

Academia de Administrare Publică

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale conferinței științifico-practice
cu participare internațională
23 mai 2014*

**CHIȘINĂU,
2014**

COMITETUL ORGANIZATORIC

Oleg BALAN - doctor habilitat, profesor universitar, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică, președinte

Silvia DULSCHI - doctor, conferențiar universitar interimar, șef Direcție cooperare internațională și investigații științifice, secretar științific

Maria STRECHII - doctor, conferențiar universitar, director Departament organizarea instruirii

Aurelia ȚEPORDEI - magistru, director Departament dezvoltare profesională

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

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

Orest TĂRÎȚĂ - 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

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Teoria și practica administrării publice”, conf. șt.-practică (2014; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conf. șt.-practice cu participare intern., 23 mai 2014 / com. org.: Oleg Balan [et al.]. - Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014. - 498 p.

Antetit.: Acad. de Administrare Publică. - Bibliogr. la sfârșitul art. - 200 ex.

ISBN 978-9975-4241-9-6.

351/354(082)

T 43

Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ – CENTRU NAȚIONAL DE ASIGURARE ȘTIINȚIFICĂ ȘI METODICĂ A ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Oleg BALAN,
doctor habilitat în drept,
profesor universitar,
prim-prorector al Academiei de Administrare Publică

Opțiunea europeană, exprimată de Republica Moldova prin parafarea la 28 noiembrie 2013, la Vilnius, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și apropiata semnare a acestui Acord, constituie o etapă deosebit de importantă în ajustarea parametrilor construcției statale și metodelor de guvernare la standardele europene. Realizarea reformelor și asigurarea unui mediu social și economic decent, echitabil pentru populație, sunt posibile în cadrul unui sistem de administrare contemporan, dezvoltat în baza principiilor științifice și experienței de mai multe decenii ale țărilor europene. În scopul eficientizării activității administrației, sunt necesare acțiuni concrete și eforturi susținute din partea societății, în primul rând, din partea instituțiilor de stat.

Realizarea acestor schimbări profunde se înscrie plenar în cadrul cerințelor de aderare la Uniunea Europeană, ceea ce presupune atingerea, în termenele stabilite, a standardelor comunitare în vigoare și apropiate de valorile europene. Misiunea administrației publice centrale și locale rezidă în utilizarea instrumentelor adecvate pentru implementarea eficientă a reformelor și asigurarea prosperității social-economice a țării.

Într-un mediu internațional aflat într-o dinamică din ce în ce mai accentuată, administrația publică vine să creeze cadrul necesar desfășurării în bune condițiuni a tuturor aspectelor vieții sociale. În prezent, este adesea insuficient pentru funcționarii publici ai unei țări să cunoască numai sistemul și problemele interne de ordin administrativ, fiind evident faptul că, pentru a putea rezolva chestiuni de ordin intern, este necesară o bună cunoaștere a factorilor externi și interni care se află în raporturi de interacțiune și interferență.

Internaționalizarea administrației publice și cooperarea transfrontalieră reprezintă la momentul de față două dintre marile provocări ale administrațiilor naționale. Țara noastră tinde spre comunitatea europeană cu propria sa experiență istorică și cu propriile valori spirituale. Un loc deosebit îi revine sistemului administrației publice, care s-a manifestat pe parcursul secolelor în multiple forme și a acumulat o bogată experiență de activitate. Funcționarea unei administrații publice moderne, flexibile și eficiente constituie o condiție esențială a transformării structurale a societății, a realizării unei reforme profunde și comprehensive în toate domeniile vieții social-economice, a creșterii rolului cetățeanului în luarea deciziilor.

Analiza științifică a problemelor actuale ale societății moldovenești, în calitate de obiect al administrării publice, a experienței acumulate în procesul de aplicare în practică a mecanismelor de dirijare și gestionare a autorităților publice de diferite niveluri, de colaborare și

interacțiune a verigilor puterii și antrenare în practica de administrare publică a societății civile, creează condiții ale succesului și asigurării bunei funcționări a statului în ansamblu.

O guvernare modernă și eficientă presupune și un sistem de administrare modern, edificat și consolidat în baza celor mai recente și mai performante realizări ale teoriei și practicii de administrare publică. Administrarea publică este un domeniu al științei relativ nou, iar pentru Republica Moldova constituie o direcție de cercetare la faza incipientă. Oportunitatea dezvoltării științei administrării publice este incontestabilă pentru Republica Moldova, aceasta fiind argumentată prin necesitatea cunoașterii sistemelor moderne de administrare publică, a particularităților sistemului actual al administrației publice în Republica Moldova.

Academia de Administrare Publică, în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice, realizează programele de studii universitare la ciclul II de masterat, pregătirea cadrelor științifice prin doctorat/postdoctorat, dezvoltarea profesională a personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice și a persoanelor juridice de drept privat.

În scopul realizării misiunii sale, Academia promovează principiile democratice bazate pe apărarea și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, organizează și efectuează cercetări științifice teoretice și aplicative prioritare în domeniul administrației publice și a procesului de instruire a funcționarilor publici existenți și în proces de formare, oferă asistență metodologică, științifică și informațională autorităților publice, acordă servicii tehnico-științifice și consultative autorităților administrației publice, agenților economici, precum și persoanelor particulare.

Academia realizează colaborarea internațională în domeniul pregătirii și perfecționării profesionale a cadrelor, în scopul asigurării condițiilor pentru implementarea experienței internaționale, operează înscrierea la studii a cetățenilor străini, în baza acordurilor inter-statale, certifică realizarea studiilor și eliberează atestate de conformitate cu standardele educaționale internaționale în domeniul administrației publice, participă, de comun acord cu autoritățile administrației publice centrale, la negocierea și încheierea, cu instituții și organizații internaționale, a acordurilor privind perfecționarea profesională a funcționarilor publici peste hotare.

Odată cu adoptarea noului Nomenclator al specialităților științifice, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 199 din 13.03.2013, „Administrarea publică” a fost instituționalizată ca domeniu științific de cercetare, iar prin Hotărârea Consiliului Național pentru Atestare și Acreditare (CNAA), din 2 iulie 2013, „Racordarea specialităților științifice”, pentru Academia de Administrare Publică a fost introdus profilul „Administrare publică”, cu specialitățile 563.01. *Teoria, metodologia administrației publice* și 563.02. *Organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice, servicii publice*.

Astfel, Academia de Administrare Publică a devenit unica instituție de învățământ superior din țară, abilitată cu dreptul de organizare a studiilor prin doctorat și postdoctorat la specialitățile 563.01. *Teoria, metodologia administrației publice* și 563.02. *Organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice, servicii publice*, finalizând cu dreptul de obținere a gradului științific de doctor/doctor habilitat în științe administrative.

Un examen de maturitate academică pentru instituția noastră a fost și evaluarea activității științifice, realizată de către Consiliul Național pentru Atestare și Acreditare, în perioada ianuarie-martie anul curent. Membrii Comisiei specializate de evaluare au estimat activitatea

științifică a Academiei conform rigorilor normative stabilite, cu calificativul „**bine**” și care corespunde calificativului **organizație competitivă pe plan internațional**.

Întrunirea personalului din mediul academic și cel din sectorul practic la forul internațional „*Teoria și practica administrării publice*”, ediția anului 2014, organizat în cadrul Academiei de Administrare Publică, a convocat sub egida sa profesori-cercetători, masteranzi și doctoranzi din cadrul Academiei de Administrare Publică, savanți notorii din țară, reprezentanți ai Academiei de Științe a Moldovei, cadre didactice din instituțiile de învățământ universitar din republică, precum și savanți de prestigiu din străinătate. Conferința științifică „*Teoria și practica administrării publice*”, ediția anului 2014, și-a propus ca obiectiv principal analiza celor mai stringente probleme de reformare a administrației publice, mecanismul de implementare a actelor legislative noi din domeniu, sintetizarea ideilor novatoare și a practicilor pozitive în administrația publică.

De asemenea, Conferința își propune drept obiective:

- abordarea problemelor elaborării fundamentelor teoretico-aplicative ale economiei publice și ale mecanismului de implementare a managementului public în administrația publică din Republica Moldova;
- analiza aspectelor teoretico-practice ale politicii regionale a Republicii Moldova, tendințelor politicii externe a Republicii Moldova în contextul evoluției sistemului internațional, precum și analiza complexă a influenței factorilor interni și externi;
- studierea continuă a problemelor ce țin de modernizarea mecanismului administrației publice;
- intensificarea investigațiilor științifice în domeniul modernizării administrației publice;
- ajustarea cadrului normativ și instituțional la realitățile existente, în scopul realizării obiectivelor strategice și sarcinilor practice de modernizare a activității autorităților publice;
- implicarea constructivă a autorităților publice în realizarea reformei administrative;
- acordarea unei atenții deosebite Programului strategic e-Transformare în eficientizarea activității autorităților publice;
- implementarea strategiei E-guvernare în activitatea autorităților publice;
- gestionarea resurselor umane în serviciul public în conformitate cu standardele internaționale avansate în domeniu;
- schimbul de experiență în activitatea organelor administrației publice;
- coordonarea activității structurilor de stat în pregătirea și perfecționarea cadrelor profesionale în administrația publică;
- perfecționarea sistemului de pregătire profesională a cadrelor în corespundere cu cerințele managementului administrativ contemporan.

Prin intermediul acestui înalt for științific, Academia își va aduce contribuția în domeniile de interes și pledează, și în continuare, să mențină poziția de Centru Național de dezvoltare a științei administrative, devenind un centru educațional de excelență în sistemul administrației publice. Considerăm, că discuțiile științifice fructuoase din cadrul conferinței vor constitui un real suport pentru implementarea priorităților în activitatea administrației publice, va contribui la consolidarea și dezvoltarea administrației publice în Republica Moldova.

ATELIERUL NR.1

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

CONSIDERAȚIUNI CU PRIVIRE LA ORIGINEA ROMÂNEASCĂ A TITLURILOR „REGE” ȘI „ÎMPĂRAT”

Andrei GROZA,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this paper, after analyzing several written ancient sources, using comparative-historical method, it is an attempt to assert that the words/ titles of „king” and „emperor” are of Romanian origin, it draw their roots from ancient Romanian language - the language spoken by the first humans.

The material can serve as opening discussion regarding the ethnic origin issue of the first human communities.

Materialul care urmează vine să consolideze afirmația noastră, făcută anterior, că limba în care Dumnezeu a vorbit cu primii oameni, de la care s-au desprins și s-au dezvoltat limbile europene și nu numai acestea, a fost limba română veche (străromâna), că strămoșii tuturor neamurilor europene și nu numai ai acestora au fost străromânii, care la începutul începuturilor au populat imensul teritoriu cuprins între fluviile Dunărea, Tigrul și Nil.

Așadar, lucrările istoricilor, juriștilor, lingviștilor, altor specialiști din domeniu, DEX-ul limbii române ne spun că „rege” înseamnă suveran al unui regat, persoană care deține puterea supremă într-un regat, monarh și provine din latinescul „rex”, „regis”.

Tot aceste surse ne spun că și „împărat” provine din aceeași limbă latină și înseamnă stăpânitor al unui imperiu, monarh, conducător investit cu cele mai înalte atribuții, că împărații sunt considerați superiori regilor.

Analiza izvoarelor vechi scrise însă ne dovedește cu totul altceva și anume, că ambele cuvinte sunt vechi cuvinte românești incluse în limba latină, inventată mai târziu, rămase sau răspândite în alte limbi și mai târziu, pe măsura formării acestora.

Astfel, cuvântul „rege” provine de la românescul „roi” – grup mare de albine, furnici, oameni, aflat în mișcare, iar „împărat” – de la „a împuternici”.

Românii, de la începuturi, au numit albina matcă, furnica matcă, adică albina, furnica principală din roi – regină, iar principalul bărbat, adică conducătorul din roiul de oameni – rege.

Cuvântul „roi” cu sens de grup în mișcare există în mai multe limbi slave: rusă, poloneză, horvată, sârbă, bulgară ș.a., însă în toate acestea nu există cuvintele cu aceeași formă ca în română „rege” și „regină”. În acest sens, în limba rusă se utilizează – țari, koroli; poloneză – krol; horvată – kroly; sârbă – krolji; bulgară – țar, cral ș.a.m.d.

Cuvintele „rege”, „regină”, practic, sub aceeași formă, există în limbile din așa-numitul grup latin: latină – rex, regis, regina, reginae; italiană – re, regina; spaniolă – rey, reina; franceză – roi, reine ș.a.m.d. Însă în toate acestea nu există cu aceeași formă și același sens (grup de albine, furnici, oameni), cuvântul „roi”. Cuvântul „roi”, în acest sens, în latină se traduce – examina, în italiană – sciame, în spaniolă – enjambre, în franceză – essaim ș.a.m.d.

După cum ușor se observă, cuvintele „roi”, „rege”, „regină” împreună există numai în limba română.

De asemenea, numai în română există sub aceeași formă cuvintele „mușuroi” și „a mușuroi” strâns legate cu cuvântul „roi”.

Același lucru putem constata și referitor la originea cuvântului „împărat”.

Dacă acest cuvânt, practic, cu aceeași formă – „imperator” – și același conținut există atât în limbele slave, cele numite latine, cât și în alte limbi europene, atunci în toate acestea nu există sub aceeași formă ca în română „a împuternici”, iar titlul „împărat” după cum se va vedea puțin mai jos, provine anume de la românescul „a împuternici”.

Acest exemplu, de rând cu multe altele, ne permite să concluzionăm că limba română este mai veche decât toate cele nominalizate mai sus și că anume acestea au păstrat sub forme apropiate sau au luat cuvintele românești „rege”, „regină”, „împărat” și nu invers, cum ni s-a spus și ni se mai spune până în prezent.

Cei care insistă că „rege” este cuvânt latin, sunt rugați să ne răspundă, de unde s-a luat acesta în culegerile de poeme/cântări numite Rigvede, scrise în anii 1700-1100 î.e.n., adică cu multe sute de ani mai devreme de apariția în istorie a limbii latine?

Conform legendei, Rigvedele au fost alcătuite de zei și transmise oamenilor prin intermediul celor șapte riși/regi (din sanscrită – sapta riși – n.n.) [1] – înțelepți religioși, conducători, văzători cu sens de cunoscători ai tuturor lucrurilor și fenomenilor, de unde și denumirea de Rigvede, adică poeme, cântări ale **regilor care cunosc, care văd totul**.

Este destul de interesant că Rigvedele care conțin multe alte cuvinte românești, așa ca apă, moarte, om, soare, șarpe ș. a. au apărut și s-au păstrat la numeroasa populație (100 mln. oameni – n.n.) din regiunea Pendjab (Pandjab) împărțită, actualmente, între Pakistan și India, în limba căreia până în prezent se întâlnesc foarte multe cuvinte românești. Pendjabii (pandjabii), probabil, sunt o ramură veche a străromânilor de pe malurile Eufratului și Tigrului, care pe parcursul miilor de ani au fost împinși spre răsărit, în câmpiile de pe malurile fluviului Ind, și hărțuiți de vecinii din jur, practic, și-au pierdut rădăcinile românești.

Așa s-a întâmplat cu o parte a străromânilor din Răsărit. O altă parte însă, destul de numeroasă pentru acele timpuri, s-a îndreptat, în mai multe valuri, de-a lungul secolelor, spre Europa Centrală și de Vest, unde formau comunități care, treptat, au început a se deosebi între ele după mai multe semne, inclusiv după grai.

Când troienii, străromânii din Troia, în frunte cu Enei (nume curat românesc – n.n.) au venit și s-au așezat cu traiul pe malurile râului Albul (cuvânt, care în forma dată există numai în limba română – n.n.), numit mai târziu Tibru, au găsit aici alte comunități străromânești dintre care cea mai numeroasă era a etruscilor, o ramură a străromânilor care au venit din nordul Mării Negre (posibil, din Orientul Mijlociu – n.n.) și s-au așezat cu traiul în centrul și nordul peninsulei Apenine cu mult înainte de formarea Romei.

După cum arată izvoarele vechi scrise, comunitățile străromânești aveau conducători aleși pe viață, cu atribuții religioase, militare și judecătorești numiți regi.

În scurt timp cei veniți s-au contopit cu cei de pe loc și au creat o nouă comunitate – cea a romanilor.

Romani de la Romul (753-716 î.e.n.), posibil Rumul, scris mai târziu în latină ca Romulus, primul rege roman, considerat fondator al orașului Roma și al statului roman.

Numele de Romul (Rumul), la rândul său, provine din limba română de la „a rumeni”, „rumen” (roșu, roșu închis, aramiu-auriu) și înseamnă om sănătos, voinic, conducător. Situație destul de reală dacă ținem cont că în toate timpurile, dar mai ales în cele vechi, majoritatea absolută a numelor proprii își trăgeau rădăcinile de la nume de fenomene, calități personale, obiecte ș. a.

Că anume așa a fost, ne-o confirmă izvoarele arabe, persane și turcești scrise în primul mileniu al erei noastre, în care orașul Roma era numit Rum, statul roman – Rum, România, iar cetățenii acestuia – rumâni.

Despre legătura dintre culoarea rumenă, roșie închisă (culoare rezervată numai regilor și împăraților – n.n.) și numele conducătorilor statului roman ne-au vorbit direct istoricii bizantini atunci când au scris că unii împărați, inclusiv Constantin al VII-lea, Constantin al VIII-lea, au fost supranumiți în greaca veche Porfirogeneți (românește ar fi Constantin al VII-lea, Rumânul sau Roșcatul Constantin al VIII-lea, Rumânul sau Roșcatul - n.n.) de la culoarea rumenă, roșie – închisă a cărămizilor din care era construit palatul, cartierul în care s-au născut (la această temă vom reveni în altă lucrare – n.n.).

Aici, am putea aduce mai multe dovezi care ar confirma faptul că atât cei veniți cu Enei cât și cei veniți înaintea acestora erau străromâni, dar ne vom limita doar la două exemple, fiindcă scopul prezentei lucrări este altul.

Astfel, mamei lui Romul (Rumul) îi ziceau Reia Silvia, adică Silvia cea Rea, iar cuvântul „rea” în forma dată există numai în limba română. Tot numai în română întâlnim și cuvântul „numitor”, ori Numitor era numele purtat de bunelul lui Romul (Rumul). [2]

Nume românești au purtat și toți ceilalți șase regi romani până la instaurarea republicii.

Numele celui de-al doilea rege roman Numa Pompilius (715-674 î.e.n.), românește Numa Pompil (Pompiliu), provine din cuvintele românești, „numai”, „numa”, care în această formă se întâlnesc **numai** în limba română și „pompă”, „pompos” care în forme asemănătoare și, practic, cu același conținut se mai întâlnesc și în alte limbi europene.

Din limba română, de la cuvântul „tul”, ceea ce înseamnă țesătură fină, străvezie, ușoară și „ostil”, provine și numele celui de-al treilea rege roman Tullus Hostilius (763-642 î.e.n.) – românește Tul Ostilul.

Ancus Marcius (642-617 î.e.n.) – românește Anca Marcu sau Apii Marcu – a avut numele provenit din cuvântul românesc „apă”, cunoscut cu peste o mie de ani înaintea erei noastre, în renumitele Rigvede, care era sinonim cu „ana” și alt cuvânt românesc – „marcă”, adică om de vază, de seamă, cu autoritate.

Tot din limba română își trage numele și regele Lucius Tarquinius (616-579 î.e.n.) – românește Luciu Țarcu sau Luciu Țurcan. Luciu de la „a luci”, „a străluci” și Tarquin – de la „țarc” – loc îngrădit, îngrăditură sau „țurcă”, cușmă mare de oaie, de unde și „țurcan”, adică om care poartă asemenea cușmă. Dar de ce s-a scris „Tarqu” și nu „Țarcu”? Fiindcă, în limba latină, care după cum am menționat mai sus, a fost inventată mult mai târziu, litera „ț” nu exista.

Numele lui Servius Tullius (578-538 î.e.n.) – în română Servu Tul – provine de la „a servi”, a se afla în supunerea cuiva și „tul” despre care deja am vorbit.

Din cele relatate, este clar că și ultimul, cel de-al șaptelea rege, Lucius Tarquinius (535-510 î.e.n.) – românește Luciu Țarcu (Țurcan) – își trage numele din limba română.

Românești sunt și numele însemnelor care le purtau regii și împărații romani: **sceptrul** - **toiagul** (împodobit), purtat de suveran ca simbol al autorității; **coroana**; **toga-mantia**, largă și lungă, fără mâneci care se purta peste tunică, lăsând descoperit brațul și umărul drept; **curul** – scaunul din fildeș pe care se așeza suveranul.

Astfel, **sceptrul**, cunoscut din cele mai vechi timpuri de egipteni, greci, etrusci și mai apoi de romani provine de la cuvintele românești „sub piept”, prescurtat „skeptō” – denumire dată bățului lung, drept, folosit de ciobani, inclusiv de a se sprijini (cu pieptul – n.n.) și asociat mai târziu ca simbol al puterii păstorului, conducătorului turmei, al comunității religioase, al oamenilor și statului.

Românesc este și cuvântul „**coroană**.” Coroană, de la corn, coarne de animale purtate pe cap, ca semn al puterii, de către conducătorii primelor grupuri de oameni.

Cei care continua să afirme că toate aceste denumiri de însemne ale regilor aparțin limbii latine, sunt rugați să ne explice de ce scaunul pe care ședea regii romani, iar mai târziu, după alungarea acestora și instaurarea republicii, funcționarii de rang înalt - se numeau „curul”, iar așa cuvânt sub așa formă nu există în limba latină. Acest cuvânt sub o formă asemănătoare –culo, cul, există în alte câteva limbi, inclusiv în italiană, dar în toate acestea lipsește litera „r”.

Așadar, în asemenea situație, ținând cont și de alte probe convingătoare, putem afirma la sigur că și celelalte denumiri ale însemnelor regale sunt de origine română.

Când limba latină a fost inventată mai târziu ca limbă a religiei și administrației, în ea au fost incluse multe cuvinte populare, mai ales nume proprii și acele cuvinte care nu mai puteau fi scoase din uz din cauza rolului lor mare în istoria poporului

Din cele mai vechi timpuri, titlul de rege a fost purtat de mai multe comunități străromânești din nordul și estul Mării Negre.

Astfel, conform celor relatate de Theodoretos din Cyros (393-466 e. n.), conducătorul hunilor nomazi (al geților răsariteni), care a fost rege până la Attila și care era unchiul acestuia, a purtat numele de Roilă, [3] adică de cel mai mare în roi, roiul de huni, iar că cuvântul roilă este prezent numai în limba română, credem că nu poate fi contestat de nimeni.

Tot în acea perioadă, acei care scriu despre incursiunile goților (o ramură numeroasă a geților – n. n.), ne spun că conducătorii acestora, după cucerirea Romei, nu au dorit să-și atribuie titlul de împărat, ci au rămas să poarte după obiceiul lor titlul de rege.

Astfel, aici pot fi nominalizați ca exemplu Hermanric (Herman + ric/rege), Atanaric (Atan + ric/rege), Alaric (Ala + ric/rege), Teodoric (Teodor + ric/rege), Roderic (Rodo +ric/rege) ș. a.

După cum am menționat, cuvântul „împărat” provine de la cuvântul românesc „a „împuternici” care nu există sub această formă în nicio altă limbă, inclusiv nici în limba latină.

Cum a apărut și a început a fi utilizat titlul „împărat”?

Izvoarele scrise ne mărturisesc că cu mult timp înainte de întemeierea Romei la etrusci se întâlneau cazuri când regii lor erau împuterniciți cu atribuții mult mai mari decât în situații obișnuite. Atribuirea acestor împuterniciri excepționale se făcea de către adunarea generală.

Această situație este depistată, mai târziu, și la primii romani. Regii acestora, de asemenea, primeau din partea adunării generale așa-numitul în limba latină „imperium” (în română – împuternicire) pe viață, conform căruia acesta avea dreptul, după realizarea sarcinii urmărite, să se dezică de împuternicire, ceea ce mulți o și făceau.

Cel care deținea un asemenea „imperium” nu putea fi tras la răspundere, niciodată, pentru acțiunile săvârșite în atingerea scopului pentru care acesta era atribuit.

În perioada republicii „imperiumul” se acorda persoanelor care dețineau cele mai înalte funcții de stat, iar de cele mai multe ori – consulilor.

Deținătorilor de „imperium” li se înmânau insigne speciale – semn că persoana dată acționează în numele statului și toți erau obligați să i se supună.

Întrucât „imperiumul” (împuternicirea), ca regulă, se atribuia deținătorului real al puterii de stat, acesta, cu trecerea anilor, a început a fi numit împărat, în latină – imperator.

Primul care a utilizat acest titlu anume în sens de conducător real al statului a fost Octavian August, care în anul 27 î.e.n. și-a depus în fața Senatului toate împuternicirile excepționale atribuite anterior, în afară de cele de comandant al 75 de legiuni și împărat.

Este interesant faptul că ultimul împărat al Imperiului Roman de Apus a purtat tot nume românesc Iulius Nepot (în latină Iulius Nepot), deoarece cuvântul „nepot,” în această formă, există numai în limba română.

Ulterior, titlul de „împărat” căpătat prin moștenire, a fost purtat de conducătorii mai multor state.

În prezent unicul împărat este cel al Japoniei.

NOTE

1. <www.ru.wikipedia.org/wiki/canmapuuu>.
2. <www.ro.wikipedia.org/wiki/Romulus_%C8%99i_Remus>.
3. Theodoretos din Cyros. **Istoria bisericească**. // *Izvoarele istoriei României*, vol. II București, 1970, p. 237.

RAPORTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CU SOCIETATEA CIVILĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The issue of civil society relations with the state and currently remains as one of the most difficult. Authentic civil society can be considered, just a society with a favorable correlation of all areas of social life. Civil society to develop freely associative life, the mass movements, parties, groups on the basis of conviction and other criteria. Civil society opting for decentralization of state power at the expense of sending a part of the self-management, exercise interaction majority and minority positions under coordination by negotiation without the conflict, with an open character. Democracy is to be seen as a basic way of organizing, ordering and regulating relations between all elements of social structure of society first of all in terms of their economic and social interests. Civil society organizations submit an expression of citizens' initiatives, contributing to the active participation of citizens in public administration processes. By supporting civil society occurs stimulate social cohesion and social capital accumulation.

Problematica societății civile vine dintr-un trecut foarte îndepărtat, avându-i, în calitate de *părinți*, pe filozofii antici. Parcurgând o cale istorică considerabilă, subiectul a rămas, practic, nesoluționat, demonstrând viabilitate și capacitatea de a evolua în complexitatea sa. Cei mai notorii filozofi au fost preocupați de acest subiect, cu adevărat, actual pentru toate timpurile. Chestiunea privind raporturile societății civile cu statul și actualmente persistă ca fiind una dintre cele mai dificile. Montesquieu scria, pe timpuri, despre societatea civilă ca și despre o societate dominată de o ostilitate reciprocă a oamenilor și, în virtutea acestui fapt, apare statul, în calitatea sa de organ represiv, de prevenire a acestei ostilități între cetățeni. Montesquieu, spre deosebire de Thomas Hobbes, nu pune semnul egalității între societatea civilă și stat, el face o distincție clară între legile civile și cele politice. Pentru Jean Jacques Rousseau, societatea civilă presupune transformarea acesteia în stat în baza contractului social, și neapărat în formă de republică, iar guvernul poate fi răsturnat oricând, la solicitarea societății civile.

În opinia lui Georg Wilhelm Friedrich Hegel, societatea civilă și statul, în calitatea lor de instituții independente, sunt identice. Societatea civilă și familia constituie un mod de existență a statului.

Oamenii de știință contemporani, preocupați de problema societății civile, apelează la patrimoniul teoretic al marilor gânditori, selectând, în mod critic, tezele ce sunt valabile și pentru realitatea zilei de azi: în viziunea lui Aristotel, temelia societății civile urmează să o formeze titularii dreptului de proprietate.

Ideea fundamentală a societății civile se rezumă la necesitatea transformării entităților societății umane și evoluția omului, ieșit din lumea ostilității totale, libertății nelimitate, în cetățean al acestei societăți.

O astfel de societate, civilizată și umanizată, este în stare să formeze o personalitate de tip nou, care, la rândul său, formează o societate civilă nouă. Forța, care formează și unește aceste două începuturi (colectivul și personalitatea), este constituită din forța statului care, la fel, s-a transformat într-o putere de tip nou.

Prin urmare, identificăm trei începuturi ale societății civile: colectivul, individul și puterea.

Constituirea societății civile prezintă un proces civilizat, în cadrul căruia sunt supuși civilizării cetățeanul și relațiile civile între membrii societății, statul și relațiile sale cu individul și societatea. O condiție a acestei dezvoltări o constituie echilibrul, dezvoltarea egală, egalitatea reciprocă a drepturilor, libertăților și obligațiilor celor trei componente ale societății civile – omului, societății și statului, a individualității persoanei și a vieții în comun a oamenilor, organizată în societate. Predominarea uneia din aceste componente distruge societatea civilă.

În societatea civilă se dezvoltă liber viața asociativă, domeniul mișcărilor de masă, partide, grupări pe criteriul de convingere și alte criterii. Societatea civilă optează pentru descentralizarea puterii statului din contul transmiterii unei părți a acesteia autoadministrării, exercită interacțiunea majorității și minorității în baza coordonării pozițiilor pe calea negocierilor, fără conflicte, având un caracter deschis.

Procesul de constituire a societății civile – ca valoare general umană și general civilizaționistă – nu este definitivat. Aceasta ține și de definiția ei, noțiunea, și delimitarea de sfera puterii, politicii, statului, de funcțiile și trăsăturile caracteristice și trăsăturile sale.

Cea mai mare restanță constă în armonizarea relațiilor societății civile cu puterea politică, cu statul. Teoretic, aceste relații sunt prioritare, în condiția unei colaborări reciproc avantajoase. În realitate, deseori constatăm o intervenție brutală a puterii în domeniul civil. În istoria, practic, tuturor statelor moderne putem identifica exemple de ingerință

a statului, a politicului în treburile societății civile, chiar dacă această intervenție este invocată de un motiv absolut nobil, de exemplu, pentru armonizarea relațiilor între elementele aceleiași societăți civile.

În opinia publică contemporană se consolidează ideea, precum că o tendință a progresului social este cea de dezvoltare a societății umane ca un tot organic, fără ostilități și confruntări, fără lupta elementelor constitutive. În acest sens, putem afirma, cu certitudine, despre o Renaștere a teoriei convergenței. Mai multe fapte demonstrează existența unei astfel de tendințe, fapt ce produce efecte benefice asupra procesului de constituire și dezvoltare a societății civile, asupra caracterului său și a raporturilor cu puterea politică.

Problema principală în formarea societății civile rezidă în constituirea și dezvoltarea instituției proprietarilor individuali și colectivi ai mijloacelor de producție. Doar aceștia, în baza experienței pozitive mondiale, și a tradițiilor progresiste proprii vor putea realiza lucruri care în țările economic dezvoltate deja constituie o realitate: asigurarea parității cu structurile de stat, în calitate de prim pas pentru scoaterea țării din criza în care aceasta se află.

O altă trăsătură a societății civile, care urmează să fie examinată, este gradul de dezvoltare și de răspândire a democrației. Este evident că această trăsătură prezintă ceva original, îndeosebi dacă e să luăm în calcul definiția: „Societatea civilă este societatea democratică, spre deosebire de puterea absolută (dictatura) a unei persoane sau a unui grup social (a unei clase)”. Originală este analiza termenelor care formează acest semn. Vom porni de la termenul „democrație”. E necesar să depășim mai multe stereotipuri asupra democrației, care țin mai mult de domeniul politicului, în special în interpretarea democrației în literatura științifică autohtonă. Democrația este abordată monosemantic – ca o varietate a orânduirii politice a societății cu variante de genul: democrația – formă a statului; democrația ca formă a orânduirii politico-statale a societății; democrația – ca orânduire politică etc. O astfel de percepere a noțiunii de democrație rezultă din situația existentă de fapt în societățile postsovietice, în care exista primatul politicului asupra economicului și a celorlalte instituții sociale. Tot de aceasta ține și percepția subiectului puterii în definirea democrației. Într-un caz recunoașterea poporului ca izvor al puterii, în alt caz recunoașterea poporului în calitate de izvor al puterii, în al treilea caz, izvorul puterii nu se amintește, doar se poate intui că acesta va fi constituit din metode și forme ale puterii poporului, fixate în legi privind libertatea și egalitatea cetățenilor”. În toate cazurile, în prim-plan se plasează politicul, raportat la alte sfere ale vieții sociale.

În opinia noastră, depășirea acestei abordări tradiționale, dar și eronate în aspect metodologic, a democrației, urmează să vină prin precizarea termenului de democrație, și a unei mai clare definiri a persoanelor ce reprezintă subiecții puterii în funcționarea democrației.

Prin urmare, democrația urmează să fie percepută nu doar în calitate de diversitate a structurii politice a societății, ci ca un mod de bază de organizare, ordonare și reglementare a relațiilor între toate elementele structurii sociale a societății, în primul rând, din perspectiva intereselor lor economice și sociale.

La prima vedere, o astfel de abordare nu prezintă nimic deosebit. Și anterior, interesele economice determinau politicul, iar politicul servea purtătorii intereselor economice. Societatea evoluționa pe treptele progresului social, se perfecționa și se îmbunătățea. Cu toate acestea, omenirea cotiza acest progres cu sacrificii colosale în nenumărate campanii coloniale, războaie regionale și mondiale, în situații generate artificial de foamete, epidemii, șomaj și alte „luxuri” ale civilizațiilor.

În noile condiții, social-politice, în constituirea unui stat de tip nou, chiar și prin declararea acestuia ca și un stat de drept, un stat democratic, a fost lăsată în afara atenției societatea civilă. În mai multe țări ale lumii au pornit procese de constituire a societății civile în calitate de contrabalansă a statului, a relațiilor de putere și, în mod civilizat, determină structurile statului să poarte de grijă și să exprime interesele nu doar ale păturilor alese.

Un alt aspect al democrației, în calitate de semn al societății civile, este determinat de existența administratorilor și administrațiilor. În calitate de administrați, în primul rând, identificăm reprezentanții domeniului nonpolitic – titularii de proprietate, antrenați în domeniul producției; în calitate de administratori se identifică politicienii profesioniști.

Gradul de dezvoltare a societății civile depinde de corelația acestor elemente inevitabile ale democrației. Poate fi considerată constituirea societății civile în cazul în care este atinsă o paritate între administratori și administrați. Ideea ar fi societatea civilă, în care ar domina, desigur că nu absolut, administrații asupra administratorilor profesioniști.

Pentru Republica Moldova dezvoltarea instituțiilor societății civile constituie o păghie menită să sporească eficiența funcționării administrației publice. În *Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015, aprobată de Parlament*, [7] se menționează: „Dezvoltarea societății civile are o importanță-cheie pentru valorile fundamentale, democratice și pluraliste ale oricărei țări, dar și pentru încurajarea implicării sociale a cetățenilor în procesele de dezvoltare. Dezvoltarea sectorului asociativ reafirmă drepturile constituționale ale cetățenilor, inclusiv dreptul la libera asociere, libertatea întrunirilor și libertatea de exprimare. Prin activitățile lor, cetățenii contribuie la o dezvoltare cuprinzătoare, la îmbunătățirea standardelor de trai și a calității vieții. O asemenea contribuție din partea sectorului asociativ la promovarea și edificarea unei societăți democratice implică necesitatea unei cooperări intense cu instituțiile statului. Acțiunile reciproce pot să contribuie semnificativ la progrese în diverse sfere sociale pentru a răspunde adecvat problemelor existente.”

Prin adoptarea Strategiei, legislativul urmărește scopul creării unui cadru favorabil pentru dezvoltarea unei soci-

etăți civile active. Potrivit definiției *Organizației Națiunilor Unite a societății civile*, aceasta prezintă „entități nonprofit, grupuri voluntare de cetățeni, organizate la nivel local, național și internațional pentru a scoate în evidență probleme de interes public. Totalmente orientate spre și create de persoane cu interese comune, acestea realizează diverse servicii și funcții umanitare, reprezintă nevoile cetățenilor în fața structurilor guvernamentale, monitorizează implementarea politicilor și a programelor și susțin participarea sectorului civil la nivel comunitar”. [1] De asemenea, se urmărește implementarea a trei obiective generale: consolidarea cadrului de participare a societății civile la elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice; promovarea și consolidarea durabilității financiare a societății civile; dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului.

Actualmente, în Republica Moldova sunt înregistrate peste 8200 de OSC. Majoritatea organizațiilor înregistrate (aprox. 65%) sunt localizate în municipiul Chișinău, deși această unitate teritorial-administrativă reprezintă doar aproximativ 25% din populația totală a țării. Conform estimărilor, în regiunea transnistreană a Republicii Moldova sunt înregistrate peste 1000 de OSC, care contribuie, într-o anumită măsură, atât la reprezentarea intereselor cetățenilor din regiune, cât și la stabilirea de contacte între cele două maluri ale Nistrului. Republica Moldova are aproximativ 1,9 de OSC raportat la 1000 de locuitori, ceea ce reprezintă un anumit progres comparativ cu Ucraina (1,2) și cu Federația Rusă (1,6). Însă acest număr este excesiv de mic în comparație cu alte țări din regiune, inclusiv România (2,9), Macedonia (5,6), Ungaria (6,6), Croația (9,6). [2]

Conform estimărilor, doar circa 25% din numărul total al OSC sunt suficient de active și dezvoltă diferite proiecte și inițiative. [3] Una dintre cauzele numărului redus de ONG active este lipsa unor surse de finanțare din interiorul țării prin intermediul finanțărilor publice și private, precum și lipsa unor mecanisme de generare a veniturilor prin prestarea de servicii. În Republica Moldova a lipsit ca atare și o politică clară de susținere și dezvoltare a sectorului asociativ.

În prezent, OSC din Republica Moldova activează în domenii foarte variate și sunt implicate în diverse domenii. Analizând situația în termeni cantitativi, constatăm că aproape jumătate dintre organizații lucrează fie în domeniul social, fie în cel al educației. Fiecare a zecea organizație neguvernamentală lucrează în domeniul drepturilor omului, iar alte 7,4% – în sectorul de tineret. Preocupările față de mediul ambiant reprezintă domeniul de activitate pentru 6,5% dintre organizații, iar 4,3% sunt interesate de dezvoltarea economică. Mass-media constituie o preocupare pentru 3,4% dintre organizații. O evoluție spectaculoasă în termeni cantitativi au înregistrat organizațiile din domeniul dezvoltării comunitare. [4]

În linii generale, OSC din Republica Moldova activează pentru toate categoriile de cetățeni. Totuși acestea desfășoară activități orientate preponderent în beneficiul copiilor și al tinerilor (60,3%). Persoanele în etate (bătrânii, pensionarii, veteranii) și grupurile profesionale beneficiază de susținerea a 17,8% și, respectiv, 17% dintre organizații. În serviciul femeilor activează 4,6% dintre OSC, iar fiecare a zecea organizație neguvernamentală a declarat că instituțiile de stat sunt principalii lor beneficiari. De asemenea, o organizație din zece activează în beneficiul persoanelor socialmente defavorizate, iar 7,8% activează în folosul altor OSC. Asociațiile acordă o atenție mai mică categoriilor de persoane defavorizate. Astfel, doar 4,6% dintre organizații lucrează pentru persoanele cu dizabilități, 3% – pentru diverse tipuri de minorități și 2,7% – pentru victimele diferitelor forme de abuz. În același timp, 7,8% dintre organizații activează pentru toți cetățenii. [5]

Cadrul juridic al OSC nonprofit din Republica Moldova recunoaște trei forme distincte de organizare: asociații obștești, fundații și instituții private. Legislația de bază include Legea cu privire la asociațiile obștești (1996), Legea cu privire la fundații (1999) și Codul civil (2002). În cea mai mare parte, OSC din Republica Moldova sunt înregistrate în calitate de asociații obștești. Legea cu privire la asociațiile obștești a fost modificată în anii 2007 și, respectiv, 2010 pentru a o aduce în conformitate cu Codul civil și a stabili reguli mai permissive pentru asociațiile obștești în obținerea statutului de utilitate publică. În total, 670 de OSC au deținut statutul de utilitate publică în diferite perioade și doar aproximativ 40% din aceste organizații revendică permanent statutul de utilitate publică. Numărul organizațiilor din municipiul Chișinău care dețin statutul de utilitate publică oscilează în jurul a 170–190 de organizații. În anii 2010–2011, numărul de organizații din afara Chișinăului care dețin certificatul de utilitate publică a crescut până la 120–130. Participarea societății civile la procesul decizional are o importanță deosebită. Una dintre problemele actuale majore este înstrăinarea cetățenilor față de procesul de guvernare. În acest context, ca și în multe altele, societatea civilă constituie un element important al procesului democratic. Aceasta le oferă cetățenilor o cale alternativă, alături de cea a partidelor politice și de cea a lobby-urilor, de canalizare a opiniilor diverse și de asigurare a unor interese variate în procesul de luare a deciziilor.

Participarea scăzută a societății civile la procesul decizional are la bază o serie de cauze, inclusiv carențe de ordin legislativ privind asigurarea transparenței decizionale, practici instituționale defectuoase la nivelul APC (administrației publice centrale) și APL (administrației publice locale), capacitatea redusă a OSC de a participa la procesul de luare a deciziilor, deficiențele sistemului educațional privind cetățenia democratică, nivelul social-economic de dezvoltare și, în consecință, lipsa unei clase de mijloc viguroase și interesate în participarea publică, problemele de percepție prin care participarea publică a ONG era privită drept implicare politică, lipsa de programe ale donatorilor, care ar fi stimulat mai activ participarea societății civile.

Un alt motiv de neimplicare a cetățenilor este lipsa elementelor structurale de bază ale unei infrastructuri de

voluntariat – cum ar fi centrele de voluntariat, rețelele de instituții-gazdă și rețelele de firme din business – care să suporte toate tipurile de voluntariat. Această situație se datorează lipsei de viziune și de resurse a actorilor implicați (autorități publice, societatea civilă și business) și faptului că autoritățile publice nu inițiază parteneriate reale pentru dezvoltarea sectorului de voluntariat.

Lipsa de informație și de implicare în activități de voluntariat face ca autoritățile publice, de multe ori și societatea civilă, să nu conștientizeze cu adevărat importanța voluntariatului, cu toate că activitatea de voluntariat este recunoscută ca un factor important de compensare a insuficienței acțiunilor guvernamentale sau a lipsei de funcționalitate a piețelor de servicii, care, de asemenea, compensează deficitul bugetar, reduce cheltuielile statului, contribuie la descentralizarea și debirocratizarea procesului de prestare a serviciilor, produce efecte pozitive vizibile asupra mediului economic și mediului infracțional. [13]

O altă cauză a spiritului civic redus este accesul insuficient al copiilor și tinerilor la o educație de calitate, inclusiv la educația nonformală pentru cetățenia democratică, activismul social și participarea în procesul decizional. Educația sistematică pentru cetățenia democratică activă, care afectează gradul de informare a persoanelor, formarea opiniei publice și adoptarea unor valori democratice, implică cooperarea dintre instituțiile de învățământ, societatea civilă și mass-media. Actualmente, există lacune evidente în programele sistemului de învățământ din Republica Moldova în ceea ce privește promovarea de valori, atitudini, cunoștințe și abilități necesare pentru participarea activă a cetățenilor în procesele democratice la nivel politic și social.

În anul 2009, în Republica Moldova a fost desfășurată o evaluare a educației nonformale (ENF) pentru a estima contribuția acesteia în dezvoltarea activismului civic al tinerilor și dezvoltarea abilităților și competențelor pentru o tranziție ușoară spre adolescență. Constatările evaluărilor asupra valorii educației nonformale sunt încurajatoare. Cu toate acestea, studiul relevă și anumite probleme și provocări. Tinerii din localitățile rurale, grupurile etnice minoritare și tinerii cu dizabilități sunt prea frecvent excluși de la participarea în activitățile educației nonformale deoarece nu dispun de informație, de acces la infrastructură, precum transportul sau contactele cu instituțiile care oferă asemenea activități și servicii. Lipsește un sistem robust de certificare care ar face ca educația nonformală să devină un instrument eficient pentru mulți tineri, fără a-i compromite flexibilitatea și adaptabilitatea. Dependența excesivă de finanțarea externă poate submina durabilitatea programelor. Evaluarea activităților de educație nonformală creează dificultăți deoarece aceste activități sunt diverse și difuze – există diverse variații și diverse termene, acțiuni și rezultate care îngreunează procesul de evaluare.

BIBLIOGRAFIE

1. <http://www.ngo.bham.ac.uk/Definingfurther.htm>
2. Cifrele sunt aproximative și au fost calculate în baza studiului 2010 *NGO Sustainability Index*, disponibil online la http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2010complete_document.pdf
3. Contact (2011). Studiul „Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Moldova”, p. 6. http://www.fhi360.md/files/Raportul_Studiu_de_Transparenta_si_durabilitatea_ONG_Final.pdf
4. PNUD (2007). Studiul privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova, p. 7–13. http://www.undp.md/publications/doc/Studiu_DSC.pdf
5. Ibid.
6. Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008.
7. Legea nr.205 din 28.09.2012 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea strategiei. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-5 din 04.01.2013.
8. Aprobare prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 96 din 16 februarie 2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.
9. ADEPT (2011). Raport final de monitorizare a respectării transparenței decizionale. Iulie – decembrie 2011, accesibil online la <http://www.e-democracy.md/files/final-report-transparency-2011.pdf>
10. Raport de monitorizare și evaluare a realizării reformei administrației publice centrale în Republica Moldova, anul 2010, accesibil online la <http://cancelaria.gov.md/lib.php?l=ro&idc=333&>
11. ADEPT (2011). Raport final de monitorizare a respectării transparenței decizionale. Iulie – decembrie 2011, accesibil online la <http://www.e-democracy.md/files/final-report-transparency-2011.pdf>
12. ECNL, ICNL (2011). European Practices on Implementation of Policy Documents and Liaison Offices that Support Civil Society Development. <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf>
13. TDV (2012). Studiul „Infrastructura voluntariatului corporativ în Republica Moldova: potențial și cale de urmat”, p. 7–9, disponibil online la <http://tdvmoldova.wordpress.com/biblioteca-virtuala/>

CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN VEDEREA MANAGEMENTULUI EFICIENT AL FONDURILOR EUROPENE

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar

SUMMARY

Effective management of EU funds is essential for joining the EU and involves development of an institutional and procedural fundraising process and training of specialized personnel for this purpose. Experience shows that countries that have not paid due attention to this area during the pre-joining phase, faced difficulties in participating in the formulation of European policies and fulfillment of obligations as a member state. The task is more difficult for a small country like Moldova because it needs to mobilize administrative resources, comparatively higher than other countries with European aspirations.

Managementul eficient al fondurilor europene este esențial pentru aderarea la UE și presupune dezvoltarea cadrului instituțional și procedural al procesului de atragere a fondurilor, precum și formarea personalului specializat pentru realizarea acestui proces. Experiența arată că țările care nu au acordat acestui domeniu atenția cuvenită în perioada de preaderare, s-au confruntat cu dificultăți în participarea la formularea politicilor europene și îndeplinirea obligațiilor de membru. Sarcina este mai dificilă pentru o țară mică cum ar fi Republica Moldova deoarece aceasta trebuie să mobilizeze resurse administrative comparativ mai mari decât alte țări cu aspirații europene.

Problemele cu care se confruntă procesul sunt aceleași pentru majoritatea țărilor: suprapuneri de competențe și competiția instituțiilor pentru aceleași funcții; capacitate administrativă redusă; lipsa studiilor și cunoștințelor; eșuarea procedurilor de evaluare a progreselor realizate; rotația cadrelor în structurile guvernamentale; lipsa resurselor financiare; lipsa deprinderilor de a lucra în timpi bine programați și respectând scadențele.

Deși nu există soluții standardizate pentru arhitectura instituțională a managementului afacerilor europene, este clar că necesitatea de a fi consecvent și extrem de coordonat este esențială pentru țările mici.

Un tablou dezirabil al cadrului de management al fondurilor europene ar trebui să aibă următoarele caracteristici:

- un model funcțional de coordonare a procesului de absorbție, fiind clar cine și ce coordonează pe verticală și orizontală, susținut de metode de lucru eficiente;
- rețele operaționale pentru schimbul rapid de informații;
- un sistem inteligent și cuprinzător de planificare, coordonare și monitorizare a procesului de atragere a fondurilor;
- coordonarea eficientă a asistenței tehnice externe și raportarea procesului la posibilitățile bugetare;
- legătura directă cu procesul de reformă a administrației publice;
- limitarea birocrăției și formalității;
- activități permanente de formare profesională, în special, a funcționarilor publici;
- dezvoltarea parteneriatelor (informarea și implicarea publicului).

O radiografie generală a cadrului instituțional pentru managementul fondurilor europene în Republica Moldova scoate în evidență câteva aspecte de actualitate. Moldova a constituit toate instituțiile tradiționale pentru fostele și actualele țări candidate, optând pentru un model relativ descentralizat de coordonare a acestui proces. Astfel, structura principală pentru coordonare, Departamentul Integrare Europeană, este parte a Ministerul Afacerilor Externe și al Integrării Europene. Alte opțiuni, după modelul statelor candidate, ar fi plasarea acestei structuri sub autoritatea directă a Primului-Ministru sau scoaterea acesteia din subordinea oricărei structuri guvernamentale, activând ca unitate quasi-independentă. În primul caz, se obține mai multă autoritate pentru soluționarea disputelor interministeriale și interdepartamentale, precum și rapiditate în coordonarea activităților și luarea deciziilor. În cazul al doilea, se accentuează opțiunea pentru neutralitate, independență și libertate de acțiune. Soluțiile menționate au la bază adesea cultura administrativă și conjunctura politică din țările respective. Modelul aplicat de Moldova are atât atuuri, cât și dezavantaje. Pe lângă celelalte atribuții pe care le îndeplinește în dubla sa ipostază, ministrul coordonează activitatea autorităților centrale de specialitate și altor autorități ale administrației publice care au tangență cu problemele de integrare europeană.

Pe de altă parte, mai este accentuată încă tendința de a se limita la măsuri de politică externă în domeniul afacerilor europene, fiind bine cunoscut faptul că acest proces necesită în egală măsură reforme în plan intern.

Este important să se conștientizeze că țările mici au de gestionat același volum de lucru ca și țările mari, iar numărul mic de angajați poate fi compensat parțial printr-o mai mare descentralizare a sistemului de management al afacerilor europene (creșterea responsabilității ministerelor în coordonarea politicilor sectoriale de integrare europeană).

O a doua problemă care necesită atenție este mecanismul de coordonare interministerială. Politicile europene solicită efortul concertat al tuturor structurilor guvernamentale, iar majoritatea sarcinilor nu pot fi îndeplinite decât prin cooperarea mai multor ministere și altor autorități administrative centrale. Republica Moldova merge pe formula divizării responsabilităților pentru coordonarea implementării. Instituționalizarea unui sistem eficient de coordonare interministerială a acestor politici poate reduce presiunea internă creată ca urmare a dificultății și volumului sarcinilor puse în fața ministerelor, fapt confirmat de majoritatea avizelor Comisiei Europene.

Cu timpul, numărul grupurilor de lucru va crește considerabil, astfel încât coordonarea interministerială în cadrul sistemului actual va deveni o sarcină dificilă. În Estonia, de exemplu, au fost constituite peste 400 de grupuri de lucru și comisii, 115 au aparținut Ministerului Afacerilor Sociale, 98 – Ministerului Finanțelor și 93 – Ministerului Afacerilor Economice. Constituirea grupurilor de lucru specializate de către ministere conduce la percepția că acestea sunt parte a structurii proprii, astfel încât sporește probabilitatea că deciziile și recomandările acestor grupuri să fie implementate. Sistemul ar trebui să fie susținut de Consiliul Înălților Funcționari, o structură existentă în majoritatea statelor-candidate. Aceasta reunește toți viceministrii (secretarii de stat pentru integrare europeană) și șefii subdiviziunilor de integrare europeană din ministere în întruniri ordinare bisăptămânale și ad-hoc, ori de câte ori apare necesitatea. Consiliul Înălților Funcționari va funcționa ca un forum pentru discuții, schimb de informații și experiență, și distribuirea responsabilităților.

Un alt domeniu care necesită un redesign instituțional și dezvoltarea de capacități este coordonarea asistenței tehnice. Dezvoltarea unor sisteme de control financiar pentru monitorizarea utilizării asistenței financiare transpare în opiniile Comisiei Europene privind dosarele de aderare ale țărilor-candidate. Formulele aplicate diferă de la un sistem descentralizat în care fiecare minister coordonează asistența tehnică în domeniul de competență (Bulgaria), până la concentrarea coordonării într-o singură instituție (Polonia, România, Slovacia, Ungaria).

În Republica Moldova responsabilitatea coordonării asistenței externe este partajată între Ministerul Economiei și Comerțului și Ministerul Finanțelor (coordonarea asistenței pentru dezvoltare) și MAEIE (coordonarea asistenței pentru integrare europeană).

În majoritatea ministerelor s-au constituit unități speciale pentru integrare europeană. Adesea acestea sunt multifuncționale gestionând în cele mai multe cazuri și relațiile sectoriale internaționale, ceea ce este tipic pentru statele mici. Alte măsuri care vor contribui la îmbunătățirea capacității administrative sunt adoptarea unor regulamente care să conțină reglementarea structurii, managementului, drepturilor și responsabilităților acestora; adoptarea descrierii funcțiilor pentru experții în planificare strategică, armonizarea legislației și coordonarea asistenței tehnice angajați în cadrul unităților pentru afacerile europene.

Este necesară instituționalizarea unui mecanism pentru un dialog regulat și structurat dintre instituțiile guvernamentale și ONG-uri, agenți economici și alte grupuri de interese. Un model relevant pentru Moldova ar fi cel adoptat de Letonia.

Analiza sumară a acestui model prezintă următorul tablou. Astfel, pentru fiecare din cele peste o sută de activități au fost elaborate așa-numitele Fișe Tehnice de Proiect (FTP). FTP este un element central al Programului Național de Integrare Europeană și poate fi utilizat atât ca un răspuns al Guvernului la deficiențele identificate de Comisia Europeană, la fel ca și o propunere de proiect, plan de implementare a proiectului și formular de bilanț. De regulă, FTP au acoperire sectorială și/sau subsectorială. Pentru a atinge obiectivul unei FTP, trebuie să fie realizate câteva subobiective operaționale cuantificabile (care au rezultate specifice măsurabile). Planul de implementare menționează rezultatul concret, data de începere și de finalizare a implementării.

Pentru asigurarea legăturii cu capacitățile bugetului de stat, ministerele și alte autorități administrative centrale sunt responsabile pentru integrarea priorităților Programului Național în activitatea proprie și solicitarea alocărilor financiare de la buget pentru implementarea acestora. Au preferință solicitările conforme priorităților pe termen scurt și mediu ale politicii afacerilor europene. Eficiența implementării Programului Național depinde de calitatea controlului și coordonării zilnice la nivel de ministere și alte instituții implicate.

Cadrul procedural existent în Republica Moldova vizează în cea mai mare parte mediul intern al administrației publice, pe când relațiile dintre administrație și Parlament nu sunt suficient de bine dezvoltate în procesul de armonizare legislativă. În Parlamentul Republicii Moldova nu există o comisie parlamentară pentru afaceri europene. Funcțiile acestea sunt exercitate de Comisia parlamentară permanentă pentru politică externă și integrare europeană. Membrii comisiei reprezintă toate formațiunile politice parlamentare. Majoritatea parlamentară sprijină obiectivul major al integrării europene.

Comisia parlamentară pentru politică externă și integrare europeană este sesizată în fond pentru avizarea proiectelor de acte normative care au tangență cu integrarea europeană. Avizul acesteia însă este formal, deoarece indiferent dacă un proiect de lege este avizat negativ sau pozitiv, acesta este inclus în ordinea de zi și dezbătut în ședință plenară, astfel încât poate fi adoptat sau respins indiferent de argumentele comisiei. Comisia are pe agendă, în principal, subiecte de politică externă. În general, rolul Parlamentului a fost limitat la acceptarea și urmarea politicii de integrare europeană a Guvernului. Situația impune constituirea unei comisii parlamentare pentru afaceri europene, care să dispună de un statut special și competențe sporite în raport cu alte comisii în avizarea proiectelor de acte normative care vizează afacerile europene. Sunt apreciable eforturile Parlamentului, Guvernului și ale unor ministere de a plasa pe paginile web proprii proiectele actelor normative, în scopul consultării acestora cu toți actorii interesați. Urmează să fie înlăturate neajunsurile și anume – publicarea selectivă și cu întârziere a proiectelor de acte normative, respectarea termenelor rezervate societății civile pentru formularea de expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări ale actelor normative, publicarea integrală a proiectului, incluzând expunerile de motive, avizele sau opiniile instituțiilor publice și a reprezentanților societății civile care s-au pronunțat asupra calității documentului.

În administrația publică locală nu au fost constituite, deocamdată, structuri activitatea cărora ar fi focalizată pe atragerea fondurilor. Procesul de asimilare a asistenței europene are însă o influență crescândă asupra nivelului sub-național (de exemplu, managementul proiectelor finanțate prin fondurile structurale în perioada de preaderare sau implementarea directivelor cu privire la achizițiile publice după aderare). De aceea, se impune constituirea timpurie a unor unități administrative specializate pe integrarea europeană în cadrul administrației publice locale de nivelul doi (actualmente, raioanele, municipiul Chișinău și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia). Acest lucru devine cu atât mai important cu cât din 2007, UE alocă un buget distinct Politicii Europene de Vecinătate, destinat în mare parte administrațiilor locale, fapt care solicită expres dezvoltarea de capacități la nivelul regional, dar și cel local al administrației publice. Reforma administrației publice rămâne o necesitate imperioasă. Angajarea în sectorul public trebuie să se facă pe baza concurenței loiale și în bază de competențe. La nivel local e nevoie de specialiști care pot scrie strategii de dezvoltare locală și regională și pot accesa fonduri în funcție de nevoile de dezvoltare. În cadrul ADR este nevoie de oameni bine pregătiți, cu experiență în evaluarea proiectelor. Toți specialiștii ar trebui să fie motivați financiar și să nu se schimbe în funcție de rezultatele alegerilor.

Lipsa capacității administrative des invocată drept cauză primordială a incapacității de a valorifica fondurile europene nu se poate corecta din moment ce majoritatea localităților nu au nici măcar capacitate financiară. Așadar, în lipsa unei minime consolidări financiare a localităților (prin comasare), capacitatea administrativă va rămâne pentru cele mai multe comunități un vis.

Ce investiții ar putea să facă o comună care nu are bani pentru a-și plăti cheltuielile curente (salarii, telefon etc.)? În cazul acestor primării nu putem vorbi despre posibilitatea de contractare a unor împrumuturi sau de redactare și implementare a unor proiecte din fonduri nerambursabile pentru dezvoltare. Singura lor sursă constantă de venit este statul. O reformă administrativ-teritorială care ar avea în vedere desființarea/comasarea acelor unități administrativ-teritoriale care nu au niciun fel de capacitate financiară rămâne, deocamdată, un deziderat de viitor pentru R. Moldova. Dar fără niște acțiuni bine gândite și corect implementate riscăm să ratăm șansa modernizării administrației publice.

R. Moldova nu este încă racordată la mecanismele europene. Ea are nevoie de lobby intens la Bruxelles, instituțional și privat. Politicienii trebuie să înțeleagă ce sunt afacerile europene. Avem nevoie de parteneriate și colaborări intense cu țări mai dezvoltate din acest punct de vedere. Avem nevoie de vizibilitate, de proiecte și de parteneri în capitala Europei. Transparența, responsabilitatea, eficiența, competitivitatea sunt principiile-cheie care ar trebui să fie pilonii pe care să se sprijine o administrație publică modernă. În R. Moldova toate acestea sunt în faza incipientă.

Distribuția neclară a sarcinilor la nivel național, experiența insuficientă, lipsa capacității administrative atât la nivelul autorităților de gestionare, cât și la cel a beneficiarilor sunt gravele probleme care afectează procesul de valorificare al fondurilor europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de cooperare a Guvernului Suediei cu Republica Moldova, ianuarie 2011 – decembrie 2014, p. 1-15.
2. Zgribuț A., Olaru E. Problema absorbției fondurilor europene în România. SNSPA, RISE, 2011.
3. Verheijen A. J. G. Administrative Capacity Development: A Race Against Time? Scientific Council for Government Policy, The Hague, June 2000.
4. Kulli Viks. 'Europeanisation' of Public Administration in EU candidate countries from Central and Eastern Europe in the context of transformation and integration. In: „Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia,” working paper, University of Tartu, November 2002, p. 23.
5. OECD/Sigma. Preparing public administrations for the European Administrative Space. Sigma papers, no. 23, Paris, 1998.
6. National Programme for Integration of Latvia into the European Union. Riga, 2002, p. 19.

METODE DE CERCETARE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

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

SUMMARY

The complexity of public administration theory and methodology determines appropriate multitude of methods to study public administration. The government is examined not as an isolated phenomenon, but as a set of elements that are in an interconnection and each element corresponds to a specific function and position. The object of study and research methods of science of public administration are dynamic, evolving and completes with new materials according by government development, of scientific and technical progress of society. The object of study and research methods of science of public administration are dynamic, evolving and completes with new materials according by government development, of scientific and technical progress of society.

Studierea formală a administrației publice ca știință este considerat începutul sec. al XX-lea, când mulți teoreticieni și practicieni au comentat rolul agențiilor administrative în realizarea activității statului, când administrația publică s-a intercalat cu procesul de conducere politică și administrativă de stat, devenind o activitate profesională a celor mai active grupuri de oameni. Reprezentanții acestei perioade - Alexander Hamilton și Thomas Jefferson - au studiat și abordat administrația publică de pe diferite poziții. Astfel, Hamilton aborda prerogativele executivului în baza principiilor administrative. Potrivit acestei viziuni, pentru ca acțiunea să fie eficientă, ea trebuie să aibă o direcție clară și o astfel de direcție poate veni dintr-o singură sursă: un sistem executiv unificat. Hamilton susținea, că un singur centru al puterii înseamnă un singur centru al responsabilității. Această preferință pentru un executiv național puternic nu l-a împiedicat însă pe Hamilton să prevadă și careva descentralizări la nivel local.

În contrast, Thomas Jefferson a văzut problema administrării și organizării legată direct de problema extinderii noțiunii de democrație. În teoria administrativă a lui Jefferson sunt punctate două idei principale: a) Guvernul trebuie să fie descentralizat în măsura în care fiecare cetățean să poată participa personal în administrarea afacerilor publice; b) Guvernul trebuie să asigure școlarizarea populației în înțelepciunea politică și trebuie să antreneze cetățenii care doresc să participe în gestionarea afacerilor publice. Jefferson a argumentat poziția sa din punct de vedere legal și al prevederilor constituționale – prevederi care ar asigura responsabilitatea oficialilor.

Autorii americani au adus o contribuție esențială la dezvoltarea științei și practicii administrației publice. [4] Menționăm însă că în administrația publică nu există etaloane, fiindcă fiecărui sistem politic și regim politic îi sunt caracteristice anumite schimbări cauzate de principii speciale, forme de organizare și metode de reglementare și dirijare a proceselor sociale. Legitățile obiective, generale ale activității politice și administrative a statului nu sunt specifice, dar nici nu determină modele concrete de administrare. Modelele de administrare se formează în baza acumulării și analizei experienței naționale și internaționale, a inovațiilor științifice în domeniu. În acest context, știința administrației, ca și alte științe sociopolitice, este o știință internațională. Aceasta știință este o sinteză a cunoștințelor acumulate de cercetătorii autohtoni și străini și o sinteză a practicilor politice și administrative naționale și internaționale.

H. A. Simon, V. A. Thomson, D. W. Smithburg, [5] referindu-se la obiectul de cercetare al științei administrației, subliniază că în prezent se evidențiază trei domenii de interes major în știința administrației. În primul rând, se pune problema modului în care ar trebui organizate sau reorganizate structurile guvernamentale majore (centrale și locale). În al doilea rând, se impune tot mai pronunțat faptul că există un „aspect uman” al administrației publice, că administrația implică tipuri de comportament. Cercetările actuale în domeniul administrației publice se preocupă intens de psihologia comportamentului administrativ. În al treilea rând, revine interesul pentru examinarea teoriei tradiționale a relației dintre politică și administrație și pentru reevaluarea rolului administratorului în stabilirea politicii.

În literatura de specialitate metodologia științei administrației este definită în mod diferit. Astfel, M. Oroveanu ^[3] susține că metodologia științei administrației constă dintr-un ansamblu de mijloace și proceduri utile pentru a studia și înțelege faptul și fenomenul administrativ. În aceeași ordine de idei, Margareta Costea [2] subliniază că metodologia științei administrației reprezintă o totalitate de tehnici de cercetare, analiză și investigare utilizate de specialistul care realizează studierea funcționării și organizării instituțiilor administrative așa cum apar în realitate. Prin urmare, metodologia științei administrației constituie o totalitate de procedee și metode folosite de știința administrației. Metodologia științei administrației are rol de busolă, care dă posibilitate cercetătorului să se orienteze în realitate și să-și determine strategia obiectivă de cercetare a activității și organizării administrației publice.

Caracterul complex al teoriei și metodologiei sale determină și multitudinea corespunzătoare a metodelor de studiere în cadrul administrației publice. Știința administrației, fiind o știință socială, utilizează din celelalte științe sociale tehnicile și metodele de cercetare ale acestora cum ar fi: *cercetarea documentară, metoda sociologică, metoda*

statistică, metoda comparativă, metoda analizei istorice. În același timp, însă menționăm că aceste tehnici și metode urmează a fi adaptate la obiectul de studiu al științei administrației.

Științei administrației îi sunt caracteristice un șir de *metode proprii* de cercetare: metoda cazurilor, metodele de analiză (organizațională, funcțională, sistemică).

Metoda generală de cercetare a științei administrației este metoda studiilor științifice în domeniul activității și structurii administrației publice.

Toate trei categorii de metode se întrepătrund și se completează reciproc.

Administrarea publică este o activitate socială, care se desfășoară în baza relațiilor sociale. Ea se realizează într-un mediu social și testează ea însăși influența societății, mai ales resimte structura socială a societății. În acest context, este indiscutabilă însemnătatea **metodelor sociologice** în cunoașterea științifică a procesului de administrare. Metodele sociologice constituie mijlocul principal de studiere a legăturilor inverse în interacțiunea dintre sistemul de administrare și societate. Metodele sociologice în studierea procesului de administrare sunt importante și prin faptul că ele dau posibilitatea de a realiza analiza științifică la nivel macro- și micro-, de a trece de la un nivel la altul. Metodele sociologice includ: observații, sondaje de opinii, anchetă sociologică, chestionare, interviuri.

Cercetarea documentară. Utilizarea documentelor administrative scrise (acte normative, statistici, organigrame etc.), care vin de la administrația publică însăși, prezintă importanță pentru cercetătorul și specialistul în teoria administrației publice. Analiza acestor elemente de studiu se poate face atât după o metodă de interpretare clasică, care include interpretarea sociologică sau psihologică – studiul stilului activității în administrare – cât și după metoda cantitativă care permite formularea unor reguli sau principii.

Metoda statistică de cercetare a faptelor se caracterizează prin studierea cantității fenomenelor. Ea se utilizează acolo unde fenomenele pot fi apreciate cantitativ, iar valoarea metodei este determinată de comensurabilitatea cifrelor ce permit comensurabilitatea proporțiilor dintre fenomenele evaluate în prealabil.

În procesul de cercetare științifică a administrației publice un rol important îi revine **metodei comparative**. Esența acestei metode constă în evidențierea trăsăturilor de asemănare sau deosebire la două sau mai multe fenomene. Comparația este o premisă importantă a generalizării teoretice. Ei îi revine un rol semnificativ în deducțiile făcute prin analogie. Judecățile care exprimă rezultatele comparației dezvăluie conținutul noțiunilor despre obiectele comparate. Metoda comparativă este valabilă numai pentru fenomene comparabile, dar cu ajutorul acestei metode se pot analiza și fenomene diferite: autorități publice de același gen din cadrul aceluiași stat sau similare din diferite țări.

Metoda istorică dă posibilitate teoriei administrației să cerceteze administrația publică în perspectiva și dezvoltarea sa istorică, în evoluție. La studierea teoretică a problemei obiectului este necesar să se țină cont de istoria concretă a fenomenelor administrative. Aceasta înseamnă a studia administrația publică din punctul de vedere al faptului cum și de ce a apărut, prin ce etape de dezvoltare istorică a trecut, la ce nivel de dezvoltare a ajuns la etapa actuală, perspectiva de dezvoltare pentru viitor.

O metodă specifică utilizată în știința administrației este **metoda studiilor de caz**. Cazurile concrete se pot referi fie la o problemă generală (elaborarea unei lucrări, determinarea unui plan de urbanism), fie specială (revocarea unui funcționar, examinarea plângerii unui administrat). Cazul poate fi studiat și dezbătut într-o instituție universitară sau într-o organizație abilitată pentru formarea și perfecționarea funcționarilor publici. Studiul și discuția generează soluții pentru îmbunătățirea organizării administrative, identifică tendințele generale de dezvoltare a sistemului administrativ existent.

Metoda studiilor științifice în domeniul administrației publice este o altă metodă aplicată în știința administrației publice. Metoda studiilor științifice include realizarea *studiilor parțiale* (un serviciu public, o autoritate a administrației publice, un corp de funcționari publici etc.) și realizarea *studiilor globale* (de ansamblu). În această categorie intră investigațiile cu caracter general, abordându-se în mod sistematic, ansamblul problemelor administrației publice.

Metodele de cercetare în știința administrației au drept scop elaborarea generalizărilor, recomandărilor de importanță teoretică și practică. În acest context, în scopul alegerii celei mai adecvate metode de cercetare în știința administrației trebuie să se țină seama de totalitatea problemelor și situațiilor reale existente în administrația publică.

În elaborarea generalizărilor, știința administrației se bazează pe faptele și fenomenele sociale legate de procesul administrării din interiorul unei instituții administrative, precum și în relațiile acesteia cu publicul. După cum menționează M. T. Oroveanu în lucrarea „Tratat de știința administrației”, știința administrației nu are posibilitatea să recurgă la experiențe, în același grad ca în științele naturii. În unele compartimente se pot face experiențe ca, de exemplu, în materia tehnicii de lucru (dimensiunile unor formulare, culori deosebite ale fișelor pentru diverse forme de dosare, utilitatea lor pentru reducerea dosarelor etc.)

Un rol deosebit în cercetarea administrației publice are analiza sistemică și analiza situațională. Analiza sistemică se bazează pe patru principii: [6]

- a) interacțiunile în interiorul unui sistem constituie un sistem de comportament;
- b) nu se poate interpreta în mod util semnificația acestuia dacă se consideră că sistemul există într-un spațiu vid, trebuie să-l situăm în raport cu mediul său biologic, social, fizic și psihologic;
- c) acest sistem este un sistem deschis, ceea ce înseamnă că el trebuie conceput ca supus influențelor care rezultă din alte sisteme;

d) sistemul trebuie să aibă capacitatea de a reacționa la perturbări și, prin aceasta, de a se adapta condițiilor în care el se găsește.

Complexitatea și aspectul multilateral al administrației publice necesită cercetarea faptelor în totalitatea și interdependența lor. În acest context, sistemul administrației publice se examinează nu ca un fenomen izolat, dar ca o totalitate de elemente care se află într-o interconexiune și fiecărui element îi corespunde o poziție și o funcție anumită. În același context, prin prisma analizei sistemice administrația publică este examinată ca un sistem funcțional care posedă stabilitate, dar în același timp, ca un sistem ce se dezvoltă și se schimbă încontinuu.

Analiza sistemică aplicată în știința administrației reprezintă o totalitate de metode, folosite pentru pregătirea și argumentarea deciziilor în probleme complicate din administrația publică. Procesul de soluționare a problemei trebuie să înceapă cu formularea clară și concretă a scopului. În acest context, problema trebuie să fie examinată ca un tot întreg, ținându-se cont de consecințele și interlegăturile deciziilor luate fiecare în parte. Este necesar de a depista și analiza căile alternative de atingere a scopului. Scopul subdiviziunilor în parte nu trebuie să fie în conflict cu scopul organizației. Esența principală a analizei sistemice o constituie construirea modelului (sau a modelelor), care reflectă toți factorii și interlegăturile situației reale, care pot apărea în procesul implementării deciziei luate.

Analiza sistemică distinge sistemul administrației publice în două părți: interiorul și exteriorul acestuia. Interiorul include scopul, obiectivele, structura, resursele și tehnologiile administrației publice, iar exteriorul cuprinde toate sistemele situate în exteriorul sistemului administrației publice și care influențează activitatea acestuia.

Ideea principală a abordării sistemice conchide în recunoașterea interlegăturii și interdependenței elementelor, subsistemelor și întregului sistem al administrației publice cu mediul extern, adică cu societatea în întregime.

Analiza funcțională determină și evidențiază rolul administrației publice în viața socială prin prisma funcției pe care o îndeplinește sistemul administrației publice în sistemul social. Analiza funcțională accentuează două aspecte: *diferențierea și disfuncțiile organizației*. Diferențierea se bazează pe concepția că un singur element al organizației poate avea mai multe funcțiuni, iar o singură funcțiune poate fi îndeplinită de elemente interșanjabile. Componenta diferențierea organizației reflectă imaginea administrației publice în toate dimensiunile sale. Dimensiunea istorică care elucidează dezvoltarea sa în timp și dimensiunea spațială cu dubla ramificare: orizontală, prin specializarea sarcinilor, repartizate între unitățile de același rang, și verticală prin ierarhizarea activităților, adică a organizării lor pe niveluri separate, dar și subordonate unele altora și ținând în consecință, de o autoritate centrală. Componenta disfuncțiile organizației este axată pe semne ale unei funcționări iraționale a organizației.

Analiza organizațională este fondată pe ideea că „succesul marilor organizații constituie una dintre caracteristicile esențiale a societăților moderne.” În această ordine de idei, analiza organizațională caută analogiile existente între organizațiile de orice natură (publică sau privată), astfel contribuind substanțial la studiul administrației. Analiza organizațională prevede analiza a trei aspecte principale: *autonomia organizației, porozitatea frontierelor organizației și segmentarea organizației*. [1]

Un aport esențial în dezvoltarea administrației publice a adus *abordarea situațională*, apărută la începutul anilor 70 ai sec. al XX-lea. Adepții abordării situaționale în administrația publică susțin că structuri optime nu există. Administrația publică trebuie să fie organizată în așa mod, încât ea să fie la nivelul complexității și dinamicii societății. Ideea principală a abordării situaționale este analiza situației, adică o trusă concretă de circumstanțe, care influențează substanțial autoritățile publice concrete în perioade concrete.

Deși abordarea situațională recunoaște legitățile generale ale procesului de administrare, metodele specifice, care trebuie să le utilizeze conducătorii în atingerea scopului pentru fiecare nivel de administrare și în fiecare organizație, pot varia semnificativ. În cadrul analizei situaționale conducătorii trebuie să determine permanent ce tip de structură sau metode de conducere sunt eficiente pentru situația concretă. Succesul abordării situaționale depinde în mare măsură de alegerea corectă a schimbărilor situaționale, care determină evoluția procesului de administrare. [6]

Administrația publică este alcătuită dintr-o multitudine de fenomene administrative a căror amploare și complexitate se află într-o amplificare permanentă. În acest context, obiectul de studiu și metodele de cercetare a științei administrației publice au un caracter dinamic, evoluând și complectându-se cu materii noi în funcție de dezvoltarea administrației publice, de progresul științific și tehnic al societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., Administrația publică, LuminaLex, București, 1999, p. 68.
2. Costea M., Introducere în administrația publică, București, 2000, p. 15-16.
3. Oroveanu M., Tratat de știința administrației, București, 1996, p. 96.
4. Elizabethann O'Sullivan, Gary R. Rassely, Mauren Berner, Research methods for public administration. Pearson Longman, 2008, 500 p.
5. Simon H., A., V. A. Thomson, D. W. Smithburg, Administrarea publică, Chișinău, 2003, p. 19-20.
6. David Easton, Analyse du systeme politique. Paris, 1974.
7. Василенко И. А., Административно-государственное управление в странах запада. Москва, „Логос”, 2001, с. 27.

DIMENSIUNEA IDENTITARĂ ÎN MODELUL SOCIAL AL NOILOR DEMOCRAȚII

Ana PASCARU,
doctor habilitat în filozofie, conferențiar cercetător,
profesor asociat la Universitatea New-Port, SUA

SUMMARY

This paper is concern on the identity in the social models in the new democracy. The author involves the evolution changes into identity, from the individual one, to the societal, especially according it to social models of new democracies, emerged in post-soviet societies, including Moldavian social model. Also, analyses the necessity to depoliticize the problem of identity and draws the picture of cultural identity in multicultural realities.

Key-words: identity, social models, value, administrativ organizations, new democracy.

Încercarea de a stăruii asupra identității în modelul social face parte din lungul drum al căutărilor autorului în condițiile cuantumului de informații net inferior cerințelor, în care deschiderile pentru a face față provocărilor erau doar în stare incipientă, astfel că abordarea teoretică nici pe departe nu facilita apropierea de realitatea socială. Cu atât mai mult cu cât realitatea socială se completa cu segmentul societăților în curs de formare ca urmare a voinței politice, inclusiv în cazul celei moldovenești. Pe de o parte, segmentul din noile democrații care *nolens volens* completează/bulversează arealul realității sociale. Pe de altă parte, încadrarea acestui segment înseamnă redimensionarea cadrului existent al realității sociale, catalizându-se identificarea și fructificarea oportunităților necesare. Oportunități printre care se numără și cea legată de dimensiunea identitară în modelul social al noilor democrații.

Desigur că realitatea segmentului invocat, bulversată și înlănțuită într-un mod cu mai multe necunoscute în edificarea societăților în devenire, rămâne dificil de sesizat importanța dimensiunii identitare. De ce deoarece, implozia megasocietăților, în special a celei sovietice, și libertatea obținută au devenit valori efemere pentru noile democrații, pentru că colapsul nu este deloc facil de convertit în activități eficiente. Convertire ce presupune schimbări profunde - de la susținerea politică în transformarea cadrului legal, redimensionarea organizațională pe verticală și orizontală a instituțiilor sociale, până la administrarea comunitară în vederea satisfacerii urgențelor și canalizării energiilor acumulate. Și nu în ultimul rând, derularea acțiunii de demontare a identității ideologice prin activități scontate în asigurarea identității individuale, de grup sau societale în condițiile în care circulația indivizilor de odinioară făcea parte din politica de deznaționalizare a sistemului totalitar, abolind pilonii identității etnice și comunitare a autohtonilor. [1]

În acest context, demersul identitar în noile democrații este mult mai profund și necesită a fi tratat în continuare cu multă precauție, iar elaborările programelor social-economice urmează să includă și un compartiment de integrare identitară. Or, societățile respective se caracterizează printr-un număr sporit de vorbitori de limba rusă și, chiar dacă patria lor istorică nu este Federația Rusă, pierderea privilegiilor în mentalul lor este egală cu pierderile identitare. Nu este vorba doar de generația foștilor demnitari care și-au ales viza de reședință în afara metropolei, dar și de unii reprezentanți ai generațiilor de tineri care se află sub influența vârstnicilor sau cea a tehnologiilor politicianiste. Drept exemplu concludent ne poate servi experiența societăților baltice, în care asemenea programe se implementează de mai mulți ani și numărul celor nemulțumiți de noile cerințe devine tot mai mic, inclusiv cele ce țin de contribuția la constituirea identității societale, care nicidecum nu înseamnă renunțarea la cea etnică, confesională sau de alt gen.

Reflecțiile identitare din cadrul societății în curs de formare vin să suplinească partea distinctă a cercetărilor care se perpetuează. Necesitatea abordării respective ține de identificarea nu atât a specificului comunității, cât de cauzele care alimentează perpetuarea și conexiunea fie spre diversitate în unitate, fie diferențele în divergențe autoizolatoare. Incontestabilă este experiența societăților în curs de formare în lungul drum al căutărilor de oportunități pentru asigurarea echilibrului social și edificarea propriei identități presate și stresate continuu de moștenirea trecutului și de neregulile prezentului. Într-un areal comunitar în plin proces de restructurare organizațională, grație transformărilor schimbării, sporește și numărul incertitudinilor, ce pot avea incursiuni nefaste asupra societăților prospere. Contradicția dintre profunzimea transformărilor schimbării și reflecția ei imprevizibilă în mentalitatea încă colectivistă a individului, amenință în continuare perspectiva perpetuării modelului social în noile democrații. Carențele/efectele crizei socioeconomice, completate cu cea financiar-bancară, declanșate în 2008, natura și impactul acestora pentru toate societățile este mult mai profundă decât cea conștientizată și recunoscută atât pe plan local, cât și internațional. Prognozele asupra impactului crizei de după 2008 sunt foarte diverse, dar au și un punct comun - schimbările iminente vor modifica considerabil nu numai relațiile financiar-bancare și economice, dar și structura mediului social în general. [2] Iar referirile frecvente care se fac la perioada de tranziție este, de fapt, o mușamalizare a realității care

este mult mai dură și cu impact doar parțial sensibilizat. Caracterul tranziției la care se face atâta referire prin modalitățile desfășurării ei în comunitățile postcomuniste continuă să fie o necunoscută nu numai civilizației contemporane. Moștenirea trecutului totalitar care se manifestă în societățile respective, fiind combinată cu fenomenul tranziției, provoacă așteptări neacoperite, dar și consecințe nefaste pentru entitățile vizate. [1]

De asemenea, s-a reliefat și gradul de conștientizare a reprezentanților grupurilor sociale privind contribuțiile acestora la edificarea/menținerea identității societății atât la nivelul instituțiilor guvernamentale, cât și al celor neguvernamentale, adică a actorilor care constituie societatea civilă. Or, identitatea societății se constituie din totalitatea identităților membrilor săi, începând cu nivelul individual, de grup (etnic, confesional, comunitar) și până la cel organizațional. Pentru început această identitate se constituie prin eficientizare, fiind orientată spre utilizarea posibilităților ce se întredeschid - de la cele personale până la cele de grup. Dar adeseori și dezideratele celor ce au pretins că numai prin intermediul schimbărilor declanșate este posibilă realizarea intereselor de grup, s-au pomenit ajunsse la limanul incertitudinilor. Se întâmplă astfel deoarece între timp, față de transformările schimbărilor, se implică sau sunt impuse să se implice și alte grupuri sociale afectate. Societatea deseori este forțată să apeleze la raționament și flexibilitate pentru a asigura starea de normalitate pentru conviețuirea grupurilor sociale, prin acest mesaj edificându-și propria identitate. Iar grupurile sociale, în condițiile în care declanșează acțiunile, aproape că nu mai sunt în stare să perceapă semnificația timpului pentru instituțiile sociale, iar promptitudinea cu care se accede și se găsesc soluții intru satisfacerea cerințelor reflectă nivelul organizațional al instituțiilor abilitate din societate. [3] Ceea ce înseamnă că dacă e ordine/dezordine în societate, atunci aceasta reflectă intervențiile și reacțiile bine/prost organizate ale tuturor instituțiilor abilitate, deoarece greșit interpretate și ieșite de sub control, provocările sociale pot fi ușor utilizate, acestea întrunind interese de grup, corporative, formațiuni din opoziție sau de orientare extremista până la implicațiile factorului extern, care catalizează procese ireversibile, inclusiv divizarea/prăbușirea societății pe criterii artificiale.

Un alt element, deloc de neglijat în obținerea concilierii și edificării propriei identități în noile democrații, ține de monitorizarea transformărilor schimbării la nivel de structură socială. Din punct de vedere politic, s-a optat pentru democratizare și schimbarea sistemului politic, inclusiv a modelului de organizare, transformările de delimitare la nivel de grup social, în interiorul grupurilor constituitoare necesitând timp social mai îndelungat, chiar dacă acesta nu-l poate acorda nimeni. Totuși legea participării prin care opoziția de interese dintre grupuri, în condiții generale, îi poate determina pe membrii unui grup să accepte pasiv o situație contrară. Acest efect pervers a constituit obiectul de studiu al lui M. Olson, [4] care constata că pasivitatea de care dau dovadă membrii grupului este rezultatul faptului că, având un interes comun și mijloace de a-l atinge, nu întreprind nimic, în general, pentru a-l realiza. Explicația acestui fenomen este că comunitatea de interese, chiar dacă este evidentă pentru toți, nu e suficientă ca să promoveze acțiunea comună, ce permite realizarea interesului tuturor. Ceea ce semnifică faptul că logica acțiunii colective și logica acțiunii individuale sunt două lucruri diferite.

Studiile întreprinse asupra societății în formare denotă că schimbările la nivel de structură socială completează sursele care alimentează starea contradictorie a identității. Este vorba de perioada constituirii grupurilor sociale, raportarea acestora la etnie, confesie, mediu de reședință și/sau proprietate, de rând cu contribuția lor la procesul de conciliere și edificare a propriei identități. Grupuri respective au fost lipsite și ele de experiența proprietății private, aceasta fiind exclusă de sistemul de odinioară, ceea ce a facilitat pavarea drumului către servitute, [5] continuând să rămână ușor vulnerabile. Și pentru ca încetățenirea proprietății private să se afirme, este nevoie de timp și de un cadru legal adecvat pentru a se integra și contribui la edificarea identității societății din care sunt parte. Spre deosebire de comunitățile ce n-au cunoscut experiența comunistă, în noile democrații grupurile constituante care se dau drept reprezentative din punct de vedere social, în realitate au un spectru destul de divers - de la destabilizări sociale până la violență și intoleranță cu caracter ideologic, confesional, șovin sau naționalist. La fel sunt și acțiunile, întreprinse de diferite grupuri, care deseori nu sunt definitive, asemănându-se mai mult cu o masă inertă, a căror acțiuni sunt inconștiente. Iar ceea ce în aparență pare a fi manifestare de intoleranță, autoritarism și conservatism, nu e altceva decât respingerea sau acceptarea în bloc a opțiunilor, ideilor și credințelor care le-au fost sugerate, considerându-le fie adevăruri absolute, fie erori nu mai puțin absolute. [6] Frecvent se întâmplă așa cum sunt și credințele determinate de sugestie, în loc să fie susținute pe calea raționamentului. De fapt, pentru societățile posttotalitare, inclusiv pentru cea moldovenească, acest lucru rămâne în continuare o realitate, care abundă în exemple multiple.

Modalitățile de obținere a consensului în noile democrații au fost examinate și prin prisma corelării componentelor factorului intern în edificarea identității propriei societăți. Motivul unei atare investigații rezidă în lipsa experienței instituțiilor abilitate în identificarea priorităților, necesitatea raportării corelărilor componentelor factorului respectiv la urgențele cetățenilor, comunității și, evident, prezența acestora drept suport în elaborarea și implementarea proiectelor de conștientizare a concilierii pentru fiecare entitate în parte. Or, doar atunci când cetățeanul se regăsește în beneficiile proiectelor în derulare, sporește și numărul lor, al comunităților, devenind promotori ai unei atare înțelegeri, iar valoarea muncii întregeste valorile perene (naționale și generalumane), susținând curățarea și constituirea pilonilor adevărați ai societății. În același timp, pentru fiecare membru al ei, în funcție de propriile aptitudini și capacități, valorile încep să redevină un adevărat izvor de inspirație pe calea propriei afirmări. Concomitent, are loc și fortificarea, pas

cu pas, a factorului intern, chiar dacă continuă să rămână acesta inferior în raport cu factorul extern, ceea ce nu-l absolvă de responsabilitățile legate de implicațiile celui extern în procesul de edificare a concilierii în cadrul societății. [1]

Cercetările au fost îndreptate și asupra intelectualilor, în calitate de sursă care alimentează și dă consistență identității la confluentele dintre spațiile culturale manifeste în societatea instabilă. Necesitatea studierii acestui aspect a apărut din experiența căutărilor, bulversărilor și edificării identității acumulate de noile democrații. Doar în societățile în care mediul intelectual a știut să se impună, sacrificându-și din rațiunea de a fi în numele valorilor generalumane (din care cele naționale/identitare sunt parte componentă) s-a reușit începerea procesului de marginalizare a tributului totalitar. E vorba de condiții în care rațiunea de a fi pentru un intelectual constă în *căutarea adevărului* și în ce măsură acesta rămâne valid și pentru reprezentanții societății Republicii Moldova. Distorsionarea acestui reper, după R. Aron, [7] facilitează pericolul încetățenirii fanatismului și a susținerii filosofiei totalitare a reprezentanților intelectualilor din societățile stabile. Și dacă filosofia totalitară a fost atractivă prin propria alegere a celor din afara spațiului comunist, atunci situația intelectualilor din interiorul frontierelor asupra cărora aceasta s-a răsfrațat a fost și rămâne una catastrofală. Republica Moldova este parte a unui tot întreg prin rapturile exercitate de Imperiul Rus din perioada 1812-1918 și Imperiul Sovietic de la 1944 -1991, pomenindu-se lipsită de propriii intelectuali ca promotori ai valorilor identitare, iar spațiul cultural a fost eliminat/marginalizat și înlocuit cu unul creat artificial – cel moldovenesc. Astfel, rezultatul politicii de deznăționalizare s-a soldat cu încetățenirea în societatea moldovenească a unui spațiu cultural artificial, în care valorile au fost lipsite de conținut, inclusiv cele identitare, pentru majoritatea etnică, ceea ce s-a întâmplat nu și fără concursul unor reprezentanți ai intelectualilor autohtoni, instruiți în școlile sistemului sovietic. Într-un asemenea cadru semnificația frontierelor în căutarea adevărului pentru intelectuali se rezuma doar la dogma marxistă și orice deviere se solda cu consecințe grave pentru ei și cei apropiați. Metodele prevedeau în detaliu orice gen de activitate, iar întreg sistemul (țarist, apoi sovietic) era unul de control și supraveghere. Acest impact se resimte și după două decenii de la implozia aceluia sistem, deoarece numărul intelectualilor din noile democrații, cărora le-a reușit să depășească limitele cadrului, este net inferior în raport cu oportunitățile de care aceștia au avut posibilitate să beneficieze, dar le-au ratat, inclusiv pe cele de deschidere în vederea abolirii filosofiei totalitare și redefinirii căutării adevărului în condițiile societății bazate pe cunoaștere [8].

Investigările întreprinse demonstrează că sistemului i-a reușit fie să angajeze, fie să anihileze/șantajeze implicarea *in corpore* a intelectualilor la căutarea de soluții identitare din aceste societăți. Până-n prezent, nu arareori, puțini dintre cei care se implică pe făgașul refacerii identității, sunt taxați drept angajați ideologic, care se datorează în mare parte și faptului culpabilizării stângii. În această ordine de idei, spațiul Republicii Moldova continuă să demonstreze că rămâne a fi cel mai serios afectat de trecutul totalitar, deoarece și după 20 de ani de la adoptarea Declarației de Independență etniei majoritare de moldoveni/români (aflate în proporție de 78%) i se refuză în continuare dreptul la propria identitate, iar revenirii la spațiul cultural românesc în care circulă valorile, inclusiv cele identitare, i se impută provocarea neînțelegerilor interetnice și divizarea societății. Prin implicarea factorului extern și indulgența conducerii autohtone, manifestările din exterior ale spațiului cultural slav tind să joace rolul celui primordial, la care se mai adaugă și alte prezențe. Depășirea stării respective depinde și de maturizarea mediului intelectual, și de evoluția societății civile, cu condiția ca entitățile date să colaboreze între ele, devenind acea forță în stare să ceară și să taxeze politic, impunându-l să-și respecte promisiunile care țin și de edificarea unui climat de siguranță și trai decent pentru fiecare membru al societății, indiferent de apartenența sa etnică, confesională sau mediul de reședință. [8]

În loc de corolar, semnalarea dimensiunii identitare pentru modelul social din noile democrații, în special în spațiul postsovietic, nu-i altceva decât un omagiu adus celor care au plătit cu propriile destine din respect pentru valorile ce îi definesc. De asemenea, din necesitatea sensibilizării că doar odată cu organizarea instituțiilor în conformitate cu nevoile și necesitățile membrilor societății se formează identitatea organizațională și completată cu cea de grup și individuală se edifică modelul identitar al societății în devenire. Or, în modelul social moldovenesc, identitatea excesiv politizată continuă să fie tratată în calitate de cetățenie, lucru total neavenit și care nu contribuie la depășirea neînțelegerilor acumulate de două decenii încoace. S-a stăruit asupra importanței fructificării oportunităților care s-au deschis și depolitizării identității în societățile în curs de formare. Multitudinea criteriilor prescrise identității au fost confruntate cu realitatea multiculturală, accentuându-se necesitatea conștientizării că, de rând cu cea etnică, aceasta comportă și una cultural asumată. Confluentele identității în noile democrații au fost raportate la specificul manifestării lor în cadrul relațiilor sociale din spațiul Republicii Moldova, iar sursele condiționărilor identitare confruntate cu influența factorului extern. Lipsirea majorității etnice de propriul spațiu cultural conduce la disfuncționalitatea confluentelelor culturale ale societății contemporane – de la depozitarea identitare până la operațiuni militare în cea în curs de formare.

BIBLIOGRAFIE

1. Pascaru A. Societatea între conflict și conciliere: cazul Republicii Moldova. Chișinău: Tipog- Sirius, 2012, 192 p.
2. Taylor Ch. Societatea în era pluralității. Project Syndicate/Institute for Human Sciences, 2010 www.project-syndicate.org/
3. Dahrendorf R. Conflictul social modern. București: Editura Humanitas, 1996, 288 p.
4. Olson M. The logique de l'action collective. Paris: PUF, 1978, 112 p.

5. Haeyk F. Drumul către servitute. București: Editura Humanitas, 2006, 320 p.
6. Le Bon G. Psihologia mulțimilor. București: Editura Antet 1992, 104 p.
7. Aron R. Opiul intelectualilor. București: Editura Curtea Veche, 2007, 368 p. Marxisme imagine. Iași: Editura Polirom, 2002, 232 p.
8. Pascaru A. Societatea între conciliere și conflict. Cazul Republicii Moldova. Chișinău: Editura ARC, 2000, 141 p.

ANALIZA TEORETICO-METODOLOGICĂ A PROCESULUI DECIZIONAL PRIN PRISMA MODELELOR DECIZIONALE

Oleg SOLOMON,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Under the heading of Decision Theory, the literature offers an account of the ways people actually make decisions and a discussion on the mechanisms underlying this behavior. This is called a "descriptive" decision theory. On the other hand, we can also find discussions about the principles to consider making rational decisions. In this case, we have a "normative" decision theory. In this article, we are going to discuss and analyze the normative and descriptive decision theories. Also we'll analyze the main decision models which represent these decision theories.

Activitatea instituțională a autorităților publice administrative reprezintă o agregare a tuturor deciziilor adoptate și implementate de către acestea. Astfel, pornind de la ideea enunțată, se deduce faptul că eficiența și eficacitatea activității administrative sunt în raport de dependență cu calitatea deciziilor adoptate și implementate de către numelele autorități.

Activitatea de elaborare și fundamentare a deciziilor reprezintă un proces complex ce presupune dezvoltarea mai multor etape și subetape, care grupează activități specifice științelor interdisciplinare. Conținutul, numărul și ordinea de dezvoltare a etapelor și subetapelor de elaborare a deciziilor sunt influențate de natura abordării decizionale, ce poate cuprinde modelele normative bazate pe optimizare sau modelele descriptive bazate pe satisfacție. [1, p. 232; 2, p. 64]

Modelele decizionale ce fac parte din categoria abordărilor normative și în centrul cărora se află omul rațional sunt fundamentate pe premisa, că oamenii acționează rațional, generând și selectând într-o manieră logică acel curs al acțiunii, care maximizează rezultatele. Decidentul rațional face apel la obiectivitate și cauzalitate, iar deciziile acestuia sunt logice, inteligente și bine fundamentate.

Modelele normative impun decidentului, ca acesta să ia în considerare un număr mare de cerințe, cu scopul de a selecta acel curs al acțiunii, care generează satisfacția maximă. Selectarea celor mai bune alternative, precum și ordonarea acestora pentru realizarea judecăților de valoare comparată, reprezintă reguli de bază pentru decidentul modelelor normative. [2, p. 64-68]

În cadrul abordării decizionale reprezentate de modelele descriptive, decidentul adoptă o atitudine subiectivă și emoțională în raport cu procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor. Atenția decidentului este una secvențială, îndreptată pentru identificarea unui curs de acțiune suficient de bun, dar nu neapărat cel mai bun. Decidenții abordării descriptive folosesc, de regulă, reguli intuitive stabilite pe baza experienței și aplică raționamente euristice care reflectă expresia intuiției verificate de practica vieții. Acestea permit obținerea unei soluții, fără examinarea tuturor informațiilor referitoare la problema ce trebuie rezolvată. Testarea cursurilor alternative de acțiune se face în baza unui număr redus de criterii sau chiar pe baza unui singur criteriu. [2, p. 64-68]

În cadrul abordării descriptive, procesul decizional se prezintă așa cum se realizează el în activitatea practică a organizației, pe când în cadrul abordării normative procesul decizional este reprezentat așa cum ar trebui să se desfășoare în practica activității de management, pentru a elabora decizii eficiente. [1, p. 233]

În cele ce urmează, vom supune procesului de examinare și analiză modelele decizionale cele mai reprezentative abordărilor decizionale expuse anterior, cu referință la modelul rațional-comprehensiv de luare a deciziilor, modelul raționalității limitate și modelul incremental, însă fără a minimaliza importanța și aportul celorlalte modele decizionale prescrise de literatura de specialitate.

Vom începe cu teoriile raționaliste, care își au originea în raționalismul iluminist și în cel pozitivist, curente care promovau ideea, conform căreia problemele societății umane trebuie și se pot rezolva într-o manieră științifică și rațională. Cu referință la lucrările cercetătorilor în domeniu, [5, p. 158; 6; 7; 8; 9; 10; 11, p. 305] putem constata faptul

că *modelul rațional sau rațional-comprehensiv de luare a deciziilor* este apreciat ca model ideal, care presupune existența unui „*individ rațional*,” ce parcurge etapele de stabilire a unor obiective de soluționare a problemei, de analiză și inventariere a tuturor posibilităților de realizare a obiectivelor, de anticipare a tuturor consecințelor și posibilităților producerii acestora, precum și selectarea alternativei care produce cel mai eficient rezultat în raport cu resursele alocate pentru soluționarea problemei. [15, p. 61, p. 197].

Armenia Androceanu, analizând procesul decizional din cadrul autorităților publice, susține că în cadrul procesului decizional bazat pe modelul rațional-comprehensiv, funcționarul public trebuie să anticipeze consecințele fiecărei alternative luate în considerare, să le analizeze, să realizeze analize factoriale, precum și să întocmească simulări și scenarii decizionale, pornind de la contextul existent. [14]

Criticii modelului rațional-comprehensiv relevă faptul că pentru identificarea celor mai potrivite modalități de realizare a obiectivelor ținând cont de criteriile eficiență, raționalitate și eficacitate, modelul presupune un consum excesiv de timp, de care autoritățile publice administrative nu dispun. Exigența dezvoltării detaliate și multilaterale a fiecărei etape din cadrul procesului decizional solicită costuri ridicate și bugete extinse. [14; 4]

Din considerentul că factorii de decizie nu pot fi exhaustivi în stabilirea alternativelor și în calcularea costurilor pentru fiecare dintre acestea, precum și existența restricțiilor de natură instituțională și politică ce condiționează selectarea opțiunilor și a alegerilor, modelul rațional-comprehensiv este calificat de autori, ca fiind nechibzuit sau de-a dreptul prost intenționat. [5, p. 159] Cunoscutul analist al modelului rațional, Herbert Simon, afirmă că factorii de decizie întâmpină greutăți în atingerea unui nivel de raționalitate comprehensivă pură în deciziile pe care le iau, din cauza că există limite de natură cognitivă impuse capacității acestora de a analiza toate opțiunile posibile, ceea ce îi determină să aleagă opțiuni selectate pe temeiuri de natură politică sau ideologică, dacă nu chiar la întâmplare, fără a lua în considerare gradul de eficiență al acestora. [5, p. 159; 4]

În baza unor descoperiri sociologice, cercetătorul Henry Nicolas afirmă că procesul decizional din cadrul organizațiilor este logic într-o măsură foarte mică, pe motiv că deciziile sunt luate de oameni, iar oamenii sunt mai puțin logici. [16, p. 216]

Modelul rațional-comprehensiv al luării deciziilor începe să se năruiască în momentul în care se confruntă cu viziunea pluralistă a grupurilor de interese multiple și complexe, care se află în raport de emulație pentru supremație. [17, p. 272]

Pornind de la realitățile (obiective estompate, informație insuficientă, situații incerte și greu de previzionat) din cadrul autorităților publice și încercând să ia în considerare complexitatea enormă a proceselor decizionale, unii autori au propus o serie de modele explicativ-interpretative ale deciziei, care, în final, reprezintă niște alternative la modelul rațional-comprehensiv. Aceste modele au apărut din necesitatea explicării procesului decizional prin prisma contextelor reale și naturale de funcționalitate ale organizațiilor cu toate posibilitățile și constrângerile de rigoare. [17, p. 272] Cea mai reușită mulație a modelului rațional-comprehensiv a fost realizată de către H. Simon, care consideră că cei care decid asupra politicilor publice nu sunt în același timp raționali și comprehensivi. Chiar dacă alegerile sunt raționale, aceasta nu înseamnă ca ele satisfac cerințele aspre impuse de modelul comprehensiv. Cei care se află în situația de a decide sunt limitați în activitatea lor de circumstanțele și mediile în care se pregătesc deciziile. Ca urmare, susține H. Simon, *omul este rațional, doar că raționalitatea lui este una limitată*. În mediile organizaționale, puternic orientate spre scopurile și obiectivele care urmează a fi realizate, omul trebuie considerat ca având o conduită rațională, însă limitată și constrânsă de circumstanțe. [6; 7; 13, p. 361; 9; 2, p. 66-72; 17, p. 272; 10; 11, p. 305-327]

Bogdan Băcanu denumeste modelul raționalității limitate drept model organizațional. [9] Henry Nicolas, pornind de la ideea că puterea de judecată a minții umane este limitată la planuri mici și simple, în comparație cu vastitatea și complexitatea teritoriului acoperit de problemele pe care mintea umană ar trebui să le înțeleagă și să le rezolve, autorul consemnează *judecata limitată* a speciei umane. [16, p. 218] Alternativa aleasă în cadrul procesului decizional bazat pe modelul raționalității limitate nu este cea care produce cele mai mari beneficii în raport cu costurile implementării acesteia. Comportamentul rațional limitat nu contribuie la maximalizarea rezultatelor obținute, ci este mai degrabă un model satisficient. Termenul „satisficient,” combină cele două condiții ale raționalității limitate și anume – condiția de satisfacere și condiția de suficiență. Un proces decizional este satisficient atunci când decidentul identifică acele alternative, care sunt satisfăcătoare și suficiente pentru a realiza scopul și obiectivele procesului decizional. [6; 7; 13, p. 361] Deciziile se iau în organizație, astfel încât să satisfacă pe cei care au luat deciziile și să mulțumească destul de mult organizația, pentru ca aceasta să treacă peste problemele cu care se confruntă și chiar să supraviețuiască [16, p. 219] În opinia autorului Mielu Zlate, punctele nevralgice ale modelului raționalității limitate rezidă în neconsiderarea soluțiilor inovatoare și în neclaritatea cu privire la măsura în care procesele de negociere și de influență din organizațiile publice influențează procesul de luare a deciziilor. [17, p. 272]

Studiind administrația publică și instituțiile politice, cercetătorul științelor politice Charles Lindblom constată faptul că din perspectiva luării deciziilor, acestea sunt departe de prevederile modelului raționalității complete care aspiră la idealul rațional deductiv și atunci își propune un scop mai realist și anume – studierea modului în care sunt elaborate deciziile pragmatice. [17] Prim urmare, Charles Lindblom consemnează faptul că factorii de decizie elaborează

politici printr-un proces de efectuare a unor comparații succesive limitate cu deciziile adoptate anterior cu care aceștia sunt familiarizați, astfel încât deciziile luate diferă foarte puțin de cele deja existente, iar schimbările status quo-ului sunt de natură incrementală. [6, p. 160] Această afirmație a constituit temelia *modelului incremental de luare a deciziilor*. [6; 8; 4; 10; 11, p. 305]

Modelul se axează mai mult pe evitarea disfuncționalităților existente și mai puțin pe realizarea obiectivelor decizionale definite, ceea ce înseamnă că multe aspecte ale problemei abordate rămân nesoluționate. [17]

Modelul incremental de luare a deciziilor mai este definit de către Mihaela Vlăsceanu și ca model adaptiv și, în mod sugestiv, îl asimilează cu „știința ieșirii la liman.” [3, p. 275] În literatura de specialitate, modelul mai este cunoscut ca abordare politică. [14; 12]

Modelul incremental de elaborare a deciziilor reprezintă un exercițiu practic mai preocupat de soluționarea cea mai comodă a problemelor, decât de realizarea unor obiective strategice. Ideea centrală a modelului incremental de luare a deciziilor este reprezentată de caracterul negocierilor politice și de condiția existenței compromisurilor între cei implicați în procesul decizional. Alternativele identificate în cadrul procesului decizional exprimă mai degrabă fezabilitatea politică decât dezirabilitatea obiectivelor sociale. Deciziile care se adoptă comportă modificări relativ mici ale procedurilor existente, dar care contribuie totuși la îmbunătățirea situației problematice și care minimalizează numărul de instituții sau persoane „deranjate” de aceste măsuri noi. [6; 14; 12; 4; 3]

Modelul decizional incremental este centrat pe generarea soluțiilor „reactive” la problemele existente și nu pe o abordare „proactivă,” care să identifice alternative sau posibilități inovatorii pentru situațiile problematice. Deciziile se iau în pași seriali și incrementali (crescători), decidentul concentrându-se, în primul rând, pe alternativele considerate familiare și convenabile. Modelul este reticent față de intenția de distanțare majoră față de *status quo*-ul organizațional, întrucât aventurarea în necunoscut și luarea unor decizii cu caracter aprofundat reprezintă o amenințare serioasă pentru însuși procesul decizional. Deciziile obținute în rezultatul desfășurării procesului decizional incremental sunt modificate continuu în timp, iar problemele sociale pentru care au fost luate deciziile se remediază în mod perpetuu în detrimentul unor rezolvări complete și definitive. [6; 7; 14; 12; 3]

Cercetătorul John Forester, criticul cel mai imuabil al modelului incremental de luare a deciziilor, menționează faptul că incrementalismul ne-ar face să traversăm de mai multe ori intersecțiile, fără să știm încotro ne îndreptăm. [5, p. 162] Criticile sunt aduse și pentru caracterul său conservator, care respinge schimbarea și inovația, și pentru natura nedemocratică a acestuia în sensul că procesul luării deciziilor se limitează la negocierile din cadrul unui grup de persoane importante, responsabile cu elaborarea politicilor publice. Modelul incremental este funcțional doar pentru organizațiile publice, unde activitatea instituțională beneficiază de stabilitate și continuitate în realizarea obiectivelor stabile, precum și dispun de cultura de purtare a negocierilor. [5; 6; 4; 3]

În concluzie se impune necesitatea să reliefăm, că fiecare model decizional analizat anterior dispune atât de puncte forte cât și vulnerabile, din aceste considerente ele trebuie aplicate în cadrul procesului decizional în funcție de contextul decizional și de natura deciziei ce urmează a fi luată. Subsecvent, calitatea deciziei adoptate va fi direct proporțională cu calitatea modelului decizional aplicat.

BIBLIOGRAFIE

1. Burduș Eugenia, Căprărescu Gheorghică. Fundamentele managementului organizației. București: Editura Economică, 1999, 512 p.
2. Hîncu Daniela, Ene Nadia. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Editura Lumina Lex, 2003, 350 p.
3. Vlăsceanu Mihaela. Psihologia organizațiilor și conducerii. București: Editura Paideia, 1993, 369 p.
4. Junjan Veronica. Modele cantitative de luare a deciziei. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, VIII, 2002, p. 61-71.
5. Howlett Michael, Ramesh M. Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor. Trad. din engl.: Stela Tinney. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 272 p.
6. Miroiu Adrian. Introducere în analiza politicilor publice. București, 2001, 324 p.
7. William N. Dunn. Analiza politicilor publice. Trad.: Nicolae Drăgușin. Iași: Editura Polirom, 2010, 507 p.
8. Brătianu Constantin. Management și marketing. Curs universitar, 2007.
9. Băcanu Bogdan. Organizația publică: teorie și management. Iași: Polirom, 2008, 350 p.
10. Preda Marian. Comportament organizațional. (Teorii, exerciții și studii de caz). Iași: Editura Polirom, 2006, 249 p.
11. Nilsson Mans, Dalkmann Holger. Decision making and strategic environmental assesment. In: Journal of Environmental Assessment Policy and Managment, vol. 3, no. 3, September 2001. Imperial College Press, p. 305-327.
12. Matei Lucica. Managementul public. București: Editura Economică, 2001, 440 p.
13. Johns Gary. Comportament organizațional. Înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii. Trad. din engl. București: Editura Economică, 1998, 633 p.

14. Androniceanu Armenia. Management public. București: Editura Economică, 1999, 240 p.
15. Herbert A. Simon. Comportamentul administrativ. Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative. Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004, 300 p.
16. Henry Nicolas. Administrație publică și afaceri publice. Trad.: Camelia Boca; Chișinău: Editura Cartier, 2005 (Combinatul Poligrafic), 1156 p.
17. Zlate Mielu. Tratat de psihologie organizațional-managerială, vol. II, Iași: Polirom, 2007, 673 p.

DESCENTRALIZAREA ȘI SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Nina PLOP,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Decentralization has become a reality in many countries, making it one of the most important phenomena of over the past 15 years. In many countries with problems, decentralization appears to be the solution, because it allows quickly identification of problems and search for the most suitable answers. The transfer of authority from one level of administration to another level allows the mobilization of resources, which is the cause of many debates aimed at decentralization. Provinces and communities have unequal financial and human resources. If the State does not compensate such inequalities by providing resources and technical assistance needed, decentralization will lead to significant disparities.

În prezent, termenul de descentralizare este utilizat pe larg în toate sferele vieții sociale, economice și culturale din Republica Moldova. Tranziția de la un stat centralizat la unul democratic și descentralizat a devenit una din prioritățile și condițiile de bază în cadrul procesului de aderare la Uniunea Europeană și valorile general europene. În acest sens, principiul descentralizării este prezent în Constituție și în majoritatea actelor legislative și normative, inclusiv în diverse strategii și programe ce prevăd modernizarea și reformarea sistemului de administrare publică. Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013 stabilește că, „Guvernul va recurge la demontarea „verticalei puterii” și va aplica principiile și normele europene în domeniul administrației publice”. Guvernul conștientizează că „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 flexibile, întemeiate pe supremația drepturilor și libertăților civile”. Totodată, Guvernul se angajează să „asigure corelarea reformei administrației publice centrale cu cea a administrației publice locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice”. [11] Prin urmare, realizarea acestor obiective, necesită elaborarea unor politici în diferite domenii social-economice, care să se bazeze pe analize ample al fiecărui domeniu în aspect de descentralizare.

Strategia națională de descentralizare este principalul document de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997. [7]

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. Acest regim juridic se fundamentează în plan material pe un patrimoniu propriu al unităților administrativ-teritoriale, distinct de cel al statului, care asigură mijloacele necesare pentru satisfacerea intereselor locale.

Descentralizarea administrativă constă în recunoașterea personalității juridice unităților administrativ-teritoriale, existența autorităților publice care le reprezintă și care nu fac parte dintr-un sistem ierarhic subordonat centrului, precum și transferarea unor servicii publice din competența autorităților centrale către cele locale. [6]

Parlamentul Republicii Moldova, în general, promovează o politică de descentralizare a administrației publice și

de fortificare a autonomiei locale. A fost elaborată, mediatizată și aprobată Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015.

Dar se observă din partea administrației publice centrale (în continuare - APC) că ar avea o barieră psihologică, o timiditate, o șovăială în promovarea autonomiei locale. În căutarea soluțiilor efective se fac și cedări, iar în unele domenii, precum poliția, educația, achizițiile publice s-a mers, din contra, pe calea centralizării. Nu întotdeauna APC rezistă presiunii din partea forțelor care fac lobby propriilor interese, nu reușește să adopte soluții echilibrate respectând principiile anunțate, un exemplu în acest sens fiind plafonarea de către parlament a taxelor locale.

Un rol important în asigurarea continuității procesului de descentralizare a administrației publice îl au chiar APL și, îndeosebi, cele de nivelul I prin structura lor asociativă – Congresul Autorităților Publice Locale (CALM). Prin CALM s-a reușit implicarea primarilor și altor aleși locali în discutarea celor mai diverse probleme, proiecte de strategii și legi. Multe ministere, agenții își consultă proiectele de acte normative cu CALM.

În accepțiunea actuală, descentralizarea reprezintă un proces de distribuire și partajare a puterii, responsabilități și resurselor între autoritățile publice centrale și locale în scopul asigurării unei administrări eficiente. Scopul principal al descentralizării este de a asigura cu servicii publice adecvate colectivitățile locale cu participarea lor nemijlocită. Descentralizarea administrativă cunoaște 3 forme principale: *desconcentrare, delegare și devoluțiune*. [1]

Desconcentrarea reprezintă transferarea de competențe, responsabilități și resurse către structurile teritoriale ale autorităților publice centrale special create pentru prestarea anumitor servicii publice de interes național. În cadrul procesului de desconcentrare anumite servicii de stat sunt dispersate și reamplasate teritorial pentru o mai bună funcționare. Raporturile între autoritățile publice desconcentrate și autoritățile centrale se bazează pe subordonarea ierarhică strictă și totală. Autoritățile (serviciile) desconcentrate teritorial rămân parte integrantă în sistemul ierarhiei centrale. În acest sens, reprezentanții autorităților teritoriale desconcentrate nu sunt aleși de colectivitățile locale, nu sunt supuse controlului din partea lor și răspund doar în fața organelor ierarhic superioare, nu și în fața autorităților locale. În prezent, conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 735/16.06.2003, în Republica Moldova există 26 de servicii desconcentrate teritorial. [5]

Descentralizarea nu este o obligațiune în sine. Ca regulă, sistemele administrative combină componentele de centralizare și descentralizare într-un mod complex. Formula exactă de combinare a controlului central cu managementul local depinde de o varietate de factori politici, tehnici și instituționali

O accepțiune largă a termenului de descentralizare înglobează conceptele: guvernare locală, democratizare, modalități alternative de furnizare a serviciilor publice, privatizare, guvernare eficientă etc. Patru definiții ale descentralizării sunt prezentate de Dennis Rondinelli: [4]

1. Într-o primă accepțiune, descentralizarea se referă la restructurarea sau reorganizarea autorității astfel încât să se ajungă la un sistem de coresponsabilitate între instituțiile administrației publice de la nivel central, regional și local pe baza principiului subsidiarității, crescând, astfel, atât calitatea și eficiența sistemului de guvernământ în întregul său, cât și autoritatea și capacitatea nivelurilor subnaționale. Descentralizarea poate, de asemenea, să contribuie la elemente-cheie care țin de o bună guvernare, cum ar fi creșterea oportunităților cetățenilor de a participa în luarea deciziilor economice, sociale și politice, dezvoltarea abilităților oamenilor de a acționa, transparență și responsabilitate crescută din partea instituțiilor statului.

2. În continuarea definiției precedente, o altă abordare ne spune că descentralizarea nu trebuie văzută ca un scop în sine, ci ca un mijloc de a crea un guvernământ local mai transparent, eficient și care răspunde la nevoile cetățenilor și de a crea sisteme de luare a deciziei la nivel local de către reprezentanții aleși. Atunci când se permite entităților locale și regionale să-și administreze propriile interese și se facilitează o relație mai apropiată între autoritățile centrale și locale, înseamnă că sistemele de guvernământ local permit ca nevoile și prioritățile oamenilor să fie cunoscute și fac ca intervențiile guvernamentale să răspundă unor nevoi sociale variate. Lărgind din ce în ce mai mult sfera conceptului de descentralizare, se consideră că implementarea unor strategii care vizează dezvoltarea umană durabilă necesită procese descentralizate, locale și participative prin care se identifică și se soluționează obiective prioritare în domeniile reducerii sărăciei, crearea de locuri de muncă, egalitate între sexe și protecția mediului înconjurător.

3. O a treia definiție se axează pe beneficiile asociate cu procesul de descentralizare. Astfel, ea stimulează căutarea de inovații în ceea ce privește politicile și programele publice, în primul rând, pentru că descentralizarea reprezintă ea însăși o practică inovatoare în structurarea guvernământului.

În cel de al doilea rând, ea încurajează inovația prin aceea că „forțează” administrația locală și își asumă responsabilități noi și cu o arie de cuprindere mai mare în procesul de furnizare de servicii publice locale. Se preconizează că asumarea de noi responsabilități ca urmare a descentralizării presupune de multe ori îmbunătățirea tehnicilor și practicilor în domeniile planificării, bugetării și managementului; adoptarea de noi instrumente; dezvoltarea și pregătirea resursei umane care este necesară pentru furnizarea programelor/activităților descentralizate.

4. Ultima definiție analizată aici face referire la entitățile geografice și politico-administrative care sunt principalii actori în cadrul procesului de descentralizare și reformă administrativă. Din această perspectivă, se consideră că descentralizarea este un fenomen complex care implică numeroase entități geografice, actori societali și sectoare sociale. Entitățile geografice includ nivelurile internațional, național, subnațional și local.

Actorii sociali includ sectorul public, sectorul privat și societatea civilă. Sectoarele sociale includ domenii precum politic, social, cultural și mediul înconjurător. În conceperea politicilor de descentralizare este esențial să se utilizeze o abordare sistemică – să se includă toate aceste domenii care uneori se suprapun, dar în același timp să se ia în considerare specificul fiecăruia și cum el influențează descentralizarea. Dacă luăm în considerare toate aceste dimensiuni și actori implicați în descentralizare, atunci ea poate fi definită ca reprezentând un mix de funcții și relații politice, administrative și fiscale. Toate acestea trebuie incluse în elaborarea unui sistem descentralizat.

Descentralizarea nu este exclusiv reforma sectorului public. Descentralizarea administrativă este doar o dimensiune a procesului de descentralizare de la nivelul unei societăți. Ea implică rolul și relațiile care există între toți actorii sociali – sector public, sector privat și societatea civilă. Atunci când se folosește sintagma de „guvernământ descentralizat” – decentralized governance - se încearcă încorporarea ideii că descentralizarea nu e strict limitată la sectorul public, dar în același timp, își acționează, în primul rând, prin apelarea la administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Cohen, J. M., Peterson, S. B., *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Kumarian Press, 1999, pag. 16 – 20.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.94 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
3. Dennis A. Rondinelli, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank, 1984.
4. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 735/16.06.2003 cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale.
6. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I – II, Ed. Nemira, București, 1996.
7. 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.
8. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
9. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice*, Chișinău: Tish, 1999.
10. Profiroiu A., Profiroiu M., Pradeille A., *Considerații generale asupra procesului de descentralizare în România*, Administrație și Management nr. 7/2006.
11. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2009-2013, Integrarea europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare, pag. 5.
12. *Rethinking Decentralization in Developing Countries - A Discussion Paper*, The World Bank, 1998, pag. 17 – 25.
13. UNDP, *Decentralization: A sampling of definitions*, disponibil online www.undp.org/eo/documents/decentralization_working_report.PDF

STRATEGII ȘI TEHNICI DE FORMARE ȘI PROMOVARE A IMAGINII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat, conferențiar universitar

Olesea SURUCEANU,
masterandă

SUMMARY

This article analyzes the issue of public image. Training and promotion image government authorities is essential for Moldova. Knowledge, development and implementation of strategies and training techniques and promoting the image is essential in maintaining public administration.

Formarea, menținerea și promovarea imaginii autorităților publice constituie una dintre prerogativele în afirmarea statalității Republicii Moldova. În lumea modernă imaginea a devenit perceptibilă, cu relevanță atât morală, cât și

materială. Astfel, modul de funcționare și succesele administrației publice depind în mare parte de percepția socială a acesteia. Imaginea influențează mult activitatea administrației publice.

Reformele în domeniul administrației publice, derulate în Republica Moldova, presupun ca autoritățile, atât la nivel local, cât și central, să conștientizeze rolul informării și comunicării, transparenței și implicării publicului în procesul decizional. Imaginea autorităților publice a devenit un obiectiv prioritar, necesitând aplicarea strategiilor și tehnicilor de formare, menținere și promovare.

Încă în antichitate, întâlnim preocupări privind soluționarea problemei respective prin aplicarea tehnicilor de formare și gestionare a imaginii, deși o teorie bine argumentată din punct de vedere științific în acest domeniu încă nu s-a format. [1, p.105] Marii diriguitori au perceput faptul că formarea unei imagini pozitive este legată de comunicarea în masă, de cunoașterea profundă a psihologiei popoarelor. [2, p.12] Astăzi, gestionarea coerentă a imaginii unei instituții publice înseamnă credibilitate, încredere și sprijin din partea publicului.

În literatura de specialitate se acordă un spațiu destul de extins cu referire la gestionarea imaginii unei instituții publice. Delimitările definitorii relevă că: strategia este un ansamblu de procese și tehnici de elaborare, acțiune și control, orientate către realizarea unui scop specific; [3, 27] modalitatea prin care realizăm planul de acțiune... este o combinație de modalități de lucru ordonate în vederea atingerii, în mod optim, a țințelor și rezultatelor dorite. [4, 55]

Astfel, o strategie trebuie să țină cont, în primul rând, de realizarea identității organizației. Pentru aceasta se identifică factorii strategici, care definesc starea de ansamblu a organizației. Elementele componente ale unei strategii de imagine sunt: scopul și obiectivele urmărite; principalele componente ale imaginii organizației; categoriile de public; canalele de construire și diseminare a mesajului; termenele de îndeplinire a activității; resursele materiale; resursele umane.

Pentru a formula o strategie de imagine trebuie să se țină seama de factorii strategici, care definesc starea instituției, situațiile favorabile care pot fi folosite de aceasta și elementele din mediul social, care influențează negativ activitatea autorității publice. Cei mai cunoscuți factori strategici sunt cuprinși în cadrul analizei SWOT: punctele tari ale organizației (Strengths), punctele slabe (Weaknesses), oportunitățile (Opportunities) și amenințările (Threats). [5, p. 77]

Factorii implicați în analiza strategică pot fi combinați în mai multe feluri.

Strategiile de tip SO se bazează pe utilizarea punctelor tari ale organizației, pentru a se profita de oportunitățile din mediul extern.

Strategiile de tip ST se bazează, de asemenea, pe utilizarea punctelor tari ale organizației, pentru a se contracara amenințările din mediul extern.

Strategiile de tip WO încearcă să reducă punctele slabe ale organizației, pentru a se profita de oportunitățile din mediul extern;

Strategiile de tip WT încearcă să reducă atât punctele slabe ale organizației, cât și amenințările din mediul extern.

Strategia de comunicare în vederea formării unei anumite imagini se elaborează de către structurile superioare ale organizației. [5, p.87] Pentru asigurarea succesului strategiilor de promovare a imaginii este necesar ca activitățile planificate, obiectivele care trebuie atinse și resursele disponibile să fie strâns coordonate, iar pentru a face acest lucru în mod eficient, este necesară organizarea și desfășurarea unei sesiuni de planificare strategică [5, p. 87] printr-o serie de activități de relații publice concentrate și defalcate în timp, care au menirea de a forma, schimba sau menține imaginea unei instituții sau organizații.

Aceasta se desfășoară pe mai multe coordonate: dezvoltarea unui management de înaltă performanță la nivelul organizației respective; dezvoltarea la nivelul organizației a unei strategii de câștigare a încrederii și simpatiei propriilor angajați; [6, p. 29] un funcționar public trebuie să aibă un cult pentru coparticiparea sa la conducerea instituției; o conduită ireproșabilă atât în familie, la locul de muncă, cât și în societate; [7, p.26-27] desfășurarea unei campanii publicitare susținute, iar în anumite situații agresive; [8, p. 32] sponsorizarea, constituie una dintre metodele cele mai des întâlnite și utilizate pentru formarea unei imagini corecte și reale a organizațiilor; [7, p. 35] angajarea unui personal bine pregătit în RP cu o comportare decentă; ondepărtarea celor care comit abateri [8] de la normele deontologiei profesionale; promovarea unor relații foarte bune cu mijloacele de informare în masă. [8]

O strategie corespunzător planificată și implementată poate conduce la realizarea unei bune comunicări între autoritatea publică și populație. Acest lucru va avea efecte relativ favorabile asupra conservării imaginii și, implicit, asupra notorietății și reputației autorității publice.

Un mare rol în promovarea imaginii fie negative, fie pozitive îl au două tipuri de strategii promoționale, care se practică de către mai multe organizații, inclusiv de către instituțiile publice.

Strategia push (de împingere) vizează promovarea serviciului public prin diferite mijloace de distribuție. Efortul promoțional, în special, îl suportă distribuitorul, spre el împinge instituția/autoritatea publică „bunul” său (serviciul public).

Strategia pull (de atragere) vizează direct beneficiarul final (cetățenii), pe care trebuie să-l atragă, determinându-l să utilizeze. În funcție de instrument important în acest scop se folosește publicitatea.

Managerul va decide care dintre strategii se va utiliza, în funcție de condițiile specifice ale organizației. Se poate utiliza una dintre strategii sau ambele, în combinație.

În procesul realizării obiectivelor strategiilor elaborate pentru a-și construi, menține sau ameliora imaginea pro-

prie, instituția/autoritatea publică practică diverse tehnici de promovare a imaginii [9, p. 89-92, 13, 14], cum ar fi:

Utilizarea „efectului Hallou-lui” care înseamnă utilizarea imaginii unei organizații, unui individ sau a unui fenomen ce are deja reputație sau – în cazul fenomenelor – vizibilitate, pentru a obține un plus de credibilitate pentru organizația proprie. Acest efect apare ca un fel de „ecou” al luminii (favorabile sau nefavorabile), emanată de „elementul de reper” considerat. Trebuie să menționăm că „efectul de Hallou” se propagă în mediul intern sau extern al organizației. Se produce un transfer de imagine între organizație și membrii săi, între organizație și serviciile sale sau între organizație și țara de origine. Este un fenomen de comunicare și este în egală măsură un fenomen social. Fenomenul social constă în faptul că se adresează nu numai unui public-țintă, ci întregii populații. Efectul de hallou se regăsește și în cazul imaginilor negative. Astfel, diverse ministere (de Interne, de Justiție etc.), alte autorități publice sunt puternic afectate de imaginea unor persoane suspecte de corupție sau luare de mită. Imaginea depreciată a acestor instituții se reflectă și afectează imaginea lucrătorilor onești din cadrul lor sau al serviciilor furnizate de către aceștia.

Răsturnarea imagologică reprezintă ansamblul de activități de relații publice, care urmăresc schimbarea în timp scurt a caracterului imaginii unei organizații – din preponderent negativă în preponderent pozitivă – prin asocierea produselor și serviciilor acestora cu evenimente pozitive de largă audiență și cu implicații majore în viața și activitatea oamenilor.

Utilizarea unitară a multiplicatorilor de imagine – informarea unitară a multiplicatorilor de imagine – angajați, foști angajați, vecini, mass-media, zvonuri, [10, p. 39] parteneri sociali, investitori, lideri de opinie, reprezentanți ai administrației publice centrale și locale etc. – cu speranța că aceștia vor retransmite semnale și mesaje relativ unitare. [11, 136-138] În realitate, mass-media selectează informațiile care urmează să fie transmise despre organizație și, astfel, ele „impun” publicului o imagine deja „fabricată”, lipsindu-l de posibilitatea să-și contureze o imagine proprie.

Diferențierea imaginii – diferențierea mesajului transmis cu accent strict numai pe caracteristicile proprii organizației. [12, p. 389] De exemplu, oferta electorală a unui partid, sintetizată într-un program politico-economic, se bazează pe aceleași principii, dar trebuie să difere în raport cu ale celorlalte.

Aceste tehnici se utilizează pentru aplicarea individuală sau se pot combina în funcție de scopurile urmărite, de starea imaginii pe care o are organizația, orizontul de interpretare a mediului social în cadrul căruia funcționează organizația, categoriile de interese ale publicului-țintă, caracteristicile spațiului mediatic/informațional în care se construiește imaginea instituției în cauză etc.

Pentru obținerea încrederii publicului larg, instituția publică poate să aplice următoarele tehnici:

- *repetiția aceluiași mesaj*; aceasta are efecte pe termen lung. Ea este independentă de greutatea creditului sau a credibilității mesagerului. Repetarea are ca efect acceptarea.

- *efectul de autoritate*; convingerea este foarte adesea rezultatul unui act de credibilitate. În comunicarea instituțională se recomandă ca lucrurile importante să fie prezentate de o persoană din vârful ierarhiei manageriale. Importanța încrederii asupra credibilității se explică și printr-o experiență directă - ignorăm probleme sau acordăm un dat de încredere oamenilor despre care avem o bună reprezentare. Așadar, percepția umană este direct legată de credibilitate, un element esențial al imaginii.

Aceste tehnici au un caracter de manipulare. Pot fi folosite pentru a forma în ochii publicului o imagine falsă, în special, atunci când performanțele organizației sunt scăzute, iar realizările se prezintă într-o lumină favorabilă. [7, p. 30-31]

Dintre mediile de comunicare în masă cel mai mare efect manipulativ îl are televiziunea. Mesajul televizat favorizează formarea imaginii pertinente în mentalitatea publicului. În tehnicile de manipulare ale opiniei publice, aplicate de toate mediile de transmitere a conținutului informațional, și-au găsit aplicabilitate diferite tipuri de relații publice. Relațiile publice (PR) reprezintă practica de a gestiona răspândirea de informații la nivel de individ, organizație, public. Relațiile publice se materializează în cadrul administrației prin gestionarea comunicării între o organizație și segmentele de public cu care interacționează. În practica relațiilor publice se aplică: PR negru, gri, alb. [1]

PR-ul negru este o activitate conștientă de deteriorare a imaginii unei persoane sau organizații. Este o formă de difuzare a conținutului negativ, inclusiv publicarea la comandă, contra plată, în contravenție cu legislația în vigoare. Tehnologiile de PR negre includ „citirea gândurilor” într-un interviu, jurnalistul adaugă propriile interpretări la spusele respondentului, adăugând concluzii la care cel din urmă nici nu s-a gândit; anonimatul – publicarea unei informații compromițătoare fără a-i dezvălui sursa; minimalizarea – reducerea importanței anumitor fapte; decuparea – scoaterea din context; neutralitatea prefăcută – ex., dezbaterile independente la TV.

PR-ul gri reprezintă conținutul informațional pozitiv sau negativ, furnizat, cel mai adesea, de o sursă necunoscută și poate fi o formă de PR-ul negru intermediar.

PR-ul alb furnizează informații publice despre o anumită persoană sau instituție pentru instituirea rapidă a relațiilor reciproce între instituție și cetățeni și pentru construirea și menținerea unei imagini pozitive a instituției. Imaginea favorabilă facilitează sporirea credibilității și încrederii populației în autoritatea publică.

Concluzionând asupra subiectului abordat, constatăm că prin elaborarea și aplicarea coerentă a strategiilor și tehnicilor putem contribui la formarea, menținerea și promovarea imaginii autorităților publice. Construirea unei imagini pozitive este esențială pentru autoritatea unei instituții publice, având efect direct asupra eficienței funcționalității sale.

BIBLIOGRAFIE

1. Cioaric V. Gestionarea crizelor de imagine. Chișinău: Editura Tenica-Info, 2005. 118 p.
2. Bălan N. Condiționarea psihosocială a comportamentului uman. București: Editura Militară, 1992.
3. Culda L. Devenirea oamenilor în procesualitatea socială. București: Editura Licorna, 1998.
4. Harrison S. Public Relation. An Introduction, London: Routledge, 1995, 128 p.
5. David G. Relații publice – garanția succesului. Ediția a II-a. București: Editura Oscar Print, 2003, 304p.
6. Șerb St. ș. a. Relația cu publicul. București: Ed. Cartea Românească, 1995.
7. Stanciu M., Ionescu M. A.. Cultură și comportament organizațional. București: Comunicare.ro, 2005.
8. Tașnadi Al., Ungureanu R. Relații publice. București: Editura ASE, 2003, 68 p.
9. Dagenais B. Profesia de relaționist. Iași : Ed. Polirom, 2002, 298 p.
10. Deac V., Bogu C. Strategia firmei. București: Editura Eficient, 2000, 304 p.
11. Newson D., Van Slyke Turk J., Kruckeberg D. Totul despre relațiile publice. Iași: Polirom, 2003. 684 p.
12. Jung, C. G., Puterea sufletului. Antologie. Psihologie individuală și socială. București: Ed. Anima, 1994, 230 p.
13. Chiciudean I., Țoneș V., Gestionarea crizelor de imagine. București: Comunicare.ro, 2002, 142 p.
14. Chiciudean I., David G., Managementul comunicării în situații de criză. București: SNSPA, 2011, 165 p.

SCENARII DE EVOLUȚIE A SERVICIILOR PUBLICE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII EUROPENE

Violeta TINCU,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In order for the Republic of Moldova to become a full-fledged member of the European community, our state must organize its public services providing system in accordance with the European requirements. A first step in order to achieve this aspiration has been taken with the conclusion of the Association Agreement between the European Union and the Republic of Moldova, which is particularly focused on modernization and development of executive functions, with the goal of providing quality services to the citizens of the Republic of Moldova. The text of the Agreement allows concluding that the Agreement will directly impact different services which are currently known as "public services" in the Republic of Moldova. Thus, the Agreement stipulates provisions related to transportation and communications, health and educational services, licensing, etc. European integration will obviously generate significant change in their existing situation. It is very difficult to assume how these services will change in the future, but several evolution scenarios of public services may still be developed – from the maintaining of the status quo in some of these public services to the de-monopolization of other ones. Also, the Agreement provides for the possibility for some public services to be delegated to European Union entities in the form nationally known as "conceded management".

Problema serviciilor publice a depășit de mult frontiera statelor suverane, devenind astăzi o problemă internațională. Aceasta pentru că de calitatea serviciilor publice depinde nemijlocit gradul de satisfacere a necesităților sociale, satisfacerea cărora constituie misiunea supremă a administrației publice. Mai mult decât atât, începând cu adoptarea Tratatului de la Roma (1997) și până în prezent, problema serviciilor publice a fost mereu în vizorul Comunității Europene. Absolut toate instituțiile comunitare au fost mai mult sau mai puțin implicate în fundamentarea teoretico-juridică europeană a serviciilor publice. În fine, pentru ca Republica Moldova să devină un membru cu drepturi depline al familiei europene, e nevoie ca statul nostru să-și organizeze sistemul de prestare a serviciilor publice în conformitate cu cerințele europene. [5, p. 56]

Un prim pas în vederea atingerii acestui deziderat este parafarea Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. Astfel, art. 21 al Acordului de Asociere prevede: „Cooperarea se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept. Se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul *prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova*.” [1, art. 21] Mai mult decât atât, art. 22 al Acordului prevede: „Cooperarea va cuprinde următoarele

domenii: (b) *modernizarea serviciilor publice* care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor". [1, art. 22]

Acordul de Asociere va influența, fără îndoială, situația în domeniul serviciilor publice din Republica Moldova. Totodată, în vederea asigurării unei înțelegeri univoce în domeniul conceptelor-cheie, considerăm binevenit de a analiza cum anume sunt reflectate unele noțiuni-cheie legate de serviciile publice în dreptul comunitar.

Astfel, se pare că Uniunea Europeană a încercat o anumită perioadă de timp să evite noțiunea de „serviciu public” în prevederile dreptului comunitar, preferând în schimb o altă noțiune. Astfel, pe 11 septembrie 1996, Comisia Europeană a adoptat comunicatul privind „serviciile de interes general în Europa” - „activități de serviciu comercial, care îndeplinesc misiuni de interes general și sunt supuse, din această cauză, unor obligații specifice serviciului public. Așa este cazul serviciilor de transport în comun, de furnizare a energiei electrice, de comunicații”. [4, p. 212] Prin *Tratatul de la Amsterdam* se introduce o noțiune nouă, aceea de „serviciu de interes economic general”, care cuprinde în sfera sa doar o parte din serviciile publice. [3, art. 7d] *Parlamentul European* s-a arătat a fi mult mai preocupat și mai favorabil în activitatea sa în privința serviciilor publice decât celelalte organe comunitare. Încă la 12 septembrie 1993, el a adoptat o rezoluție privind rolul sectorului public în desăvârșirea pieței comune europene, în care arată că sectorul public are „responsabilitatea de a asigura servicii publice de înaltă calitate (energie, apă, transport) pentru a răspunde nevoilor populației și interesului economic general”. [4, p. 216]

Observăm că această tendință s-a păstrat și în Acordul de Asociere. Deși acordul prevede în calitate de obiectiv „modernizarea serviciilor publice”, el nu definește ce anume include în această categorie, cel puțin, nu în textul de bază (anexele la Acord conțin totuși expres referințe la „servicii publice”). În schimb, Acordul propune două noi noțiuni - „servicii”, care includ orice serviciu în orice sector cu excepția serviciilor prestate în scopul exercitării unei autorități guvernamentale și „servicii și alte activități desfășurate în scopul exercitării unei autorități guvernamentale”, care reprezintă servicii sau activități, care nu sunt desfășurate nici în bază comercială, nici în condiții de concurență cu unul sau mai mulți operatori economici. (art. 203) Totuși Acordul va afecta nemijlocit diverse servicii care, în prezent, în Republica Moldova cad sub noțiunea de „servicii publice” - în mod expres în Acord sunt incluse prevederi referitoare la transport și comunicații, servicii de sănătate, servicii educaționale, licențiere etc. Evident, integrarea europeană va genera anumite schimbări în situația existentă a acestora. Totuși e foarte greu de presupus cum se vor schimba aceste servicii pe viitor, dar considerăm că, cel puțin, din textul Acordului rezultă anumite schimbări atât a misiunii prestatoare a administrației publice, cât și a interesului utilizatorului final.

În rezultat, putem elabora următoarele scenarii de evoluție:

1. **Unele servicii publice nu vor suferi schimbări esențiale în rezultatul eurointegrării.** Astfel, Anexa XXVII a Acordului prevede că UE nu-și asumă „nicio obligație privind tratamentul național și tratamentul pe baza clauzei națiunii celei mai favorizate în ceea ce privește serviciile de sănătate, sociale și de învățământ, finanțate din fonduri publice”. [2, anexa XXVII] De asemenea, UE nu-și asumă „nicio obligație privind tratamentul național și tratamentul pe baza clauzei națiunii celei mai favorizate în ceea ce privește furnizarea de servicii referitoare la colectarea, tratarea și distribuția apei pentru utilizatorii casnici, industriali, comerciali și alții, inclusiv furnizarea de apă potabilă și gospodărirea apelor.” [2]

2. **Unele servicii publice vor fi demonopolizate.** În acest sens, menționăm că Acordul de Asociere pune un accent deosebit pe serviciile publice de comunicații, prevăzând în mod expres la art. 232: „Fiecare Parte asigură că autoritățile de reglementare pentru serviciile de comunicații electronice trebuie să fie *distincte*, din punct de vedere legal, și *independente*, din punct de vedere funcțional, de orice furnizor de servicii de comunicații electronice. În cazul în care o Parte deține proprietatea sau controlul asupra unui furnizor, care oferă rețele sau servicii de comunicații electronice, această Parte asigură *separarea* structurală efectivă a funcției de reglementare de activitățile asociate cu proprietatea sau controlul.”

3. **Firmele din UE vor putea presta servicii publice în Republica Moldova, prin gestiune delegată.** Art. 268 al Acordului abordează „accesul reciproc la piețele de achiziții publice pe baza *principiului de tratament național* la nivel național, regional și local pentru contractele publice și concesiunile din sectorul public, precum și din *sectorul de servicii publice*.” Acesta prevede armonizarea/apropierea graduală/treptată a legislației privind achizițiile publice din Republica Moldova cu acquis-ul comunitar, în special cu Directiva 2004/17/CE de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Capitolul se aplică oricărei autorități contractante și oricărei entități contractante care îndeplinește cerințele definițiilor din acquis-ul comunitar privind achizițiile publice. Capitolul mai vizează organismele de drept public și întreprinderile din domeniul serviciilor publice cum sunt întreprinderile de stat care prestează activități relevante și întreprinderile private care funcționează pe baza unor drepturi speciale și exclusive în domeniul serviciilor publice. Art.274 al Acordului prevede la punctul (b) că „Republica Moldova va acorda acces la procedurile de atribuire a contractelor companiilor din UE, indiferent dacă acestea sunt prezente sau nu în Republica Moldova, în conformitate cu normele naționale în domeniul achizițiilor publice, în condițiile unui tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat companiilor autohtone.” [1, art. 274]

Mai mult decât atât, din textul de bază al Acordului și din documentele anexe putem observa că UE a negociat deosebit de intens acele servicii publice care sunt percepute în literatura de specialitate ca fiind profitabile - energie, transport, comunicații etc., neasumându-și, în schimb, obligații deosebite în domeniul serviciilor publice fără conținut

economic (asistență socială, servicii de sănătate etc.), dar anume la care societatea noastră și are cele mai înalte așteptări legate de eurointegrare.

În concluzie, pentru ca Republica Moldova să devină un membru cu drepturi depline al familiei europene, e nevoie ca statul nostru să-și organizeze sistemul de prestare a serviciilor publice în conformitate cu cerințele europene. Un prim pas în vederea atingerii acestui deziderat este parafarea Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, care acordă o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova. Din textul acestuia reiese că Acordul va afecta nemijlocit diverse servicii care, în prezent, în Republica Moldova cad sub noțiunea de „servicii publice” – în mod expres în Acord sunt incluse prevederi referitoare la transport și comunicații, servicii de sănătate, servicii educaționale, licențiere etc. Evident, integrarea europeană va genera anumite schimbări în situația existentă a acestora. Deși e foarte greu de presupus, cum se vor schimba aceste servicii pe viitor, putem totuși elabora diverse scenarii de evoluție a serviciilor publice – de la menținerea situației existente în unele dintre acestea la demonopolizarea altora sau la delegarea lor de gestiune unor entități din Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. *Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova*, <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=451&id=7189>, accesat pe 04.03.14, 22:25:42.
2. *Anexe la Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova*, <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=451&id=7189>, accesat pe 08.02.2014, 18:43:31.
3. Tratatul din 2 octombrie 1997 de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a altor acte conexe.
4. Nicola I., *Managementul serviciilor publice locale*, Editura AllBeck, București, 2003.
5. Tincu V., *Serviciile publice și integrarea europeană*//Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 22 mai 2007 „Consolidarea administrației publice în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova”, Editura AAP, Chișinău, 2007.

CORELAREA PRINCIPIILOR SUBSIDIARITĂȚII ȘI AUTONOMIEI LOCALE

Marina ALBU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

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; local autonomy; decentralization; integration; european community; jurisdiction; primacy of international law; implementation; principle; fundamental laws; protection; human personality.*

Unele concepții privind subsidiaritatea. Subsidiaritatea este un principiu de funcționare a Uniunii Europene care susține autonomia locală, ceea ce permite ca deciziile să fie luate de către autoritățile care se află cât mai aproape de cetățeni, iar autoritățile centrale acționând doar atunci când intervenția lor este absolut necesară. Pe de altă parte, normele comunitare sunt direct aplicabile, Uniunea Europeană acționând doar atunci când au competența de a interveni. Acest principiu exprimă o viziune comunitară asupra societății, în centrul atenției fiind individul. Din punct de vedere organizațional, acest principiu prevede că fiecare nivel de putere nu trebuie să aibă alte competențe decât cele pe care este în măsură să le exercite.

Depășind astăzi valoarea unui simplu cuvânt, noțiunea de subsidiaritate apare ca purtătoarea unei filozofii politico-juridice, având la bază ideea că puterea statului nu trebuie să intervină decât în locurile în care societatea, în întreg sau în diferite subsisteme ale sale, nu-și poate satisface singură diferitele necesități.

În pofida incertitudinii și fluidității pe care le cunosc limitele și modalitățile sale de aplicare, noțiunea de subsidiaritate a devenit un concept la modă care a cunoscut o nouă valorizare prin poziția privilegiată pe care a ocupat-o în construcția europeană din perspectiva obiectivelor simultane de largire și aprofundare, răspunzând, astfel, criteriului flexibilității prin natura dinamică. [10]

Trebuie menționată conștientizarea incertitudinilor cu privire la definirea și limitele principiului văzute prin prisma diferitelor tradiții juridice și politice. În acest sens, trebuie amintită încercarea Consiliului European de la Edinburgh, din 12 decembrie 1992, de a furniza interpretarea „oficială” și o metodă de aplicare de către instituțiile comunitare a principiului subsidiarității, când s-a constatat că „subsidiaritatea este un concept dinamic care permite largirea acțiunii Comunității când circumstanțele o cer și invers, care o respinge, când ea nu este justificată”, făcându-se, astfel, o încercare de „demistificare juridică a ambiguității politice a subsidiarității”. Aceasta înseamnă că decizia va fi luată la nivelul care asigură eficiența maximă a acțiunii vizate, iar acest lucru, reglementat printr-o decizie a Comunității, explică și **dualitatea** principiului, el fiind în egală măsură un principiu juridic și unul politic.

Dar, dincolo de ambiguitatea sa, s-a putut contura un nucleu de interpretări ce pot fi date acestui principiu. O primă analiză ce se poate face privește abordarea subsidiarității ca principiu de organizare socială. Respingând ceea ce A.Tourraine numea „socializarea politică”, adică influența crescândă pe care statul o are asupra tuturor aspectelor vieții individuale (și deși nu apare ca un principiu fundamental al democrației), subsidiaritatea aduce recunoașterea autonomiei particularilor în raport cu structurile organizatorice și instituționale ale vieții sociale. În același timp, pentru perfectarea sa aplicare, ea presupune formarea liberă a unor grupuri capabile să rezolve problemele care depășesc capacitatea de răspuns la nivel individual, manifestându-se, astfel, și ca o reacție contra individualismului excesiv. Numai în acest mod subsidiaritatea a putut inspira ideologii organiciste – conform cărora părțile nu sunt decât elementele unui tot și ele nu pot avea aspirații diferite de „binele comun” – sau deviații corporatiste. [8, p.906-907]

Este cunoscut faptul că subsidiaritatea a dat naștere la numeroase controverse. Apreciat de unii autori pentru flexibilitatea cu care poate răspunde la nevoia de distribuire dinamică a competențelor între nivelurile de putere din cadrul Uniunii, dar și ale statelor, pentru alți autori flexibilitatea este, de fapt, ambiguitate, ceea ce face principiul inoperant. Însă, în pofida acestor critici, subsidiaritatea a devenit un concept cu o prezență permanentă în dezbaterile europene, aceasta din perspectiva obiectivelor simultane de largire, de aprofundare a procesului de integrare și de conservare a suveranității statelor-membre. [15, p.167]

Unele concepte privind autonomia locală. Într-un stat unitar, autonomia înseamnă dreptul autorității administrației publice locale reprezentative de a dispune de toate prerogativele pentru realizarea pe plan local a satisfacerii intereselor generale ale colectivităților locale respective.

Acest principiu ocupă un loc prioritar între celelalte principii pe care se bazează administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale. Conținutul și aspectele sale complexe rezultă însă din ansamblul reglementărilor cuprinse în dispozițiile legii și reprezintă înțelegerea întregii activități a administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale.

Autonomia locală nu trebuie înțeleasă ca dreptul exclusiv al unei colectivități de a se guverna singură în orice problemă, fără a ține seama de raporturile cu colectivitățile similare sau cu cele situate la niveluri superioare ori la centru. Colectivitățile locale sunt părți integrate din punct de vedere material, teritorial și juridic statului suveran, care asigură autonomia necesară gestionării lor specifice, dar numai în măsura în care acestea se integrează în ordinea juridică a statului. [12 p. 352-353]

Carta Europeană a Autonomiei Locale definește autonomia locală ca „principiu stabilit prin Constituție sau prin legile statelor-părți, care conferă colectivităților locale dreptul și capacitatea de a rezolva și a gestiona, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în interesul populației acestora, o parte importantă din treburile publice.” [1]

Prin garantarea amănunțită a autonomiei la nivel constituțional statul și-a asumat răspunderea într-un mod ireversibil, dar la nivel exclusiv intern. Prin consacrarea internațională a autonomiei locale, statul se angajează la nivel internațional. În acest fel, autonomia locală, raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale locale ies din sfera exclusivă a dreptului intern, din domeniul rezervat competenței exclusive a statului, devenind materie de cooperare și de reglementare internațională. Colectivitățile teritoriale locale și autonomia lor nu mai sunt la latitudinea suveranității absolute a statelor, ci ajung a fi garantate, protejate pe plan internațional de către societatea internațională. [5, p.134]

Acest lucru se poate exemplifica cu două tratate internaționale multilaterale, în cadrul Consiliului Europei:

- Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată în Strasbourg la 15 octombrie 1985 și care a intrat în vigoare la 15 septembrie 1988, fiind ratificată de 30 de state la 15 iunie 1998, încă 5 state aflându-se în faza de semnare;
- Convenția-cadru asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autorităților teritoriale.

Cu privire la fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale, art. 2 din Carta Europeană prevede că principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în constituția statelor semnatare. [11, p. 273-278]

Carta Europeană a Autonomiei Locale este primul instrument juridic multilateral care definește și protejează principiile autonomiei locale, unul din stâlpii democrației pe care Consiliul Europei are ca misiune să o apere și să o dezvolte. Se poate spera că ea va aduce o contribuție importantă la protejarea și întărirea valorilor europene comune.

Corelația principiilor autonomiei locale și subsidiarității. Tot mai frecvent limbajul politic utilizează noțiunea subsidiarității ca deziderat al unei acțiuni politice eficiente, ca opțiune în scopul soluționării repartizării de competențe între puterea centrală și autoritățile administrației publice locale. [10, p. 29]

Corelația principiilor se poate realiza după ce mecanismul juridic european comunitar este înțeles, pentru că cele două principii au evoluat în acest context. Interpretarea dreptului comunitar trebuie să fie uniformă în fiecare stat-membru. Legislația internă a fiecărui stat-membru nu poate modifica efectele juridice produse de dreptul comunitar. În înțelegerea afirmației de mai sus, trebuie să se facă mai multe precizări:

- unele prevederi comunitare sunt direct aplicabile, acest lucru fiind precizat în însuși textul Tratatului C.E.;
- caracterul direct aplicabil nu trebuie privit într-o sferă limitată; când nu este expres prevăzută, aplicabilitatea textului respectiv revine Curții de Justiție pentru interpretare;

- principiul aplicabilității directe presupune efecte atât în ceea ce privește statele și autoritățile naționale (inclusiv instanțele judecătorești), cât și în privința persoanelor, după cum urmează:

- 1) statele nu vor avea posibilitatea de a interveni și de a modifica dispozițiile respective (regulamentele au un regim asemănător cu tratatele, diferența de nuanță intervine în ceea ce privește obiectivele – ele vor avea efect direct pentru că transformarea care ar fi trebuit efectuată în dreptul intern nu a avut loc);

- 2) neimpunându-se obligații persoanelor, ci statelor, prevederile directivelor nu pot fi invocate împotriva acestora. Prevederea comunitară are aplicabilitate directă dacă obligațiile impuse statelor-membre sunt clare și precise și dacă sunt prevăzute și măsuri de implementare:

- dreptul comunitar are caracterul unei ordini juridice interne și chiar dacă din interpretarea textelor comunitare rezultă că principiul aplicabilității directe privește numai statele, practica a demonstrat că textele pot fi utilizate și invocate și de către persoane. [14, p. 46-47]

Eliberată din contextele istorice, ideologice și confesionale, subsidiaritatea ne apare astăzi ca o invitație la regândirea relațiilor sociale într-un context de autonomie locală sporită și la găsirea unui echilibru între libertatea persoanelor și a diferitelor entități existente, pe de o parte, și autoritatea tutelară a statului, pe de altă parte. Astfel, principiul subsidiarității i se pot atribui trei sensuri:

- **un sens filozofic**, prin care, situat într-o transformare dinamică, principiul subsidiarității se află pe punctul de a deveni o grilă de analiză a funcționării societății contemporane și poate unul din ghizii revoluției lor instituționale;

- **un sens juridic** ce rămâne încă confuz, cu o punere la punct împiedicată de obiecții tehnice, dar și de principiu;

- **un sens tehnic**, criteriu de examinare a competențelor diferitelor niveluri ale puterii și de eventuală redistribuire a acestora. Nu este deci un paradox al principiului subsidiarității faptul de a nu-l vedea definit nicăieri (în ciuda importanței lui în mecanismul dezvoltării Uniunii Europene), dar de a constata că multe legislații naționale se referă la el de o manieră implicită, aplicându-l în manieră proprie. De aceea, în mod normal, principiul invocat, mai ales la nivel european și local (supra- și substat), își găsește o definiție în Cartea Europeană a autonomiei locale, care stipulează în articolul 4, el însuși intitulat „întinderea autonomiei locale”. [8, p. 906-907]

Chiar dacă abordarea pe care principiul subsidiarității o stabilește e de natură politică, acțiunea principiului subsidiarității ca principiu general de organizare instituțională tinde să favorizeze autoritatea locală în raport cu cea centrală. Este cert că acțiunile Uniunii Europene, deși privesc cu prioritate aspectul de jos în sus al subsidiarității, nu ignoră aspectul său descendent, în acest mod concluziile Consiliului European definite la întâlnirea de la Corfu din 24 și 25 iunie 1994, evidențiau faptul că „deschiderea și subsidiaritatea constituie concepte esențiale care necesită o elaborare mai atentă ...Uniunea trebuie să fie construită cu contribuția cetățenilor ei”. [13, p. 38]

Se constată că, apelând la același principiu, cele două instituții europene, Consiliul Europei și Uniunea Europeană, se diferențiază în aplicarea lui. Dacă Consiliul Europei promovează în mod primar, difuzarea noțiunii de autonomie locală și regională în organizarea internă a membrilor săi, Uniunea Europeană încearcă găsirea unui echilibru între obiectivul politic de uniune la nivel continental și competențele inițiale ale statelor-membre. [9, p. 401-413]

Putem afirma că, în rezultatul elaborării acestei lucrări, am ajuns la următoarele concluzii: subsidiaritatea este un principiu de funcționare a Uniunii Europene și presupune aplicarea cât mai eficientă a autonomiei locale, el permițând ca deciziile să fie luate de către autoritățile cât mai apropiate de cetățeni, autoritățile centrale neacționând decât atunci când intervenția lor este absolut necesară. Pe de altă parte, normele comunitare sunt direct aplicabile, iar în domeniile exclusive ale Uniunii Europene, instituțiile acesteia au competența de a interveni; principiul subsidiarității reprezintă o modalitate de organizare politică de proximitate, care îmbină necesitatea suveranității cu respectul autonomiei, [15, p.174] aceasta din urmă fiind singura capabilă să asigure diversitatea Uniunii Europene și ajustarea acesteia la obiectivele de extindere și aprofundare a procesului de integrare, dar și de conservare a suveranității statelor-membre, întrucât ideea de subsidiaritate este fondată pe acceptarea societății pluraliste. Chiar dacă abordarea pe care principiul subsidiarității o stabilește e de natura politică, acțiunea principiului subsidiarității ca principiu general de organizare instituțională tinde să favorizeze autoritatea locală în raport cu cea centrală.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985.
2. Constituția Europeană, Roma, 2004.
3. Tratatul Comunității Cărbunelui și Oțelului.
4. Tratatul de la Amsterdam.
5. Tratatul de la Nisa.
6. Tratatul de la Maastricht.
7. Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

Manuale, monografii

8. Alexandru Ioan, Tratat de administrație publică, București, Editura Universul Juridic, 2008, p. 906-907.
9. Alexandru Ioan, Drept administrativ, București: Editura Economică, 2003, p. 401-413.
10. Popa E. Corelația principiului autonomiei locale cu alte principii de drept. Practica judiciară și doctrina europeană, Arad: Servo-Sat, 1997, p. 28.
11. Popescu D., Năstase A., Coman F., Drept internațional public. București: Casa de editură și presă Șansa, 1994, revăzută și adăugită în 1997, p. 273-278.
12. Preda M., Drept administrativ, parte specială. București: Editura Lumina Lex, 2001, p. 480.
13. Ridier J., Europa centrală sau paradoxul fragilității. Iași: Editura Polirom, 2001, p. 38
14. Szekeley Cătălina Ștefania, Corelația principiilor subsidiarității și autonomiei locale – plan comparativ: Republica Moldova și România, Teză de doctorat, Chișinău, 2007.
15. Takacs Ludovic, Marțian I. Niciu, *Drept internațional public*, București: Ed. Didactică și Pedagogică, pp. 33- 35.
16. Velișcu Raluca, Principiul subsidiarității în dreptul comunitar, Revista Transilvană de Științe Administrative, Cluj-Napoca, nr. 2, 2004, p.167.

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Яна АЛЕКСЕЕВА,

**соискатель Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины**

SUMMARY

The author of the article describes the important problems of public administration in Ukraine in the context of European integration, analyzes the political and economic situation. In the article are proposed the main directions of foreign policy of Ukraine in its relations with the EU.

Key words: public administration, European integration, foreign policy.

На этапе общественно - политических трансформаций, которые происходят сегодня в Украине, отчетливо прослеживается отсутствие единой системы внешне- и внутривнутриполитических приоритетов, которые воспринимаются обществом как определяющие направления развития государства. Концептуальные основы многовекторности, которые превалировали на протяжении десятилетий в политике Украины, не дают пока возможности сформировать в политической и общественной жизни государства единую и целостную программу национального развития.

Имеющиеся сегодня законодательные акты системно не решают базовые задачи общества, поскольку отсутствует единая позиция в самоопределении будущего. В настоящее время стала очевидной общая тенденция к усилению роли государства и государственных институтов как субъектов политической власти. Исследование проблем государственного управления в контексте интеграционных процессов в Украине являются значимыми и первоочередными в науке государственного управления, особенно в контексте сегодняшних отношений между Украиной и ЕС.

Актуальность данной темы подтверждается также рядом научных исследований в области государственного управления. В частности, из отечественных исследователей проблемы, по мнению автора, следует выделить работы В. Бакуменко, В. Богдановича, В. Бодрова, А. Валецкого, И. Грицяка, Я. Малика, Г. Немыри, В. Андрийчук, И. Бураковского, В. Василенко, Б. Губского, Л. Губерского, А. Демьяненко, М. Дудченко, В. Копейки, В. Новицкого, И. Розпутенко, Г. Сытника, В. Ткаченко и др.

Изучение влияния мировых процессов и международной интеграции на сущность, свойства и другие системные характеристики государственно-управленческой деятельности в процессе реформирования являются особо значимыми.

Трансформация политических субъектов в рамках национального государства требует предварительного постоянства и системности, поскольку в противном случае возникает угроза деформации не только на уровне принципов, целей, общественных ресурсов власти, но и эффективной стратегии развития общества. В системе общественных отношений под влиянием глобализации оказываются принципиально новые тенденции общественного развития на фоне устойчивого противостояния социальных систем, стран, наций и социальных групп.

Государственная власть вполне мотивировано следует детерминировать как инструмент обеспечения существования государства, достижения ее целей. При этом, государственная власть способна влиять на общественные процессы, поведение отдельных социальных групп с помощью специальных органов и учреждений, как составляющих частей единого механизма государственной власти. Государственное управление в системе наднациональных интеграционных процессов должно выступать сегодня как целенаправленное, организационное, системное влияние государства на жизнедеятельность общества.

Анализ и обобщение опыта (зарубежного, исторического и т. д.) функционирования системы органов власти особенно важны в условиях переходного периода, когда объективно существует потребность в сильной исполнительной власти и политически волевом президенте. История передовых европейских государств свидетельствует, что становление гражданского общества, главным образом, зависит от развития личности, формирования идеи индивидуальной свободы, ощущения общественной солидарности, эффективной деятельности органов власти на всех уровнях, децентрализации управления, усиления роли местного самоуправления, существования многопартийной системы. Внедрение постоянных каналов диалога для согласования конфликтующих интересов общественных групп усиливает стабильность политических институтов национальных государств, способствуя формированию базовых основ гражданского общества.

К сожалению, сегодня в Европе существуют устоявшиеся стереотипы относительно Украины, в частности:

- Украина имеет одну из самых коррумпированных систем управления в Европе, что делает невозможным реализацию принципов европейского управления;
- Украина слишком долго жила в системе коммунистического режима, что усложняет восприятие украинцами европейских демократических ценностей;
- Украина является зоной особенно жизненных интересов России, а потому власть Украины всегда будет контролируемой с Москвы;
- В Украине действует малоэффективная система правоохранительных органов, которая в своей деятельности не руководствуется принципами гуманизма, обеспечения прав и свобод граждан;
- Украина является слишком громоздкой для того, чтобы безболезненно интегрироваться в ЕС.

Результаты анализа зарубежного опыта свидетельствуют, что во время принятия конкретного политического решения нужно избегать деформаций, вызванных не только политическими, но и экономическими, правовыми и общественными факторами.

Именно зарубежный опыт позволяет набирать пути для присоединения Украины к общемировым процессам регионализации и интеграции. При этом, следует отметить, что это вовсе не означает механического переноса положений и законов других стран в законодательство Украины. Необходимо учитывать специфику и особенности экономического и политического развития государства, его потенциальные возможности на мировых рынках.

Процесс реформирования государственного управления в Украине в условиях интеграционных процессов - это упорядоченная реализация интересов национального сообщества в пределах интеграционного объединения. Каким бы не было интеграционное объединение, оно должно способствовать повышению эффективности государственного управления и минимизации возможных потерь (из-за конфликтности национальных позиций в развитии интеграционного процесса).

Общеввропейские правовые принципы интеграции в ЕС – так называемые «Копенгагенские критерии» (1993 г.) – отражают европейскую систему демократического развития: функционирование рыночной экономики, развитие институтов гражданского общества, обеспечение прав и свобод человека, способность формировать общие принципы осуществления государственно-управленческих решений.

В современных же условиях реформирования государственного управления основой политической

стратегии государства должна стать направленность на обеспечение оптимального распределения ответственности между Президентом Украины, Верховной Радой, Кабинетом Министров, органами судебной власти за состояние дел в государстве. При этом, оппозиционные силы не должны разжигать гражданское противостояние и захватывать власть путем переворотов, кровопролития и сознательного разделения общества на «своих» и «чужих». Демократические европейские принципы, основанные на свободе и правах человека, не имеют ничего общего с проявлением экстремизма, незаконных силовых действий, уничтожения памятников и актов вандализма.

Сегодня необходимо формирование общественного восприятия Украины как европейского государства с развитыми институтами политического представительства: институтом Президента, институтом политических партий, институтом депутатов всех уровней, особенно наиболее приближенного к гражданам уровня управления - института местного самоуправления, которые способны решать возникающие проблемы в украинском обществе.

Отсутствие стабильного национального консенсуса по ключевым вопросам внутреннего развития и внешней политики образуют крайне негативный фон для отношений Украины с ЕС и угрожают превратить Украину в страну-аутсайдера. Подобные угрозы и неуверенности есть и в сфере экономики. Правовое поле не создает достаточной безопасности для инвесторов и кредиторов, кроме того, способствуют возникновению торговых споров, и ограничивает потенциал регионального экономического сотрудничества.

Такая ситуация возникла в результате целого ряда фактов, а именно:

1. В Украине только разворачивается процесс определения того, какие фирмы и товары должны формировать внешний торговый профиль страны в средне- и долгосрочных периодах.

2. Экономический кризис тормозит выход на мировой и европейский рынки. Следует еще отдельно отметить, что именно экономический кризис является причиной того, что Украина не может (за небольшим исключением) полностью использовать квоты, установленные ЕС на ввоз украинских товаров.

3. Интеграция Украины в европейскую экономику также тормозится структурой производства, унаследованной от СССР, в прошлом Украина специализировалась преимущественно на выпуске промежуточной промышленной продукции, тогда как производство конечных товаров находилось за пределами республики.

4. В Украине нет сегодня высокотехнологического производства на основных предприятиях страны. По этой причине значительная часть украинских изделий не имеют достаточной конкурентоспособности или совсем не конкурентоспособны на мировых рынках.

5. Европейский рынок достаточно насыщен товарами с низкой степенью обработки, промышленными товарами потребительского назначения и сельскохозяйственной продукцией.

Украинским экспортерам еще явно недостает опыта деятельности на внешних рынках. Часто международное сотрудничество тормозится из-за недостаточной поддержки производителей со стороны соответствующих министерств и ведомств.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что украинский импорт из региона ЕС лишь приблизительно на 60% покрывается украинским экспортом.

Так что существует негативное сальдо взаимной торговли в размере свыше 1 млрд. дол. США. Это не только подтверждает низкую конкурентоспособность украинского экспорта на рынках ЕС, но еще также и то, что европейские страны рассматривают Украину преимущественно как рынок сбыта для собственных товаров.

Кроме того, не стоит забывать об уже традиционных для внешней торговли Украины «болезнях» и, в частности, о структуре экспорта, ориентированной на товары с низкой степенью переработки.

Вот почему, учитывая особенности современного состояния экономики Украины, можно навести целый ряд аргументов в пользу развития сотрудничества с ЕС:

1. Экономический потенциал ЕС и динамика его развития дают возможность прийти к заключению о том, что Европейский Союз является собой большой рынок сбыта изделий и источник удовлетворения потребностей Украины в самых разнообразных потребительских и инвестиционных товарах. К тому же торговля с ЕС является важным источником поступления свободно конвертируемой валюты, позволяет ограничивать барьер, масштабы которого сегодня угрожают экономической безопасности страны.

2. Сотрудничество Украины с Европейским Союзом необходимо для технологического обновления украинского производства. Другими словами, идет речь о создании производственно-технологического уклада, сравнимого с европейским.

3. В течение десятилетий украинские предприятия были фактически отрезаны от мирового рынка. Поэтому их выход на европейский рынок имеет большое значение как источник опыта и практических умений конкурировать с производителями других стран, разрабатывать и реализовывать стратегию производственно-коммерческой деятельности, сориентированной на мировую конъюнктуру соответствующих рынков.

4. Развитие сотрудничества с ЕС будет способствовать более полному использованию потенциала Украины

как транзитного государства, которое означает увеличение поступлений от экспорта транспортных услуг и развитие соответствующих отраслей промышленности.

5. Одной из тенденций современного промышленного развития есть формирование производственно-коммерческих цепей, участниками которых являются фирмы и предприятия разных стран. Интеграция украинских производителей в такие цепи даст возможность выходить на новые перспективные рынки сбыта, рационализировать собственное производство, гибче реагировать на изменения международной экономической конъюнктуры, обеспечивать стабильное развитие соответствующих производств.

6. Развитие сотрудничества с ЕС неминуемо означает необходимость вводить соответствующие правила и стандарты выработки и реализации экономической политики, поведения первичных экономических агентов. А это, в свою очередь, будет способствовать формированию прозрачной среды производственно-коммерческой деятельности на национальном рынке.

В связи с изложенными фактами можно сформулировать основные направления внешнеэкономической политики Украины в отношениях со странами ЕС:

- а) более полная реализация торгово-экономических отношений со странами ЕС;
- б) своевременное и комплексное осуществление экономических и политических мероприятий, которые являются необходимыми для создания зоны свободной торговли;
- в) решение вопросов, связанных с возможностью присоединения Украины к отдельным европейским программам интеграционного характера, в первую очередь в сферах энергетики, транспорта, науки и техники, информатики, сельского хозяйства отдельных отраслей промышленности, охраны окружающей среды, образования;
- г) стабильная финансовая поддержка и техническая помощь для успешного рыночного преобразования в экономике Украины, что будет способствовать формированию конкурентоспособности украинских товаров на рынке ЕС.

Для создания благоприятной рыночной среды необходимо также развивать научно-техническое производство, используя отечественный интеллектуальный потенциал.

Интеграция Украины в европейское сообщество должна быть комплексной и развиваться одновременно как в экономических, так и в правовых сферах. Для полноправного членства в Европейском Союзе Украине может понадобиться не менее 10 лет.

В последнее время, не только в Украине, но и в странах ЕС в том числе, растет количество евроскептиков, которые выступают за сохранение экономической и политической автономии государства и возможности принимать важные государственные решения самостоятельно.

Тем не менее, если Украина стремиться стать полноправным членом ЕС, она должна развиваться как в экономических, так и в правовых сферах.

Для того, чтобы успешно импортировать успехи других стран и избежать заимствования их ошибок, следует уделять особенное внимание исследованию опыта европейской интеграции стран-кандидатов на вступление в ЕС, что находятся на разной стадии готовности. При этом важно помнить, что такой анализ всегда должен поддерживать и стимулировать соответствующие действия, а не быть просто еще одним аналитическим упражнением.

Европейская интеграция должна стать не только приоритетом для всех властных структур, но и сознательным выбором общества в целом, которое стремится к истинным европейским ценностям.

Исходя из вышеизложенного, следует вывод, что европейская интеграция - это магистральное направление развития континента, которое определит как ситуацию в самой Европе в третьем тысячелетии, так и ее место в мире. Европейская интеграция и членство в Европейском Союзе является стратегической целью Украины потому, что это наилучший способ реализации национальных интересов, построения экономически развитого и демократического государства, укрепления позиций в мировой системе международных отношений. Для Украины европейская интеграция - это путь модернизации экономики, преодоления технологической отсталости, привлечения иностранных инвестиций и новейших технологий, создания новых рабочих мест, повышения конкурентной возможности отечественного товаропроизводителя, выход на мировые рынки, в первую очередь на рынок ЕС. Тем не менее, к процессу интеграции необходимо быть подготовленными, как экономически, так и политически, иметь единую позицию в обществе относительно будущего развития государства и достаточный запас прочности для преодоления сложного переходного периода, который проходило каждое государство перед вступлением в ЕС.

Более того, каким бы не был сценарий будущего развития событий, Украина, прежде всего, должна отстаивать свои собственные интересы на геополитическом пространстве, учитывая возможные стратегические перспективы и всю сложность цивилизационного выбора украинского общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Москва: Юрид. лит., 2007. – 400 с.
2. Бураковський І. Економічні наслідки створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом: кількісна оцінка / І. Бураковський, В. Мовчан // Відносини Україна – ЄС у багатополарному світі: стан і перспективи на майбутнє: Матер. міжнар. конфер. (Київ, 23 листопада 2009 р.). – Київ: Стило, 2010. – 60 стр., с. 36-40.
3. Бабанін О. С. Проблеми і перспективи формування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС / О.С.Бабанін // Стратегічні пріоритети. – № 4 (13). – 2009. – с. 219-224.

ASPECTE PRIVIND CADRUL NORMATIV-LEGISLATIV ÎN DOMENIUL PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Renata ATAMUSOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public-private partnership introduces a new paradigm in proving social welfare and is a mean to achieve multiple goals: reducing public expenditure, improving the quality of public services, enhancing operations of public administration institutions and improving enhances of efficiency for chosen and implemented policies. Public-private partnership boosts political control, liberality management and transparency of public authorities should generate really cheap governance with high quality services and efficient programs.

Conceptul de parteneriat public-privat exprimă o modalitate de cooperare între o autoritate publică și sectorul privat, respectiv organizații neguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri ori companii, pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piața forței de muncă și dezvoltarea locală. Deci problemele majore de interes comunitar pot fi abordate eficient în cadrul creat de parteneriatul public-privat.

Astfel, întrucât domeniile de cooperare sunt diverse, conceptul de parteneriat public-privat nu trebuie asimilat cu forma juridică de realizare a unei afaceri, cum sunt societățile comerciale sau asocierile în participațiune. Pe de o parte, acestea din urmă sunt forme concrete de realizare a parteneriatului. Pe de altă parte, activitățile ce se pot desfășura sub titulatura de parteneriat public-privat pot avea ca scop obținerea unui profit, cum este firesc într-o afacere, dar pot avea în vedere și activități care nu urmăresc obținerea unui profit. Exemple în acest sens sunt serviciile sociale sau activitățile precum întreținerea parcurilor – astfel de parteneriate sunt între autoritățile publice și organizațiile neguvernamentale. [4; 14] Prin urmare, parteneriatul între sectorul public și sectorul privat reprezintă un instrument de colaborare ce ia formă unui proiect de îmbunătățire a serviciilor publice.

Pe plan internațional, parteneriatul public-privat este considerat un aranjament juridic prin care resursele, riscurile și recompensele aferente atât ale agenției publice cât și ale companiei private se combină pentru a asigura o eficiență mai ridicată, un mai bun acces la capital și o conformare mai riguroasă la reglementările legale privitor la mediu și locurile de muncă. Interesul public este asigurat prin introducerea în cadrul contractului a unor prevederi referitoare la efectuarea unei monitorizări permanente asupra modului de derulare a proiectului. În acest mod toate țările implicate sunt recompensate: entitatea publică, compania privată și publicul în general. Viabilitatea economică a unui proiect este apreciată de partenerul privat prin capacitatea acestuia de a genera resurse capabile să asigure finanțarea și remunerarea convenabilă a capitalului investit și a riscurilor la care se expun. [3; 14]

Autoritățile publice ale statelor-membre ale Uniunii Europene de multe ori au recurs la parteneriatul public-privat pentru a realiza proiecte de infrastructură, în special, în sectoare cum ar fi transporturile, sănătatea publică, educația sau securitatea națională. La nivel european, este recunoscut faptul că recurgerea la parteneriatul public-privat ar putea ajuta la dezvoltarea rețelelor transeuropene de transport, care au rămas mult în urma programului, în principal, din cauza lipsei de finanțare adecvată. Ca parte a inițiativei pentru creșterea economică, Consiliul European

a aprobat o serie de măsuri menite să sporească investițiile în infrastructura rețelei de transport transeuropene și, de asemenea, în domeniile inovării, cercetării și dezvoltării, în principal, prin forme de parteneriat public-privat.

Cu toate acestea, deși o cooperare între sectorul public și sectorul privat poate oferi beneficii microeconomice care să permită executarea unui proiect care oferă o valoare adăugată și îndeplinește obiectivele de interes public, recurgerea la parteneriatul public-privat nu poate fi prezentată ca o soluție-miracol pentru un sector public care se confruntă cu probleme bugetare. Experiența arată că, pentru fiecare proiect este necesar să se evalueze dacă opțiunea de parteneriat oferă o valoare adăugată reală în comparație cu alte opțiuni, cum ar fi încheierea unui contract tradițional.

Utilizarea parteneriatului public-privat acoperă arii de interes foarte larg și creează posibilitatea rezolvării unor probleme pe care comunitățile urbane sau rurale le resimt în mod acut în toate aspectele vieții cotidiene. Experiența internațională prezintă exemple ale unor forme de colaborare în numeroase sectoare: *infrastructură* (construcția de autostrăzi, poduri, tunele, rețele feroviare, porturi, aeroporturi etc.); *utilități publice* (operarea și/sau administrarea unor rețele de apă și canalizare, stații de tratare a apei, rețele de transport, spitale etc.); *siguranță publică* (înzestrarea armatei, pază și protecție obiective publice, administrarea unor sisteme de monitorizare a traficului etc.); *domeniul imobiliar și de dezvoltare economică* (construcția de ansambluri rezidențiale, birouri, parcuri industriale etc.); *noi tehnologii în domeniul administrării infrastructurii* (dezvoltarea sistemelor de comunicații electronice etc.); *dezvoltarea urbană* (redefinirea spațiilor urbane în strânsă legătură cu expansiunea demografică și economică); *management financiar* (proiectarea din punct de vedere financiar a necesităților comunităților și identificarea surselor care să permită acoperirea nevoilor cetățenilor); *protecția mediului* (identificarea și remedierea problemelor legate de poluarea și suprasolicitarea mediului înconjurător). [4; 14]

Reglementarea juridică a parteneriatului public-privat își are originea, în primul rând, în normele constituționale, care determină formele proprietății și stabilesc regimul economic din Republica Moldova. Recunoașterea proprietății private și instituționalizarea economiei de piață ca sistem economic a avut drept efect lansarea unor reforme structurale și legislative în vederea asigurării transformării economiei moldovenești de tip sovietic într-o economie modernă, la baza căreia stau principiile liberei inițiative economice și a concurenței loiale. Fiind încurajați de experiența altor țări și susținuți de organisme financiare internaționale, autoritățile publice din Republica Moldova au întreprins un șir de măsuri politice, legislative și administrative, care au constituit pilonii de bază ai economiei noastre. [3]

Odată cu semnarea Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, statul nostru și-a manifestat intenția aderării la Uniunea Europeană, promovând vectorul integrării și alinierii standardelor europene și necesitatea armonizării legislației naționale la legislația comunitară. În acest context, Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179/2008 ținând cont de legislația comunitară având în vedere reglementările conținute în Directiva Parlamentului European și a Consiliului nr. 2004/17/CE din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale; Directiva Parlamentului European și a Consiliului nr. 2004/18/CE din 31 martie 2004 cu privire la coordonarea procedurilor pentru acordarea contractelor de executare a lucrărilor, contractelor de aprovizionare publică și a contractelor de prestare a serviciilor publice; Cartea Verde privind parteneriatele publice-privat și reglementările comunitare privind contractele publice și concesiunile din 30 aprilie 2004.

Acțiunile privind crearea unui cadru normativ favorabil dezvoltării parteneriatului public-privat în perioada anilor 1990-1992 prin liberalizarea sectorului public, fiind adoptate Legea cu privire la proprietate, Legea cu privire la privatizare, Legea cu privire la cooperatie. Acest proces a continuat și în perioada 1995-2007, prin adoptarea unor reglementări sectoriale, și anume: *Legea cu privire la concesiuni* nr. 534-XII din 13.07.1995 reprezintă actul legislativ special din domeniul concesiunii care stabilește subiectele, obiectele, drepturile și obligațiile principale, clauzele obligatorii, condițiile și mecanismele concesiunii bunurilor, lucrărilor și serviciilor publice. Concesiunea este una dintre formele contractuale de bază ale parteneriatului public-privat.

Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.1999 reglementează relațiile legate de apariția, exercitarea și apărarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

A urmat *Legea cu privire la leasing* nr. 59-XVI din 28.04.2005, care stabilește bazele juridice de reglementare a raporturilor de leasing, obiectul leasingului, participanții la operațiunile de leasing, drepturile, obligațiile și răspunderea acestora. Leasingul se consideră o varietate specială a contractului de locațiune, de aceea poate fi în anumite condiții utilizat în cadrul diferitelor modalități ale parteneriatului public-privat.

În acest context evidențiem că *Legea cu privire la parteneriatul public-privat* nr. 179/2008 a fost adoptată în scopul contribuirii la atragerea de investiții private pentru realizarea proiectelor de interes public și al utilizării eficiente a patrimoniului public și a banilor publici. [1] Conform legii cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179/2008, parteneriatul public-privat este un contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile.

O altă categorie de acte legislative sunt cele ce reglementează formele de realizare a parteneriatului public-pri-

vat. Din această categorie putem menționa *Codul Civil al Republicii Moldova* care se aplică asupra contractelor prevăzute de Legea cu privire la parteneriatul public-privat (art. 18, alin. 8).

Legea privind achizițiile publice nr. 96-XVI din 13.04.2007 prezintă interes deoarece constituie actul normativ principal care reglementează orice tip de achiziții publice de bunuri, lucrări și servicii, cu anumite excepții. Dat fiind faptul că parteneriatul public-privat poate apărea sub diferite forme de la cele mai simple, până la cele mai complexe.

Un alt tip de acte legislative reglementează competențele autorităților publice în diferite domenii ale parteneriatului public-privat, regimul investițiilor și impozitarea, regimul proprietății și procedurile de soluționare a conflictelor etc.

Astfel, *Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice* nr. 121-XVI din 04.05.2007 reglementează raporturile ce țin de administrarea și deetatzarea proprietății publice a statului și unităților administrativ-teritoriale, inclusiv modalitățile și condițiile de privatizare a ei. În special, din punctul de vedere al parteneriatului public-privat, această lege prezintă interes deoarece stabilește regimul juridic al bunurilor publice și private, stabilind o serie de condiții și restricții în ceea ce privește posibilitatea lor de a fi incluse în circuitul economic și, respectiv, de a forma obiectul unui contract de parteneriat public-privat.

Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402-XV din 24.10.2002 stabilește cadrul juridic unitar privind înființarea și organizarea serviciilor publice de gospodărie comunală în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv monitorizarea și controlul funcționării lor, precum competențele autorităților administrației publice centrale și locale în acest domeniu. Această lege prevede că una dintre formele de gestiune a serviciilor publice de gospodărie comunală este gestiunea indirectă sau parteneriatul public-privat.

Este cazul să evidențiem *Legea cu privire la parcurile industriale* nr. 182 din 15.07.2010, care reglementează procesul de creare a parcurilor industriale, precum și funcționarea acestora, în condiții de facilitare oferite de stat. Obiectul legii este crearea premiselor necesare pentru dezvoltarea social-economică a regiunilor țării prin facilitarea creării și funcționării parcurilor industriale. Aceste parcuri pot fi create pe principii de parteneriat public-privat – parc industrial creat în baza bunurilor aflate în proprietate publică, integral sau parțial fin resursele financiare ale unui investitor sau din resursele financiare atrase de acesta.

Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 stabilește competențele autorităților publice locale și raionale (consiliile locale și raionale, primarii și președinții de raioane), inclusiv și în domeniul serviciilor publice, gestiunii patrimoniului public local, parteneriatului public-local, concesiunii etc. [2]

Pe lângă actele legislative, mai sunt și acte normative întru asigurarea implementării acestora, aprobate fie la nivel de Guvern, fie la nivelul autorităților administrative centrale sau locale. Actele normative sunt chemate să pună în aplicare prevederile Legii cu privire la parteneriatul public-privat. În acest context, cele mai relevante Hotărâri ale Guvernului se referă la următoarele aspecte: Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia nr. 690 din 13.11.2009; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la reglementarea activității Ministerului Finanțelor nr. 1265 din 14.11.2008; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea efectivului-limită și Regulamentului Agenției Publice subordonate Ministerului Economiei nr. 1008 din 10.09.2007; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat nr. 245 din 19.04.2012; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat nr. 419 din 18.06.2012; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat nr. 476 din 04.07.2012.

În scopul executării prevederilor Legii privind parteneriatul public-privat nr. 179/2008, Guvernul Republicii Moldova a aprobat prin Hotărârea nr. 476 din 04.07.2012 Regulamentul privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat. Acest regulament prevede aspectele metodologice privind realizarea parteneriatelor public-private, precum și documentele standard de aplicare. Regulamentul are ca scop să intensifice responsabilitatea, eficiența și imparțialitatea în procesul de selectare a partenerului privat, să promoveze concurența, să garanteze tratamentul egal și nediscriminatoriu între operatorii economici, precum și să asigure transparența și integritatea procesului de atribuire a contractelor de parteneriat public-privat, în vederea asigurării utilizării eficiente a patrimoniului public și banilor publici.

Adică, în Republica Moldova există un cadru legislativ-normativ și instituțional propriu referitor la parteneriatul public-privat care este în permanență reformat și actualizat. Acțiunile pentru crearea acestui cadru normativ favorabil dezvoltării parteneriatului public-privat au început chiar după proclamarea independenței Republicii Moldova pentru liberalizarea sectorului public. Măsurile întreprinse la nivel național au fost în strânsă legătură cu angajamentele juridice internaționale. Legislația existentă permite implementarea unui șir de forme de parteneriat public-privat.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008.

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.
3. Parteneriatul public-privat. Soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România. București: Institutul pentru Politici Publice, aprilie 2004, 138 p.
4. Barbu Mihai. Parteneriatul public-privat. București: SNSPA, 2006.

ABILITĂȚILE GUVERNĂRII DE EFICIENTIZARE A RELAȚIILOR POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE DIN PERSPECTIVA EUROINTEGRĂRII

Nighina AZIZOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Republic of Moldova is facing now a major political, economic and social challenge. That means more reforms and more pressures on the political and administrative system. Therefore, the relationship between politicians, civil servants and citizens is constantly changing. This article points out the main achievements that were made by the Government of Moldova in terms of improving communications with the coalition partners and building a sense of unity in view of one main goal and one key priority - European Integration. Hence, common ideas and objectives are able to guarantee a most stable and efficient political and administrative partnership in a most unstable society.

Actualitatea studiului eficientizării relațiilor politice și administrative în contextul politic și social actual este argumentată de spiritul activ înalt al elitelor politice, care decid vectorul și conținutul proceselor politice, gradul de implicare și influență a statului în problemele economice și dezvoltarea relațiilor antreprenoriale. Totodată, relațiile politice care sunt stabilite și formalizate între actorii politici și funcționarii publici, pe de o parte, între actorii politici și cetățeni, pe de altă parte, reprezintă și constituie esența regimului politic care, la rândul său, influențează eficiența și calitatea actului de guvernare. Capacitatea unui stat de a transforma în viață deciziile politice este o componentă fundamentală a unui regim politic transparent, democratic și orientat spre cetățeni.

Astfel, analizând starea de lucruri în retrospectivă, din 2009 și până în prezent, sistemul politic din Republica Moldova a cunoscut o serie de metamorfoze – unele negative, altele pozitive – care, pe de o parte, au responsabilizat politicienii din cadrul coaliției proeuropene, pe de altă parte, au rivalizat și mai mult grupurile politice de stânga, de centru și centru-dreapta în relație cu societatea. În 22 de ani de Independență, Republica Moldova a fost guvernată de diverse forțe politice, cu diverse opțiuni doctrinare. Autorii de specialitate constată că este o stare de lucruri normală, în special pentru un stat care încă se află în perioada de tranziție de la o economie de piață planificată la una de tip occidental.

Cu toate acestea, dificultățile cu care se confruntă sistemul politic, dihotomiile existente la nivelul administrației publice centrale și locale, modalitățile de interacțiune dintre instituțiile statului și formele de comunicare, relațiile politice și administrative bazate încă pe neîncredere, construite între partidele politice, determină o evoluție încetinită a proceselor democratice.

Guvernarea proeuropeană din Republica Moldova consideră prioritară și de interes național apropierea de Uniunea Europeană și integrarea ulterioară a acesteia. Practic, în toate prevederile programatice ale partidelor politice, în special de orientare centru sau centru-dreapta, putem găsi integrarea europeană drept un obiectiv de interes național, realizarea căruia va scoate țara din anonimat și va contribui eficient la asigurarea bunăstării cetățenilor. Cu toate acestea, este de menționat că procesul de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană este unul foarte complex, care necesită un șir de reforme, voință politică și civică. Trecerea la o etapă mai avansată de modernizare a statului Republica Moldova a devenit o realitate, după ce în noiembrie, 2013, Comisia Europeană a prezentat ultimul raport de progres, ce prevede expres racordarea la standardele europene a legislației în domeniile vitale, precum: drepturile omului, migrația, securitatea documentelor, ordinea publică. [1]

Este apreciată relația constantă și pozitivă stabilită între Republica Moldova și Uniunea Europeană în ultimii trei ani, precum și dialogul diversificat și complex dezvoltat de către Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova după

constituirea Coaliției ProEuropene în vederea promovării active a valorilor de integrare europeană în rândul cetățenilor. Astfel, vom prezenta o scurtă descriere a relațiilor politice și administrative care pot fi dezvoltate într-un stat cum este Republica Moldova, cu un guvern, parlament, administrație publică locală bazată pe principiul coabitării în coaliție, având la bază principiul eurointegrării.

Evoluțiile recente care au zbuciumat viața politică din Republica Moldova, precum referendumul din U.T.A. Găgăuzia, considerat ilegal, arestul abuziv al unui director de liceu de către miliția de pe malul stâng al Nistrului, au fost și sunt un semnal pentru guvernarea proeuropeană de mobilizare, de consolidare a forțelor și de integrare a mesajelor într-un cadru larg, care să exprime, de fapt, intențiile și acțiunile ulterioare pe care guvernarea le va întreprinde în menținerea securității și stabilității statului Republica Moldova. De asemenea, este importantă conștientizarea necesității, negocierii, colaborării și consolidării relațiilor politice și administrative în cadrul coaliției proeuropene pentru o mai bună coordonare a activităților și pentru o mai bună implementare a proiectelor propuse pentru anul 2014.

În literatura de specialitate există mai multe teorii despre evoluția relațiilor politice și administrative, despre modalitatea în care acestea se transformă în funcție de reformele lansate și de caracterul și forma de putere utilizată în procesul decizional. În primul rând, relațiile politice și administrative existente în cadrul unui sistem social și politic trebuie analizate într-un context foarte clar, pronunțat, relaționat la situația internă și internațională. [2] Această problematică ține, în mod special, de implementarea eficientă a reformelor lansate de actuala guvernare, în special reforma Strategiei Naționale de Descentralizare, adoptarea Codului educației, asigurarea implementării reformelor în domeniul sănătății, identificarea oportunităților de dezvoltare regională dintre cele două maluri ale Nistrului, dinamizarea reformelor structurale, ajustarea infrastructurii calității și implică nemijlocit nivelul central și nivelul local al administrației publice. În acest context, un factor important în dezvoltarea relațiilor politice și administrative reprezintă studiile de abordare creativă a strategiilor de reformare și modernizare a unei societăți în plină dezvoltare, cu implicațiile ulterioare, în mod special, al factorului european.

Un alt aspect ține de forma de guvernământ existentă în societate, caracterul și complexitatea reformei pe care o realizează. Astfel, relațiile politice și administrative sunt, practic, rezultatul procesului decizional modern și viceversa. Modalitatea în care se iau deciziile influențează direct caracterul relațiilor politice și administrative și gradul de cooperare dintre politicienii și funcționarii publici. Un rol important în acest proces îl joacă strategia care este adoptată pentru modificarea dinamicii relațiilor politice și administrative, în special acele strategii care sunt orientate spre eliminarea corupției la toate nivelurile. Este cunoscut faptul că orice reformă promovată de un guvern sau altul are două dimensiuni: acceptarea și rezistența din partea politicienilor-funcționarilor, cetățenilor-politicienilor, cetățenilor-funcționarilor. O parte consideră că reformele sunt necesare pentru a soluționa problemele existente în societate și pentru promovarea abordărilor creative și inovative în proces, o altă parte consideră că reformele sunt lansate de politicienii care sunt într-un antagonism permanent cu funcționarii și cetățenii, și rezultatul acestora este unul negativ pentru întreaga societate.

Cu toate acestea, actorii politici trebuie să conștientizeze faptul că rolul relațiilor pe care le dezvoltă în ascensiune cu funcționarii și cetățenii este crucial, din moment ce aceste relații produc rezultatele scontate și participă, direct sau indirect, la realizarea obiectivelor de guvernare pe termen scurt și pe termen lung. Democrația, pluralismul contextelor publice, diversitatea opiniilor și abordărilor față de cum funcționează sistemul politic și cum acționează guvernarea într-un cadru sau altul determină calitatea și eficiența relațiilor politice și administrative, gradul de transparență al activităților și deciziilor generate.

Îmbunătățirea calității actului de guvernare, dezvoltarea abilităților de negociere și promovare pe verticală și orizontală a reformelor, care, deseori, sunt nepopulare în rândul cetățenilor, necesită mai multe competențe politice, sociale, indicatori de performanță, transparență și profesionalism. Toate aceste calificative determină abilitatea guvernării de a face față provocărilor care apar atât în interiorul sistemului, cât și în exteriorul acestuia. Politicul este zilnic supus unor presiuni foarte mari din partea cetățenilor, din partea grupurilor de interes și grupurilor de presiune. Pragmatic, nu putem delimita administrativul de politic, din moment ce aceste două elemente determină succesul unui sistem politic și dezvoltarea acestuia. Cu toate acestea, funcționarul public trebuie să realizeze obiectivele și sarcinile puse în față, cu o minimă implicare a politicului în acest proces. Este important să menționăm că organele administrative trebuie să participe sau să coparticipe în formarea cursului politic al statului. De aici apare și necesitatea abordării problematicii relațiilor politice și administrative, inclusiv prin prisma efectelor care le pot genera pentru un stat într-o anumită perioadă de timp.

Expertii „Freedom House” consideră că puterea nelimitată sau foarte limitată a statului, în ambele cazuri, denaturează și distrug valorile unei democrații participative autentice. [3] Din aceste considerente, relațiile politice și administrative care pun bazele proceselor democratice, trebuie să fie centrate, în primul rând, pe libertățile fundamentale ale omului și, în al doilea rând, pe drepturile politice ale cetățenilor Republicii Moldova, indiferent de funcțiile pe care le dețin. Democrația se construiește de la local spre central, fiind determinată inclusiv de calitatea dialogului între politician (ales local)–cetățean–politician–funcționar public (Guvern, Parlament, Președinție).

Astfel, guvernarea proeuropeană este pusă în situația să-și consolideze eforturile și să acționeze în baza unor

relații politice corecte, la temelia cărora se află prioritatea de integrare în Uniunea Europeană, prin soluționarea problemelor interne, precum: corupția, îmbunătățirea climatului economic și investițional, creșterea numărului locurilor de muncă, majorarea salariilor și asigurarea securității cetățenilor la toate nivelurile. Anume acest element politic al „euro-integrării” a unificat politicienii și a consolidat relațiile dintre ei. Încă din 2009, Alianța pentru Integrare Europeană a fost creată în baza consensului politic atins între Partidul Liberal Democrat, Partidul Liberal și Partidul Democrat care au creat Guvernul și majoritatea în Parlamentul Republicii Moldova. Nu întâmplător, denumirea coaliției constituite a fost „Alianța pentru Integrare Europeană,” iar după criza politică din martie 2013, Alianța a fost resetată și redenumită în „Coaliția Proeuropeană.”

Argumentele în favoarea utilizării elementului eurointegrării în mesaje și pledoariile coaliției proeuropene sunt evidente: integrarea în Uniunea Europeană pentru Republica Moldova a devenit o prioritate, atingerea căreia va asigura cea mai bună cale de a transforma societatea, de a consolida procesele democratice și de a spori bunăstarea cetățenilor. De asemenea, acest proces va spori cooperarea economică, grație faptului că Uniunea Europeană este, la moment, pentru Republica Moldova cea mai mare piață de desfacere, reprezentând aproximativ 45% din exporturile statului. De asemenea, Uniunea Europeană, este principalul partener al Republicii Moldova în derularea importurilor, ceea ce înseamnă că economia statului este ancorată puternic în economia comunitară, inclusiv pe filiera importurilor. [4]

Guvernarea Proeuropeană, care este una de coaliție, are o sarcină complicată, și anume – de a menține stabilitatea politică în societate și de a se menține la putere pentru realizarea programului de guvernare pe termen lung. În această ordine de idei, vom prezenta unele concluzii și recomandări pentru eficientizarea și îmbunătățirea relațiilor politice și administrative în Republica Moldova prin prisma eurointegrării. Abilitatea decizională a guvernării este direct proporțională cu gradul de satisfacție a cetățeanului față de modul în care această guvernare îi oferă siguranța zilei de mâine.

Astfel, provocările cu care se confruntă politicienii și funcționarii publici în realizarea actului de guvernare, având la bază relațiile politice și administrative, sunt: **difficultățile care apar în procesul de comunicare la toate nivelurile** care pot fi generate din motive diverse, obiective sau subiective. Aceste dificultăți au la bază diferite surse, precum: conflictele deschise/latente dintre politicienii și funcționarii publici, neînțelegerile care pot genera conflictele și escalada în demisii sau remanieri (drept exemplu, poate servi situația și criza politică generată în cadrul Alianței pentru Integrare Europeană în anul 2013 care a condus la destrămarea acesteia); **rigiditatea organizațională** – deseori politicienii vin cu abordări creative, viziuni doctrinare și soluții noi pe diverse arii de activitate. Aceste elemente creative generează un grad sporit de rezistență din partea sistemului birocratic, care este unul rigid din punctul de vedere al reformelor manageriale. În acest context, este importantă analiza minuțioasă a riscurilor și elaborarea unei viziuni strategice și argumentate. Funcționarii publici au o anumită experiență și stabilitate în funcția publică, și anume acest factor îi determină să fie mai puțin flexibili la schimbările care se produc odată cu schimbarea unui guvern. [5]

O altă provocare este **insuficiența resurselor (financiare, organizaționale, umane)**. Deseori, resursele sunt un factor important care stagnează procesul de reformă. Pentru o mai bună organizare și funcționare, este nevoie de buget, infrastructură și, desigur, de oameni profesioniști. La acest capitol, se produc deseori sciziuni, când profilul funcției diferă de experiența profesională a politicianului. În ultimii trei ani, lucrurile s-au produs în așa fel, încât funcțiile importante în stat să fie deținute de tehnocrați.

Cu certitudine, în proces apar **difficultăți identificate între organizațiile care realizează puterea politică la nivel local și la nivel central**. Deseori, se întâmplă că aleșii locali, care administrează comunitățile au viziuni personale de organizare a activităților. Acest factor este unul care, în majoritatea cazurilor, generează conflicte. La nivel central este nevoie de o înțelegere clară a lucrurilor, și cel mai important, de comunicarea permanentă a problemelor. Un guvern este eficient atunci când voința sa politică are impact pozitiv asupra dezvoltării unui management calitativ la nivel local.

O ultimă provocare este **participarea ineficientă**. Funcționarii publici trebuie să contribuie eficient la dezvoltarea, implementarea și promovarea Programului de Guvernare, alături de politicieni. Anume acest factor poate îmbunătăți relațiile dintre politicieni și funcționarii publici, având la bază transparența, comunicarea și transpunerea în viață a politicilor necesare societății pentru o anumită perioadă de timp.

Urmare enunțurilor prezentate, relațiile politice și administrative pot influența pozitiv procesul politic, actul de guvernare și implementarea reformelor și viceversa doar în cazul în care lucrurile sunt stabilite foarte clar, când actorii politici îmbrățișează elemente programatice și de reformă comune.

BIBLIOGRAFIE

1. Bucătaru V. Liberalizarea regimului de vize cu UE: progrese, provocări, perspective. Chișinău: Editura „Cartier,” 2013 (Tipogr. „Bons Offices”), 12 p.
2. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сборник статей / Под. ред. Л. В. Сморгунюва. СПб., 2010, 322 с.

3. Mueller J. Capitalism, Democracy and Ralph's Pretty Good Grocery. Princeton University Press, 1999, 344 p.
4. Lupușor A., Cenușă D. Quo Vadis Moldova: Integrarea Europeană, Integrarea Euroasiatică sau Status Quo? Document de politici / Expert-Grup, Chișinău, 2013, 25 p.
5. Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2012, 362 с.

EFICIENTIZAREA MECANISMELOR DE ADMINISTRARE A SISTEMULUI DE SIGURANȚĂ RUTIERĂ

Gheorghe BOTNARIUC,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Successful management of the system is ment to improve the road safety regulations by establishing duties and co-ordinating the process for public authorities involved in road traffic safety assurance. Implement advanced international practices in this regard, define the responsibilities of the authorities involved in the process so as to enhance the safety of the participants in road traffic and subjects exposed to road traffic.

În contextul dezideratului Republicii Moldova privind aderarea la Uniunea Europeană, un rol important revine modernizării sectorului transporturilor, în special sub aspectul sporirii siguranței acestora.

Motorizarea continuă a țării necesită rezolvarea unor probleme complexe care derivă din acest proces, fără de care este de neconceput impactul pozitiv asupra dezvoltării social - economice a societății. Transportul auto are mai multe avantaje față de alte tipuri de transporturi. Aceste beneficii includ:

- a) o mai mare mobilitate;
- b) capacitatea de a transporta pasageri și mărfuri „de la ușă la ușă”;
- c) o relativă ușurință în conducere;
- d) în multe locuri (teren muntos etc.) este numai acest tip de transport;
- e) autovehiculul este un instrument esențial și atribut necesar în viața cotidiană. [3]

Pericolul relativ al transportului auto depășește pericolul transportului aerian de trei ori, iar pe cel al transportului feroviar - de zece ori.

Fiind condiționată de multipli factori, siguranța traficului rutier reprezintă una dintre principalele probleme ale unui stat, soluționarea căreia necesită o abordare de sistem la nivel național.

Practica internațională demonstrează, că administrarea cu succes a unui sistem de siguranță rutieră de către autoritățile publice abilitate influențează considerabil starea din domeniul traficului rutier, prin prevenirea și curmarea numărului impunător de accidente rutiere și, respectiv, reducerea numărului deceselor, leziunilor corporale, volumului pagubelor materiale etc.

Problema administrării sistemului siguranței rutiere este și în continuare actuală și importantă deoarece industria constructoare de mașini și relațiile din domeniul îmbunătățirii siguranței rutiere evoluează încontinuu, astfel impunându-se implicarea tot mai activă a autorităților publice responsabile în organizarea acestui sistem, pentru a asigura o liberă și sigură circulație a persoanelor și a mărfurilor.

Nivelul redus al siguranței rutiere denotă ineficiența funcționării sistemului de siguranță rutieră (S.S.R.), lipsa mecanismelor eficiente pentru realizarea politicii de stat în domeniu, finanțării, stimulării, reglementării și controlului asupra activității de îmbunătățire a siguranței rutiere.

Experiența mondială denotă că eficacitatea administrării S.S.R. este condiționată de principiile de bază ale politicii de stat în domeniu, existența structurilor și mecanismelor pentru realizarea acestora.

Caracterul multisectorial și stratificat al activităților de îmbunătățire a siguranței rutiere condiționează obținerea rezultatelor pozitive doar în urma unui control permanent din partea statului. În lipsa acestuia, practic, este imposibil de asigurat coordonarea activității tuturor subiecților cu atribuții în domeniul circulației și siguranței rutiere, scopurile de bază ale cărora nu întotdeauna coincid cu scopul îmbunătățirii siguranței rutiere. Specificul activităților de

îmbunătățire a siguranței rutiere este de așa natură încât responsabilitatea subiecților este invers proporțională cu îndepărtarea domeniilor lor de activitate de organizarea propriu-zisă a deplasării în spațiu.

Evoluția administrării sistemului siguranței rutiere în Republica Moldova scoate în evidență un șir de probleme. Consiliul Național pentru Securitatea Circulației Rutiere a fost instituit prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.155 din 13 februarie 2003, în calitate de organ consultativ pentru promovarea și dirijarea politicii statului în domeniul securității circulației rutiere.

Strategia națională pentru siguranță rutieră, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1214 din 27 decembrie 2010, stabilește drept obiectiv prioritar organizarea domeniului siguranței rutiere din punct de vedere strategic și instituțional, prin crearea unei agenții directe responsabile de siguranța rutieră.

Agenția directoare urma să preia inițiativa și să devină responsabilă de siguranța rutieră la nivel național, să dezvolte politicile de siguranță rutieră și să coordoneze aplicarea lor, aceasta însemnând că trebuie să aibă personal calificat pentru negocieri, management de proiect, comunicare, experți în siguranța rutieră și în dezvoltarea de politici în domeniul respectiv.

În viziunea consolidată a autorităților publice centrale cu atribuții pe segmentul siguranței traficului rutier, materializată la pct. 1 din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21 decembrie 2011, fondarea la etapa inițială a unei agenții directe pe domeniu a fost înlocuită cu instituirea unui Birou național pentru siguranță rutieră, responsabil de coordonarea și monitorizarea activităților de implementare a politicilor în domeniu, în baza secretariatului permanent al Consiliului Național pentru Securitatea Circulației Rutiere, cu desemnarea în calitate de coordonator al acestuia a consultantului principal din cadrul subdiviziunii de specialitate a Cancelariei de Stat. În pct. 2 din planul nominalizat, este prevăzută crearea unui cont special în gestiunea Cancelariei de Stat pentru susținerea acțiunilor în domeniul siguranței rutiere. Termenul de realizare a măsurilor este stabilit trimestrul I al anului 2012, însă nu s-a întreprins niciun pas în aceste direcții. La etapa actuală, aceleași autorități propun ca biroul nominalizat să fie substituit cu un Secretariat permanent al Consiliului Național pentru Securitatea Circulației Rutiere, responsabil de coordonarea și monitorizarea activităților de implementare a politicilor în această sferă, în baza secretariatului existent al Consiliului nominalizat, cu desemnarea în calitate de coordonator al acestuia a consultantului principal din cadrul subdiviziunii de specialitate a Cancelariei de Stat, fiind elaborat deja un proiect al Regulamentului de activitate al Secretariatului.

În conceptul proiectului, Secretariatul permanent este organul executiv al Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, ce realizează activitatea curentă a Consiliului, îndeplinind funcțiile de secretariat al acestuia, asigură coordonarea generală și exercită monitorizarea activităților de implementare a politicilor în domeniul siguranței traficului rutier.

În scopul conferirii caracterului obligatoriu interpelărilor și demersurilor inițiate de Secretariat, adresate către instituțiile abilitate, este prevăzută vizarea acestora de către președintele Consiliului în persoana Primului-Ministru al Republicii Moldova sau, după caz, de către conducerea Cancelariei de Stat.

Potrivit proiectului, pentru susținerea acțiunilor în domeniul siguranței rutiere lansate de Secretariatul permanent sub egida Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, urmează a fi creat un cont special în gestiunea Cancelariei de Stat, ce urmează a fi constituit din donațiile și granturile oferite de organizațiile de caritate și donatorii din țară și de peste hotare.

În baza celor expuse, constatăm că administrarea sistemului de siguranță rutieră în Republica Moldova este fundamentată pe abordarea departamentală, dovadă servind lipsa unei autorități responsabile nemijlocit de siguranța rutieră. Prin urmare, lipsește coordonarea și controlul asupra activității autorităților cu atribuții în domeniul siguranței rutiere. Guvernul acordă o atenție insuficientă problemei eficientizării mecanismelor de administrare a sistemului de siguranță rutieră dat fiind faptul că până la moment încă n-au fost elaborate și instituite criteriile de apreciere a eficacității activității autorităților publice cu atribuții în domeniu, precum și mecanismul de responsabilizare a acestora. În baza rezultatelor analizei situației în domeniu, ajungem la concluzia, precum că administrarea sistemului de siguranță rutieră nu este orientată spre un anumit scop și nu este axată pe un **feedback** al acțiunilor autorităților care deseori nu reacționează operativ la schimbările mediului atât intern cât și extern.

Analiza efectuată denotă, că nivelul de siguranță al traficului rutier este condiționat de un șir de factori cum sunt:

- educația rutieră în instituțiile preuniversitare;
- disciplina participanților la trafic;
- calitatea instruirii conducătorilor auto;
- construcția și starea tehnică a unităților de transport;
- dotarea unităților de transport cu mijloace de securitate pasivă;
- întreținerea arterelor rutiere în starea corespunzătoare;
- amenajarea arterelor rutiere cu mijloace tehnice de reglare a circulației etc.

Practica internațională demonstrează că sistemul de management al siguranței rutiere, modern și durabil pentru

infrastructura rutieră, trebuie să includă măsuri și prevederi legale și instituționale adecvate și eficiente, precum și tehnici sau metode ce vor fi folosite de autoritățile responsabile de organizarea traficului rutier.

Administrarea sistemului de siguranță rutieră constituie un proces de elaborare și implementare eficientă a politicilor de siguranță rutieră, incluzând grupurile organizate, coordonarea intervențiilor de siguranță rutieră menite să reducă decesele și accidentele din trafic, fiind în mod tradițional o responsabilitate a sectorului public. În acest context, urmează să fie stabilite clar obligațiile autorităților publice, de domeniul și competența cărora țin controlul factorilor care influențează sistemul în care operează participanții la trafic: pregătirea și informarea participanților la trafic, legislația și reglementările de circulație, controlul și sancțiunile, dezvoltarea infrastructurii rutiere, legislația care se aplică vehiculelor, organizarea serviciilor de urgență și asistență medicală.

Prin urmare, după cum s-a mai menționat, devine imperioasă necesitatea unei Agenții directe responsabile de siguranța rutieră la nivel național. Această Agenție are rolul de elaborare a politicilor de siguranță rutieră și coordonare a aplicării acestora de către autoritățile de resort. Abordarea obiectivă și sub toate aspectele a situației în domeniul siguranței rutiere, precum și identificarea unor soluții eficiente de ameliorare a acesteia, este irealizabilă în lipsa unor studii și analize cost-beneficiu realizate în cadrul unui Centru de evaluare și monitorizare.

De asemenea, pentru efectuarea studiilor corespunzătoare este necesar un sistem eficient de colectare și administrare a datelor privind evoluarea traficului rutier, accidentelor în trafic și consecințelor acestora, atât în cadrul autorităților publice competente, cât și în sectorul privat – importatorii de vehicule, companiile de asigurare etc.

Nivelul redus de disciplină în trafic al conducătorilor de vehicule este condiționat în mare parte de ineficiența procesului de pregătire în cadrul instituțiilor de profil și examinarea superficială a cunoștințelor teoretice și deprinderilor practice ale acestora în cadrul centrelor de examinare. Actualmente, competențele privind supravegherea procesului de instruire și calificare a conducătorilor de autovehicule la diferite etape sunt distribuite între diverse autorități publice centrale, nefiind asigurat controlul corespunzător al procesului, începând cu etapa de admitere la instruire și finalizând cu examenul de calificare.

Obiectivul armonizării legislației naționale cu prevederile acquis-ului comunitar la capitolul transport și turism, compartimentul transportului rutier impune desemnarea autorității responsabile de reglementarea ocupației de operator de transport rutier, a regimului de muncă al conducătorilor de autovehicule, a metodologiei de utilizare a aparatului de înregistrare instalate la bordul vehiculelor, precum și de organizarea calificării inițiale și formării periodice a conducătorilor auto profesioniști.

Totodată, Convenția asupra circulației rutiere (Viena, 1968) condiționează admiterea vehiculelor în trafic internațional în funcție de corespunderea acestora normelor tehnice respective, confirmată de inspecția tehnică periodică. [1]

În scopul eficientizării mecanismelor de administrare a sistemului de siguranță rutieră sunt propuse spre realizare următoarele măsuri:

- crearea unui sistem eficient de management în domeniul siguranței traficului rutier prin instituirea Agenției naționale de siguranță rutieră în calitate de organ de specialitate al Guvernului, responsabil de elaborarea politicilor în domeniul siguranței rutiere, menit să asigure coordonarea generală și controlul asupra realizării acestora de către autoritățile de resort;

- concretizarea atribuțiilor și responsabilităților autorităților publice centrale abilitate în sistemul de asigurare a securității circulației rutiere;

- dezvoltarea metodologiei de colectare și administrare a datelor privind evoluarea traficului rutier, accidentelor în trafic și consecințelor acestora, organizarea schimbului informațional între autoritățile interesate, efectuarea studiilor și implementarea soluțiilor pentru ameliorarea siguranței rutiere;

- sporirea eficienței acțiunilor orientate la ameliorarea siguranței rutiere prin abordarea situației în baza studiilor și analizelor cost-beneficiu realizate în cadrul Centrului unic de evaluare și monitorizare al Agenției naționale de siguranță rutieră;

- asigurarea susținerii acțiunilor cu caracter de siguranță rutieră prin crearea Fondului de siguranță rutieră;

- implementarea standardelor internaționale și normelor comunitare la capitolul sporirii siguranței în procesul de admitere la trafic a vehiculelor și conducătorilor acestora;

- sporirea nivelului de siguranță a infrastructurii rutiere prin punerea în aplicare a practicilor internaționale avansate la capitolul evaluării drumului public la etapele de proiectare, de dare în folosință, precum în proces de exploatare prin proceduri de audit de siguranță rutieră și inspecție de siguranță rutieră;

- stabilirea normelor legale privind modul de organizare a activității didactice în cadrul unităților de instruire și calificare a conducătorilor de autovehicule, evaluare a cunoștințelor teoretice și aptitudinilor practice ale absolvenților acestora în vederea eliberării certificatului de absolvire, precum și a solicitanților pentru obținerea permisului de conducere;

- reglementarea obligațiilor proprietarului de vehicul, precum și a mandatarului acestuia la capitolul menținerii în stare tehnică corespunzătoare și supunerii inspecției tehnice periodice;

Considerăm că realizarea propunerilor nominalizate va contribui la soluționarea problemei privind eficientizarea mecanismelor de administrare a sistemului de siguranță rutieră, prin ajustarea cadrului instituțional și juridic din

domeniul circulației și siguranței rutiere la standardele avansate de siguranță în transportul rutier, precum și implementarea bunelor practici internaționale în acest domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția asupra circulației rutiere din 08.11.68, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, capitolul III, art. 39, 1998, vol. 6, pag. 86;
2. Legea Republicii Moldova nr.131-XVI din 7 iunie 2007 privind siguranța traficului rutier, capitolul II;
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21 decembrie 2011 privind aprobarea planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1214 din 27 decembrie 2010 privind aprobarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră.
5. Н. В. Пеньшин, Методология обеспечения безопасности дорожного движения на автомобильном транспорте, Тамбов, Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2013. 456 с..
6. Analiza preliminară a impactului de reglementare (AIR) efectuată pentru proiectul hotărârii Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea proiectului legii cu privire la modificarea și completarea Legii nr.131-XVI din 7 iunie 2007 privind siguranța traficului rutier”, capitolul III, punctul 3.1.

PERSPECTIVA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Diana CİCANCİ,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Implementation of regional development policy in Republic of Moldova has gained special increase in 2010, becoming an imperative assumed for it. This imperative is done in the context of European integration, decentralization and equitable distribution of community development opportunities across the country.

In prospect of European integration, regional development is reflected in the RM-EU Action Plan in the section „Regional and rural development”, and in the Association Agreement between the European Union and the Republic of Moldova, that will be signed by the end of May 2014, and, it provides for the establishment of relations in the areas of regional development and regional cross-border cooperation. A special attention is paid to the development of disadvantaged areas and territorial cooperation to enhance communication, exchange of information and experience between national, local and civil society.

Effective collaboration with European partners through the issue of regional development contributes to sustainable economic development of the whole territory of the Republic of Moldova by reducing the imbalance in economic development of localities. This will have a beneficial impact on economic development, infrastructure and transport near the standard of living of the population of Republic of Moldova to the European average.

Implementarea politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova a luat o amploare deosebită în anul 2010. Obiectivele activităților întreprinse în domeniul dezvoltării regionale au reușit din prevederile Legii privind dezvoltarea regională, Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova, Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova.

Acest proces a derulat în conformitate cu direcțiile fundamentale de dezvoltare regională a țării stabilite:

- obținerea unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova;
- reducerea dezechilibrului nivelurilor de dezvoltare social-economică dintre regiuni și din interiorul lor;
- consolidarea oportunităților financiare, instituționale și umane pentru dezvoltarea social- economică a regiunilor;
- susținerea activității APL și a colectivităților locale, orientate spre dezvoltarea social-economică a localităților și coordonarea interacțiunii lor cu strategiile și programele naționale, de sector și regionale de dezvoltare.

Dezvoltarea regională a devenit un imperativ asumat pentru Republica Moldova. Acest imperativ se realizează în contextul integrării europene, descentralizării și distribuirii echitabile a șanselor de dezvoltare a comunităților pe întreg teritoriul țării.

Astfel, o componentă importantă a cooperării UE – RM este dezvoltarea regională.

Politica regională a UE este o politică de investiții, care își propune să susțină competitivitatea și creșterea economică, îmbunătățirea calității vieții, crearea de locuri de muncă și dezvoltarea durabilă, care contribuie la îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020.

În perspectiva de integrare europeană a țării, dezvoltarea regională se regăsește în Planul de Acțiuni RM-UE la compartimentul „Dezvoltarea rurală și regională”, precum și în Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, care urmează să fie semnat până la sfârșitul lunii mai 2014, care prevede stabilirea relațiilor în următoarele domenii: dezvoltare regională, cooperare transfrontalieră și regională. O atenție sporită este acordată dezvoltării zonelor defavorizate și cooperării teritoriale cu scopul intensificării comunicării, schimbului de informații și a experienței între autoritățile naționale, locale și societatea civilă. Acordul conține prevederi conform cărora părțile vor intensifica și asigura o coordonare și cooperare mai eficientă între țările și regiunile în cadrul Strategiei UE pentru regiunea Dunării. În acest sens, eforturile sunt concentrate pe rețele de comunicații (infrastructură de transport și rețele de energie), protecția mediului, a resurselor de apă, managementul riscurilor, dezvoltarea social-economică (cultură, educație, cercetare, turism, dezvoltare rurală, piața internă) și îmbunătățirea sistemului de guvernare (capacitate instituțională și securitate internă). Politica de dezvoltare regională în Republica Moldova a fost elaborată în conformitate cu tendințele și prevederile directivelor europene care au ca obiectiv reducerea disparităților economice, sociale și teritoriale majore dintre regiunile Europei.

Astfel, colaborarea eficientă cu partenerii europeni vis-a-vis de problema dezvoltării regionale contribuie la dezvoltarea economică durabilă a întregului teritoriu al Republicii Moldova prin diminuarea dezechilibrului în dezvoltarea economică dintre localități. Aceasta va avea un impact benefic asupra dezvoltării economice, a infrastructurii și transportului, apropierea nivelului de trai al populației Republicii Moldova de media europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2013-2015.
2. M. Roșcovan, „Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană”.

PARTICULARITĂȚILE DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN BASARABIA INTERBELICĂ

Valentina HOMIȚCHI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SOMMAIRE

Après Paul Negulescu, l'administration publique couvre tous les services visant à assurer l'application de la loi, l'ordre, la sécurité, le développement et la culture de tout ce qui constitue l'individu et de la nation en tant qu'Etat.

După Paul Negulescu, administrația cuprinde totalitatea serviciilor publice care au drept scop să asigure, prin aplicarea legislației în vigoare, ordinea, siguranța, dezvoltarea și cultivarea individului și tot ceea ce constituie națiunea de a fi a unui stat. [1] De rând cu unificarea și integrarea administrativă, organizarea și funcționarea structurilor și serviciilor administrative de nivel central și local ale Basarabiei interbelice a fost un deziderat al reformei administrative, implementată, pas cu pas, după Unirea acesteia cu România. Hotărârea Sfatului Țării cu privire la Unirea Basarabiei cu România din 27 martie 1918, prevedea menținerea autonomiei Basarabiei, acceptată de conducerea României, inclusiv păstrarea unor particularități și deosebiri ale structurilor politice și administrative din ținut.

Odată cu unirea unor provincii, cum ar fi Transilvania, Bucovina, Basarabia și-a păstrat sistemul de administrare, doar cu unele modificări, fiind prevăzut și pentru celelalte provincii, adică ca organ legislativ era Sfatul Țării, iar ca organ executiv era Consiliul Directoratelor. Interesele Basarabiei erau reprezentate în guvern, tot de 2 miniștri fără

portofoliu, unul cu sediul la București, altul cu sediul la Chișinău, ca reprezentant al Guvernului central, pe când serviciile publice erau organizate în directorate. În scopul bunei funcționări a acestora din urmă, presupunea efectuarea unor transformări la nivel instituțional și al resurselor umane, o restructurare a relațiilor dintre stat și funcționari și a relației dintre corpul de funcționari și cetățeni, inclusiv eliminarea nemulțumirii funcționarilor care era în mare parte de ordin moral, susținea o publicație din 1921 [2] eliminarea contactului rigid dintre populație și funcționari, prima arătându-se nemulțumită de lipsa de înțelegere și flexibilitate din partea funcționarilor publici.

Situația administrativă a Basarabiei s-a realizat în paralel cu integrarea provinciei în cadrul comun românesc, succesul modernizării fiind în directă dependență de succesul integrării. Ambele procese s-au desfășurat pe un teritoriu cu o populație preponderent rurală, gradul de urbanizare al căreia constituia doar 15 % [3], mai redus decât în alte regiuni ale României. Acest fapt a determinat un „șir de trăsături specifice ale modului de trai, ale vieții sociale și economice și chiar ale evoluției culturale” [4] atât în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, cât și în perioada interbelică.

Între 27 martie și 27 noiembrie 1918, Basarabia a avut statut de provincie autonomă în cadrul României. În perioada de până în 1925 au fost păstrate particularitățile administrative regionale, astfel încât în Basarabia a funcționat *zemstva - organ de autoadministrare locală*, care a fost eliminat treptat, prin transferul competențelor acesteia către organele provizorii create după Unire. Constituția din 29 martie 1923 a legiferat principiile fundamentale ale administrației românești – unitatea și indivizibilitatea statului și principiul descentralizării administrative. În baza acesteia, au fost elaborate legi speciale cu caracter administrativ: *Legea pentru Statutul funcționarilor publici*, din 19 iunie 1923, precum și *Legea pentru unificarea administrativă*, din 14 iunie 1925. Imediat după adoptarea Legii administrative din 1925, în baza acesteia a fost instituit un sistem administrativ unic pentru întreaga țară. Implementarea acestei legi, elaborată după principiul descentralizării administrative, a adus în domeniul administrativ componentul modernizării. Acesta presupunea transferul de putere către organele administrării locale, investirea acestora cu atribuții relativ largi, crearea unui corp de funcționari profesionist care să contribuie în mod direct la debirocratizarea administrației și restructurarea relației dintre funcționar și cetățean, întru satisfacerea necesităților celui din urmă. Așa cum în literatura de specialitate, în tratarea evoluției vieții administrative a Basarabiei interbelice s-a pus accentul, în special, pe integrarea provinciei în cadrul legislativ și instituțional comun, [7] în paginile ce urmează vom încerca o abordare a aspectului modernizării administrative a Basarabiei ca parte componentă a procesului de modernizare a României. Odată cu implementarea legilor respective, a fost pus în aplicare sistemul de control administrativ al autorităților centrale asupra organelor locale de conducere. [8] Legile ulterioare au avut un caracter de centralizare, mai mult sau mai puțin accentuat. În Basarabia funcționa Regulamentul pentru comunele urbane din 1892 [8] și Regulamentul *zemstvelor* din 1890, modificat de Guvernul provizoriu rus în anul 1917. [6]

În discuțiile referitoare la administrarea Basarabiei și-a făcut loc și ideea privind autonomia administrativă a provinciei. Deoarece provincia dintre Prut și Nistru s-a bucurat de autonomie provizorie, din 27 martie până la 27 noiembrie 1918, ideea autonomiei devenea chiar speculativă pentru forțele care se opuneau consolidării Unirii. În Adunarea deputaților, Al. Averescu constata că „autonomia implică până la un oarecare punct și descentralizarea. Inversul nu este exact. Când zicem descentralizare, nu putem zice implicit și autonomie (...). Autonomia urmărește posibilitatea dezvoltării părților elementare, dar descentralizarea caută să descарce autoritatea centrală”. [8] Deputatul Ion Buzdugan afirma, la zece ani de la Unire, că „e nevoie de descentralizare ca să nu umble oamenii pe drumuri din Basarabia până la București și din București în Basarabia, drumuri costisitoare și foarte grele. Dar sunt anumite lucruri care se pot da descentralizării și altele, cele cu caracter general al țării, nu pot fi descentralizate. Iată pentru ce noi înțelegem să fim pentru o largă descentralizare și nu pentru autonomia, pe care o preconizează acești străini de neamul nostru”. [4] Ideea autonomiei, cu alte cuvinte, „ideea menținerii statului quo – adică a formelor rușesti de viață”, scria Petre Cazacu în 1928, „n-a prins și n-a rezistat”. [4]

Reforma administrativă din primul deceniu interbelic a culminat cu adoptarea Legii pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925, [8] care avea 400 articole grupate în șase titluri. În Expunerea de motive la lege era scris: „Provinciile surori au venit cu tradițiile lor administrative, cu obiceiurile și mentalitatea lor; în scopul superior al unității și consolidării statului, adaptarea la o nouă organizare să nu se poată face decât treptat”. Astfel, legislatorul accentua necesitatea păstrării tradițiilor în administrare, acumulate de fiecare provincie în parte. Evident, că acest lucru nu se putea pretinde decât parțial. [11] Legea pentru unificarea administrativă din 1925 a fost urmată de o serie de decrete care vizau împărțirea teritorial-administrativă a țării, fiind în vigoare până la Legea administrativă din 1929. [51] În rezultatul aplicării acestora, s-au produs schimbări importante în sfera diviziunii politice și administrative a Basarabiei. Numărul județelor a rămas același, dar a crescut numărul comunelor urbane nereședințe, de la 6 la 7 în 1926, iar numărul comunelor rurale a scăzut, de la 1946 în anul 1922, la 716 în 1926. În aceeași perioadă, numărul plaselor a scăzut de la 214 la 61, iar al comunelor rurale – de la 3.571 la 1.672. [11]

În general, perioada care a urmat adoptării Legii administrative din 1925 s-a caracterizat printr-o stabilitate în sfera administrării, determinată de lichidarea dificultăților de ordin intern și extern, caracteristic vieții Basarabiei de după Unire: practic, n-au fost înregistrate rebeliuni de talia celei de la Tatar-Bunar, a scăzut simțitor numărul atacurilor de frontieră, treptat s-a stabilizat viața social-politică, a căpătat noi dimensiuni cadrul cultural al provinciei.

În Basarabia, primele transformări la nivel instituțional aveau loc odată cu eliminarea atentă și lentă a componentelor vechiului sistem de administrare. Aceste măsuri urmau să ducă la integrarea administrativă a Basarabiei și la omogenizarea structurilor administrative în întreg spațiul românesc. Crearea unui cadru legal unic care să formuleze principii generale clare ale administrării era sarcina prioritară a statului în acest domeniu, astfel ca să se poată perfecționa sistemul nou creat, eforturile să fie centralizate, iar rezultatele – comune. Pentru atingerea unor rezultate pozitive în acest sens, trebuia depus un efort aparte în direcția restructurării relației dintre administrația centrală și cea locală.

BIBLIOGRAFIE

1. P. Negulescu, „Tratat de drept administrativ”, vol. I, Principii generale, Ediția a IV-a, Editura Marvan, București, 1934.
2. P. Negulescu, „Tratat de drept administrativ”, vol. I, 1925 – 1930.
3. V. Ionescu-Darzeu, „Organizarea administrativă a Basarabiei”, Chișinău, 1920.
4. I. Agrigoroaiei, G. Palade, „Basarabia în cadrul României întregite: 1918-1940”, Știința, Chișinău, 1993.
5. N. Enciu, „Basarabia în anii 1918-1940 : evoluție demografică și economică”, Chișinău, 1998.
6. N. Iorga, „Istoricul și activitatea zemstvelor în Basarabia”, Chișinău, 1920.
7. P. Cazacu, „Zece ani de la Unire : Moldova dintre Prut și Nistru: 1918-1928”, București, 1928.
8. Sv. Suveică, „Basarabia în primul deceniu interbelic (1918-1928): modernizare prin reforme”, Chișinău, 2010.
9. „D.A.D.”, ședința din 8 mai 1925; „M.O.”, nr. 112 din 5 iulie 1925.
10. „D.A.D.”, nr. 15, ședința din 21 ianuarie 1929.
11. S. Petrescu, „Enciclopedia României”, București, 1938.
12. I. Colesnic, „Basarabia necunoscută”, vol. 8, Chișinău, 2010.

EVOLUȚIA FEMINISMULUI LIBERAL ROMÂNESC

Magdalena-Ioana ILIE,
doctorandă, asistent universitar,
Universitatea „Spiru Haret”
or. Brașov (România)

SUMMARY

A woman doesn't exist just herself and for herself; being a relative being, her existence depends on someone else, the man. The man always knew how to build a moral and a current philosophy in order to take the reins of power, making the woman eternally dependent. Therefore, women must become citizens with family and civic responsibilities, and their education should focus on economic independence, freedom and personal dignity to be able, finally, to embrace any profession and to be represented politically.

Societăților capitaliste democratice le este specifică ca și orientare politică liberalismul, în centrul său aflându-se drepturile omului, exercitarea acestora fiind asigurată de stat și considerată o îndatorire a acestuia. „Individul” liberalismului este rațional, neutru, singular, dotat cu discernământ în stabilirea și urmărirea propriilor interese. Libertatea fiecăruia poate fi îngădită numai de libertatea altui individ. În afara faptului de a fi om, nu contează nicio altă caracteristică – sexul, rasa, etnia, orientarea sexuală, starea materială, comunitatea, cultura – deoarece drepturile persoanei sunt universale.

Așadar, liberalismul este prin excelență o ideologie a emancipării individuale, a detașării de prejudecăți în favoarea libertății și autoafirmării.

În România, numeroase dificultăți a întâmpinat și întâmpină utilizarea termenului de *feminism*. Acesta este tratat ca având o conotație negativă, de militantism agresiv și strident, un termen cam nepotrivit pentru o experiență postcomunistă, deoarece în comunism a existat ideologia egalității de sexe, inclusiv în ceea ce privea munca și plata egală, precum și promovarea în funcții de decizie.

De la prigoană și dispreț până la ignorare, femeile nu au o soartă politică asemănătoare bărbaților. Au nevoie de o ideologie, de teorii și politici pentru și despre ele, gândite de ele, inclusiv în colaborare cu bărbații care nu cred că

pierd nimic din valoarea lor de oameni, cetățeni și specialiști dacă tratează femeile drept parteneri și competitori. Astfel, a apărut feminismul ca o reacție defensivă și ofensivă față de misoginism și sexism, ambele universale răspândite în spațiu și timp.

Termenul de misoginism are conotații preponderent psihologice, fiind legat mai mult de prejudecăți, pe când cel de sexism, legat de discriminări, are conotații mai largi: politice, juridice, sociologice, etice. Primul termen desemnează disprețul, ura, teama sau desconsiderarea față de femei, sursa lor reprezentând-o ideologia determinismului biologic și interpretarea diferențelor naturale ca surse de handicap, mai ales intelectual, pentru femei. Acestea sunt văzute mai emoționale, imprevizibile, mai puțin raționale, neinteligibile, ilogice, „de neînțeles”. Când a fost acceptată ideea că mediul în care trăim și felul în care suntem educați contează și nu biologia, misoginismul a luat un alt chip, nu femeile sunt disprețuite, ci femininul.

Sexismul reprezintă ideologia supremației bărbătești exprimat în legi, religie, mituri, filozofie, instituții, politică, prin reacții cotidiene în privința genului. În practică, o astfel de ideologie subminează toate schimbările legale prin care se asigură egalitatea de șanse și nediscriminarea.

Atâta timp cât sexismul rămâne ideologia dominantă în privința genului, patriarhatul este forma de organizare socială care întărește această ideologie. Dar chiar și în condițiile în care patriarhatul instituțional este abolit, relațiile familiale și cele sociale au rămas sexiste - cum a fost cazul țărilor comuniste.

Feminismul nu are cum să-și piardă rațiunea de a fi atât vreme cât misoginismul, sexismul și patriarhatul există. Unele ideologii și politici pot să favorizeze implicit o lume mai puțin patriarhală și misogină, dar nu-și propun să o abolească. În același timp, feminismul urmărește ca experiențele femeiești și feminine să fie valoric tratate la fel ca și cele bărbătești și masculine. Scopurile politice ale feminismului sunt legate de egalitatea de tratament în fața normelor, instituțiilor și a practicilor publice și private, indiferent de gen, de șanse egale în autoafirmarea persoanei și exercitarea autonomiei.

Feminismul liberal argumentează și pledează, la nivelul teoriei și acțiunii politice, pentru egalitatea în drepturi între femei și bărbați, pentru recunoașterea integrală a drepturilor femeilor ca drepturi ale omului, inclusiv pentru extinderea exercitării acestor drepturi și în viața privată.

Cu toate limitele și ezităările sale, liberalismul românesc clasic a reprezentat o deschidere marcantă în privința abordării relațiilor de gen în raport cu conservatorismul, care insistă asupra păstrării familiei tradiționale, a moștenirii legate de primogenitura masculină, a tratării femeilor ca ființe vulnerabile care trebuie protejate. Pe scurt, nici măcar modernizările de tip organic, în pași lenți, nu trebuie să atingă condiția tradițională a femeilor. Cu atât mai mult, liberalismul românesc a fost benefic în concepția sa despre femei față de gândirea naționalistă și, mai ales, față de cea legionară, reprezentând un vârful de lance al sexismului. În contextul abordării naționaliste și, mai ales, a formei legionare a acesteia, din femei nu mai rămânea, practic, decât atributul de a naște și a crește bărbați. Singurul lor sens coerent era cel de a fi „mame”, căci țara are nevoie de sentimente și atitudini virile, are nevoie de bărbați ca agenți istorici. [4, p. 96]

Este greu să vorbim în spațiul nostru cultural despre o teorie politică feministă liberală, ci mai degrabă despre elemente de gândire politică de acest tip, ceea ce nu înseamnă că aceste poziționări liberale în spațiul feminist românesc sunt lipsite de relevanță. Uneori, feministele române nu sunt consecvent liberale sau, cel puțin, debuturile feminismului politic românesc nu au fost liberale în sensul promovării drepturilor, libertăților și autonomiei persoanei, cu atât mai puțin a legitimității căutării fericirii personale. Retorica generală în cultura românească a fost mai degrabă cea a sacrificiului pentru o cauză, cea a familiei constituite prin liber consimțământ, dar o familie în care femeia alege liber subordonarea, jertfa și devotamentul. Ce puteau să facă feministele atunci era să ceară să mai aibă și ele altă cauză în afara familiei.

În privința drepturilor femeilor, Codul Civil din 1865 prezenta faptul că ele nu au drept de moștenire în linie părintească, nu-și pot exercita dreptul de administrare asupra dotei proprii în timpul căsătoriei, sunt așezate sub tutela tatălui, soțului, fratelui, chiar și a fiului. Cred că această ultimă tutelă rotunjește perfect ideea că până și fiul îți devine „cap”, iar statutul de copil, de minor îl ai și față de propriul tău copil. Constituția din 1923 circumscrie femeilor locul în rândul minorilor, idioților și delincvenților, adică, pe scurt, le așază în categoria „incompetenților legali”. Cu alte cuvinte, Constituția consacră „infantilismul legal” al femeilor. [1, p. 2]

Cetățenia republicană, din acele vremuri, este acea formă de cetățenie în care individul este o persoană cu responsabilități și datorii, trăiește în slujba comunității, și nu a propriilor sale interese. Folosirea masculinului aici e corectă, odată ce femeile, de fapt, nu erau cetățene. Efortul mișcării feministe s-a îndreptat spre reorganizarea sensurilor conceptului de virtute, încât la capătul unei astfel de reorganizări, să aibă un loc și femeile.

Naționalismul în preajma Unirii de la 1918 ocupă un loc deosebit de important. Statutul de veteran de război îți dădea acces la cetățenie, drepturi depline civile și politice, fără celelalte ingrediente legate de proprietate. Argumentul naționalist s-a adăugat, în timp, cel economic: femeile trebuie să poată supraviețui independent și dacă nu sunt măritate ! Chiar dacă o astfel de agendă a început să fie generalizată de către Liga Femeilor Române, feministele de acum 100 de ani s-au lămurit că așezarea națiunii nu conduce la drepturi pentru femei.

În spirit liberal, Eugenia de Reuss-Ianculescu (1913) și Maria Buțureanu (1913) atacă „imensa minciună despre universalitatea votului” [3, p. 206] câtă vreme acesta rămâne doar masculin și susțin faptul că legislația românească configurează incapacitatea politică generalizată a femeilor și incapacitatea civilă a femeilor măritate.

Drepturi politice înseamnă dreptul la o existență personală, demnitatea de individ, autonomizarea față de statutul de anexă a bărbatului, „un zero care nu are valoare decât pus lângă altcineva”. [4, p. 106] Prin intermediul exercitării depline a drepturilor, femeile vor să se sustragă protecției bărbaților. Cu privire la această protecție, Maria Buțureanu, afirma, în 1919: „Ne amortește voința, ne paralizează creierul și ne micșorează personalitatea”. [4, p. 106]

Una dintre cele mai importante feministe de influență liberală este Calypso Botez. Numele ei se leagă direct de discursurile publice prilejuite de dezbaterile asupra Constituției din 1923, dar, sub anumite aspecte, perspectiva ei se apropie de o critică de tip radical. Botez consideră că între cele două sexe există o competiție în care, până acum, unul a făcut tot posibilul să-l scoată din joc pe celălalt, păstrând pentru sine decizia despre resurse în mod integral.

Botez atacă pe rând prevederile legislative înrobitoare: cetățenia femeii depinde de cea a bărbatului, căsătoriile se fac cu consimțământul fundamental al tatălui, femeile sunt datoare să urmeze locativ bărbații, oriunde merg ei, cercetarea paternității este interzisă, cea a maternității este permisă, mama are drept restrâns de tutelă, atunci când tatăl e decedat, doar soțul administrează averea dotală și este proprietar al bunurilor imobiliare, femeia nu-și poate da în judecată soțul pe motiv de bunuri, nu poate face parte din comitetul unei bresle fiindcă nu are drepturi politice, dar în schimb i se lăsau copiii când se despărțea.

Un rol deosebit de important în influențarea opiniei publice și a politicii românești pentru obținerea drepturilor civile și politice pentru femei l-a jucat principesa Alexandrina Cantacuzino. În preambulul acțiunilor sale politice, ea elaborează un program complex de cercetare a problemelor femeilor, în cadrul Institutului Social Român. O parte impresionantă a biografiei civice și politice a Alexandrinei Cantacuzino o reprezintă faptul că a dat o dimensiune regională și internațională feminismului românesc, ea creând, practic, Mica Înțelegere Feministă (Roma, 1923) la care au aderat Cehoslovacia, Polonia, Iugoslavia, Bulgaria și Grecia, iar la Congresul Consiliului Internațional al Femeilor de la Washington, în 1925, a fost aleasă vicepreședinte al acestui for internațional.

De asemenea, sub conducerea Alexandrinei Cantacuzino, s-a constituit la București, în 1929, Gruparea Națională a Femeilor Române, având ca obiectiv „să pregătească politicește femeia română” în vederea colaborării „la conducerea țării din toate punctele de vedere, în aceleași condiții ca și bărbatul”. [3, p. 198]

Femeile au trebuit să suporte umilința de a fi mereu așezate la coadă, în urma tuturor categoriilor de bărbați, deoarece aceștia le-au transmis un mesaj clar: „Veți avea drepturi după ce le vor primi toți bărbații, după principiul nici cea mai educată, mai inteligentă și mai înstărită femeie nu poate să fie politic egala celui mai analfabet, mai prost și mai sărac dintre bărbați”. [4, p. 110]

Politicienii români liberali, cei care puteau influența substanțial soarta drepturilor femeilor, au fost foarte duplicitari. Însuși I.I.C. Brătianu, șeful Partidului Național Liberal, afirma că „drepturile femeii nu se mai pot tăgădui: rămâne însă a se judeca în ce modalități se pot acorda”. Chiar dacă au acceptat, în principiu, egalitatea între oameni, indiferent de sex, în privința recunoașterii drepturilor civile și, mai ales, a celor politice au răspuns feministelor în general cu magica formulă: „Aveți dreptate, dar nu este încă momentul!”. [3, p. 234, citați în publicația *Acțiunea feministă*, nr. 17 din 1920] Spre jena tuturor partidelor democratice românești ale acelor vremuri, inclusiv al celui liberal, „momentul” femeilor nu a venit pe o cale democratică, ci prin dictatura carlistă, și apoi prin cea comunistă.

Indiferent de rezerve și inamicalități terminologice, feminismul a avut și are o contribuție substanțială la schimbarea situației femeilor și a relațiilor de gen. Prin lupta feministelor și feminisților au fost recunoscute drepturile civile și politice ale femeilor. În cadrul feminismului s-a creat o teorie critică, au apărut domenii noi de cercetare, s-au produs mișcări politice cu impact major în viața politică, în cea socială, în viața privată și în mass-media. Șansele femeilor au crescut enorm în accesul la orice domenii, în autoafirmare și independență.

Marcată de lipsuri pentru majoritatea populației, în societatea românească feminismul pare un „lux” al autoafirmării, reprezentativ pentru interesele multor femei care își construiesc o existență în condiții de concurență politică și profesională.

Având în vedere presiunea spre europenizare a politicilor românești, precum și dezvoltarea, în continuare, a relațiilor dintre mediul academic și cel politic, se așteaptă ca următoarea etapă în evoluția feminismului românesc să fie mai pregnant politică.

BIBLIOGRAFIE

1. Bucur Maria, Miroiu Mihaela, Patriarhat și emancipare în istoria gândirii politice românești, Editura Polirom, Iași, 2002, p. 272.
2. Dragomir Otilia, Miroiu Mihaela, Lexicon feminist, Editura Polirom, Iași, 2002, p. 400.
3. Mihăilescu Ștefania, Din istoria feminismului românesc. Antologie de texte (1838 - 1929), Editura Polirom, Iași, 2002, p. 464.
4. Miroiu Mihaela, Drumul către autonomie: teorii politice feministe, Editura Polirom, Iași, 2004, p. 312.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В ПОЛЬШЕ: УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ

Андрей МАЕВ,
*аспирант кафедры региональной политики и публичного администрирования
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

The article analyzes the processes of democratization, decentralization of power and the formation of the local self-government system in the Republic of Poland in the post-Soviet period in the context of the possibility of using this experience within the reforms in Ukraine.

Децентрализация власти в Польше: уроки для Украины. Украина, как и большинство стран постсоветского пространства, находится на стадии перестройки и совершенствования своей системы управления, в том числе и территориального. В этом контексте изучение проблем и путей их решения при формировании системы территориального управления в европейских странах рассматривается как важная составляющая трансформационных процессов, особенно с учетом определенного Украиной курса на европейскую интеграцию. При проведении любых реформ использование опыта других стран является необходимым условием успешного реформирования, а выявление определенных закономерностей и основных принципов централизованного и децентрализованного управления должно помочь Украине избежать ошибок при формировании оптимальной модели управления, основанной на сочетании разных степеней централизации и децентрализации.

Кроме того, следует учитывать процессы глобализации, а, следовательно, основные параметры управления и национального законодательства должны отвечать стандартам, принятым в большинстве государств мирового сообщества. В связи с этим особенную актуальность приобретают в наше время научные исследования зарубежного опыта развития регионального управления и местного самоуправления тех государств, которые имеют близкие к украинским стартовые условия государственного строительства. Одним из таких государств, имеющих много общего с Украиной в историческом плане, сопоставимые геополитическое положение, территорию и численность населения, является Республика Польша, которая, к тому же, всегда оказывала всестороннюю поддержку Украине в процессе ее сближения с Европейским Союзом.

Отметим, что наши соседи с самого начала процессов демократизации демонстрировали высокие темпы и качество изменений в экономической и политической сферах, важная роль в которых отводилась децентрализации власти. Процессы демократизации Польши в постсоветский период разительно контрастировали с происходящим в Украине. Провозгласив одинаковые планы и намерения, наши государства быстро разошлись в темпах реформ, в том числе и с учетом децентрализации власти в Польше и сохранения централизма в Украине.

Познакомившись с польским опытом преобразований в разных областях общественно-политической жизни можно благодаря материалам Украинско-польского проекта «На пути к Европейскому Союзу: опыт Польши», Швейцарско-украинского проекта «Поддержка децентрализации в Украине» (DESPRO), а также научным трудам известных ученых и практиков польских реформ: Л. Бальцеровича, А. Вилдавски, М. Дабровски, И. Отолы, М. Федеровича и других. В то же время, такая важная составляющая успеха демократических процессов как децентрализация власти, на наш взгляд, заслуживает дальнейшего изучения.

Польша, как и Украина, прошла путь от однопартийной к многопартийной системе, и вопрос децентрализации власти включал в себя не только теоретический, но и политико-культурный аспект. Общественное мнение десятилетия формировала коммунистическая пропаганда, вся система управления основывалась на жесткой централизации власти, отступление от которой считалось посягательством на основы государства.

Конец 50-летнего периода авторитарного коммунистического правления наступил 4 июня 1989 года, когда были проведены первые свободные парламентские выборы, и сформировано некоммунистическое правительство. И хотя за последующие годы страна продемонстрировала возрождение экономики на основе рыночных принципов, государственное управление сохраняло высокую степень централизации.

В 1989 году в Польше насчитывалось 49 воеводств, унаследованных от коммунистического прошлого, первые лица которых не избирались, а назначались из Варшавы. На фоне демократизации страны регионы,

как ни парадоксально, не стали менее зависимы от центральной власти, чем при коммунистической системе, а руководители воеводств имели даже меньше полномочий, чем до 1989 года.

О существовании местного самоуправления в период с 1951 по 1990 годы в Польше, также, говорить не приходится, несмотря на присутствие в структуре органов государственной власти советов различных уровней. Вся собственность находилась в руках государства и все доходы поступали в государственный бюджет.

С начала 1990-х годов в Восточной Европе важной составляющей трансформационных процессов стала политика регионализации. С момента принятия «*Acquis Communautaire*» (свода общих нормативно-правовых актов, которые являются обязательными для всех стран Евросоюза) придание большей самостоятельности регионам стало необходимым условием для вступления в ЕС. [1]

О возобновлении местного самоуправления в посткоммунистической Польше можно говорить, начиная с 1990 года, когда стало просматриваться разделение между центральным и местным уровнями управления. Однако, на тот момент только муниципалитеты (гмины) имели статус территориальной громады, обладали имуществом и ежегодно утверждали собственный бюджет. На сегодняшний день, согласно статье 164 Конституции Республики Польша, гмина также является «основной единицей территориального самоуправления и выполняет все задачи территориального самоуправления, не закрепленные за иными единицами». [2]

В то же время, существующая система публичной администрации Польши предусматривает три основных вида территориальных единиц: гмины, повиты и воеводства. Такой трехуровневый территориальный уклад стал результатом реформы 1999 года. Основной целью реформы была децентрализация, которую как базовый принцип, провозглашает статья 15 Конституции: «Территориальное устройство Республики Польша обеспечивает децентрализацию публичной власти». [3]

На сегодняшний день территория Польши подразделяется на 2 489 гмин. Средняя численность населения гмины от 5 до 8 тысяч человек. Правовой статус гмины определен «Законом о гминном самоуправлении» от 8 марта 1990 года, в соответствии с которым: «Гмина является самоуправляемой громадой, выполняет общественные задачи от своего имени и под свою ответственность, наделена правосубъектностью». [4]

Органами местного самоуправления гмины является совет гмины, который выполняет правотворческую, представительскую и контролирующую функции, а также исполнительные органы. Совет является представительским органом, который функционирует на принципах коллегиальности, периодического обновления состава и сессионной формы работы. Численность совета колеблется от 15 до 45 членов в зависимости от численности населения, срок его полномочий составляет 4 года.

Коллегиальным органом исполнительной власти гмины является исполнительный совет в составе его председателя (войта) и других членов. Исполнительный совет формируется советом гмины и может насчитывать от 3 до 7 членов. Войт избирается советом гмины квалифицированным большинством голосов. Другие члены исполнительного совета также избираются советом гмины по представлению войта.

Второй (промежуточной) территориальной единицей самоуправления является повит. Средняя численность населения повита – 83 тысячи человек (наименьший повит насчитывает 22 тысячи, наибольший – 1 625 тысяч жителей). На территории Польши существует 308 повитов и 65 городов со статусом повита. Для обозначения первых применяется термин «земские повиты», для вторых – «городские повиты». Правовой статус повита регулируется «Законом о самоуправлении повита» от 5 июня 1998 года. Органами самоуправления являются совет повита (представительский орган) и управление повита во главе со старостой (исполнительная власть). В городе-повите эти функции осуществляют, соответственно, совет города и президент города.

Совет повита является представительским и контролирующим органом повитового самоуправления, избираемым на четырехлетний срок. В совет входят от 15 до 29 членов в зависимости от численности населения. Исполнительные функции осуществляет исполнительный совет, состоящий из 5-7 членов, среди которых: староста, возглавляющий совет, вице-староста и члены исполнительного совета, избираемые по представлению старосты.

Воеводство является наибольшей территориальной единицей в Польше и основой регионального самоуправления. В состав воеводств входит разное количество повитов – от 11 до 38 и гмин – от 71 до 325 соответственно. Средняя численность населения воеводства – 2 417 тысяч человек (наименьшее воеводство – 1 092 тысячи, наибольшее – 5 миллионов жителей).

Правовой статус воеводства регулируется «Законом о воеводском самоуправлении» от 5 июня 1998 года, в соответствии с которым воеводство является «региональной самоуправляемой громадой, наибольшей единицей принципиального территориального разделения государства с целью осуществления общественной администрации». [5] Органами самоуправления этого территориального уровня являются сеймик воеводства (представительский и контролирующий орган), а также управление воеводства (исполнительный орган).

В данной таблице представлено распределение полномочий между различными уровнями местного самоуправления.

<i>Гмина</i>	<i>Повит</i>	<i>Воеводство</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Снабжение водой и водо-отведение - вывоз бытовых отходов - поставки электричества и газа - содержание жилого фонда - обслуживание рынков - содержание парков - содержание кладбищ - освещение местных дорог 	<ul style="list-style-type: none"> - Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство во внутренних водоемах - поддержка инвалидов - геодезия, картография и кадастр - управление архитектурным строительством - борьба с безработицей 	<ul style="list-style-type: none"> - Определение стратегии воеводства по стимулированию экономической активности, усилению конкурентоспособности экономики воеводства - создание условий для экономического роста, технологического прогресса, инноваций

Конституция определяет, что «споры о компетенции между органами территориального самоуправления и правительственной администрации разрешаются административными судами». [6]

Следует отметить, что гмина может выполнять функции, относящиеся к компетенции повита или воеводства, на основании соглашений с этими образованиями. Таким образом, задача выполняется на том уровне местного самоуправления, где это будет сделано наиболее эффективно с экономической точки зрения.

Самыми важными задачами гимны являются те, где непосредственным бенефициаром является гражданин данного территориального образования. [7] Примечательно, что наряду с предоставлением жителям основных услуг в сфере обеспечения инфраструктуры, здравоохранения, спорта и образования, все большее значение для гимны приобретают задачи, связанные с политикой развития территорий.

Децентрализация власти, безусловно, должна сопровождаться перераспределением финансирования между центром и регионами, и в связи с этим важнейшей проблемой является получение органами местного самоуправления доходов, необходимых для выполнения возложенных на них функций. Каждое государство, гарантирующее местное самоуправление, должно гарантировать и его финансовую основу нормами Конституции и соответствующими законами.

На сегодняшний день Конституция Республики Польша гарантирует местному самоуправлению долю в государственных доходах в форме местных налогов и сборов, общих субвенций и целевых дотаций из государственного бюджета. Кроме того, органы местного самоуправления имеют доступ к национальному рынку капитала для осуществления займов.

Согласно ст. 168 Конституции, «субъекты местного самоуправления имеют право устанавливать размер местных налогов и сборов в пределах, определенных законом». [8] В то же время основной закон предусматривает надзор за деятельностью органов местного самоуправления в сфере финансов, осуществляемый региональными счетными палатами.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что процессы децентрализации власти в Польше послужили как укреплению демократии на местном уровне, так и всестороннему экономическому развитию территорий. Создание эффективного местного самоуправления на уровне гимны, повита и воеводства позволило региональным элитам действовать независимо от центра, проявлять инициативу относительно формирования и изменения границ территориальных образований, определять направления экономического развития территорий.

Успешной реализации польских реформ во многом послужило отсутствие размытости в политическом и идеологическом выборе. Рыночные отношения и либеральная демократия оставались основной целью руководства страны, которое сумело достичь главного - не сбиться с избранного курса реформирования государства.

Образование действенных самостоятельных местных органов власти предоставило им возможность действовать относительно независимо от директив центрального правительства. Впервые за многие десятилетия региональные элиты получили шанс на независимую деятельность. Стало возможным появление местных политических лидеров, игравших важную роль при формировании основ жизнедеятельности территориальных громад. И это при том, что в совсем недавнем коммунистическом прошлом местные руководители были лишь исполнителями решений, принятых партийным руководством наверху.

Важным элементом системных изменений стало право распределять бюджетные средства в соответствии с предпочтениями и потребностями, которые определялись на местном уровне, при том, что перечень задач, за выполнение которых несут ответственность местные органы управления, существенно расширился. Прямо или опосредствовано, это способствовало развитию гражданского общества, существенному улучшению уровня жизни поляков.

Ни в коем случае не преследуя цель идеализации хода событий, связанных с демократизацией или возрождением демократии в Польше, позволим себе сделать вывод о том, что польские реформы не только привели к созданию эффективной децентрализованной модели местного самоуправления, но и

способствовали масштабным позитивным изменениям в различных сферах общественно-политической жизни.

В то же время, Украина пока еще слабо использовала успешный опыт демократизации стран Восточной Европы, в частности Республики Польша. Практическая реализация задекларированного Украиной европейского курса потребует реформирования территориальной организации власти, построения взаимоотношений центра с регионами на основе принципа субсидиарности в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Bafoil F. Regionalization and decentralization in a comparative perspective. Eastern Europe and Poland. Mi-nisterstwo Rozwoju Regionalnego, March 2010. - P. 2.
2. Конституция Республики Польша. Режим доступа: <<http://constitutions.ru/archives/182>>. – Ст. 164.
3. Там же. – Ст. 15.
4. Закон о гминном самоуправлении от 8 марта 1990 года. Режим доступа: <<http://www.csi.org.ua/www/?p=861>>. – Ст. 1-2.
5. Закон о воеводском самоуправлении от 5 июня 1998 года. <<https://www.msz.gov.pl/resource/8df4300e-658a-4ce5-bee2-69c00fc8258a>>. - Ст. 1.
6. Конституция Республики Польша. Режим доступа: <<http://constitutions.ru/archives/182>>. – Ст. 166.
7. Otola I. Decentralization processes of local government sector in Poland. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan045237.pdf>>.
8. Конституция Республики Польша. Режим доступа: <<http://constitutions.ru/archives/182>>. – Ст. 168.

EGALITATEA DE ȘANSE PE PIAȚA FORȚEI DE MUNCĂ

Mariana NISTOR,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article discusses the problems of inequality between women and men in the labor relations, concepts discrimination in this regard, and legislation governing the appearance of equal opportunities in employment law.

Keywords: *discrimination, gender equality, labor market.*

Egalitatea de șanse reprezintă conceptul potrivit căruia toate ființele umane sunt libere și au dreptul să-și dezvolte capacitățile personale și să aleagă fără limitări comportamente, aspirații și necesități sub aspectul tratamentului egal. Problematika referitoare la egalitatea de șanse și a nediscriminării reprezintă idei esențiale, care guvernează societatea, atât pe plan internațional cât și național. Este imposibil ca o persoană să nu se fi ciocnit la un anumit moment cu careva forme ale discriminării și asta deoarece cadrul social, educația, caracteristicile individuale fizice și morale, religia au generat întotdeauna reacții cât se poate de diferite. La etapa actuală de dezvoltare a societății, apare necesitatea colaborării obiective între state prin implementarea strategiilor de muncă decentă, perfecționarea procesului de elaborare, monitorizare a politicilor ocupaționale privind administrarea muncii.

Piața forței de muncă constituie acel domeniu specific, importanța căruia rezultă din faptul că anume aici, în mare măsură, se realizează capacitățile de autoafirmare a populației. Studiind prin metoda analitică reglementarea juridică a relațiilor de muncă, se observă că egalitatea de gen nu reprezintă doar o nuanță legată de diversitate și de echitate socială, dar și o condiție preliminară pentru ocuparea forței de muncă, ceea ce dovedește semnificația conceptului egalității de șanse și implementarea acestuia în legislația muncii a Republicii Moldova.

Odată cu adoptarea Convenției O.N.U. asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, în majoritatea statelor lumii au fost introduse prevederi legale de consacrare a egalității sexelor în toate domeniile, inclusiv în cel social-economic.

Este necesar să menționăm, că din cele 247 de state de pe glob, 187 de țări au semnat această Convenție, fapt care dovedește că este vorba de un tratat, care stă la baza atât a normelor de drept internațional, cât și a legislațiilor naționale.

Chiar în primul articol al Convenției [2] se definește discriminarea față de femei, noțiune care în continuare va fi fun-

damentală în lupta pentru obținerea egalității – „orice diferențiere, excludere sau restricție bazată pe sex, care are drept scop să compromită sau să anihileze recunoașterea, beneficiul și exercitarea de către femei, indiferent de starea lor matrimonială, pe baza egalității dintre bărbat și femeie, a drepturilor omului și libertăților fundamentale, în domeniul politic, economic, social, cultural, civil sau în orice alt domeniu.” O noțiune similară întâlnim în legislația națională, care la fel definește discriminarea după criteriul de sex drept „orice deosebire, excepție, limitare ori preferință având drept scop ori consecință limitarea sau intimidarea recunoașterii, exercitării și implementării pe bază de egalitate între femei și bărbați a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.” [8]

Acțiuni ale angajatorului care sunt calificate drept discriminatorii sunt considerate, în baza legislației Republicii Moldova, plasarea anunțurilor de angajare cu cerințe ce presupun priorități pentru unul din sexe, refuzul neîntemeiat de angajare a persoanelor de un anumit sex, stabilirea pentru angajați, în bază de sex, a unui program de lucru mai favorabil, refuzul neîntemeiat de a admite în cadrul programului de perfecționare profesională o persoană pe motiv de sex, modificarea ori rezilierea contractului de muncă sau angajarea pe același motiv, aplicarea după criteriul de sex a unor condiții diferite de remunerare pentru munci de valoare egală, solicitarea neîntemeiată a informației despre starea civilă a angajaților. [8, art. 11]

Republica Moldova a încercat să urmeze calea democratizării societății, astfel încât și-a propus să introducă măsuri de protecție a muncii femeilor, încă de la începutul existenței Republicii Moldova ca stat. Așadar, în anul 1990, au fost elaborate măsuri în vederea cointeressării întreprinderilor în folosirea rațională a muncii femeilor, determinarea ramurilor unde munca femeilor pe timp de noapte este interzisă [5] și un regim al timpului de muncă și odihnă favorabil femeilor. În 1993 se interzice tuturor întreprinderilor, indiferent de tipul lor de proprietate și formele de gospodărie, plasarea în câmpul muncii a femeilor în industriile și procesele cu condiții de muncă grele și nocive, stabilind, totodată, lista muncilor grele și condițiilor nocive prescrise femeilor și normele de solicitare maximă admise pentru femei. [6]

Statul garantează drepturi și șanse egale tuturor cetățenilor. Astfel, conform art. 16, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, [1] adoptată la 29.07.1994, toți cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice indiferent de sex, naționalitate, proveniență etnică, religie, opinie politică, limbă, statut social. Conform alin. (2), art. 43 din Constituția Republicii Moldova, salariații au dreptul la protecția muncii. Formele de protecție se referă la securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și tinerilor, stabilirea salariului minim pe economie, repaosului săptămânal, concediului de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice. Aceste prevederi constituționale primesc o concretizare în normele Codului Muncii al Republicii Moldova din 28.03.2003 nr. 154-XV, care stabilesc egalitatea femeilor cu bărbații în sfera muncii și, totodată, oferă privilegii și garanții suplimentare. [4]

Adoptarea Codului Muncii din 2003 și a Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați a fost o nouă performanță în domeniu, reforme legislative salutate chiar de Comitetul privind eliminarea discriminării față de femei. [3] În acest sens, legea menționată include prevederi exprese care țin de asigurarea egalității. Simultan, aceeași lege reglementează cooperarea angajatorului cu salariații și cu reprezentanții sindicatelor pentru instituirea unei ordini interioare, care să prevină și să excludă cazurile de discriminare după criteriul de sex în procesul de muncă, iar procedurile necesare asigurării egalității între femei și bărbați la locul de muncă urmează a fi prevăzute în calitate de obligații ale angajatorului și salariatului în contractele individuale de muncă, în contractele colective și convențiile colective. Tot de responsabilitățile angajatorului ține asigurarea egalității de șanse și tratament potrivit profesiei, la perfecționare profesională, la promovare la serviciu, fără discriminare după criteriul de sex, la asigurarea remunerării egale pentru munca egală, aplicarea acelorași criterii de evaluare a calității muncii, de sancționare și concediere, la asigurarea condițiilor egale pentru femei și bărbați de îmbinare a obligațiilor de serviciu cu cele familiale. În plus, o obligație a angajatorului este introducerea în regulamentul intern al unității a dispozițiilor privind interzicerea discriminărilor după criteriul de sex. Aceasta demonstrează încă o dată atenția deosebită acordată de către autorități instituirii unei egalități de gen de jure și de facto în raporturile de dreptul muncii, care se datorează Programului Național de asigurare a egalității de gen în Republica Moldova pe anii 2010-2015. Scopul acestui Program constă în asigurarea promovării egalității de gen în toate domeniile economic, politic, social, constituind temelia respectării drepturilor umane fundamentale ale tuturor cetățenilor țării. [7]

Concluzii. În pofida faptului că există numeroase acte normative care asigură baza legală pentru soluționarea cazurilor de inegalitate între femei și bărbați, realitatea ne demonstrează că procesul de implementare este unul foarte complicat, iar femeile întâlnesc dificultăți pe piața forței de muncă. Egalitatea de șanse este o problemă de stereotipuri și educație, astfel urmează a fi investite multe eforturi pentru a îmbunătăți starea de jure a reglementării egalității de gen, dar și cea de facto în domeniu. Posibilități și perspective în acest sens sunt suficiente, urmează doar materializarea acestora în realitate. Restructurarea economică, feminizarea sporită a sărăciei, criza financiară, persistența atitudinilor patriarhale, problemele sociale multidimensionale - toate acestea constituie obstacole serioase în dobândirea unei egalități de facto de gen în relațiile de muncă în Republica Moldova. Cât de credibile pot fi anumite măsuri în valorificarea tuturor instrumentelor de eliminare a discriminării de gen în relațiile de muncă, eradicarea fenomenului de inegalitate de gen în raporturile juridice de muncă la moment și fundamentarea perspectivei în acest domeniu poate fi indicat doar de situația reală existentă pe piață.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994.
2. Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. prin rezoluția 34/180 din 18 decembrie 1979, în vigoare de la 3 septembrie 1981, conform dispozițiilor art. 27, alin. (1).
3. Comentarii finale ale Comitetului privind eliminarea discriminării față de femei: Republica Moldova, 25 august 2006, pct. 6.
4. Федоров Г. Правотворчество и законодательная техника // «Закон и жизнь», 2008.
5. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 392-XII din 05.12.1990 cu privire la măsurile de neamânat pentru îmbunătățirea situației femeilor, ocrotirea mamei și copilului, întărirea familiei.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 624 din 06.10.1993 „Privind aprobarea Nomenclatorului industriilor, profesiilor și lucrărilor cu condiții de muncă grele și nocive, prescrise femeilor și Normelor de solicitare maximă, admise pentru femei la ridicarea și transportarea manuală a greutăților”.
7. Programul Național de asigurare a egalității de gen în Republica Moldova pe anii 2010-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 933 din 31.12.2009, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 5-7, art. 27.
8. Legea Republicii Moldova nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, publicată la 24.03.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 047, art. 2.

MARKETINGUL URBAN - MIJLOC DE CREȘTERE A EFICIENȚEI SERVICIILOR PUBLICE

Maria MÎNDRILĂ,
masterandă, Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

Cet article traite de marketing urbain comme un élément essentiel dans la modernisation de l'administration publique, en particulier dans l'amélioration des services publics. Pour l'administration publique doit être moderne et compétitive. Les pouvoirs publics doivent se rapprocher des citoyens, de créer et de renforcer les partenariats public-privé pour démontrer aux citoyens qui est capable de gérer les ressources de façon stratégique. Marketing urbain n'est rien, mais les actions de planification stratégique et de leur promotion. En conclusion, l'administration publique doit avoir une orientation de marché pour devenir compétitifs et l'espace qu'il parvient à être attrayant pour ses citoyens.

Administrația publică reprezintă un sistem complex de autorități publice și de activități menite să satisfacă interesele generale ale cetățenilor, precum și să răspundă nevoilor viitoare. Încrederea cetățenilor în administrația publică și atractivitatea sa depinde de instrumentele cu care operează aceasta și de felul în care gestionează resursele de care dispune. Modernizarea acesteia depinde și de flexibilitatea și adaptabilitatea administrației publice la schimbările din societate.

Scopul prezentului studiu îl constituie identificarea și accentuarea marketingului urban ca mijloc de eficientizare a serviciilor publice în contextul proceselor de modernizare a administrației publice, oferindu-i administrației publice posibilitatea de a deveni competitivă în relație cu sectorul privat, dar și cu cerințele tot mai pretențioase ale cetățenilor săi.

Pentru a răspunde problemelor urbane curente, generate de competiția urbană și de creșterea continuă a cererii pentru servicii și bunuri publice, este necesar un mod nou de guvernare și administrare a orașelor, orientat către cerințele pieței, către acțiune și rezultat. Aceasta înseamnă o reorientare a atitudinii autorităților locale de la „administrare” la „management,” împrumutând aspecte de gestiune din filozofia sectorului privat. Administratorii locali se confruntă, în consecință, cu managementul orașelor în sensul obținerii maximei atractivități pentru grupurile de populație avute în vedere. [6, p. 72]

În contextul schimbărilor și tendințelor de modernizare, ritmului dinamic al vieții umane, administrația publică

se confruntă tot mai mult cu cerințele în creștere a locuitorilor, creșterea cererii pentru servicii și bunuri publice cât mai eficiente. De asemenea, politicile pe care le elaborează aceste autorități trebuie să corespundă unui șir de condiții de mediu, economice, sociale, culturale etc. Totodată, devine o problemă și modul de administrare a resurselor și încadrarea acestora în spațiul teritorial, întrucât utilizarea resurselor pentru satisfacerea nevoilor prezentului să nu compromită posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi.

Dicționarul Explicativ al Limbii Române definește marketingul ca un „ansamblu al activităților, metodelor și tehnicilor care au ca obiect studiul cererii consumatorilor și satisfacerii acestei cereri cu produse și servicii.” [4, p. 675] Literatura de specialitate definește conceptul de marketing ca „o filozofie a afacerilor care vede în satisfacerea cerințelor clienților cheia succesului în afaceri și recomandă înțelegerea practicilor manageriale care ajută la identificarea și rezolvarea cerințelor clienților.” [2, p. 7]

În literatura de specialitate, termenul de marketing urban este folosit cu diferite înțelesuri și conotații: [3, p. 3]

- *Marketingul urban ca mijloc de promovare a orașului, cu caracteristicile și perspectivele sale, în măsură să atragă investiții și vizitatori din exterior.* Produsul este finit, tot ce trebuie este să fie „ambalat” de o manieră cât mai eficace. Deși această abordare este criticată în unanimitate în teorie, ea corespunde destul de bine multor acțiuni efectuate până acum în numele marketingului urban.

- *Marketingul urban ca modalitate de aliniere a politicilor de dezvoltare urbană,* din momentul conceperii până la implementare, la cerințele actorilor economici locali și la așteptările actorilor externi pentru ca aceștia să fie atrași în promovarea economiei locale, considerată a fi forța din spatele bunăstării orașului.

- *Marketingul urban ca instrument de reorganizare pe scară largă a administrației orașului și a procedurilor de planificare ale acesteia,* care se concentrează mai mult asupra „clientului” orașului văzut ca „produs” (cetățeni, întreprinderi, instituții, investitori externi, vizitatori), îndreptându-se spre un model în care relațiile dintre actorii din interiorul orașului sunt bazate pe negociere și comunicare și nu pe regulamente și conflict.

- „*Marketingul urban poate fi descris ca un set de activități direcționate spre optimizarea relației dintre oferta de funcții urbane și cererea din partea locuitorilor, companiilor, turiștilor sau altor vizitatori.* Anumite elemente par a fi esențiale marketingului urban. Primul lucru care trebuie luat în considerare este acela că așa cum marketingul este doar unul dintre aspectele strategiei generale a unei companii și marketingul urban trebuie să fie un aspect al politicii urbane generale, împreună, de exemplu, cu politica locurilor de muncă și planificarea spațială. Elementele care sunt esențiale marketingului general (cum sunt investigarea pieței, analiza grupurilor țintă și a competitorilor, elaborarea unui plan de marketing și organizarea unor campanii de promovare) vor fi, de asemenea, esențiale marketingului urban. Verificarea progresului și feedback-urile făcute pentru a evalua eficacitatea cheltuielilor sunt elemente-cheie ale marketingului general și ar trebui să joace, în principiu, același rol și în marketingul urban.”

Din perspectiva marketingului urban unitatea administrativ-teritorială reprezintă o piață, în care administrația publică, prin serviciile pe care le prestează (oferta), trebuie să satisfacă cererea consumatorilor săi și cererile viitoare. Aceasta înseamnă că principiul marketingului urban este acela de a se regăsi în procesul de planificare, la formularea politicilor de dezvoltare, încorporând în fiecare politică sectorială patru aspecte determinante ce caracterizează practica de marketing și definite ca cei patru „P”:

1. Produsul (configurația produsului, ce produse urbane – funcțiuni și servicii există pe piață).
2. Poziția (cum ajunge clientul la produsul oraș unde sunt amplasate serviciile și funcțiunile urbane).
3. Prețul (care este prețul serviciilor, este asigurată o distribuție echitabilă pentru toate grupurile țintă).
4. Promovarea (publicitatea, relațiile cu publicul, comunicarea). [6, p. 75]

Marketingul urban nu presupune doar o promovare a funcțiunilor unui oraș și creșterea competitivității acestuia față de alte orașe, dar și ridicarea nivelului de performanță a personalului administrației publice, inclusiv utilitatea politicilor publice implementate de aceasta. Marketingul urban impune funcționarilor publici, autorităților publice locale un nou mod de conduită. Administrația publică locală se bazează pe legitimitatea acordată de către cetățeni prin scrutin electoral, de aceea ea trebuie să fie mai aproape de cetățeni și să realizeze un parteneriat favorabil între beneficiarii de servicii publice și ofertanții de servicii publice.

Necesitatea implementării marketingului urban în prestarea serviciilor publice este determinat de micșorarea numărului de consumatori, dar și a nivelului calității serviciilor publice. Funcția de marketing urban impune autorităților administrației publice să-și autoevalueze capacitățile lor de gestionare, precum și de formare a unei imagini la nivel de conducere, de autorități, precum și la nivel de localitate.

Urmărind practica internațională, apariția marketingului urban a fost determinată de necesitatea revigorării economiilor în declin, precum și a stării precare din sfera serviciilor publice, când autoritățile nu mai puteau face față numărului tot mai mare de cereri din partea cetățenilor. Abordarea marketingului urban de către autoritățile publice devine și o strategie de dezvoltare a autonomiei locale, care împinge municipalitățile locale spre politicile orientate mai mult spre piață și căutarea de noi tehnici în prestarea serviciilor publice, spre revizuirea profitabilității cheltuielilor, gestionării resurselor disponibile și căutarea de noi modalități de revitalizare a serviciilor publice.

Totuși apariția acestui concept este legat de promovarea atractivității orașului sau a localității, acțiune cunoscută

încă din epoca modernă, când autoritatea orașului angaja un agent de presă care avea ca atribuție să promoveze atracțiile orașului.

Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2013-2014” prevede ca obiectiv crearea unei administrații publice eficiente și responsabile prin acțiuni de modernizare a serviciilor publice, consolidarea procesului decizional și crearea unui parteneriat între cetățeni și autoritățile publice.[1, p. 37] Aceste acțiuni sunt elemente esențiale în marketingul urban deoarece atitudinea activă a cetățenilor determină autoritățile publice să stabilească o viziune de dezvoltare, în plus, sectorul public nu poate să răspundă tuturor provocărilor fără o susținere din partea cetățenilor. Autoritățile publice, de asemenea, trebuie să stabilească strategii de marketing pe termen lung, direcționate către conservarea și dezvoltarea potențialului economic, social, cultural și natural al comunității. Aceste strategii vor conduce la eficientizarea serviciilor publice.

Un exemplu elocvent al implementării marketingului urban este orașul Budapesta, Ungaria. [5, p. 77, 79] Autoritățile maghiare au pus accentul pe promovarea serviciilor publice culturale și turistice, dar care au o influență directă asupra celorlalte servicii publice. Organizarea numeroaselor spectacole, concertे și concursuri internaționale, conferințe și seminare, încă de la căderea comunismului, au determinat autoritățile publice locale și guvernul, în parteneriat cu sectorul privat, să investească în dezvoltarea infrastructurii locale. Astfel, pe lângă muzeele și castelele istorice ale orașului, vizitatorii, turiștii pot beneficia de o gamă largă de servicii publice de calitate, flexibile și cu prețuri scăzute, comparativ cu alte destinații celebre ca Parisul, Singapore etc.

Planul de dezvoltare a Budapestei subliniază importanța utilizării marketingului urban în crearea unei structuri economice urbane eficiente și în promovarea orașului ca pe un „creuzet cultural;” el însă nu specifică vreo acțiune concretă pentru atingerea acestor obiective, demonstrând faptul că modalitatea de implementare a marketingului urban este relativ neclară. Faptul că marketingul utilizat extensiv în sectorul turistic este foarte bine înțeles și exploatat reprezintă un punct promițător de pornire pentru o activitate comprehensivă la toate nivelurile marketingului urban.

Pentru Republica Moldova, termenul de „marketing urban” este relativ nou, însuși termenul fiind slab cercetat în literatura de specialitate, dar și în programele strategice ale statului. Introducerea acestuia, ca obiectiv în strategiile de dezvoltare ar prezenta un pas spre valorificare. Exemplul orașului Budapesta s-ar putea implementa și în orașul Chișinău, dar și în alte orașe ale republicii. Consider că în un prim pas ar fi includerea acestui termen în strategiile și planurile de dezvoltare a fiecărei localități, în special a Chișinăului. Un al doilea pas important ar fi organizarea unei structuri interne din cadrul autorităților publice care s-ar ocupa nemijlocit de politica de marketing.

Ar fi greșit dacă s-ar afirma că autoritățile publice nu folosesc strategiile de marketing urban în eficientizarea serviciilor publice. Un exemplu elocvent este transportul public urban și anume înlocuirea parțială a troleibuzelor vechi prin altele mai noi, mai ecologice și mai confortabile, iar conducătorii auto au o vestimentație specifică. Aceasta oferă orașului Chișinău o imagine de oraș european, de asemenea, beneficiarilor le este asigurată o prestare calitativă, acest fapt conduce la o eficiență.

Actualmente, raionul Cahul se află în plină campanie de promovare a serviciului public de apă și canalizare prin genericul „Apă de calitate la tine în localitate”, care are ca scop determinarea cetățenilor de a utiliza serviciul dat. În urma investițiilor de modernizare a serviciului, realizate de către autoritățile locale, în parteneriat cu Guvernului Germaniei, cetățenii - beneficiari pot să se bucure de confort, un mod de trai decent, consumul unei ape potabile din surse verificate și riguros supravegheate, din perspectiva marketingului urban aceasta poziționează raionul Cahul, localitățile cu sistem de canalizare și alimentare cu apă în rândul orașelor competitive și moderne. [7]

Atractivitatea unui oraș depinde de patru factori comunitari (calitatea vieții, imaginea pozitivă și marketingul pozitiv, capacitatea de dezvoltare economică și infrastructură) și trei factori economici (tehnologie accesibilă, resurse umane calificate, motivate și adaptabile, capital financiar disponibil). Astfel, marketingul urban include factorii menționați anterior. Relația marketing urban și eficientizarea serviciilor publice este un raport de colaborare și proporționalitate directă. Folosirea unei strategii de marketing urban de către administrația publică o mobilizează să se modernizeze și, invers, acțiunile de modernizare și eficientizare pe care le urmărește o determină să se promoveze prin organizarea spațiului pe care îl gestionează.

Concluzionând, se poate afirma că autoritățile publice trebuie să dețină strategii active de dezvoltare teritorială, care să urmărească nu numai adaptarea instituției la mediu, ci și influențarea lui; să mărească creșterea capacității de lider printr-o autonomie în luarea deciziilor la nivel local, precum și existența unor resurse financiare pentru a putea implementa proiecte și programe de dezvoltare locală și să consolideze parteneriatul autorităților publice cu societatea în ansamblu.

Recomandabil ar fi dacă administrația publică ar implementa mecanisme de promovare concomitent cu procesele de modernizare prin înființarea unei structuri cu atribuții în marketing la general, cel puțin, la nivel de consiliu raional, care ar promova serviciile publice teritoriale sau la nivel de minister, care s-ar ocupa de promovarea serviciilor publice de specialitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2013-2014.”
2. Manole Victor, Stoian Mirela. Marketing. <<http://www.biblioteca.ase.ro/biblioteca/biblioteca1.asp?id=39>>, (accesat la 26.02.2014).
3. Marketing urban, suport de curs. <<http://ro.scribd.com/doc/40067138/Marketing-Urban-Suport-de-Curs>>, (accesat la 28.03.2014).
4. Oprea Ioan, Panfil Carmen Gabriela, Radu Rodica. Noul dicționar universal al limbii române. București: Editura „Litera Internațional,” 2006, p. 1682.
5. Popescu Ruxandra Irina, Corboș Răzvan-Andrei. Strategia de marketing a orașului Budapesta. Bune practici pentru dezvoltarea strategică a Bucureștiului. În: Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2 (24)/2009, p. 75-89.
6. Racoviceanu Sorina. Managementul urban și competitivitatea urbană. În culegerea „Management și guvernare urbană.” Chișinău: PNUD/UNDP Moldova, 2004, p. 174.
7. „Raionul Cahul se află în plină campanie de promovare a serviciului public de apă și canalizare,” <<http://www.civic.md/comunicate/23620-raionul-cahul-se-afla-in-plina-campanie-de-promovare-a-serviciului-public-de-apa-si-canalizare.html>>, (accesat la 04.03.2014).

CAPACITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN CONTEXTUL PROCESULUI DE MODERNIZARE A STRUCTURII SISTEMULUI ADMINISTRATIV TERITORIAL

Cristina MOISEI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The level of citizens' satisfaction of a community directly depends on the local government efficiency of work which in its turn it is determined by the size they occupy as territory and population. Excessive fragmentation of administrative-territorial structure is an impediment to strengthening local government (LG) and providing quality public services that is well accentuated in the Republic of Moldova. This article presents several aspects on the direct influence and link between the size of the administrative territorial units and their capacities to create, develop and provide more essential public services, keeping in mind the actual issue of the administrative - territorial structure reform in the Republic of Moldova.

Nivelul de satisfacție al cetățenilor unei anumite comunități în societatea contemporană depinde, în ultima instanță, de eficiența organizării și funcționării administrației publice locale (APL). La rândul său, capacitățile acestora sunt determinate în mare parte de dimensiunea sa teritorială și demografică. În această ordine de idei, fragmentarea excesivă a structurii administrativ-teritoriale devine un impediment serios în consolidarea administrațiilor publice locale, precum și în prestarea de servicii publice calitative. Atare impediment are o pondere vădită și în condițiile unei țări în tranziție cum este Republica Moldova.

Optimizarea dimensiunii unităților administrativ-teritoriale – o premisă a eficacității calității serviciilor prestate. Care este dimensiunea optimă a autorităților publice locale chemată să facă față rigorilor actuale? Această întrebare, de o semnificație teoretică și practică majoră pentru întregul sistem administrativ, a fost și rămâne subiectul numărului unu al multor discuții în domeniu întreținute de cercetătorii contemporani.

Începând cu a doua jumătate a sec. al XX-lea, experiența țărilor europene marchează un număr redus al autorităților administrației publice locale prin amalgamarea localităților învecinate în unități municipale mai mari. Aceste fuzionări au avut ca prim scop sporirea eficienței economice în procesul de prestare a serviciilor publice. În același timp, multe țări au pledat pentru mărirea dimensiunilor unităților administrative de nivel superior (regiuni) pentru a obține economii de scară mai mari și a le face mai competitive la nivel național și internațional. [1, p. 13] Astfel, majoritatea țărilor europene

care dispun de dimensiuni și populații similare cu cele ale Republicii Moldova au adoptat sisteme administrativ-teritoriale cu un singur nivel. Cu toate acestea, în UE-28 predomină sistemul cu două niveluri. Țărilor mai mari le este caracteristic modelul administrativ-teritorial cu trei niveluri. [1, p. 15]

Actualmente, experiența europeană arată că e dificil să identificăm o dimensiune „optimală” a unităților administrativ-teritoriale locale care ar avea o aplicare universală. Astăzi nu există nicio preconcepție precum că modelul țărilor europene ar fi cel mai potrivit în raport cu alte modele. Există doar preconcepția precum că o unitate administrativ-teritorială trebuie să fie capabilă să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, funcționarea adecvată a democrației locale.

Totuși, dacă încercăm să schițăm un model optim de organizare administrativ-teritorială, atunci trebuie să ținem cont de o serie de factori, care ar facilita implementarea unui nou sistem de divizare teritorială a țării, astfel încât condițiile de trai ale populației să fie îmbunătățite considerabil spre satisfacerea necesităților acesteia. Asemenea factori ar fi: *mărimea localității ca teritoriu și populație, distanța până la localitatea reședință, condițiile naturale și geografice, conectarea la servicii publice, infrastructura rutieră, tendințele demografice, potențialul economic, factorul etnicității ș.a.* Conform acestor criterii, conexe ca sens și rol, ca impact asupra capacităților funcționale ale administrației publice locale, examinarea experiențelor de implementare a reformelor teritoriale acumulate în alte țări face posibilă identificarea greșelilor și problemelor comise/apărute aici, care, desigur, trebuie evitate, dar, totodată, și a lecțiilor necesare de a fi învățate.

În literatura de specialitate sunt recunoscute, cel puțin, *două unități* principale de măsură potențiale pentru a măsura dimensiunea autorităților publice locale. Acestea sunt: *numărul populației și aria suprafeței autorităților* în cauză. Ambele unități de măsură prezintă avantaje atunci când e să ne referim la aplicarea lor în practică. În conformitate cu afirmațiile lui King (1984), numărul populației pare să fie cel mai relevant, popular și puternic indicator care are un impact direct asupra consumatorilor serviciilor prestate la nivel local. Cu toate acestea, în unele cazuri, sunt mai oportuni alți indicatori, cum ar fi existența rețelei infrastructurale.

Un rol determinant în optimizarea dimensiunii unităților administrativ-teritoriale îl joacă costul serviciilor ce urmează a fi prestate beneficiarilor locali. De exemplu, în vederea construirii unei rețele de școli, autoritatea locală va considera nu doar numărul studenților potențiali, dar și distanța de la zonele rezidențiale până la cea mai apropiată școală. [2, p.5]

Puncte de reper privind structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova: trecut și prezent. Dacă pentru absoluta majoritate a țărilor europene modelele de organizare administrativ-teritorială au determinat *de jure*, dar și *de facto* eficiența funcțională a unităților administrativ-teritoriale, atunci cazul Republicii Moldova este unul foarte controversat, cu abateri serioase de la firesc în luarea de decizii și în acțiuni și, desigur, cu efecte pe măsură. Aceasta a necesitat și continuă să necesite reevaluări și schimbări raționale în organizarea sistemului administrativ teritorial. Argumentul principal, în acest sens, vine a fi *capacitatea redusă* a sistemului dat în vederea satisfacerii necesităților vitale ale cetățenilor.

Retrospectiva istorică a evoluției sistemului de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova a început odată cu startul perioadei de tranziție spre democrație, care a fost un proces tranzitoriu cu riscuri și provocări în toate domeniile vieții sociale, semnalând cu mai multe ocazii că orice putere care vine la guvernare se grăbește să modifice întâi sistemul administrației publice locale atât de substanțial încât are loc conturarea unei noi reforme. [12, p. 4] Astfel, în perioada de tranziție, Republica Moldova a suferit trei modificări principale de organizare administrativ - teritorială: [3, p. 5]

- *prima* cuprinde *anii 1991-1998*, când teritoriul țării păstra modelul de divizare administrativă sovietic în 38 de raioane;

- *a doua modificare* este legată de *anul 1998*, marcată prin amalgamarea raioanelor de tip sovietic în 10 județe;

- *a treia modificare* o asociem cu venirea la putere a Partidului Comuniștilor în anul 2001, țara s-a reîntors din nou la modelul cvasisovietic al divizării teritoriale în raioane.

Ineficiența reformelor administrativ-teritoriale din Republica Moldova a determinat fragmentarea excesivă a teritoriului acesteia, factorul fragmentării a condus la majorarea discrepanțelor de dezvoltare a administrațiilor publice locale, majoritatea acestora deținând mai degrabă doar o funcție de reprezentare, decât una de prestator de servicii.

În prezent, țara dispune de un sistem de organizare administrativ-teritorială divizat în **2 niveluri**: [4]

- APL I - 898 sate, comune, orașe;

- APL II - 32 de raioane, municipalități (Chișinău, Bălți), Unitatea Administrativ -Teritorială Găgăuzia (Gagauz Yeri) și unitățile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului.

Numărul total de localități este de 1681, inclusiv 60 orașe. Totodată, conform Legii privind dezvoltarea regională, [5] teritoriul Republicii Moldova este divizat în 6 regiuni de dezvoltare care nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică. Ele sunt unități teritoriale funcționale ce reprezintă cadrul de planificare, evaluare și implementare a politicii de dezvoltare regională.

Dimensiunea redusă a localităților împiedică mult consolidarea capacităților autorităților publice locale, suportând costuri excesive pentru îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor. Conform studiilor elaborate în domeniu, o unitate administrativ-teritorială trebuie să fie suficient de mare, astfel ca să permită minimalizarea costurilor administrative medii. Legea

nr. 764 privind organizarea administrativ-teritorială [4] stabilește pragul minim necesar de locuitori pentru o unitate administrativ-teritorială cifra de 1500 de locuitori. Totodată, în lege este stipulată și excepția de la această regulă care permite, prin lege organică, formarea unităților administrativ-teritoriale cu o populație mai mică decât 1500 de locuitori. Însă această excepție devine regulă pentru Republica Moldova odată ce aproape fiecare a treia primărie încalcă legea, dispunând de o populație mai mică decât 1500 de locuitori. Experiențele țărilor europene dovedesc eficiența unor unități administrativ-teritoriale nu mai mici decât 5000 de locuitori, însă în Republica Moldova 86% din numărul total de primării au un număr al populației mai mic decât acest minim. Alte anomalii ale prezentului sistem de organizare administrativ-teritorială care periclitează eficacitatea prestării serviciilor publice consumatorilor finali sunt: existența orașelor cu un număr mai mic decât 1500 de locuitori, raioanelor de dimensiuni mici, regiunii cu statut special UTA Găgăuzia (Gagauz Yeri).

Republica Moldova se confruntă cu probleme similare țărilor Europei Centrale și de Est, dintre care sunt: lipsa de coordonare și comunicare între factorul central și local în procesul de luare a deciziilor și a alocării resurselor; lipsa sustenabilității economice; insuficiență acută de capacități administrative, organizaționale și funcționale ale sistemului APL. [6, p. 25]

Din punctul de vedere al capacității de organizare, funcționare și de prestare a serviciilor administrative, majoritatea autorităților publice locale dispun de documentele necesare pentru activitate. Cu toate acestea, multe primării nu dispun de documente strategice actuale, fapt ce ar însemna că activitățile lor sunt implementate arbitrar și că necesitățile locale nu sunt evaluate adecvat. Lipsa planului de dezvoltare instituțională în majoritatea primăriilor, precum și a cadrului instituțional de monitorizare și evaluare a documentelor strategice și de urbanism fac dificilă implementarea activităților de planificare strategică și stagnează mult dezvoltarea la nivel local. [7, p. 13-14]

În ceea ce privește managementul financiar și atragerea de resurse financiare externe se constată că majoritatea absolută a primăriilor întâmpină dificultăți în colectarea veniturilor din taxe și impozite locale prin intermediul percepătorilor fiscali. În prezent, media costurilor operaționale generale ale administrației publice locale exprimate în lei moldovenești pe cap de locuitor sunt de 2,5 ori mai mari în comunități rurale cu mai puțin de 1500 de locuitori decât în cele cu mai mult de 5000 de locuitori. Diferențele de eficiență la nivel raional sunt la fel de remarcabile: datele arată că în trei cele mai mici raioane ale Republicii Moldova (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor operaționale pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în trei cele mai mari raioane (Hîncești, Cahul, Orhei). [8, p.116-121; 9, p. 13, 17]

Conform studiilor efectuate în domeniu [7, p. 24-262; 10, p. 19-32] propunem să medităm asupra pașapoartelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul II și I la situația actuală din Republica Moldova (vezi tab. 1, 2 și 3)

Tabelul 1. Pașaportul unei unități administrativ - teritoriale de nivelul II.

Populație	70000 locuitori
Suprafața teritoriului	990 km ²
Nr. agenți economici	15000 (90% gospodării țărănești)
Infrastructură socială	30 grădinițe, 8 gimnazii, 12 licee, 2 școli profesionale, 1 școală sportivă, 1 centru de creație, 2 tabere de odihnă, 1 spital, 13 centre de sănătate, 11 oficii ale medicilor de familie, 25 case de cultură, 37 biblioteci publice, 2 școli de arte și muzică, 3 muzee.
Infrastructură edilitară	90% telefonizare și conectare la rețeaua electrică; 50% aprovizionare cu apă; 20% canalizare; 50% gazificare; 25% drumuri cu îmbrăcăminte rigidă; 5% salubritate.
Probleme stringente	- insuficiența locurilor de muncă; - infrastructura de afaceri slab dezvoltată; - diversificarea redusă a pieței de desfacere; - starea deteriorată a drumurilor; - iluminarea stradală insuficientă; - infrastructura edilitară slab dezvoltată; - gradul avansat de uzură a inventarului agricol și lipsa investițiilor în mijloace fixe.

Tabelul 2. Pașaportul unei unități administrativ - teritoriale de nivelul I, localitate urbană.

Populație	8000-9000 locuitori
Suprafața teritoriului	50 km ²
Nr. agenți economici	60 – 70 agenți economici (10% gospodării țărănești), activitate predominantă - comerțul;
Infrastructură socială	2 grădinițe, 2 gimnazii, 1 liceu, 1 școală profesională, 1 școală de arte plastice, 1 școală de muzică, 1 școală sportivă, 2 case de cultură, 2 biblioteci publice, 1 spital raional, 1 centru al medicilor de familie, 1 muzeu;
Infrastructură edilitară	95% telefonizare și conectare la rețeaua electrică; 80% aprovizionare cu apă; 60% canalizare; 30% gazificare; 50% drumuri cu îmbrăcăminte rigidă; 25% salubritate.
Probleme stringente	- insuficiența locurilor de muncă; - infrastructura de afaceri slab dezvoltată; - starea deteriorată a drumurilor; - iluminarea stradală insuficientă; - infrastructura edilitară slab dezvoltată.

Tabelul 3. Pașaportul unei unități administrativ - teritoriale de nivelul I, localitate rurală.

Populație	3000 locuitori
Suprafața teritoriului	30 km ²
Nr. agenți economici	100 (inclusiv 80% - gospodării țărănești); principalele sfere de activitate sunt agricultura și comerțul.
Infrastructură socială	1 grădiniță, 1 liceu, 1 casă de cultură, 1 bibliotecă publică, 1 oficiu al medicilor de familie.
Infrastructură edilitară	90% telefonizare și 95% conectare la rețeaua electrică; 10% aprovizionare cu apă; 10% canalizare; 70% gazificare; 30% drumuri cu îmbrăcăminte rigidă; 0% salubritate.
Probleme stringente	- insuficiența locurilor de muncă; - infrastructura de afaceri slab dezvoltată; - starea deteriorată a drumurilor; - lipsa iluminării stradale; - infrastructura edilitară slab dezvoltată; - gradul avansat de uzură a inventarului agricol și lipsa investițiilor în mijloace fixe; - lipsa zonelor de agrement pentru tineri; - atitudinea iresponsabilă a populației față de starea mediului ambiant.

E cunoscut faptul, că reforma de descentralizare prevede apropierea serviciului public către cetățean. Însă în implementarea acesteia preliminar este de a realiza reforma de organizare administrativ-teritorială, astfel încât competențele nivelurilor păstrate/formate să fie preluate corect, clar, diferențiat, iar dubla competență să fie evitată. Reorganizarea teritorială a Republicii Moldova reprezintă una din prioritățile actualei guvernări. Realizarea sa va favoriza creșterea capacității administrative, autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale. [11]

Astfel, este necesară concentrarea unor eforturi susținute asupra aspectelor economiei regionale ca formă de combatere a disparităților majore, asupra identificării celui mai bun nivel administrativ care să coordoneze aspectele

democratice, tehnice și financiare și asupra tendinței de creștere a mărimii administrației locale pentru a răspunde eficient și echitabil cererii de servicii și utilități publice (economia de scară). Considerăm că astăzi nu există un model unic sau general acceptat pentru organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, țara trebuie să-și identifice modelul propriu de organizare teritorial-administrativă și descentralizare, ținând cont de experiența internațională.

Guvernul trebuie să identifice o viziune clară asupra reformei, pentru a păstra și consolida ceea ce este bun în sistemul actual, a îmbina în mod rațional în cadrul acestuia tradiția cu inovația. Pentru implementarea reformei, Republica Moldova are nevoie de asistență tehnică și parteneriat de lungă durată atât cu autoritățile centrale și locale din țările-membre UE, omoloagele sale din Parteneriatul Estic, cât și cu donatorii internaționali. Totodată, este necesar un grad adecvat de maturitate, de capacități ale factorului public intern, inclusiv de natură locală, pentru ca el să se bucure din plin de această asistență, să valorifice din plin acest parteneriat.

BIBLIOGRAFIE

1. Osoian I. ș.a. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, Chișinău, 2010.
2. Swianiewicz P. ș.a. Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Budapesta, OSI-LGI, Open Society Institute, 2002.
3. Budeanu G. Cartea Albă, situația autonomiei locale în Republica Moldova, Chișinău, Cartier SRL, 2000.
4. Legea privind organizarea administrativ-teritorială în Republica Moldova, nr. 764 din 27.12.2001, art. 4. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16, art nr: 5329, publicat în 01.2002.
5. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438 din 28.12.2006, art. 1, 3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24, art nr: 6816, publicat în 02.2007.
6. Țarălungă N. Organizarea și funcționarea administrației publice locale. Document elaborat în cadrul Proiectului UNDP Moldova ID 00073182, 2010.
7. Bulat V., Moisei C. ș. a. Indicatorul de performanță al primăriilor. Studiu elaborat în cadrul proiectului LGSP, USAID, 2012.
8. Roșcovan M. Jurnal de tranziție, Chișinău, Reclama SA, 2007.
9. Lupușor A. ș.a. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți, Chișinău, 2011.
10. Malcoci I. Studiul serviciilor publice (în baza cercetării sociologice efectuate în raioanele din regiunea de dezvoltare centru a Republicii Moldova), Chișinău, Elan Poligraf SRL, 2008.
11. 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. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148, art nr: 465, publicat la 13.07.2012.
12. Victor Popa. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale, Chișinău, Editura TISH, iulie 2008.

COMPLEXITATEA ATRIBUȚIILOR ALESULUI LOCAL ȘI PROBLEMELE DE EXERCITARE A ACESTORA

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

SUMMARY

Legal status of the local elected person 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 competence of persons of local public authorities, for based on the analysis to make some proposals for improving the Moldovan law in this area.

Keywords: local public authorities, local elected person, legal status.

În condițiile autonomiei locale, statutul alesului local trebuie să reglementeze strict, exclusiv și deplin și atribuțiile alesului local, pentru ca autoritățile administrației publice locale să fie în stare să soluționeze independent problemele de interes local, inclusiv să creeze servicii publice locale pentru a satisface aceste interese.

În prezent, cadrul normativ care reglementează competențele autorităților administrației publice locale în Republica Moldova include un spectru larg de acte normative, de la reglementări constituționale până la acte normative ale Guvernului și altor autorități publice. [1] Totodată, autoritățile administrației publice locale se conduc în activitatea de exercitare a competențelor de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de regulamentul consiliului respectiv, elaborat în baza unui statut-cadru și regulament-cadru, adoptat de către organul legislativ.

Cu toate că cadrul normativ existent în domeniul competențelor autorităților publice locale este destul de impunător și reglementează un vast spectru de probleme, totuși există lipsa de eficiență în realizarea sarcinilor, care stau în fața autorităților publice locale, din cauză reglementărilor contradictorii. [2, p. 8]

A. Astfel, cercetând atribuțiile de bază ale consiliilor locale și raionale, reglementate de art. 14, art. 43 din Legea nr. 436-XVI, și grupându-le, de exemplu, în atribuții care vizează constituirea altor autorități ale autonomiei locale, ce nu pot fi delegate (de exemplu, alegerea viceprimarului [lit. t]); atribuții de organizare internă (aparatură proprie, structurile subordonate [lit. l, q]); atribuții de dezvoltare în perspectivă a localității (de exemplu, aprobarea bugetului local [lit. n]); atribuții de prestare a serviciilor publice uzuale (de exemplu, organizează serviciile publice de gospodărie comunală [lit. h]) putem observa cu referire la două fapte, și anume: că autorităților administrației publice locale este recunoscută, în cadrul legii capacitatea deplină de a-și exercita inițiativele în toate domeniile, care nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități [2, p. 318] și, de asemenea, că legea nu poate defini toate domeniile și competențele consiliilor locale, ea poate doar interveni pentru a limita aceste autorități în anumite competențe, [3, p. 126] legiuitorul a ținut cont numai de primul fapt și a determinat pentru consiliile locale atribuții uzuale, care au inclus toate domeniile vieții locale [de la lit. a), până la lit. z)], cu excepția celor aflate în competența altor autorități.

Al doilea fapt n-a fost respectat de legiuitor, deoarece el a lăsat „o fereastră deschisă” în prevederile cu privire la atribuțiile menționate, adică n-a instituit o limită pentru ele, și anume: „Consiliul local realizează și alte competențe stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), orașului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului,” permițând prin aceasta consilierilor, în cazurile în care ei n-au competența strict determinată de lege, de a folosi punctul dat. Prin urmare, autoritățile din unele unități administrativ-teritoriale au înțeles să aplice principiul autonomiei locale într-un mod exagerat, și mai des în interesul propriu. Considerăm că, în cazul dat, legea trebuie să prevadă limita, prin determinarea exactă a competențelor consiliului local/raional, deoarece este foarte important în realizarea autonomiei locale pentru a nu se ajunge la o altă extremă, cea de descentralizare exagerată. Mai bine puține la număr, dar concrete și posibile de realizat, deoarece susținem părerea specialiștilor, că competențele autorităților de primul nivel de administrare au fost fixate pur formal, fără a stabili de unde autoritățile publice locale trebuie să ia resurse financiare pentru a le realiza, dacă ele nu dispun de patrimoniu, sau cum pot fi realizate dacă autoritățile date nu dispun de resurse umane necesare sau de capacități adecvate. Cu alte cuvinte, capacitățile organizaționale, funcționale și financiare actuale ale autorităților publice locale de nivelul I și II, în marea lor măsură, nu corespund competențelor stabilite prin lege. [2, p. 28]

B. Legea nr. 436-XVI prevede în art. 10, alin. (1) că: „Autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea nr. 435-XVI art. 4, alin. (1) și (2), dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii. Alin. (3) al aceluiași articol stabilește că: „Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.”

În realitate, situația este de altă natură. Abundența de competențe stabilite de multiple acte normative, legi, regulamente, precum și Hotărâri de Guvern, fac ca autoritățile administrației publice locale să confunde atribuțiile de bază cu cele delegate, să nu fie în stare să identifice competențele care vin în contradicție cu domeniile de activitate a autorităților publice locale stabilite de lege.

Exemplu poate servi modul în care au fost completate chestionarele, colaborat cu datele colectate prin Formularul de cartografiere a competențelor: [2, p. 25, 154]

- toți cei de la orașe și de la sate au identificat greșit în Formularul de cartografiere atribuțiile proprii și cele delegate;
- în fișa de post a primarilor din comunele evaluate se observă că numai 22,39% au introdus atribuțiile în fișa de post, 30% nu știu ce atribuții trebuie să includă. Aceasta este o demonstrație în plus că problema atribuțiilor este una foarte sofisticată, deoarece primarii se clarifică cu greu în categoriile de atribuții ce le revin din abundența de acte normative ce reglementează această competență;
- același lucru se constată privind situația exercitării atribuțiilor suplimentare, ceea ce demonstrează că există o necunoaștere a categoriei de atribuții suplimentare.

C. Există o problemă și cu atribuțiile delegate de către autoritățile publice centrale autorităților publice locale, reglementate de art. 6 din Legea nr. 435-XVI, care prevede: „Competențele care țin de autoritățile publice centrale

pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică.”

Pentru rezolvarea problemei date, considerăm că este necesar, în primul rând, de a cerceta ce spune literatura de specialitate despre delegare.

Astfel, prof. rus A. Agapov consideră că delegarea atribuțiilor înseamnă asigurarea subiecților raporturilor administrativ-juridice cu drepturile și obligațiile suplimentare. La fel, organele puterii executive sunt obligate să asigure atribuțiile delegate cu resursele material-financiare necesare, iar organul local – să activeze în conformitate cu actul de delegare. Asupra organelor autoadministrării locale, în cazul dat, se extind reglementările obligatorii ale ministerului respectiv, adică ele sunt obligate să execute decizia de conducere, adoptată la realizarea atribuțiilor de control ale organului puterii executive. Specificul raporturilor administrativ-juridice la delegarea atribuțiilor înseamnă modificarea statutului subiecților acestui raport: organul local nu este în drept să activeze de sine stătător (adică la discreție). El este înzestrat cu obligațiunile obiectului de conducere, care se află sub controlul ministerului. Conținutul principiului autonomiei locale reglementat constituțional nu trebuie să fie înțeles direct, adică organul local este în drept să adopte, la propria voință, decizii cu privire la primirea resurselor financiare adăugătoare pentru realizarea atribuțiilor de interes local. Numai în cazul dat, statutul lui pierde atribuțiile „organului autonom.” Prin urmare, delegarea atribuțiilor puterii executive organului local sugerează acordul benevol al participanților raporturilor administrativ-juridice de a executa drepturile și de a îndeplini obligațiile. Folosirea metodelor de constrângere nu e compatibilă cu actul de delegare, o astfel de decizie nu poate fi bazată pe voința unilaterală a organului puterii executive, aceasta va fi încălcarea autonomiei de funcționare a organelor autoadministrării locale. [4, p. 222-223]

Prof. Mircea Preda consideră că transferul atribuțiilor (descentralizarea) este legat de nivelul de dezvoltare economico-social a localității respective, sub două aspecte: pe de o parte, cu cât o localitate este mai dezvoltată din acest punct de vedere, cu atât mai mult locuitorii săi au mai multe servicii publice, mai diversificate și mai de calitate, iar, pe de altă parte, gradul dezvoltării economico-sociale a localității își pune amprenta pe posibilitatea de acoperire a costurilor pe care le presupun aceste servicii publice, inclusiv pe calitatea, operativitatea și eficiența lor. [5, p. 454]

În opinia expertului Viorel Furdui, pentru ca delegarea de competență să producă efecte juridice, se cuvine a ține cont de două reguli principale: [6, p. 9]

- delegarea anumitei competențe să fie prevăzută direct în legea cu privire la administrația publică locală. În acest sens, dacă legea nu prevede o anumită atribuție la capitolul competențe delegate, atunci autoritățile locale nu sunt obligate să le execute;

- conform principiilor autonomiei locale, orice delegare de competență trebuie să fie însoțită și de acordarea resurselor financiare pentru realizarea acestor competențe. În caz contrar, autoritățile locale au tot dreptul legal să refuze exercitarea atribuțiilor delegate.

Și dacă regula a doua este prevăzută în art. 6, alin. (4) din Legea nr. 435-XVI: „Delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora”, atunci în ceea ce privește determinarea competențelor delegate, acest punct în lege lipsește. Adică, Legea nu prevede domeniile în care competențele pot fi delegate de la centru spre nivel local lăsând această prerogativă importantă în seama autorităților publice centrale. Iar problema autorităților publice locale, la fel, constă în aceea că din cauza abundenței de competențe stabilite de multiple acte normative, legi, regulamente, precum și Hotărâri ale Guvernului, fac ca autoritățile date să confunde atribuțiile de bază cu cele delegate, care trebuie să fie acoperite și financiar.

În cazul dat, prof. V. Popa propune utilizarea metodei „ghiliotinei” asupra tuturor actelor legislative care stabilesc atribuții autorităților publice locale în diferite domenii, (în afară de legile de bază ale autorităților publice locale) și stabilirea de noi competențe, racordate cu Legea nr. 435-XVI și Legea nr. 436-XVI. [2, p. 72]

Noi propunem adoptarea Codului în care, în capitolele separate „Competența autorităților reprezentative”, „Competența autorităților executive” vor fi reglementate atribuțiile de bază ale consiliului local, consiliului raional, primarului și președintelui de raion, atribuțiile delegate de către autoritățile publice centrale autorităților publice locale, mijloacele prin care acestea vor fi transferate etc., cine va fi responsabil de executarea lor și sancțiunile în caz de neexecutare a atribuțiilor delegate.

D. Altă problemă legată de competența alesului local constă în aceea că, dat fiind faptul că atribuțiile prevăzute de legislația noastră sunt atribuții moderne, luate după modelul țărilor democratice, rămâne întrebarea, dacă cei care sunt aleși de către popor sunt pregătiți să realizeze toate aceste competențe fără metodologii, mecanisme și proceduri de realizare a acestora în actele normative. De exemplu, cum consiliul local trebuie să execute una dintre atribuții: de a contribui la asigurarea ordinii publice?

În anumite sisteme legislative (în Franța, în Regatul Unit), distincția dintre competențele obligatorii și competențele facultative este foarte clar stabilită, dar consecințele pot fi variabile în funcție de mecanismele stabilite pentru respectarea acestei obligații. Cu alte cuvinte, legislația determină nu numai competențele, dar și mecanismul de respectare a lor.

Adică, la motivele obiective, care țin de legitățile mecanismului administrativ cu privire la competența alesului

local din Republica Moldova, li se adaugă cauzele subiective și anume – inexistența unei strategii, procedura administrativă, care să limpezească opțiunile și căile prin care aceste opțiuni pot fi realizate. [7, p. 168]

Pentru rezolvarea problemei date, în Codul pe care-l propunem, este necesar să fie prevăzută, după cum am menționat deja, partea a doua – procesuală, care să consacre în detalii: principiile de bază în elaborare, procedurile de lucru pentru fiecare compartiment al autorității publice locale; sistemul de relații dintre autoritățile publice locale și alte autorități publice, și relațiile dintre autoritățile publice locale și cetățeni. Un remarcabil studiu de drept comparat arată că tema codificării la nivel comunitar a normelor de procedură ale dreptului administrativ este nu doar posibilă și dezirabilă, ci și necesară.

În concluzie, pentru ca alesul local să-și cunoască bine atribuțiile, să le execute în mod conștient, să înțeleagă corect natura relațiilor cu superiorii, subordonații și colegii de serviciu, pentru a realiza cu succes competențele cu care sunt dotați prin lege, pe baza funcției pe care o dețin, iar în cazul neexecutării atribuțiilor să fie trași la răspundere, conform faptei și prejudiciului adus bunei guvernări, trebuie să existe un statut expres determinat, separat printr-un act normativ. Pentru aceasta considerăm că este necesar să minimalizăm numărul de acte cu privire la competențele alesului local și să se elaboreze un Cod al colectivităților locale în care, în cadrul normelor concentrate, vor fi prevăzute și norme cu privire la atribuțiile de bază ale alesului local, atribuțiile delegate și procedura, care va prevedea metodologiile, mecanismele de aplicare a normelor respective.

BIBLIOGRAFIE

1. A se vedea 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 descentralizare administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31; Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28.02.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr. 21-24; Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253; Legea Republicii Moldova cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.11.1999, nr. 124-125; Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.03.1997, nr. 19; Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale nr. 457-XV din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.
2. Popa V., Bulat V., Barbu D. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale. Noiembrie, 2010, 76 p.
3. Creangă I. Formele legale de protecție a administrației publice și a mandatului alesului local. În culegerea: „Cartea albă: situația autonomiei locale în Republica Moldova.” Chișinău: Editura „Cartier,” 2000, 176 p., p. 47-63.
4. Агапов А. Б. Административное право. Москва: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004, 932 с.
5. Preda M. Autoritățile publice. București: Editura „Lumina Lex,” 1999, 687 p.
6. Furdui V. Ghidul juridic al alesului local. Chișinău: Editura „Tish,” 2004, 240 p.
7. Alexandru I. Criza administrației. București: Editura „All Beck,” 2001, 216 p.

ÎNREGISTRAREA ACTELOR DE STARE CIVILĂ – ASPECTE REFLECTATE ÎN LITERATURA DE SPECIALITATE ȘI ÎN LEGISLAȚIE

Ludmila ȚARANU,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The Civil Status records are registered in an organized way in the Republic of Moldova. The supervision of the Civil Status acts drawing up process and providing them a legal status is realized by a single state administration body - The Civil Status Service of The Ministry of Informational Development. During five decades from the foundation, the Civil Status

Service promoted the family values in the society through legislative framework improvement, birth/marriage/death acts automatization, making the state's electronic database complete.

Prin actele de stare civilă, trecute în registre speciale, după formele prevăzute de lege, se consemnează nașterile, căsătoriile, divorțurile, decesele, adopțiile, schimbarea prenumelui și a numelui de familie. Ele au menirea de a indica situația civilă a fiecărei persoane și reprezintă niște minibiografii, fiind indispensabile pe tot parcursul vieții omului. [1]

Informația istorică universală semnalează faptul că, inițial, în statele creștine, atribuția de a înregistra actele de stare civilă o avea biserica. Începând cu secolul al III-lea, creațiile fețelor bisericești conțin indicații referitoare la înscriserea numelor persoanelor botezate. Tot atât de veche, se pare, este și înscriserea oamenilor decedați, al căror nume erau trecute în pomelnicele de la mănăstiri. Întocmirea actelor oficiale cu ocazia celebrării căsătoriilor devenise un obicei la romani. [2]

În opinia autorilor E. Lupan și D. Popescu, starea civilă este totalitatea calităților inerente persoanei fizice, care constituie condiția juridică a acesteia în stat (român sau străin, cetățean român sau cetățean străin); în societate (bărbat sau femeie, major sau minor, pus sub interdicție sau nu, condamnat, falit etc.) și în familie (căsătorit, divorțat, rudă, născut din căsătorie, din afara căsătoriei, adoptat etc.). Prin urmare, elementele stării civile sunt: naționalitatea, cetățenia, vârsta, capacitatea, căsătoria, rudenția, alianța, filiația. În funcție de prezența unuia sau altuia dintre aceste elemente, condiția juridică a persoanei fizice în viața socială variază. Cu ajutorul acestor elemente se produce o reală individualizare a persoanei fizice ca subiect de drept, al identității sale juridice. Starea civilă reprezintă un ansamblu de calități personale de care legea leagă anumite consecințe juridice cu ajutorul cărora persoana fizică se individualizează. Din cele relatate mai sus, rezultă că starea civilă nu se rezumă la un singur drept subiectiv nepatrimonial, ci se exprimă printr-o situație juridică într-un ansamblu de drepturi și obligații. Elementele sale izvorăsc din actele și faptele de stare civilă, de care sunt legate anumite efecte juridice. În privința raporturilor de drept civil, au relevanță nu totalitatea elementelor ce compun starea civilă, ci numai acele care au semnificație pentru determinarea calității de subiect de drept civil al persoanei fizice. [3]

Conform art. 4 din Legea nr. 100-XIV din 26.04.2001, acesta ne relatează despre faptul că sistemul organelor de stare civilă se compune din Serviciul Stare Civilă și oficiile sale teritoriale [4], iar potrivit alin. (41), art. 14, personalul Serviciului Stare Civilă și al oficiilor sale teritoriale este compus din funcționari publici, supuși reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Această reglementare denotă faptul că autoritățile de stare civilă sunt autorități administrative ce prestează servicii publice desconcentrate. Astfel, deși oficiile teritoriale rămân ierarhic subordonate S.S.C., ele dobândesc competență proprie de decizie. Prin desconcentrarea respectivă, O.S.C. se apropie de cetățeni, prestând serviciile de stare civilă în cadrul unității administrativ-teritoriale amplasate. În conformitate cu Regulamentul cu privire la S.S.C. aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 82 din 31.01.2008 cu privire la S.S.C., pct. 8, c), sarcina de bază a S.S.C. constă în asigurarea respectării ordinii stabilite în procesul înregistrării de stat a actelor de stare civilă, în scopul protecției drepturilor patrimoniale și personale nepatrimoniale ale persoanelor, precum și intereselor statului. [5]

Competețele O.S.C. sunt atribuite prin art. 16 din Legea privind actele de stare civilă, astfel O.S.C. care activează în fiecare oraș-reședință al raionului asigură:

- a) înregistrarea actelor de stare civilă;
- b) înscriserea mențiunilor pe actele de stare civilă;
- c) reconstituirea, înregistrarea tardivă, precum și transcrierea actelor de stare civilă;
- d) modificarea, rectificarea, completarea, anularea actelor de stare civilă sau a mențiunilor înscrise pe acestea;
- e) evidența formularelor și eliberarea certificatelor de stare civilă;
- f) eliberarea duplicatelor certificatelor de stare civilă;
- g) organizarea și păstrarea fondului de arhivă propriu;
- h) controlul activității ce ține de înregistrarea actelor de stare civilă, desfășurate de persoanele abilitate din cadrul primăriilor orașelor, comunelor, satelor din raza lor teritorială, generalizarea rezultatelor controalelor și acordarea ajutorului metodic;
- i) soluționarea altor probleme ce țin de competența lor.

Actele și faptele de stare civilă sunt supuse înregistrării în registrele de stare civilă. Această operațiune se materializează în consemnarea lor în registrele respective și poartă denumirea de înregistrare de stare civilă. Prin urmare, menționăm că înregistrarea de stare civilă este operația juridică de consemnare în registrele de stare civilă a actelor și faptelor de stare civilă și a altor elemente, operații îndeplinite de către organele cu atribuții de stare civilă în condițiile legii.

Conform alin. (1), art. 3 al Legii privind actele de stare civilă, actele de stare civilă sunt înscrisuri autentice de stat, prin care se confirmă faptele și evenimentele ce influențează apariția, modificarea sau încetarea drepturilor și obligațiilor persoanelor și se caracterizează statutul de drept al acestora. Alin (1), art. 4 prevede faptul că înregistrarea de

stat a actelor de stare civilă este stabilită în scopul protecției drepturilor patrimoniale și personale nepatrimoniale ale persoanelor, precum și în interesul statului. [4]

Principalele evenimente din viața civilă a unei persoane, dacă sunt elemente de stare civilă, sunt constatate în documente oficiale – actele de stare civilă.

Dovada stării civile a persoanei fizice este necesară pentru identificarea reală a acesteia în cele mai variate raporturi juridice în care ea participă.

Proba stării civile izvorăște și din nevoia fiecărui om de a se individualiza față de alți oameni când intră în diferite raporturi juridice, existând deci și un interes personal. Actul de naștere este cel mai important mijloc de probă, deoarece prin el se centralizează toate datele de stare civilă, pe el se înscriu mențiunile privind modificările intervenite cu privire la elementele de stare civilă a persoanei fizice, pe parcursul vieții acesteia. Starea civilă a persoanei fizice se dovedește deci, în primul rând, cu actele de stare civilă. [3]

Din cele relatate conchidem faptul că starea civilă este o activitate de interes național, deoarece cu ajutorul ei se cunoaște numărul, structura populației și situația demografică.

BIBLIOGRAFIE

1. Pețu Paraschiv, Starea civilă și acțiunile de stare civilă, București, Editura Detectiv, 2009.
2. http://www.historia.ro/exclusiv_web/general/articol/registrele-parohiale-stare-civila-introduse-principatul-moldovei-tara-r
3. Lupan E., Popescu D., Drept civil. București: Editura Lumina Lex, 1993.
4. Legea nr. 100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99 din 17.08.2001.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Serviciul Stare Civilă nr. 82 din 31.01.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova 08.02.2008, nr. 28-29.

PUBLIC SECTOR REFORMS IN FINLAND AND ESTONIA BEFORE EU ACCESSION OF ESTONIA- COMPARATIVE ANALYSIS

Lehte ROOTS,

*PhD, Tallinn Law School, Tallinn University of Technology,
Associate Professor and Head of the Chair of Public Law*

Introduction

Public reforms are as old as the public system itself. States have changed their governments and political directions so the reforms are inevitable. In 1991 Estonia gained independence and since that time the state was recreated. This gave an opportunity to start to build up the state apparatus looking at the pros and cons of different public reforms in other countries.

According to Ulst before the Second World War Estonian local governments had a two-tier administrative system. In 1939 there were 281 primary-level local governments (248 rural municipalities and 33 towns) and 11 counties as secondary-level local governments [2000, p.5]. Preem has stated that the area of responsibility of primary-level local governments (rural municipalities) was limited; the functions that required more profound knowledge and extensive resources were assumed by county governments. In four primary-level towns – Tallinn, Tartu, Pärnu and Narva – the two levels of governance were integrated [2000, p.10].

With the start of the Soviet occupation period village soviets were created as sub-units of rural municipalities, after that rural municipalities and counties were eliminated in connection with establishing districts. As village soviets represented the central government in local communities, local governments in the true meaning of the word practically ceased to exist.

After independence was regained in 1991, districts were renamed into counties and most village soviets became rural municipalities, thereby retaining the ideological system and organisation of Soviet-time public administration. In 1993 was introduced a unilevel local governments system. Rural municipalities and townships obtained the position of local government units with equal legal status, whereas counties as administrative units represented the central government.

In 2002 there were 247 local governments (42 towns and 205 rural municipalities) and 15 counties in Estonia. Most of the today's rural municipalities are the successors of former village soviets, whose size territorial organisation are the result of several, often spontaneous, changes.

Finland gained independence in 1917 after having been a Grand Duchy under Russia since 1809. Before that Finland was part of Sweden. During the period of Russian rule, it was interpreted that the principles of the Swedish Constitution were also applicable in Finland.

Overview of public reforms in Estonia

The reform of public administration in Estonia has mainly been associated with the reform of local governments. As the result of the reform, a number of responsibilities have been transferred from state to local authorities; privatisation and contracting out are adopted as a device to reduce the role of the public sector. In Estonia the government has adopted a decentralised but centrally co-ordinated approach to public administration reform.

Political leadership is provided by the Public Administration Reform Committee, which was established in the summer of 1999. The committee is chaired by the prime minister and consists of the ministers of finance, justice, and internal affairs, the secretary of state, the auditor general and a representative of the government coalition in the Riigikogu.

The committee has established the Public Administration Reform Advisory Council, whose role is to advise the committee, propose new ideas, give its opinion on proposals presented by the committee's working groups, and serve as general liaison with the public. The membership of the advisory board includes several prominent persons from the private, public and non-profit sectors and from academia. The Ministry of Finance is responsible for the development of the structure of the central government and for the overall financial and salary systems; the Ministry of Internal Affairs is responsible for the development of regional and local governments; the Ministry of Justice is responsible for the development of administrative law; and the State Chancellery is responsible for the development of civil service training, performance appraisal and state information systems.

According to the decision no. 30 from 4th July 2000 "The purpose of the public administration reform in Estonia is to describe the implementation principles of the administrative reform and determine the nature of problems in various domains of the reform and propose main solutions." The need for reforms aroused both from internal factor (management, social and economic issues) and external factors (internationalisation and the fast development of technology).

Changes to the administrative system from 1990 to 1997 were primarily induced by external factors (financial restrictions, political deliberations). Internal logic of functioning of public administration was, all in all, even more inconsistent.

According to Laar reforms were implemented from top down, with civil servants seen as objects of the reform, not the subjects. Goals and objectives of the reforms have not been discussed with relevant interest groups like with officials, citizens, and entrepreneurs. [Laar, p. 45]

Randma has stated that Estonian traditions, historical and cultural relations have not been taken into account when foreign models were copied. Neither were the modern trends in public administration theory and practice considered, nor were the experiences of public administration reform in other countries during the last decades analysed, while the foreign models were chosen. [Randma, p. 143]

According to the State Government Public Service Reform program "Before choosing foreign models, preference must be given to experiences of public administration reform in countries that are close to Estonian administrative and political culture, these experiences carefully analysed and adjusted to Estonian conditions. The reforms should be preceded by an in-depth diagnosis of Estonian administrative system and an elaboration of a detailed program of action. Preparation and implementation of public administration reform must be preceded from the fact that it is a time-consuming process." [Riigikantselei, 2001].

Legal Bases and Principles of Public Service in Finland

In Finland the traditional description of administration was based on functional sectors led by ministries but, for managerial and financial purposes, alternative functional classifications have been developed. There is a division into three main functional areas of the public sector which broadly reflect the major administrative policies of the 1990s.

These are: administration, public service to the citizens and enterprises, and market-oriented functions including public enterprises and companies, as well as the productive and commercial tasks of the public sector.

According to the Finnish administrative policy the three functional areas of the public sector follow different principles in their activities. Administrative activities follow principles of democracy and good governance, legality and legal protection of citizens. Service activities follow principles of good service quality and citizen participation. Market-oriented activities follow mainly principles of competition in the marketplace and separate employers mostly provide them. Major reforms of the 1990-s have been decentralisation and introduction of management by results. Decentralisation has affected budgeting and personnel management in the Public Sector.

Conclusion

In order to guarantee the international competitiveness of the society and the individuals of Estonia in the open world, the changes in the organisation of the public administration were inevitable. As was stated before, public administration reform in Estonia is decentralised but has centrally co-ordinated approach. Main themes of reform are connected with the decreasing role of the state through privatisation and contracting out, increasing the co-operation between, and reducing the number of, local governments in order to increase the capacity to perform their tasks, rearranging the public administration system at county level, increasing the policy making competence of the central government, improving the quality of the civil service.

Although keeping in mind all the proposals and initiatives it seems that the public reform in Estonia is like “muddling around”. There was no clear vision how things should be and the real assessment of needs was not done. It seems that the public reform was initiated mainly because of the external pressure, like European Union requirements for the accession country. The clear evidence of that was the closure of the Public Reform Office under the State Chancellery in 2003 after the decision of accession to EU was done.

In Finland over the past ten years, central government steering developed in the direction of performance management. The focus was on retrospective reporting of results which led to reform of accounting and annual report procedures. The Ministry is participating at both national and international level in the reform of legislative procedures and work to develop the quality of and assessment procedures for public services. Reform of legislative procedures was focused on finding ways to assess the effects of regulation, while quality projects have devoted greater attention to the point of view of the customer and the quality of administrative processes and government services.

As human resource management is the key to the good governance the table below shows the approaches of Estonia and Finland in this field. In 1990-s new wave of reforms started in Finland and as Estonia gained its independence again in 1991 the public sector reforms was also introduced there. Buzzwords like efficiency, effectiveness, citizen orientation, and decentralization of human resource management are the topics of a concern in both countries. The differences come out on the approaches to change something, even when it is sometimes ad hoc activity in Finland, the activities will be steered afterwards, but this seems not to be the case in Estonia. Since it is unclear what kind of civil service would best meet the interests of the Estonian state, it is also difficult to work out a personnel policy and guidelines for civil servants, that have been done in Finland.

Annex I

Overview of key performance management issues.*

Country	Finland	Estonia
Objectives and Approaches		
Management and improvement Is the internal use of performance management and continuous improvement a major objective?	Main objective is to increase management capacities of agencies and focus on clients and service quality	Focus on client service
Savings: Are direct savings on the budget a major objective?	The economic crisis in the early 1990-s turned the focus onto budget reductions rather than performance improvement.	-
Approach		
Legislative: Is PM based on specific laws or lower level legislation?	-	Yes, there are several laws that regulate the performance of public servants
Ad hoc: Are <i>ad hoc</i> initiatives important part of performance management?	Important projects are initiated <i>ad hoc</i> and many reforms have initially been tested in pilot projects.	Ministries and local governments are independent to initiate their own reforms <i>ad hoc</i> initiatives are not promoted
Top Down: Are the PM initiatives imposed from top?	The basic outline for reform comes from the top, along with guidance and principles	Top down
Bottom-up: Are PM initiatives developed at the agency level? Are such initiatives actively supported by departments and central management?	Initiatives from the line ministries and agencies are important and the reforms allow for flexible implementation	Depends from the organizational culture in some public organizations the bottom up approach is practiced
Performance Measurement		
Indicators: Are simple and transparent indicators used as performance measure?	Indicators are used along with more complex measures	Indicators are vague and need to be more specified

Measurement Systems: Are specialized systems used to measure performance?	Many agencies have developed special systems for measuring performance	-
Qualitative Measures: Are they used along with quantitative measures?	Qualitative evaluation is used in areas where it is difficult to develop quantitative measures	Yes
Efficiency (Output) Are measures of outputs important in performance measurement?	Efficiency measures are important, including unit cost of outputs and labor productivity	Due to the decrease of number of public servants the efficiency is important
Service Quality: Are service quality measures important in PM?	Quality of output and quality of service delivery are measured as well as consumer satisfaction	Consumer satisfaction is measured

* Questions and the part of Finland is based on OECD report, *In Search of results. Performance Management Practices*. Pg 120-124

BIBLIOGRAPHY

1. Adults’ Education Act, Riigi Teataja I 1993, 74, 1054.
2. Constitution of Republic of Estonia, Riigi Teataja I, 1992, 26, 349.
3. Government of the Republic Act (Riigi Teataja I 1995, 94,1628).
4. In Search of Results. Performance Management Practices, OECD, PUMA, 1997.
5. Local Government Act (Riigi Teataja I 1993,37,558).
6. Laar, M., Haldusreformi ideed ja praktika. Riigikogu Toimetised, RiTo 2/2000.
7. Mennola, E., Maakunnan vapaus. Tampereen yliopisto, 1990.
8. Public Service Act (Riigi Teataja I 1995,16, 228).
9. Preem, M., Uljalt ja umbropsu. Luup 24.11.2000 nr 17.
10. Randma, T., Civil Service Careers in Small and Large States. Nomos Verlagsgesellschaft Baden Baden, 2001.
11. Randma, T., Haldusreformi müüdid. Riigikogu Toimetised, RiTo 2/2000.
12. State Public Servant Official Title and Salary Scale Act (Riigi Teataja I 1995, 16, 229).
13. Tiihonen, P., Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Tampereen yliopisto, ser A vol 208, 1986.
14. Ulst, E., Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Leping LMJR/10699, EMFA komponene PA-3 lõpparuanne, October 2000.
15. Uusikylä P., Virtanen, P., Public Sector Performance Contracting in Finland. Finnish Ministry of Finance.
16. Riigikantselei, Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm, Riigikantselei avaliku halduse büroo, Tallinn 2001.
17. Vabariigi Valitsuse tegevuskava 2002-2003, IV osa, Avaliku halduse arendamine.

CONSIDERAȚII PRIVIND CADRUL LEGAL AL SERVICIILOR
PUBLIKE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Nicolae Viorel TRIF,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This paper focuses on different aspects of the current legal framework of municipal services in the Republic of Moldova, which includes both general procedures that ensure an overall regulation of this important segment, as well as features which concern specific laws through which individual services are regulated. Acquiring such knowledge is highly important, especially in the context of the European Union accession negotiations, since all these services play an essential part in the social and economical development of local communities in urban and rural areas and also contribute to the elimination of discrepancies between regions in the European space.

Actul normativ care stă la baza organizării serviciilor publice de gospodărie comunală la nivelul Republicii Moldova este *Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV/24.10.2002*, adoptată de legislativ pentru a asigura reglementările-cadru care definesc raporturile juridice dintre autoritățile publice centrale și locale, prestatorii de servicii, indiferent de forma lor de organizare și, respectiv, consumatorii. Prin această lege, se asigură o reglementare unitară a înființării și organizării serviciilor de gospodărie comunală în unitățile administrativ-teritoriale, precum și pârghiile de exercitare a monitorizării și controlului funcționării acestuia. În definirea serviciilor de gospodărie comunală, legislativul Republicii Moldova întărește în cuprinsul legii principiul descentralizării și, respectiv, întărirea autonomiei locale, întrucât „*serviciile publice de gospodărie comunală sunt servicii scoase din subordinea autorităților publice centrale și constituite ca structuri autonome gestionare, atribuindu-li-se patrimoniul propriu în unitatea administrativ-teritorială respectivă.*” [1]

Autoritatea administrațiilor publice locale, în ceea ce privește serviciile publice de gospodărie comunală furnizate/prestate, este consacrată și ea la nivelul acestui act normativ, întrucât aceste servicii sunt considerate a fi „*ansamblul de activități și acțiuni de interes public desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală.*”

În sensul Legii cadru sunt considerate servicii de gospodărie comunală: alimentarea cu apă; alimentarea cu energie termică; colectarea și epurarea apelor uzate și pluviale; salubritatea, înverzirea localităților; asigurarea cu transport public local; administrarea fondului locativ public și privat.

Sistemele publice de gospodărie comunală sunt și ele definite în acest act normativ și sunt considerate a fi „*ansamblul de construcții, instalații tehnologice, echipamente funcționale și dotări specifice prin intermediul cărora se asigură administrarea, întreținerea în condiții de bună funcționare și eficiență a tuturor componentelor domeniului locativ comunal.*”

Bineînțeles, pentru fiecare tip de serviciu sunt definite sistemele publice de gospodărie comunală cu particularitățile pe care acestea le implică în funcție de natura serviciilor prestate prin intermediul lor. Operatorii care asigură serviciile publice de gospodărie comunală sunt considerați a fi agenți economici autorizați să furnizeze/presteze servicii publice de gospodărie comunală în condițiile stabilite de autoritățile administrației publice locale în temeiul legii.

Utilizatorii, în sensul legii, sunt considerați a fi atât persoanele fizice cât și cele juridice care beneficiază de servicii publice de gospodărie comunală, pentru satisfacerea necesităților proprii și publice în baza unor relații contractuale cu operatorii. Particularități în ceea ce privește utilizatorii serviciului intervin în cazul serviciului de alimentare cu energie termică, unde sunt întâlnite mai multe categorii, cum sunt: consumatori agricoli care folosesc energia termică pentru cultivarea legumelor și florilor și pentru creșterea animalelor, dar și pentru alte activități agricole; consumatori industriali, care folosesc energia termică în procesul de producție; consumatori de tip urban, care utilizează energia termică pentru încălzirea locuințelor, birourilor de instituții, obiectivelor socioculturale; consumatori revânzători angro (angro în accepțiunea legii) care procură energia termică de la producător și o comercializează altor consumatori; în această categorie intră asociațiile proprietarilor de locuințe privatizate, asociațiile condominiale, organizațiile de gestionare a fondurilor de locuințe.

În piața serviciilor de utilități publice, potrivit legii, sunt și intermediarii specializați, reprezentați de instituții financiare, întreprinderi municipale sau private, care dețin autorizații pentru perceperea plăților serviciilor de gospodărie comunală.

Raporturile juridice dintre consumatori și, respectiv, operatori se desfășoară în baza contractelor încheiate între aceștia, obiectul contractelor fiind prestare/furnizarea serviciilor de gospodărie comunală în schimbul prestațiilor operatorii fiind îndreptățiți să încaseze tarife exprimate ca și contravaloare a acestora.

Tot cu privire la finanțarea cheltuielilor curente rezultate din prestarea serviciilor, conform legii, în afară de încasarea tarifului văzut ca o contravaloare a serviciilor prestate/furnizate, acoperirea costurilor se face și prin instituirea unor taxe speciale și, suplimentar din bugetele locale sau, după caz, din alocațiile aprobate de Guvern. Cheltuielile de dezvoltare a serviciilor și a sistemelor aferente se fac din sume de la bugetele locale și bugetul de stat, prin credite acordate de bănci și de instituții financiare internaționale, dar și prin mijloace bănești depuse de persoanele juridice și fizice sub forma de cote de dezvoltare a sistemelor de utilități publice, precum și prin stimulente instituite de Parlament, constând în credite preferențiale, impozite reduse, înlesniri vamale etc.

Prevederi importante sunt consacrate atribuțiilor și responsabilităților autorităților administrațiilor publice centrale și locale în domeniul serviciilor publice de gospodărie comunală. Astfel, din plan guvernamental se asigură stabilirea politicilor generale ale statului în domeniu, concretizate în proiecte de legi, regulamente și norme privind reglementarea activității din acest sector, precum și sprijin concret acordat autorităților publice locale pentru înființarea, dezvoltarea și îmbunătățirea serviciilor publice de gospodărie comunală și a infrastructurii aferente. Tot de la nivelul executivului național, în domeniul serviciilor publice de gospodărie comunală trebuie să se asigure transpunerea în practică a principiilor descentralizării și autonomiei locale, precum și a mecanismelor specifice economiei de piață prin care se are în vedere atragerea capitalului privat prin promovarea concesiunii și privatizarea întreprinderilor municipale.

La nivel local, unitățile administrativ-teritoriale au competențe în ceea ce privește înființarea, organizarea, coordo-

narea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și în crearea dezvoltarea, modernizarea, administrarea și exploatarea infrastructurii edilitare specifice acestor servicii.

Autoritățile locale au, de asemenea, competențe în ceea ce privește: alegerea modalității de gestiune; asocierile în domeniul serviciilor publice de gospodărie comunală pentru realizarea de investiții necesare dezvoltării infrastructurii; pentru atragerea sau garantarea de finanțări; stabilirea taxelor și avizarea tarifelor; elaborarea normelor locale și regulamentelor de funcționare a serviciilor; monitorizarea, controlul serviciilor prestate/furnizate; medierea problemelor care apar între utilizatori și operatori.

Alte prevederi ale legii sunt dedicate modului de organizare a serviciilor în cele două tipuri de gestiune și, respectiv, prezentarea pe larg a procedurilor de concesiune, în cazul gestiunii indirecte. [1]

Un alt act normativ care stabilește reglementări în domeniul serviciilor de gospodărie comunală este Legea nr. 272/10.02.1999 cu privire la apa potabilă, prin care sunt stabilite norme de furnizare a serviciului de alimentare cu apă potabilă, regulile de finanțare și atribuțiile autorităților centrale și locale în furnizarea serviciilor. O particularitate întâlnită în cuprinsul reglementărilor din această lege este referitoare la sistemele de alimentare cu apă autonome aflate în folosință individuală sau colectivă și a sistemelor de alimentare cu apă necentralizate. Legat de regimul juridic al sistemelor de alimentare cu apă, legea consacră posibilitatea ca o parte din aceste sisteme să aparțină alături de stat și unităților sale administrativ-teritoriale, persoanelor juridice și persoanelor fizice. De asemenea, sunt consacrate atribuțiile autorităților de control în domeniu. [2]

Reglementările privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova sunt completate prin Hotărârea de Guvern nr. 656 din 2002, prin care s-a aprobat Regulamentul privind folosirea sistemelor comunale de alimentare cu apă și de canalizare care stabilește condițiile de utilizare și funcționare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare, modul de desfășurare a relațiilor dintre operatori și utilizatori, care sunt consemnate în contracte încheiate în formă scrisă, de asemenea, sunt surprinse și aspecte privind determinarea volumului furnizat de apă potabilă și a volumului de ape evacuate în rețelele de canalizare, facturarea serviciilor, precum și întreruperile și limitările referitoare la prestarea serviciului. [3]

O particularitate referitoare la contractarea serviciilor de alimentare cu apă și canalizare este dată de definirea **categoriei subconsumatorilor**, care nu au o relație contractuală directă cu operatorii, ci au raporturi juridice referitoare la prestarea/furnizarea serviciului cu consumatorii deținători ai contractelor de alimentare cu apă și canalizare în relația cu operatorii.

Prin Regulamentul nr. 1239 din anul 1998 cu caracter provizoriu privind contorizarea consumului de apă rece și caldă utilizată de populație și modul de achitare pentru serviciile prestate se stabilesc *„relațiile dintre întreprinderile municipale de gestionare a fondului locativ, asociațiile proprietarilor de locuințe, cooperativele de construcție a locuințelor, întreprinderile prestatoare de servicii și titularii locuințelor în chestiunile ce țin de instalarea apometrelor în locuințe și modul de achitare pentru consumul de apă rece și caldă.”* [4]

Prin intermediul acestui regulament se pun bazele individualizării consumurilor de apă, prin instalarea și punerea în funcțiune a apometrelor, stabilindu-se și modalitățile de achitare a plății pentru serviciile de aprovizionare cu apă rece și apă caldă, precum și formula de calcul folosită pentru cuantificarea consumurilor înregistrate pentru determinarea cantumurilor facturilor consumatorilor. De asemenea, prin același act normativ este aprobat și modelul de contract privind furnizarea serviciilor de alimentare cu apă rece și apă caldă.

Prin Hotărârea nr. 164 din 29.11.2004 a Autorității Naționale pentru Reglementare în Energetică s-a aprobat Metodologia determinării, aprobării, aplicării tarifelor pentru serviciile publice de alimentare cu apă, de canalizare și epurare a apelor uzate. În metodologie sunt stabilite formulele de determinare a consumurilor și a cheltuielilor care se includ în calcularea tarifelor pentru alimentarea cu apă, canalizare și epurare a apelor uzate.

Prin Hotărârea nr. 1006 din 2004 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală, s-au aprobat regulile cadru care stabilesc cadrul juridic unitar privitor la etapele și procedurile care trebuie urmate pentru concesionarea serviciilor de alimentare cu apă și canalizare și a celorlalte servicii. Potrivit acestui act normativ, procedura de delegare debutează prin elaborarea și aprobarea studiului de specialitate, prin intermediul căruia se fundamentează opțiunea delegării serviciilor de gospodărie comunală, precum și documentația de organizare a licitației și forma contractelor de delegare a gestiunii. [5]

Delegarea de gestiune ca formă de deschidere a pieței serviciilor de gospodărie comunală este accesibilă atât operatorilor din Republica Moldova cât și celor străini. Actul normativ reglementează modul de desfășurare a procedurii de delegare a gestiunii, dar și de delegare a contractului de concesiune, prin intermediul caietului de sarcini, cuprinzând drepturile și obligațiile care se nasc între părți, aspecte privitoare la durata concesiunii și la redevența aferentă utilizării infrastructurii tehnico-specifice, la obiectivele economice, de mediu, de exploatare și de protecție socială, dar și de finanțare a investițiilor.

Alături de legea generală a serviciilor de gospodărie comunală și de prevederile regulamentului privind stabilirea consumului la apă rece și apă caldă, cadrul juridic al serviciului de alimentare cu energie termică este completat de regulamentul cu privire la furnizarea și utilizarea energiei termice aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 434 din anul

1998. Prin intermediul acestui regulament este definită infrastructura de alimentare cu energie termică, furnizorii și categoriile de consumatori, relațiile contractuale dintre aceștia, modul cum se face furnizarea și stabilirea cantității de energie termică, precum și drepturile și obligațiile părților și respectiv modalitățile de achitare a contravalorii aferente energiei termice consumate.

În ceea ce privește serviciul de salubritate și înverzire a localităților, cadrul juridic statuat de legislația generală este completat prin Hotărârea de Guvern nr. 486 din 2007 privind aprobarea concepției salubrității localităților din Republica Moldova. Prin acest act normativ se stabilește o concepție unitară a organizării serviciilor de salubritate, la baza căreia se află legislația cu incidență în domeniu și anume: Legea nr. 436-XVI din 2006 privind administrația publică locală, Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402-XV/2002, Legea nr. 1513-XII/1993 privind asigurarea sanitaro-epidemiologică a populației, Legea nr. 1347-XIII/1997 privind deșeurile de producție și deșeurile menajere, Hotărârea Guvernului nr. 606/2000 privind aprobarea programului național de valorificare a deșeurilor de producție și menajere.

Concepția unitară statuată prin această Hotărâre de Guvern cuprinde și principiile de organizare a activităților de salubritate și obiectivele serviciilor din acest sector, normele generale privitoare la relațiile dintre operatori și utilizatori, dar și referiri la starea actuală a serviciului și direcțiile de dezvoltare asumate la nivel național.

Alte acte normative cu incidență în domeniul serviciilor de gospodărie comunală sunt Legea nr. 436-XVI din 2006 privind administrația publică locală care stabilește atribuțiile autorităților locale în acest sector, Legea nr. 435-XVI/2006 privind descentralizarea administrativă care întărește competențele autorităților publice locale în domeniul serviciilor, în baza principiilor descentralizării și autonomiei locale, Legea nr. 534/1995 privind regimul juridic al concesiunilor și Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat.

Aceste ultime două acte normative au incidență în sfera serviciilor de gospodărie comunală în cazul în care autoritățile publice locale optează pentru gestionarea serviciilor sub forma delegării de gestiune sau a parteneriatului public-privat, cu alte cuvinte atunci când se apelează la capacitatea tehnică și economică a privaților pentru operarea serviciilor și dezvoltarea capacității investiționale.

Concluzionând, putem afirma că în bună parte legislația din Republica Moldova surprinde și reglementează majoritatea aspectelor privitoare la organizarea și funcționarea serviciilor de gospodărie comunală, dar sunt aspecte care sunt tratate neuniform de la un serviciu la altul, de exemplu, nu sunt norme de fundamentare a prețurilor și tarifelor elaborate pentru fiecare serviciu în parte și nu există reglementări sub forma regulamentelor cadru sau a caietelor de sarcini cadru care să constituie o bază unitară de organizare a acestor tipuri de servicii la nivel național.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402-XV/2002.
2. Legea nr. 272/10.02.1999 cu privire la apa potabilă.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 656 din 27.05.2002 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind folosirea sistemelor comunale de alimentare cu apă și de canalizare, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 71-73 din 06.06.2002.
4. Regulamentul nr. 1239 din anul 1998 cu caracter provizoriu privind contorizarea consumului de apă rece și caldă utilizată de populație și modul de achitare pentru serviciile prestate.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1006 din 13.09.2004 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171 din 17.09.2004.

ATELIERUL NR.2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

PARTIDELE POLITICE ȘI SOCIETATEA CIVILĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN PERIOADA CAMPANIILOR ELECTORALE

Constantin SOLOMON,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Political parties are a fundamental element of democratic systems, playing a vital role in representing and expressing political interests of citizens. They are also an indispensable and valuable contributor in the process of political transition in Moldova, a country that is developing its own traditions and advanced experience in supporting political pluralism and rule of law institutions. Political parties work together with civil society, is in interaction with it, so it is important that both political parties and civil society to act within the law.

Partidele politice sunt un element fundamental al sistemelor democratice, jucând un rol esențial în reprezentarea și exprimarea intereselor politice ale cetățenilor. Ele sunt, totodată, un participant indispensabil și valoros în procesul tranziției politice din Republica Moldova, un stat care își dezvoltă tradiții proprii și o experiență avansată în susținerea pluralismului politic și a instituțiilor statului de drept.

Partidele politice conlucrează cu societatea civilă, se află într-o interacțiune cu aceasta, de aceea este important ca atât partidele politice cât și societatea civilă să acționeze în limitele legale. Actualmente, la Ministerul Justiției al Republicii Moldova sunt înregistrate 39 de partide politice.

Societatea civilă este o construcție distinctă, autonomă a cetățenilor care acționează în sfera socialului în afara instituției statale. Atât societatea civilă cât și statul, deși reprezintă în teoriile moderne construcții sociale autonome, nu există și nu pot exista în izolare. Relaționarea lor respectă legitățile vaselor comunicante. Societatea civilă găsește în stat făuritorul de legi și proceduri comportamentale sociale fără de care ea este expusă „riscului” de diluare. Statul, la rândul său, reprezintă, protejează și promovează aspirațiile societății civile. [1]

Rolul structurilor obștești în orice stat, inclusiv în țara noastră, este imens. Aceasta e legat de faptul că diversitatea lor reflectă un spectru de interese și aspirații diferite ale cetățenilor moldoveni. Cu cât mai stabile și mai diverse vor fi instituțiile societății civile, precum și participarea civică, cu atât mai obiectiv statul va putea asigura dezvoltarea și protejarea intereselor unui număr cât mai mare al cetățenilor săi. Anume participând la alegeri, cetățenii își canalizează voința, oferindu-și votul unui sau altui partid, unui sau altui candidat, realizându-și dreptul electoral în baza legislației în vigoare, în condițiile pluralismului. Drept subiecți-cheie ai campaniei electorale apar partidele politice, care dispun de secții regionale ca indicatori ai stării societății civile, deoarece, după gradul de activitate și influența lor, se poate judeca despre ceea ce are loc în societatea civilă, de faptul că ea există și de capacitatea sa de a efectua controlul asupra activității aparatului de stat.

În acest context, menționăm că schimbările democratice din Republica Moldova au favorizat apariția și afirmarea sectorului neguvernamental, ca una dintre pârgurile esențiale ale funcționării societății civile. S-au constituit organizații civile neguvernamentale (ONG-uri) cu obiective concrete ce contribuie la agregarea democratică în Republica Moldova. În anul 2014 erau înregistrate 8.605 organizații neguvernamentale care activau în diverse domenii: dezvoltare rurală, protecția mediului, sănătate, educație, drepturile omului, societăți științifice etc. [2]

În regimul democratic alegerile reprezintă unica posibilitate legală de a prelua puterea. Din aceste considerente partidele politice, al căror scop este guvernarea (puterea de stat), sunt indispensabile de alegeri. Trecerea partidelor politice din societatea civilă în cea politică într-un stat democratic poate fi realizată exclusiv prin intermediul alegerilor. Alegerile reprezintă sensul existenței partidelor politice. [3] Desfășurarea civilizată a campaniilor electorale, atitudinea responsabilă față de concurenți sunt un semn al culturii politice a elitei politice.

Din punctul de vedere al moralei publice, rolul alegerilor este neunivoc. Pe de o parte, datorită alegerilor peri-

odice se asigură procesul de înnoire firească (rotație) a componenței organelor de stat și schimbarea partidelor de guvernământ și elitelor politice. Pe de altă parte, alegerile sporesc concurența politică, ostilitatea și conflictele în societate, accentuează intrigile și bârfele în politică, ridică propaganda politică la nivel de isterie. Uneori, și aceasta are loc chiar în cazul democrației dezvoltate, anume în situația luptei electorale, politicienii și colaboratorii lor coboară până la utilizarea mijloacelor „murdare” sau chiar criminale.

După cum se știe, în procesul electoral, ca nici într-o altă sferă a activității obștești, un moment esențial al conținutului mesajului politic îl constituie încrederea subiectului principal al alegerilor – alegătorilor – față de structurile de stat și instituțiile care asigură organizarea și desfășurarea alegerilor. În țara noastră, întreaga plenitudine a responsabilității pentru asigurarea realizării dreptului cetățenilor de a alege și de a fi aleși în organele puterii de stat și organele autoadministrării locale o poartă, în strictă conformitate cu legislația, comisiile electorale – organe colegiale care organizează și asigură pregătirea și desfășurarea alegerilor.

Condiția de bază pentru includerea în procesul electoral a diferitor grupuri electorale este menținerea motivației pozitive de participare activă la formarea organelor electorale, educarea la cetățeni a unei atitudini interesate și responsabile față de alegeri. Participarea sau neparticiparea unor grupuri aparte și a păturilor sociale în procesul electoral, intensitatea și direcționarea social-psihologică a acestei participări, după cum demonstrează practica, depind de cultura juridică a alegătorilor, de nivelul de cunoaștere a legislației și conștientizarea de către ei a rolului personal în relațiile dintre putere și cetățean.

Analiza campaniilor electorale, desfășurate în ultimii ani în condițiile sistemului pluripartidist, confirmă utilizarea stabilă a diferitelor forme de participare civică a alegătorilor țării. Înainte de toate, vom nota: criteriul cel mai clar al nivelului de activitate (și eficacitate!) a participării civice este participarea directă a electoratului la alegerile organelor centrale și ale autoadministrării locale (parlamentului, consilierilor municipali și sătești, primăriilor), adică votarea. Datele statistice atestă un număr stabil, în general, de alegători care au participat direct, în parte, la alegerile parlamentare (a se vedea Tabelul 1).

Tabelul 1. Activitatea electorală și dinamica ei [4]

Tipul alegerilor	6 martie 2005 ordinare	5 aprilie 2009 ordinare	29 iulie 2009 anticipate	28 noiembrie 2010 anticipate
Prezența în %	64,84%	57,55%	58,77 %	63,37 %
Indice absolut	2.430.537	2.704.103	2.708.381	1.733.155

După cum se vede, indicii demonstrați atestă nivelul mediu, dar stabil, de activitate a alegătorilor, care, în același timp, este mai jos decât la alegerile din 2005. De o relativă stabilitate a numărului de alegători sunt legate în parte câteva momente esențiale: alegătorii își exprimă încrederea stabilă față de anumite forțe politice și, concomitent, își exprimă speranța că aceștia, venind la putere, vor putea scoate țara din criza social-economică și politică de durată.

În Republica Moldova au avut loc deja opt scrutine ale alegerilor parlamentare (1990, 1994, 1998, 2001, 2005, aprilie 2009, iulie 2009, 2010). Și cu toate că în această perioadă a crescut activitatea socială și politică a oamenilor, a sporit semnificativ interesul lor față de problemele politice și de stat, atitudinea negativă a alegătorilor față de parlamentari continuă să mai persiste.

Pregătirea directă și desfășurarea cu succes a campaniilor electorale sunt actualmente imposibile fără atragerea în componența comisiilor electorale a reprezentanților societății civile. Astfel, alegerile parlamentare din anii 2009 și 2010, ca și, de fapt, alte campanii electorale au fost deservite de multe mii de cetățeni - membri ai comisiilor electorale. Reprezentanța în organele electorale este declarată prin art. 15 al Codului Electoral, în care se stipulează că, concurenții electorali pot desemna, pentru perioada campaniei electorale, în organele electorale care i-au înregistrat, precum și în organele electorale ierarhic inferioare, câte un reprezentant cu drept de vot consultativ. Partidele, alte organizații social-politice și blocuri electorale care participă la scrutin pot desemna, pentru perioada campaniei electorale, câte un reprezentant cu drept de vot consultativ și în Comisia Electorală Centrală. [5] De acest drept beneficiază, practic, toate partidele concurente la alegeri.

De regulă, perioada de pregătire a campaniei electorale se caracterizează prin diversitate și formele de participare civică, care nu se reglementează din afară prin reguli „caborâte de sus” sau de legislația selectivă, ci se bazează strict pe inițiative civice ale structurilor societății civile, în primul rând, în persoana ONG-urilor ce activează în baza Legii despre asociațiile obștești în vigoare (adoptată la 17 mai 1996). [6] De exemplu, a devenit deja tradiție ca după anunțarea alegerilor ordinare în Parlamentul țării un grup format din zeci de ONG-uri, reunite într-o coaliție, să se adreseze alegătorilor cu chemarea de a demonstra conștiința civică și de a cântări minuțios posibilitățile acelor forțe politice pe care le vor prefera în ziua alegerilor, reieșind din interesele naționale fundamentale ale statului moldovenească. Astfel, au fost create „Coaliția-250”, „Coaliția-2005”, „Coaliția-2009” ș. a.

Rolul mobilizator al acestor adresări servește, de regulă, drept „un camerton” pentru toți participanții la procesul electoral. Valoarea acestor adresări crește și datorită apelului de a se respecta Codul Etic, adică acordul, încheiat între concurenții electorali și reprezentanții mijloacelor de informare în masă privind modul de desfășurare și reflectare a campaniei electorale apropiate, care va exclude lezarea demnității umane și aducerea de prejudicii imaginii concurentului electoral. Totodată, nu putem să nu remarcăm că unele aprecieri ale participanților la coaliție suferă „de

angajare" (de exemplu, aprecierea alegerilor parlamentare din aprilie 2009 au fost recunoscute de „Coaliția-2009” drept „incorecte și nelibere”). [7]

Observatorii internaționali subliniază permanent că în perioada campaniilor electorale societatea civilă din Republica Moldova se activează. Într-adevăr, în campaniile de alegeri din ultimii ani au participat activ multe ONG-uri, dar cel mai activ s-au prezentat formațiunile obștești, care s-au poziționat ca organizații independente, în afara partidului și de non-profit, așa ca: Institutul de Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS „Viitorul”), Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), Institutul pentru Politici Publice (IPP) ș. a. Fiecare dintre aceste ONG-uri își găsește, de regulă, nișa proprie în procesul complex de alegeri. De exemplu, Asociația pentru Democrație Participativă chiar de la începutul etapei de pregătire pentru alegerile parlamentare extraordinare (septembrie 2010) a monitorizat zi de zi procesul campaniei electorale-2010. Pe site-ul electronic ADEPT în această perioadă se reflectau operativ cele mai importante acțiuni, inclusiv activitatea organizațională a Comisiei Electorale Centrale, a partidelor politice și candidaților independenți, a observatorilor internaționali și celor locali, desfășurarea monitorizării și anchetarea sociologică etc. Datorită acestui fapt, mii de alegători-utilizatori de Internet au devenit coparticipanți la campania preelectorală. [8]

La acest tip de tehnologii poate fi adăugată și multipla producție poligrafică, depistată de observatorii Coaliției, editată, de regulă, anonim, care induce în eroare alegătorul (foi volante, anexe de ziar etc.). Sunt notate și numeroase cazuri de folosire activă a resurselor administrative de către liderii partidelor de guvernământ, utilizarea informației privind datele personale ale cetățenilor, telefonarea nelegitimă la numerele fixe fără permisiunea conducerii „Mold-telecom-ului”, expedierea costisitoare a scrisorilor la adresa alegătorilor etc. Despre aceste și alte încălcări ale legislației electorale Coaliția a informat operativ Comisia Electorală Centrală pentru a fi luate măsurile necesare.

Monitorizarea listelor de alegători în ajunul alegerilor locale generale a fost desfășurată de componența înnoită a Coaliției „Controlul de stat – alegerile 2011” în municipiul Chișinău. Compararea listelor de alegători, întocmite la data de 1 ianuarie 2011 cu listele folosite în turul doi la alegerile primarului general al municipiului, a permis observatorilor Coaliției să depisteze 6.200 de „locuitori noi”. O creștere considerabilă a numărului alegătorilor a fost observată, în special, în orașul Codru (492), în orașul Durlăști (1.515), în orașul Sângera (959) etc. Această completare bruscă a listelor de alegători putea avea loc, conform opiniei observatorilor, mai întâi, în cazul majorării intenționate a numărului de persoane cu drept de vot, în al doilea rând, în cazul prezentării a sută la sută a întregii populații, inclusiv a copiilor. În afară de aceasta, observatorii Coaliției „Controlul de stat – alegerile 2011” au notat încălcări legate de nerespectarea votului secret din cauza lipsei cortinelor în cabinetele de vot, a votărilor cu fișe de însoțire cu viza de reședință expirată sau chiar fără ea, mituirea cu cadouri și produse. [9]

În perioada de tranziție, în Republica Moldova s-au înregistrat diverse forme și metode de participare civică în campaniile electorale. Societatea civilă se încadrează în contextul unei competențe majore - de a participa, direct sau indirect, dar activ și conștient, la procesul de guvernare în Republica Moldova, în primul rând, la alegeri.

Societatea civilă este independentă față de stat, dar aceasta nu înseamnă că trebuie să critice și să se opună întotdeauna statului. De fapt, prin realizarea statului la toate nivelurile prin care se face a fi mai responsabil, receptiv și eficient, prin urmare, mai legitim – o societate civilă viguroasă asigură respectarea cetățenilor statului și promovează angajamentul pozitiv cu acesta.

Cu toate că partidele politice și instituțiile de stat s-au declarat deschise pentru cooperarea cu organizațiile ne-guvernamentale, lansând în acest sens diferite mecanisme, rezultatele acestora sunt destul de modeste. Acest lucru se întâmplă din motivul că nu se respectă în practică prevederile acestor mecanisme, iar societatea civilă se află la o anumită distanță față de procesul real de luare a deciziilor.

În concluzie, vom sublinia că edificarea democrației pluraliste și afirmarea pluripartidismului, scoaterea lui din anonimatul politic și social al cetățenilor, instituționalizarea democratică a tuturor sferelor sociale, afirmarea societății civile, asigurarea dezbatelor publice contribuie în mod efectiv la constituirea în Republica Moldova a unui nou spațiu politic.

BIBLIOGRAFIE

1. Marin C. Societatea civilă: între mit politic și pledoarie socială. Chișinău: Editura Epigraf, 2002, p. 64.
2. Registrul de stat al organizațiilor necomerciale // <www.rson.justice.md>. (accesat la 10.02.2014).
3. Midrigan P. Partidele politice în procesul electoral. (Cazul Republicii Moldova). În: Moldoscopy (Probleme de analiză politică), nr. 3(XXX), Chișinău, CEP, USM, 2005, p. 121-122.
4. <www.alegeri.md/ru; www.e-democracy.md/ru/elections/parlamentary/2010>.
5. Codul Electoral. Chișinău, 2010, p. 21.
6. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 153-156, p. 2-8.
7. <http://www.e-democracy.md/ru/elections/parlamentary/2009/>.
8. Anikin V., Solomon C. Republica Moldova: alegerile, puterea, societatea civilă. Chișinău: Editura „Tipografia-Sirius” S.R.L., 2011, p. 78-79.
9. «Независимая Молдова», 24 июня, 2011, с. 3.

IMPACTUL MENTALITĂȚII POLITICE ȘI COMPORTAMENTULUI POLITIC ASUPRA PROCESULUI DEMOCRATIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

Victor SACA,

*doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

This article examined ways to influence political attitudes and political behavior of the democratic process at present. The author demonstrates the correlation between the specific mindset, behavior and democracy in the Republic of Moldova. Paradoxes of this correlation are analyzed and ways to overcome them.

Problematika democrației este una de importanță majoră în câmpul științei politice contemporane. Exprimată în configurațiile procesului politic, democrația a evoluat istoricește de la simplu la compus, de la general la particular, de la sporadic la constant, acumulând treptat de la țară la țară necesarul de sens și de rol în lumea socialului. Astfel de evoluție a procesului democratic capătă la etapa actuală noi conotații, legate de dominarea tendințelor nelineare ale globalizării ordinii democratice în lume, de alegerea și realizarea (fie și divergentă, prin așa-numitele „turbulențe”) de către majoritatea statelor spațiului postcomunist a căii democratice de dezvoltare și, respectiv, de asimilarea și implementarea unui nou sistem de valori.

Complexitatea acestui proces în condițiile Republicii Moldova ține de extinderea și influența sa neuniformă, controversată, cu efecte neașteptate în toate domeniile sociale, mai întâi în cel politic, ca deținător al pârghiilor de putere, apoi în celelalte, supuse reglementărilor celui dintâi. Caracterul și tendințele procesului dat depind de mai mulți factori obiectivi și subiectivi, or o influență decisivă în acest sens revine din partea mentalității politice și comportamentului politic, care, la rândul lor, evoluează nu în mod izolat de potențialul democratic din societate, ci în funcție de ponderea acestuia pe piața sociopolitică.

Este oare procesul democratic din Republica Moldova unul în care să se regăsească plenar modificările la nivel de mentalitate politică și comportament politic? Pot oare factorii mentalității și comportamentului de natură politică să acopere prin influența lor întreaga complexitate de sens și de rol a procesului democratic în condițiile unei instabilități sistemice de lungă durată? Aceste întrebări, abordate parțial și în alte publicații ale autorului, consacrate transformărilor democratice, au devenit obiect nu doar al demersului politologic, ci și al sociologiei și psihologiei politice. A răspunde la ele într-o manieră științifică, care să corespundă factorului deontologic, înseamnă a le supune unei abordări depășite de un element simplist, de interpretările „științifice” cu deficit de echidistanță ce examinează dorința actorului politic de a însuși democrația drept realitate.

Urmărind corelația între obiectivele democratizării și realitățile democrației ca valoare a societății și statului, pe parcursul celor mai bine de 22 de ani de independență a Republicii Moldova, constatăm că majoritatea clasei politice, dar și masele au perceput cursul democratic într-un mod paradoxal, pătruns în mare parte de simplism și deficit de profunzime, de declarații, care mai degrabă vin a fi un tribut al modei adus cursului dat. Deja acest fapt demonstrează că procesul democratic cu abaterile sale de conținut s-a desfășurat sub influența factorilor mentali și comportamentali departe de a fi democrațici.

Situația confuză la capitolul valorificării procesului democratic rezultă nu doar de la purtătorii mentalității politice și comportamentului politic cu deficit de sens democratic, ci și de la un nivel relativ slab de cercetare științifică în domeniu. Până la moment problematica de ansamblu a mentalității, comportamentului și procesului democratic nu a fost supusă rigorilor unei cercetări fundamentale, ea încadrându-se mai mult în câmpul unor studii de articol științific [1] sau studii dispersate, axate pe relația democrație-democratizare, democrație-interese politice, pe democrație între general și particular. [2] În această ordine de idei, venim cu unele precizări care să ajute la o sesizare mai clară a relației mentalitate politică - comportament politic - proces democratic.

În primul rând, orice proces politic în speță democratic se realizează nu în afara influenței unor însușiri psihice, atitudini ale actorilor, fapt ce confirmă confluența și împletirea valorilor fundamentale ale democrației, mentalității și comportamentului. Doar privite prin prisma sintetizării, aceste trei componente ale politicului permit a înțelege cu adevărat caracterul complex al procesului democratic, capacitățile real funcționale ale acestuia în anumite limite de timp și spațiu. Atare trinom este immanent oricărui transformări democratice, țări în tranziție spre democrație, dar cu un anumit specific al lor. De aceea, pentru fiecare țară este important să-și aleagă particularul și chiar unicul căii sale de împletire a ceea ce numim mentalitate, comportament, proces democratic, cale care, indiferent de condiții, necesită eforturi consecutive în vederea asigurării unei sinteze adecvate cerințelor timpului celor trei variabile.

Apelând la practica transformărilor democratice din Republica Moldova, constatăm eforturi și acțiuni inconsec-

vente a celor ce conduc și celor conduși, fapt ce urmează, în special, din coliziunile mentalității și comportamentului, din insuficiența de reanimare și modificare a acestora în conformitate cu rigorile democratice. Aici avem și deficit de voință a elitei politice în a manifesta o atitudine democratică în sensul adevărat al termenului față de transformările propriu-zise, inclusiv ale mentalității și comportamentului, dar și specularea frecventă cu noțiunile de democrație, democratizare, mentalitate democratică, comportament democratic, oferindu-le acestora semnificație de cult. Atitudinea elitei guvernante și a opoziției față de democrație, de mentalitatea democratică și comportamentul democratic poartă mai degrabă un caracter spontan și nu unul rațional-orientat, bine determinat. O astfel de însușire a trinomului respectiv face a fi la fel de spontană și sinteza lor, aceasta având preponderent substanță deformată, cu element dominant de antiteză. Atare situație este caracteristică, mai mult sau mai puțin, pentru toate guvernanțele din Republica Moldova.

În al doilea rând, discordanța între mentalitatea politică și comportamentul politic, pe de o parte, și procesul democratic, pe de altă parte, este determinată nu numai de voința și abilitatea deficitară a elitei și a maselor în domeniul dat. O influență reală în acest sens o are și instabilitatea structurii paradigmatică, mecanismului de impunere a fiecărui element trinomic în parte, precum și dificultatea de a percepe în profunzime specificul lor în condițiile tranziției democratice, punctele lor de tangență și, respectiv, căile posibile de sintetizare. În asemenea situație, devine problematică însăși adaptarea unei paradigme a trinomului dat la normele celeilalte, de exemplu, a procesului democratic la normele mentalității și comportamentului și viceversa.

Perceperea și sintetizarea limitată a paradigmelor enunțate izvorăsc îndeosebi din modelul tradițional-determinist de abordare a lor, model aplicat frecvent în literatura de specialitate până în prezent. Astfel de abordare, în virtutea capacităților sale reduse de a identifica procesele indeterministe, nu poate acoperi întreaga gamă de analiză a trinomului, în special, aceea parte a sa ce ține de spontan. Cu atât mai mult, practica demonstrează că componentele procesului democratic, în general, și cele ale mentalității sau comportamentului, în particular, sunt supuse unor influențe și capacități sinergice, având modalitatea lor aparte de existență și, respectiv, un anumit grad de autosuficiență în afirmare și manifestare. Atare fapt denotă necesitatea abordării sinergice a subiectului.

În această ordine de idei, unii cercetători pe drept consideră că realizarea democrației nu presupune să se țină neapărat cont de parametrii-cheie ai mentalității (și comportamentului – V.S.), la fel cum și însușirea de conținut a acesteia nu înseamnă orientarea sa obligatorie spre valorile democrației. [3] Democratizarea, ca factor al inovației și dezvoltării dinamice, nu se conformă normelor fundamentale ale tradiționalității care și alcătuiesc temelia substanței funcționale a mentalității, dar și a comportamentului. Acele transformări din câmpul procesului democratic, care au loc în statele postcomuniste, creează o situație a societății când mentalitatea și comportamentul se includ în mod automat în circuitul transformațional. Or, energetica tradiției de care dispune mentalitatea tranzitorie îi oferă acesteia unele posibilități de a apăra coloritul național al societății în curs de democratizare în fața pericolelor inovaționale, în special, a influențelor globalizării. Desigur, autosuficiența de sens a mentalității, ca și a altor elemente ale trinomului, nu are caracter absolut, ci relativ, fapt ce confirmă posibilitatea sintetizării lor.

În al treilea rând, specificul paradigmatic al trinomului gen moldovenesc este de natură paradoxală, când însuși gradul de autosuficiență a democratizării, mentalității și comportamentului este redus, nu are destulă substanță. Drept urmare, atunci când componentele sale nu au îndeajuns consistență valorică ele nu pot asigura o sinteză firească a lor. În acest sens, consistența și autosuficiența scăzută ale acestor componente provoacă în cazul Republicii Moldova două probleme principale.

1. Societatea este cuprinsă de un fragmentarism evident al mentalității și comportamentului, cu manifestări divergente la diferite etape și faze ale tranziției spre democrație. În acest sens, remarcăm o serie de tipuri de mentalitate și comportament în raport cu fenomenul adaptării la procesul democratic: [4]

a) adaptantul reușit, a căror vectori de mentalitate și comportament relativ coincid. Acesta e stabil și ferm la capitolul orientare valorică și participare socială/politică;

b) adaptantul nereușit cu vectori (mentalitate și comportament) mai mult sau mai puțin coincidenți, dar care nu conduc la stabilitate și schimbare în bine a situației sociale;

c) adaptantul silit (mentalitatea și comportamentul de masă), care constituie majoritatea categoriilor nevoite să se adapteze la condițiile existente pentru a-și realiza nevoile vitale;

d) neadaptantul reușit, a cărui vectori de mentalitate și comportament coincid, însă ambii sunt cu semnificație negativă. Acest tip este destabilizator pune în prim-plan interese înguste;

e) neadaptantul nereușit, care vizează pe cei nemulțumiți de condițiile de adaptare. Acest tip cuprinde, de obicei, și pe neadaptantul silit (păturile socialmente vulnerabile).

Tipurile menționate reflectă ponderea în societate a unor mentalități și comportamente adaptive și neadaptive, chiar diametral opuse, însoțite de procese active sau pasive de acomodare la cerințele reformării democratice, de reacții atât pozitive ale adaptanților reușiți față de schimbările sociale, cât și negative ale unor adaptanți siliți și neadaptanți.

2. Societatea se confruntă cu problema combinărilor spontane, de obicei slab conștientizată de către actorii puterii și opoziției, în cadrul mentalității și comportamentului unor elemente opuse: liberal-democratice, pe de o parte, și autoritare, pe de altă parte și chiar de elemente incompatibile - democratice și totalitare.

Datorită acestor combinări mentale și comportamentale, în cei mai bine de 22 ani de existență a Republicii Moldova, urmărind un proces democratic anevoios, cu divergențe de mecanisme și de ritmuri, cu salt înainte și alunecări înapoi. Acest proces, fie că era supus urgentării, cu efecte nedorite pentru mase, de către cei de dreapta (îndeosebi

de guvernările din prima jumătate a anilor '90), fie că era târăgănat de către cei de stânga, care se declarau de centru (guvernarea Partidului Democrat Agrar, anii 1994-1998), fie că a fost monopolizat, transformat în decor și supus unor interese înguste de clan de către Partidul Comuniștilor, aflat la putere în anii 2001-2009, fie că cunoaște serioase discrepanțe de realizare între politica externă de euroasociere și integrare, pe de o parte, și politica internă cu multiple paradoxuri ale democrației, pe de altă parte, de către Alianța pentru Integrare Europeană -1 și 2 și Coaliția proeuropeană din 2009 încoace. Deși aceste forțe se deosebesc ca orientare politică, ele au mult comun în mentalitate, comportament și, respectiv, în efectul transformărilor. Atât primii, cât și cei de ai doilea, de ai treilea, și de ai patrulea, venind la guvernare, se declarau reformatori înflăcărați, însă erau, în fond, cu mentalitate veche (în sens că actorii nomenclaturiști ce împărțeau vestigiile trecutului se apucau să realizeze reforme noi), acumulând din plin element al decorului democratic. Fiind purtători ai mentalității autoritare, cu nuanțe democratice, forțele menționate au fost și rămân în mare măsură cu declarații democratice și comportament autoritar. Chiar și guvernările de coaliție, prin relațiile tensionate între parteneri, au demonstrat în mod manifest o ruptură serioasă între mentalitate și comportament, care a deformat în mare măsură procesul democratic, a condus la apariția de sinteze artificiale, în care democrația, mentalitatea și comportamentul sunt lipsite de coerență corelativă.

Procesul democratic din Republica Moldova este condiționat nu doar de mentalitatea și comportamentul elitei, ci și de resursele societății în ansamblu, inclusiv de specificul mentalității și comportamentul masei. Aceasta, cu orientările sale spre democrație mai mult spontane, favorizează menținerea tradițiilor autoritare, lăsând deschisă calea ierarhiei paternaliste. În asemenea condiții, dacă elita, care realizează strategiile și tacticile transformărilor, reprezintă poporul și devine purtător al mentalității politice, atunci avem tot temeiul să credem că societatea, în ansamblu, este predispusă la percepția autoritarismului. De aceea, nu e de mirare când în cazul unei tranziții târăgănată în timp procesul democratic sub influența mentalității și comportamentului este supus unui amalgam neobișnuit de natură autoritar-democratică. Drept rezultat și apare fenomenul mutație, numit în publicațiile politologice democrație autoritară. [5]

În al patrulea rând, fragmentarismul mentalității și comportamentului, amestecul ciudat în cadrul acestora a unor valori opuse (liberal-democratice și autoritare) au condus la apariția mai multor paradoxuri în cadrul procesului democratic. [6] Ele au specificul lor la diferite etape ale tranziției. În anii '90, la nivel de mentalitate și comportament, urmăm:

- *paradoxul stihinic*, când în conștiință și comportament se acomodează în cel mai straniu mod susținerea și nesusținerea transformărilor de piață;
 - *paradoxul „jefuitorilor”*, adică al oligarhilor contemporani, care consideră justificată acapararea de către ei a bogățiilor naționale prin „grija” față de viitorul țării;
 - *paradoxul „mutanților”*, care au împărțit timp îndelungat o concepție despre lume pentru ca în perioada de cotitură să se declare adepții unor idei și convingeri opuse;
 - *paradoxul „staierilor răătăcitori”* (îndeosebi în rândul intelectualității), adică al migranților dintr-o mișcare în alta sau dintr-un partid în altul;
 - *paradoxul „simulanților”*, adică al funcționarilor, nomenclaturiștilor din societatea postsovietică, care imită, simulează cu iscusință grija față de binele public;
 - *paradoxul „noilor disidenți”*, care în regimul sovietic erau împotriva politicii statului, iar în postcomunism cu aceeași convingere se pronunță împotriva transformărilor radicale.
- Odată cu venirea la putere a Partidului Comuniștilor, dar și în condițiile guvernării de coaliție, mentalitatea și comportamentul se completează cu noi paradoxuri:
- *paradoxul „comportamentului politic nedeterminat”*, când în competiția electorală actorul politic, indiferent de doctrina promovată, își schimbă brusc orientările;
 - *paradoxul „răzbunării și răspunsului cu aceeași monedă”*, caracteristic, de obicei, actorilor puterii, care se răzbună pe cei care au guvernat până la ei;
 - *paradoxul „justificării propriilor incapacități de acțiune prin apelul la erorile guvernării precedente”*, tipic actorilor politici odată cu schimbarea puterii;
 - *paradoxul „distrugerii valorice a ceea ce au făcut forțele anterioare la guvernare”*, când în raportul dintre continuitate și discontinuitate se dă preferință discontinuității;
 - *paradoxul „așilor din mânecă”*, când regulile jocului se schimbă în timpul jocului, fenomen prezent atât în timpul guvernării comuniste, cât și liberal-democrate;
 - *paradoxul „trădătorilor politici”*, care se asociază cu plecarea așa-numiților „trădători” din diferite partide, îndeosebi din P.C.R.M., și formarea de noi partide;
 - *paradoxul „locomotivelor de partid”*, ce ține de caracterul personalizat al partidelor politice din Republica Moldova;
 - *paradoxul „negării alternanței la putere”*, axat pe negarea imperativelor circuitului elitelor în sistemul democratic.

Aceste și alte paradoxuri ale mentalității și comportamentului din societatea moldovenească au afectat mai mult sau mai puțin toate componentele procesului democratic: actorii acestuia (sociali, instituționali, neinstituționali); structura procesului cu elementele sale de bază; etapele, tipurile și formele de manifestare. Pentru a depăși problemele la nivel de mentalitate și comportament ce împiedică funcționarea și realizarea adecvată a procesului democratic, este necesar: a conștientiza și a trage învățăminte pozitive din paradoxurile democrației autoritare, bazate pe combinații incoerente ale mentalității/comportamentului autoritar și obiectivelor transformării democratice; a actua-

liza acele aspecte ale mentalității și comportamentului care să diminueze și să depășească raporturile extreme între ele și, respectiv, să contribuie la democratizarea societății și la consolidarea democrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Гулиев Г. Г. Демократия и менталитет. În: Южный Кавказ: региональный аналитический журнал. <http://www.caucasusjournalists.net/ItemPrint.asp?id;> Saca V. Fenomenul transformării democratice între mentalitate și comportament (cazul Republicii Moldova). În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Nr.1 (LII), 2011, Chișinău, 2011.
2. Saca V. Interese politice și transformări democratice în contextul câmpului politic din Republica Moldova. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Nr. 3 (LXII), 2013, Chișinău, 2013; Saca V. Relația democrație-democratizare în condițiile Republicii Moldova: general și particular. În: Științe politice, relații internaționale și studii de securitate. A VII-a Conferință Internațională 24-26 mai 2013, Sibiu, România, 2013.
3. Grugel J. Democratizarea. O introducere critică. Iași: Polirom, 2008, pp.189-210.
4. Saca V. Fenomenul transformării democratice între mentalitate și comportament (cazul Republicii Moldova). În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Nr.1 (LII), 2011, Chișinău, 2011, pp.196-198.
5. Grugel J. Op. cit.
6. Saca V. Op. cit., pp. 198-201.

REPUBLICA TURCIA ȘI DRUMUL SĂU SPRE UNIUNEA EUROPEANĂ

Orest TĂRIȚĂ,

**doctor în științe politice, conferențiar universitar,
șef Catedră științe politice și relații internaționale,
Academia de Administrare Publică**

SUMMARY

This article presents the results of research of scientific and political materials related to the efforts of Republic Turkey on the difficult way of european integration from 1959 until actuality. The work includes the description of political, economical and social changes occurred in Turkey in the last tree decades and the policies of Turkey government to establish fruitful relations of cooperation with the community of european countries.

Republica Turcia ocupă o poziție privilegiată între Europa și Asia cu o suprafață de aproximativ 780.000 km. p., dintre care 97% se află în Asia și numai 3% pe continentul european. Teritoriul Turciei se limitează la sud-est cu Iranul și Irakul, la sud - cu Siria și în nord-est și est cu Armenia și Georgia. În zona europeană Turcia are frontieră cu Grecia și Bulgaria. Am putea să găsim o explicație de ce Turciei i se atribuie termenul de „*regiune-pod*” prin faptul că aceasta de fiecare dată se atașează mai insistent de Occident și Europa, cu care menține relații economice, politice și militare, fiind membru al principalelor instituții europene pe drumul integrării sale în UE, dar, totodată, este și membru al Organizației Conferinței Islamice.

Turcia este considerată atât de către Statele Unite ale Americii, cât și de Uniunea Europeană ca un pod de legătură între Occident și lumea islamică. Poziția sa geopolitică de excepție aflată la intersecția drumurilor din zona Balcanilor, sudul Caucazului, Asia Centrală și Orientul Mijlociu, sunt regiuni de importanță vitală pentru securitatea Europei la care se mai adaugă rolul său de țară importantă de tranzit și de furnizare a resurselor energetice și potențialul său militar într-un moment în care Europa își propulsează Nouă sa Politică de Apărare.

La nivel energetic, deși rezervele unor materii prime sunt suficiente, cele de cărbune, petrol și gaze naturale nu acoperă toate nevoile de care are nevoie țara, fiind nevoită să importe 99% de gaze și 95% de petrol care se cifrează la 50.000 milioane de euro, sumă care nu poate fi compensată nici de către marile investiții pe care aceasta le primește, nici de veniturile pe care le aduce turismul. Fără doar și poate, sunt mari dispute în jurul instalării conductelor de gaze și combustibil pe teritoriul Turciei pentru a extrage gaze și petrol din Asia Centrală și a-l transporta apoi spre piața europeană, ceea ce ar aduce ei multe beneficii.

Conducta de gaze care a solicitat investiții enorme a fost propusă pentru prima dată Turciei pe la mijlocul anilor

"90 și a intrat în funcțiune câteva luni mai târziu după ce Rusia a suspendat furnizarea gazelor către Ucraina, aducând prejudicii multor țări europene, inclusiv Turciei. Acea acțiune a rușilor a scos în relief rolul important pe care Turcia poate să-l joace în asigurarea unei securități majore pentru Europa.

Turcia produce petrol în cantități mici (aprox. 40.000 barili în zi), însă la capacitatea deplină a randamentului său conducta ar putea să transporte un milion de barili pe zi.

Turcia este străbătută și de alte conducte, ca, de exemplu conducta de gaze Blue Stream de 1.300 km lungime care unește Izobilnoy, din sudul Rusiei, cu Samsun, din Turcia și trece pe fundul Mării Negre. Mulți analiști și politicieni consideră Ankara ca unul dintre mijlocitorii cei mai importanți în soluționarea conflictelor din Orientul Mijlociu. Dintr-un punct de vedere strategic mai amplu, Ankara a contribuit în ultimii ani și la reducerea tensiunilor care caracterizau relațiile sale cu alte țări din zonă, ca, de exemplu, Siria, Iordania sau Egipt. În acest sens, Comisia Europeană a apreciat contribuția țării în ceea ce privește politica de asigurare a stabilității regionale.

Vom constata că, cu tot rolul său de mediator, condiția Turciei ca pod de legătură este influențată de două situații conflictuale care afectează negativ procesul de negociere privind aderarea sa la comunitatea statelor europene. În fața coastelor de sud-vest se află Ciprul, țară cu care este în conflict politic și militar de la divizarea insulei în 1974.

La estul teritoriului turc se află Armenia, relațiile cu aceasta cunosc o evoluție nefastă din cauza nerecunoașterii de către Turcia a genocidului armean.

În cazul Ciprului, conflictul a izbucnit între comunitățile greacă și turcă la puțin timp după ce insula și-a obținut independența față de Regatul Unit în august 1960.

O.N.U. a intervenit în Cipru pentru prima dată în 1963. Milițienii greco-ciprioți pledau pentru alipirea insulei la Grecia, însă lovitura de stat a colonelilor „negri” din iulie 1974 din Grecia a grăbit invazia turcă în insulă în scopul protejării minorității turco-cipriote în fața unei majorități greco-cipriote agitate. În urma divizării insulei, mai mult de 200.000 de greci ciprioți au fugit spre sud. Întreaga insulă Cipru face parte din U.E., însă partea de nord, unde guvernul cipriot nu exercită controlul, legislația comunității a fost suspendată în conformitate cu Protocolul 10 al Tratatului de Aderare din 2003. O mare problemă pe care o generează acest conflict constă în faptul că Turcia este unica țară din lume care recunoaște ca stat așa-numita „Republica Turcă a Ciprului de Nord”, autoproclamată în 1983. La etapa actuală, relațiile dintre ambele state sunt foarte tensionate. Chestiunea cipriotă este instrumentată de unele state – membre, îndeosebi de Franța și Germania, pentru a bloca politic intrarea Turciei în Uniunea Europeană.

Un aspect conflictual, care influențează procesul de aderare a Turciei la Uniunea Europeană, este genocidul armean, plănuț de către Turcia împotriva întregii populații armenice din Imperiul Otoman și înfăptuit în timpul Primului Război Mondial (1915-1916).

Decizia de realizare a genocidului împotriva populației armenice a fost luată de către Comitetul Uniunii și Progresului (cunoscut ca „Tinerii Turci”), partid care deținea puterea în Imperiul otoman la acea vreme și care avea scopul să ducă până la capăt masacrarea în masă a armenilor deportați. Prin intermediul mediilor de comunicare se susținea ideea creării unui nou imperiu care s-ar extinde din Anatolia până în Asia Centrală și a cărei populație ar trebui să fie în exclusivitate turcă.

Masacrele, expulzările și maltratarile armenilor între anii 1920-1923 au fost executate de către naționaliștii turci, care constituiau o mișcare politică opusă celei Tinerilor Turci, dar cu care împărtășeau ideologia privind exclusivitatea etnică a statului turc.

Deși mai multe țări au recunoscut oficial genocidul armean, Republica Turcia, la nivel de politică de stat, neagă în continuare acest lucru.

Pentru a înțelege mai bine Turcia de astăzi, este important să amintim numele celui care pe ruinele Imperiului otoman a reușit să construiască un stat modern. Este vorba de Mustafa Kemal Atatürk, președinte al Turciei din 1923, an în care Turcia a fost proclamată republică și Ankara capitală a țării. După asumarea funcțiilor sale, Atatürk a inițiat o serie de reforme radicale în viața politică, socială și economică a țării, orientate spre a transforma Turcia într-un stat modern. Europeanizarea țării a fost una dintre principalele caracteristici a Turciei noi și norma care a dominat viața sa politică până la etapa actuală.

S-a implementat o legislație de tip occidental, au fost interzise judecătoriile religioase, s-au modificat limba și alfabetul turc, trecându-se la alfabetul latin, s-a interzis discriminarea și poligamia, s-a permis femeilor să învețe în toate instituțiile de învățământ și, de asemenea, să aibă acces liber pe piața muncii.

Calendarul musulman a fost înlocuit cu cel gregorian, iar ziua de duminică a fost recunoscută ca zi de odihnă în locul zilei de vineri. S-a aprobat o lege prin care toți turcii au adoptat câte un nume de familie, dat fiind faptul că până atunci nu le aveau; au fost suprimate titlurile onorifice.

Din toate reformele cea mai profundă a fost excluderea islamului din viața politică a națiunii. S-au suprimat ordi-nile religioase islamice, s-au închis școlile religioase și s-a laicizat învățământul; programul de reforme a condus țara pe calea democrației și succeselor.

Astăzi, pentru Ankara, intrarea în Uniunea Europeană semnifică integrarea sa în lumea occidentală, în timp ce pentru Uniunea Europeană adeziunea Turciei presupune democratizare și pluralism politic.

Turcia a demonstrat întotdeauna intenția sa de a aparține la așa numita alianță occidentală. A obținut calitatea de membru al organismelor europene și occidentale; la Organizația de Cooperare Economică și dezvoltare (OCDE) s-a alipit în 1948 și la OTAN în 1952; a fost unul din primele state care a semnat în 1963 Acordul de Asociere cu Comunitatea Economică Europeană (CEE), într-o perioadă de timp când aceasta avea numai șase membri fondatori.

Marile realizări reformatoare, care au fost inițiate la începutul secolului al XXI-lea, se datorează activității depuse

de Partidul Dreptății și Dezvoltării (P.D.D.), în fruntea căruia se află liderul și fondatorul acestuia, actualul Prim-Ministru Tayyip Erdoğan.

Politica partidului de guvernământ este eminamente prooccidentală fiind sprijinită de clasa de mijloc a Turciei.

În timpul aflării P.D.D. la putere, Turcia s-a transformat într-o economie crescândă, cu un nucleu de companii competitive la nivel mondial, lăsând în urmă un stat, economia căruia cu 10 ani în urmă arăta un deficit fiscal de 16% al PIB-ului și o inflație anuală de 72%.

În anii aflării lui Erdoğan în fruntea Guvernului turc, Turcia a făcut mai mult pentru integrarea sa europeană decât toate guvernele anterioare.

În perioada 2002-2004 au fost realizate reforme legislative succesive care vizau nemijlocit libertatea religioasă, drepturile și protecțiile minorității, relațiile între autoritățile civile și militare. A fost restructurat Consiliul Securității Naționale și s-a întărit controlul bugetului pentru apărare din partea legislativului.

În sectorul economic Turcia a obținut o recunoaștere majoră din partea U.E. care consideră Turcia ca o economie de piață viabilă, capabilă să fie competitivă la nivel internațional.

Cât privește procesul istoric de negocieri, în anul 1959 Republica Turcia solicită să devină membru asociat al Comunității Economice Europene, în 1963 aceasta semnează Acordul de Asociere de la Ankara, iar în 1987 statul turc înaintează o altă solicitare pentru a deveni membru al Comunității Europene.

Comisia Europeană nu a găsit de cuviință să examineze candidatura Turciei pentru admitere, menționând în ultimul deceniu al sec. al XX-lea că Turcia încă nu era pregătită pentru aderare.

Vom reaminti că la întâlnirea de nivel înalt de la Luxemburg din 1997 au demarat negocierile de aderare a tuturor țărilor candidate cu excepția Turciei. Guvernul turc a calificat o asemenea decizie ca o trădare și Primul Ministru la acea vreme, Mesut Ilmaz, a decis să suspende dialogul politic cu Uniunea Europeană și să nu asiste la Conferința de la Londra din martie 1998. În plan diplomatic, perioada care s-a scurs de la întâlnirea la nivel înalt de la Luxemburg și până la Conferința de la Londra s-a caracterizat prin activități majore în scopul de a reduce tensiunile între protagoniști. Statele Unite a încercat să convingă pe aliații săi europeni ca să nu amâne la nesfârșit aderarea Turciei. În rezultatul acestor acțiuni, la 4 martie 1998 Comisia Europeană a prezentat împreună cu Germania, Franța și Spania un program de extindere a aderării cu Turcia pentru a stimula Ankara să reia dialogul, stabilindu-se, totodată, și o strategie de aderare. Raportul Comisiei din octombrie 1999 cu privire la progresele realizate de către Turcia pe calea aderării recunoștea realizările importante însă semnală, totodată, că negocierile se vor relua când vor fi îndeplinite așa-zisele „anomalii politice”: democratizarea, încălcarea drepturilor omului și atentatele împotriva minorităților, corupția în sectorul public, lipsa controlului din partea puterii civile asupra armatei și participarea acestora din urmă în viața politică a țării, încălcările drepturilor civile și politice și, în afară de aceasta, soluționarea prin mijloace pașnice a disputelor teritoriale cu țările vecine (se avea în vedere Grecia) în conformitate cu dreptul internațional.

La Consiliul European de la Bruxelles din 2002 s-a specificat că „Turcia a făcut pași importanți pentru îndeplinirea criteriilor politice și economice de la Copenhaga, în conformitate cu prevederile comunitare. Ca răspuns la exigențele presante din partea Turciei cu privire la stabilirea unei date de începere a negocierilor la 3 octombrie 2005, statele-membre ale U.E. au acceptat deschiderea formală a negocierilor de aderare a Turciei. S-a concluzionat că negocierile se vor baza pe propriile merite ale Turciei și rezultatele finale vor depinde de realizările Guvernului de la Ankara în îndeplinirea cerințelor înaintate. Printre aceste solicitări s-a menționat îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga (stabilitatea instituțiilor, economia de piață și capacitatea de a-și asuma obligațiile în calitate de stat-membru); realizarea relațiilor de bună vecinătate și soluționarea pașnică a controverselor teritoriale (de acord cu Carta Națiunilor Unite); sprijinul pentru a obține un acord global în problema Ciprului și normalizarea relațiilor bilaterale între Turcia și statele-membre ale U.E. (incluzând Republica Cipru) și îndeplinirea de către Turcia a prevederilor Acordului de Asociere și a Protocolului Adițional.

Putem menționa că progresele realizate la acea dată prin intermediul unui mare număr de reforme constituționale și o serie de pachete de armonizare legislativă sunt cu adevărat impresionate. Măsurile adoptate includ abolirea pedepsei cu moartea, protejarea împotriva torturii și o reformă a sistemului penitenciar. Cu privire la libertatea de exprimare și de asociere mai multe legi, în urma cărora au avut de suferit ziaristii, studenții și activiștii pentru drepturi umane, au fost derogate, s-au ridicat restricțiile severe și s-au aprobat norme care garantează o mai mare responsabilitate și transparență. S-au obținut succese în eficientizarea activității administrației publice și a Guvernului, în întărirea rolului Parlamentului, în promovarea egalității sexelor și îmbunătățirea drepturilor și libertăților religioase.

Un eveniment mai recent care are tangență cu controlul civil asupra militarilor este referendumul reformei constituționale din 12 septembrie 2010, care a consolidat subordonarea lor puterii civile. Printre măsurile luate este ridicarea stării excepționale care timp de 25 de ani a limitat libertățile fundamentale ale kurzilor care locuiesc în regiunea de sud-est a Turciei. Legalizarea emisiunilor de radio și TV, învățământul nu numai în turcă, ci și în alte limbi, o toleranță mai mare față de activitățile culturale ale grupurilor minoritare au avut urmări benefice în relațiile interetnice.

Cât privește consecințele politico - instituționale ale aderării Turciei la U.E., vom sublinia că admiterea Turciei în această organizație ar constitui o dovadă a faptului că Europa nu este „un club creștin închis” și prin această aderare s-ar confirma esența Uniunii ca o societate tolerantă, fortificată prin diversitatea sa și atașată de valorile comune de libertate, democrație, supremația legii și respectarea dreptului omului. E de subliniat că extinderea care a avut loc în 1973, când Regatul Unit a devenit membru al Comunității Europene de atunci, nu s-a produs intrarea niciunei din dimensiunile Turciei și eurodeputații turci ar putea să-i reprezinte alături de cei germani, grupul cel mai numeros în parlament. Din punct de vedere numeric, aderarea ar putea să aibă un impact considerabil întrucât ar putea să

contribuie la reducerea importanță a unui număr de membri a tuturor țărilor-membre (în cazul dacă se menține maximumul de 750 de eurodeputați distribuiți într-o formă proporțională descrescândă, cu valori maxime și minime situate între 96 și 6 corespunzător, conform Tratatului de la Lisabona. Conform calculului, Turcia ar avea un procentaj de 14% plasându-se după Germania (17,2%) și înaintea Franței (12,3), Regatului Unit (12,18%) și Italiei (11,7%). Ținând cont de activitatea Turciei în alte organisme internaționale, este de așteptat ca comportamentul Turciei să fie unul responsabil și de cooperare în instituțiile europene alături de o apărare energetică a intereselor sale. În calitate de candidat Turcia, a avut o grijă specială ca să promoveze o politică externă compatibilă cu orientările U.E.

Din punct de vedere politic, Ankara este conștientă de poziția sa ca centru energetic și de tranzit spre Europa. Energia constituie la etapa actuală un obiectiv important în relațiile externe ale Europei. Conform Politicii Energetice Externe a Uniunii, Turcia urmează să contribuie într-un mod decisiv la realizarea acțiunilor comune orientate să asigure securitatea furnizării.

Fără doar și poate, una din chestiunile cele mai controversate în legătură cu aderarea Turciei la U.E. se referă la costul financiar pe care aderarea o va avea pentru bugetul comunitar în general și pentru țările-membre în particular. S-a stipulat că finanțarea de preaderare în cadrul financiar actual să depășească totalul de 11500 mln. de euro. Structura economiei Turciei este asemănătoare celei a unei țări dezvoltate, cu o pondere fundamentală a sectorului de servicii, o importanță bază industrială și o pondere descrescândă a agriculturii, deși trebuie să subliniem că în această țară agricultura continuă să aibă o relevanță specială, mai ales în ceea ce ține de plasarea în câmpul muncii. Importanța comerțului extern este în ascendență în Turcia. Se estimează că Turcia va avea un PIB de 6 mld. de dolari în 2050 și va depăși țările din Grupul G7 ca Japonia, Franța, Germania, Italia și Canada. Se estimează, de asemenea, că creșterea anuală din Turcia va constitui aproximativ 5% în următorii 10 ani, în timp ce media în U.E. va crește cu ritm de aproape de 3% anual până în anul 2015. În afară de aceasta, Turcia se confruntă cu mari inechități regionale ce țin de divizarea rurală și urbană. Venitul pe cap de locuitor în regiunile mai sărace din punct de vedere economic este de 3 ori mai mic decât în regiunile mai bogate. Ținând cont de această valoare, am putea să afirmăm că economia Turcă nu este și nu va fi încă mulți ani pregătită ca să fie suficient de competitivă în relația sa cu piața internă europeană care, constituie, după cum se știe, una dintre cerințele de bază de la Copenhaga. De aceea, stabilitatea macroeconomică și aplicarea reformelor structurale de bază pentru a obține o piață competitivă este în aceste momente una dintre prioritățile majore de pe agenda turco - comunitară.

Vorbind despre extinderea europeană, nu putem să trecem cu vederea problema migrației, care are legătură nemijlocită cu sporul populației în Turcia și în U.E., situația economică, perspectivele locurilor de muncă și oportunitățile economice, cererea externă a forței de muncă și evoluția forței de muncă migratoare în țările europene în timpul următorilor ani. Este probabil că muncitorilor turci nu li se va permite să se deplaseze liber până în anul 2025. Între timp, îmbătrânirea populației în cea mai mare parte a Europei va transforma imigrarea într-o necesitate. Dintre țările de unde este probabil să se producă fluxul migrațional înspre Uniunea Europeană, Turcia are cele mai bune perspective pentru a se adapta cu succes la acest proces.

În timp ce în unele țări atitudinea generală față de aderarea Turciei în calitate de membru pare să fie favorabilă, în altele se înregistrează o opoziție clară. Scepticismul pare să fie mai puternic în țările cu o minoritate turcă numeroasă, îndeosebi în Germania, Franța, Austria, Olanda și Belgia. Aceasta indică faptul că Turcia este văzută prin prisma experienței imigranților turci, care deseori se confruntă cu dificultățile de integrare în societatea țărilor-gazdă. Principalii factori decisivi ai unei atitudini negative cu privire la aderarea Turciei ca membru al U.E. sunt „diferențele culturale” incluzând dimensiunea religioasă, numărul populației țării și teama de un nou val de imigranți. Sondajele realizate în anul 2009 și reflectate în Rapoartele Barometrului European au demonstrat că din Grupul UE – 27, 53,8% au fost de acord că s-au produs probleme în urma diferențelor culturale. Alte țări care au împărțit această situație cu un procentaj important au fost Germania (64,6%), Grecia (63%), Italia (61,9%).

Cât privește islamul, Turcia este o țară musulmană (90%), dar vom reaminti că Europa are și ea o populație musulmană de 15 mln. de musulmani (*numai în Germania sunt peste 3 mln. de turci*). Majoritatea locuitorilor de origine turcă din Europa de astăzi sunt conservatori, tradiționaliști și religioși. În realitate, votanții turci care trăiesc în străinătate sprijină, de obicei, partidele de ideologie islamistă. Problemele de integrare pe care le au aceste comunități în unele state ale U.E., contribuie la dezvoltarea mișcărilor extremiste. Fără doar și poate, mișcarea extremistă pe care o preocupă atât pe Turcia cât și pe U.E., este mișcarea kurdă. Turcia, S.U.A. și U.E. consideră Partidul Muncitorilor din Kurdistan (pământul kurzilor), organizație teroristă. Partidul propulsează ideea unui stat federal constituit de kurzi și turci care din 1995 are un Parlament kurd în exil: Partidul Muncitorilor din Kurdistan este unica reprezentanță internațională a poporului kurd, recunoscută la Haga. Kurzii numără între 26 și 30 mln. de persoane care locuiesc preponderent în sud-estul Turciei și în nordul Irakului și Iranului, însă există, de asemenea, concentrări importante în Siria și în Caucaz. Aceștia constituie grupul etnic cel mai numeros din Turcia. Statul turc recunoaște existența minorităților numai la nivelul de confesiune religioasă, însă niciodată nu a recunoscut existența unei minorități naționale kurde. Kurzii se integrează normal în viața politică, socială și economică a țării, deși trebuie de menționat că Ankara a promovat în deceniile precedente, o politică de strămutare a satelor kurde și a reprimat mișcarea partizanilor kurzi. Mai mult decât atât, în anul 1999 Abdullah Öhalan, lider al Partidului Muncitorilor din Kurdistan, a fost capturat în Kenia și judecat în Turcia, iar în anul 2008, armata turcă a invadat și a bombardat nordul Irakului pentru a-i urmări pe partizanii kurzi. Au urmat o mulțime de denunțuri în fața judecătoriilor turce și Curții Europene a Drepturilor Omului, Turciei fiind-i aduse critici din partea organismelor internaționale în apărarea drepturilor omului.

S-au scurs deja 15 ani de când Turcia a fost acceptată ca țară-candidată pentru aderare în calitate de membru cu

drepturi depline la Uniunea Europeană, însă nu sunt indici ca să optăm pentru o concluzie clară. Este adevărat că de mai mult timp negocierile între Turcia și Uniunea Europeană nu au avansat în măsura în care s-a dorit, dar aceasta continuă să lupte pentru a face parte într-un viitor nu prea îndepărtat din comunitatea europeană.

Este evident că beneficiile și costurile integrării nu pot fi simetrice pentru ambele părți și au fost cazuri când s-au adus argumente precum că Turcia ar putea fi mai favorizată de pe urma integrării sale în U.E. și că economia acesteia va primi cele mai multe investiții, iar populația ei se va bucura de libertatea de a circula în spațiul european; totodată, va crește capacitatea Turciei de a negocia la nivel internațional.

Însă și Europa va obține beneficii în urma aderării Turciei, „pricopsindu-se cu o populație tânără, destul de numeroasă care va completa forța de lucru europeană, de fiecare dată tot mai bătrână și, totodată, își va asigura un acces mai mare la resursele naturale din Orientul Mijlociu, reducând în felul acesta dependența sa energetică de Rusia și ameliorând în același timp relațiile sale cu țările islamice.

Turcia, într-adevăr, poate să devină un model pentru lumea orientală, nu numai din considerentul că este una din puținele democrații cu o populație majoritar musulmană în regiune, ci și pentru experiența acumulată pe calea democratizării și construirii unui stat prosper.

Și, finalmente, dacă chestiunea aderării Turciei la comunitatea europeană se va tergiversa în continuare, atunci Europa ar putea să rămână fără Turcia sau aceasta, în general, ar putea să se dezică de vectorul său european, orientându-se spre o cooperare mai strânsă cu țările din Orient.

BIBLIOGRAFIE

1. AHTISAARI MARTII, ROHAN ALBERT: „*Confiar la Unión Europea en Turquía?*”; 27/8/2004 en www.project-syndicate.com
2. ALBARET ISABEL, FOESSEL MICHAEL: „*Europa y Turquía: la frontera, el proyecto y la historia*”; entrevista con Kemal Davis en la Revista *Esprit*, Francia, enero 2003.
3. IDAFE MARTÍN: „*Polémico cambio en Europa: limita el cruce de sus fronteras internas*”; 5/5/2011 en www.clarin.com
4. Eurobarometer: „*Views on European Union Enlargement Analytical Report*”; February 2009.
5. Fayánas Edmundo: „*Turquía, Economía y Unión Europea*”, 31/1/2010, www.nuevatribuna.es.
6. PAGE S.: „*Regionalism among developing countries*”; MacMillan Press/Overseas Development Institute, London, 2000.
7. Ramirez Ana Maria: „*Implicancias de la crisis económica en Europa*”; UCA: Centro de Estudios Internacionales (CEI) y la Escuela de Economía; 18 de junio 2010.
8. Informe Mundial 2013: *Unión Europea* | Human Rights Watch.
9. Испанский журнал международных отношений. № 5, 2014.
10. ТУРЦИЯ, ВЕЧНЫЙ СОЮЗ КАНДИДАТ ЕВРОПЕЙСКИЙ.
11. www.datos.bancomundial.org
12. www.europa.eu
13. www.genocidioarmenio.org
14. www.ideared.org
15. www.turquia.com

МИФ КАК РАЦИОНАЛЬНАЯ КОНСТРУКЦИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ

Светлана НАУМКИНА,
доктор политических наук, профессор,
заведующая кафедрой политических наук Государственного учреждения
«Южно-Украинский национальный педагогический университет
имени К. Д. Ушинского» (г. Одесса)

SUMMARY

A specific and essence of modern political myth opens up, his basic functions and role are examined in a political process, a conclusion is grounded that a myth is the rational construction of realization of policy.

Keywords : myth, political process, political subject, political consciousness, social community, state, nation, doctrine, reality, policy.

Специфика и структура современного политического мифа определяют характер выполняемой им полифункциональности.

На наш взгляд, важнейшей функцией, которую выполняет в современном обществе политический миф, является социально-практическая или идентификационная, которая отвечает за организацию, целостность и единство коллектива через самоидентификацию отдельного субъекта – личности с коллективным политическим субъектом – партией, социальной общностью, государством, нацией и т. д.

Как отмечает российский исследователь А. А. Мишучков, миф выступает как основной способ социальной связи между людьми, форма организации и регуляции, которая позволяет осуществлять общие действия для достижения цели своего существования. «На первых этапах развития человечества реализация этой функции обеспечивала установление человеческой социальности и закрепление установки на преодоление зависимости от природы» [1], – отмечает А. А. Мичушков. В современной ситуации миф выступает как один из основных способов социально-политической коммуникации между членами группового политического субъекта, которая выражается в коллективном уважении и осознание ценностей общей исторической святости, знаковых событий, героической фигуры; сопереживании современной победы и трагедии, проблем, которые стоят перед коллективом, личная готовность и желание принимать участие в их решении, готовность и желание прийти на помощь другим членам данного коллектива; в представлении образов общего будущего и т. д. Перечисленные элементы коллективного взаимопонимания обеспечивают целостность, сплоченность данного политического коллектива, определяют его способность выживать и развиваться. Соответственно, неэффективная реализация данной функции тут же негативно отражается на развитии данного коллектива.

Одна из важнейших функций современного политического мифа – гносеологическая. Миф чрезвычайно «удобен» в интерпретации событий и их расположении в мировоззренческой картине мира политики. Современный человек ежедневно сталкивается с бурным потоком информации, закодированной в символах. В такой ситуации мифология является эффективным средством определения приоритетов, ранжирования важности политических событий и их оценки, за субъективным критерием «позитивное – негативное», «полезное – вредное», «прогрессивное – регрессивное» и др. Как писал М. К. Мамардашвили, в мифе мир освоен, причем так, что фактически любое событие, которое происходит, уже может быть вписано в тот сюжет и в те события и приключения мифических существ, о которых в нем рассказывается [2]. Миф снимает растерянность, которая вызывается информационным хаосом, гармонизуя и упорядочивая многочисленные события.

Политический миф непосредственно формирует у своего носителя мировоззренческую картину мира политики. В создаваемой мифологической картине мира снимаются многочисленные противоречия, двусмысленность, общая сложность ситуации. Миф выстраивает простой, доступный для понимания и ориентации пространственно-временной континуум взаимодействия политических персонажей, решительно отбрасывая «ненужные» факты, которые не вписываются в его концепцию.

Мифологическое пространство представляется ареной развертывания мифологического сюжета, который, как правило, описывает борьбу политических «героев» и их антагонистов. Очевидно, что мифологическое пространство является неоднородным и включает в себе сакральный центр – политическую силу, которая обеспечивает стабильность и жизнеспособность существующего строя.

Что касается мифологического времени, то его главной характеристикой является цикличность. Г. Г. Почепцов пишет на этот счет: «Мифологизация опирается на точку замедления действительности. Это прошлое или будущее. Вовсе не случайно советская действительность опиралась на мифологизацию Октября 1917 года (прошлой точки) и коммунизм (будущей точки). Это «остановленная ситуация», которая может служить опорой для интерпретации постоянно изменяющейся действительности. При этом замедление сделано сугубо искусственно, только так можно затормозить ситуацию для выработки в ее рамке мифа» [3, с. 164]. То есть, мифологическое сознание воспринимает актуальные политические процессы как несколько производные от прошлого и будущего. В такой ситуации современность выступает лишь своеобразным повторением тех процессов и ситуации, которые уже имели место (выраженные сюжетом «Золотого возраста»), и, одновременно, фундаментом для тех, которые еще будут протекать и происходить.

Миф наносит определенную ценностную шкалу политическим процессам, субъектам, явлениям, отношениям. В этом заключается аксиологическая функция мифа.

Ряд ученых обращает внимание на то, что существует универсальная ценность (мифологема и идеологема), которая наполняется определенным содержанием в контексте той или другой политической мифологии и идеологии и становится конкретной политической ценностью, уникальной для каждой системы

Идеология лишь как рациональная конструкция недостаточна для успешной реализации политики. Как утверждает С. Москвичи, «всякая политика, основанная на интересах и уме человека, особенно в массовом обществе, смотрит на факты сквозь розовые очки абстрактной экономической и социологической теории, искажая их. И она не видит человека в полном объеме, она слепа к его эмоциям и чувствам, к его желаниям и мифам. Свою собственную иллюзию она принимает за реальность. Созданная и управляемая научной моделью, такая четкая, логическая власть годится лишь для кучки философов, ученых и государственных деятелей. Но для масс она остается чужой» [4, с. 60]. Для того, чтобы быть действенной, любая идеология

должна нести в себе формальную и содержательную характеристику мифа. Можно даже утверждать, что привлекательность той или другой идеологии в известной мере зависит от степени ее мифологичности.

С данной функцией тесно связана другая – функция интериоризации, ответственная при перекодировании массовой, коллективной ценности и ориентации в индивидуальных. Усвоенные индивидом политико-идеологические мифологемы становятся своеобразными мировоззренческими фильтрами в политической психологии индивида, через которых он пропускает всю воспринимаемую информацию, отбрасывая «неверную», «ошибочную» – ту, которая не вписывается в сюжет уже усвоенного мифа, и принимая «верную» – ту, которая логично дополняет или подтверждает уже усвоенные мифологические сюжеты.

Важной функцией современных политических мифов является мобилизационная. В контексте выполнения данной функции, миф воспринимается как единственная надежда, которая наполняет коллективное действие смыслом и заряжает ее энергией. В таком действенном политическом акте каждый отдельный член данного сообщества отбрасывает личные моральные и интеллектуальные рассуждения ради чувства защищенности в коллективном единстве. Именно поэтому крах фундаментальных политических мифов часто сопровождается кризисными общественно-политическими процессами.

Это обуславливает возникновение и развитие таких явлений, которые негативно отражаются на направленности политических процессов: в частности, создается психологическая почва для массового обращения к радикальным идеологическим и религиозным доктринам; происходит общая иррационализация политических процессов; растут ксенофобские настроения и развивается соответственно жесткий стиль и характер международных отношений.

Однако, если с помощью мифа массы можно «испугать», то с его же помощью их можно и «успокоить». В этом заключается анестезирующая или компенсаторная функция мифа. Это функция утешения и надежды, отхода от объективной реальности в мир воображения, который преисполнен надеждой и обещаниями избавления от любых, даже самых сложных проблем.

Значение компенсаторной функции мифа заключается в создании психологического эффекта массовых оптимистичных настроений, веры в легкое и быстрое решение любой проблемы. Причем, сила мифа становится больше, чем сила рациональности, тем более в состоянии неустроенности и нестабильности.

Итак, современный политический миф имеет синтетический характер. В своей формальной структуре он содержит как эмоциональные и поэтично-художественные образы, так и научные факты. Содержательно миф основывается на архетипах и стереотипах массового сознания. Такая формальная и содержательная структура позволяет мифу служить отличным коммуникатором в политическом континууме. Политическая мифология выполняет ряд важнейших функций, которые отвечают за сохранение целостности и жизнеспособности коллективных политических субъектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мичушков А. А. Специфика и функции мифологического сознания: [Электронный ресурс] // Альманах «Восток». – 2004. – № 7 (19). – Режим доступа к альманаху : http://www.situation.ru/app/j_art_500.htm.
2. Мамардашвили М. Мой опыт нетипичен. Введение в философию [Электронный ресурс] // Библиотека Янко Слава: [сайт] / Мераб Константинович Мамардашвили. – Режим доступа: <http://yanko.lib.ru/>
3. Почепцов Г. Информационные войны / Георгий Почепцов. – М. : Рефл-бук, 2000. – 576 с. – (Серия «Образовательная библиотека»).
4. Московичи С. Век толп (исторический трактат по психологии масс) / Серж Московичи; [пер. с фр. Т. П. Емельяновой]. – М. : Центр психологии и психотерапии, 1996. 478 с.

ORGANIZAȚIILE NONGUVERNAMENTALE INTERNAȚIONALE DIN PERSPECTIVA RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Silvia DULSCHI,
doctor în istorie, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Since the beginning of the twentieth century, new topics have appeared on national and international policy arena, with an unprecedented number development - non-governmental international organizations and transnational companies. Direct participation of individuals and groups of people to various problems is realized, ever more, through these organizations.

Supremația statelor în rezolvarea diferitelor probleme cu care se confruntă comunitatea internațională este pusă la încercare de existența unui număr important de organizații internaționale. Forța cu care se manifestă organizațiile internaționale în prezent contribuie în mod semnificativ la subminarea autorității statelor în rezolvarea problemelor cu care se confruntă lumea de azi. La începutul secolului al XX-lea, pe scena politicii interne și internaționale apar noi subiecte, cu o dezvoltare numerică fără precedent - organizațiile internaționale nonguvernamentale. Ele încep să joace un rol tot mai activ în raport cu problemele globale actuale, precum: combaterea subdezvoltării, a sărăciei și bolilor, a cursei înarmărilor și armelor nucleare, chimice și bacteriologice, promovarea și protejarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, protejarea mediului înconjurător, menținerea păcii și securității colective. Organizațiile nonguvernamentale au luat naștere în secolul al XIX-lea (Crucea Roșie, Internaționalele I și a II-a), dar abia în secolul al XX-lea s-au dezvoltat și diversificat, răspunzând necesităților diferitelor schimburi și cooperări între grupuri sau între indivizi: informații științifice, tehnice, juridice, ajutor umanitar, federații de sindicate, sport (Comitetul Olimpic Internațional) ș. a. În general, aceste organizații nu sunt considerate de către state drept entități transnaționale, ele există ca organizații interne. Organizațiile nonguvernamentale (ONGI) sau asociațiile internaționale sunt instituții create "dintr-o inițiativă privată sau mixtă (state și persoane private), cu excluderea oricărui acord interguvernamental, regroupând persoane private sau publice, fizice sau morale".

Banca Mondială definește organizația nonguvernamentală (ONG) ca "organizație privată care desfășoară activități pentru a alina suferința, a promova interesele celor săraci, a proteja mediul înconjurător, a furniza servicii sociale de bază sau care se angajează în dezvoltarea comunitară". O organizație nonguvernamentală internațională (ONGI) are aceeași misiune ca și o organizație nonguvernamentală (ONG), dar domeniul său de aplicare este supranațional și are avanposturi în întreaga lume, ocupându-se cu probleme specifice în multe țări. Ambii termeni, ONG și ONGI, ar trebui să fie diferențiați de organizațiile interguvernamentale (OIG), care descriu grupuri precum Organizația Națiunilor Unite sau Organizația Internațională a Muncii. O ONGI poate fi înființată prin filantropie privată, precum fundațiile Carnegie, Rockefeller, Gates și Ford, sau ca un complement la organizațiile internaționale existente, cum ar fi bisericile catolice sau luterane. O creștere în finanțarea dezvoltării OING-urilor a avut loc în timpul celui de al Doilea Război Mondial, unele dintre aceste organizații devenind mai târziu ONGI-uri de mari dimensiuni, cum ar fi Oxfam, Catholic Relief Services, CARE International și Luterane World Relief. Organizațiile nonguvernamentale internaționale pot fi definite mai exact prin scopul lor principal. Unele ONGI-uri sunt operaționale, ceea ce înseamnă că scopul lor principal este de a promova organizațiile comunitare din fiecare țară, prin intermediul diferitelor proiecte și activități. Alte ONGI-uri se bazează pe advocacy, ceea ce înseamnă că scopul lor principal este să influențeze procesul de luare a deciziilor politice ale guvernelor din diferite țări cu privire la anumite probleme, sau pentru a promova conștientizarea unei anumite probleme. Multe dintre ONGI-uri mari au ambele componente, proiecte operaționale și de inițiativă de advocacy, în cadrul fiecărei țări. Exemple de organizații nonguvernamentale internaționale:

Multiple proiecte interdisciplinare: CARE; Oxfam; World Vision International; CAFOD.

Sănătate: Doctors Without Borders; Health Right International; International Committee of the Red Cross charity: water.

Copii: Compassion International; Plan Save the Children International; SOS Children's Villages; Reggio Children Foundation; World Organization of the Scout Movement.

Educație: Action Aid; The Library Project.

Drepturile omului: Amnesty International; International Federation for Human Rights; Friends of Peoples Close to Nature; Survival International; Commonwealth Human Rights Initiative.

Mediu: International POPs Elimination Network; International Union for Conservation of Nature; Greenpeace; World Wide Fund for Nature.

Problemele esențiale cu care se confruntă aceste organizații și societăți țin de identificarea unor locuri optime pentru exercitarea influenței asupra procesului de decizie a guvernelor, prin lobby exercitat de către delegații organelor Națiunilor Unite sau ai altor organizații regionale și universale și prin reprezentarea la diferite conferințe mondiale, obținerea de facilități în cadrul secretariatelor organizațiilor internaționale regionale sau cu vocație universală și posibilitatea participării la stabilirea căilor de comunicare între cetățeni și membrii guvernamentali în cadrul sistemului Națiunilor Unite. De multe ori, organizațiile nonguvernamentale interacționează sau se asociază cu organizații internaționale pentru atingerea unui obiectiv comun. Într-o astfel de asociere, Crucea Roșie Internațională are o componență variată, fiecare actor internațional contribuind, în limita competențelor, pentru un scop important la nivel global. Spre deosebire de organizațiile interguvernamentale, organizațiile internaționale neguvernamentale (ONGI) „se prezintă ca grupuri private formate din persoane fizice și morale aparținând unor țări diferite și care se grupează pentru a urmări anumite obiective”. ONGI-urile sunt considerate organizații nonprofit.

Prima cercetare empirică, multinațională și comparativă asupra sectorului nonprofit revine Universității Johns Hopkins din Statele Unite ale Americii. Prima fază a acestui proiect, inițiat în anul 1990, a cuprins douăsprezece țări - S.U.A., Marea Britanie, Franța, Germania, Italia, Ungaria, Japonia, Brazilia, Ghana, Egipt, Thailanda și India - și s-a încheiat în anul 1995, iar cea de-a doua fază s-a încheiat în anul 1999. Potrivit cercetătorilor implicați în elaborarea acestui proiect, și anume Lester M. Salamon și Helmut K. Anheier, o organizație, pentru a fi considerată ca aparținând sectorului nonprofit, trebuie să îndeplinească, în principal, următoarele caracteristici:

- să fie formal constituită; organizația trebuie să facă dovada unei anumite capacități organizațional-instituționale, precum și anumitor reguli de funcționare, trebuie să organizeze regulat întâlniri, să elaboreze și să respecte anumite

proceduri în activitatea pe care o desfășoară; înscrierea organizației ca persoană juridică nu este imperativă pentru respectarea acestui criteriu;

- să fie privată; organizația trebuie să fie instituțional separată de administrația publică; aceasta nu exclude primirea de fonduri de la bugetul statului; sunt considerate private și organizațiile în ale căror structuri de conducere sunt prezenți reprezentanți ai administrației publice;

- să respecte criteriul nondistribuției profitului; organizația poate genera profituri din activitățile sale, dar acestea nu pot fi distribuite membrilor sau organelor de conducere, ci doar pot fi folosite pentru realizarea obiectivelor declarate;

- să fie autonomă; organizația trebuie să-și stabilească obiective, proceduri interne proprii de control asupra activității desfășurate; în același timp, activitatea organizației nu trebuie să se subordoneze niciunei alte instituții publice sau private;

- să fie voluntară; organizația trebuie să promoveze voluntariatul și să se bazeze pe acțiuni voluntare în activitatea pe care o desfășoară. Atributul „voluntary” are două sensuri diferite, în mare măsură corelabile:

- a) pe de o parte, organizația este voluntară dacă recrutează, instruește și implică voluntari în activitățile sale. Prin activitate voluntară înțelegem și neretribuirea membrilor consiliului de administrație și a staff-ului organizației;

- b) organizația este voluntară dacă își recrutează membrii numai pe baza unei opțiuni voluntare, individuale. Unele organizații condiționează anumite servicii, dobândirea unui anumit statut sau, în unele cazuri, exercitarea unei profesii de înscriere prealabilă în organizațiile respective. Acele organizații care au înscris astfel de prevederi în statut nu sunt considerate voluntare și, ca atare, nu pot fi incluse în sectorul nonprofit;

- să fie nemisionară; organizația trebuie să nu aibă ca scop prozelitismul; organizațiile cu caracter religios, dar care și-au definit alte scopuri (protecția socială, caritabilă) sunt incluse în sectorul nonprofit;

- să fie apolitică; organizația nu trebuie să fie implicată direct în promovarea sau susținerea candidaților pentru alegerile locale, parlamentare, prezidențiale; poate desfășura activități specifice (lobby, advocacy) cu scopul influențării politicii publice.

O organizație neguvernamentală reprezintă acea organizație ce nu se află sub tutela guvernului (serviciu public sau forță armată) și nu aparține nici mediului de afaceri. Activitatea ONG-urilor se desfășoară, în primul rând, în cadrul statelor, dar îmbracă, totodată, și o dimensiune transnațională, atât prin legăturile pe care le stabilesc cu grupările naționale analoage, cât și prin interferența lor cu alte societăți/organizații statale. Totodată, ONG-urile se înscriu într-un cadru internațional mai clasic și prin dezvoltarea de relații cu organizațiile interguvernamentale. Unele ONG-uri sunt foarte cunoscute, activitatea lor fiind publică sau puternic mediatizată (De exemplu, Amnesty International, Greenpeace sau Medecins du monde), iar altele sunt mai discrete și se raportează la acțiuni mai specializate din domeniile științific sau sportiv. În prezent, asistăm la o adevărată urgență a organizațiilor neguvernamentale pe scena dezvoltării. Aceste organizații au o dublă perspectivă:

- *internă*, în sensul că, în comparație cu statele, ele nu beneficiază de nicio personalitate juridică internațională, exercită activitățile lor sub imperiul dreptului național al statului unde se află sediul organizației și se consideră a fi asociații dotate cu personalitate morală de drept privat;

- *internațională*, în sensul că ele se situează în continuarea organizațiilor internaționale guvernamentale.

În sistemul Națiunilor Unite, ONG-urile pot dispune, în conformitate cu art. 71 din Carta ONU, de statutul de consultant în chestiuni relevante pentru activitatea Consiliului Economic și Social (ECOSOC). ONG-urile sunt cea mai clară manifestare a ceea ce s-a numit „societatea civilă”, adică sfera în care mișcările sociale se autoorganizează în jurul unor obiective, criterii și interese tematice. ONG-urile au adus un plus de cunoaștere și de informare în cadrul proceselor de luare a deciziilor, au adus în discuția Națiunilor Unite noi probleme și subiecte pentru care au propus și soluții viabile în zonele ce constituiau principalii actori sociali; și-au adus contribuția la realizarea consensului social în vederea rezolvării problemelor aflate pe agenda globală, termenii buni ai acestei colaborări bucurându-se de o apreciere deosebită din partea reprezentanților ONU. Un aspect important al stabilirii unor relații solide de colaborare între sistemul Națiunilor Unite și organizațiile neguvernamentale îl constituie, crearea, în anul 1975, a unui Serviciu de legătură (United Nations Non-Governmental Liaison Service) care, prin publicațiile sale, a ajutat la corelarea activităților celor doi parteneri. Un exemplu elocvent și, totodată, unic al importanței câștigate de sectorul neguvernamental în domeniul de interes global, este rolul conferit organizațiilor neguvernamentale care și-au pus activitatea în slujba luptei împotriva maladiei SIDA, în cadrul Programului Națiunilor Unite asupra SIDA (United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)). Potrivit documentului, organizațiile neguvernamentale sunt incluse în organismul de conducere al Programului, ca participanți deplin, nu doar cu rol consultativ.

Dialogul cu sistemul Națiunilor Unite a dat rezultate foarte bune, mai ales, în domeniul umanitar de urgență, organizațiile neguvernamentale fiind primele care sesizează aceste situații și care iau măsuri imediate pentru limitarea efectelor acestora în diferite zone ale lumii. Pentru a susține mai eficient soluțiile propuse în cadrul acestui dialog, organizațiile neguvernamentale s-au grupat în trei consorții: Interaction (cuprinzând 150 de organizații private nonprofit implicate în dezvoltarea asistenței de urgență pe plan mondial), International Council of Voluntary Agencies (100 de organizații private) și Steering Committee for Humanitarian Response (o alianță a celor mai importante ONG-uri implicate în operațiuni de ajutorare). Sub această formă, ONG-urile au posibilitatea să participe nemijlocit la conducerea unui sistem global de priorități și acțiuni ca măsuri imediate în cazuri de urgență. Pentru codificarea acestora, unul dintre consorții a inițiat un document de conduită care a fost semnat, până în prezent, de 144 de organizații neguvernamentale internaționale.

Un studiu efectuat cu privire la repartitia geografică a organizațiilor neguvernamentale a evidențiat preponderența acestora în țările mediu și superdezvoltate. Astfel, din aproximativ 1800 de ONG-uri internaționale care colaborează cu sistemul Națiunilor Unite, doar 351 aparțin ca sediu țărilor în dezvoltare. Majoritatea agențiilor specializate ale sistemului Națiunilor Unite au primit mandat din partea Secretariatului General al ONU de a colabora nemijlocit cu ONG-urile, realizând, în acest sens, o gamă largă de mecanisme utile pentru întărirea cooperării și transmiterea rapidă a informațiilor la biroul Secretarului General. Emergența organizațiilor neguvernamentale internaționale pe scena dezvoltării este un fenomen legitim, firesc, determinat de o varietate de cauze, cum ar fi:

- guvernele acționează sub tirania perspectivei viitoarelor alegeri și evită problemele pe termen lung care, deseori, sunt mai profunde, atrase de beneficiul imediat, pe termen scurt; așa se explică uneori și intrările într-un ritm de criză;
- guvernarea de astăzi are ca principală caracteristică creșterea incapacității, ieșirea din uz; structurile sale erau conturate, în mod esențial, cu mai mult de un secol în urmă, în vederea asigurării necesităților unor societăți mai simple decât în prezent.

Actualmente, sunt necesare noi modele de gestiune la nivel național și mondial pentru a se ține seama de creșterea aspirațiilor individului. Descentralizarea puterii poate fi unul dintre mijloacele cele mai bune de demarginalizare a populației. Guvernele trebuie să găsească mijloace noi pentru ca cetățenii să poată participa la gestiunea treburilor publice și să aibă mai multă influență în chestiunile care țin de existența lor. Dacă nu se manifestă la timp această inițiativă, valul irezistibil al aspirațiilor populare se va lovi din plin de sistemele inflexibile și va semăna anarhie și haos. Soluția reprezintă tranziția democratică rapidă și întărirea instituțiilor societății deschise. Printre numeroasele măsuri, care trebuie să însoțească o asemenea tranziție, cele mai importante sunt:

- delegarea unei părți a puterii către administrațiile locale;
- acordarea unei libertăți sporite mișcării asociative și organizațiilor neguvernamentale.

Pe fundalul acestor realități și necesități s-au creat și funcționează în lume o mulțime de organizații private, fără scop lucrativ, asociații de voluntari, grupuri fără o formă precisă, care lucrează la scară mai mare sau mai mică pentru dezvoltarea economico-socială, satisfacerea necesităților vitale ale unor categorii defavorizate de cetățeni, respectarea drepturilor omului, accesul unor populații și minorități la circuitul mondial de valori. Ele exprimă încrederea în grup și voința de a acționa împreună pentru a-l face eficient.

BIBLIOGRAFIE

1. G. Ispas. Organizațiile internaționale – subiecte ale dreptului internațional. Analele Universității "Constantin Brâncuși" din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 1/2011.
2. Cr. Jura. Rolul organizațiilor nonguvernamentale pe plan internațional, ed. All Beck, București, 2003, p.1.
3. R. Miga-Beșteliu, Drept internațional public. Ed. All Beck, 2005, v. I, p. 49.
4. A. Popescu, I. Diaconu, Organizații europene și euroatlantice. Ed. Universul Juridic, 2009, p. 21.

PARTENERIATUL ESTIC: MIJLOC DE PROMOVARE A VALORILOR EUROPENE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Actions undertaken in the framework of bilateral cooperation of Eastern partnership-initialling of the Association Agreement, and to create a Comprehensive Free Trade Area, the liberalisation of visa requirements largely reflect the interests of the Republic of Moldova to intensify cooperation in the field of European integration, to maintain economic stability, etc. The multilateral dimension of the Eastern partnership aims at providing a forum for the exchange of information and experiences concerning the activities of partner countries and a tool to support them by the EU. Designed to support and strengthen bilateral objectives laid down by the latter. Multilateral dimension constitutes a forum for exchange of information and experiences relating to the transition, reform and modernization between partner countries.

Pe 20 martie 2009, Consiliul European de la Bruxelles a adoptat o declarație privind Parteneriatul Estic, care stabilește obiectivele, principiile și prioritățile de acțiune ale noii inițiative europene. Potrivit declarației, noua inițiativă urmărește dezvoltarea unor relații mai strânse dintre U.E. și partenerii săi estici - Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia,

Republica Moldova și Ucraina – prin acordarea perspectivei de asociere politică și integrare economică cu U.E. [1] Cooperarea dintre U.E. și țările-partenere va fi guvernată de principiile implicării comune, diferențierii și condiționalității și va avea la bază astfel de valori ca democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului, precum și principiile economiei de piață, dezvoltării durabile și buneii guvernări.

Parteneriatul a acordat un suport financiar de 600 de milioane de euro până în 2013 în cadrul a patru platforme de cooperare în domeniul democrației, buneii guvernări și stabilității, integrării economice și a convergenței cu politicile U.E., securității energetice și a contactelor între oameni. Potrivit Consiliului European, semnarea unor noi acorduri de asociere cu U.E., care ar include acorduri de liber schimb consolidate și globale, se va face cu partenerii care au înregistrat suficiente progrese în direcția respectării principiilor economiei de piață și a valorilor democratice și care sunt dispuși și capabili să respecte angajamentele prevăzute în acorduri.

O realizare majoră a dialogului politic dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană a fost obținerea acordului U.E. de a lansa negocierile asupra noului acord (Acordului de Asociere) dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în ianuarie 2010 și semnarea Declarației comune privind apropierea Moldovei de Uniunea Europeană la Consiliul de Cooperare Moldova-UE. Importanța acestei declarații constă în faptul că U.E. recunoaște aspirațiile europene ale Republicii Moldova și trasează principalii parametri (condiții) pentru dezvoltarea relațiilor moldo-comunitare pe viitor. În pofida acestei deschideri, Uniunea Europeană a rămas rezervată față de oferirea unei perspective europene, fie și îndepărtată, la care aspiră autoritățile moldovenești.

În ianuarie 2010, au fost lansate negocierile dintre Republica Moldova și U.E. privind Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în cadrul a patru grupuri tematice de lucru: Dialogul Politic și Reformele, Cooperarea în domeniul Politicii Externe și de Securitate; Cooperarea Economică, Sectorială și Financiară; Justiția, Libertatea și Securitatea; Contactele Interumane.

La finele anului 2010, a fost definitivat Planul de acțiuni în domeniul liberalizării regimului de vize, iar unul dintre cele patru compartimente ale Acordului face referire la drepturile fundamentale ale omului. Politica Europeană de Vecinătate revizuită pune accentul pe principiul diferențierii, care prevede că gradul de aprofundare a relațiilor dintre UE și statele partenere, precum și volumul de asistență oferită de UE vor depinde de succesele obținute în promovarea reformelor. Criteriile în baza cărora UE va evalua performanța statelor-partenere țin, în primul rând, de promovarea și consolidarea valorilor democratice – democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, independența justiției, combaterea corupției, respectarea libertăților mass-mediei și promovarea societății civile. UE urma să evalueze și în ce măsură statele-partenere promovează creșterea economică incluzivă.

Datorită calităților și profesionalismului negociatorilor moldoveni, țara noastră a parcurs rapid toate etapele negocierilor, realizând reformele necesare în două etape – prima, referitoare la adecvarea cadrului legislativ, iar cea de a doua - referitoare la implementarea prevederilor legislației adaptate la cerințele preliminare, precum și realizarea unor măsuri de ordin tehnic. Finalmente, în cadrul Consiliului de Cooperare Republica Moldova - Uniunea Europeană, întrunit pe 25 iunie 2013, a fost confirmată încheierea negocierilor pe marginea Acordului de Asociere, inclusiv Acordul de liber schimb, dintre Republica Moldova și UE. A urmat parafarea Acordului, în cadrul reuniunii Parteneriatului Estic de la Vilnius, din 29 noiembrie 2013. [2] Semnarea Acordului va avea loc după finalizarea procedurilor tehnice, care pot dura până la un an. Acest interval extins ține, în special, de traducerea Acordului în limbile oficiale ale UE și autentificarea acestor traduceri. După semnare, Acordul va trebui să treacă procedura de ratificare, care, de asemenea, poate fi de durată. Intrarea în vigoare a prevederilor Acordului va fi, probabil, graduală și va necesita o anumită perioadă de timp.

A fost finalizat procesul de negocieri pe marginea creării Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. [3] Aceasta urmează să înlocuiască actualul sistem de preferințe comerciale autonome (PCA) prin oferirea unui regim de comerț mai avantajos și stabil pe termen lung. [4, p. 50]

Acordul de comerț liber RM - UE presupune liberalizarea graduală (până la 10 ani din momentul semnării) a comerțului cu bunuri și servicii, libera circulație a forței de muncă, reducerea taxelor vamale, barierelor tehnice și netarifare, abolirea restricțiilor cantitative și armonizarea legislației Republicii Moldova la acquis-ul UE. În acest context, la 10 decembrie 2013 Parlamentul European a aprobat cu o largă majoritate - 503 voturi „pentru” - liberalizarea importurilor de vinuri din Republica Moldova. Măsura a fost propusă de Comisia Europeană, la scurt timp, după ce în septembrie, Rusia a reimpus un embargo asupra importurilor de băuturi alcoolice. [5]

O altă dimensiune a cooperării bilaterale este liberalizarea regimului de vize. Dialogul dintre UE și Republica Moldova privind vizele, în cadrul căruia se examinează condițiile de eliminare a vizelor pentru cetățenii Republicii Moldova care călătoresc în UE, a fost lansat la 15 iunie 2010. Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize (PALRV) a fost prezentat autorităților moldovene de către Comisie la 24 ianuarie 2011. [6] Moldova a devenit cea de-a doua țară din cadrul Parteneriatului Estic, după Ucraina, care beneficiază de un asemenea document. Dacă e să comparăm cu celelalte state ale Parteneriatului Estic, atunci constatăm că Republica Moldova este lider în realizarea politicii în domeniul liberalizării regimului de vize. [7]

O chestiune specifică este campania de comunicare care ar trebui demarată de către autoritățile de stat în cooperare cu societatea civilă și mass-media. O campanie de comunicare inteligentă va asista autoritățile în procesul de explicare a „posibilităților” liberalizării regimului de vize, dar va spori, de asemenea, suportul cetățenilor pentru reformele care trebuie implementate în cadrul acestui proces. [8, p. 27]

Dimensiunea multilaterală a Parteneriatului Estic are ca obiectiv oferirea unui forum pentru schimbul de informații și experiențe privind activitățile țărilor partenere și un instrument de sprijinire a lor de către UE. Acesta se concentrează în jurul a 4 platforme tematice (democrația, buna guvernare și stabilitatea; integrarea economică și convergența cu

politicile UE; securitatea energetică; contacte interumane). Dimensiunea multilaterală a Parteneriatului Estic are rolul de a sprijini și de a consolida obiectivele bilaterale prevăzute de acesta. Dimensiunea multilaterală constituie un forum pentru schimbul de informații și experiențe referitoare la tranziție, reformă și modernizare între țările-partenere.

Ea a fost concepută pentru accelerarea integrării în UE și constituie un instrument suplimentar pentru sprijinirea eforturilor de reformă și pentru facilitarea armonizării legislative în țările partenere. În cadrul acestor foruri, la care participă înalți funcționari din statele-membre ale UE și din țările-partenere, se poartă un dialog în materie de politică pe următoarele chestiuni tematice: democrația, buna guvernare și stabilitatea; evoluțiile economice; securitatea energetică; implicarea societății civile și facilitarea contactelor transfrontaliere între persoane. Ele completează agenda bilaterală a relațiilor dintre UE și fiecare țară-parteneră în parte.

Împreună cu lansarea Parteneriatului Estic, Comisia a alocat 600 milioane de euro pentru perioada 2010-2013, inclusiv 350 milioane de noi fonduri. Cu toate acestea, toate fondurile alocate în cadrul Instrumentului de vecinătate și Parteneriat Estic pentru șase țări partenere, ar trebui să fie considerate ca un mijloc de sprijinire a Parteneriatului Estic.

Programul de integrare și cooperare al Parteneriatului Estic (EaPIC), adoptat la 26.06.2012, dispune de un buget de 130 de milioane euro pentru perioada 2012 – 2013. Această alocare se adaugă celor 1,9 miliarde euro, sumă pe care UE s-a angajat să o pună la dispoziția partenerilor săi est-europeni pentru perioada 2012 – 2013. Fondurile alocate din buget pentru participarea partenerilor est-europeni la programele de cooperare din domeniul învățământului superior (Erasmus Mundus și Tempus) vor fi dublate, în cazul programului Erasmus Mundus, respectiv, mărite considerabil, în cazul programului Tempus. EaPIC se va axa pe promovarea transformării democratice și a consolidării instituțiilor, a creșterii durabile și favorabile incluziunii, precum și a măsurilor de consolidare a încrederii.

În cadrul Parteneriatului Estic, o atenție deosebită a fost acordată implicării tuturor elementelor societății. În scopul de a se facilita implicarea organizațiilor societății civile în procesul de punere în aplicare a parteneriatului, în 2009 a fost înființat Forumul societății civile. Rolul forumului a fost recunoscut de statele-membre ale UE și de țările est-europene în urma deciziei de a invita reprezentanți ai acestuia să participe în mod permanent la cele patru platforme multilaterale ale Parteneriatului Estic. Strategia adoptată de forum cu ocazia reuniunii sale anuale de la Poznań (noiembrie 2011) permite orientarea contribuțiilor societății civile spre activitățile parteneriatului. Au fost constituite platforme naționale ale Forumului societății civile. Acestea își vor aduce contribuția în cadrul dezbaterilor organizate la nivel național cu privire la obiectivele Parteneriatului Estic în țările-partenere.

În scopul intensificării sprijinului financiar acordat organizațiilor societății civile din țările vecine ale UE, în septembrie 2011 a fost creată o nouă facilitare pentru societatea civilă în cadrul politicii de vecinătate, care acoperă întreaga vecinătate; bugetul inițial a fost fixat la 26 de milioane euro pentru 2011. Valori similare au fost alocate și pentru 2012 și 2013. În plus, principiile care stau la baza creării Fondului european pentru democrație au fost aprobate de Consiliul de Miniștri al UE în decembrie 2011. Inițial destinat vecinătății UE, fără a fi însă axat exclusiv pe aceasta, Fondul european pentru democrație va permite acordarea unui sprijin suplimentar persoanelor angajate în cauzele democratice din regiune. [9]

Un rol important îi revine Comitetului Economic și Social European (CESE), acesta contribuind la dialogul cu societatea civilă din țările vecine din est. CESE contribuie, de asemenea, la aprofundarea dialogului cu organizațiile de angajatori și cu sindicatele. În cadrul acordurilor de asociere în curs de negociere se prevede, de asemenea, promovarea unor întâlniri periodice ale reprezentanților societății civile a UE cu reprezentanți ai societății civile din țările-partenere.

Republica Moldova are drept obiectiv valorificarea oportunităților oferite de Parteneriatul Estic atât pe dimensiunea bilaterală, cât și cea multilaterală, în baza principiilor diferențierii și mai mult pentru mai mult. După cum prevede abordarea „mai multă asistență pentru mai multe reforme”, UE a oferit Republicii Moldova pentru anul bugetar 2012, 28 mln euro suplimentar tranșelor de asistență programate inițial pentru continuarea reformelor în domeniile justiției, sănătății și dezvoltării rurale. [10]

Republica Moldova manifestă un interes sporit pentru cooperarea în cadrul Platformei tematice 1 („Democrație, bună guvernare și stabilitate”) și Platformei tematice 3 („Securitate energetică”).

În concluzie, considerăm că acțiunile întreprinse în cadrul cooperării bilaterale – parafarea Acordului de Asociere și de creare a ZLSAC, liberalizarea regimului de vize în mare parte reflectă interesele Republicii Moldova de a intensifica cooperarea în domeniul integrării europene, de a menține o stabilitate economică etc.

Alinierea legislației naționale la rigorile europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale tuturor cetățenilor Republicii Moldova va facilita procesul de incluziune socială și de promovare a unui dialog între diverse convingeri spirituale, morale, politice și religioase, pentru realizarea unei comunități unite în diversitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Presidency Conclusions. Brussels European Council. 19/20 MARCH 2009 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207880%202009%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F09%2Fst07%2Fst07880-re01.en09.pdf> accesat la 10.02.2014.
2. Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf accesat la 10.02.2014.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1125 din 14.12.2010 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Republicii Moldova privind implementarea Recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252-253/1258 din 21.12.2010.
4. Lupușor A. Zona de liber schimb aprofundat și cuprinzător: cu sau fără Transnistria? În: Guvernare și democrație, nr. 1 (11), 2013, p. 50-55
5. Parlamentul European a eliminat cotele la importul de vin moldovenesc. <http://www.europalibera.org/archive/news/20131210/445/445.html?id=25196315> accesat la 10.02.2014.
6. Dialogul U.E. - Republica Moldova privind liberalizarea regimului de vize. Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize. Bruxelles, 16 decembrie, 2010.
7. <http://infoeuropa.md/comunicare/a-fost-lansat-indicele-privind-liberalizarea-regimului-de-vize-pentru-parteneriatul-estic/> accesat la 27.01.2014.
8. Litra L. Moldova pe calea liberalizării regimului de vize cu UE: un inventar al realizărilor și eșecurilor. Chișinău, 2012.
9. <http://www.europa.eu> accesat la 18.02.2014.
10. <http://www.old.ncu.gov.md/userfiles/file/Moldova%20Partnership%20Principles%20and%20Implementation%20Plan.pdf> accesat la 11.02.2014.

COLABORAREA ECONOMICĂ DINTRE REPUBLICA MOLDOVA ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ. REALITATE ȘI PERSPECTIVE. NEGOCIEREA ZONEI DE LIBER SCHIMB APROFUNDAT ȘI CUPRINZĂTOR

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Vera TĂRSÂNĂ,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The aim of the present article is to elucidate economic aspects of EU-Moldova cooperation, especially from the perspective of becoming an associate member of the EU and establishing a free trade area. The article outlines the existing level of cooperation between Republic of Moldova and the EU as well as possible opportunities for cooperation in the context of the Association Agreement. The purpose of article is to identify the benefits of economic cooperation RM - EU, especially within Deep and Comprehensive Free Trade Agreement. The article also points out the benefits from the establishment of a free trade area with the European Union in comparisson with the benefits offered by other similar projects in the region.

La ora actuală, relațiile internaționale sunt influențate de procesul de globalizare care, la rândul său, a contribuit la creșterea interdependențelor dintre state și care a condus la procese integraționiste atât la nivel politic, dar mai cu seamă la nivel economic. Prin urmare, implicațiile economice ale oricăror evenimente pe arena internațională au crescut semnificativ, iar factorul economic a devenit unul de relevanță în reflectarea anumitor fenomene și procese.

Pentru Republica Moldova, stat cu o experiență relativ nu prea mare de independență, reprezintă, de asemenea, o prioritate identificarea potențialilor parteneri, consolidarea unor relații durabile și reciproc avantajoase de cooperare.

Decizia de a urma vectorul european de dezvoltare este specificat expres de către Guvernul Republicii Moldova, astfel, la compartimentul relații externe și integrare europeană din Programul de Guvernare, parafarea și semnarea Acordului de Asociere, dar și crearea Zonei de Comerț Liber Aprofundat și Cuprinzător, reprezintă acțiuni prioritare. [1, pag. 6]

Relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană au fost lansate odată cu semnarea la 28 noiembrie 1994 a Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC), care a intrat în vigoare la 1 iulie 1998 pentru o perioadă inițială de 10 ani cu posibilitatea prelungirii tacite. [2, pag. 49] În prezent, Republica Moldova a parafat Acordul de Asociere RM-UE,

care va succeda APC-ul. Acordul de Asociere va aprofunda semnificativ relațiile RM-UE și va contribui la asocierea politică și integrarea economică, cu obiectivul apropierii treptate a RM de UE.

Acordul de Asociere va îmbunătăți substanțial relațiile dintre UE și RM, va consolida relațiile în domeniul politic și cel al politicii externe și de securitate. Noul instrument va ajuta, de asemenea, la armonizarea legislației și standardelor aplicate în Moldova cu cele din UE, în vederea valorificării beneficiilor Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător.

Este prevăzută o cooperare mai strânsă și în alte domenii, precum cel al energiei. O condiție importantă pentru încheierea Acordului de Asociere este progresul vădit în domeniul democrației, statului de drept și drepturilor omului. [3]

De asemenea, pe parcursul anului 2011 au fost lansate negocierile privind stabilirea Zonei de Comerț Liber Aprofundat și Cuprinzător.

Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană reprezintă o parte a Acordului de Asociere care implică beneficii economice pentru Republica Moldova. Acest acord de Comerț Liber presupune o liberalizare graduală, de până la 10 ani din momentul semnării, a comerțului cu bunuri și servicii, libera circulație a forței de muncă, reducerea taxelor vamale, barierelor tehnice și netarifare, armonizarea legislației Republicii Moldova la aquis-ul Uniunii Europene. Spre deosebire de regimul comercial actual RM-UE, ZLSAC va reprezenta un acord multilateral încheiat pentru o perioadă nelimitată oferind, pe lângă o gamă de beneficii, și o previzibilitate pe termen lung pentru afaceri și investiții. Planul de acțiuni ZLSAC a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1125 din 14.12.2010. Această hotărâre prevede că Ministerul Economiei este responsabil de realizarea măsurilor incluse în plan și că acesta va prezenta trimestrial Guvernului și Comisiei Europene Raportul de Sinteză privind realizarea Planului. [4] Doriința de a iniția procesul de negociere privind instituirea ZLSAC a fost lansată la finele anului 2011 [5] pentru ca la 27 februarie 2012 Comisarul European pentru Comerț, Karel De Gucht să efectueze o vizită în Republica Moldova pentru a discuta parametrii viitoarelor negocieri cu Primul-Ministru al Republicii Moldova, Vlad Filat. [6]

Negocierile asupra ZLSAC, care au fost lansate în 2012, s-au desfășurat în 6 runde și au fost încheiate cu succes la 10-12 iunie 2013. [7]

În măsura ca să putem analiza impactul ZLSAC asupra Republicii Moldova, este esențial să evidențiem avantajele de care se va bucura statul nostru în condițiile semnării Acordului de Asociere și, implicit, creării Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător.

Avantajele ZLSAC pentru Republica Moldova

Pentru exportatori:

- acces nelimitat, fără restricții la import pe piața comunitară a produselor agricole și industriale;
- eliminarea taxelor vamale;
- dezvoltarea cadrului juridic național în domeniul concurenței;
- posibilitatea acordării asistenței tehnice și financiare din partea UE.

Pentru importatori:

- acces la rețelele internaționale de distribuție și lansarea afacerilor pe plan internațional;
- creșterea investițiilor străine directe;
- predictibilitatea cadrului juridic bilateral - bază esențială a dezvoltării relațiilor de afaceri.

Pentru consumatori:

- acces la un sortiment de produse mai extins;
- prețuri reduse în rezultatul intensificării concurenței;
- calitatea mai înaltă a produselor autohtone și de import. [8]

Dincolo de avantajele enunțate mai sus, pentru Republica Moldova este extrem de important să țină cont și de implicațiile ZLSAC asupra performanței economice a statului, fapt ce se va reflecta, în mod nemijlocit, asupra bunăstării generale în țară. În acest sens, efectele implementării ZLSAC ar conduce la o creștere a exporturilor cu 16 %, iar a importurilor cu 8%. Mai mult decât atât, creșterea estimată a Produsului Intern Brut va constitui valoarea de 5,4 % pe termen lung. [9]

De asemenea, instituirea ZLSAC ar însemna pentru Republica Moldova:

- anularea tarifelor vamale la importurile din UE și Turcia;
- majorarea cu 5% a prețurilor de export pentru produsele agroalimentare moldovenești livrate pe piața europeană, pentru prețurile industriale tarifele europene fiind deja zero;
- majorarea cu 20% a prețurilor de export pentru produsele agricole și cu 5% a prețurilor de export pentru produsele industriale moldovenești livrate pe piața turcă. [10] Totodată, merită a fi menționat faptul că cooperarea strânsă a Republicii Moldova cu UE pe segmentul economic ar implica, de asemenea, creșterea performanței Republicii Moldova, dar și deschiderea unor perspective pentru toți actorii implicați în domeniul economic întrucât ar impune pe cei din urmă să corespundă noilor condiții de concurență și ar spori competitivitatea acestora. [11]

În analiza avantajelor unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE, este important să operăm cu indicatorii balanței comerciale a Republicii Moldova. Or, în acest sens, UE a devenit principalul partener al Republicii Moldova în derularea exporturilor începând cu 2006. Acest fapt a fost condiționat de, cel puțin, trei factori:

1. Instituirea embargoului asupra importurilor de vinuri de Federația Rusă.
2. Aderarea în 2007 la UE a României, unul dintre principalii parteneri comerciali ai Republicii Moldova.

3. În perioada de referință a avut loc o liberalizare graduală a regimului comercial cu UE manifestat prin acordarea anumitor facilități pentru exportatorii moldoveni. [12, pag. 8]

Pentru anul 2013, balanța comercială a Republicii Moldova cu UE a indicat 47,6 % din volumul total de exporturi și, respectiv, 45% din importuri, procentaj impunător, iar pentru comparare, balanța comercială cu C.S.I. a constituit în aceeași perioadă pentru exporturi 38,5 % și 30, 4% - pentru importuri. [13]

În contextul, în care sunt analizate perspectivele de cooperare dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în cadrul unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, este oportun să analizăm, totodată, unele alternative pe care le-ar avea Republica Moldova. Astfel, în Republica Moldova se discută tot mai mult despre opțiunile strategice pe care le-ar avea țara pe termen lung. În acest sens, este enunțată direcția aprobată la nivel oficial de integrare europeană, vizavi de versiunea susținută de o parte a cetățenilor, dar și de elitele politice de aderare la Uniunea Vamală Rusia-Kazahstan-Belarus. [14, pag. 4] Astfel, rezultatele Barometrului de Opinie Publică realizat de Institutul de Politici Publice pentru aprilie 2013 indică 51% de susținere din partea populației a opțiunii de integrare europeană în cazul realizării unui referendum și 52% - susținere pentru Uniunea Vamală Rusia-Kazahstan-Belarus. [15, 84-89] Rezultatele enunțate indică, într-adevăr, faptul că în Republica Moldova încă există păreri împărțite cu privire la direcția de dezvoltare a statului. Acest fapt însă nu înseamnă că ambele opțiuni merită a fi examinate în calitate de parcurs pentru Republica Moldova. Întâi de toate, merită a fi menționat faptul că, spre deosebire de Uniunea Europeană care are o istorie de activitate de peste jumătate de secol, Uniunea Vamală reprezintă doar un proiect preconizat să ia contur abia în 2015. [16] În acest context, apare întrebarea cât de logică este îndreptarea Republicii Moldova pe o cale care nu și-a demonstrat funcționalitatea așa cum a reușit s-o facă Uniunea Europeană pe parcursul existenței sale. Dincolo de aceste argumente, reprezintă interes date concrete ce țin de alegerea unei opțiuni sau a celeilalte. Astfel, referindu-ne la PIB, opțiunea europeană de cooperare economică în contextul ZLSAC ar contribui la creșterea PIB cu 6,4 % comparativ cu o descreștere de 13,2% a PIB în cazul opțiunii Uniunii Vamale. [17, pag. 9] Totodată, cât privește volumul exporturilor și a importurilor, în cazul primei opțiuni se va atesta o creștere a exporturilor cu 11, 6% și, respectiv, a importurilor cu 6,1 % comparativ cu o descreștere de 22,2% și, respectiv, 11,1% în cazul opțiunii numărul 2. [18, pag. 8]

Dincolo de avantajele evidente de natură economică pe care le prezintă Zona de Liber Schimb pentru Moldova, merită a fi analizate și aspectele politice, dar și cele din blocul valoric. Astfel, elementul politic în contextul ZLSAC reprezintă motorul care va contribui la aprofundarea relațiilor RM-UE, fără a semnifica însă aderarea propriu-zisă. În ceea ce privește Uniunea Vamală, elementul politic reprezintă, în esență, elementul de bază în această structură. Astfel, aderarea la Uniunea Vamală Rusia - Kazahstan - Belarus va însemna accesarea automată la Uniunea Euroasiatică și ca urmare, pierderea suveranității economice. La fel de important este aspectul valoric în ceea ce privește anumite opțiuni de integrare pentru Republica Moldova. În acest context, pentru realizarea Acordului de Asociere, respectarea principiilor democratice, drepturilor omului, bunei guvernări și a economiei de piață reprezintă niște imperative. Pe de altă parte, Uniunea Vamală invită la aderare fostele republici sovietice, fără a impune careva criterii. Relevant este și aspectul ce ține de drepturile politice și libertățile civice, în calitate de valori. Or, potrivit Indicelui Freedom House, țările din Uniunea Europeană fac parte din categoria societăților libere, comparativ cu cele trei state ale Uniunii Vamale care, potrivit aceluiași indice, fac parte din categoria statelor care nu sunt libere. [19]

În egală măsură însă este extrem de important cum va evolua situația din stânga Nistrului în cazul în care Republica Moldova pledează pentru o opțiune sau alta. În cadrul negocierilor ZLSAC au fost invitați și reprezentanți din partea raioanelor de Est ale Republicii Moldova, deși doar în calitate de observatori. Totuși este imperios a se sublinia că procesul de instituire a ZLSAC va viza și raioanele de Est ale Republicii Moldova și că Uniunea Europeană a salutat participarea părții transnistrene în negociere și vede procesul de instituire a ZLSAC inclusiv pe partea stângă a Nistrului. În cazul în care administrația de la Tiraspol ar fi împotrivă, atunci ar avea de suferit în mod incontestabil consecințe economice, care nu ar putea fi neapărat răscumpărate de subvențiile și protectoratul rus. În acest sens, în raioanele de est s-ar aplica taxe vamale de 10% pentru textile și cca 17% pentru restul bunurilor. [20, pag 10] Întrucât regiunea nu este recunoscută la nivel internațional, aceasta are nevoie de o mai mare deschidere comercială și asigurarea accesului liber la piețele externe. [21, pag. 16] Respectiv, ZLSAC ar oferi aceste avantaje economice de care regiunea are nevoie. Pentru Republica Moldova, crearea acestei Zone de Liber Schimb, ar contribui la scăderea influenței Federației Ruse și, posibil, ar servi drept premisă pentru soluționarea diferendului transnistrean.

La fel de important este faptul că Uniunea Europeană, prin intermediul înalților săi oficiali, a adoptat o politică de încurajare și susținere a Republicii Moldova în parcursul său european. În acest sens, Republica Moldova se poate bucura de parteneriate bazate pe încredere și pe relații de durată. [22] Cel mai recent exemplu în acest sens este votarea de către Parlamentul European a raportului privind eliberarea regimului de vize pentru cetățenii statului nostru. [23]

Concluzii. În contextul în care Republica Moldova râvneste o cale de progres și de dezvoltare durabilă, instituirea ZLSAC reprezintă un prim pas întreprins în această direcție.

Cooperarea cu UE în cadrul ZLSAC aduce Republicii Moldova avantaje economice incomparabile cu oricare alt nivel de cooperare similar cu alte entități politico-economice.

Continuarea parcursului european al Republicii Moldova, inclusiv în contextul ZLSAC, reprezintă o premisă de avansare în formatul negocierilor asupra diferendului transnistrean, în acest sens, UE prezentându-și întreg suportul pentru Republica Moldova. Acest aspect este sesizat prin prezența UE în cadrul formatului 5+2 în calitate de observator, precum și prin intermediul fondurilor alocate pentru sporirea încrederii între cele două maluri ale Nistrului.

În pofda unor sacrificii pe care le face Republica Moldova în parcursul său european, avantajele și efectele benefice pe termen lung vor fi net superioare. Respectiv, Republica Moldova trebuie să-și păstreze cursul oficial im-perturbabil și să continue dialogul european care, în ultimă instanță, vor contribui la un plus de imagine pe arena internațională a Republicii Moldova ca partener de încredere, cu poziții asumate.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul de guvernare „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2013-2014, pag. 6.
2. Evoluția Politicii Externe a Republicii Moldova (1998-2008), Chișinău: CARDIDACT, 2009, 242 p., pag. 49.
3. Relațiile RM - UE. În : Pagina Informațională a Guvernului despre Integrarea Europeană. <http://www.gov.md/europa/ro/content/rela%C8%9Bii-rm-ue>. (vizitat la 25.12.2013).
4. Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. În: Site-ul Moldova Europeană, <http://infoeuropa.md/zo-na-de-liber-schimb-aprofundat-si-cuprinzator/> (vizitat la 15.12.2013).
5. Prim-Ministrul Vlad Filat a avut astăzi o convorbire telefonică cu Comisarul European pentru Comerț, Karel De Gucht. În: Site-ul Guvernului Republicii Moldova : <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=4559>. (vizitat la 15.12.2013).
6. EU Launches Free Trade Negotiations With Georgia, Moldova. În: Site-ul Radio Europa Liberă. http://www.rferl.org/content/eu_launches_free_trade_talks_with_georgia_moldova/24497506.html (vizitat la 05.12.2013)
7. Au fost finalizate negocierile privind Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător RM-UE. În: Site-ul Moldova Europeană, <http://infoeuropa.md/legislatie/au-fost-finalizate-negocierile-privind-acordul-de-li-ber-schimb-aprofundat-si-cuprinzator-rm-ue/> (vizitat la 25.12.2013).
8. Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. În Site-ul Asociației pentru Politică Externă. <http://ape.md/doc.php?l=ro&idc=150&id=1955> (vizitat la 13.12.2013).
9. Octavian Calmîc: Odată cu semnarea Acordului de instituire a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și UE, economia națională va avea o evoluție dinamizată de sporire a investițiilor străine directe, creșterea competitivității și accesul antreprenorilor noștri pe piețele internaționale. În: Buletin Informativ, nr. 2 din 23 octombrie 2013. Ministerul Economiei al Republicii Moldova, pag. 4.
10. Valeriu Prohnițchi „Compararea strategică a opțiunilor Integraționiste ale Republicii Moldova: Integrarea economică Aprofundată și Cuprinzătoare cu UE versus aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan.” În: Document de analiză și prognoză economică. Expert-Grup, 2012, 13 p., pag. 6.
11. Valeriu Lazăr: „A fi competitiv sau a nu fi” este provocarea la care caută să facă față toate economiile lumii”. În: Site-ul Ministerului Economiei, <http://www.mec.gov.md/comunicate/valeriu-lazar-a-fi-competitiv-sau-a-nu-fi-este-provocarea-la-care-cauta-sa-faca-fata-toate-economiile-lumii/> (vizitat la 20.12.2013).
12. Adrian Lupușor, Denis Cenușa, Alexandru Fală, „Quo Vadis Moldova: Integrare europeană, Integrare Euroasiatică sau status quo”. În: Document de politici. Expert- Grup, Chișinău, 2013, 26 p., pag. 8.
13. Activitatea de comerț exterior a Republicii Moldova în anul 2013. În: Site-ul Biroului Național de Statistică: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4319> (vizitat la 23.02.2014).
14. Valeriu Prohnițchi, „Compararea strategică a opțiunilor Integraționiste ale Republicii Moldova: Integrarea economică Aprofundată și Cuprinzătoare cu UE versus aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan.” În: Document de analiză și prognoză economică. Expert-Grup, 2012, 13 p., pag. 4.
15. Barometrul de Opinie Publică, Institutul de Politici Publice, aprilie 2013, pag. 84-89.
16. Декларация о евразийской экономической интеграции. În: Site-ul Președinției Federației Ruse. http://news.kremlin.ru/ref_notes/1091 (vizitat la 15.12.2013).
17. Valeriu Prohnițchi, „Compararea strategică a opțiunilor Integraționiste ale Republicii Moldova: Integrarea economică Aprofundată și Cuprinzătoare cu UE versus aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan.” În: Document de analiză și prognoză economică. Expert-Grup, 2012, 13 p., pag. 9.
18. Ibidem, pag. 8.
19. Denis Cenușa, „Două lumi paralele: Care sunt diferențele dintre Acordul de Asociere cu UE și Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan” În: ABC/NEWS.md <http://abcnews.md/doua-lumi-paralele-care-sunt-diferentele-dintre-acordul-de-asociere-cu-ue-si-uniunea-vamala-rusia-belarus-kazahstan>. (vizitat la 20.02.2014).
20. Valeriu Lupușor, „Transnistria și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător: buturuga mică răstoarnă carul mare?” În: Notă de Politici, seria 2, nr. 1, Expert Grup. Chișinău, 2013, 15 p., pag. 10.
21. Ibidem, pag. 16.
22. Discursul public al Președintelui Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, rostit la Palatul Național „Nicolae SULAC” În: <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=5814> (vizitat la 24.12.2013).
23. Parlamentul European a votat în favoarea eliminării vizelor pentru cetățenii R. Moldova. În: Site-ul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova. <http://www.mfa.gov.md/comunicate-presa-md/496535/> (vizitat la 28.02.2014).

ETIMOLOGIA UNOR NEOLOGISME POLITICE

Ana GOREA,

doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The present world is changing at a tremendous pace and new phenomena and notions appear every day. The political system is not an exception. The events that shook the world at the end of the XX and beginning of the XXI centuries left a print in the world history and have been reflected in language as well. Thus, the active vocabulary of the modern citizen is filled with neologisms that rather often cannot even be found in specialized dictionaries. The present article aims at listing and explaining the etymology of some of the most recent neologisms in the field of political science and international relations.

Politicul este unul dintre cele mai schimbătoare domenii ale activității umane în lumea contemporană. Evenimentele de la sfârșitul secolului al XX-lea și începutul secolului al XXI-lea au marcat politica mondială modernă, au fost și continuă să fie în centrul atenției comunității internaționale. Căderea zidului de la Berlin în noiembrie 1989 care a simbolizat sfârșitul războiului rece și a condus la răspândirea democrațiilor capitaliste spre Estul Europei; atacul terorist de la World Trade Centre din S.U.A. la 11 septembrie, 2001 care a reformulat globalizarea și a schimbat atenția mondială de la dezvoltarea economică spre terorism, securitate și folosirea forței militare; recesiunea din 2008 care a avut implicații esențiale în mobilizarea activismului civic; războaiele în Irak și Afganistan; preocupările referitor la deținerea de către Iran a armei nucleare; catastrofe umanitare, conflicte religioase, naționale și regionale, probleme de incluziune, recunoaștere politică, reprezentare, alocare de resurse, imigrare, de lingvistică etc. nu pot să nu fie reflectate și în limbă care este la fel de schimbătoare ca și orice alt fenomen social.

Noțiunea de „neologism” provine din cuvintele grecești *neos* și *logos* care semnifică *cuvânt nou*. Conform definiției, „neologism este un cuvânt împrumutat de curând din altă limbă sau creat recent într-o limbă prin mijloace proprii”. (1) Tot neologisme se consideră și cuvintele vechi care au căpătat un nou sens sau un mod independent de utilizare. După cum menționează autoarea Adriana Koronka, „Apărute din necesități de comunicare, neologismele denumesc noțiuni, obiecte și fenomene din toate domeniile vieții materiale și spirituale, în special, în limbajul tehnico-științific, cu scopul de a-l moderniza și îmbogăți.” (3)

Neologisme politice pot fi nu doar cuvinte separate, ci și sintagme, deoarece se referă la evenimente și fenomene nou apărute pe arena internațională care nu pot fi redate doar printr-un singur cuvânt. Fiind des utilizate în mass-media, astfel de noțiuni politice ca *genocid* (1944¹), *meritocrație* (1958), *globalizare* (1961), *sat global* (1968), *homofobie* (1969), *corectitudine politică* (1970), *ecoterorism* (1980 - 85), *glasnost* (1985), *perestroika* (1986), *revoluție de catifea* (1989), *revoluție orange* (2004), *primăvara arabă* (2010) etc. intră în vocabularul activ al cetățeanului modern cu mult înainte de a fi incluse în dicționare.

Mai jos ne vom referi la etimologia unor neologisme recente, rezultate în legătură cu desfășurarea evenimentelor și proceselor politice mondiale. Semnificația lor poate fi găsită în diverse surse on-line și, fără îndoială, le este cunoscută specialiștilor în domeniu. Cele mai detaliate explicări le oferă dicționarele on-line, (3) wikidictionary, (4) sau wikipedia.² (5) Deși explicațiile unor neologisme analizate sunt doar în limba engleză, aceasta nu exclude faptul că ele se utilizează și în limba română în lucrări de specialitate, articole, mass-media.

În legătură cu crearea Uniunii Europene, au apărut și multe noțiuni noi legate de ea cum ar fi: *Parlament European*, *eurocrat*, *eurosepticism*, *eurobarometru*, *eurorealism*, *eurocentrism* și, cel mai recent, *euromaidan*.³ Aceste neologisme politice sunt compuse din euro de la Europa și un alt cuvânt utilizat independent.

Eurocrat este un termen peiorativ care se referă la un membru al personalului comisiei administrative a Uniunii Europene sau, în sens mai larg, la orice oficial al Uniunii Europene. Pentru prima dată a fost înregistrat în 1961 fiind inventat de Richard Mayne, jurnalist și asistent personal pentru primul președinte al Comisiei Europene, Walter Hallstein. Cuvântul este compus din *european* și *birocrat*. DEX înregistrează următoarea definiție a cuvântului: „funcționar al organismelor și organizațiilor europene”. (2)

Eurosepticismul este organul de critică al Uniunii Europene și opoziția față de procesul de integrare politică europeană, existente de-a lungul spectrului politic. Principala sursă a eurosepticismului a fost ideea că integrarea slăbește statul-națiune. Alte puncte de vedere văzute ca eurosepticism includ percepții ale UE ca fiind nedemocratice sau prea birocratice.

Eurorealismul este o încercare de a menține o percepție realistă, dar reformistă a Uniunii Europene și integrării europene în ansamblu. Termenul provine din mișcarea antifederalistă mai largă, dar este utilizat în prezent ca o ideologie complet separată și independentă în cadrul dezbaterilor europene. A fost inventat de *think-tank*⁴-uri precum Europa Deschisă (*Open Europe*), Majoritatea Tăcută (*Silent Majority*), grupul Conservatorilor și Reformatoilor Europeni etc. Astfel de politicieni ca Peter Bonde, Margaret Thatcher, Derk Jan sunt considerați susținători ai acestei doctrine.

Unul dintre cele mai recente cuvinte este **euromaidan**. Termenul euromaidan a fost utilizat pentru prima dată ca un hashtag⁵ pe Twitter când un cont a fost creat în prima zi a protestelor din 21 noiembrie 2013 în Kiev, Ucraina. Curând, a devenit popular în mass-media internațională și este alcătuit din *euro* și *maidan* care se referă la Maidan Nezalezhnosti (Piața Independenței), piața principală din Kiev unde au fost concentrate protestele. Cu timpul, termenul euromaidan a obținut sensul de actul de politici publice în sine. Euromaidanul a fost caracterizat, în mod repetat, ca un eveniment de simbolism politic major pentru Uniunea Europeană însăși, fiind „cel mai mare raliu proeuropean din istorie”. Potrivit jurnalistei Lecia Bushak,⁶ „Euromaidanul a devenit ceva mai mult decât un răspuns supărat la acordul eșuat cu UE. Acum are drept scop de a-l înlătura de la putere pe Ianukovici și guvernul său corupt, redirecționând Ucraina de la relația profund interconectată și dureroasă de 200 de ani cu Rusia spre susținerea drepturilor fundamentale ale omului de a protesta, de a vorbi și gândi liber, și de a acționa în mod pașnic, fără frica de a fi amenințat cu pedeapsa.”⁷

Lumea arabă a devenit centrul atenției mondiale în legătură cu evenimentele din 11 septembrie 2001, dar și cu **primăvara arabă** (2010). Neologismul *primăvara arabă* a apărut după analogie cu expresia *primăvara din Praga*, semnificând o scurtă perioadă de democratizare în Cehoslovacia în 1968. Primăvara arabă este definită ca „o serie de revolte în țările arabe, începând în Tunisia în decembrie 2010 prin care protestatarii cereau demiterea regimurilor autoritare.”

Islamofobia (1991) este un neologism folosit pentru a se referi la prejudecăți, ură față de sau teama de musulmani sau de grupuri etnice percepute a fi musulmani. Cauzele și caracteristicile islamofobiei sunt discutabile, deși o tendință percepută de creștere a atitudinilor și incidentelor islamofobice în timpul anilor 2000 a fost atribuită în urma atacurilor din 11 septembrie și în legătură cu prezența crescândă a musulmanilor în lumea occidentală. Savanții au definit islamofobia drept un tip de rasism. Cuvântul poate fi utilizat și ca adjectiv.

Alte două neologisme având una din rădăcini cuvântul *fobie* sunt: hoplofobie și nomofobie. **Hoplofobia** este un neologism inventat să descrie o ură irațională față de armele de foc. Constă din cuvintele grecești *hoplon* care înseamnă *armă* și *phobie* – *teamă*. În sens politic, hoplofobie este utilizat pentru a descrie susținătorii controlului asupra armelor. Curioasă este și apariția neologismului **nomofobie** care înseamnă frica de a rămâne fără telefon mobil.

Islamofascismul (2001) este o ideologie promovată de unii islamiști, scopul căreia este de a stabili ortodoxia islamică pentru a rezista laicismului vestic.

Eurabia (2005) este un neologism politic care se referă la premisa că populația musulmană din Europa va deveni majoritară în termen de câteva generații, ca urmare a imigrării continue și a ratei ridicate a natalității în familiile musulmane. Termenul a fost popularizat după apariția cărții *Eurabia: The Euro-Arab Axis*, de scriitoarea Gisele Littman (pseudonim Bat Ye'Or) la 31 ianuarie 2005. Conform definiției date de scriitoare, Eurabia este o realitate geopolitică prevăzută în 1973 printr-un sistem de alianțe neformale între cele nouă țări ale Comunității Europene, care au devenit mai târziu Uniunea Europeană în 1992, și țările arabe mediteraneene, pe de altă parte. Unii descriu conceptul Eurabia ca o teorie a conspirației islamofobe. Inițial, comunitatea academică a respins teoriile Eurabiei ca fiind islamofobe și extremiste. Acest lucru s-a schimbat însă după atacurile din Norvegia din 2011, care au condus la publicarea mai multor lucrări care tratează în mod special teoriile conspirației Eurabia.

În legătură cu islamofobia, a apărut și termenul **dhimmitudine** (1982) (*dhimmitude*) care este un neologism francez alcătuit prin derivare din substantivul arab *dhimmi* și sufixul productiv – *tudine*. Cuvântul se referă la un subiect non-musulman al unui stat islamic. Termenul a fost inventat în 1982 de președintele libanez și șeful poliției marionite Bachir Gemayel cu referire la încercările liderilor musulmani de a supune majoritatea creștină libaneză. Într-un discurs la 14 septembrie, 1982 el a menționat: „Libanul este patria noastră și va rămâne o patrie pentru creștini... Noi dorim să continuăm să botezăm, să respectăm ritualurile, tradițiile și credința noastră de câte ori ne-am dori-o. De acum înainte refuzăm să mai trăim în dhimmitudine”. Conceptul a fost popularizat de scriitoarea Bat Ye'Or în mai multe publicații implicând acuzațiile aduse la adresa nonmusulmanilor și discriminarea lor într-o regiune majoritară musulmană.

Unele neologisme sunt legate de diplomație. **Diplomația shuttle** (în limba română ar putea mai degrabă fi tradusă *itinerar diplomatic*) înseamnă activitate politică în timpul căreia cineva călătorește frecvent între două țări și vorbește cu autoritățile ca să pună capăt unui dezacord sau război. Cuvântul *shuttle* înseamnă *suveică* care se utilizează la țesut. Prin asocierea cu mișcările încolo și înapoi a suveicii cuvântul *shuttle* a fost utilizat în S.U.A. pentru a denumi vehiculele care fac naveta în cadrul unui sistem public de transport care operează la intervale scurte de timp non-stop.

Un alt concept este **diplomația carnetului de cecuri** (*checkbook diplomacy* - 1990). Se folosește pentru a descrie politica internațională care folosește în mod deschis ajutorul economic și investițiile pentru a realiza favoruri diplomatice. Termenul a fost folosit pentru a descrie implicarea internațională a Germaniei și Japoniei în timpul și după Războiul din Golf. Deoarece aceste două țări, din motivul restricțiilor stipulate în constituțiile lor după cel de al Doilea Război Mondial, nu puteau să contribuie cu trupe militare, au oferit sume mari de bani pentru finanțarea Războiului din Golf. De aici a apărut noțiunea de diplomația carnetului de cecuri posibil prin analogie cu noțiunea de *diplomația dolarului*.

Sintagma **diplomația dolarului** este legată de președintele S.U.A. William Howard Taft (1857-1930) și reprezintă efortul S.U.A. de a promova scopurile sale în țările Americii Latine și Asia de Est prin utilizarea puterii sale economice și garantarea împrumuturilor acordate țărilor străine.

Capitalism este un neologism care descrie un sistem de decizii politice în care guvernul folosește forța executivă directă, în scopul de a pune în aplicare practicile capitaliste și metodele care sunt în favoarea corporațiilor multinaționale majore. Termenul provine de la combinația cuvântului *cop* (polițist) și *capitalism*. Termenul capitalism nu este înregistrat și utilizat oficial. Acesta a fost creat, probabil, ca urmare a fenomenului că poliția de stat tot mai mult servește și protejează interesele și activitățile organizațiilor care acționează doar din interese capitaliste.

Unele neologisme se formează în baza asocierii unui cuvânt deja existent cu unul nou. Cunoscutul cuvânt **lobbist** (persoană care influențează, din afară, hotărârile unui parlament), a contribuit la apariția cuvântului **jihobbist**. Se referă la o persoană care nu este membru activ al unei organizații jihadiste violente așa ca Al-Qaeda sau Somali Al Shabaab, dar care este fascinată și entuziasmată de Jihad și islamul radical. Termenul a fost inventat de Jarret Brachman în cartea *Jihadism global: teorie și practică*, publicată în 2008.

Multe neologisme politice apar prin derivare cu sufixul **-(z)are**: **arabizare** – descrie influența culturală arabică asupra teritoriilor nonarabe, **kurdificare** – se utilizează cu referire la o schimbare culturală a cuiva, care nu este de etnie kurdă, ca să devină kurd, mai ales în contextul Irakului postSaddam cu referință la creștinii asirieni și turkmenii irakieni. **Pakistanizare** este un neologism care se referă la împărțirea unei entități din punct de vedere religios. **Balkanizare** este un termen geopolitic inițial utilizat pentru a descrie procesul de fragmentare sau de divizare a unei regiuni sau stat în regiuni sau state mai mici care în multe cazuri devin ostile sau noncooperante unul cu altul; are un sens peiorativ.

Un neologism american interesant este **oprahnizare**, care se referă la o sensibilitate sporită față de autodezvăluire, în special a victimelor unui abuz sau a altor tragedii. Termenul provine de la numele Oprah Winfrey, gazda TV show-ului *The Oprah Winfrey Show*, care posedă abilități empatice extraordinare pentru a-i face pe oaspeții emisiunii să se destăinuie. În contextul politic, oprahnizarea se referă la tendința politicienilor de a discuta despre modul în care ei și familiile lor au avut de suferit, astfel înzestrându-i pe candidații națiunii cu așa calități ca sensibilitatea, compasiunea, grija. În context juridic, oprahnizarea se referă la tendința juraților de a-i scuti de pedeapsă sau a impune pedepse reduse acelor inculpați care au devenit victime într-un fel sau altul, chiar și atunci când există dovezi convingătoare de vinovăție.

Apariția nanotehnologiilor a condus la apariția noțiunii de **nanosocialism** care se referă la un set de teorii economice de organizare socială ce promovează proprietatea statală sau colectivă în cercetarea, dezvoltarea și utilizarea nanotehnologiei. Este un termen inventat de David M. Berube, director asociat la NanoCentrul U.S.C. de Nano-știință și Studii Tehnologice, care susține că implicațiile nanotehnologiei oferă oportunități enorme pentru creșterea masivă a economiei și a progresului social.

Ecoterorismul se referă la acte de violență comise întru susținerea unor cauze ecologice sau de mediu împotriva indivizilor și proprietății acestora.

Documentoterrorism (*paperterrorism*) este un neologism care se referă la utilizarea unor procese de judecată frivole, scrisori false de credit, precum și alte documente legale lipsite de temei ca o metodă de hărțuire, mai ales față de persoane oficiale.

Feminazist (*feminazi*) este un termen popularizat în talk-show-ul de radio de către Rush Limbaugh și este utilizat de la începutul anilor 1990. Este compus din substantivele feminist și nazist. Dicționarele definesc termenul ca fiind utilizat într-un mod peiorativ pentru a descrie „o feministă extremistă sau militantă”.

Teoria **flypaper** (hârtie lipicioasă pentru muște) este o noțiune utilizată în teoria militară pentru a atrage dușmanii într-un singur loc, unde este mai ușor de a-i omorî. Această tactică a fost folosită pe larg în Irak.

Dacă analizăm neologismele descrise mai sus din punct de vedere lingvistic, putem afirma că unele dintre ele au devenit deja proprietatea limbii române așa cum ar fi *globalizare*, *balcanizare*, *islamofobie*, deoarece s-au adaptat la sistemul fonetic și gramatical al acesteia prin circulație intensă. Unele neologisme se supun normelor gramaticale și regulilor de pronunție și de ortografiere, iar altele provenite din limbi străine își păstrează aspectul grafic și chiar pronunția din limba de origine (*diplomație shuttle*, *euromaidan*). Neologismele din domeniul politicului în marea lor majoritate se formează din noțiuni deja existente în limbă achiziționând un alt sens (*nanosocialism*, *ecoterorism*), sau formându-se prin analogie cu altele deja existente (*jihobbist*).

NOTE

¹ Se indică anul apariției pentru prima oară a cuvântului

² Wikipedia este de asemenea, un neologism alcătuit din **wiki** și **pedia**; **wiki** în limba haitiană înseamnă *repede*, **-pedia** este sfârșitul cuvântului *enciclopedie*.

³ Explicațiile cuvintelor și noțiunilor reprezintă o traducere a autoarei în baza definițiilor integrate din sursele menționate mai sus.

⁴ *Think-tank*-ul este un loc sau o instituție unde oameni de știință se adună pentru a încerca să găsească soluții în diverse politici publice sau să prezică viitorul. În mare parte, think-tank-urile sunt finanțate de donatori sau granturi și au drept scop îmbunătățirea gradului de conștientizare a publicului în probleme de politică și de influențare a guvernului de a întreprinde acțiuni referitor la problemele de importanță națională.

⁵ Hashtag este un cuvânt sau o frază precedată de semnul (#) utilizat pe site-urile de socializare pentru a identifica mesaje pe o anumită temă.

⁶ Lecia Bushak „Kiev's Minstrel of the Street Revolution”. Newsweek Magazine, February 18, 2014.

⁷ Traducerea din engleză aparține autoarei.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar explicativ al limbii române. <http://dexonline.ro/>

2. Koronka Adriana. Considerații privind evoluția unor neologisme de origine engleză intrate recent în limba română. Revista „Limba Română”, nr. 1-3, 2004.
3. On-line dictionary. <http://www.reference.com/>
4. <http://en.wikipedia.org/wiki/Wikipedia>

DIMENSIUNEA CULTURALĂ A IDENTITĂȚII EUROPENE: OPINII ȘI INTERPRETĂRI

Stela SPÎNU,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Culture is one of the recurrent issues of European policy. Historically, culture has played an important role in building national identities across Europe. In this context, the European identity can be defined as a set of values shared by all the citizens of the European Union. Currently European integration does not involve loss of cultural identity, but cultural cooperation.

În opinia culturologului și lingvistului de origine germană Harald Haarmann, conceptul de identitate implică recunoașterea personală de a fi unul și același zi de zi, trecând prin toate perioadele vieții, ceea ce presupune ca omul să aibă o idee despre el însuși, și despre relațiile sale cu semenii lui, cu privire la trecut și la viitor. *Identitatea personală* constă în tot ceea ce ne definește ca și indivizi, în unicitatea noastră și în factorii care ne diferențiază de persoanele din jur. Sunt diferențiate două aspecte ale identității personale: *identitate subiectivă*, care este reprezentată de modul în care fiecare descrie ceea ce gândește despre sine, și *identitate obiectivă*, care ilustrează modul în care ceilalți ne percep și ne descriu, reprezentând o combinație a trei caracteristici diferite: identitatea fizică (estetica, caracteristicile morfologice și antropologice), identitatea socială (vârsta, profesia, nivelul cultural etc.) și identitatea psihologică (modul în care ne comportăm).

Conceptul de *identitate națională* derivă din cel de identitate personală. C. Stroe susține în studiul „Filosofie. Cunoaștere. Cultură. Comunicare”, că identitatea națională cuprinde contribuția proprie, originală, adusă de o comunitate națională în crearea valorilor materiale și spirituale, exprimată în forme specifice experienței sale de viață, între care un loc special îl ocupă limba națională, tradiția și obiceiurile. De asemenea, el vizează structura și funcțiile culturii, gradul de răspândire a culturii în rândul populației, sistemul național de organizare a culturii etc. Specificul național nu se reduce la moștenirea trecutului, la elementele culturale tradiționale, susține cercetătorul, ci cuprinde suma și sinteza manifestărilor de originalitate ale națiunii, formele concrete în care apare și se dezvoltă cultura proprie acesteia. Pe scurt, în cultură, specificul național este dat de totalitatea notelor distinctive, proprii profilului spiritual al unui popor, modul său personal de a gândi și a acționa în raport cu problemele sale proprii și cu problemele umanității.

O compusă a identității naționale rămâne a fi *identitatea culturală*. Aceasta, în opinia lui I. Diaconu, reprezintă un fenomen complex, ce include limba, religia și specificul cultural. Respectiv, identitatea culturală nu poate fi separată de identitatea lingvistică sau de cea religioasă, prima implicând un context sociolingvistic real și concret, formându-se pe baza experiențelor lingvistice ale individului, iar cea de-a doua fiind determinată de religia practică.

În opinia culturologilor, cele două Europe (orientală și occidentală) au rădăcini culturale comune în literatura elină, religia iudaică și dreptul roman. Europa Occidentală a parvenit la o identitate caracterizată prin pluralism politic, participare socială, respect al diversității, concurență liberă și loială, supremația legii și primordialitatea drepturilor omului. Statele Occidentului, chiar dacă mai sunt afectate de unele puseuri naționaliste, au părăsit într-o foarte mare măsură cultura independenței spre a trăi în cultura interdependenței. Pentru Răsăritul european, în schimb, independența statului-națiune și caracterul absolut al suveranității sale rămân trăsături esențiale ale identității, atât la nivelul elitei politice, cât și la acela al mentalității populare. Europa Centrală și Orientală este caracterizată, încă, prin insecuritate - existențială și cultural-identitară, individuală și colectivă, națională și internațională.

Anthony D. Smith, analizând condițiile și perspectivele realizării proiectului european și a identității europene prin prisma pluralismului cultural, concluzionează că „crearea unei supernațiuni europene sau măcar a unui superstat european este realizabilă doar în condițiile susținerii unei *identități europene*; ideii de identitate europeană îi este contrapusă cea a identităților culturale colective, formate de-a lungul generațiilor, prin împărtășirea unor mituri, valori, simboluri, experiențe comune”. Întrebarea pe care sociologul britanic o adresează retoric eurofililor este: „Ce anume îi poate determina pe europeni să aleagă cultura „europeană” (acceptând pentru moment ipotetica sa

existență) în defavoarea culturilor naționale, înrădăcinate istoric?” Continuând raționamentul, Anthony D. Smith se întreabă, care sunt simbolurile, miturile, tradițiile, experiențele și memoriile comune, care sunt capabile să genereze loialitățile și adevăratele afective, chiar sacrificiul de sine, locuitorilor Europei moderne. Autorul demonstrează metodic în studiul „National Identity”, că moștenirea greco-romană, dreptul roman, sistemul axiologic iudeo-creștin și unitatea lingvistică indoeuropeană nu constituie mituri, simboluri, ceremonii și trăsături culturale comune, împărțite de toate popoarele europene (deosebite lingvistic, religios, etnic), care să asigure emergența conștiinței europene, să inspire afecțiune și loialitate, nu constituie acel corpus de tradiții inventate, capabile să constrângă și să inspire, să aline, să entuziasmeze și să solidarizeze popoarele.

Meditând asupra aceluiași subiect, scriitorul francez Jean Marie-Domenach susține: „Nu putem vorbi de o cultură europeană, ci de culturi ale Europei, în care se conjugă elementele comune cu cele diferențiale ale fiecărei culturi; însă putem vorbi de o civilizație europeană, ceea ce este altceva decât păstrăm distincțiile clasice”.

Politologul american Samuel Phillips Huntington înregistrează în studiul „Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale” mai multe discrepanțe la nivelul civilizațiilor, divizând Europa în zona creștinismului occidental și a celui răsăritean.

Este evident că integrarea în UE nu presupune pierderea identității culturale sau înlocuirea identității etnice sau naționale cu cea europeană. Uniunea oferă un cadru comun, care permite o colaborare culturală fructuoasă dintre țările-membre ale UE. Astfel, se creează un spațiu unitar european, în care, prin intermediul diversității etnice, religioase și lingvistice, se stimulează dinamica vieții culturale. Or, a-ți promova propria cultură este prea puțin, a înțelege și a accepta tot ce este legat de aspirațiile culturale ale celuilalt este important într-o societate multiculturală.

BIBLIOGRAFIE

1. Diaconu I. Minoritățile. Identitate. Egalitate. Ed. General Partner, București, 1998, 184 p.
2. Huntington Samuel. Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale. Litera Internațional, București, 2012, 527 p.
3. Smith A. National Identity. Penguin Book, London, 1995, 226 p.
4. Stroe C. Filozofie. Cunoaștere. Cultură. Comunicare. Editura Lumina Lex, București, 2000, 167 p.

PUTEREA POLITICĂ ȘI GUVERNAREA ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA RIGORILOR EUROPENE

Pantelimon VARZARI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar

Eduard TUCEACOV,
doctorand,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article examines some approaches to the phenomenon of power, mechanisms and levers to achieve power in Republic of Moldova, and the relationship between governance and effectiveness of democratic reforms, promoted by the national political class through the process of European integration. Special attention is given to the brief analysis of the issue such as: „good governance” and its constituent components, to the update of old social and political cleavages and the necessity to promote specific goals in our country regarding the Europeanization of society.

Din multitudinea preocupărilor destinate fenomenului puterii reține atenția concepția lui Max Weber, care a definit puterea (din perspectivă interactivă) ca „șansă de a face să triumfe, în sânul unei relații sociale, propria voință, chiar în ciuda rezistențelor; puțin contează pe ce trebuie să se sprijine această șansă” [1, p. 81] Între cercetătorii cu contribuții semnificative în domeniu mai pot fi menționați M. Duverger, G. Burdeau, A. Etzioni, G. Balandier, P. Blau, J.-W. Lapierre, R.-G. Schwarzenberg ș. a., care înțeleg prin putere socială capacitatea pe care o are sau o dobândește un om sau un grup de oameni de a-și impune voința asupra altora în vederea efectuării unei activități cu o anumită finalitate, privind conducerea și orientarea societății spre anumite scopuri.

Conform ideii de paradigmă multidisciplinară, o definiție a puterii, în general, și a puterii politice, în particular, este rezultatul cooperării dintre discipline și subdiscipline, pe de o parte, a acceptării faptului că niciuna dintre definițiile propuse nu va fi capabilă să cuprindă toate semnificațiile întregii realități social-politice aflate în veșnică mișcare și

schimbare, pe de alta. Indiferent de multitudinea definițiilor date puterii politice, operaționalizarea termenului de putere politică este implicată la nivelul unei viziuni unitare a vieții omului în condițiile în care politica, înțelesă ca viață publică comună, constă în ieșirea oamenilor în afara nevoilor și intereselor lor particulare, pentru a crea o lume publică în care fiecare poate apărea înaintea celorlalți în ceea ce are el mai specific. Puterea politică trebuie să fie în stare, în intențiile sale formale, dar și aplicative să asigure tocmai această egalitate a speranțelor în cadrul societății.

În acest sens, vom specifica că puterea poate fi examinată din două perspective: din perspectiva politologică (menționată mai sus) și din cea sociologică. Vorbind despre noțiunea sociologică de putere, vom arăta că unui sociologului politici (sociologul politic român V. Măgureanu) realizează o explicare destul de detaliată a puterii din perspectiva științelor socioumane, inclusiv a filozofiei, pentru a justifica, până la urmă, rolul și importanța efectelor sociale pe care instrumentul și intenția puterii le au asupra celui alt. Astfel, sunt propuse diverse elemente de interrelație ale puterii cu actorii sociali. [2, p. 62-68]

Alți autori (politologul australian K. Dowding) fac referiri la existența unor curente de gândire care abordează puterea fie într-o manieră elitistă (care consideră că, în ciuda structurilor democratice, puterea 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 (potrivit căreia elitele au un rol important, dar nu neapărat decisiv, în exercitarea puterii, fiind influențate, în procesul decizional, de fenomenul de grup), niciuna dintre aceste abordări nereușind să-și apropie recunoașterea unanimă a comunității științifice. [3, p. 29]

Din perspectiva elitistă, sociologul politic polonez J. Wiatr evidențiază trei paradigme în interpretarea socială a puterii: 1) cui servește puterea? (căror interese le servește puterea); 2) cine conduce? (cine este la putere) și 3) care este mecanismul realizării puterii (esența sociotehnologiei puterii). [4, p. 181-199] În consecință, puterea reflectă o structură organică relațională și de atribuire. De aceea, mecanismele realizării puterii în societățile contemporane au o structură organică relațională datorită premiselor intenționale și motivaționale afișate.

Puterea elitistă aduce în prim-plan elitele guvernante, care, odată cu preluarea puterii politice, devin dominante la toate nivelurile și în toate structurile executive, legislative și judecătorești, așa încât putem vorbi de elita guvernamentală (termin *apud* J. Coenen-Huther), elita parlamentară (conform lui W. E. Crowther și I. Matonyte), elita politico-administrativă (după P. Mathiot), elita tehnocratică (termen utilizat de G. Rocher, J. K. Galbraith, J. Burnham, J. Meynaud ș.a.), elita simbolică (*apud* G. Rocher) – așa-numitele *VIP-uri* și de alte tipuri de elite, [5, p. 91-92, 204-206] fiecare din acestea preocupându-se de domeniul său profesional.

Efectele dorite în relația dintre elitele guvernante și societate depind în cea mai mare măsură de eficacitatea utilizării de către acestea a mecanismelor și pârgurilor realizării puterii în societate: statul și birocrăția; 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. Sporirea rolului actului guvernării în viața democratică a societății, consolidarea bunei guvernări și a instituțiilor democratice depind în mod direct de eficacitatea utilizării de către actorii politici și agenții guvernamentali a acestor mecanisme și pârguri în folosul publicului, al societății.

Drept instrumente și/sau modalități ale realizării puterii pot fi remarcate în Republica Moldova: dialogul politic dintre putere și opoziție, dialogul social dintre putere și societate, precum și alianțele de guvernare. Puterea de coaliție (aliată) rezultă în crearea coalițiilor și/sau alianțelor (electorale și parlamentare) între diferite fracțiuni/grupuri ale elitei politice (parlamentare și/sau extraparlamentare) cu interese politice comune și care împărtășesc aceleași norme, principii și valori. Ea se structurează ca urmare a reunirii puterii liderilor politici pentru scopuri comune și se realizează în baza anumitor acorduri.

Cu referire la funcționalitatea coalițiilor de guvernare (constituite în baza rațiunii politice și a consensului substanțial procedural, ultimul presupunând acordul în jurul unui set de proceduri cu privire la luarea deciziilor de interes comun), constatăm că formarea unor alianțe și a altor aranjamente politice de guvernare între actorii politici este specifică pentru elitele politice din Republica Moldova încă de la mijlocul anilor '90 ai secolului al XX-lea. În accepțiunea noastră, consolidarea consensului procedural valoric poate fi asigurată prin diverse mecanisme democratice de conlucrare, inclusiv prin tranzacția între elite (proces rar în istorie, dar și mai rar în țările ex-comuniste, drept exemplu servind Polonia la intersecția anilor '80-'90 ai secolului trecut) și prin convergența lor (cel mai des întâlnită în practica politică a societăților contemporane). Aceste două instrumente politice sau, altfel zis, modalități de conlucrare a elitelor, numite de unii politologi și modele ale democratizării, conduc spre transformarea elitelor de la un tip la altul și la consolidarea „noilor” regimuri democratice.

Tranzacția (înțelegerea, pactul, aranjamentul) între elite reprezintă, în linii mari, o cale directă și rapidă de consolidare a democrației, iar ca manifestare contemporană a tranzacției poate servi *modelul de „mese rotunde”* între actorii politici implicați într-un anumit proces conflictual (cazul Republicii Moldova: activitatea *Mesei Rotunde cu Statut Permanent*, din aprilie 2002 până la sfârșitul anului 2003, structură apărută la inițiativa fracțiunii parlamentare „Alianța Braghiș”, ce întrunea opoziția, autoritățile publice și unele ONG-uri cunoscute în societate în problema susținerii dialogului social dintre putere și opoziție, cu scopul protejării și promovării democrației și a pluralismului politic în societate).

La rândul său, convergența elitelor (coaliția, alianța, parteneriatul și alte instrumente politice de conlucrare întru respectarea jocului politic), fiind cea de-a doua modalitate de conlucrare a elitelor politice, presupune, de fapt, o transformare substanțială a democrației neconsolidate (în Republica Moldova democrația electorală, pur procedurală) într-o democrație funcțională, consolidată. În cazul convergenței, elitele formează coaliții electorale și/sau pos-

telectorale (de guvernare) în funcție de conjunctura politică creată la un moment dat, alianțe care se pot desființa nu numai odată cu înfrângerile electorale, dar și în perioada guvernării unei sau altei coaliții, cum ar fi cazul *ADR* sau al *AIE*. Fenomenul convergenței elitelor s-a înrădăcinat în multe țări, inclusiv în spațiul postcomunist (Ucraina, Rusia și Georgia). Drept exemplu pentru Republica Moldova poate servi cazul apropiierii elitelor socialiste și neosocialiste în anii 1994–1996, a democraților și creștinilor democrați în anii 1998–1999, a comuniștilor, creștinilor democrații, democraților și liberalilor în anii 2005–2007, a elitelor de centru-stânga (democrații) și dreapta (liberalii) începând cu a doua jumătate a anului 2009 (*AIE-1*, *AIE-2* și *CPE*). [5, p. 146-155]

După formă și conținut, diferitele coaliții, alianțe, pacte, acorduri și alte instrumente de conlucrare într-un respectarea jocului politic pot fi caracterizate drept aranjamente instituționale, reflectând, în esență, dificultățile și deficiențele actului de guvernare. Perioada de activitate a tuturor coalițiilor de guvernare care s-au perindat din 1994 până în prezent (coaliția Partidului Democrat Agrar din Moldova și a fracțiunii parlamentare „Unitatea Socialistă”, Blocul Electoral „Partidul Socialist și Mișcarea Unitate-Edinstvo”, 1994–1996; *ADR*, 1998–1999; așa-numitul „parteneriat politic pentru interesele țării”, 2005–2007; *AIE*, 2009–2013) a fost de o durată scurtă de timp, nu mai mult de doi ani, iar funcționalitatea și eficacitatea acestora, problemele cu care s-au confruntat rămân o lecție de învățat.

Din perspectivă politologică, guvernarea este privită ca o activitate de conducere, de dirijare a societății, care se bazează pe reguli și instituții democratice, reprezentând un sistem deschis, transparent, eficient și responsabil de administrarea afacerilor publice. Guvernarea democratică își îndeplinește funcțiile sale prin instituțiile de putere legislativă, executivă și judecătorească în contextul unei vieți sociale democratice, bazate pe participare, competență, loialitate, consens, concurență politică și, nu în ultimul rând, pe convergența intereselor majore și a obiectivelor tratate de guvernanți.

Pornind de la acestea și alte considerente teoretice, notăm că orice guvernare democratică necesită structuri și forme adecvate: participarea a cât mai mulți cetățeni la alegeri (deși L. Diamond, luând act de practica politică a democrațiilor occidentale, afirmă că „alegerile regulate, libere și corecte nu asigură prezența altor dimensiuni importante ale democrației...”; [6, p. 18]) partide politice cu suportul răspunderii; electorat bine informat; oficialități competente a căror atribuție este să delibereze în cunoștință de cauză și de posibilități; comunicare și informarea corectă a publicului; controlul social aplicabil tuturor; forțe politice capabile de a depăși pasiunile partizane care resping compromisurile și blochează funcționarea sistemului pluralist.

Precizăm că o trăsătură specifică pentru Republica Moldova la capitolul modernizare, democratizare și participare în spiritul valorilor și principiilor democratice rezidă în criza politică (din cadrul unei coaliții de guvernământ care afectează actul guvernării) și, drept urmare, criza constituțională (de nealegere a șefului statului). O criză politică (de guvernare) se caracterizează prin existența unor amenințări la adresa securității naționale, a priorităților pe care le urmărește și a valorilor pe care le conține guvernarea. Criza politică prelungită din Republica Moldova încă de la începutul anilor '90 ai secolului trecut lasă în umbră nerezolvate multe probleme de interes public, afectează și derutează populația în contextul promovării unor reforme democratice durabile (respectarea drepturilor omului, problema exercitării justiției, combaterea corupției, edificarea statului de drept etc.) și, drept urmare, crearea unui nivel de trai decent pentru oameni.

În opinia noastră, procesele de apropiere de spațiul comunitar, democratizarea și modernizarea societății în spiritul valorilor și principiilor europene se intersectează iminent cu o serie întreagă de probleme și inconveniente de ordin obiectiv, dar și subiectiv greu de rezolvat, care pot fi numite *dificultăți aporetice*, o trăsătură specifică a cărora constă în aceea că judecățile logice și datele empirice se contrazic reciproc. În cazul Republicii Moldova, este vorba nu numai de probleme ce țin în mod direct de criza politică, dar și de absența tradițiilor democratice și a unei culturi politice democratice (participative, neconflictuale, nesegmentate și deci consensuale), tergiversarea reformelor democratice (pe plan economic, social, politic), creșterea nejustificată a rolului statului în economie și, implicit, de existența unei guvernări ineficiente, unei societăți civile nonactive, polarizării societății, lipsei clasei de mijloc etc. Vom adăuga, în context, și alte dificultăți aporetice, precum sunt provocările la adresa statului, clivajele sociale și politice, blocajele politice și decizionale, birocrăția extinsă și disfuncțională, deficitul democratic (termen introdus în limbajul politic de către eurodeputatul conservator britanic Bill Newton Dunn) etc.

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, lărgirea aparatului birocratic ș. a.

În concluzie, indiferent de structura instituțională și relațională, de criteriile de definire și de clasificare abordate, de mecanismele funcționale reale și potențiale, puterea nu se reduce în mod simplist numai la sursele de dominare materială ale societății, ci are, în realitate, un caracter fluctuant, dezvoltând o dublă capacitate, atât în planul resurselor materiale, cât și în planul resurselor umane.

BIBLIOGRAFIE

1. Weber M. Omul de știință și omul politic. București: Ed. Humanitas, 2011, 160 p.
2. Măgureanu V. Studii de sociologie politică. București: Ed. Albatros, 2007, 416 p.
3. Dowding K. Puterea. București: Ed. „Du Style”, 1998, 151 p.
4. Вятр Е. Социология политических отношений. Москва: Прогресс, 1979, 456 p.

5. Varzari P. Elita politică și birocrăția în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova). *Monografie*. Chișinău: Pontos, 2013, 366 p.
6. Diamond L. În căutarea consolidării. În: Cum se consolidează democrația / Coord. L. Diamond, M. F. Plattner, Yun-han Chu, Hung-mao Tien. Iași: Polirom, 2004, p. 17-40.

MOLDOVAN-ROMANIAN RELATIONS IN THE NEW GEOPOLITICAL CONTEXT

Svetlana CEBOTARI,
Ph.D., Associate Professor
Moldova State University

Cristina EJOVA,
Ph.D., Associate Professor,
Moldova State University

SUMMARY

Relations between Romania and Moldova, two sovereign and independent states, have a privileged, particularly character, deriving from community of people, culture, language and national history. Lately relations between Romania and Moldova, being more than a decade on the outskirts of policy concerns and international diplomacy, become the subject of increased attention. This happens also because both Romania, and Moldova were in the past few years, each separately, ones of particular interest due to events such as: Romania's accession to NATO, relations of Romania and the Republic of Moldova with the enlarged Europe, and, of course because of accelerated internationalization of the Transnistrian problem. Undoubtedly, this increasingly interest in the two countries was due to regional conjuncture, or, the South Eastern Europe as a whole was a scene of action with global resonance in the last years of the second millennium and the early years of the third millennium.

In the new geopolitical context, Moldovan-Romanian relations can be examined from two perspectives: from the perspective of Romania's interest to create a zone of security and stability on the eastern border, and from the perspective of the national interests of the Republic of Moldova to join the EU. For a better understanding of this phenomenon, as well as the process of evolution of Moldovan-Romanian relations policy it is needed to take a cursory look on how the relations between the two countries were configured. Romania was the first country that recognized the Republic of Moldova, after its state independence proclamation on August 27, 1991 [1, p. 68-69]. From the Romanian government declaration, made on that occasion, it was clear that, according to the authorities from Bucharest, Moldova's independence was considered a form of emancipation from tutelage of Moscow and a first step towards reunification with Romania.

Retrospectively analyzing the formal relations between Chisinau and Bucharest during the period of independence and so far, we find that they have evolved sinus [2, p. 368] ranging from excitement, enthusiasm, the offered military assistance in 1992, during military actions from the left bank of Dniester River, to a tension situation, of public accusations, which had negative effect on both states. Through these cases there are noted, on the one hand, certain statements of the Romanian Parliament and Government, which put into question the independence and security of the Republic of Moldova, and, on the other hand, the political decisions of the authorities in Chisinau, which affected the neighbour state.

Only the results of the 1998 parliamentary elections and the formation of a democratic and reformist majority in Chisinau, with taking the power of new forces interested in making serious reforms to modernize the country, it was possible to move from declarations to pragmatic relations, including adjusting foreign policy priorities. It was declared bluntly that the EU integration is a key priority of national interests abroad. These new elements Moldovan on political scene, which had a special character, according to the traditions of friendship and good neighbourliness, had a beneficial impact on relations with Bucharest, where the new Moldovan authorities understood very well the importance of close cooperation with Romania. It was intensified the dialogue at presidents, prime ministers, ministers' level and the statements were replaced with concrete actions.

To strengthen cooperation between Romania and Moldova including Ukraine, it was created two Euro-regions. The „Lower Danube” was established on August 14, 1998 and the „Upper Prut” was founded on September 22, 2000. The cooperation in Euro-region „Upper Prut”, whose members are Edinet and Balti in Moldova, Botosani and Sucea-

va in Romania and Chernivtsi region in Ukraine, is currently focused on the implementation of concrete projects and programs crossing line simplification state border and customs procedures control for citizens and economic agents who operate within the Euro-region. In the Euro-region there are also addressed issues related to opening new border crossings and modernization of existing ones, expanding exchanges and cooperation mechanisms to align the normative-legal base of the three states to the European requirements in regional policy domain, self and interregional cooperation.

The Euro-region "Lower Danube" in which activity Galati, Braila and Tulcea in Romania, Cahul in Moldova and Odessa region in Ukraine are involved is also facing joint projects between the three partner countries. In this respect, international folklore festivals for children, scientific sessions in archeological domain, school contests, exhibitions, summer camps, joint expert meetings, draft environmental cooperation are held [3, p. 194].

The Euro-regions activity so far have focused on creating a common framework to achieve a trilateral meeting calendar, for information and documentation, on issues of common interest including high-level, consultations and coordination on environmental protection, small business facilitation between adjacent zones, including setting up of new international border crossing points, initiating joint efforts under the international financial and economic organizations, providing funding for projects of common interest in the framework agreed tripartite collaboration and developing a plan of measure actions to combat organized crime, terrorism, illegal trafficking in arms and banned substances, illegal migration and illegal border crossing.

Coming the Party of Communists to power did not bring any hope on warming Moldovan-Romanian relations, despite the claims made by some political commentators, who tried to convince us that relations between the two countries would be pragmatic [4], but during the first year of governance of the Party of Communists of the Republic of Moldova, relations between the two countries have cooled considerably - Romania accusations of interference in the internal affairs of state during mass protests in Chisinau; declaring the military attaché of the Embassy of Romania to Moldova persona non-grata.

Despite the duplicitous policy of Chisinau, Romania has always encouraged and welcomed Moldova's European integration desires. Romania has supported Moldova's European aspirations not only in words but also through actions.

After the elections in late 2004 in Romania the improving relations with Moldova were one of the basic dimensions of this „new foreign policy” of Romania. For the President Traian Basescu, Moldova was the first country that he visited as president at the initiative of his Moldovan counterpart Mr. Vladimir Voronin on 21 January 2005. For Moldova, this visit meant resuming talks with Bucharest after a period of six years. During the visit, the presidents adopted a joint statement, where the two states expressed their intention to tap the potential of bilateral cooperation in order to assert European standards and values, as well as strengthening European and regional security and relations between two states in the various areas: trade and economic, social, humanitarian and cultural.

Placed us in an objectively position, we can see that Moldovan-Romanian relations during the years 2005 - 2006, unlike previous years, have been developing enviable. This is due to the fact that Romania has supported Moldova in the scroll modernization, democratization and European integration, doing everything possible to support the political, economic and diplomatic policies according to its sovereignty and territorial integrity. Romania continued to closely monitor the evolution of the Transnistrian conflict, to contribute actively to identify viable solutions based on democratization and demilitarization, the withdrawal of troops and weapons illegally stationed in eastern part of Moldova. Moreover, Romania was committed to be a faithfully lawyer of Moldova in Europe, helping it to learn quickly the „acquis communautaire”. [5]

Romania continued to pronounce itself for Moldova's EU entry. During the visit to Romania in February 2008 of the former President of France, Mr. Nicolas Sarkozy, Mr. Traian Basescu spoke about the need for EU enlargement in Central Europe. He said that „this expansion is not completed, a number of countries, I think especially in the Balkans, and certainly with a foreseeable period, in Moldova, who has the vocation, also Serbia, to join the European Union. This expansion will transform the face of Europe in depth.”

Relations between Romania and Moldova in 2009 have seen a dramatic evolution, from a state close to diplomatic war in the first half of the year, to a situation of complete understanding and coordination between the two capitals, at the end of the year, with the change of government in Chișinău. The 2009 year, caught' two states in an almost total lack of dialogue and quite antagonistic relationship, after several exchanges of words from both capitals, but especially because of sick reactions of the former leadership of Moldova. The signing of the border agreement and the Basic Political Treaty were the main conditions required to restore relations while Bucharest continue to insist on signing of border traffic and the opening of two Romanian consulates in Balti and Cahul. In addition, the Moldovan authorities on several occasions accused Bucharest of involvement in the internal affairs of the Republic of Moldova and „forced romanization”.

April 2009 was accompanied by strong statements and recalls of diplomatic expulsions, threats and insults between Bucharest and Chisinau. On April 5, 2009, in Moldova were held the parliamentary elections which, according to the results, the Party of Communists of the Republic of Moldova, governed for eight years, won another victory. The opposition contested the election results and accused of voting fraud. On 6 and 7 April in the center of Chisinau large anti protests were held, which turned into violence and lead to destruction of the Presidency and the Parliament buildings and clashes with police.

On 8 April 2009, the former President, Mr. Vladimir Voronin accused Romania of involvement in organizing protests, which he described as an attempt to usurp state power. He brought as an argument in this regard that, during

protests on the Parliament and Presidency buildings there were hoisted flags of Romania. The same day, the Romanian Ambassador to Moldova, Filip Teodorescu, together with Minister-Counsellor of the Embassy, Mr. Ioan Gabriel Gaborean were declared *persona non grata* and were forced to leave the country within 24 hours. The government adopted a decision where the visa regime for Romanian citizens was introduced, although, according to some experts, violated its own legislation. Also, Chisinau has recalled its ambassador in Bucharest. Subsequently, the Moldovan authorities have expelled almost all Romanian journalists accredited in the Republic Moldova. The scandal drew attention of the international community.

The results of repeated parliamentary elections on July 29, 2009, led to a gradual return of normalcy in relations between the two countries. Moldovan – Romanian relations have improved since the Alliance for European Integration came to power in Moldova. In 2010 Bucharest and Chisinau seemed to have reached total synchronization of relations and aimed to achieve several joint projects. It was unlocked position on opening consulates, came into force the Agreement on local border traffic. Chisinau has opened some additional polling stations for presidential elections in Romania. Most importantly, however, is that the two capitals no longer look on opposite sides of the barricade, but as partners, trusting each other. [6]

Also in 2010, Romania allocated to Moldova a grant of 100 million euros. First part of this money, 25 million euros, was aimed to help victims of floods in Hancesti. [7]

In 2011 the Romania - Moldova relationship was characterized rather by circumspection and high expectations, due to promises made by Romanian officials in the past two years. One of the achievements of 2011 was growth of trade between Romania and Moldova, which reached a volume of \$ 950 million.

In 2012, the trade turnover between the two countries amounted to about \$ 980 million, which is three percent more than in 2011. In 2012, the volume of Moldovan exports to Romania amounted to 400 million dollars, while import from Romania was equal to 600 million dollars, which is 8% more than in 2011. [8] During the same year, in Romania were registered more than 400 thousand Moldovan-Romanian companies, with a total investment of capital of \$ 35 million. According to statistics, most foreign enterprises in Moldova are Romanian. The largest of them are Rompetrol, Petrom, Romstal and Metro Cash & Carry and their investment of capital is of almost 400 million lei. [8]

In the summer of 2013, Romanian President Traian Basescu visited Chisinau on an official visit. He held several meetings with representatives of the higher echelons of power. As a result of one of these meetings, he assured reporters that «... Romania remains unconditionally the lawyer of Moldova in the EU, respecting in the same time, the wishes of the country to be neutral from a military point of view». [9]

On August 27, 2013 was officially launched the construction of the pipeline Iasi-Ungeni which is designed to combine the gas transportation system of Moldova and Romania. Currently, 100% of the gas consumed by Moldova is imported from Russia. However, currently Romania doesn't cover its gas needs from its own sources and imports from the Russian Federation from 22% to 42% of the total volume of its gas. [10]

The cooperation between the two countries is also evident in the aspect of cultural relations. For a better mutual knowledge and diversification of relations of cooperation, both countries are committed to developing friendly relations between youth, by conducting meetings, exchanges, deepening cooperation in the field of youth and sports. Also, both the Republic of Moldova and Romania have committed to provide scholarships for undergraduate, graduate, postgraduate studies (MA, PhD). Annually Moldovan students receive scholarships from schools and universities in Romania. In the academic year 2013-2014, the Romanian government has allocated 5,500 such scholarships. It is planned that in the 2014-2015 academic year, this number will increase to 6 thousand places. [9]

As a result of the study of the key aspects of relations between Moldova and Romania in the new geopolitical context we might conclude: European integration interest of the Republic of Moldova, depends on three key factors: the political will of the ruling elite, expressed not only by statements and concrete actions, but also the success of economic and institutional reforms; the coherent and dynamic foreign policy which will seek to promote the country's image abroad and strengthening relations with strategic partners, able to influence the acceleration of European integration process. Also, the success of European integration of the country depends largely on the quality of relations with the neighbouring country - Romania. In order to maintain the existing dialogue between Moldova and Romania, we have to develop bilateral relations on the basis of a well elaborated legal framework, which we lack now. Also, the concept of foreign policy, which is under development, should stipulate more detailed aspects of cooperation between the two countries - Moldova and Romania.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru Gh. Politica externă a Republicii Moldova. Studii. Chișinău: Civitas, Ediția a doua revăzută și adăugită. 2001. 208 p.
2. Leancă I. Evoluția relațiilor externe. Tranziția: retrospective și perspective. Chișinău: GUNIVAS, 2002, 400 p.
3. Noile frontiere în Europa de Sud-Est. Republica Moldova, Ucraina, România. Chișinău: Știința. Institutul de Politici Publice, 2002, 288 p.
4. Parafarea Tratatului politic de bază. În: Moldova și Lumea nr. 5 – 6, 2000.
5. Declarația comună a Președintelui Republicii Moldova, Vladimir Voronin, și a Președintelui României, Traian Băsescu. „Moldova Suverană”, 21 ianuarie, 2005; Moldova își va realiza viitorul european. În: „Moldova Suverană”, 25 ianuarie, 2005.

6. În cel mai apropiat timp va fi semnat Tratatul de bază cu România. In: „Moldova Suverană”, 27 aprilie, 2006.
7. Как эволюционировали молдо-румынские отношения за последние два десятилетия. <http://news.mail.ru/inworld/moldova/politics/9607524/>
8. За последние 20 лет молдо-румынские отношения неоднократно меняли свой вектор. http://ru.publika.md/link_963141.html
9. Молдова и Румыния замостили отношения. Николае Тимофти и Траян Бэеску договорились о новых совместных проектах <http://www.kommersant.md/node/18793>
10. „Начало строительства” молдавско-румынского газопровода Яссы-Унгены оказалось бутафорией. http://www.noi.md/ru/news_id/27316

IMAGINEA INTERNAȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA LA ETAPA CONTEMPORANĂ: REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE

Cristina EJOVA,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Daniel VODĂ,
student, anul III,
specialitatea „Relații internaționale”,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article presents a theoretical and practical investigation which provides a full scale analysis on the state image as academic debate topic, as well as comprehensive description of Moldovan developments in this regard.

State image is essential element of the nowadays foreign affairs policy agenda for all the nations around the globe. Each country is developing its own conception in regard to the international image they want to have.

Republic of Moldova, as emerging democracy, part of the former post soviet area, has moral obligation to develop sustainable mechanisms to promote its identity and culture in Europe and in the world. This ties have crucial role in defining countries future, not just on the public perception internally but also play a fundamental role in establishing successful political, economic, social and cultural relations with other nations.

În condițiile actuale, odată cu intensificarea proceselor de globalizare și informatizare, problema imaginii statului are o importanță majoră. Astfel, savantul francez M. Petit menționează că „formarea imaginii este stereotipizată, iar stereotipul, având o importanță însemnată în cadrul primelor contacte, permite o primă orientare într-o realitate externă. [5, p. 286] Constituirea imaginii e sinergia de impactul factorilor interni și externi. Aceasta devine un obiectiv strategic al politicii externe a oricărui stat.

În virtutea celor expuse, ne alăturăm opiniei înaintate de savantul rus I. Leabuhov, care menționează că „imaginea statului definește tot mai mult pozițiile sale pe arena internațională, platforma de realizare a propriilor interese, dar și a potențialului deținut” [11, p. 3]

În funcție de imaginea statului (pozitivă sau negativă) pe arena internațională, felul în care cetățenii își manifestă atașamentul și cum se identifică cu statul lor, toate acestea formează criteriul definitoriu asupra atragerii de investiții străine și capacitatea de a inspira încredere partenerilor străini.

În vest, problema imaginii statului a devenit un subiect primordial în dialogul academic al comunității științifice în domeniul științelor politice. Cu toate acestea, în spațiul postsovietic discuțiile asupra temei abordate s-au intensificat doar în ultimii 10-15 ani. În același timp, în Republica Moldova lipsește un studiu cuprinzător și profund care ar pune în evidență această problemă, suplimentar acest domeniu nu se regăsește în topul analizelor științifice, fiind studiat de un grup restrâns de politologi a căror activitate include aspecte teoretico-metodologice și aplicative ale subiectului, printre care se numără: A. Ejov, T. Turco, R. Svetlicinaia, V. Andrieș, A. Gonța.

În linii generale, imaginea statului este totalitatea percepțiilor unui public de peste hotarele țării asupra statului de referință, care înglobează dimensiunea politică, economică, socială, de drept, culturală, științifică, sportivă și alte domenii ale vieții sociale.

Imaginea statului poate fi clasificată în două categorii:

- internă sau de politică domestică – cu alte cuvinte, percepția cetățeanului asupra statului;

- externă, de politică externă, sau internațională – percepția statului de către cetățenii altor state sau națiuni. [7]

Imaginea internațională poate fi definită ca o perspectivă emoțională complexă a statului în ochii comunității globale, formată pe baza unor caracteristici obiective ale acestuia într-un segment de timp spontan și intenționat. [11, p.16]

Conform cercetătorului rus, S. Baliuk, în conținutul percepției imaginii statului se include abordarea behavioristă: de interacțiune a oamenilor în diverse sfere ale vieții, precum:

- politică (forma de guvernământ, evenimentele politice, politica externă a statului, gradul de cultură politică a populației, simbolurile de stat, ideea națională, potențialul militar etc.);

- economică (nivelul dezvoltării economice, infrastructura financiară, sistemul valutar, activitatea economică pe plan global, produse, mărci comerciale, companii, întreprinderi, organizații, potențialul turistic, în același timp monumentele culturale majore și dezvoltarea infrastructurii necesare;

- justiția (sistemul de drept al statului, modalitatea de acțiune a normelor legale, cultura în justiție, nivelul de corupție);

- culturală (patrimoniul cultural, dezvoltarea proiectelor din domeniul culturii, agenda publică culturală, precum și tradițiile naționale distincte);

- religioasă (religia caracteristică cetățenilor, nivelul de reprezentare a populației în raport cu valorile religioase etc.);

- științifico-tehnică (rezultatele activității instituțiilor științifice și de cercetare);

- educației (gradul de performanță a instituțiilor de învățământ, nivelul de alfabetizare a populației);

- sportivă (performanța sportivilor și echipelor naționale în diverse tipuri de sport, dezvoltarea anumitor segmente de sport, competiții sau turnee etc.);

- istorică (elemente legate de evoluția istorică a statului, evenimente caracteristice și miturile tradiționale). [8, p. 8-11]

Formarea unei imagini complexe a statului pe arena internațională reprezintă una dintre prioritățile de bază ale elitelor care guvernează statul. La ora actuală, atât țările din vest cât și cele din spațiul postsovietic își consolidează eforturile pentru promovarea unei imagini pozitive a statelor lor. Un exemplu elocvent în acest sens sunt Statele Unite ale Americii, lider la capitolul promovării imaginii naționale, construcției mărcilor comerciale și investirea în recunoașterea produselor naționale pe arena internațională. Bugetul acestui demers de PR însumând circa 2 miliarde de dolari; Marea Britanie – circa 1,5 miliarde de dolari [12, p. 65]; China – 6,4 miliarde de dolari, dintre care doar 122 de milioane în elaborarea a 14 clipuri de construcție a unei imagini favorabile în SUA [13, p. 14]; Federația Rusă a cheltuit o sumă echivalentă cu circa 100 de milioane de dolari, dintre care aproape jumătate au fost investiți pe mentenanța postului de televiziune Russia Today. [9, p. 39]

O altă perspectivă asupra caracteristicilor și calităților imaginii statului o oferă savantul rus O. Dragaciova:

În primul rând, imaginea statului e sintetică, planificată pentru a face o asociere cu ajutorul unor simboluri, cu alte cuvinte recunoaștere heraldică.

În al doilea rând, imaginea statului trebuie să fie veridică, actualizată. Nimeni nu are nevoie de imagine, dacă ea nu se va bucura de încredere din partea publicului.

În al treilea rând, imaginea statului trebuie să fie pasivă, pentru că reprezintă, în primul rând, realitatea la zi, pe care o emite și nicicum cel care o creează să-și genereze similitudini într-o imagine a sa. Consumatorii, de asemenea, într-o măsură mai mare sau mai mică trebuie să corespundă imaginii lor. Toate aceste relații, în virtutea structurii sunt elemente pasive. Efortul central în conceptul de creare a imaginii nu se bazează pe pârghiile exclusive ale statului, ci pe umerii unei echipe de experți, în responsabilitatea cărora intră păstrarea imaginii acestuia în raport cu consumatorii săi.

În al patrulea rând, imaginea statului trebuie să fie focalizată pe elemente concrete și diverse. În cele mai dese cazuri, o imagine de succes este aceea, care face apel la emoțiile consumatorului de imagine, e ușor de recunoscut și prezintă câteva elemente distincte ale culturii țării.

În al cincilea rând, imaginea statului trebuie să fie simplificată la maximum pentru a evita efectele nedorite, astfel, subiectul trebuie să fie mai simplu ca obiectul pe care îl împachetează. Deseori, anume acest tip al imaginii este efectiv și memorat de consumator.

În al șaselea rând, chiar dacă imaginea statului reflectă un aspect obiectiv al componentelor menționate, în același timp, ea trebuie să fie la limita dintre emoție și rațiune, realitate și așteptări pentru a face față provocărilor de ordin politic, social, economic sau cultural care se pot nuanța pe parcurs, pentru a corespunde așteptărilor unui număr mai mare de persoane. [10, p. 24-25]

Analiza complexă a imaginii internaționale a Republicii Moldova poate fi structurată conform modelului propus de cercetătorul S. Pike. Componentele distincte, conform aceleiași surse, sunt:

- geografia și resursele (resursele naturale, inclusiv localizarea geografică);

- liderul (șeful statului);

- retorica politică (aici se include sistemul politic, situația privind libertatea mijloacelor de informare în masă, baza normativă etc.);

- istoricul politic (evenimentele importante în contextul axei cronologice, în care s-ar include participarea statului sau evenimente specifice care fac legătura logică și directă cu statul propriu-zis);

- mărci comerciale majore (denumiri, branduri etc.);

- mentalitate (totalitatea caracteristicilor naționale ale populației);

- autoritate la nivel internațional (se subînțelege activitatea statului pe arena internațională la etapa actuală);
- bazele valorice (principiile și valorile constituante ale statului). [4, p. 541-549]

Analistul Ralph Bohlke confirmă, la rândul său, că este destul de greu să aduni date recente despre Republica Moldova, dat fiind interesul scăzut pentru ea după 1991, deoarece este foarte mică în raport cu alte state din Europa Centrală și de Est. El sublinia că, deși Republica Moldova este nesemnificativă din punct de vedere politic, economic și așezare, n-a cunoscut un scenariu evolutiv extraordinar, un scandal politic sau ecologic și n-are vreo personalitate cunoscută în toată lumea, ea este prezentă pe scena internațională. [1] Acest lucru este confirmat și de către cercetătorul autohton O. Serebrian, actualmente ambasador al Republicii Moldova în Franța: „Republica Moldova nu este o țară uitată, pentru că despre ea nici nu s-a amintit vreodată”. [6] Publicația europeană, Frankfurter Allgemeine Zeitung, vorbește despre sărăcia lucie din Republica Moldova. În această descriere dramatică se întâlnește expresia „calica Europei”. [3]

În același timp, dacă utilizăm parametrii propuși de S. Pike, și descriși de analistul politic S. Bușcăneanu și adaptate la Republica Moldova, vom obține următoarea descriere a imaginii Republicii Moldova:

Așezarea geografică. Estul continentului european.

Conflictul transnistrean. Conflictul are un mobil politic, fiind declanșat de o grupare separatistă, sprijinită de armata a 14-a a Federației Ruse. Nesoluționarea lui se datorează intransigenței autorităților transnistrene, refuzului Chișinăului de a acorda Transnistriei largi concesiuni și interesului Rusiei de a menține această situație polemică.

Condițiile și resursele naturale. Condițiile naturale sunt prielnice practicării agriculturii. Republica Moldova dispune de suficiente materiale de construcție, dar cunoaște o dependență cvasitotală de resursele energetice.

Identitatea națională. Republica Moldova este văzută ca fiind constituită mai mult pe principiu civil, decât etnic, din moment ce pe teritoriul țării locuiesc numeroase minorități etnice, printre care: ucrainenii, rușii, bulgarii, găgăuzii, romii etc.

Soarta Republicii Moldova. Viitorul statului moldovenesc constituie o problemă ce rămâne a fi deschisă. Gradul de incertitudine în cazul ei este ridicat. În cazul celorlalte dimensiuni trăsăturile esențiale de imagine ale Republicii Moldova urmează a fi delimitate după criteriul cronologic.

Gradul de suveranitate. Se remarcă existența relativ independentă a Republicii Moldova.

Politica internă. Se evocă stabilitatea politică, instaurarea democrației și aplicarea unor reforme comparabile cu cele realizate în statele baltice.

Politica externă. Se subliniază atât corectitudinea, cât și duplicitatea în promovarea ei.

Situația social-economică. Pentru descrierea economiei moldovenești se folosesc atributive ca: destul de dezvoltată, diversificată și demilitarizată. Se remarcă, de asemenea, stabilizarea financiară și macroeconomică și standarde de viață adecvate. [2]

În baza celor expuse, putem să deducem că imaginea internațională a Republicii Moldova pe arena internațională cunoaște o evoluție ambiguă cu elemente de recunoaștere negativă. Cu scopul de a îmbunătăți imaginea negativă creată este necesar să fie elaborată strategia de stat în acest domeniu cu scopul de a consolida și intensifica activitatea organelor de stat ale Republicii Moldova.

În calitate de concluzii, putem menționa:

- criza imaginii Republicii Moldova în Europa a pornit de la lipsa unor politici publice de promovare a prezenței țării noastre în spațiul mediat european/internațional, escaladată de activitatea nemijlocită a emigranților moldoveni peste hotarele țării;
- deficitul de imagine al Republicii Moldova în afara hotarelor țării este susținut și de lipsa informațiilor și a cunoștințelor străinilor despre valorile noastre naționale;
- alterarea sentimentului național al moldovenilor în spiritul patriotic condiționează lipsa de reacție a cetățenilor față de opinia străină care incriminează comportamentul și trăsăturile noastre distincte;
- imaginea Republicii Moldova se poate îmbunătăți prin promovarea internațională a valorilor de patrimoniu național și prin identificarea factorilor potențatori de imagine negativă, dar și dezvoltarea diplomației culturale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bohlke R., Studiu de integrare europeană, Universitatea din Hamburg, Germania, 2010. <http://www.rrz.uni-hamburg.de/AEGEE/CSI-MOLD/md-geo.htm> (accesat la 21.02.2014).
2. Bușcăneanu S., Imaginea statului Republica Moldova ca factor al integrării europene, Chișinău: Institutul de Politici Publice, 2012. www.ipp.md/.../europeana/Capitolul%20%20VI... (accesat la 27.02.2014).
3. Martens M., Frankfurter Allgemeine Zeitung. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/moldau-siegend-verlieren-1830840.html> (accesat la 25.02.2014).
4. Pike S. Destination image analysis: a review of 142 papers from 1973-2000. In: Tourism Management № 23(5), p. 541-549. prints.qut.edu.au/6346/01/6346.pdf
5. Petit M. L'Europe interculturelle. Mythe ou réalité? Paris: Les Editions d'Organisation, 1991, 294 p.
6. Serebrian O. Basarabia, un autor american și o carte pentru toată lumea. În: Flux, 24 noiembrie 2000.
7. Анишина Д. Основные элементы имиджа государства. lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2011/1225/1430_6eae.pdf (accesat la 15.02.2014).
8. Балюк С. Возможности социологического подхода к изучению феномена образа страны. În: Имидж государства/региона в современном информационном пространстве. Материалы симпозиума. Санкт-Петербург: Роза мира, 2010, с. 8-11.

9. Василенко Е. Имидж России в мировых каналах коммуникации. Имидж России: поиск инновационных технологий: материалы научной конференции кафедры российской политики факультета политологии МГУ имени М. В. Ломоносова 19 марта 2013 г. Пушкино: Центр стратегической конъюнктуры, 2013 с. 4-15.
10. Драгачёва О. Внешнеполитический имидж государства и его лидера: технологии формирования и позиционирования. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. Москва, 2006, 190 с.
11. Лябухов И. Государственная политика по формированию имиджа Российской Федерации на международной арене. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Пермь, 2011, 23 с.
12. Михайленко Т. Компоненты имиджмейкинга государства и их реализация в российской практике În: Имидж государства/региона в современном информационном пространстве. Материалы симпозиума. Санкт-Петербург: Роза мира, 2010, с. 64-68.
13. Черевко Т. Информационно-аналитические программы федеральных телеканалов как инструмент формирования имиджа страны. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата филологических наук. Москва, 2013, 22 с.

NORMELE ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL ȘI NORMELE IMPERATIVE (*JUS COGENS*) ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL

Oleg BONTEA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

Public international law is not a simple agglomeration of legal norms, but a system of rules, with particular characteristics and certain their hierarchy. International law rules are any juridical norms, rules of conduct that establish rights and obligations for participants in relationships that regulate them. If from this point of view, they are similar rules of national law between these sets of rules are differences.

Keywords: *International law rules, rights and obligations, subjects of international law, the parties agreement.*

Normele în dreptul internațional. Trăsătura caracteristică a procesului normativ internațional se bazează pe faptul că norma juridică internațională este creată exclusiv prin acordul de voință a statelor. Doar subiecții dreptului internațional acordă anumitor reguli caracterul obligatoriu, cu alte cuvinte, subiecții își exprimă acordul cu privire la obligativitatea juridică a acestor reguli de conduită. Acordul poate fi exprimat în mod expres (tratatul) sau tacit (cutuma). Corespunzător, normele aflate în tratat poartă denumirea de norme convenționale, iar cele exprimate în cutumă se numesc norme cutumiare. [5, p. 39]

Crearea normei convenționale de drept internațional este un proces care are loc în sistemul interstatal, este o parte componentă a funcționării sale. Acest proces are loc în conformitate cu normele dreptului internațional, care reglementează modul de formare a normelor de drept. Subiecții acestui proces sunt statele și organizațiile internaționale, totodată, este necesar să notăm că rolul principal în crearea normelor de drept internațional aparține statelor, deoarece ele elaborează și adoptă cel mai mare număr de norme de drept internațional. [4, p.16]

Majoritatea normelor de drept internațional sunt create în **două etape:**

- a) realizarea acordului de voință a subiecților de drept internațional cu referire la regula de conduită;
- b) exprimarea consimțământului subiecților de drept internațional cu privire la obligativitatea juridică a regulii de conduită. Uneori aceste două etape pot să coincidă în timp, de exemplu, atunci când tratatul internațional intră în vigoare din momentul semnării sale. În acest caz, semnarea tratatului semnifică acordarea definitivă a textului tratatului și atribuirea acestuia forței juridice de normă internațională convențională. [3, p.15]

De asemenea, există norme internaționale, create în trei etape. Acesta este cazul normelor imperative (normele *jus cogens*). Normele imperative au o forță juridică superioară față de celelalte norme de drept internațional; toate normele noi apărute în dreptul internațional trebuie să fie în strictă corespundere cu cele imperative. Procesul de creare a normei imperative poate fi prezentat în felul următor:

- realizarea acordului de voință a subiecților de drept internațional cu referire la regula de conduită;
- realizarea acordului de voință a acestor subiecți privind atribuirea acestei reguli a forței juridice supreme în sistemul de drept internațional;
- exprimarea consimțământului subiecților de drept cu privire la obligativitatea regulii de conduită. [3, p.15]

Norma de drept internațional este respectată de către subiecții de drept în baza principiului *pacta sunt servanda*. Un șir de norme de drept internațional public poartă denumirea de principii, reieșind din importanța lor juridică, de exemplu, principiul neagresiunii, principiul soluționării diferendelor pe cale pașnică etc.

Normele imperative (*jus cogens*) în dreptul internațional. Și în dreptul internațional, ca și în dreptul intern, găsim norme imperative și norme supletive.

În Convenția de la Viena din 1969 asupra dreptului tratatelor normele imperative sunt definite ca „**norme acceptate și recunoscute de comunitatea internațională a statelor în ansamblul său**” ca norme „**de la care nu este permisă nicio derogare**” și care **nu pot fi modificate decât printr-o nouă normă a dreptului internațional general având același caracter (art. 53 și 64).**

Din această definiție rezultă că normele imperative sunt norme de drept internațional general, cu valoare universală. Fundamentul caracterului imperativ al normelor este recunoașterea și acceptarea lor de către comunitatea internațională ca norme de la care nu este permisă nicio derogare.

Rezultă că normele imperative reprezintă acele norme de drept internațional general situate pe o categorie superioară, atât față de normele de drept internațional general, de la care statele pot deroga – numite norme dispozitive, cât mai ales față de normele cu caracter restrâns – bilaterale – care nu pot fi în conflict cu cele imperative. Sancțiunea pentru asemenea situație este nulitatea actului prin care statele ar încerca să deroge de la normele imperative. Convenția din 1969 prevede în mod expres că este nul orice tratat care, în momentul încheierii sale, este în conflict cu o normă imperativă. De asemenea, orice tratat existent, care este în conflict cu o nouă normă imperativă a dreptului internațional general, devine nul și ia sfârșit.

Normele imperative se definesc deci în raport de normele cu caracter restrâns, prin care unele state ar încerca să deroge de la normele imperative deci să stabilească un alt regim juridic internațional *inter se*. Alături de normele imperative ale dreptului internațional general există norme dispozitive – în fapt marea majoritate au acest caracter – de la care statele pot deroga prin tratate între ele. Față de normele cu caracter dispozitiv, statele pot crea regimuri juridice diferite, derogatorii, în raporturile dintre ele. [2, p. 68]

Conceptul de normă imperativă nu are în vedere actele individuale, de încălcare a normelor, care sunt acte ilicite. Toate normele dreptului internațional fie ele imperative, fie ele dispozitive (norme de drept internațional de la care se poate deroga), fie norme cu caracter restrâns – au caracter obligatoriu, iar actele de încălcare a lor atrag răspunderea internațională a statului. Actele de încălcare nu constituie însă derogări, căci un stat nu poate să deroge singur de la o normă pe care a acceptat-o.

Ceea ce aduce un plus conceptului de normă imperativă față de caracterul ilicit al actelor de încălcare a normelor, este caracterul ilicit al tratatelor prin care statele ar încerca să deroge de la aceste norme, sub sancțiunea nulității. [2, p. 61 și urm.]

Nici convențiile internaționale, nici practica statelor nu oferă un criteriu simplu pentru a permite recunoașterea unei norme a dreptului internațional ca normă imperativă.

Unii autori s-au referit la *criterii legate de importanța normei* respective, a valorilor pe care ea le protejează, de caracterul esențial al normei pentru ansamblul statelor lumii, de relația normei respective, de obiective fundamentale ale dreptului internațional. Asemenea considerente au însă un caracter extrem de general și de subiectiv, pentru a putea servi drept criteriu în stabilirea normelor imperative.

Alți autori s-au referit la *criterii de ordin tehnic*, formal, cum ar fi articolele 20 din Pactul Societății Națiunilor și 103 din Carta O.N.U., prin care se prevede că dispozițiile tratatelor respective prevalează asupra oricăror altor dispoziții, în caz de incompatibilitate. Dacă am accepta existența unor asemenea clauze drept criterii, ar însemna să conchidem că toate prevederile tratatelor respective sunt norme imperative, ceea ce, evident, nu corespunde realității.

În consecință, nu sunt stabilite criterii ale normelor imperative, care să le distingă de cele dispozitive. Pentru a determina, dacă o normă este imperativă, este necesar să examinăm în fiecare caz practica internațională și manifestările convingerii juridice a statelor cu scopul de a stabili dacă acestea cuprind elemente care exprimă acceptarea și recunoașterea caracterului imperativ al normei. [2, p. 68]

Efectul normelor imperative este acela de a interzice încheierea de acorduri derogatorii între state, sub pedeapsa nulității și de a împiedica formarea de norme cutumiare restrânse derogatorii.

În fond, normele imperative stabilesc *două* feluri de *obligații*: una, care caracterizează toate normele, și anume **obligația de a avea un anumit comportament** în relațiile internaționale, și cealaltă – **de a nu crea un regim juridic diferit** de cel stabilit de norma imperativă, deci de a nu deroga de la aceasta.

În majoritatea lor, normele de drept internațional general au caracter dispozitiv și derogările de la ele sunt admise. Acordurile derogatorii produc efecte în relațiile dintre părți.

În ceea ce privește normele imperative, ele au ca efect interzicerea oricăror norme derogatorii. Tratatul care și-ar propune să deroge de la ele nu îndeplinesc o condiție esențială de validitate, sancțiunea fiind **nulitatea** lor *ab initio*. Ele sunt lipsite, de la început, de orice efect juridic. Desigur, pot exista acte unilaterale de încălcare a unei norme imperative. Aceste acte sunt sancționate, ca și orice alte încălcări ale dreptului internațional. Ele nu constituie însă derogări, căci sunt acte unilaterale și nu pot conduce la formarea de norme cutumiare restrânse.

În cazul unor norme imperative noi, efectul față de tratatele sau cutumele anterioare, aflate în contradicție cu noile norme imperative este diferit. Are loc o stingere a acestor tratate sau norme derogatorii, de la data stabilirii normei imperative, deoarece din acest moment ele nu mai îndeplinesc condiția de validitate, fiind contrare normei imperative. Din momentul respectiv, statele nu mai sunt obligate prin tratatele sau normele cutumiare derogatorii.

Deci normele imperative nu au un efect retroactiv, dar din momentul apariției lor se aplică la orice regimuri care ar fi derogatorii. Situații create anterior, pe baza vechilor norme, nu pot fi menținute decât dacă nu sunt în conflict cu norma imperativă.

Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor prevede jurisdicția obligatorie a Curții Internaționale de Justiție în cazul diferendelor cu privire la normele imperative.

Desigur, aceasta este precedată de o procedură de notificare de către o țară interesată celeilalte țări, prin care indică măsura pe care dorește să o ia față de tratatul pe care-l consideră în conflict cu norma imperativă. Dacă există obiecții, statele trebuie să recurgă la mijloace pașnice de reglementare a diferendului. În ceea ce privește alte diferențe referitoare la validitatea tratatelor, statele trebuie să recurgă la conciliere, iar în ceea ce privește diferențele asupra aplicării normelor imperative, se prevede recurgerea la jurisdicția obligatorie a Curții Internaționale de Justiție.

O serie de state, la ratificare, au făcut rezerve la această clauză. Alte state au respins astfel de rezerve, ca fiind inacceptabile și au declarat că vor aplica, față de statele ce au formulat rezerve, prevederile Convenției din 1969 referitoare la normele imperative.

Nulitatea tratatelor derogatorii de la normele imperative poate fi invocată de orice sfat, dată fiind importanța acestor norme. Statele în cauză pot folosi procedurile disponibile pentru a contesta validitatea unui tratat derogator. Celelalte state pot să reacționeze prin nerecunoașterea efectelor unui asemenea tratat, a consecințelor sale.

Ele pot ridica problema nulității unor asemenea tratate în cadrul O.N.U. sau sub alte forme. Studiul normelor imperative trebuie făcut în paralel cu identificarea unor norme care au acest caracter. Fără aceasta ar rămâne un studiu teoretic, a cărui aplicabilitate în practică ar fi îndoielnică și dificilă.

Sunt considerate norme imperative, în primul rând, principiile fundamentale ale dreptului internațional cum sunt nerecurgerea la forță sau amenințarea cu forță, egalitatea suverană, neintervenția în treburile interne, reglementarea pașnică a diferendelor, dreptul popoarelor de a dispune de ele însele, *pacta sunt servanda*, respectarea drepturilor și libertăților omului.

Statele nu pot deroga de la aceste principii în acordurile dintre ele, în relațiile dintre ele, în relațiile bilaterale sau locale. Aceasta decurge din importanța pe care ansamblul statelor o acordă acestor principii pentru reglementarea raporturilor internaționale.

Desigur, trebuie bine înțelese conținutul fiecăruia din aceste principii, precum și relația strânsă dintre ele. De exemplu, numeroase acorduri de colaborare creează pentru state obligații reciproce; pot fi acestea considerate ca derogatorii de la principiul egalității suverane? O serie de documente internaționale au creat mecanisme de urmărire a respectării de către state a drepturilor omului, chiar de examinare a unor plângeri contra unui stat, provenind de la persoane particulare sau de la un alt stat. Reprezintă acestea intervenții în treburile interne sau forme de colaborare internațională, de asigurare a respectării obligațiilor asumate? Principiul respectării drepturilor și libertăților omului are un conținut extrem de vast și variat, în care diferitele drepturi, deși interdependente, nu au același grad de obligativitate pentru state. De la unele nu se poate deroga, nici în plan național, nici prin acorduri între state; altele nu au acest regim.

Aceste principii nu au un caracter absolut; ele însele stabilesc unele limite ale acțiunii și ale drepturilor statelor. În cadrul cooperării dintre state, acestea își asumă noi obligații reciproce. De asemenea, fiecare principiu trebuie înțeles și aplicat în strânsă legătură cu celelalte principii. De exemplu, principiul *pacta sunt servanda* obligă statele la respectarea angajamentelor pe care și le-au asumat. Respectarea acestor angajamente nu contravine principiului suveranității și nu reprezintă o derogare de la acesta.

Desigur, pentru fiecare dintre aceste principii există anumite elemente esențiale de la care statele nu pot deroga

În al doilea rând, este vorba de norme care vizează drepturi ale tuturor statelor în domenii care nu fac obiectul suveranității statelor (libertatea mărilor, interzicerea pirateriei).

În al treilea rând, este vorba de o serie de norme cu caracter umanitar, pe care ansamblul statelor le consideră indispensabile pentru a garanta respectarea drepturilor elementare la viață și la demnitate umană (interzicerea genocidului, a sclavajului, legile și obiceiurile războiului).

BIBLIOGRAFIE

1. Andronovici C., *Drept internațional public*, Iași: Editura GRAPHIX, 1993, 244 pag.
2. Diaconu I., *Drept internațional public*, București: Casa de editură și presă „Șansa” SRL, 1995, 309 pag.
3. Бирюков П. Н., *Международное публичное право*, Москва: Изд. «Юрист», 1998, 416 pag.
4. Каламкарян Р. А., Мигаев Ю. И., *Международное право*, Москва: издательство Эксмо, 2004, 688 pag.
5. *Международное право*, под ред. Ю. М. Колосова, Э. С. Кривчиковой, Москва: Изд. «Международные отношения», 2003, 489 pag.
6. Ушаков Н. А., *Международное право*, Москва: Изд. «Юрист», 2000, 304 pag.

SANȚIONAREA NERESPECTĂRII NORMELOR DE DREPT INTERNAȚIONAL

Oleg BONTEA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Larisa BONTEA,
lector universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

Binding character of international law rules lies in the decision of their authors firstly states to respect and to provide them binding. It is unlikely that states develop by consensus, or accept rules over time have become common character with intent to infringe. Once a rule of international law is justified in terms of the interests of the international community and is perceived as such by members of the international society, its compliance is not based primarily on coercion, penalties.

1. Împrejurări în care se recurge la sancțiune

Nerespectarea normelor dreptului internațional, ca și săvârșirea unor acțiuni inamicale împotriva altor state ori încălcarea drepturilor acestora, sunt acte care, potrivit dreptului internațional, dau dreptul statelor lezate, ca și comunității internaționale, de a lua unele măsuri de constrângere pașnică, cu caracter de sancțiune, fără a se recurge la război, dacă diferendul sau situația internațională ce au intervenit nu se pot rezolva prin mijloacele pașnice politico-diplomatice sau jurisdicționale consacrate.

Măsurile de constrângere vizează fie asigurarea legalității internaționale, fie înlăturarea actelor neamicale sau restabilirea drepturilor încălcate și obligarea statului în culpă de a repara prejudiciile cauzate.

Dreptul internațional cunoaște următoarele mijloace de constrângere pașnică, [2, p. 434] grupate în două categorii:

a) **fără folosirea forței armate:** retorsiunea, represaliile, embargoul, boicotul, ruperea relațiilor diplomatice, excluderea de la conferințele internaționale sau din organizațiile internaționale etc.;

b) **cu folosirea forței armate:** represaliile armate, blocada maritimă pașnică, demonstrațiile cu forțele armate și ocuparea militară a teritoriului.

În dreptul internațional clasic, statele puteau să recurgă în mod individual la asemenea mijloace de constrângere fără vreo restricție. Odată cu interzicerea recurgerii la forță în relațiile internaționale, folosirea în mod individual de către state a mijloacelor de constrângere bazate pe forța armată a devenit contrară dreptului internațional, iar mijloacele de constrângere fără folosirea forței armate au suferit transformări importante, în sensul îngustării câmpului de utilizare a acestora. [3, p. 244]

Potrivit dreptului internațional contemporan, statele pot recurge în mod individual numai la măsuri de constrângere care nu sunt bazate pe forța armată și aceasta în mod cu totul excepțional, în strânsă legătură cu Organizația Națiunilor Unite, atunci când sunt obiectul unor presiuni sau ilegalități din partea altui stat care nu au ajuns încă în faza unui atac armat. [2, p. 118]

Mijloacele de constrângere, cu sau fără folosirea forței armate, pot fi însă utilizate în cadrul măsurilor colective luate de Organizația Națiunilor Unite, Consiliul de Securitate putând să decidă, în acest sens, în baza art. 41 și 42 ale Cartei O.N.U.

Restabilirea ordinii normative, după producerea violării normelor de drept internațional, în condițiile în care în societatea internațională nu există autorități publice cu atribuții executive și judiciare ca cele existente în cadrul unui stat, ridică, cel puțin, **două probleme:** cine califică un act sau un fapt ilicit și cine este abilitat să aplice sancțiunea și ce fel de sancțiune se aplică.

2. Mijloacele de constrângere fără folosirea forței armate

2.1. Retorsiunea. Retorsiunea este o măsură de răspuns a unui stat față de actele neamicale ale altui stat. Actul neamical căruia i se răspunde prin retorsiune nu constituie o încălcare a normelor dreptului internațional sau a unui tratat internațional și poate consta în persecuții ale propriilor cetățeni în statul respectiv, expulzarea unor diplomați, adoptarea unor măsuri legislative neprietenești etc.

Așadar, prin **retorsiune** se înțelege *reacția unui stat, legală din punctul de vedere al dreptului internațional, prin care acest stat răspunde unui act inamical sau unei încălcări a dreptului internațional de către alt stat.* Actele de retorsiune au deci un caracter licit.

În literatura de specialitate, retorsiunea este definită nuanțat. Astfel, în opinia lui G. Politis, retorsiunea constă într-o folosire riguroasă de către un stat a dreptului său de a răspunde unor acte considerate neamicale între subiectele de drept internațional. Potrivit unei alte opinii, retorsiunea constă în reacția față de un refuz de aplicare a dreptului internațional, printr-o măsură destinată să sancționeze, totodată, acest refuz și să determine aplicarea dreptului. În

doctrina engleză retorsiunea este considerată ca un termen tehnic pentru o măsură primitivă, luată de un stat împotriva actelor lipsite de curtoazie sau inechitabile ale unui alt stat.

Retorsiunea poate consta în acte neamicale, dar legitime, cum ar fi: ruperea relațiilor diplomatice, revocarea privilegiilor diplomatice și consulare, instituirea unui embargo sau întreruperea unui ajutor economic, atunci când o asemenea măsură nu încalcă prevederile unui tratat. [1, p. 13]

2.2. Represaliile. Represaliile sunt acte ale unui stat care, desprinse din contextul în care se desfășoară, ar trebui considerate ilegale, dar care pot fi justificate uneori în cazul în care acestea constituie un răspuns la conduita contrară dreptului internațional al altui stat. [1, p. 14]

Represaliile sunt măsuri de constrângere luate de un stat împotriva altui stat în scopul de a obține repararea unei daune cauzate prin acte sau omisiuni ilicite din punctul de vedere al dreptului internațional săvârșite de acel stat sau de a preveni repetarea unor asemenea acte. Represaliile pot avea un caracter politic, economic, juridic, dar nu pot avea caracter militar, întrucât ar încălca prevederile menționate la art. 2, alin. (4) din Cartă.

Represaliile se deosebesc de retorsiune prin aceea că ele constituie măsuri de răspuns la acte considerate ca fiind contrare dreptului internațional și nu la simple acte inamicale.

Pentru a fi legală, recurgerea la acte de represalii este supusă unor condiții. Un stat poate executa acte de represalii numai dacă:

- este el însuși lezată de actul ilegal al altui stat și s-a adresat în prealabil acelui stat, care nu s-a conformat cererii sale;
- se păstrează o proporție între represalii și actul ilegal, astfel ca represaliile să fie comparabile cu prejudiciul suferit (principiul proporționalității);
- represaliile sunt îndreptate numai împotriva statului care a comis actul ilicit, nu și împotriva unui stat terț;
- nu se recurge sub nicio formă la forța armată.

Represaliile licite pot consta în acte foarte variate, între care sechestrarea unor bunuri sau valori aparținând statului în culpă, întreruperea relațiilor comerciale ori a comunicațiilor de orice fel cu acesta, expulzarea resortisanților celui alt stat, refuzul de a executa un tratat etc.

Represaliile nu se realizează numai prin acte identice cu cele pe care le-au generat. Ele pot îmbrăca și alte forme.

Unul dintre dezavantajele serioase pe care le reprezintă retorsiunea și represaliile aplicate direct de un stat în numele dreptului la autoapărare constă în faptul că rezultatul acestora este dependent de raportul de putere dintre cele două părți. Acțiunile sunt eficiente mai ales atunci când balanța puterii se înclină în favoarea statului care le aplică. [4, p. 6; 1, p. 14]

2.3. Embargoul. Embargoul este măsura prin care un stat reține navele comerciale ale altui stat în porturile sau în marea sa teritorială împreună cu încărcătura lor, în scopul de a-l determina pe acesta să pună capăt unei încălcări a dreptului internațional și să repare prejudiciul cauzat prin aceea încălcare.

Prin extensiune, embargoul poate consta în reținerea bunurilor și a valorilor de orice fel destinate statului împotriva căruia se aplică o asemenea măsură. Embargoul constituie o măsură legală și în condițiile dreptului internațional contemporan, ea neimplicând măsuri de utilizare a forței.

2.4. Boicotul. Boicotul constituie un mijloc de constrângere internațională constând în întreruperea relațiilor comerciale între state, ca și în întreruperea comunicațiilor feroviare, maritime, poștale, telegrafice, prin radio sau alte asemenea mijloace, pentru a se pune capăt unei încălcări a normelor dreptului internațional.

Boicotul poate fi aplicat și în baza unei hotărâri luate în cadrul organizațiilor internaționale. Astfel, conform Pactului Societății Națiunilor, Consiliul Societății putea lua măsuri de boicot împotriva unui stat care ar fi recurs la război fără respectarea dispozițiilor privind rezolvarea pe cale pașnică a diferendului în care era antrenat.

Potrivit art. 41 al Cartei O.N.U., Consiliul de Securitate poate să decidă întreruperea totală sau parțială a relațiilor economice și a comunicațiilor feroviare, maritime, aeriene, poștale, telegrafice, prin radio, precum și a altor mijloace de comunicații ale statelor-membre, ca măsură de constrângere împotriva unui stat care a comis un act de amenințare a păcii, de violare a păcii sau de agresiune.

2.5. Ruperea relațiilor diplomatice. Ruperea relațiilor diplomatice este o măsură pe care statele o pot lua în cazul în care relațiile lor cu alte state cunosc un grad deosebit de deteriorare, fiind un act apreciat ca foarte grav în consecințe.

Ruperea relațiilor diplomatice poate constitui însă și o măsură de constrângere luată față de un stat pentru încălcarea de către acesta a legalității internaționale, cu scopul de a-l determina să pună capăt actelor sale ilegale.

Măsura poate fi dispusă cu caracter de sancțiune și de către O.N.U. sau de către organizațiile regionale de securitate, împreună cu măsurile de boicot sau separat de acestea, în cadrul acțiunii de menținere a păcii și securității internaționale.

2.6. Excluderea de la conferințele internaționale sau din organizațiile internaționale. Este o măsură de constrângere care nu a existat în dreptul internațional clasic, ea apărând odată cu amploarea deosebită pe care au luat-o conferințele și organizațiile internaționale în epoca contemporană.

A fost folosită în sistemul Societății Națiunilor, dar cu deosebire în cadrul Organizației Națiunilor Unite sau al altor organizații internaționale în ultimele decenii.

3. Mijloacele de constrângere cu folosirea forței armate

3.1. Represaliile armate. De-a lungul istoriei, represaliile cu folosirea forței armate au fost permise, ele fiind considerate legale în baza dreptului la autoajutorare (*selfhelp*) al statelor, care permitea adoptarea oricăror măsuri de forță atunci când se aprecia că există un pericol din partea altui stat.

Represaliile bazate pe forța armată au fost interzise parțial prin Convenția a II-a de la Haga din 1907 referitoare la

limitarea folosirii forței pentru obținerea plății unor datorii contractuale. Ele au fost interzise de o manieră generală în baza Cartei O.N.U., ca fiind contrare scopurilor și principiilor acesteia, care impun statelor obligația de a se abține în relațiile lor de la folosirea forței armate, inclusiv cu titlu de represalii.

Dacă folosirea forței armate în cadrul represaliilor atinge un anumit grad de gravitate și intensitate, aceasta poate constitui nu numai o încălcare a interdicției generale de a folosi forța în relațiile internaționale, ci și un act de agresiune armată.

3.2. Blocada maritimă pașnică. Prin blocadă maritimă pașnică se înțelege ansamblul de măsuri vizând împiedicarea de către un stat, cu forțele sale navale militare, fără a se afla în război cu un alt stat, a oricărui comunicații cu litoralul și porturile respectivului stat, pentru a determina pe celălalt stat să renunțe la o acțiune concretă prin care i se încalcă drepturile proprii sau se aduce atingere legalității internaționale.

Blocarea porturilor sau a coastelor altui stat implică posibilitatea pentru statul care a recurs la o asemenea măsură de a reține și sechestra navele statului blocat, care ar intra sau ar ieși din porturile acestuia ori din marea sa teritorială.

Consiliul de Securitate al O.N.U. poate însă, potrivit art. 42 al Cartei, să dispună efectuarea unei blocade maritime pașnice cu forțele militare navale ale statelor-membre ale organizației, ca o măsură de constrângere cu folosirea forței armate în condițiile prevăzute de Capitolul VII al Cartei O.N.U.

3.3. Demonstrațiile cu forțele armate. Demonstrațiile cu forțele armate constau în desfășurarea de efective militare, mișcări de trupe, aducerea în apropierea graniței cu un alt stat a unor forțe militare navale, aeriene sau terestre, ori alte asemenea manifestări, pentru a-i impune o anumită conduită considerată ca legală ori pentru a-l determina pe acesta să înlăture unele măsuri luate anterior prin care au fost lezate interesele altui stat.

3.4. Ocuparea militară a teritoriului altui stat. În dreptul internațional clasic, ocuparea militară a teritoriului sau a unei porțiuni din teritoriul altui stat a fost folosită ca mijloc de constrângere în timp de pace, fără o declarație de război, cu caracter de represalii împotriva încălcării unor drepturi ori a neîndeplinirii unor obligații sau ca o garanție că statul respectiv își va corecta conduita ilegală.

O asemenea măsură era considerată legală atâta timp cât dreptul internațional clasic permitea ca, în virtutea dreptului de autoapărare sau autoprotecție al statelor, care avea un sens mult mai larg decât dreptul la autoapărare individuală sau colectivă prevăzut de Carta O.N.U., fiecare stat să poată recurge în mod unilateral la măsuri bazate pe forța armată împotriva altui stat, chiar și atunci când acesta nu săvârșea un act de agresiune.

4. Restabilirea ordinii normative prin acțiuni ale organizațiilor internaționale

Dintre măsurile coercitive, aplicate prin intermediul organizațiilor internaționale cele mai importante și mai încărcate de consecință sunt cele aplicate în cadrul O.N.U. de către Consiliul de Securitate în temeiul prerogativelor conferite acestui organ prin capitolul VII al Cartei O.N.U. Potrivit art. 39 al Cartei, Consiliul de Securitate, a cărui principală responsabilitate rezidă în menținerea păcii și securității internaționale, intervine atunci când constată că o anumită situație internațională reprezintă: „o amenințare împotriva păcii;” „o încălcare a păcii;” „un act de agresiune.”

După constatarea faptelor și încadrarea lor juridică într-una dintre cele trei categorii enunțate, înainte de a trece la punerea în aplicare a măsurilor de securitate colectivă prevăzute de Cartă (capitolul VII), Consiliul de Securitate poate invita părțile interesate să se conformeze măsurilor provizorii pe care el le consideră necesare și de dorit. În lipsa unui răspuns corespunzător din partea statului, ale cărui acțiuni reprezintă o amenințare împotriva păcii, o încălcare a acestuia sau un act de agresiune, Consiliul poate trece la o serie de măsuri cu caracter politic, economic sau militar, care îmbracă forma sancțiunilor.

Sancțiunile pe care le poate impune Consiliul de Securitate, în baza puterilor ce-i sunt conferite prin prevederile capitolului VII al Cartei, pot fi împărțite în două categorii, în funcție de folosirea sau nefolosirea forței militare. În cea din urmă categorie intră măsurile de ordin politic și economic, cum ar fi: întreruperea totală sau parțială a relațiilor economice și a comunicațiilor feroviare, maritime, aeriene, poștale, telegrafice, radio și altor mijloace de comunicație, precum și ruperea relațiilor diplomatice (art. 41). Cealaltă categorie se referă la acțiunile pe care le întreprinde Consiliul prin aplicarea forței militare (navale, aeriene sau terestre) și poate cuprinde demonstrații, măsuri de blocadă și alte operațiuni executate de forțe aeriene, maritime sau terestre ale membrilor Națiunilor Unite (art. 42).

Măsurile dispuse de Consiliu, indiferent de caracterul lor militar sau nemilitar, sunt obligatorii pentru toate statele-membre ale O.N.U. Pentru aplicarea celor cu caracter militar, statele-membre sunt obligate să pună la dispoziția Consiliului de Securitate la cererea acestuia în conformitate cu un acord sau cu acorduri speciale, „forțe armate, asistență și înlesniri, inclusiv dreptul de trecere necesare pentru menținerea păcii și securității internaționale” (art. 42).

Organizațiile internaționale, în general, dar mai ales organizațiile internaționale cu competențe specializate în anumite domenii ale relațiilor internaționale, pot aplica membrilor lor o serie de alte sancțiuni, prevăzute, evident, de actele lor constitutive, cum ar fi pierderea anumitor avantaje decurgând din calitatea de membru, suspendarea temporară a dreptului de vot ori a calității de membru sau chiar excluderea din organizație. [1, p. 14-16]

BIBLIOGRAFIE

1. Miga-Beșteliu R. *Drept internațional, introducere în dreptul internațional*. București: Editura All, 1998, 504 pag.
2. Geamănu Gr., *Drept internațional public*, vol. II. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1983, 599 pag.
3. Crețu V. *Drept internațional public*. București: Editura Fundației „România de mâine”, 1999, 314 pag.
4. Akerhurst M. *A modern introduction to international law*, 1997, 441 pag.

INTERNATIONAL SECURITY ORGANIZATIONS: FROM COMMUNITY BUILDING TO IDENTITY FORMATION

Valeriu MIJA,
Master Degree in International Security,
PhD student
Moldovan State University

Valentina TEOSA,
PhD in Political Science, University Professor,
Moldovan State University,
Head of International Relations Faculty

SUMMARY

The research analyzes evolution of international security organizations in the modern historical periods. The research focuses on the United Nations and on European international environment. Majority international relations' experts consider that European enlightenment's ideas on collective and cooperative security became the foundation for several historical attempts to create a global international security organization. Such international institution would transform the anarchical world order into an organized international order, where legal and morale norms would have the supremacy over political intentions to resolve disagreements by military conflicts. As a result, international cooperation prospectively contributes to international community building, which influences national identities. Importantly, development of common values and national identity becomes a pre-requisite to achieve international cooperative security.

Keywords: International Security, International Organizations, Cooperative Security, Collective Security.

International security organizations and treaties, as additional enforcing elements of international security, have been historically developed to comprehensively safeguard world's stability. The ideas of European enlightenment about collective defense, collective and cooperative security have evolutionary become the basis for such modern international arrangements. *Collective defense* has traditionally been a political-military alliance of several countries on mutual solidary principle against potential adversaries. In fact, the main aim of alliances was previously the idea of mutual defense in traditional *balance-of-power* of states of the *anarchical* world order since the Peloponnesian War. In turn, the ideas of Emmanuel Kant about an international system based on public laws and on transparent diplomacy without secrets became the foundation for a collective and a cooperative security with moral national powers' supports. Traditionally, several competing schools of the International Relations Theory, Realism, Liberalism and Constructivism, were arguing about international security and organizations' effectiveness.

Many international security academics and experts have closely evaluated performances of the United Nations (UN), the primary security mechanism of modern *International Order*, and its predecessors, the Concert of Europe and the League of Nations. Also, NATO as the tool of the collective defense and OSCE as the element of the cooperative security in Europe have been compared to demonstrate their conceptual distinctions. The European Union (EU) as the accomplishment of the cooperative security in traditional Kantian-Wilsonian ideas has also been examined. Latter one reveals that international cooperative security is possible if an international community of states with common national identities and a moral cause is achieved. Therefore, to attain a morality principle in international cooperative security, it is essential to form a common identity among states wishing to participate in such international arrangement.

The UN as a „first global political system has taken the form of global system of states“. [2, 20] In this regard, an Australian professor Hedley Bull pointed on the expansion and contribution of European states to the global scale security system with a moral principle. Meanwhile, many centuries ago Arab civilization, Greek ancient civilization and even Roman Empire were not less progressive than European one; however, they did not succeed in creating an international order but mostly used their power to accomplish their national interest in the existed world order. Thus, the academic argument an international order is a reflection of the world order with morale principle is very subjective. Therefore, it appears naturally idealistic.

“Indeed, the establishment of the United Nations Organization in 1945 was the central act of recognition by the war-surviving generation that something striking had to be done to avoid the recurrence of such disasters. ...the UN charter at once became the authoritative statement of law for conduct of international relations, at the same time as it authorized the establishment of all the new organs which were to assist them” [1, 67].

In fact, it was very realistic attempt to change that world order by creating a new international order, where the UN would be a *four-police* organization to maintain order. Some experts argue that the UN was initially an American idea since President Roosevelt himself talked often of the need for:

“*Four Policemen* – the United States, the Soviet Union, Britain, and China – to order the postwar world. He did not mind fitting his scheme into the framework of some kind of League of Nations, but he envisioned a league of awesome power” [6, 3].

Despite Kant-Wilsonian moral ideas and liberal approach, big nations admitted the realistic nature of the existed *anarchical* world order, where wars have been inevitable and hardly preventable. Certainly, there have been many expectations about UN's objectives and performances. Possible, after World War II, the winning nations did not pragmatically evaluate if liberal ideas would be able to supersede the realistic approach mentality. The UN formation process seems differently from formation processes of democratic republics with constitutions, as the modern examples - the European Union (EU) and the United States of America (U.S.). Architects of those processes had thoroughly evaluated state/trans-state formations, predicting different crisis situations and complex scenarios. In these cases, Hedley Bull, Emmanuel Kant, Woodrow Wilson arguments would be very relevant about morality and effectiveness because of the constitutionally-balanced mechanisms. Those were mostly created in a relatively-consensus atmosphere among majority politicians, allowing the EU and U.S. to become so. It was mainly due to regulated responsibilities among main power branches: legislative, executive, and judicial. Meantime, according to Hedley Bull and Emmanuel Kant principles, a *society* is more than just a state, and, therefore, consensus is possible. Therefore, the research assumes the US constitution's founders, despite their liberal ideas, must have thought about reality of future generations' actions that would be based on the human nature, which had sometimes been immoral.

The UN formation occurred differently since the international and world orders in 1945 were *anarchical* without either political or legal central authorities. Therefore, the major powers attempted to repeatedly create an international security institution that would at least balance the world order preventing tragedies and atrocities. Compromise was very hard to achieve due to long-lasting distrusts and fears about relative gains and losses among states. Therefore, it was possible to proceed only by a parliamentary approach of a multi-ethnic society, which presumes *consensus* and *veto right* principles. In this regard, an international organization's agreement is more flexible at the initial formation stage but not guaranteed throughout further development because evolutions of states' identities (Kant ideas) are slower. Thus, contradistinctions have been possible in the UN and other regional security organizations due to different national identities. Many liberalists and constructivists (moralists) probably underestimated that aspect while defining world and international orders after World War II compare to the adepts of the Realism school such as Robert Keohane and Kenneth Waltz.

Certainly, Hedley Bull and other experts were accurate while defining some UN's legislation as idealistic. Meantime, this research considers the UN *parliamentarian* model was the optimal solution in that time due to absence of obviously-strong world hegemonic countries in that *anarchical* world. Furthermore, a hypothetic creation of a strongly-dominative central authority – an international organization – in an anarchical world order would initially facilitate a structural organization process but could also polarize the international system – Cold War example. Meanwhile, the UN *parliamentarian* system development can demonstrate stable and efficient results only in the perspective view since world order and its reflective international order consists of evolutionary national identities. Eventually, changing national identities influence the international system. For this reason, comparative analysis of current European cooperative security system may be a potential scenario for the UN.

“A strong liberal or constructivist analysis of this problem would suggest that four decades of cooperation may have transformed a positive interdependence of outcomes into collective ‘European identity’ in terms of which states increasingly define their ‘self-interest’. Even if egoistic reasons were its starting points, the process of cooperating tends to redefine those reasons by reconstituting identities and interests in terms of new inter-subjective understandings and commitments” [13, 417].

Modern European cooperative security system can be defined as a combination of several interdependent international organizations: European Council, EU, NATO, and OSCE. Correspondingly, all these organizations have influenced domestic and foreign policies of the participating states toward avoiding conflicts. In fact, consensually-cooperative principle became a *leitmotif* in European security organizations. In such approach, a consolidated international order can be created in relatively-shorter period; nevertheless, national identities are usually changed gradually. Therefore, such principle indirectly presumes “denationalization” of states' security policy. Correspondingly, based on “security is indivisible” principle, international institutions will become supremacy in common decision makings on international security matters.

Certainly, European states have several times attempted creating cooperative security systems: the Concert of Europe (1815), the League of Nations (1919) had the same ideas. The argument of Hedley Bull about *society* states is relevant since neither of previous European attempts were even discussing states' internal regimes and morale values. The European Concert was a mosaic of states and the League of Nations (democratic states) could admit in Fascist Italy but could not attract Nazi Germany. That is one of the counter-arguments of constructivists – *idealists/moralists*, who argue democratic countries do not fight each other. However, Marxists similarly argued if every state had become communist the world would have been internationally solidary. This research does not reject the argument the European cooperative security is possible because the participating states are liberal democracies. Meanwhile, authors consider from the initial formation stage, international security organizations' consensus should be flexibly maintained long enough to allow participants' norms and identities become synchronized to a degree of a common community principle. Consequently, such system shall start attracting other countries into a cooperative security system. In fact, when an international system enlarges setting norms' requirements for new applicants is not a new approach:

"By the nineteenth century the orthodox doctrine of the positivist international lawyers was that international society was a European association, to which non-European states could be admitted only if and when they met a standard of civilization laid down by the Europeans – the test which Turkey was the first to pass when under Article VIII of the Treaty of Paris of 1856 she was admitted to, the public law and concert of Europe" [2, 32].

Compare to European security organizations, the UN does not set such requirements for several reasons. First, the UN has been the first global attempt to facilitate the world order. Next, its global role is to unite nation-states together for the purpose of the international security stabilization first and after that for consolidation. Therefore, common international identities and norms' changes may occur only in perspective. Finally, UN members considerably differentiate from each other. Meanwhile, to consider the UN as the main contributor to the international security is also very subjective since the Security Council's members have not achieved unanimity yet. Consequently, the UN is not able to qualify as a cooperative security with principles of: individual security, collective defense, collective security and promoting international stability [3, 10].

Contrary, the European international system consists of several overlapping organizations promoting stability. The Council of Europe monitors human rights' situations, OSCE sustains a security dialog, NATO remains a strong argument for a collective defense, and the EU is another form of political, economic and security transnational complex interdependence. In fact, if some organization fails, another one will co-react. In 1999, OSCE and the Council of Europe had a strong position toward some radical views in Austrian right wing elected government, but failed to create a hard position toward Kosovo crisis. In that regard, NATO took responsibility to react. In 2001 Macedonia's crisis, NATO was not the main actor in the conflict resolution due to continuing peacekeeping engagements in Bosnia and Herzegovina and Kosovo; meantime, the EU and OSCE strong reactions set conditions for the conflicting sides to find a compromise. Another argument is that Greece and Turkey do not militarily conflict with each other because of the cooperative security constraints. Greece is restrained by the EU and NATO memberships, while Turkey is restrained by the NATO membership and the EU candidacy, which requires even Greece vote.

European states have been trying to create such international security cooperative approach since nineteenth century, overcoming two devastating world wars in twentieth century. In 1945, it was unpredictable that Europe would not have a major war for fifty years. Likewise, the international order is also changeable. Thus, the UN and many other regional security organizations may become cooperative securities only in the long perspective by admitting consensus and synchronizing national identities and norms, which is pessimistically seen by the Realism School, however.

CONCLUSION

Nowadays, many social scientists are skeptical about international security organizations' effectiveness, including the UN. It occurs because they mostly employ a *structural* approach in their judgments expecting quick results from a newly-created international structure. The research admits that some UN's goals and objectives are indeed idealistic. Meanwhile, the UN Charter, Universal Declaration of Human Rights, Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide are visible achievements of modern humanity. Many new states, which have joined the UN, see these conceptually-legal documents as guidance for their national developments. Official states' authorities have become more attentive while managing domestic violence and crisis. That indicates the UN has the authority, even a relative one.

In summary, the world order's big powers received the unique opportunity to develop a new international order in twentieth century. The UN creation has relatively systematized the international security system. The distinctiveness of the new international order is the fact that no one *de jure* could exercise an absolute hegemony; and, an inter-state war was legally abolished. However, that new international security development presumed consensus, which has not been ease to achieve in the *anarchical* world order, consequently requiring patience. Meanwhile, the UN system like other regional security organizations have *de facto* started influencing many countries' identities and norms, which may be changed in the future to create aspirations for cooperative security developments similar to current European one. „Cooperative security requires belief in a common future and that cooperation offers the best possible means of achieving national interests" [3, 63]. Thus, international cooperation constructively builds international communities, which influence and shape common national identities.

BIBLIOGRAFIE

1. Best, Geoffrey. *War & Law since 1945*, Clarendon Press, Oxford, 1994, 434 p.
2. Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Macmillan, London, 1997, 335 p.
3. Cohen, Richard; Mihalka, Michael. *Cooperative Security: from Theory to Practice*, The Marshall Center Paper, no. 3, 2001.
4. Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*, Cornell University Press, 1996, 154 p.
5. Meisler, Stanley. *United Nations. The First Fifty Years*, Atlantic Monthly Press, New York, 1995, 386 p.
6. Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Inc., New York, 1979, 251 p.
7. Walt, Stephan. *The Origins of Alliance*, Cornell University Press, Ithaca, 1987, 321 p.
8. Wendt, Alexander. *Anarchy is What States Make of It*, In: "International Organization", Spring/1992, vol. 46, no. 2, p. 391-425.
9. Yost, David. *NATO Transformed*. Endowment of the United States Institute of Peace, Washington, 1998, 450 p.

EVOLUȚIA DIALOGULUI INTERPARLAMENTAR MOLDO-COMUNITAR. REALIZĂRI ȘI PERSPECTIVE

Natalia COLESNIC,
doctorandă, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The inter-parliamentary cooperation dimension is an important element in the EU-Moldova political dialogue and contributes to strengthening the relations between Moldova and the European Union. Since foreign policy is largely exercised by the executive, the parliament's social context offers many opportunities for more direct interaction with similar national, regional, and international parliaments in the European integration process. In this context, the paper mostly focuses on hindsight analysis of this interaction between the Moldovan Parliament and the European Parliament as a good source of positive practices and instruments for joint cooperation, which brings an added value to the national legislature.

Dimensiunea cooperării interparlamentare constituie un element important în dialogul politic moldo-comunitar și contribuie la consolidarea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. Rolul parlamentului național în formularea politicii externe este o problemă destul de complexă, luând în considerație faptul că politica externă este exercitată în mare măsură de către executiv, în special, în cadrul raporturilor oficiale moldo-comunitare pe filiera politico-economică.

Totodată, în realizarea obiectivului strategic de integrare europeană al politicii externe a Republicii Moldova, câmpul aplicativ al diplomației parlamentare este mult mai larg în raport cu diplomația tradițională, prima având un instrumentar mai direct și indirect, formal și neformal, atât prin relațiile parlamentare bilaterale cu statele-membre ale Uniunii Europene și Parlamentul European, cât și prin networking-ul multilateral, ca, de exemplu, participarea delegațiilor parlamentare moldovenești la Adunarea Parlamentară EURONEST, Adunarea Parlamentară a Inițiativei Central-Europene etc.

În urmărirea dezideratului de integrare europeană și europenizare atât raporturile politico-economice cât și eforturile diplomatice au suscitât și instituționalizarea acestora.

Relațiile dintre Parlamentul Republicii Moldova și Parlamentul European sunt instituționalizate în cadrul Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC), care a intrat în vigoare la 1 iulie 1998. În APC a fost stabilit cadrul juridic și instituțional al relațiilor bilaterale dintre UE și Republica Moldova, trasând obiective comune pentru activități și dialog în mai multe domenii politice, inclusiv instituirea unei cooperări interparlamentare. În baza articolului 87 al APC a fost creat Comitetul parlamentar de cooperare (CPC) UE - Moldova, în componența căruia intră un număr egal de deputați ai Parlamentului European și ai Parlamentului Moldovei. Acesta se întrunește de două ori pe an și reprezintă un for deschis, destinat dezbaterilor privind subiecte de interes reciproc, toate aspectele relațiilor moldo-comunitare, fiind o structură importantă de dialog, consolidarea înțelegerii reciproce pe dimensiunea cooperării parlamentare, pentru susținerea, monitorizarea și canalizarea progresului Republicii Moldova pe calea integrării europene, inclusiv soluționarea diferendului transnistrean. La finele fiecărei reuniuni, CPC adoptă o declarație comună, prezentând opiniile sub forma unor recomandări adresate Consiliului de cooperare UE - Moldova, Comisiei Europene și autorităților Republicii Moldova, precum și urmărește implementarea acestora.

CPC și Comisia pentru afaceri externe a Parlamentului European informează regulat forul legislativ comunitar despre evoluțiile cooperării dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. Contactul permanent printr-o asemenea structură interparlamentară asigură Parlamentul European cu informația de prima mână despre situația în țară, deoarece membrii CPC se întâlnesc nu numai cu deputații și oficialitățile guvernamentale, dar și cu reprezentanții societății civile, asociațiilor economice etc. La rândul său, Parlamentul European se pronunță pe marginea progreselor în relațiile UE - RM prin adoptarea de rezoluții și recomandări, exercitând, astfel, puterea sa „moale” și cea normativă.

Activitatea în cadrul CPC a influențat semnificativ și comportamentul parlamentarilor. La primele reuniuni, parlamentarii moldoveni au fost mai rezervați în luările de cuvânt, ședințele fiind dominate de delegații Parlamentului European. Însă în ultimii ani, reprezentanții Parlamentului Republicii Moldova se implică mai activ în discuții, dezbaterile devenind mai echilibrate și incluzive. Totodată, acesta constituie o platformă pentru un dialog mai constructiv între partidele parlamentare reprezentate în Parlamentul Republicii Moldova, după modelul de interacțiune a omologilor lor din Parlamentul European. [9, p.16]

În urma extinderii consecutive a Uniunii Europene în Europa Centrală și de Est, mai multe state ex-sovietice, inclusiv Republica Moldova, au devenit state vecine nemijlocite ale spațiului comunitar. În acest context, în mai 2004, UE a elaborat Politica Europeană de Vecinătate (PEV) pentru statele vecine din Europa de Est și Bazinul Mării Mediteraneene, având ca scop crearea unui cerc de state prietene, prospere și stabile în jurul său. PEV nu a schimbat cadrul juridic al relațiilor Moldovei cu UE. APC a rămas acordul de bază al parteneriatului moldo-comunitar, dar a fost complementat

cu un document politic în forma unui Plan de Acțiuni UE – Moldova, destinat accelerării reformelor politice, economice și sociale în țara noastră, în schimbul aprofundării relațiilor sale cu UE.

La capitolul armonizare legislativă, Moldova a obținut progrese nesemnificative în perioada 1998 – 2005, însă lucrurile au început să se schimbe puțin doar odată cu demararea procesului de executare a angajamentelor luate de Moldova în Planul de Acțiuni semnat cu UE în cadrul Politicii Europene de Vecinătate, la 22 februarie 2005. [8, p. 4]

În mai 2007, pentru prima dată un reprezentant al Parlamentului Republicii Moldova a fost invitat în calitate de oaspete special să participe la activitatea Conferinței a 37-a a organelor specializate în afacerile comunitare (COSAC). La COSAC participă, de regulă, doar președinții Comitetelor pentru afaceri europene ale parlamentelor statelor-membre ale Uniunii Europene, în calitate de membri cu drepturi depline și ale statelor candidate, în calitate de observatori. [1, p. 100] Iar în noiembrie 2007, Parlamentul European a adoptat o rezoluție cu privire la consolidarea PEV în care, printre altele, și-a exprimat criticile privind nediferențierea Republicii Moldova și altor țări. [3, p.7]

Prin urmare, această rezoluție a stimulat UE să facă un pas înainte și, la 23 mai 2008, Polonia și Suedia au propus crearea unui Parteneriat Estic [5] între cele 27 de state-membre ale UE și șase state din Europa de Est: Ucraina, Republica Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaidjan și Belarus. Parteneriatul Estic este menit să meargă mai departe decât PEV în intensificarea relațiilor între UE și țările vecine, [4] însă fără a propune o perspectivă clară de aderare la UE. În context, autoritățile moldovene și-au propus să valorifice la maximum oportunitățile Parteneriatului Estic. Ca rezultat, în perioada septembrie 2009 – aprilie 2013, Republica Moldova a reușit să înregistreze o serie de progrese în aprofundarea parteneriatului său cu UE, care au propulsat-o la rangul de exemplu în cadrul Parteneriatului Estic, succesele fiind apreciate de mai multe oficialități europene.

La rândul său, s-a intensificat dialogul și în cadrul Comitetului parlamentar de cooperare UE-Moldova. Din anul 2009, discuțiile se concentrau asupra progreselor în cooperarea dintre UE și Republica Moldova, promovarea reformelor democratice și economice în realizarea obiectului de integrare europeană, Delegația Parlamentului European susținând în permanență aspirațiile europene ale Moldovei. CPC abordează în dezbaterile sale problemele legate de drepturile omului, libertatea presei, reformele administrative și judecătorești, combaterea corupției și crimei organizate, care se soldau cu recomandări privitor la politicile în domeniul economic, social, politic și cultural, eforturile Moldovei în armonizarea legislației naționale la acquis-ul comunitar, astfel promovând puterea normativă a Parlamentului European, precum și politicile în domeniul securității, migrației, energiei și transportului, inclusiv problema reglementării pașnice a conflictului transnistrean. Totodată, în perioada 2010-2011 CPC a abordat chestiunile legate de necesitatea creării dimensiunii parlamentare a Parteneriatului Estic. După începerea negocierilor Acordului de Asociere (AA), CPC a început să monitorizeze progresul în dialogul politic și reformele în domeniul economic, judecătoresc, încurajând agenda ambițioasă a părții moldovenești în negocierea Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) și liberalizarea regimului de vize. În noiembrie 2012, delegația PE la Comitetul parlamentar de cooperare UE - Moldova a prezentat Parlamentului European un raport succint privind activitatea CPC în care a apreciat pozitiv evoluțiile în Republica Moldova pe calea creării unei democrații sustenabile, progresul negocierilor AA la capitolul financiar și economic, în aproximarea legislației naționale la cea comunitară.

La reuniunea din iunie 2013, CPC a recomandat Comisiei Europene și Guvernului Republicii Moldova să parafezeze Acordul de Asociere cu Republica Moldova, inclusiv Acordul de Liber Schimb la Summitul Parteneriatului Estic de la Vilnius din noiembrie 2013, solicitând șefilor de state și guverne din UE să afirme sprijinul lor pentru perspectiva Republicii Moldova de a adera la UE. [6] În același timp, Comitetul parlamentar a invitat autoritățile moldovenești să continue reformele ce contribuie la consolidarea democrației, a statului de drept, a drepturilor omului, precum și obținerea unei dezvoltări importante în domeniile economic, social și educațional. CPC a luat act de evoluțiile în problema transnistreană, chemând partenerii internaționali implicați în procesul de negocieri în formatul 5+2 pentru monitorizarea sporită a situației în Zona de Securitate și prevenirea acțiunilor unilaterale, îndemnând la continuarea negocierilor.

Totodată, merită de menționat importanța dialogului dintre membrii CPC și oficialii guvernamentali în cadrul căroră reprezentanții părții moldovenești pot comunica la direct cu membrii Parlamentului European în problemele de interes reciproc. [7]

În pofida faptului că, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, prin care s-au consolidat semnificativ atribuțiile Parlamentului European, contribuind, astfel, în mod indirect la sporirea ponderii Comitetului parlamentar de cooperare UE - Moldova, trebuie de menționat faptul că rolul acestuia nu poate fi egalat cu rolul parlamentului național, dat fiind faptul că toate procesele și procedurile parlamentare țin de sistemul de comisii, de activitatea de legiuitor și consolidarea acestui sistem este foarte relevantă în procesul de integrare europeană, de aproximare a legislației naționale la cea europeană. Prin urmare, este foarte importantă implicarea Parlamentului în acțiunile de negociere a acordurilor care urmează a fi semnate de Moldova cu Uniunea Europeană, pentru a nu admite situații când textele acestora nu sunt cunoscute aleșilor poporului. Organizarea pentru acest scop a unui feedback permanent cu executivul ar facilita semnificativ procesul de europenizare și democratizare, înlăturând, astfel, problema „deficitului democratic”.

O altă problemă o constituie raportarea Parlamentului de către membrii delegațiilor parlamentare la instituțiile cooperarea parlamentară despre activitatea lor în cadrul acestor delegații, despre subiectele discutate și rezultatele obținute, în vederea continuității eforturilor prin realizarea feedback-ului, inclusiv în plan guvernamental, prin intermediul realizării funcției de control parlamentar.

Deși Moldova a făcut progrese semnificative pe calea integrării europene, care s-au soldat recent cu votul pozitiv al Parlamentului European privind abolirea regimului de vize, [2] rămâne încă mult de făcut în vederea coordonării eforturilor puterilor legislativă și executivă în urmărirea obiectivului integrării europene atât în politica externă cât

și cea internă a Republicii Moldova. Este nevoie de stabilirea unui mecanism de cooperare între Parlament și Guvern în monitorizarea dialogului și negocierile dintre Executiv, pe de o parte, și instituțiile UE, pe de altă parte, asigurând controlul parlamentar întru democratizarea mai profundă a întregului proces eurointegraționist. Totodată, legislativul moldovenesc trebuie să valorifice pe deplin cadrul instituțional existent în relațiile interparlamentare moldo-comunitare pentru propulsarea poziției proprii mai active în realizarea vectorului proeuropean.

BIBLIOGRAFIE

1. Colațchi A., Diplomația parlamentară moldovenească în contextul integrării europene. MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), 2007, nr.4 (XXXIX).-Chișinău: CEP USM, 2007, pp. 94-101.
2. Comunicatul de presă al Parlamentului European, 27.02.2014 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140221IPR36646/html/Parliament-gives-green-light-to-visa-free-travel-for-Moldovan-citizens>
3. Emerson M., Noutcheva G., Popescu N. European Neighbourhood Policy two years on: time indeed for an "ENP Plus", CEPS Policy Brief, 2007, No. 126.
4. European Commission, Communication to the European Parliament and Council; Eastern Partnership, Brussels 03.12.2008.
5. European External Action Service, Eastern Partnership, http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm
6. Final statement and recommendations of the 17th EU-Moldova PCC – Brussels, 18 June 2013 <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-md/publications.html>
7. Întrevederea Prim-Ministrului Iurie Leancă cu Monica Macovei, președinta Delegației Parlamentului European la Comitetul Parlamentar de Cooperarea UE-RM <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=6906>
8. Ștefan A. Retrospectivă. De la cooperare la integrare: relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. Obiectiv European, 2013, nr.10, pp. 4-6.
9. Wekker T., Niemann A., EU Relations with Moldova: Normative Power Europe in Action? European Foreign Policy Unit, Working Paper No. 2009/3.

DIRECȚIILE DE IMPLEMENTARE A CONTROLULUI CIVIL DEMOCRATIC ASUPRA FORȚELOR DEMOCRATICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Vitalie MARINUȚA,

*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

Democratic control over the military sphere includes a segmentation task, that political authority deciding on political strategies and the military take action on their implementation taking into account the specific status of professional soldiers. However, the authors do not involve political freedom within the armed forces and military decision-makers in the political arena does not appear to influence the decision-making.

Controlul democratic asupra forțelor armate, element definitoriu al statului de drept, constituie totalitatea prerogativelor conferite de Constituție și legi ale autorităților societății politice, alese democratic, de a crea cadrul normativ în organizarea, funcționarea și responsabilitățile Forțelor Armate (FA), de a fixa limitele lor de acțiune și de a verifica modul în care activitatea acestora este potrivită dispozițiilor legii și hotărârilor autorităților civile competente, toate acestea convergând spre asigurarea nemijlocită a securității naționale. [1, p.16]

În urma aderării Republicii Moldova la OSCE (30 ianuarie 1992), Organizația Națiunilor Unite (2 martie 1992) și Consiliul Europei (13 iulie 1995), s-a consemnat angajamentul instituirii unui control democratic asupra sectorului de securitate. Evoluția relațiilor Republicii Moldova – NATO, prin semnarea documentului-cadru al Programului „Parteneriatul pentru Pace”, prevede drept obiectiv prioritar edificarea și consolidarea unor instituții eficiente ale apărării sub controlul civil și democratic. În Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO (actualizat în 2010) este prevăzut un capitol aparte consacrat controlului democratic al Forțelor Armate. [2] Prin urmare, în conformitate cu acesta, controlul democratic comprehensiv asupra FA poate fi asigurat prin realizarea următoarelor măsuri: consolidarea rolului persoanelor civile care participă la procesul de adoptare a deciziilor la toate nivelurile în cadrul sistemului securității naționale; angajarea persoanelor civile în instituțiile militare; implementarea standardelor democratice la restruc-

turarea Forțelor Armate; promovarea accesului mass-mediei și publicului la informațiile ce țin de apărare și securitate.

Controlul democratic asupra sferei militare include o segmentare de atribuții, potrivit căreia autoritatea politică se pronunță în privința strategiilor politice, iar sfera militară ia atitudine în privința implementării acestora ținând cont de specificul statutului de militari profesioniști. Totodată, autoritatea politică nu se implică în sfera forțelor armate, iar factorii de decizie militari nu apar pe arena politică pentru a influența mecanismul decizional. [3, p.59]

Dezideratele prioritare în vederea implementării reformei de tranziție a controlului civil democratic asupra sferei militare a Republicii Moldova sunt îmbunătățirea mecanismului de elaborare a politicii militare, de adoptare și executare a deciziilor politico-militare, asigurarea respectării angajamentelor internaționale ale statului.

Controlul civil democratic asupra forțelor armate din partea societății civile și a mass-media este foarte modest și se manifestă ocazional. Aceste instituții monitorizează politicile guvernamentale în domeniul securității. Au fost înregistrate unele schimbări pozitive, autoritățile moldovenești au început să implice societatea civilă în identificarea și discutarea problemelor principale din domeniul securității naționale. Un exemplu îl constituie procesul de transparență în adoptarea actelor decizionale, pe pagina de internet a Ministerului Apărării la rubrica *Transparență decizională* fiind plasate cele mai recente proiecte de lege supuse dezbaterilor publice (Codul Militar, Strategia Militară a Republicii Moldova), fiind solicitată opinia experților și instituțiilor de profil. [4] În această ordine de idei, este prezentă și o rubrică – *Rezultatele consultării publice*, care prezintă sumarul consultărilor, opiniile experților și decizia Ministerului, ceea ce denotă prezența unui dialog și stabilirea unui control civil democratic asupra forțelor armate, constituirea unor relații civil – militare care contribuie la reformarea societății în general. Sunt delimitate anunțurile privind organizarea de consultări publice, precum și anunțurile privind elaborarea deciziei. Este impetuos ca societatea civilă să demonstreze un interes sporit față de sectorul de securitate și apărare.

Totuși problema asigurării unui control parlamentar asupra Forțelor Armate nu este soluționată pe deplin, fiind înregistrată o lipsă a personalului civil calificat cu experiență în domeniul de securitate și apărare și de creare a instituțiilor de securitate națională. [5, p. 30] În consecință, controlul democratic este înțeles foarte simplist, ca un proces de sus în jos.

Pentru implementarea ulterioară a mecanismelor eficiente de administrare a domeniului militar, consolidarea acestuia într-un sistem unic, în primul rând, trebuie revăzută distribuția competențelor între structurile prezidențiale și guvernamentale. Prin urmare, distribuția exactă a funcțiilor și sarcinilor între structurile de apărare și securitate pe segmentele apărării externe și securității interne va spori eficacitatea sectorului, iar păstrarea în continuare a subordonării acestora diferitelor ministere guvernamentale va întări controlul democratic civil. În cadrul întregii reforme, un element crucial îl va constitui abilitatea politicianilor civili aleși democratic de a domina procesul decizional în cadrul acestui sector, iar militarii, polițiștii și colaboratorii serviciilor secrete să aibă rolul de a consulta și executa (sau de a nu executa ordinele ilegale, fără repercusiuni politice și legale) în conformitate cu legislația națională.

Experiența comparativă demonstrează că sistemul propus va începe a lucra efectiv după ce procesul educațional în cadrul societății civile și al comunității de securitate națională va genera primele rezultate – o generație nouă de militari/polițiști și politicieni profesionali cu cunoștințe profunde în sectorul de securitate și apărare. [6]

În Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Concepției reformei militare se utilizează sintagma „organism militar”, care include tot ansamblul de elemente instituționale în vederea îndeplinirii sarcinilor ce vizează apărarea intereselor statului de amenințări interne și externe. [7]

Totodată, în Concepția reformei militare se specifică faptul că „asigurarea activității structurilor militare în strictă conformitate cu Constituția Republicii Moldova implică perfecționarea controlului democratic asupra Forțelor Armate. Realizarea acestui control de către societatea civilă are la bază următoarele principii: a) alegerea democratică a autorităților publice și răspunderea lor în fața poporului; b) delimitarea atribuțiilor autorităților publice în domeniul apărării naționale; c) reglementarea legislativă a organizării și funcționării Forțelor Armate; d) asistența juridică acordată autorităților civile la efectuarea controlului”. [8]

Divizarea funcțiilor politice (șefi de departamente), de patronaj (asistenții acestora) și administrative, de asemenea, poate contribui la responsabilizarea funcționarilor de stat. În vederea realizării principiului de neutralitate din punct de vedere politic, se stabilește o limită în ceea ce privește participarea în activitatea politică, deoarece aceasta provoacă încălcarea legislației (mai ales, în perioada electorală). Măsurile în cauză vor spori nivelul de protecție a funcționarilor de stat, de asemenea, îi poate împiedica de a comite orice imixtiune în afacerile oricărei forțe politice sau puteri politice.

O altă măsură de implementare a controlului civil democratic este consolidarea mecanismelor parlamentare de control în domeniul elaborării politicii militare, de elaborare și executare a bugetului de apărare; monitorizarea continuă a organismului militar ș. a., de aceea este deosebit de importantă punerea în practică a prevederilor actului legislativ cu privire la controlul civil democratic asupra sferei militare de stat. [9, p. 85]

Implementarea măsurilor ce au scopul de a spori prestigiul serviciului militar, educarea militar-patriotică și asigurarea transparenței activității elementelor organismului militar pot fi asigurate prin elaborarea și adoptarea de către ministerele și departamentele de resort ale Republicii Moldova a regulamentelor corespunzătoare.

Informarea corespunzătoare și participarea activă a societății este indispensabilă pentru consolidarea instituțiilor și principiilor democratice în țară, asigurarea controlului civil al forțelor armate și structurilor de forță, precum și a legitimității sectorului de securitate națională per ansamblu. O prioritate a reformei sectorului de apărare și securitate al Republicii Moldova este sensibilizarea opiniei publice privind valorile și normele securității statului, noul mediu de securitate, necesitățile sectorului de apărare națională, precum și tipurile de amenințări la adresa securității naționale, regionale și globale. În acest context, a fost elaborată Strategia de informare și comunicare în domeniul apărării și securității naționale. [10]

O parte a măsurilor prevăzute în cadrul etapei de tranziție a controlului civil democratic trebuie să fie concentrate asupra revederii abordării modului de funcționare a Forțelor Armate ale Republicii Moldova și a politicii de cadre de stat. Politica de cadre este distructivă prin perceperea psihologică a ofițerilor și a perspectivelor acestora, ceea ce constituie unul dintre aspectele sensibile ale Forțelor Armate ale Republicii Moldova.

Controlul civil democratic asupra forțelor armate este o trăsătură definitorie a statului de drept și reprezintă ansamblul prerogativelor conferite de Constituție și de lege autorităților societății politice, democratic aleasă, de a stabili cadrul normativ privind organizarea, funcționarea și responsabilitățile Forțelor Armate, de a fixa limitele lor de acțiune, precum și de a verifica modul în care activitatea acestora este conformă dispozițiilor legii și hotărârilor autorităților civile competente. Această sintagmă se referă, în esență, la dreptul societății politice de a veghea ca Forțele Armate să ocupe și să păstreze locul ce le-a fost destinat în cadrul societății.

Deși proiectul Strategiei Militare a Republicii Moldova (2014-2020) [11] nu se referă în mod expres la controlul civil democratic asupra Forțelor Armate, proiectul Planului de Acțiuni al Strategiei [12] specifică în cadrul reformării sectorului de apărare - *instituirea mecanismelor unui control democratic autentic asupra sectorului de apărare* - drept una dintre acțiunile prioritare. Implementarea instrumentelor de exercitare a controlului civil și democratic asupra sectorului de apărare națională urmează a fi realizat prin: creșterea procentajului de personal civil la toate nivelurile ierarhice ale aparatului central al Ministerului Apărării; includerea și consultarea societății civile în procesul de elaborare a proiectelor de decizie și propunerilor de politici publice în domeniul apărării; conlucrarea activă cu actorii responsabili de problematica securității și apărării naționale (Consiliul Suprem de Securitate și Comisia Parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică, APC-urile).

Proiectul Codului Militar, la moment supus consultărilor publice, stipulează supravegherea și controlul democratic asupra Forțelor Armate – Forțele Armate sunt supravegheate și controlate de autorități publice, în condițiile legii, drept unul dintre principiile sistemului național de apărare și al serviciului militar. [13]

Este imperativă necesitatea de a întreprinde măsuri în vederea consolidării societății civile, implementării practicii de implicare a centrelor și organizațiilor de cercetare în realizarea expertizei civile independente a aspectelor ce țin de apărarea și securitatea națională. În condițiile absenței elementului de securitate, democrația trece printr-o stare de instabilitate, iar transgresarea etapelor reale de formare a acesteia poate genera anarhia sau autoritarismul. Numai în condițiile asigurării securității este posibilă dezvoltarea unei democrații (condiție obligatorie, dar insuficientă). Din acest motiv este actuală asigurarea stabilității și securității, care vor deveni baza de dezvoltare a structurilor democratice.

Prin urmare, principalele direcții de implementare a formei de tranziție a controlului civil democratic asupra sferei militare includ: voința politică a legiuitorilor statului în vederea demarării acțiunilor de formare a unui sistem de securitate națională sigur, care s-ar extrapola în funcție de acțiunile șefilor ministerelor și departamentelor de resort; elaborarea unei strategii complexe (concepții) de reformare a sferei militare; preluarea experienței specialiștilor din alte țări; implicarea unui set de experți în domeniu din țară, a reprezentanților structurilor analitice neguvernamentale, a comunității civile, mass-media la toate etapele procesului de reformare. Acțiunile menționate vor consolida încrederea dintre stat și societate, se vor crea anumite mecanisme reale de asigurare a securității cetățenilor și dezvoltării armonioase a statului, se va asigura protecția și securitatea națională a Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Diaconescu Gh., Șerban F., Pavel N. Controlul democratic asupra armatei, București, Editura Enciclopedică, 1996.
2. Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO actualizat. http://www.army.md/img/userfiles/doconline/new_ipap_ro.pdf accesat la 18.01.2014.
3. Kuhlmann J. Studii comparative privind relațiile dintre civili și militari în Europa, în Securitatea internațională și Forțele Armate/ Callaghan Jean/Kernic Franz (ed.), București, Tritonic, 2004.
4. Anunțurile privind organizarea consultării publice <http://www.army.md/?lng=2&action=show&cat=168> accesat la 23.01.2014.
5. Molodilo D. Defence Planning Reform in Republic of Moldova and civilian control as a key requirement for effective defence planning. În: Revista Militară. Studii de Securitate și Apărare, nr. 1 (9), 2013, p. 29-36.
6. Mija V. Recomandări privind modelul nou al controlului și supravegherii democratice, precum și subordonării ierarhice ale sistemului securității naționale al Republicii Moldova. Februarie, 2010, http://www.prisa.md/rom/comments_csn_040210 accesat la 23.01.2014.
7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Concepției reformei militare nr. 1315-XV din 26.07.2002, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119/975, 15.08.2002.
8. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Concepției reformei militare nr.1315-XV din 26.07.2002, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119/975, 15.08.2002.
9. Marinuța V. Relațiile civil-militare în contextul edificării statului de drept: abordare politologică. Chișinău, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”, 2013, 132 p., p. 85.
10. Strategia de informare și comunicare în domeniul apărării și securității naționale 2012-2016 http://www.gov.md/public/files/ordinea_de_zi/25.07.2012/Intr02.pdf accesat la 14.01.2014.
11. Strategia Militară a Republicii Moldova. Proiect. http://www.army.md/inf/Strategia%20militara%20a%20RM%2020%2012%202013_2160.pdf accesat la 17.01.2014.

12. Plan de Acțiuni privind implementarea Strategiei Militare Naționale a Republicii Moldova pentru anii 2014-2020. http://www.army.md/inf/Proiect%20Plan%20de%20Actiuni%20SMN_2160.pdf accesat la 17.01.2014.
13. Codul militar al Republicii Moldova. Proiect. http://www.army.md/inf/ppp_doc_2152.pdf accesat la 10.01.2014.

RELAȚIILE INTERPOL-ULUI CU ALTE ORGANIZAȚII INTERNAȚIONALE*

Vladimir STERPU,
cercetător științific,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article analyzed the relations established by Interpol with other international organizations. International Partnership International Criminal Police Organization Interpol is determined by the expanding complexity and transnational crime. Launched initiatives and partnerships are an integral part of maintaining global security strategies.

Infracțiunile transnaționale deja nu mai pot fi abordate izolat. Frecvența și aria acestora au devenit cu mult mai extinse decât modalitatea tradițională de aplicare a legii. Parteneriatele Interpol-ului cu alte organizații, precum și cu sectorul public și privat sunt esențiale în abordarea provocărilor din sferele de acțiune comune.

Interpol-ul conlucrează cu parteneri de pe întregul glob, cu scopul de a-și împărtăși aptitudinile și cunoștințele, în vederea coordonării activităților și operațiunilor comune. Interpol-ul și-a întărit solid prezența sa pe arena internațională prin promovarea obiectivelor sale. A construit mai multe parteneriate și a dezvoltat inițiative comune. În prezent sunt în vigoare peste 60 de acorduri de cooperare cu alte organizații internaționale, spectrul acestora variind de la vămi până la drepturile de autor.

Cel mai relevant segment al colaborărilor internaționale este conlucrarea cu Națiunile Unite, fiind oficializată încă din 1996 printr-un acord de cooperare, care include statutul de observator al Interpolului la Adunările Generale ale ONU. Aceasta a evoluat ulterior în deschiderea unui birou de legătură al Interpolului la sediul ONU din New York în 2004. [1]

Cooperarea dintre aceste organizații a devenit substanțială în timp, observându-se suprapunerea puternică a experienței Interpol-ului și a activității ONU. În prezent, ONU reprezintă unul dintre cei mai valoroși parteneri ai Interpol-ului.

În scopul consolidării cooperării, în 1997, organizațiile au semnat un acord de cooperare și în prezent conlucrează în următoarele arii largi de activitate: a) reacționarea la necesitățile internaționale legate de infracționalitatea națională și transnațională; b) prevenirea infracționalității prin instruire polițienească și sensibilizarea publicului; c) acordarea asistenței statelor-membre în combaterea crimei organizate; d) cooperarea în cadrul curților internaționale; e) cooperarea pentru menținerea păcii prin activitate polițienească; f) acordarea asistenței Comitetelor Consiliului de Securitate ale ONU în implementarea mandatelor.

În anul 2004, Interpolul a deschis un Oficiu al Reprezentanței Speciale la sediul ONU de la New York. Acest lucru a consolidat parteneriatul și a eficientizat conlucrarea celor două organizații. Reprezentanța specială conduce Oficiul cu o echipă formată din organe de aplicare a legii și expertiză legală. Oficiul reprezintă Interpol-ul și necesitățile organelor de aplicare a legii la sediul ONU, conlucrează cu ONU în sfere de interes comun. [2]

Un alt pas spre consolidarea colaborării acestor două organizații a fost crearea notificării speciale Interpol-Consiliul de Securitate ONU. Această notificare vizează persoane și entități ce reprezintă subiecți ai sancționării antiteroriste ONU și care a condus la o întâlnire ministerială de reper în 2009 cu tema „Rolul poliției în misiunile ONU de menținere a păcii”. [3] Funcția principală a notificării speciale Interpol - Consiliul de Securitate ONU este de a alerta autoritățile naționale privind sancțiunile aplicate anumitor persoane sau entități. Cele mai des aplicate sancțiuni sunt: a) înghețarea activelor – blocarea fondurilor sau altor active, dar fără posibilitatea de a le confisca; b) interdicția de călătorie – interzicerea pentru persoane de a intra sau a tranzita anumite teritorii, dar fără arestarea și urmărirea penală a acestora; c) embargo asupra armamentului – interzicerea aprovizionării directe sau indirecte, vânzării sau transportării armelor și materialelor aferente. Notificarea specială a fost creată în 2005, fiind o cale de a combina regimul de sancțiuni ONU cu sistemul de notificări prestabilit al Interpol-ului, într-un instrument eficient de aplicare a legii. Notificarea specială caută să alerteze agențiile de aplicare a legii din toată lumea precum că o anumită persoană sau entitate reprezintă un subiect al sancțiunilor ONU, contribuind, astfel, la urgentarea aplicării acestor sancțiuni. Notificările speciale conțin informații care ajută ofițerii din cadrul organelor de aplicare a legii să acționeze adecvat, în concordanță cu legile naționale.

Ca și notificările Interpol-ului, notificările speciale sunt transmise în toate statele-membre ale Interpol-ului prin sistemul de comunicare globală securizat al Interpol-ului. Extrase din notificările speciale pot fi întâlnite și pe site-ul public al organizației. De la data creării acestora, au fost emise mai mult de 350 de notificări speciale. [4]

Consiliul de securitate al ONU are în componența sa câteva comitete de sancționare, care supraveghează implementarea sancțiunilor obligatorii enumerate mai sus: înghețarea activelor, interdicția de călătorie și/sau embargoul asupra armamentului. [5]

Conducându-se de capitolul al VII-lea al Cartei ONU, Consiliul de Securitate poate lua măsuri ce implică utilizarea forței pentru a menține și restaura pacea și securitatea internațională. Astfel de măsuri variază de la sancțiuni economice, care nu implică utilizarea forței armate, până la acțiuni militare internaționale. Utilizarea sancțiunilor obligatorii este îndreptată spre aplicarea presiunii asupra unui stat sau a unei entități pentru a se conforma obiectivelor stabilite de Consiliul de Securitate, fără a recurge la aplicarea forței. Astfel, sancțiunile oferă Consiliului de Securitate un important instrument de punere în aplicare a deciziilor sale. Caracterul universal al Națiunilor Unite face din organizație un organ adecvat, expert în stabilirea și monitorizarea unor astfel de măsuri. Consiliul recurge la sancțiunile obligatorii ca la un instrument de aplicare a forței când este amenințată pacea, iar toate negocierile diplomatice au eșuat. Gama sancțiunilor include sancțiuni globale ca cele economice și de comerț și/sau măsuri de embargou asupra armamentului, interdicții de călătorie, restricții financiare sau diplomatice. [6]

Pentru prima dată Interpol-ul a conlucrat cu Comitetul 1267, înființat în 1999, în legătură cu problema Al-Qaida și cea a Talibanilor. În 2011, Comitetul 1267 a fost divizat în două regimuri de sancțiuni distincte, unul pentru Al-Qaida și altul pentru problema Talibanilor. Comitetul înființat în temeiul Rezoluției 1267 a ONU, din 1999, și a Rezoluției 1989, din 2011, supraveghează sancțiunile ce vizează persoanele și entitățile asociate cu Al-Qaida. [7]

Regimul de sancțiuni a fost instituit pentru prima dată prin Rezoluția 1267 a ONU, la data de 15 octombrie 1999 și a fost modificat și consolidat ulterior prin următoarele Rezoluții: 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) și 2083 (2012). În prezent, măsurile sancțiunilor sunt aplicate persoanelor și entităților asociate cu Al-Qaida, indiferent unde ar fi localizate. Numele respectivelor persoane și entități sunt plasate pe Lista de Sancțiuni Al-Qaida. [8]

Lista de Sancțiuni Al-Qaida este stabilită și menținută de Comitetul de Sancțiuni, inițiat prin Rezoluția 1267 a ONU, din 1999, și Rezoluția 1989, din 2011, conținând persoane, grupuri, întreprinderi și alte entități asociate cu Al-Qaida. Această listă are două secțiuni. Prima cuprinde persoanele asociate cu Al-Qaida (în prezent 218), iar a doua, entități și alte grupuri asociate cu Al-Qaida (în prezent 61 entități). Toate numele și informațiile identificatoare din această listă au fost furnizate de către statele-membre ale ONU și alte organizații internaționale. Persoanele sunt listate în ordine alfabetică, după numele de familie și prenume, în grafie latină. Entitățile sunt, de asemenea, aranjate în ordine alfabetică. Toate localizările geografice sunt reproduse în același mod în care au fost furnizate. De asemenea, pe site-ul comitetului se pot găsi și sumare narative despre motivul introducerii în listă. Statele-membre ale ONU sunt permanent încurajate să furnizeze comitetului orice informație vitală, neinclusă încă în Lista de Sancțiuni Al-Qaida prin intermediul Misiunilor Permanente la sediul ONU de la New York. [9]

Comitetul înființat în temeiul Rezoluției 1988 a ONU, din 2011, supraveghează sancțiunile ce vizează persoanele și entitățile asociate cu Talibanii. [10] Acest comitet a fost înființat la 17 iunie 2011, în conformitate cu Rezoluția 1988 a ONU, pentru supravegherea măsurilor relevante ale sancțiunilor și îndeplinirea sarcinilor stabilite de Consiliul de Securitate în paragraful 30 al aceleiași Rezoluții. Regimul a fost extins pentru încă o perioadă de 18 luni prin Rezoluția 2082 a ONU, din data de 17 decembrie 2012. Paragraful 35 al acesteia continuă mandatul echipei de suport analitic și monitorizare a sancțiunilor pentru încă 30 de luni. Mai mult ca atât, paragraful 9 invită Guvernul Afganistanului să prezinte pentru examinare comitetului de aplicare a sancțiunilor, numele persoanelor care, conform listei, călătoresc în anumite localități și participă la reuniunile pentru menținerea păcii și reconcilierii.

Rezoluția 2082 a ONU, din 2012, a fost adoptată în conformitate cu Capitolul al VII-lea al Cartei Națiunilor Unite și solicită tuturor statelor-membre să întreprindă următoarele măsuri cu orice persoană, grup, întreprindere sau entitate desemnată sau asociată cu Talibanii, ce constituie o amenințare pentru pacea, stabilitatea și securitatea Afganistanului: a) înghețarea fără amânare a fondurilor și altor active financiare sau resurse economice; b) prevenirea intrării sau tranzitării teritoriilor; c) prevenirea aprovizionării directe sau indirecte, vânzarea și transferul de către cetățeni în afara teritoriului lor, utilizarea maritimă și aeriană a armelor și materialelor aferente de orice tip, pieselor și materialelor de utilizare, asistență și instruire în activități militare. [11]

Interpol-ul continuă și până în prezent conlucrarea cu aceste două comitete de aplicare a sancțiunilor prin emiterea continuă a notificărilor speciale, care vizează persoanele și entitățile corespunzătoare ambelor regimuri de sancțiuni. Succesul acestor notificări speciale a rezultat în extinderea cooperării cu alte comitete de aplicare a sancțiunilor. Interpol-ul colaborează, de asemenea, cu comitetele ce vizează Liberia, Coasta de Fildeș, Republica Democrată Congo, Eritreea, Somalia și Sudan, cu scopul de a-și extinde cooperarea și cu alte comitete în viitor. [12]

În urma atentatelor teroriste din 11 septembrie 2001, Consiliul de securitate al ONU a înființat Comitetul pentru Combaterea Terorismului. Interpol-ul conlucrează cu acest comitet atât la New York, cât și în restul lumii. Interpol-ul participă activ în cadrul Grupului de Lucru ONU pentru Implementarea Combaterii Terorismului. Grupul a fost creat în 2005 pentru o mai bună coordonare a conlucrării între diferite corpuri ONU, precum și pentru colaborarea ONU cu alte organizații regionale și internaționale în vederea combaterii terorismului. [13]

Grupul de Lucru al ONU pentru Implementarea Combaterii Terorismului a fost înființat de Secretarul General în 2005 și aprobat de Adunarea Generală a ONU prin Strategia Globală a ONU de Combatere a Terorismului, ce a fost

adoptată unanim în 2006. Mandatul grupului constă în sporirea coordonării și coerenței eforturilor sistemului ONU de combatere a terorismului. Grupul constă din 31 de corpuri internaționale, fiecare contribuind consistent prin mandatul său. În timp ce responsabilitatea primară pentru implementarea strategiei globale este a statelor-membre ale ONU, grupul de lucru asigură acordarea sistemului ONU la necesitățile lor prin asigurarea cu suport metodic și răspândirea cunoștințelor aprofundate despre strategie și, de asemenea, în caz de necesitate, expedierea urgentă a asistenței tehnice. Scopul primar reprezintă maximalizarea avantajului comparativ al fiecărui corp al grupului prin furnizarea ajutorului către statele-membre ale ONU pentru a pune în aplicare cei patru piloni ai strategiei de combatere a terorismului: a) măsuri pentru abordarea condițiilor favorabile de răspândire a terorismului; b) măsuri pentru dezvoltarea capacității statelor de prevenire și combatere a terorismului și consolidarea rolului sistemului respectiv al ONU; c) măsuri de asigurare a respectării drepturilor omului de către toți și reglementărilor legii ca bază fundamentală în lupta împotriva terorismului. Acest grup își organizează munca pe grupuri mai mici și proiecte. Cooperarea între actorii sistemului ONU, ce vizează combaterea terorismului, conduce spre acumularea experienței în implementarea strategiei respective. [14]

Strategia Globală a ONU de Combatere a terorismului, adoptată în 2006, încurajează statele-membre ale ONU să utilizeze serviciile de informație și comunicații ale Interpolului, în special baza de date a documentelor de călătorie furate și pierdute. [15]

Succesul unei investigații internaționale depinde de disponibilitatea datelor globale permanent actualizate. Interpol-ul asigură statele-membre cu acces direct și instant la un anumit număr de baze de date criminale. Acestea conțin milioane de înregistrări, generate de țările din întreaga lume. Toate bazele de date, cu excepția celei cu imagini de exploatare sexuală a minorilor, sunt accesibile în timp real prin rețeaua de comunicații Interpol I-24/7, care conexează toate reprezentanțele organizației din statele-membre, așa-numitele Birouri Naționale Centrale Interpol. În prezent, se întreprinde măsuri pentru extinderea accesului bazelor de date nemijlocit la ofițerii organelor naționale de aplicare a legii, așa ca grănicerii, permițându-le depistarea directă a persoanelor aflate în căutare, documentelor de călătorie furate și pierdute și a vehiculelor motorizate furate. [16]

Națiunile Unite continuă deja de mult timp să detașeze ofițeri de poliție în cadrul misiunilor sale de menținere a păcii. Interpol-ul conlucrează cu Departamentul ONU pentru Operațiuni de Menținere a Păcii în vederea consolidării rolului poliției în cadrul operațiunilor de menținere a păcii. În 2009, Interpol-ul a organizat cu acest Departament prima întrunire ministerială la tema „Poliția în cadrul operațiunilor de menținere și stabilire a păcii”. Întrunirea a rezultat în adoptarea unei Declarații-efect, ce solicită o doctrină de activitate polițienească internațională în medii post-conflictuale. În prezent, se poartă tratative referitoare la implementarea Planului de acțiuni al poliției internaționale pentru păstrarea păcii, adoptat în cadrul celei de-a 79-a sesiuni a Adunării Generale a Interpol-ului de la Doha (2010). Interpol-ul, de asemenea, a stabilit relații bune cu diviziunea de poliție a departamentului ONU și participă la briefing-urile lunare ale acesteia. Proiectele de interes reciproc includ Inițiativa Coastei Africii de Vest, condusă de Oficiul ONU pentru infracțiuni și droguri.

Tot în contextul preocupărilor internaționale, Interpol-ul a stabilit un parteneriat cu Departamentul de protecție și securitate al ONU prin câteva proiecte de securitate, în special, partajarea evaluărilor riscului și amenințărilor, schimbul de analiști și asigurarea instruirii angajaților Departamentului de către Interpol. Recent, Interpol-ul, în parteneriat cu acest Departament al ONU, a lansat un proiect pentru prevenirea utilizării neautorizate a așa-numitelor Laissez-Passe, documente de călătorie, emise de către ONU, pentru utilizarea acestora de către oficialii organizației.

În succinta sinteză privind relațiile Interpol-ului cu alte organizații internaționale, constatăm o strategie consecventă de extindere nu doar cantitativă, însă și calitativă a mecanismelor de realizare a securității globale. Prin stilul său managerial Interpol-ul reușește să ofere instrumente de lucru viabile, obținând un efect sinergic la nivel internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners> (vizitat la 10.02.2014).
2. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners/United-Nations> (vizitat la 12.02.2014).
3. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners> (vizitat la 11.02.2014).
4. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices> (vizitat la 14.02.2014).
5. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners/United-Nations> (vizitat la 14.02.2014).
6. <http://www.un.org/sc/committees/> (vizitat la 14.02.2014).
7. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices> (vizitat la 16.02.2014).
8. <http://www.un.org/sc/committees/1267/> (vizitat la 16.02.2014).
9. http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml (vizitat la 16.02.2014).
10. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices> (vizitat la 16.02.2014).
11. <http://www.un.org/sc/committees/1988/> (vizitat la 18.02.2014).
12. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices> (vizitat la 14.02.2014).
13. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners/United-Nations> (vizitat la 18.02.2014).
14. <http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml> (vizitat la 18.02.2014).
15. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners/United-Nations> (vizitat la 18.02.2014).
16. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases> (vizitat la 18.02.2014).

*Traducerea citărilor bibliografice aparține autorului.

NOI FACTORI DE RISC ASUPRA SECURITĂȚII ÎN SOCIETATEA INFORMAȚIONALĂ

Cristina CEBAN,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Orest TĂRIȚĂ,
*dotor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The main idea of this article is detection of new types of risks caused by the development of information society and to determine their impact on national security. Because, just knowing the true danger worn by these risk factors, the governments can formulate coherent policy to consolidate their own security and also to improve international security.

În ultimele decenii ale sec. al XX-lea s-a remarcat trecerea de la societatea postindustrială la societatea informațională impulsionată de astfel de procese, precum informatizarea și globalizarea. În mai puțin de o generație, revoluția din domeniul tehnologiilor informațional-comunicaționale a generat numeroase schimbări în societatea contemporană. Astfel că, în societățile din cel „de-al treilea val”, societăți postindustriale, „materia primă este informația, produsul este cunoașterea, mașinăriile sunt calculatoarele, iar munca manuală este înlocuită de efortul intelectual.” [2] La începutul mileniului al III-lea, în epoca informatizării globale, îndeosebi devin actuale cuvintele lui Winston Churchill, care afirma că cel ce „posedă informația, stăpânește lumea.” [3]

Astăzi, este tot mai evident că sfera informațională, ca factor de organizare a societății contemporane, influențează activ situația politică, economică, de apărare și alte componente ale securității statului. Implementarea activă și multidimensională a tehnologiilor informaționale a condus la schimbări profunde în structura societății mondiale, printre care diminuarea rolului frontierelor naționale. Ca în orice domeniu unde intervine progresul, utilizatorii de T.I.C. sunt confrunțați cu forțele negative distructive care pătrund prin diferite tehnici în secretele bancilor, administrațiilor guvernamentale, sistemelor de apărare, aducând prejudicii utilizatorilor. Pentru a face față provocărilor, a proteja utilizatorii și dispozitivele lor de atacurile cu viruși, înșelăciunii prin intermediul mesajelor spam, furtului de identitate și altor activități infracționale, sunt necesare investiții considerabile. Astfel, se așteaptă ca investițiile în problemele de securitate T.I. să crească concomitent cu investițiile în domeniu, dar și cu importanța pe care o comportă.

În contextul societății contemporane, spațiul cibernetic în care circulă informațiile nu mai aparține statelor, ci este un bun universal. [9] Orice atingere a acestei zone, invizibile, de altfel, dar fără de care progresul nu mai poate fi conceput, este o amenințare cu valențe universale. Spre deosebire de amenințările tradiționale, cele la adresa securității informațiilor impun resurse mai puține și tehnici de contracarare mai ușor de ascuns și de disimulat. Acestea permit o rată de perfecționare și diversificare ridicată a potențialelor atacuri, ce le permite a fi dificil de urmărit și evaluat. [10] De fapt, este motivul pentru care estimările privind amenințările la adresa informațiilor sunt dependente de factorul uman, cu întregul subiectivism și incertitudinea pe care le implică. Această servitute însă ar putea fi compensată de programe coerente de asigurare a vitalității spațiului cibernetic.

Importanța securizării informațiilor reiese din aspectele interne și externe ale securității naționale și are menirea de a proteja siguranța spațiului de informare, a patrimoniului cultural al țării, dar și a informațiilor speciale, care alcătuiesc secretele de stat și profesionale. Într-un sens mai larg, ea înseamnă suprimarea efectelor nefavorabile ale influenței informațional-propagandistice asupra cetățenilor unui sau altui stat, legate de răspândirea ideilor ostile intereselor de stat, tradițiilor culturii naționale, identității și ordinii legale. [11] În prezent, ne confruntăm cu o situație diferită de cea a secolelor precedente legată de transparența frontierelor de stat pentru fluxul de informații care a creat o situație fundamental diferită în funcționarea instituțiilor guvernamentale. Integrarea infrastructurilor statului în baza sistemelor informaționale internaționale (bancare și financiare, de transport, rețelelor electrice și conductelor de gaze), le-a transformat în obiecte-țintă de confruntare a mijloacelor informaționale. Pe fundalul acestor schimbări, al noilor realități, devine evident faptul că imposibilitatea gestionării de facto a spațiului informațional din propria țară conduce la limitarea semnificativă a suveranității sale.

Printre noii factori de risc ai societății informaționale se înscriu activitățile organizațiilor teroriste, organizațiile criminale transfrontaliere, care au înțeles că avantajele oferite de către comunitatea informațională le pot facilita activitățile, alături de resursele imense pe care le capătă din activități ilicite, folosesc cele mai performante tehnici și tehnologii, în detrimentul păcii și securității.

Extinderea utilizării T.I.C. în aproape toate domeniile vieții, inclusiv în chestiuni ce țin de securitate, precum și conectarea calculatoarelor în rețele internaționale a făcut posibil ca infracțiunea comisă cu ajutorul său prin intermediul

acestora să fie mai diversă, mai periculoasă și mai prezentă la toate nivelurile, naționale și internaționale. 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. [5] În condițiile create până astăzi, multe dintre guverne, oameni de afaceri, chiar și utilizatori individuali nu realizează pericolul la care sunt expuși în mediul informațional, nici semnificația protecției împotriva crimei cibernetice și nici nu cunosc căile tehnice legale de contracarare, evitare și depistare a amenințărilor noilor tipuri de infracțiuni. În condițiile create de internet, teroriștii au posibilitatea de a lansa atacuri greu detectabile din orice punct al globului. Ei pot infecta sistemele informatice cu viruși complecși, 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. Astfel, organizațiile islamiste utilizează internet-ul pentru a-și disemina propaganda antievrească și antioccidentală. În acest scop, unele site-uri create de simpatizanții mișcării Hamas cheamă la luptă împotriva evreilor și exagerează gloria de a muri în această luptă. [1] Datorită numărului mare de utilizatori, timpului minim de răspândire, astfel de acțiuni propagandistice, mobilizatoare au un „succes” din ce în ce mai considerabil, fiind utilizate în mod deosebit rețelele populare de socializare.

Calculatorul, ca instrument folosit pentru înfăptuirea actelor ilegale, este un atu foarte puternic. El nu numai că facilitează comiterea infracțiunilor, dar, pe lângă faptul că conferă un caracter devastator, mai face și extrem de dificilă identificarea autorului. Rețelele globale de sisteme informatice extind zona expusă infracțiunii, ce depășește granițele naționale, fapt ce face ancheta, urmărirea judiciară și arestul mult mai dificil, impunând comunitatea internațională să lucreze în comun, deoarece în condițiile create, acțiunile singulare ale unui sau altui stat sunt sortite eșecului. „Tălăhariile înarmate, care au loc în lume, nu constituie nimic în comparație cu fefuirile 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.” [4]

Este cunoscut faptul că instrumentele și metodele de realizare a atacurilor sunt foarte răspândite, diversificându-se mereu, iar capacitățile tehnice și numărul utilizatorilor capabili de provocarea unor astfel de atentate, acte ilicite este în creștere. Atacurile cibernetice asupra rețelelor informaționale ale oricărei țări, în special, asupra statelor (în curs de dezvoltare) a căror infrastructură informațională este mai slabă, pot avea consecințe grave, cum ar fi întreruperea funcționării unor componente-cheie ale statului, provocând pierderi de venituri substanțiale sau chiar în forma cea mai extremă ar provoca pierderea vieților omenești. [12]

Construirea modelului nou de societate mai ridică și probleme sociopolitice majore, cum ar fi fenomenul „digital divide” [13] ce semnifică excluderea de la beneficiile noilor tehnologii a unor categorii sociale și a unor regiuni/zone geografice sau partajarea inegală a acestora, precum și probleme în ceea ce privește coeziunea socială, de conservarea și promovarea culturii specifice fiecărei națiuni și comunități locale, protecție a cetățeanului și consumatorului. Diferențele acestea, dintre țările bogate și cele mai sărace, se pot amplifica, iar spectrul diferențierilor digitale să poată deveni tot mai cuprinzătoare. [16]

Problema propriu-zisă nu constă în aceea că lipsește, sau e mai puțin prezentă conectivitatea propriu-zisă, ci anume implicațiile conectivității sau a lipsei acesteia asupra creșterii economice și a dezvoltării durabile. „Digital divide” poate redeschide noi divergențe la scară internațională și poate contribui deci la adâncirea decalajului Nord-Sud. [14] Soluționarea acestor probleme constituie o necesitate reală pentru asigurarea securității naționale a statelor. La nivel național, acest fapt nu se poate realiza decât printr-un dialog larg între autoritățile guvernamentale, reprezentanții mediului de afaceri, ai mediului academic și societatea civilă.

Un alt factor de risc al societății informaționale este războiul informațional. Fenomenul respectiv este la fel de important ca războiul terestru, maritim, aerian și spațial. Acesta este un război permanent, în care cel care deține și gestionează informația, deține puterea - puterea economică, politică, influență geostrategică. Asistăm la crearea unui nou mediu de confruntare, cel cibernetic. [8]

În realitate, foarte puține unități au proceduri stricte în vederea asigurării securității informațiilor, însă în ceea ce privește secretele de stat există proceduri foarte riguroase, datorită gradului sporit de importanță. De regulă, există o ierarhie a ceea ce este cunoscut sub numele de clasificare, prin care orice document și alte elemente importante sunt încadrate într-o anumită categorie. De regulă, se practică două strategii de bază pe linia securității naționale:

- tot ceea ce nu este interzis este permis;
- tot ceea ce nu este permis este interzis.

O importanță aparte are și necesitatea asigurării regulilor etice de a munci și de a trăi într-un nou tip de societate (protecția vieții private și a datelor personale, confidențialitatea tranzacțiilor, protecția consumatorului, protecția informației secrete de stat etc. - deci maturitate civică, politică). Toate componentele societății trebuie să se adapteze la cerințele societății informaționale, pentru a putea înțelege avantajele acesteia și pentru a se învăța cum să combată și să evite influențele negative. Societatea civilă trebuie să înțeleagă că ea are, de asemenea, un rol important prin formularea de cerințe și priorități privind modul de utilizare al noilor tehnologii în folosul întregii societăți, precum și reactiv față de politicile și reglementările guvernamentale. [15] Cu referire la societatea civilă moldovenească, pentru a nu fi expusă riscurilor din spațiul informațional, sunt necesare instruirea și atenționarea continuă a ceea ce constituie crimă cibernetică.

În societatea contemporană informația deține un rol important, iar resursele informaționale sunt una dintre cele mai importante active ale statului, care, de rând cu resursele naturale, umane, financiare, definesc potențialul său. Pe

fundalul noilor riscuri la adresa securității în societatea informațională, 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 securității naționale însăși. Contracararea unor astfel de atacuri necesită crearea și asigurarea funcționalității unor componente riguroase, atât la nivel legislativ, cât și nemijlocit la transpunerea în practică a acestora. 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, mai este necesar și 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 cu cei ai comunității științifice.

Tranziția la societatea informațională, în mod deosebit, în societățile mai puțin pregătite din punct de vedere economic și social, precum este Republica Moldova, constituie un proces destul de complicat. Deși edificarea unei societăți informaționale este recunoscută drept o prioritate națională (anul 2009 fiind declarat anul serviciilor electronice) până la a deveni, de fapt, societate în care producerea și consumul de informație ar fi una dintre cele mai importante tipuri de activități, până informația va fi recunoscută drept resursă principală și nemijlocit T.I.C. vor deveni tehnologii de bază, iar mediul informațional – un mediu de existență a omului, un mediu în care securitatea este un garant încă mai sunt dificultăți.

Crearea societății informaționale contemporane în Republica Moldova necesită rezolvarea unui complex de sarcini în vederea formării mediului informațional, care ar asigura dezvoltarea eficace a sistemelor informatice și a rețelilor de transfer al datelor, formarea resurselor informaționale, elaborarea produselor informaționale, prestarea serviciilor informaționale, pregătirea cadrelor în acest domeniu și, nemijlocit, asigurarea securității informaționale, parte componentă a securității naționale.

Cunoscând avantajele pe care le poate oferi societatea informațională, se pot găsi cele mai efective căi de implementare în practică și la fel, doar cunoscând în profunzime riscurile și vulnerabilitățile pe care le comportă extinderea societății informaționale și impactul lor asupra societății moldovenești, se pot găsi modalități teoretice și practice de contracarare întru consolidarea securității naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Banciu D., Vlăduț I. Internet-ul și criminalitatea informatică. București: Expert Publishing House, 2001. p. 4. <http://www.racai.ro/INFOSOC-Project/BanciuVladut_st_e03_new.pdf> (vizitat la 10.01.2014).
2. Bicherschi T. Problema securității informaționale în condițiile globalizării. În: „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale,” Chișinău, 2007, nr. 1-2, p. 71.
3. Ibidem, p. 71-72.
4. Ibidem, p. 72.
5. Ibidem, p. 71-72.
6. Ibidem, p. 73-74.
7. Galușca M. Securitatea informațiilor în rețeaua globală. În: „Securitate și apărare în Uniunea Europeană.” București: Universitatea Națională de Apărare „Carol I,” 17-18 aprilie 2008, p. 530.
8. Ibidem, p. 53.
9. 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.
10. Ibidem, p. 42-43.
11. Ibidem.
12. Ibidem.
13. Vlădoiu N., Vlădoiu N. Protecția informațiilor: de la concept la implementare. București: Tritonic, 2005, p. 45.
14. Ibidem.
15. Ibidem, p. 46.
16. Wendt A. Social theory of international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 452 p.

ATELIERUL NR.3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

IMUNITATEA PARLAMENTARĂ CA MĂSURĂ DE PROTECȚIE A MANDATULUI PARLAMENTAR

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

SUMMARY

Parliamentary immunity for legislators is foreseen in most contemporary democracies, and between theorists do not appear great discussions, as the need to protect parliamentary mandate in order to ensure an efficient work is widely recognized. In the doctrine of constitutional law, two forms of immunity are unanimously recognized and legislated, namely: legal irresponsibility and inviolability. Depending on the national legal system, immunities may include a limited scope (British model) or provide a broad immunity of deputies (Continental model).

Dicționarul explicativ al limbii române definește noțiunea de „mandat” drept o împuternicire (contractuală) de a reprezenta o persoană fizică sau juridică și de a acționa în numele ei, ori act prin care se dă această împuternicire; procură. [2, p. 595] În sens juridic, noțiunea de mandat a fost fundamentată în dreptul privat, constituind un contract prin care mandatarul se obligă să îndeplinească un act sau să efectueze o activitate în numele mandantului. Preluând notele definitorii din dreptul privat, „dreptul public folosește noțiunea de mandat în sensul de împuternicire specială conferită unui anumit subiect de drept printr-o procedură solemnă, în baza căreia acesta exercită atribuții de autoritate în scopul îndeplinirii unor interese generale.” [3, p. 703] În dreptul constituțional noțiunea de mandat este folosită cu referire la trei categorii de mandate: mandatul parlamentar, cu două accepțiuni – mandatul Parlamentului (sens larg) și mandatul deputaților (sens restrâns); mandatul Președintelui republicii; mandatul Guvernului. Între cele trei categorii de mandate există atât asemănări, cât și deosebiri, începând de la modul de dobândire, modalitatea de stabilire a conținutului acestora etc.

În studiul dat, ne vom referi exclusiv la mandatul parlamentar, în sens restrâns, care este definit de profesorul Victor Popa „drept o împuternicire dată de către popor unor persoane în scopul de a-i reprezenta în procesul exercitării puterii de stat, împuternicire care se transformă într-o funcție sau demnitate publică electivă, nominativă, înzestrată cu anumite competențe și garanții prin participarea efectivă la libera exercitare a funcțiilor Parlamentului ca autoritate reprezentativă a poporului.” [4, p. 57-58]

Art. 68 din Constituția Republicii Moldova caracterizează mandatul parlamentar ca fiind unul reprezentativ, conferind un suport legal acestei caracteristici prin două aliniate conform cărora, în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului și orice mandat imperativ este nul. Din caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar decurge și statutul de independență al acestuia, în scopul asigurării căreia legislația națională prevede anumite măsuri de protecție: incompatibilități, imunități, indemnități.

Ne vom referi la imunitățile parlamentare, deoarece în ultimul timp în societate se polemizează la mai multe capitole în raport cu problema imunităților: încălcarea principiului egalității în drepturi a cetățenilor prin acordarea unui regim privilegiat în raporturile parlamentarilor cu justiția; oferirea, în mod nejustificat, parlamentarilor, a posibilităților de a se eschiva de la obligațiile legale sau de a suporta răspunderea pentru acțiunile ilicite; abuzul de imunitate sau utilizarea mandatului parlamentar drept paravan pentru activități ilicite etc. În societate există o percepție publică puternică, conform căreia politicienii acced în legislativ pentru a-și proteja interesele în afaceri corupte, o percepție întărită de faptul că, în ciuda numeroaselor acuzații publice, nu se ajunge la ridicarea imunității. În acest context, profesorul Victor Popa menționează că „protecția mandatului parlamentar, mai ales imunitățile, lipsa răspunderii juridice și unele facilități pe care și le stabilesc deputații trezesc mari discuții în societate, mai ales dacă societatea este afectată de sărăcie și corupție.” [4, p. 94]

Anume în raport cu țările în curs de democratizare, imunitatea parlamentară a devenit, de asemenea, un punct focal pentru asociațiile parlamentare internaționale. În aprilie 2006, Uniunea Interparlamentară a finalizat un studiu privind

imunitatea parlamentară, în contextul Programului de Dezvoltare a Națiunilor Unite cu privire la inițiativa parlamentară, prevenirea crizelor și redresare, [8] în care a accentuat problema imunităților, în prezența unor instituții democratice slabe. Abuzul de imunități amenință integritatea instituțiilor legislative aflate la etapa incipientă de autonomie și pune în pericol procesul de democratizare. În iulie 2006, Adunarea Parlamentară a Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa a adoptat o rezoluție privind limitarea imunității parlamentare în scopul de a consolida buna guvernare, integritatea publică și statul de drept, [9] iar în octombrie 2006, Organizația Globală a Parlamentarilor împotriva Corupției (G.O.P.A.C.) a cerut țărilor în curs de dezvoltare să examineze procedurile de ridicare a imunității parlamentare, indicând probleme referitoare la imunitatea parlamentară în statele în curs de dezvoltare, cu democrații recent instituite, în baza informațiilor din ultimul deceniu, inclusiv din Armenia, Ucraina etc. [10] Totodată, nicio recomandare a acestor instituții nu a vizat lichidarea imunității parlamentare din sistemul măsurilor de protecție a mandatului parlamentar, ci doar procedura de ridicare a imunității.

Fiind parte a sistemului măsurilor de protecție a mandatului parlamentar, imunitatea parlamentară pentru membrii legislativului este prevăzută în majoritatea democrațiilor contemporane, iar între doctrinari nu apar mari discuții, fiind unanim recunoscută necesitatea protecției mandatului parlamentar în scopul asigurării unei activități eficiente. „Pentru a asigura parlamentarului condițiile necesare exercitării mandatului său, el trebuie să se bucure de o protecție specială... Regulile privitoare la imunități – derogatorii de la cele de drept comun – au ca scop asigurarea independenței parlamentarului în exercitarea mandatului său și punerea lui sub protecție față de acte sau fapte abuzive ale autorităților administrative, judiciare sau ale persoanelor fizice.” [1, p. 146-147]

Originile imunității parlamentare datează din vremea unei sesiuni din 1397 a parlamentului britanic, când Camera Comunelor a adoptat o lege care denunța comportamentul financiar scandalos al regelui Richard al II-lea al Angliei. Thomas Haxey, parlamentarul care a fost în spatele acestui act împotriva regelui și a curții sale, a fost judecat și condamnat la moarte pentru trădare. În urma presiunii exercitate de către Camera Comunelor, sentința nu a fost executată și Haxey a fost achitat.

Acest eveniment a determinat Camera Comunelor să revizuiască dreptul membrilor parlamentului de a discuta și dezbate în deplină autonomie și libertate, fără intervenții din partea Coroanei. Libertatea de exprimare, introdusă de Camera Comunelor de la începutul secolului al XVI-lea, a fost confirmată în 1689 în „Bill of Rights,” care a protejat în mod expres discuțiile și alte acte ale membrilor Parlamentului de la orice formă de ingerință sau obiecție din afara Parlamentului.

După Revoluția Franceză din 1789, a apărut necesitatea de a garanta independența reprezentanților aleși pentru opiniile exprimate de către aceștia în exercitarea funcțiilor lor. Independența opiniilor a fost consfințită prin Decretul din 23 iunie 1789, aprobată la propunerea lui Mirabeau. Această măsură a fost urmată de proclamarea prin Decretul din 26 iunie 1790 a privilegiului prin care membrii Adunării nu puteau fi puși sub acuzare fără acordul Adunării. Domeniul de aplicare relativ mai extins al privilegiilor parlamentare în Franța, din care unele părți au fost luate de la modelul britanic, este în strânsă legătură cu poziția de superioritate a Adunării Naționale și a membrilor săi față de alte instituții ale statului, dobândită în contextul Revoluției franceze.

În doctrina dreptului constituțional sunt unanim recunoscute și legiferate două forme de imunități și anume: *iresponsabilitatea juridică și inviolabilitatea*.

În funcție de sistemul de drept național, imunitățile pot cuprinde un domeniu de aplicare restrâns, limitând protecția doar la acțiunile și declarațiile în exercitarea mandatului reprezentativ, în cadrul activității de parlamentar (modelul britanic). În cazul în care un membru al legislativului se angajează în activități ilegale depășindu-și atribuțiile, el este supus urmărilor penale, judecății și pedepsei. Modelul „Continental,” creat pe baza sistemului francez, oferă deputaților o imunitate largă, inclusiv protecție de la urmărire penală în cadrul și în afara activității acestora ca parlamentari. Cele mai multe democrații în curs de dezvoltare îmbrățișează un domeniu extins de aplicare a imunității, probabil, pentru a proteja instituția legislativă și membrii acesteia împotriva abuzurilor autoritare ale trecutului. Fiecare țară poate avea particularitățile sale în legătură cu sistemul de aplicabilitate îngust sau larg al imunității, cu modul în care este ridicată imunitatea, cum poate fi efectuată investigația (și de către cine), și dacă imunitatea se poate extinde dincolo de mandatul parlamentarului în legislatură.

Constituția Republicii Moldova stabilește prin alin. (3), art. 70 și art. 71 ambele forme de imunitate.

Iresponsabilitatea juridică, numită și „imunitate de fond”, previne declanșarea sau stabilirea unor consecințe nefavorabile parlamentarului pentru votul său sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului. Astfel, textul constituțional în art. 71 stipulează: „Deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului”. Deci, protecția independenței opiniei parlamentarului se limitează la actele sau faptele săvârșite de parlamentar în exercitarea mandatului său, și include două condiții: „1) formele de manifestare ale parlamentarului să nu excedă conținutul specific al mandatului și 2) manifestările lui să aibă legătură directă cu conținutul mandatului.” [7, p. 90] Această protecție are caracter „permanent”, deoarece efectele sale se extind și asupra perioadei de după încetarea mandatului parlamentar. Totodată, iresponsabilitatea juridică pentru actele sau faptele săvârșite de parlamentar în exercitarea mandatului său, nu exclude răspunderea disciplinară a parlamentarului pentru încălcarea Regulamentului Parlamentului. Astfel, art. 133 al Regulamentului [6] prevede următoarele sancțiuni:

- 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;
- f) interzicerea participării la ședințele plenare pe o durată de până la 10 ședințe.

Sancțiunile prevăzute la lit. a)-c) se aplică de către președintele ședinței, iar sancțiunile de la alin. (1), lit. d)-f) se aplică de Parlament, cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea președintelui ședinței sau a unei fracțiuni parlamentare.

Observăm că sancțiunile disciplinare se deosebesc de cele prevăzute de Codul muncii, fiind racordate la calitatea mandatului reprezentativ și aplicate în scopul creării unor condiții favorabile procesului de deliberare a parlamentarilor prin intermediul căruia Parlamentul își exercită funcțiile.

Inviolabilitatea sau așa-numita „imunitate de procedură” are drept scop „să prevină urmărirea juridică nefondată, arbitrară sau vexatorie a parlamentarului, împiedicându-l, astfel, să-și exercite încredințat sau constrângându-l, astfel, să-l exercite într-un anume mod, contrar convingerilor și voinței sale.” [1, p. 148] În conformitate cu art. 70, alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, „Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului după ascultarea sa.” Această prevedere constituțională acordă membrilor legislativului imunitatea parțială în caz de urmărire penală sau, altfel spus, prevede reguli speciale privind reținerea, arestarea, perchezițiile sau trimiterea în judecată fără încuviințarea Parlamentului, cu excepția infracțiunilor flagrante.

Art. 10 al Legii despre statutul deputatului în Parlament prevede procedura de ridicare a imunității, incluzând nu numai răspunderea penală, dar și cea contravențională. „Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată pe cauză penală ori contravențională fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului după ascultarea sa.”

Cererea la reținere, arest, percheziție sau trimitere în judecată penală ori contravențională este adresată Președintelui Parlamentului de către Procurorul General. Președintele Parlamentului o aduce la cunoștință deputaților în ședință publică în, cel mult, 7 zile de la parvenirea acesteia și o trimite de îndată spre examinare Comisiei juridice, pentru numiri și imunități, care, în cel mult 15 zile, va constata existența unor motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărârea Comisiei este adoptată prin votul secret a, cel puțin, jumătate plus unu din membrii săi. Raportul Comisiei este supus examinării și aprobării în Parlament imediat, în cel mult 7 zile de la prezentarea acestuia. Parlamentul decide asupra cererii Procurorului General cu votul secret al majorității deputaților aleși. [5]

În caz de infracțiune flagrantă, deputatul poate fi reținut la domiciliu pe o durată de 24 de ore numai cu încuviințarea prealabilă a Procurorului General, care va informa neîntârziat Președintele Parlamentului asupra reținerii. Dacă Parlamentul consideră că nu există temei pentru reținere, dispune imediat revocarea acestei măsuri. Încuviințarea sau aprobarea Parlamentului semnifică ridicarea imunității parlamentare exclusiv pentru faptele în considerarea cărora s-a adoptat o asemenea măsură.

Imunitatea parlamentară nu constituie un privilegiu contrar principiului egalității cetățenilor în fața legii (art. 16, alin. (2) din Constituție), ci este consecința unui imperativ al statutului constituțional al Parlamentului și al mandatului parlamentar și o procedură specială de protecție a parlamentarului. Rolul imunității într-un stat democratic nu este protecția unui legislator în mod individual, ci protecția instituției legislative, în numele poporului. Acest rol necesită spațiu adecvat pentru legislatori de a vorbi liber și de a critica politicile și practicile pe care le consideră contrare interesului public, iar imunitatea parțială în caz de urmărire penală are scopul de a reduce posibilitatea ca un deputat să fie presat să-și schimbe comportamentul său oficial (votul, orientarea politică, expunerea la corupția guvernamentală), prin amenințarea cu urmărire penală.

BIBLIOGRAFIE

1. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Iași, 1996.
2. Dicționarul explicativ al limbii române, 1998.
3. Ionescu Cr. Tratat de drept constituțional contemporan. București: All Beck, 2003.
4. Popa V. Drept parlamentar. Chișinău: ULIM, 1999.
5. Legea despre statutul deputatului în Parlament // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 059 din 15.04.2005.
6. Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50/237 din 07.04.2007.
7. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României: drept constituțional și instituții politice, vol. II. Iași: Cugetarea, 1999.
8. <<http://www.agora-parl.org/node/1404>>.
9. <<http://www.osce.org/employment>>.
10. <<http://www.gopac.network.org/>>.

SUBSIDIARITATEA – PRINCIPIU DE BAZĂ AL DESCENTRALIZĂRII

Anatolie BANTUȘ

doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Decentralization contributes to the creation of a political and administrative environment compatible to the principle of subsidiarity, according to which the exercise of powers and duties established by law are exercised by local authorities, who are the closest to the citizen. The term of subsidiarity comes from Latin, from „subsidium” having the meaning of help, support, becoming in time a principle regulated and used by the laws of States and as the principle of providing local and regional communities the achievement of their interests closer to the level of implementation of decision.

Punctul de plecare în elaborarea unei strategii a descentralizării îl reprezintă stabilirea clară a obiectivelor și a principiilor ghidante. Descentralizarea contribuie la crearea unui mediu politic și administrativ compatibil **principiului de subsidiaritate**, conform căruia exercitarea competențelor și atribuțiilor stabilite prin lege revine autorităților administrației publice locale care se găsesc cel mai aproape de cetățean. Termenul de subsidiaritate provine din latină, de la „subsidium”, având sensul de ajutor, sprijin, devenind în timp un principiu reglementat și utilizat de legislațiile statelor, ca fiind principiul ce asigură colectivităților locale și regionale realizarea propriilor interese cât mai aproape de nivelul de aplicare a deciziei.

Originea principiului subsidiarității este de găsit în teoria socială catolică, fiind conținut în Enciclica pontificală „Quadragesimo Anno” din 1931, deși principii similare pot fi găsite în gândirea calvinistă. Scopul subsidiarității în teoria socială catolică este, pe de o parte, limitarea rolului guvernului ca întreg, spre a justifica și apăra locul instituțiilor private, inclusiv al Bisericii însăși, în timp ce, pe de alta parte, justifică un anumit rol pentru guvern. [1] Acesta este momentul din care acest principiu a funcționat ca o regulă principală a societății civile, datorită valențelor sale în luarea deciziilor în societate. [2, p. 60]

Alți autori îi atribuie ideea de subsidiaritate chiar lui Aristotel sau consideră că se inspiră fie din filozofia politică a federalismului din Germania secolului al XIX-lea sau din teoriile personaliste ale lui Emmanuel Mousnier. Aceasta este concepția cea mai des întâlnită în analiza politicii germane, elvețiene și a Uniunii Europene, care oferă contextul empiric pentru cele mai multe discuții asupra subsidiarității.

Deși nu este pe deplin compatibilă cu definiția sa din teologia catolică, subsidiaritatea apare ca răspuns la o mai mare autonomie, permițând ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetățeni.

Noțiunea de subsidiaritate se încadrează într-o înțelegere a societății ca organism caracterizat de o ierarhie de organe. Prin urmare, subsidiaritatea a fost utilizată drept concept cvasiconstituțional în unele sisteme politice feudale sau de tip federal, spre a asigura o rațiune de a fi alocării de putere a diferitelor niveluri ale guvernării. Așadar, subsidiaritatea presupune ca accentul, greutatea în luarea deciziilor de interes public, să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie un monopol sau o regulă pentru administrația de stat. Principiul subsidiarității se impune a fi un principiu permanent de acțiune, care permite ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetățeni. [3, p. 21]

Unul dintre principiile esențiale care stau la baza funcționării administrației locale europene - principiu stipulat în Carta Europeană a Autonomiei Locale - este, fără îndoială, principiul subsidiarității, principiu care guvernează toate țările civilizate și care spune că adoptarea deciziilor se face de către autoritatea cea mai apropiată de cetățean.

Oriunde este posibil, puterile sunt transferate la nivelul cel mai de jos de guvernare; numai când o anumită sarcină nu poate fi asumată de un nivel „inferior” al guvernării, ea poate fi transmisă la un nivel superior.

Principiul subsidiarității, aplicat în administrația publică, nu înseamnă, într-un stat unitar, o delegare sau o diminuare de suveranitate, întrucât autonomia locală este prevăzută de Constituție și de legile statului unitar și se exercită în condițiile și în limitele prevăzute de acestea, [4, p. 74] acest principiu fiind în egală măsură apreciat atât ca un principiu juridic cât și ca unul politic.

Subsidiaritatea asigură exercitarea efectivă a competențelor de către autoritatea administrației publice locale și obligă autoritățile centrale ale statului să acționeze în raport cu comunitatea locală astfel încât să-i ofere acesteia mijloacele necesare și suficiente pentru ca ea însăși să-și poată îndeplini sarcinile preconizate.

Principiul subsidiarității înseamnă că atribuțiile autorităților publice sunt realizate de către autoritatea cea mai apropiată de cetățeni care poate asigura realizarea efectivă a scopurilor și sarcinilor la cel mai jos nivel de administrare.

De aceea, regula în materie de competență pentru satisfacerea interesului public trebuie să o constituie autorită-

țile locale autonome la nivelul de bază (comuna și orașul), care sunt cele mai apropiate de nevoile cetățenilor și sunt alese de aceștia, iar excepțiile trebuie să le reprezinte autoritățile administrației publice autonome de la nivelul intermediar și autoritățile administrației de stat.

Stabilirea de competențe și atribuții pentru alte autorități trebuie să țină seama de amploarea și de natura răspunderii ce le revine, precum și de cerințele de eficiență și eficacitate. [5, p.13]

Ioan Alexandru precizează că subsidiaritatea se aplică, în primul rând, raporturilor dintre individ și societate, apoi raporturilor dintre societate și instituții, constituind mai mult decât un simplu principiu de organizare, fiind sursa de inspirație pentru repartizarea competențelor între bază și nivelurile superioare. [6, p. 153]

Principiul subsidiarității vizează două categorii de relații: în primul rând, cele dintre autoritățile locale din comune și orașe și cele de la nivel județean și apoi cele dintre autoritățile locale și cele centrale. [7, p. 7-8] Pe plan intern, principiul subsidiarității nu-și găsește aplicarea exclusiv la raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale locale, deci cu raportate la autonomia locală, ci și în interiorul administrației statului, cu referire la deconcentrarea administrativă. [8, p. 318]

Însă puterea centrală trebuie să intervină doar în acele cazuri în care societatea, prin toate componentele sale (colectivități locale și teritoriale), nu este în stare să-și administreze propriile interese datorate insuficienței resurselor financiare și materiale. [9, p. 414]

Prin art. 4 din **Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale**, [10] se instituie **principiul subsidiarității**, stipulându-se că *aceste colectivități locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități, că exercițiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și că puterile, competențele, încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.*

Textul Cartei a anticipat prevederile Tratatului de la Maastricht în preambulul căruia se specifică că „deciziile sunt luate la un nivel cât mai aproape posibil de cetățean.” [11, p. 154]

Utilizarea noțiunii de subsidiaritate a cunoscut o revitalizare prin modificarea Tratatului de la Roma din 25 martie 1957 prin intermediul **Tratatului de la Maastricht**, semnat la data de 7 februarie 1992 și care a instituit Uniunea Europeană.

Tratatul de la Maastricht a introdus principiul subsidiarității care prevede ca deciziile să fie luate la cel mai potrivit nivel în domeniile în care statele-membre și Uniunea Europeană dețin o competență comună. Deciziile sunt luate la nivelul Uniunii Europene doar dacă ea este, într-adevăr, în măsură să acționeze mai eficient decât statele-membre.

Subsidiaritatea este un principiu care își găsește formularea în termeni clari într-un tratat și anume în Tratatul de la Maastricht¹ (art. B¹ și 313). Potrivit acestui principiu, Comunitatea Europeană acționează numai în măsura în care obiectivele urmărite vor fi mai bine realizate la nivel comunitar decât la nivelul statelor-membre. Cu alte cuvinte, numai ceea ce nu se poate face la nivelul statelor-membre sau nu se poate face *mai bine* la acest nivel, trebuie făcut la cel comunitar.

Art. 3B formulează astfel: „În domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, potrivit principiului subsidiarității, decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii prevăzute nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele-membre și pot deci, din cauza dimensiunilor sau efectelor acțiunii prevăzute, să fie mai bine realizate la nivel comunitar. Acțiunea Comunității nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor din prezentul Tratat.”

Sensul atribuit principiului subsidiarității a fost acela ca luarea deciziilor să aibă loc la cel mai jos nivel posibil sau, altfel spus, nivelurile superioare să le sprijine pe cele inferioare în realizarea sarcinilor lor. În Tratatul de la Maastricht s-a acordat acestui principiu un rol major, sub cele două aspecte: material și procedural.

În literatura de specialitate, Comitetul regiunilor este denumit „gardian” [12, p. 1] al subsidiarității, principiu fundamental, [13, p. 147] hotărâtor, în continuarea procesului de creare a unei Uniuni neîncetat mai strânse între popoarele Europei în care deciziile sunt luate cât mai aproape posibil de cetățeni” (art. 3 B, Tratatul de la Maastricht). Acest principiu presupune ca acțiunile Uniunii Europene să nu fie inițiate decât în cazurile în care există certitudinea că ele sunt mai eficiente decât acțiunile instituțiilor naționale, regionale sau locale (după caz). Astfel privit, principiul subsidiarității se opune centralizării excesive a procesului de adoptare a deciziilor, în unele cazuri considerat prea îndepărtat de cetățeni și de problemele acestora.

Așadar, subsidiaritatea este un principiu consacrat de dreptul comunitar, conform căruia Comunitatea europeană nu acționează (cu excepția domeniilor care cad sub competența sa exclusivă) în problemele care se pot rezolva mai bine la nivel regional, local sau național. Este principiul conform căruia subsidiaritatea este strâns legată de principiile proporționalității și necesității, care impun ca o acțiune a Comisiei să nu meargă mai departe decât este necesar pentru îndeplinirea obiectivelor Tratatului. [14]

Consiliul European de la Edinburgh din decembrie 1992 a definit principiile de bază ale conceptului de subsidiaritate și a stabilit liniile orientative pentru interpretarea art. 5 din Tratatul Comunității Europene, prin care principiul subsidiarității a fost inclus în Tratatul asupra Uniunii Europene. Concluziile sale au fost prezentate într-o declarație care

continuă să constituie piatra de temelie a principiului subsidiarității. Abordarea globală care derivă din această declarație a fost preluată într-un Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității care a fost anexat la Tratatul de constituire a Comunității Europene prin Tratatul de la Amsterdam.

Concluziile sale au fost cuprinse într-o declarație care servește ca pilon de bază al principiului subsidiarității.

Tratatul de la Amsterdam a preluat întreaga abordare care a urmat acestei declarații într-un Protocol cu privire la aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul asupra Comunității Europene. Tratatul de la Amsterdam a adus modificări importante Tratatului asupra Uniunii Europene și Tratatului care a instituit Comunitatea Europeană, aducând lămuriri suplimentare asupra conceptelor de dezvoltare locală și subsidiaritate.

Acest protocol introduce **analiza sistematică a impactului propunerilor legislative asupra principiului subsidiarității** și utilizarea, pe cât posibil, a unor măsuri comunitare mai puțin angajante.

Consiliul European de la Viena, din decembrie 1998, a reafirmat angajamentul de a asigura aplicarea completă a principiului subsidiarității.

Instituțiile trebuie să se ghideze de acum înainte de criteriile și practicile cuprinse în „**Protocolul privind subsidiaritatea și proporționalitatea**” care va fi anexat la Tratatul asupra Comunității Europene, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam. Înainte de lansarea unor propuneri legislative noi de către Comisie, trebuie să se examineze dacă legislația comunitară existentă la tema respectivă trebuie modificată sau consolidată. Actele legislative adoptate de instituțiile competente trebuie să explice motivele pentru care au fost create pentru a justifica conformitatea cu principiile subsidiarității și proporționalității. [15]

În fiecare an, Comisia Europeană realizează un raport („O mai buna realizare a legilor”) pentru Consiliu și Parlament, **cu privire la aplicarea principiului subsidiarității**.

În virtutea acestui principiu, Uniunea nu intervine decât în domeniile ale căror probleme nu pot fi rezolvate pe o bază exclusiv națională sau regională. Statele-membre ale Consiliului Europei, semnatare ale Cartei privind autonomia locală, consideră scopul Consiliului Europei ca fiind acela de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, pentru a ocroti și pentru a promova idealurile și principiile care reprezintă patrimoniul lor comun.

Existența autorităților administrației publice locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrare, în același timp, eficientă și apropiată de cetățeni, acestea fiind conștiente de faptul că apărarea și întărirea autonomiei locale în diferitele țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii.

Carta Europeană a Autogovernării Locale, ratificată de 37 state-membre, a avut o influență pozitivă semnificativă asupra dezvoltării guvernării locale și democrației în Europa.

Autogovernarea locală, unde există, este parte a guvernării democratice și, de aceea, astfel de autorități regionale, așa precum sunt stabilite, trebuie să îndeplinească standardele minime ale compoziției democratice și să fie susținute cu competența și abilitatea legale, în limitele constituției și legii, să reglementeze și să gestioneze partea problemelor publice aflată în responsabilitatea lor, în interesul locuitorilor lor și în acord cu principiul subsidiarității.

Deși cele mai multe sisteme legislative se referă în mod implicit la noțiunea de subsidiaritate, principiul subsidiarității nu este definit în mod explicit în niciun document. [16, p. 153] Controversele asupra subsidiarității în Uniunea Europeană au arătat ca acesta este un concept esențialmente contestat. Ceea ce pentru o persoană este doar de interes local, pentru alta este de interes unional larg.

Principiul subsidiarității – unitatea în diversitate – este cel care va crește în importanță. Comunitatea Europeană își va asuma numai problemele pe care le poate rezolva mai eficient decât autoritățile naționale. Astfel, sporește rolul autorităților locale în raport cu organele centrale. În acest context, Comisia Europeană a creat în 1988 „Consiliul Consultativ al Colectivităților Regionale și Locale.” Din această perspectivă, obiectivul Comisiei Europene este de a construi o nouă politică regională pentru a coordona mai eficient finanțarea planurilor de dezvoltare locală.

Subsidiaritatea se înscrie într-o politică generală de reformare, care asigură colectivităților locale și regionale cadrul de definire a propriilor puteri. [17, p. 132]

Pentru *Republica Moldova* principiul subsidiarității nu este mai puțin important: folosit la nivel național, acesta ar putea fi conjugat cu eforturile de armonizare a legislației naționale cu cea europeană și cea comunitară în domeniu.

La 1 februarie 1998, intră în vigoare pentru Republica Moldova *Carta Europeană a autonomiei locale* din 15 octombrie 1985 care conține un principiu în premieră și anume – principiul subsidiarității.

Stabilirea unui sistem de administrație publică funcțional și eficient, capabil să îndeplinească standardele Uniunii Europene și să implementeze acquis-ul comunitar într-un mod eficient, va avea în vedere respectarea și aplicarea principiilor adoptate de Comisia Europeană, un loc important ocupându-l și principiul subsidiarității. Principiul subsidiarității este strâns legat de principiul proporționalității care presupune, pe de o parte, că toate competențele (capacitățile, drepturile, obligațiile) pot fi transferate către centru numai în măsura în care tocmai acestea pot fi realizate mai bine la nivelul superior, principiul de bază fiind acela de a ține competențele cât mai aproape posibil de cetățeni într-un mod mai eficient. [18, p.135]

Considerăm că introducerea acestui principiu în Constituție și în legislația privind administrația locală este strict

necesară, deoarece Uniunea Europeană sprijină aplicarea acestui principiu, și Republica Moldova își propune obiectivul de a avea un sistem administrativ și instituții ale administrației publice capabile să transpună, să implementeze și să traducă în viața publică acquis-ul comunitar și să se apropie de îndeplinirea criteriilor necesare pentru atribuirea calității de membru al UE, adoptate de Consiliile Europene la Copenhaga, Madrid și Luxemburg.

Concluzionând, putem aprecia că dezvoltarea locală în Europa pornește de la potențialul local, acordându-se colectivităților locale competențe și resurse pentru a-și gestiona destinul. Măsura în care statul păstrează un control asupra dezvoltării diferă și se manifestă în grade diferite, dar trebuie remarcată voința unanimă de a aplica descentralizarea administrativă și principiul subsidiarității, evident cu nuanțări ce țin de tradiție, istorie și cultură.

Aplicarea principiului subsidiarității, limitat inițial la nivel național și comunitar, a avut repercusiuni și în sfera regională și locală, determinate de necesitatea unei apropieri mai mari față de cetățeni.

Introducerea principiului subsidiarității în administrația publică ar trebui să însemne clarificarea atribuțiilor unităților administrativ-teritoriale, ceea ce ar determina un grad sporit de responsabilizare a autorităților administrației publice locale, implicarea crescută a cetățenilor în luarea deciziilor care-i privesc.

Principiul subsidiarității trebuie realizat în deplină concordanță cu principiul autonomiei locale, exercitarea competențelor și atribuțiilor aparținând autorității administrației publice locale cea mai apropiată de cetățean și care dispune de capacitatea administrativă necesară.

NOTE

¹ Cuvântul provine din latinescul *subsidium*, cu semnificația de „trupe de rezervă” și utilizat mai apoi în sensul de „sprijin”, „asistență”.

BIBLIOGRAFIE

1. Szasz, Melinda. *Scurte considerații istorice privind organizarea administrativă a teritoriului României în statul modern*. În: Caietul Științific „Reformele administrative și judiciare în perspective integrării europene,” nr. 7, Sibiu, 2005, p. 52-66.
2. Bălan Emil. *Instituții administrative*. Editura „C. H. Beck,” București, 2008, p. 60.
3. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. *De la descentralism spre descentralizare*. Editura „Cartier,” Chișinău, 1998, 210 p.
4. Alexandru Ioan, Cărașan Mihaela, Popescu Ion, Dincă Dragoș. *Drept administrativ*. Editura Economică, București, 2002, 260 p.
5. Dragoș Dacian Cosmin. *Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale*. În: Revista „Dreptul,” nr. 10/2001, București, p. 3-31.
6. Alexandru Ioan, Cărașan Mihaela, Bucur Sorin. *Drept administrativ*. Ediția a II-a, editura „Lumina Lex,” București, 2007, 260 p.
7. Davey Kenneth. *Descentralizarea în Țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități*. În: „Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa centrală și de est,” Open Society Institute, Ungaria, tradus de Bogdan Uilecan, editura „Tehnica-Info,” Chișinău, 2004, p. 31-40.
8. Popescu C. L. *Autonomia locală și integrarea europeană*. Editura „All Beck,” București, 1999, 348 p.
9. Bantuș Larisa. *Proceduri și standarde democratice în administrația intereselor publice locale*. În: „Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală,” Tipografia Centrală, Chișinău, 2004, p. 414-416.
10. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985, on-line <http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php>.
11. Alexandru Ioan, Cărașan Mihaela, Bucur Sorin. *Drept administrativ*. Ediția a II-a, editura „Lumina Lex,” București, 2007, 260 p.
12. Osoianu Ion. *Prioritățile reformei administrației în perspectiva elaborării strategiei de integrare europeană și a planului de acțiune Republica Moldova – UE*. Chișinău, februarie 2004, p. 1-30, on-line <www.ipp.md/publications>.
13. Cloos J., Reinesch G., Vignes D., Weyland J. *Le Traité de Maastricht, genese, analyse, commentaires*. Brylant, Bruxelles, 1993, 447 p.
14. Lippott Ioachim. *Raportul asupra APC*. Chișinău, martie 2001, on-line <<http://www.pca.md/files/publications12.doc>>.
15. *Raportul asupra APC*, elaborat de către Ioachim Lippott, Chișinău, martie 2001, on-line <<http://www.pca.md/files/publications12.doc>>.
16. Alexandru Ioan, Cărașan Mihaela, Bucur Sorin. *Drept administrativ*. Ediția a II-a, editura „Lumina Lex,” București, 2007, 260 p.
17. Gheorghe Filip, Onofrei M. *Elemente de știința administrației*. Editura „Junimea,” Iași, 2004, 261 p.
18. Cojocar E. *Principiile administrării publice locale în statul bazat pe drept - Republica Moldova*. În: „Statul de drept și administrația publică,” editura „Cartier,” Chișinău, 1999, p. 135-139.

FUNDAMENTUL JURIDIC AL STATUTULUI DE NEUTRALITATE PERMANENTĂ. REPERE DE DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC

Olga DORUL,

doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SOMMAIRE

L'objet du présent étude suppose une analyse profonde du fondement juridique du statut de neutralité permanente. Toutefois toute recherche portant sur le sujet mentionné est incomplète sans une analyse des motifs étant à la base d'adoption par l'Etat du statut de neutralité et en ce sens peuvent être invoquées : les facteurs géographiques, politiques, économiques de développement de l'Etat, car les exemples de l'Autriche et de la Suisse prouvent que notamment les conditions géopolitiques définissent la politique de sécurité de l'Etat et déterminent le statut de neutralité.

Niciun stat nu poate să exercite o politică externă complet separată de componentele sistemului internațional. Politica de neutralitate – manifestarea extremă a aspirațiilor de asigurare a propriei securități – nu se va solda cu succes decât dacă nu vor exista condițiile de mediu prielnice și anume: poziționarea geostrategică, balanța de puteri între beligeranți, cooperarea internațională. [1, p. 80]

Situarea geostrategică a statului este, probabil, prima circumstanță necesară existenței statului. Statele, asemenea oamenilor, nu-și pot alege vecinii. Anume pe această idee își fundamentează afirmația filozoful indian Kautilya: statele vecine sunt inevitabil „*dușmanii naturali*,” pe când statele situate de cealaltă parte a vecinilor, sunt „*aliații naturali*.” În acest context, cert este faptul că cu cât este mai periferică localizarea geostrategică a statului, cu atât mai mult cresc șansele sale de supraviețuire. Teza este valabilă mai ales pentru statele neutre, deoarece în acest caz ele au o dublă asigurare a securității lor. În primul rând, această securitate le este garantată prin însuși statutul lor de neutralitate. În al doilea rând, cu cât mai periferic este situat statul, el prezintă o importanță strategică minoră pentru alte state și, strâns legat de acest aspect, cu cât este mai mare distanța dintre acest stat și centrul unui stat puternic, cu atât mai dificil este accesul ultimului în teritoriul statului neutru. [1, p. 82]

Un alt aspect al poziționării geostratice o prezintă situația statelor – „*bariere*”, or, aceasta este cea mai precară situație în care se poate afla un stat neutru. Istoria ne arată că zonele – „*bariere*” au fost create, mai ales, între statele puternice, pentru a asigura în oarecare măsură pacea temporară. Astfel, acestea au plasat în aceste puncte un stat inofensiv, prezentând tuturor vecinilor săi condițiile de securitate pentru frontierele lor. Neutralitatea trebuie să contribuie menținerii păcii generale limitând câmpul de luptă. Ea trebuie să constituie o *barieră morală* contra invaziei marilor puteri cuceritoare, blocându-le căile militare cele mai avantajoase, [2, p. 695] cum a fost cazul Belgiei în secolul al XIX-lea, care a fost o astfel de zonă între Franța, Germania și Marea Britanie. [1, p. 82-83] La fel, putem invoca și exemplul Elveției, modelul clasic al neutralității permanente. Acest stat este situat între patru state mari. Populația sa este alcătuită din fragmente împrumutate de la naționalitățile germană, franceză și italiană. Elveția deține trecerile din Germania spre Franța și în Italia, din Franța spre Italia; iar Rinul își ia începutul din munții Elveției. Un alt exemplu de zonă-barieră este și situația Austriei care, adoptând statutul de neutralitate permanentă în anul 1955, a făcut-o la insistența U.R.S.S., care vedea în Austria, alături de Elveția o barieră între blocul sovietic și statele membre ale N.A.T.O. [3, p. 15]

Probabil, pornind de la aceste exemple oferite de practica internațională a statelor, în literatura de specialitate din secolul trecut au fost menționate condițiile înaintate pentru statul neutru. În „*Traité de droit international public*” de P. Fauchille, acestea erau rezumate la următoarele: 1) statul neutru trebuie să fie destul de slab pentru ca să nu poată aspira să influențeze politica generală; 2) să fie apt să se apere contra oricărei tentative de agresiune sau anexare din partea vecinilor; 3) el trebuie să fie situat între două state mari, să nu fie calea unică a forțelor lor armate.

Cu referire la **balanța de puteri**, este util să menționăm concluzia trasă de diplomatul suedez Gunnar Häggglöf din experiența Suediei în cel de-al Doilea Război Mondial, precum că: „*Condiția de bază a neutralității constă în existența balanței de puteri*.” Această afirmație rezultă din argumentul că cât de puternic n-ar fi un stat, acesta nu va fi suficient de puternic pentru a le cuceri pe toate, și această gelozie a marilor puteri a păstrat existența și a statelor mici. Cu alte cuvinte, statele neutre își găsesc securitatea în neutralizarea aspirațiilor marilor puteri. Cu titlul de exemplu la acest subiect putem aduce situația Suediei, Elveției și Irlandei, care au exercitat neutralitatea în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. [1, p. 98-99]

În ce privește cel de-al treilea factor extern care stă la baza statutului de neutralitate, **cooperarea internațională a statelor neutre**, acesta a devenit subiect discutat aprins mai ales după cel de-al Doilea Război Mondial, când acestea au fost puse în fața problemelor legate de asigurarea securității internaționale, cum ar fi participarea în organizațiile inter-

naționale bazate pe ideea organizării securității colective, cerințele de nealiniere și chiar izolare în situația în care aceasta este cerută de obligațiile ce decurg din statutul de neutralitate. [4, p. 101] Dar izolarea nu trebuie concepută ca fiind una absolută, îndeosebi în contextul securității internaționale. Merită să menționăm la acest subiect citatul din discursul ministrului afacerilor externe al Austriei, Alois Mock, pronunțat în timpul discuțiilor politice din Alpbach la 27 august 1991: „Mitul că un stat își poate asigura securitatea pe o insulă izolată a dispărut. Securitatea europeană este, de asemenea securitatea noastră”. Mai mult ca atât, cancelarul socialist Franz Vranitzky, în discursul său în fața Academiei Regale de Științe din Dublin intitulat „Bilanțul dezvoltărilor în Europa din punctul de vedere al Austriei” subliniază că cooperarea este soluția cea mai adaptată și mai eficace noului context internațional. El recunoaște o obligație de solidaritate care se impune ab initio unui stat neutru: „Conceptul că un stat poate să existe și să supraviețuiască independent și prosper în autarhie, este depășit (...) Însă acest compromis între autarhie și dependență rezultă din deciziile politice conștiente, dintr-o mai mare acceptare a cooperării internaționale.” [3, p. 30]

Regula generală cu referire la statutul de neutralitate permanentă, aplicabilă în trecut, presupunea că acest statut își are fundamentul în tratatele internaționale, după ale căror texte neutralitatea permanentă este situația unui stat, cărui un tratat încheiat cu alte state i-a garantat o pace indefinită. [2, p. 694] Aceasta a fost valabilă pentru situația Belgiei (tratatele din 1831 și 1839), Luxemburgului (1867), Laosului (1962), Elveției (Actul final al Conferinței de la Viena din anul 1815, reafirmat prin Tratatul de pace din 1919) sau cazul Austriei (Tratatul de stat din 1955). Acțiunea acestor tratate nu era condiționată de un anumit termen – ele erau încheiate pentru viitor. [5, p. 53]

Iar în literatura de specialitate din secolul trecut, în special, în manualul „Dreptul internațional public” semnat de Dionisio Anzilotti era susținută ideea că neutralitatea permanentă nu poate avea ca fundament, în primul rând, o declarație unilaterală cu privire la respectarea neutralității permanente. Astfel, după spusele lui Anzilotti, acest gen de declarație poate reprezenta doar un program politic, însă datorită faptului că ea nu are forța juridică necesară pentru a obliga statele să adopte un anumit tip de comportament, ea nu poate provoca apariția anumitor raporturi juridice. În cel mai bun caz, această declarație poate fi privită drept o propunere care va da anumite rezultate juridice, dacă va fi primită de către statele căror le este destinată. [6, p. 225] Suplimentar, se susținea că un stat nu poate să-și atribuie prin propria voință și prin declarație unilaterală această stare avantajoasă, cum este statutul de neutralitate permanentă, care ține să asigure pacea în interesul general al comunității statelor. O trăsătură a acestui statut este faptul că el este instituit mai degrabă în interesul altor state, decât în interesul statului neutru. Celelalte state trebuie să poată conta pe această neutralitate; ea nu depinde de simpla plăcere a statului neutru. Pornind de la aceste considerente, F. Martens susținea în revista „La neutralization du Danemark” din 15 noiembrie 1903 că un stat are dreptul, la propria voință, de a se declara neutru permanent și că toate statele sunt obligate să respecte această neutralitate. Această neutralitate există în timpul stării de pace și ea oferă statului facultatea de a alege, libertatea de opțiune între a fi neutru sau a nu fi în momentul în care este declanșat un război. Totodată, ea îi oferă asigurarea că statele vecine nu-i pot declara război și că beligeranții nu vor putea în războaiele survenite între ele să acționeze ținând cont de propriile interese în ce privește teritoriul statului neutru: acesta va trebui respectat. Prin urmare, statul neutru trebuie să consimtă neutralizarea sa și să semneze liber tratatul de neutralizare, să negocieze cu garanții pe poziții de deplină egalitate. Un tratat încheiat doar între garanți, fără participarea statului ce urmează a fi neutralizat, niciodată nu va produce efecte juridice pentru ultimul. [2, p. 694] Autorul rus Ganiuşkin citează în monografia „Нейтралитет и неприсоединение” („Neutralitatea și nealinierea”), în vederea fundamentării tezei că declarația unilaterală este insuficientă pentru crearea statutului veritabil de neutralitate permanentă, exemplul Islandei, care la 30 noiembrie 1918, prin Legea cu privire la crearea uniunii Danemarca-Islanda, s-a declarat stat neutru permanent. Islanda a întreprins un șir de măsuri practice în vederea realizării statutului său de neutralitate permanentă, astfel efectivul armat se limita doar la forțele polițienești, de asemenea, s-a renunțat la flota militară. Însă în anul 1944 uniunea menționată s-a dizolvat, Islanda a fost proclamată Republică, iar statutul său de neutralitate permanentă n-a fost confirmat, nici anulat. Astăzi, statutul Islandei nu mai provoacă dubii, deoarece ea este membru al N.A.T.O., renunțând, astfel, la statutul de neutralitate permanentă. [7, p. 115].

Pentru a rezuma, ne permitem să ne exprimăm dezacordul în ceea ce privește opiniile evocate mai sus, deoarece, în practica contemporană a statelor, statutul de neutralitate permanentă este stabilit deseori prin actul intern al statului. Fiecare stat are dreptul suveran să-și stabilească în mod independent politica sa externă cu luarea în considerare a principiilor și normelor de drept internațional. O reflectare a acestui drept este alegerea de către state a mijloacelor de stabilire a statutului său de neutralitate permanentă. Aceasta presupune că statutul dat poate fi adoptat de către stat și doar în baza adoptării actelor respective interne. [5, p. 53] Astfel, neutralitatea Maltei este opozabilă statelor terțe, în special statelor-membre ale Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (O.S.C.E.), care prin actul final al Reuniunii de la Madrid, care a avut loc la 6 septembrie 1983, au luat cunoștință de declarația Maltei privind neutralitatea sa permanentă. [8, p. 184] Este valabil și exemplul Laosului, cu referire la care, în declarația din 23 iulie 1962, semnată de statele participante la Conferința de la Geneva pentru Laos, acestea notifică: „Potrivit voinței guvernului și poporului Regatului Laos, exprimate la 9 iulie 1962 în declarația Guvernului Laosului cu privire la neutralitate, recunosc și vor respecta, prin toate mijloacele, neutralitatea Laosului.” [9] Neutralitatea Laosului a fost garantată prin acordurile care au pus capăt războiului din Vietnam.

Se confirmă, astfel, că actul prin care se creează statutul de neutralitate este un act de drept constituțional (intern),

care emană din suveranitatea statului, provocând efecte juridice, pe plan internațional putând interveni recunoașterea și garantarea acestui statut.

Totodată, majoritatea autorilor susțin opinia că, pentru a asigura bunăstarea și securitatea statului cu statut de neutralitate permanentă, este necesară recunoașterea acestui statut de către comunitatea internațională și, în primul rând, de către statele puternice și statele vecine. [10] De exemplu, neutralitatea finlandeză se bazează pe declarația neutralității, recunoscută de către două mari puteri – U.R.S.S. (astăzi Federația Rusă) și S.U.A. Statele care au recunoscut neutralitatea unui stat, trebuie să-l respecte. O neutralitate nerecunoscută de către statele vecine pare a fi inutilă. [11] Ele trebuie, de asemenea, să intervină pentru a proteja această neutralitate, militar sau prin alte mijloace.

Cel de-al doilea fundament examinat în literatura de specialitate din secolul trecut ca neprovocând efecte juridice pe plan internațional în materia neutralității permanente este *decizia statelor terțe*, care poate da naștere drepturilor și obligațiilor reciproce doar pentru statele care au participat la elaborarea deciziei. Însă această decizie poate să conțină o anumită propunere, adresată statului, care va fi supus neutralizării. În special, aceasta poate servi drept o anumită condiție pentru recunoașterea statului nou creat. Dacă o astfel de propunere va fi acceptată expres sau tacit de către statul cărui îi este adresată, atunci va avea loc acordul, care constituie fundamentul juridic al neutralității permanente a acestui stat. Astfel, putem trage concluzia că până în timpurile noastre s-a stabilit regula că statutul de neutralitate permanentă poate fi instituit fie printr-un tratat internațional sau *lato sensu*, printr-un acord, care poate să nu capete forma unui tratat în sensul strict al cuvântului, [6, p. 225] încheiat cu acordul statului interesat, fie printr-o declarație a statului respectiv. În ambele cazuri, elementul determinant îl constituie manifestarea liberă a voinței suverane a statului care adoptă acest statut. [12, p. 71]

Estimăm ca fiind necesar să ne pronunțăm cu privire la confuziile întâlnite în literatura de specialitate cu referire la cel de-al doilea temei, care nu poate servi drept fundament al statutului de neutralitate. În acest sens, aducem citate din monografia „*Neutrality and international sanctions. Sweden, Switzerland and Collective Security*” semnată de J. F. L. Ross: „*La o anumită etapă istorică, unele puteri de pe arena internațională au plasat state și teritorii sub garanția internațională a unor tratate cu scopul de a asigura faptul că acestea nu vor deveni în viitor teatre de război. Această procedură denumită „neutralizare” reprezintă o extindere a anumitor principii neutre de la politica pe timp de război la cea pe timp de pace; principalul scop fiind „localizarea” viitoarelor conflicte europene, prin determinarea concretă a cerințelor pentru statele neutre și garanții lor. Primele state neutre, ale căror statut de neutralitate permanentă a fost garantat pe această cale, au fost Cracovia și Elveția prin tratatele din anul 1815, deși ceva mai înainte un statut asemănător a fost prevăzut pentru Malta prin Pacea de la Amiens din anul 1802. Mai târziu, ambele, Belgia (1839) și Luxemburgul (1867), au fost, de asemenea, neutralizate, urmând recunoașterea internațională a independenței lor. Alte astfel de teritorii au fost insulele Ionice din Corfu și Paxi (1864), bazinul Congo (1885), Albania (1913), Austria (1955) și Laos (1962).”* [13, p. 7-8] Calificăm aceste afirmații ca fiind injuste, având ca temei confuzia de termeni – statut de neutralitate și neutralizarea teritoriilor. Cunoaștem deja că, afară de cazul Cracoviei, statele, ale căror exemple sunt aduse mai sus, au adoptat statutul de neutralitate benevol, iar tratatele internaționale care le-au consfințit neutralitatea permanentă pe plan internațional, n-au avut decât meritul să le recunoască sau/și să le garanteze acest statut.

Concluzionând expunerea pe marginea subiectului fundamentului neutralității permanente, este necesar să aducem o precizare și anume – termenul „tratate cu privire la neutralitate” întâlnit în literatura de specialitate nu presupune asocierea statelor neutre pentru apărarea reciprocă a neutralității lor, asemănător ligilor care s-au format anterior pe timp de război sau în așteptarea războiului, cum a fost, de exemplu, neutralitatea armată din anii 1780 și 1800 sau Liga neutrilor din timpul războiului franco-prusac din anii 1870-1871, sau Liga care a fost proiectată în timpul Primului Război Mondial. [14, p. 485] Acest termen presupune tratatul între două state, în conformitate cu care ele își exprimă reciproc acordul că în cazul în care una dintre părți va fi agresată de către un stat terț, cealaltă parte va respecta neutralitatea. Suplimentar, uneori la tratatul cu privire la neutralitate se anexează *garantarea neutralității*, adică obligația de a impune să respecte neutralitatea acele state, care încearcă să o încalce. [6, p. 227] Evităm însă să ne pronunțăm asupra aspectului menționat, deoarece subiectul garantării neutralității, la fel de controversat în doctrină și practică, depășește cadrul prezentului studiu.

BIBLIOGRAFIE

1. Karsh E. *Neutrality and small states*. London, New York: Routledge, 1990, 225 p.
2. Fauchille P. *Traité de droit international public*. Paris: Rousseau & C-ie, tome I-er, 1922, 1060 p.
3. Lange M. *L'Autriche: un Etat neutre dans l'Union Européenne*. Paris: L'Harmattan, 2006, 146 p.
4. Seche L., Seche M. *Dicționar de sinonime al limbii române*. București: Univers enciclopedic, ediția a II-a, revăzută și adăugită, 1999, 974 p.
5. Игнатенко Г., Тиунов О. *Международное право*. Москва: «Норма», 2000, 570 с.
6. Анzilotti Д. *Курс международного права*. Москва: Издательство иностранной литературы, том первый, 1961, 447 с.
7. Mazilu D. *Dreptul păcii. Tratat*. București: Juridica, 1998, 422p.
8. Balan O., Serbenco E. *Drept internațional public*. Chișinău: Tipografia „Reclama”, vol. I, 2001, 358 p.

9. Declarația asupra neutralității Laosului, Geneva, 1962, <<http://www.laosnet.org>>.
10. <<http://neytralitet.org.ua/analytics/?id=302>>.
11. <<http://www.gymnase-morges.ch/docs/Eleve/NeutralCH.html>>.
12. Takacs L., Niciu M. Drept internațional public. București: Editura didactică și pedagogică, 1976, 320 p.
13. Ross J. F. L. Neutrality and international sanctions. Sweden, Switzerland and collective security. New York, Connecticut, London: Praeger, 1989, 250 p.
14. Оппенгейм Л. Международное право. Москва: Издательство иностранной литературы, том 1, полутом 2-ой, 1949, 407 с.

RĂSPUNDEREA PENALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI DEMNITARILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA PENTRU INFRAȚIUNEA DE CORUPERE PASIVĂ

Ion TIPĂ,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The present article focuses on the study of criminal penalties imposed upon public officers and officials from the Republic of Moldova for corruption and similar violations of the law. At the same time, this study shows the limitations of criminal penalties for different acts of corruption and crimes related to them. It identifies offenses categorized as corruption or those related to it, and the spectrum of people which may be inculpative for corruption offenses. This study focuses upon how the individualization of criminal penalties can be applied to civil servants and officials for corruption, taking into account the criminal law, decisions and recommendations of the Supreme Court of the Republic of Moldova.

Răspunderea penală a funcționarilor publici și demnitarilor pentru infracțiunea de corupere pasivă a trezit discuții teoretico-practice multiple, adesea finalizându-se cu soluții legate de măsurile de prevenire și combatere a acestora în rândul acestor categorii de persoane publice. Astfel, Republica Moldova, în dorința de a descuraja astfel de comportamente în rândul funcționarilor publici și al demnitarilor și al reducerii fenomenului respectiv în cadrul autorităților publice centrale și locale, a încercat să se racordeze la standardele internaționale în materia respectivă prin ratificarea convențiilor și adoptării de acte normative interne în acest sens. Actele normative relevante, care conduc la reducerea fenomenului corupției în Republica Moldova, sunt: Legea Republicii Moldova privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra Corupției (GRECO) din 22.06.2001; [1] Codul penal al Republicii Moldova din 2002, [2] Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției penale privind corupția din 30.10.2003; [3] Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției civile privind corupția din 19.12.2003; [4] Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și Planului de acțiuni pentru realizarea acesteia din 16.12.2004; [5] Legea Republicii Moldova cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului din 26.07.2007; [6] Legea Republicii Moldova cu privire la prevenirea și combaterea corupției din 25.04.2008 [7] etc.

Potrivit prevederilor art. 16 al Legii nr. 90 Cu privire la prevenirea și combaterea corupției, legiuitorul determină expres care sunt actele de corupție și cele conexe lor. Astfel, coruperea pasivă se regăsește în calitate de act de corupție alături de coruperea activă, traficul de influență, luarea de mită și darea de mită. În ce privește locul acestei infracțiuni în Codul Penal al Republicii Moldova, putem menționa că această infracțiune este prevăzută în capitolul XV al CP al RM, care se intitulă „Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică”. Astfel, de fiecare dată când este vorba despre săvârșirea unei infracțiuni, apare în vizor problema aprecierii valorii sociale la care s-a atentat. La fel și în cazul săvârșirii infracțiunii prevăzute de art. 324 CP al RM, este nevoie de a specifica obiectul atentării. Astfel, obiectul generic al acestei infracțiuni îl reprezintă relațiile sociale cu privire la activitatea legală a organelor administrației publice, precum și a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor de stat. [8, p. 615] Susținem pe deplin această opinie, însă cu unele remarcă, aceste relații sociale, la general vorbind, reieșind din denumirea capitolului XV al CP al RM, sunt legate de buna desfășurare a activității în sfera publică, iar perceperea unei activități ca bună, în sfera publică va avea loc doar în condițiile respectării legii. Astfel, coruperea pasivă (art. 324 CP RM), are ca obiect - obiectul juridic principal și obiectul juridic special. Obiectul juridic principal îl constituie relațiile sociale privind buna desfășurare a activității de serviciu, ce

presupune îndeplinirea cu probitate de către persoanele cu funcție de răspundere a îndatoririlor de serviciu, iar obiectul juridic special al infracțiunii de corupere pasivă este constituit din relațiile sociale a căror formare, desfășurare și dezvoltare normală impun comportarea cinstită, corectă, onestă a oricărei persoane cu funcție de răspundere în raporturile de serviciu cu cetățenii, precum și prestigiul, autoritatea, credibilitatea de care trebuie să se bucure autoritatea, instituția organului statal, unitatea în care făptuitorul își desfășoară activitatea. [9, p. 138] Susținem această poziție întâlnită în literatura de specialitate, dar trebuie de concretizat că în loc de persoana cu funcție de răspundere, de fapt, legiuitorul indică că aceasta e persoana publică (care include noțiunea de funcționar public) și persoana publică străină, deoarece noțiunea de persoană cu funcție de răspundere ar avea un înțeles mai larg. Despre persoana cu funcție de demnitate publică se vorbește în ordine de apreciere calificativă și în conformitate cu alin. (3), art. 324 CP al RM. Latura obiectivă se caracterizează prin: a pretinde, a accepta sau a primi bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, pentru a îndeplini sau nu; a întârzia sau grăbi îndeplinirea unei acțiuni în exercitarea funcției sale sau contrar acesteia. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova [11] explică că **prin a pretinde** se înțelege a cere, a invoca o pretenție de către subiectul infracțiunii prin cuvinte, gesturi, semne, scrisori ori alte mijloace de comportare, dar care să fie înțelese ca atare de cel cui îi sunt adresate. **Prin acceptare** se înțelege atitudinea subiectului de a fi de acord, a consimți, a se învoi cu ofertele făcute, care poate fi tacită ori expusă printr-un mod de comportare ce creează convingerea corupătorului că ofertele sale sunt primite. Pentru existența infracțiunii de corupere pasivă este suficient ca inculpatul să accepte promisiunea unor foloase necuvenite, în scopul de a face sau a nu face un act privitor la atribuțiile sale de serviciu, chiar dacă foloasele primite nu au fost determinate, în sensul că nu s-a precizat, la concret, în ce va consta fiecare în parte. **Prin primire** se are în vedere luarea în posesie, în stăpânire a banilor sau foloaselor necuvenite de la corupător (sau de la altul ce acționează în numele acestuia) și nu se limitează neapărat la preluarea manuală de către un corupt a banilor sau a foloaselor care îi sunt oferite pentru serviciile sale. Primirea poate fi realizată și prin lăsarea banilor, bunurilor într-un loc indicat, de unde se vor putea prelua oricând. Primirea poate avea loc până ori după acordarea serviciului solicitat, dar cu condiția că a fost în prealabil acceptată. Bunurile urmează a fi văzute prin prisma art. 285 Cod civil al RM. [10] Astfel, bunuri sunt toate lucrurile susceptibile apropierei individuale sau colective și drepturile patrimoniale. Lucrurile sunt obiectele corporale în raport cu care pot exista drepturi și obligații civile. **Prin bunuri** urmează de înțeles orice valoare materială, care are un anumit preț pe piață, inclusiv valorile valutare sub formă de creanțe exprimate în valută, metalele prețioase (aurul, platina, argintul ș.a.) sub orice formă și stare, precum și aliaje cu aceste metale sau materialul brut al acestora. **Prin serviciu** urmează de înțeles acțiunea de a sluji, forma de muncă prestată în folosul sau interesul cuiva, faptă, acțiunea care avantajează pe cineva (de la reparația capitală a mașinii până la edificarea unei case fără achitarea costului acestor lucrări; micșorarea prețului real al patrimoniului transmis, al obiectelor privatizate; micșorarea chiriei pentru locațiunea spațiului locativ, a dobânzilor pentru primirea de credite bancare, avantajelor și serviciilor indicate urmând a le fi stabilit echivalentul bănesc; transmiterea valorilor materiale; folosirea gratuită a билетelor la sanatoriu și turistice; acordarea ilegală a premiilor; prestarea gratuită a unor servicii etc.). **Prin privilegiu** se înțelege un avantaj, o scutire de obligații (către stat), un drept sau o distincție socială care se acordă în situații speciale unei persoane sau unui grup de persoane. **Prin avantaj** urmează de înțeles un folos, o favoare, un privilegiu de care se bucură cineva. Avantajul se poate realiza și printr-un câștig moral, adică nepatrimonial. Aceste avantaje necuvenite pot consta în: premii nejustificate acordate cu bunăștiință rudelor persoanei cu funcție de răspundere și consimțământul acesteia, vacanțe, împrumuturi de bani fără dobândă, mâncare și băuturi, accelerarea tratării unui bolnav, perspective mai bune în carieră.

Totodată, Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a RM explică și faptul că pentru calificarea infracțiunii de corupere pasivă ca infracțiune consumată este suficient ca inculpatul să accepte promisiunea unor foloase, în scopul de a face sau de a nu face un act privitor la funcția sa, chiar dacă foloasele primite nu au fost determinate, în sensul că nu s-a precizat în mod concret în ce va consta fiecare în parte. Dacă, după ce a făcut actul privitor la funcția sa, inculpatul a primit mai multe foloase, diferite, de la cel care îi făcuse o asemenea promisiune nedeterminată, toate aceste foloase reprezintă obiecte predestinate coruperii pasive. [11]

În general, existența infracțiunii de corupere pasivă nu este condiționată de mărimea sumei de remunerare a persoanei corupte, însă necesită a fi coraborată și cu art. 14, alin. (2) CP al RM, adică nu va constitui o infracțiune acțiunea sau inacțiunea care, deși, formal, conține semnele unei fapte prevăzute de Codul penal, dar, fiind lipsită de importanță, nu prezintă gradul prejudiciabil al unei infracțiuni. Totodată, instanțele de judecată urmează a lua în considerare prevederile art. 11 al Codului de conduită al funcționarului public, care stabilește că acesta poate accepta, ca excepție, cadourile simbolice sau cele oferite din politețe, or primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvernul RM. Potrivit prevederilor Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 134 din 22.02.2013 [12], suma maximă admisă a cadourilor simbolice este de 1000 lei.

În același timp, trebuie de menționat faptul că infracțiunea de corupere pasivă este una formală. Astfel, ea va fi considerată consumată în momentul pretinderii, primirii sau acceptării ofertei.

Subiectul infracțiunii prevăzute la art. 324 CP al RM este: persoana publică, persoana publică străină și în cazul prevederilor alin. (3) al art. 324 CP al RM persoana cu funcție de demnitate publică. Este necesar de a menționa că noțiunea de persoană publică, potrivit prevederilor alin. (2), art. 123 CP al RM, include și noțiunea de funcționar public. De asemenea,

definirea noțiunii de funcționar public o întâlnim și în legea nr. 158 și anume se referă la faptul că aceasta este o persoană fizică numită, în condițiile legii, într-o funcție publică, iar reieșind din prevederile art. 28-30 ocuparea funcției publice are loc prin concurs și după emiterea actului administrativ de numire. [13] Alin. (3), art. 123 CP al RM determină și noțiunea de persoană cu funcție de demnitate publică și anume: persoana al cărei mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova sau care este investită în funcție, prin numire sau prin alegere, de către Parlament, Președintele Republicii Moldova sau Guvern, în condițiile legii; persoana careia persoana cu funcție de demnitate publică i-a delegat împuternicirile sale. Ținem să menționăm că ultima specificare nu este prevăzută în legea specială ce se referă la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, având răsfrângere și asupra persoanelor cărora li s-a delegat astfel de împuterniciri din partea demnitarului. Această funcție de demnitate publică, potrivit legii nr. 199 [14] se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii. În anexa legii nr. 199, de exemplu, se regăsesc astfel de demnitari publici precum: deputații, miniștrii, Președintele Republicii Moldova, viceministrii, secretarul general și secretarul general-adjunct al Guvernului Republicii Moldova, primarii și viceprimarii, judecătorii, procurorii, membrii Curții de Conturi, Președintele, Vicepreședintele și secretarul Comisiei Electorale Centrale, Guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorul Băncii Naționale a Moldovei, directorul, directorul-adjunct al Serviciului de Protecție și Pază de Stat, directorul, directorul-adjunct al Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, președintele, prim-vicepreședintele, vicepreședintele, secretarul științific general al Academiei de Științe a Moldovei etc.

În ce privește latura subiectivă a componenței de infracțiune prevăzute de art. 324 CP al RM, menționăm că această infracțiune se săvârșește doar prin intenție directă.

Pentru infracțiunea de corupere pasivă, prevăzută la alin. (1), art. 324 CP al RM, funcționarul public va suporta o pedeapsă cumulativă și anume de la 3 la 7 ani închisoare cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani. Potrivit alin. (2) al art. 324 CP al RM, pentru aceleași acțiuni săvârșite de: două sau mai multe persoane; cu extorcarea de bunuri sau servicii enumerate la alin. (1); în proporții mari - sancțiunea la fel va fi una cumulativă și care constă în pedeapsa închisorii de la 5 la 10 ani cu amendă în mărime de la 6000 la 8000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 7 la 10 ani.

În alin. (3), art. 324 CP al RM se prevede că pentru aceleași acțiuni prevăzute de alin. (1) și (2) săvârșite de: o persoană cu funcție de demnitate publică; în proporții deosebit de mari sau în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, se va aplica pedeapsa cumulativă de la 7 ani la 15 ani închisoare cu amendă în mărime de la 8000 la 10000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani. Totodată, legiuitorul stabilește în alin. (4), art. 324 CP al RM, că pentru acțiunile prevăzute de alin. (1), săvârșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale, pedeapsa penală va fi din nou cumulativă și anume amenda în mărime de la 1000 la 2000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

Pedepsele penale, după cum s-a văzut mai sus, sunt cumulative și constau din pedepse privative de libertate, pecuniare și restrictive de drepturi. Astfel, din mărimea pedepsei închisorii se observă că infracțiunea de corupere pasivă săvârșită în diferite moduri calificative, coraborat cu prevederile art. 16 din CP al RM, reprezintă o infracțiune gravă în condițiile alin. (1)-(2) art. 324 CP al RM, deosebit de gravă în condițiile încriminării potrivit prevederilor alin. (3), art. 324 CP al RM, cu excepția săvârșirii coruperii pasive în condițiile alin. (4), art. 324 CP al RM, care se consideră infracțiune ușoară. Mărimea amenzii se calculează reieșind din unitatea convențională, care este de 20 lei, potrivit prevederilor art. 64 CP al RM și care variază în funcție de alineatul care elucidează fapta infracțională săvârșită de funcționarul public, sau după caz, demnitarul, după cum se vede de la 20 mii lei la 200 mii lei. În același timp, pedeapsa privării de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate variază de la 5 ani la 15 ani în funcție de alineatul care prevede infracțiunea încriminată funcționarului sau demnitarului din RM. Totodată, este de observat faptul că în cazul demnitarilor săvârșirea infracțiunii de corupere pasivă va fi întodeauna calificată în baza alin. (3), art. 324 CP al RM, iar pedeapsa penală-coraportată cu pedeapsa care ar putea fi aplicată unui funcționar public dacă va săvârși o corupere pasivă în condițiile alin. (1), art. 324 CP al RM, va varia în limitele mai joase ale pedepsei închisorii, doar dacă calificativul nu va fi potrivit alin. (2) sau (3) al aceluiași articol din CP al RM. Astfel, considerăm că este o discriminare vădită în abordarea problemelor legate de mărimea minimă și maximă a pedepselor aplicabile funcționarilor publici și a demnitarilor din RM pentru aceleași infracțiuni, știrbind din principiul egalității în fața legii, chiar dacă s-ar spune că demnitarii au o mai mare responsabilitate decât funcționarii publici deși ambii trebuie să respecte aceleași principii, precum cele ale legalității, profesionalismului, independenței etc., care sunt prevăzute de legile speciale care reglementează statutul și activitatea acestora. Considerăm, că modificările în CP al RM trebuie să fie operate la alin. (1), art. 324 CP al RM astfel încât în dispoziția acestuia să se regăsească și demnitarii din RM, iar lit. „a”, alin. (3), art. 324 CP al RM să fie abrogată.

NOTE

1. Legea Republicii Moldova privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra Corupției (GRECO) din 22.06.2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr .67.

2. Codul Penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129/1012 din 13.09.2002.
3. Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției penale privind corupția din 30.10.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 229.
4. Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției civile privind corupția din 19.12.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 6.
5. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției, nr.421 din 16.12.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.13-16.
6. Legea Republicii Moldova cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului din 26.07.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.141-145.
7. Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.103-105 din 13.06.2008.
8. Brînză S., Ulianovschi X., Stati V., Grosu V., Țurcanu I. Drept penal. Partea specială, vol. II, Chișinău, 2005, Pag. 615.
9. Țurcan I. Obiectul juridic al infracțiunii de corupere pasivă. // Revista națională de drept, 2010. Nr. 9-10, pag. 138.
10. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.82-86 din 22.06.2002.
11. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru corupere pasivă ori activă nr. 5 din 30.03.2009 // Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr. 2, pag. 10.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 134 din 22.02.20013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 01.03.2013.
13. 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, cu modificările ulterioare.
14. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010 cu modificările ulterioare.

REFLECȚII ASUPRA IMUNITĂȚII JUDICIARE ȘI A RĂSPUNDERII JUDECĂTORILOR

Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
cercetător științific principal, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

Petru RAILEAN,
 judecător la Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Today, the quality of justice depends substantially of the recognized and guaranteed immunity of judges. Immunity is seen as necessary to promote and preserve judicial independence as a foundational value of a State based on the rule of law.

However, judicial immunity is not absolute and it should not be treated as an insuperable barrier. Law don't absolves of liability on these representatives of the government, but established more complicated procedures for this purpose. Under the legislation, judges may be subject to criminal, administrative and disciplinary liability. This is justified by the fact that judicial immunity is not a personal privilege of the citizen employed as a judge, but a means of legal protection of its professional activity, means of protection of public interests and, above all, the interests of justice.

Keywords: judge, judicial immunity, inviolability, liability, liability of judges.

În prezent, înfăptuirea unei justiții legale și corecte constituie o necesitate vitală pentru societatea noastră. Întrucât justiția reprezintă una dintre cele mai importante funcții ale statului de drept, ea necesită o asigurare eficientă, inclusiv cu cadre, calitatea justiției depinzând în mod substanțial de atitudinea judecătorilor față de înfăptuirea acesteia.

Atitudinea corespunzătoare a judecătorilor față de realizarea obligațiilor lor funcționale este asigurată prin mai multe mijloace juridice, unul dintre care este răspunderea juridică pentru comiterea unor acțiuni sau inacțiuni ilegale. Într-o societate ce se respectă o asemenea răspundere a judecătorilor este extrem de necesară, deoarece constituie un mijloc adecvat de asigurare a înfăptuirii corespunzătoare a justiției.

Pe de altă parte, este la fel de evident că într-o societate democratică nu poate rămâne nimeni în afara răspunderii, inclusiv reprezentanții statului, persoanele ce ocupă funcții de răspundere în structurile administrației publice. [17, p. 22]

Prin urmare, în condițiile perioadei de tranziție, când puterea a pierdut mult din încrederea societății, iar cetățenii au destul de multe suspiciuni referitoare la obiectivitatea și imparțialitatea înfăptuirii justiției, problema răspunderii judecătorilor este una deosebit de actuală. [23, p. 10]

Sub aspect conceptual, răspunderea judecătorului presupune o stare juridico-morală, care generează necesitatea folosirii cu bună-credință a drepturilor și îndeplinirea corectă a obligațiilor ce țin de înfăptuirea justiției, prevăzute de lege (aspectul pozitiv), precum și necesitatea atribuirii unor obligații juridice suplimentare în cazul în care sunt admise erori judiciare sau profesionale în cadrul procesului de înfăptuire a justiției (aspectul negativ sau retrospectiv al răspunderii). [24, p. 6-7]

În general, problema răspunderii juridice a judecătorilor este abordată în doctrină în strânsă legătură cu statutul special al acestora stabilit de actele juridice internaționale și de legislația națională. Statutul juridic și garanțiile independenței sale (în primul rând, inamovibilitatea și imunitatea) constituie factori ce ridică nivelul justiției și presupun responsabilitatea înaltă a judecătorului pentru exercitarea funcțiilor sale și respectarea legilor. [24, p. 6-7]

Astfel, problema răspunderii judecătorilor este strâns legată de imunitatea lor. Provenind din limba latină („immunitas”), cuvântul „imunitate” se traduce ca „liberare”, „absolvire”, „independent”, „nesusceptibil”. În context juridic, imunitatea, în cel mai larg sens, înseamnă scoaterea unui anumit cerc de subiecți de drept de sub acțiunea regulilor general obligatorii. În literatura de specialitate imunitatea este privită ca un tip distinct de privilegii, legate de absolvirea unor persoane (expres prevăzute de normele dreptului internațional, Constituție sau legi), de anumite obligații și răspundere, în vederea exercitării de către acestea a funcțiilor cu care sunt învestite. [21, p. 12] Autorul S. I. Sumenkov concretizează în acest sens, că specificul imunității ca tip distinct de privilegii constă în faptul că ea oferă drepturi suplimentare sau eliberează de anumite obligații doar în sfera realizării răspunderii juridice. Respectiv, nu presupune niciun fel de alte beneficii sociale sau materiale. [27, p. 9]

Acordarea anumitor privilegii unor subiecți distincți inevitabil ridică întrebarea raportului dintre imunitate și principiul constituțional al egalității juridice. În doctrină, pot fi atestate două puncte de vedere diferite pe marginea acestei întrebări. Unii autori presupun că imunitățile consolidează inegalitatea, care se manifestă, în special, prin soluționarea cazurilor de tragere la răspundere juridică a persoanelor în cauză. O asemenea situație, în viziunea lor, este periculoasă din punct de vedere social. [13, p. 194; 26, p. 108-114] Alți autori, dimpotrivă, consideră că imunitățile nu încalcă acest principiu, deoarece egalitatea juridică caracterizează statutul general al cetățeanului și nu cuprinde diferențele pe care le implică situația juridică a subiecților raporturilor juridice. [16, p. 148-149; 22, p. 7-8; 27, p. 9]

În ceea ce ne privește, susținem poziția cercetătorului M. V. Baglai, care afirmă că conținutul egalității și al egalității în drepturi presupune absența privilegiilor nelegalizate, acest principiu nu înseamnă că dreptul nu poate stabili privilegii și beneficii. [12, p. 173-177] Adică principiul constituțional al egalității este o regulă generală, o parte componentă a căreia pot fi și excepțiile juridice. Dat fiind faptul că adesea participanți ai raporturilor juridice devin subiecții care dispun concomitent atât de un statut general (comun), cât și, de exemplu, de un statut profesional (de serviciu), legiuitorul poate să prevadă pentru unii subiecți anumite privilegii. În special, să stabilească excepții de la ordinea procesuală comună (de exemplu, pentru președintele republicii, deputați, judecători, procurori etc.) în funcție de prerogativele cu care sunt învestiți aceștia, a interesului pe care îl promovează și apără, precum și alți factori. Toate acestea urmăresc un anumit scop. Or, după cum susține V. A. Cetvernin, imunitatea constituie acel privilegiu care asigură securitatea juridică și independența acestor demnitari de stat [18, p. 109].

Respectiv, imunitatea reprezintă un privilegiu special, menirea socială principală a căruia constă în a garanta protecția subiecților speciali față de atentate nejustificate (ilegale), independența lor și exercitarea funcțiilor sociale și statale de către aceștia. Statul, în scopul realizării corespunzătoare a competențelor sale, este interesat în instituirea imunității ca un element necesar al statutului juridic al anumitor subiecți de drept. Un asemenea interes este mai mult decât justificat în privința judecătorilor. Aceasta datorită importanței sociale a justiției, a necesității consolidării independenței sale în vederea asigurării legalității și echității sociale în cadrul societății. [28]

Imunitatea judiciară (judecătorească), ca varietate a imunității juridice, reprezintă o instituție complexă, constituită din totalitatea normelor juridice ce absolvesc (scutesc) judecătorii de îndeplinirea anumitor obligații juridice și stabilesc proceduri speciale de tragere a acestora la răspundere în scopul asigurării statutului lor constituțional și executarea corespunzătoare a funcțiilor cu care au fost învestiți. [28; 24, p. 7]

Trebuie subliniat că noțiunea de imunitate judiciară face parte din conceptul larg de independență judecătorească. Imunitatea judiciară nu este un scop în sine, ci servește independenței judecătorului, care ar trebui să fie în măsură să examineze cazurile, fără să se teamă de răspunderea civilă sau penală pentru examinarea cu bună-credință a cauzei. [1, p. 5]

În context, considerăm necesar a preciza că în legislația în vigoare, pentru desemnarea instituției „imunității judiciare” este utilizat termenul de „inviolabilitate”, fapt ce ridică semne de întrebare referitoare la coraportul dintre „imunitatea” și „inviolabilitatea” judecătorului și constituie obiect al polemicilor științifice.

Potrivit viziunii dominante aceste două noțiuni sunt identice, deci sinonime. [19, p. 476] La rândul său, O. E. Kutafin susține că „imunitatea” este un termen mai larg, înglobând în sine pe cel de „inviolabilitate”. [20, p. 19]

O idee similară promovează și N. S. Sopolitșeva, potrivit căreia „imunitatea”, fiind o instituție juridică de sine stătătoare, cuprinde două elemente necesare: „inviolabilitatea” și „lipsa răspunderii”. „Inviolabilitatea”, ca element al imunității, reprezintă ordinea mai complicată de tragere la răspundere. [25, p. 11] În acest sens, V. A. Teriohin precizează că inviolabilitatea este, în cea mai mare parte, o instituție juridico-procesuală, normele căreia cuprind proceduri speciale, deosebite de cele comune, pentru tragerea judecătorilor la răspundere juridică. [28]

La rândul său, „lipsa răspunderii” presupune absolvirea unor persoane de realizarea anumitor obligații juridice și interdicția de a-i trage la răspundere. [25, p. 11]

În context, I.S. Kuznețova concretizează că judecătorul nu poate fi tras la răspundere, supus măsurilor de constrângere procesual-penală, decât în ordinea prevăzută de lege, care stabilește mecanismele procesuale și mijloacele de asigurare a independenței judecătorului la îndeplinirea justiției. „Lipsa răspunderii” se exprimă prin imposibilitatea tragerii judecătorului la oricare din formele răspunderii juridice, inclusiv după eliberarea din funcție, pentru opinia exprimată în cadrul activității sale jurisdicționale și pentru hotărârea emisă, dacă vinovăția sa, exprimată prin abuz criminal, nu este stabilită prin sentința rămasă definitivă. [19, p. 477]

Unii cercetători ruși substituie categoria de „lipsă a răspunderii” cu noțiunea de „indemnitate” (din limba engleză – „imunitate”; în limba rusă – „индемнитет”), susținând că în baza acesteia judecătorii sunt absolviți de orice răspundere pentru opinia exprimată în contextul examinării cazurilor și pentru hotărârea luată. [27, p. 18-19; 29, p. 39]

Pe lângă „inviolabilitate” și „lipsa răspunderii”, ca elemente structurale ale imunității judecătorilor, unii cercetători invocă și *imunitatea martorului*, în baza căreia judecătorul este absolvit de obligația de a depune mărturie pe marginea dosarelor soluționate (ori aflate în examinare) sau a circumstanțelor de care a luat cunoștință în cadrul activității sale jurisdicționale. [27, p. 18-19; 29, p. 39]

La nivel european, precizăm că Grupul de State împotriva Corupției ale Consiliului Europei (GRECO) identifică două tipuri de imunitate: „imunitate fără răspundere”, care se referă la netragerea la răspundere pentru opiniile exprimate de către parlamentari sau sentințele pronunțate de către judecători și „imunitate-inviolabilitate” sau „imunitate procedurală”, care protejează un oficial de urmărire. În această ordine de idei, „imunitatea procedurală” este destinată să ofere mijloacele de menținere substanțială a „imunității fără răspundere”. Doar urmând o procedură specială în urma căreia esența acuzațiilor împotriva judecătorului este examinată, poate fi ridicată imunitatea procedurală și începută urmărirea penală”. [4]

Dintre toate elementele componente ale imunității cea mai polemicată a devenit inviolabilitatea („imunitatea procedurală”), fiind atestate chiar propuneri de excludere a acesteia sau de reducere a volumului. După cum demonstrează analiza unor asemenea inițiative, unii autori presupun că inviolabilitatea la moment a devenit absolută. [28] Mai mult, în conștiința societății s-a format un stereotip stabil referitor la imposibilitatea tragerii judecătorului la răspundere în sensul direct al cuvântului.

Și totuși imunitatea judecătorilor nu este absolută, astfel că ea nu trebuie tratată ca o barieră de nedepășit. Legea nu absolvește de răspundere pe acești reprezentanți ai puterii, ci doar stabilește proceduri mai complicate în acest sens. Conform legislației în vigoare, judecătorii pot fi supuși răspunderii penale, administrative și disciplinare. Aceasta se justifică prin faptul că imunitatea judecătorilor nu este un privilegiu personal al cetățeanului angajat în funcția de judecător, dar un mijloc de protecție juridică a activității profesionale a acestuia [17, p. 23], mijloc de protecție a intereselor publice și, în primul rând, a intereselor justiției.

Pe de o parte, inviolabilitatea constituie un mijloc de protecție a intereselor publice ale justiției (un regim special de activitate, un risc profesional sporit, existența diferitelor mijloace organizațional-procesuale de control asupra legalității acțiunilor și hotărârilor judecătorilor). [14, p. 437] Pe de altă parte, ea constituie o excepție de la un alt principiu constituțional – al egalității tuturor în fața legii și a justiției, și după conținut excede limitele inviolabilității personale. Aceasta se justifică prin faptul că statul și societatea, înaintând judecătorului și activității profesionale a acestuia cerințe sporite, sunt în drept și obligați să-l asigure cu garanții suplimentare pentru realizarea corespunzătoare a activității de îndeplinire a justiției. [15, p. 59]

În legătură cu respectarea și garantarea independenței judecătorilor, există și problema condițiilor și modalităților de angajare a răspunderii acestora, deoarece într-o societate democratică judecătorul nu poate fi la adăpostul unei imunități absolute, dar în același timp angajarea responsabilității acestuia trebuie făcută sub rezerva unei prudențe determinate de necesitatea garantării independenței și libertății judecătorului contra tuturor presiunilor induse. [3]

Referindu-ne la cadrul legislativ al Republicii Moldova, constatăm că Constituția nu consacră în mod expres inviolabilitatea judecătorilor ca principiu, dar în art. 116, alin. (1) prevede: „Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii”. Nu și-a găsit o reglementare corespunzătoare nici problema răspunderii judecătorilor. Doar unele aspecte principale au fost consacrate în normele constituționale, și anume: „Sanționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea” (art. 116, alin. (6)). Considerăm că aceste dispoziții constituționale necesită o concretizare, pentru a garanta cât mai eficient imunitatea judecătorului și a o echilibra cu răspunderea acestuia. [23, p. 12]

La nivel legislativ, *Legea privind organizarea judecătorească*, [7] de asemenea, nu conține norme speciale. În prezent, dispoziții generale referitoare la inviolabilitatea și răspunderea judecătorilor se conțin în *Legea cu privire la statutul judecătorului*, [5] care prevede în art. 19: „(1) Personalitatea judecătorului este inviolabilă. (2) Inviolabilitatea judecătorului se extinde asupra locuinței și localului lui de serviciu, vehiculelor și mijloacelor de telecomunicație folosite de el, asupra corespondenței, bunurilor și documentelor lui personale” (respectiv, inviolabilitatea judecătorului, cuprinzând în sine și garanția inviolabilității persoanei, după conținutul și volumul său este un concept mai larg). [23, p. 12]

„Imunitatea fără răspundere” a judecătorilor este reglementată în art. 19, alin. (3), potrivit căruia: „Judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal”. Deci putem constata că această imunitate nu este absolută fiind condiționată de cerința, complet justificată, de a nu admite un „abuz criminal” (sintagma de „abuz criminal” necesită totuși o explicație legală, cea doctrinară (ca „încălcare intenționată a legii penale”, [30, p. 151] fiind destul de lapidară).

Sub acest aspect, prevederile în cauză sunt conforme poziției oficiale a Comisiei de la Veneția, potrivit căreia *judecătorii trebuie să se bucure de imunitate funcțională – dar exclusiv funcțională* (imunitate față de urmărirea penală pentru acte îndeplinite în exercitarea funcției lor, cu excepția infracțiunilor intenționate, de ex., luarea de mită). Potrivit standardelor generale, magistrații nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, care să-i protejeze împotriva urmăririi penale pentru infracțiunile săvârșite, pentru ele trebuind să fie răspunzători în fața instanțelor. [9, p. 12-13]

În aceeași ordine de idei, putem invoca și Recomandarea CM/Rec(2010)12 Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în care sunt stabilite două principii fundamentale: „Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință” (parag. 68); „Atunci când nu exercită funcții judiciare, judecătorii sunt responsabili civil, penal sau administrativ ca și orice alt cetățean” (parag. 71). [11]

Respectiv, trebuie să recunoaștem că legislația națională în materie corespunde standardelor europene și prin imunitatea fără răspundere pe care o acordă judecătorului contribuie esențial la protecția independenței acestuia. Cu toate acestea, imunitatea dată urmează a fi ridicată în cazul în care judecătorul admite în activitatea sa jurisdicțională abuzuri criminale, altfel spus, ea nu-l absolvește de răspunderea juridică în cazul în care acesta încalcă legea. Deci, imunitatea nu este și nici nu trebuie să fie largă. Independența justiției nu depinde de imunitatea largă și judecătorii ar trebui să răspundă pentru orice presupuse crime, având în vedere că procedurile efective de apărare, de atac și alte elemente ale statului de drept sunt la dispoziția lor deplină. [1]

Judecătorii, ca și orice altă persoană, trebuie să fie pedepsiți pentru orice infracțiune comisă de ei, fie aceasta infracțiune generală, de exemplu, cauzarea unui accident în stare de ebrietate sau infracțiune specifică, legată de funcția de judecător, așa precum, luarea de mită pentru pronunțarea unei hotărâri în favoarea unei părți. Nicio acțiune criminală nu trebuie acoperită prin imunitatea fără răspundere și, evident, judecătorii trebuie urmăriți penal pentru toate infracțiunile [1]. Sub acest aspect, Comisia de la Veneția a aprobat o regulă generală potrivit căreia judecătorii nu trebuie să se bucure de nicio formă de imunitate penală pentru infracțiunile comise în exercitarea funcțiilor lor. [9]

În termeni aproape similari se pune și problema răspunderii disciplinare a judecătorilor, care, de asemenea, trebuie să fie o instituție consolidată, pentru a se preveni și combate eficient comportamentul care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției.

În ceea ce privește „imunitatea procedurală” (sau inviolabilitatea), aceasta este stabilită în art. 19, alin. (4) și (5) din *Legea cu privire la statutul judecătorului*, după cum urmează: „Urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită doar de către Procurorul General, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile Codului de procedură penală. În cazul săvârșirii de către judecător a infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal al RM („Corupere pasivă” și, respectiv, „Trafic de influență” [2] – e.n.), acordul Consiliului Superior al Magistraturii pentru pornirea urmăririi penale nu este necesar. Judecătorul nu poate fi reținut, supus aducerii silite, arestat, percheziționat fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii. Acordul Consiliului Superior al Magistraturii nu este necesar în caz de infracțiune flagrantă și în cazul infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal al Republicii Moldova”.

Esența acestei imunități procedurale constă în faptul că ridicarea ei este dată în competența Consiliului Superior al Magistraturii, care, fiind alcătuit în marea majoritate din judecători, reduce dependența sistemului judecătoresc de organele politice [1] (Parlament, Președintele Republicii Moldova, care până nu demult trebuiau să-și dea acordul la începerea urmăririi penale față de judecători).

Pe de altă parte, acordarea puterii de a demara procedura penală împotriva judecătorilor de Procurorul General cu

acordul Consiliului Superior al Magistraturii reprezintă o garanție rezonabilă pentru a reduce riscul abuzului de putere din partea procuraturii în forma unui compromis rezonabil și proporțional. Acest compromis evită faptul că ancheta este îngreunată din cauza necesității foarte împovăritoare de a solicita acordul pentru urmărirea penală din partea Consiliului Superior al Magistraturii. Acest compromis, de asemenea, evită alte extreme, care vor trata pe judecători identic cu orice cetățean de rând în pofida faptului că pot exista persoane motivate de a depune o plângere falsă împotriva judecătorului. [1]

Precizăm ca fiind important faptul că justificarea imunității procedurale a judecătorilor – în cazul în care există – nu poate fi pentru a proteja judecătorul de urmărire penală, dar de a-l proteja contra unor acuzații false care sunt formulate împotriva sa, în scopul de a exercita presiuni asupra acestuia. În toate celelalte cazuri, imunitatea procedurală trebuie ridicată de către o autoritate competentă în cadrul sistemului judecătoresc. Practica arată însă că consiliile judecătorești ocazional au tendința de a nu ridica imunitatea procedurală a colegilor lor, chiar și în cazul în care nu există niciun indiciu de presiune asupra judecătorului în cauză. [10] Acest comportament reprezintă o violare clară a principiului egalității judecătorilor în raport cu cetățenii de rând, ba chiar mai rău, neridicarea imunității distruge reputația sistemului judecătoresc în ansamblu, [1] afectează destul de profund încrederea cetățenilor în justiție, în corectitudinea sistemului judiciar.

În ceea ce privește excepțiile imunității procedurale prevăzute de lege (introduse prin Legea nr. 153/2012 [6] prin care au fost modificate alin. (4) și (5) ale art. 19 din Legea cu privire la statutul judecătorului [5]), acestea în linii generale nu sunt văzute uniform. Pe de o parte, se consideră că ele nu aduc în nici un fel atingere independenței judecătorilor, pe de altă parte, se susține că prin reglementarea acestora a fost alterat iremediabil principiul constituțional al independenței judecătorilor, sub aspectul înlăturării unei garanții a acestuia, respectiv imunitatea de care se bucurau aceștia sub imperiul vechii legi.

Categoric împotriva acestor modificări de lege s-a pronunțat președintele Curții Supreme de Justiție, M. Poalelungi, în viziunea căruia „aceste modificări legislative, aparent bine intenționate, pot avea ca efect slăbirea sistemului judiciar din Republica Moldova, prin afectarea independenței justiției și, indirect, ar goli de conținut eșafodajul statului de drept”. [8]

La cealaltă extremă se află opinia Comisiei de la Veneția, care consideră că excepțiile imunității procedurale nu aduc atingere independenței judecătorilor. Astfel, Legea, permițând începerea urmăririi penale fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii în cazul comiterii actelor de corupție și a traficului de influență, nu face decât să contribuie la o cercetare obiectivă și operativă a acestor infracțiuni. Aceasta deoarece investigarea corupției deseori trebuie realizată în mod diferit decât investigarea celorlalte infracțiuni. Notificarea unui organ cum ar fi Consiliul Superior al Magistraturii despre derularea unei anchete ar putea duce la avertizarea din timp a judecătorului suspect și i-ar oferi acestuia oportunitatea de a distruge dovezile esențiale și a lua măsuri ce ar împiedica ancheta. [1]

Respectiv, presupunem că în acest sens s-au luat măsuri necesare (la nivel de lege) în vederea prevenirii și combaterii corupției din sistemul judiciar, indispensabile perioadei actuale de reformare a sectorului justiției. Rămâne de văzut cum se vor aplica în practică, deoarece există destule temeuri de a recurge la ele.

În perspectivă însă considerăm că sistemul nostru de drept trebuie să tindă spre ajustarea sa la practica statelor europene în materie. După cum susține G. Umberto (judecător la Curtea din Torino, secretar-general adjunct al Asociației Internaționale a Judecătorilor), „inviolabilitatea procedurală” ca o garanție pentru independența judecătorilor este necunoscută tradiției occidentale europene, judecătorii fiind responsabili de acțiunile lor privind principiile dreptului penal și ale dreptului civil exact ca oricare alt cetățean. Dând exemple în acest sens de state, precum Franța, Germania sau Spania, țări în care judecătorii sunt trași la răspundere penală, anchetați și urmăriți penal exact ca oricare alt cetățean, fără intervenția altor organe, expertul a remarcat că în societățile în care respectul pentru judecători și independența lor nu sunt atât de înrădăcinate, judecătorii ar putea fi protejați și prin aceste mijloace. Inviolabilitatea judecătorilor este, astfel, o trăsătură ce se regăsește în aproape toate statele est-europene, de la Rusia la Ucraina și Armenia, și astfel de garanții caracterizează democrațiile tinere, în care principiul independenței judiciare nu este, deocamdată, bine stabilit. [30, p. 156]

Prin urmare, în condițiile în care Republica Moldova întreprinde pași concreți de consolidare a statului de drept și de modernizare europeană, pare a fi evident că în timp, treptat, magistraților sistemului judecătoresc să le fie restrânsă până la excludere inviolabilitatea procedurală cu consolidarea paralelă a independenței lor.

Totodată, în viziunea noastră, asigurarea legislativă a răspunderii judecătorilor merită o atenție specială din partea specialiștilor, în vederea aprecierii eficienței acesteia. Noi ne vom limita la a sublinia (susținând ideea lui M. I. Kleandrov, [15, p. 15]) că pentru realizarea răspunderii judecătorilor este necesar un mecanism eficient. Acest mecanism trebuie să fie ireproșabil, adică faptul abaterii concrete a judecătorilor trebuie să fie demonstrat, vinovăția în comiterea acesteia – confirmată, sancțiunea trebuie să fie echitabilă (dreaptă, justă), adecvată și proporțională.

Sancționarea (răspunderea) judecătorului pentru comiterea unei abateri trebuie să fie adecvată și inevitabilă. Aceasta este o axiomă, deoarece „răul trebuie să fie pedepsit”. În același timp, sancțiunea trebuie să urmărească și un scop profilactic: pentru alți judecători trebuie să devină evident că dacă vei săvârși ceva asemănător, în mod obligatoriu vei fi sancționat.

Totodată, mecanismul tragerii la răspundere a judecătorilor trebuie să fie foarte echilibrat, iar garanțiile și imunitățile acordate judecătorilor – foarte bine gândite. Chiar și o înclinare nesemnificativă în oricare dintre părți este periculoasă: o sporire minoră a garanțiilor și imunităților poate conduce la extinderea semnificativă a lipsei de răspundere pentru abaterile comise sau încălcarea normelor de etică judecătorească, iar o reducere minoră a garanțiilor și imunității judecătorilor este în măsură să distrugă complet sau să slăbească considerabil independența judecătorilor. [23, p. 13]

Prin urmare, eficiența puterii judecătorești depinde în mod substanțial de asigurarea echilibrului între imunitatea judecătorilor și răspunderea juridică a acestora, întrucât pe cât de multă putere (autoritate) li se acordă în vederea asigurării legalității în cadrul statului, pe atât de eficient trebuie să fie mecanismul de tragere la răspundere pentru încălcarea acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. *Amicus curiae pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind imunitatea judecătorilor*, Adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 94 Sesiune Plenară (Veneția, 8-9 martie 2013). [resurs electronic]. http://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/amicus_1153_1544.pdf. (accesat la 26.07.2013).
2. *Codul Penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74 (cu modificări și completări până la 21.06.2013).
3. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 28 din 14.12.2010 pentru controlul constituționalității prevederilor art. 22 alin. (1), lit. b) din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 „Cu privire la statutul judecătorului” în redacția Legii nr.247-XVI din 21 iulie 2006 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 254-256 din 24.12.2010.
4. *Immunities of public officials as possible obstacles in the fight against corruption*. În: Group of States against Corruption (GRECO) Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010). Thematic Articles. [resurs electronic] http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf. (accesat la 25.05.2013).
5. *Legea cu privire la statutul judecătorului* nr. 544 din 20.07.1995. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 15.08.2002 nr. 117-119 (cu modificări și completări până în 31.08.2012).
6. *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative*, nr. 153 din 05.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185 din 31.08.2012.
7. *Legea privind organizarea judecătorească* nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.10.1995 nr. 58 (cu modificări și completări până la 31.08.2012).
8. Poalelungi M. *Neconstituționalitatea și neconvenționalitatea modificărilor aduse statutului judecătorilor din Republica Moldova*. [resurs electronic] <http://ajm.md/public/2012/10/04/neconstitutionalitatea-si-neconventionalitatea-modificarilor-aduse-statutului-judecatorilor-din-republica-moldova/>. (accesat la 20.04.2013).
9. *Raport privind independența sistemului judiciar – Partea I: Independența judecătorilor* (CDL-AD(2010)004), Adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (Veneția, 12–13 martie 2010) [resurs electronic] http://cristidanilet.files.wordpress.com/2011/06/cven-raport_indep_jud.pdf. (accesat la 25.05.2013).
10. *Raportul privind Corupția Globală*, Transparency International, 2007, p.280. (http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems).
11. *Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele-membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile* (adoptată de Comitetul de Miniștri la 17 noiembrie 2010, la cea de-a 1098-a întâlnire a delegațiilor miniștrilor). [resurs electronic] <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1710365&Site=CM>. (accesat la 15.04.2013).
12. Баглай М. В. *Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов*. Москва, 2002.
13. Бойков А. Д. *Третья власть в России*. Москва, 1997.
14. Витрук Н. В. *Конституционное правосудие в России*. Москва, 2001.
15. Клеандров М. И. *Ответственность судьи: монография*. Москва: Норма: Инфра-М, 2011.
16. Клеандров М. И. *Статус судьи: правовой и смежные компоненты*. Москва, 2008.
17. Колесников Е. В., Селезнева Н. М. *О повышении ответственности судей в Российской Федерации*. В: Журнал российского права, 2006, №3.
18. *Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий*. Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.
19. Кузнецова И. С. *Спорные вопросы неприкосновенности и ответственности судей*. В: Актуальные проблемы российского права, 2009, № 1.
20. Кутафин О. Е. *Неприкосновенность в конституционном праве*. Москва, 2004.
21. Малько А. В. *Правовые иммунитеты*. В: Правоведение. 2000. № 6 (233).
22. Петрухин И. Л. *Проблемы судебной власти в современной России*. В: Государство и право, 2000, №8.
23. Райлян П. *Правовой иммунитет и ответственность судьи*. В: Право и политология, 2013, № 22.
24. Сапунова М. *Юридическая ответственность судей в Российской Федерации: теоретико-правовой*

- анализ. Автореферат диссертации на соискание научной степени кандидата юридических наук. Москва, 2007.
25. Сопельцева Н. С. *Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации*. Автореф. дис. ... к.ю.н. Челябинск, 2003.
 26. Стецовский Ю. И. *Судебная власть*. Москва, 1999.
 27. Суменков С. Ю. *Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории*: Автореферат диссертации на соискание научной степени кандидата юридических наук. Саратов, 2002.
 28. Терехин В. А. *Судейский иммунитет: проблемы теории, законодательства и практики*. В: Российская юстиция, 2011, №5. <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=2579>.
 29. Терехин В. А., Суменков С. Ю. *Правовой иммунитет как необходимый элемент статуса судей*. В: Вопросы теории государства и права: Межвуз. сб. науч. тр. / Под ред. М. И. Байтина. Вып. 5 (14). Саратов, 2006.
 30. Baltag D., Ghernaja G.-C. *Răspunderea și responsabilitatea juridică a judecătorilor în exercitarea justiției*. Monografie. Chișinău: ULIM, 2012.

REZERVA SUCCESORALĂ – MODALITATE DE GARANTARE A DREPTURILOR MOȘTENITORILOR LEGALI INAPȚI DE MUNCĂ

Eugenia COJOCARI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Vasili PEREDERCO,
magistru, doctorand, Universitatea de Studii Politice
și Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

The will succession book is one of the most important and purposeful compartments of the legal succession. It's importance and relevance resides in the fact that it's justified by the nature of the transformational events that have occurred in politics, social realities and trends of social development, not to mention the fact that Moldavian citizens take a great interest in these relationships, covered in the Civil Code of Republic of Moldova.

Rezerva succesorală este unul dintre cele mai importante și actuale compartimente din succesiunea legală. Importanța și actualitatea acesteia este justificată de caracterul transformărilor care au survenit în viața politico-socială, de realitățile și tendințele dezvoltării sociale, din faptul că aceste relații reglementate de Codul Civil al Republicii Moldova (în continuare – CC RM) prezintă un imens interes pentru mulți cetățeni din țară. Prin rezerva succesorală, are loc limitarea dreptului de a dispune de bunurile sale, impus titularului dreptului de proprietate care este un drept real ce are un caracter absolut și nelimitat. Rezerva succesorală are rădăcini vechi ce vin încă din epoca romană și a avut întotdeauna, inclusiv astăzi, aceeași rațiune: de a proteja cele mai apropiate rude ale defunctului împotriva actelor sale cu titlu gratuit, acte ce ar fi putut goli de conținut patrimoniul succesoral.

Astfel, art. 1505 al CC RM prevede că succesorii de clasa I inapți pentru muncă au dreptul de a moșteni, independent de conținutul testamentului, cel puțin, jumătate din cota-parte din cota ce s-ar fi cuvenit fiecăruia în caz de succesiune legală, aceasta se consideră rezervă succesorală.

În România, spre deosebire de Codul Civil de la 1864, noul Cod Civil conferă rezervei succesorală o definiție. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 1086, rezerva succesorală este partea din bunurile moștenirii la care moștenitorii rezervatari au dreptul în virtutea legii, chiar împotriva voinței defunctului, manifestată prin liberalități și dezmoșteniri. Drept urmare, rezerva succesorală operează numai în ipoteza în care defunctul are moștenitori rezervatari.¹

Esența rezervei succesorală a fost definită foarte corect încă de savantul rus O. S. Ioffe, care spunea că esența rezervei succesorală este o valoare minimă pentru moștenitorii importanți din familie.²

Alți autori ruși, de asemenea, susțin opinia că instituția moștenirii este strâns legată de proprietatea comună în

devălmășie a familiei. Dar odată cu recunoașterea și creșterea volumului proprietății private se înrădăcinează tendința de a dispune liber de proprietatea sa chiar și în cazul moștenirii. Dreptul de proprietate privată prevede libertate nelimitată pentru proprietarii săi, iar familia limitează această libertate.³

Codul Civil al Republicii Moldova reglementează regulile rezervei succesorală în art. 1505-1514. Apariția dreptului de a pretinde cotă din rezerva succesorală începe din momentul deschiderii succesiunii. Acest drept se transmite prin moștenire.

În lista succesorilor de clasa I se includ copiii defunctului, soțul supraviețuitor și părinții defunctului. Dar nu toți au dreptul la rezerva succesorală. Principala condiție pentru a primi rezerva succesorală este aceea că aceștia trebuie să fie inapți de muncă. Problema este că legiuitorul nu prevede ce se subînțelege prin noțiunea „inapți de muncă.” Dacă analizăm legislația civilă, precum și izvoarele normative ale dreptului civil, altor ramuri de drept, nu găsim o reglementare a acestei noțiuni.

Codul Familiei al Republicii Moldova utilizează noțiunea de inapți de muncă însă, de asemenea, nu explică sensul ei. În opinia noastră, este important să fie precizată, deoarece în unele acte normative⁴ care reglementează incapacitatea de muncă se prevede incapacitatea temporară de muncă, invaliditatea etc. De aceea ne întrebăm, ce trebuie să avem în vedere în cazul rezervei succesorală.

Analizând instituția rezervei succesorală din Federația Rusă, am stabilit că aceasta a fost supusă unor schimbări cardinale prin adoptarea Codului Civil din 1999. În conformitate cu art. 1149 al Codului Civil al Federației Ruse, cercul de succesori rezervatari este creat din copiii minori și cei maturi, dar inapți de muncă, soțul supraviețuitor și părinții inapți de muncă precum și cei care s-au aflat la întreținerea defunctului. La cei minori sunt atribuiți copiii care nu au atins vârsta de 18 ani. Se consideră inapți de muncă copiii până la vârsta de 16 ani, femeile de la vârsta de 55 ani bărbații de la vârsta de 60 ani, invalizii de toate categoriile. Copiii emancipați și cei căsătoriți care nu au atins vârsta de 18 ani, de asemenea, se consideră succesori rezervatari. A fost micșorată și cota parte a rezervei de la 2/3 la o ½ din partea de succesiune legală.⁵

Pentru stabilirea incapacității de muncă a copiilor e mai simplu, aici vom ține cont de reglementările privind capacitatea de exercițiu, dar cum vom proceda în situația soțului supraviețuitor sau al părinților defunctului. Părinții, dacă ei sunt pensionari, îi putem considera inapți de muncă. Dar cum vom proceda atunci când aceștia fiind pensionari, lucrează. Sunt întrebări care, adeseori, creează litigii.

Aduce în acest sens o explicație p. 48 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova: „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației la examinarea cauzelor despre succesiune nr. 13 din 03.10.2005” care prevede că, pentru recunoașterea calității de moștenitor rezervatar, persoana trebuie să aibă calitatea de moștenitor de clasa întâi și să fie inaptă de muncă la data deschiderii succesiunii.

Sunt inapte de muncă persoanele care au atins vârsta de pensionare pentru limita de vârstă, invalizii de gradul 1, 2 și 3, inclusiv invalizii din copilărie, indiferent de faptul dacă le este stabilită pensia pentru limită de vârstă sau invaliditate, precum și copiii până la împlinirea vârstei de 18 ani.

Incapacitatea de muncă se va dovedi prin carnetul de invaliditate, carnetul de pensionar și certificatul de naștere pentru dovedirea minorității sau atingerii vârstei de pensionare pentru limită de vârstă. Faptul că persoana inaptă de muncă nu a fost întreținută de către defunct, ea se afla în altă localitate sau țară, nu are importanță pentru a recunoaște persoana respectivă ca moștenitor rezervatar.⁶

Mărima rezervei succesorală se determină în funcție de întregul patrimoniu succesoral, inclusiv de averea atribuită pentru îndeplinirea legatului. Art. 1508 CC RM prevede modalitatea de determinare a cotei din rezerva succesorală pentru fiecare moștenitor rezervatar.

La determinarea cotei din rezerva succesorală pentru fiecare moștenitor rezervatar se iau în considerare toți moștenitorii legali chemați la succesiune, dacă nu ar fi existat testamentul. Moștenitorii testamentari nu se iau în considerare, dacă ei nu sunt moștenitori legali.

Dacă moștenitorul rezervatar este, în același timp, și legatar, va putea pretinde la rezervă dacă renunță la legat. În caz contrar, el pierde dreptul la cota din rezerva succesorală în mărimea legatului.

Dacă testamentul nu se referă la întregul patrimoniu succesoral, rezerva succesorală se separă, în primul rând, din averea netestată, iar în cazul insuficienței acesteia, rezerva se completează din averea testată.

Art. 1511 CC RM prevede dreptul succesorului rezervatar de a cere completarea cotei. Astfel, dacă succesorului rezervatar i se testează avere în mărime mai mică de jumătate din cota pe care ar fi primit-o în caz de succesiune legală, el poate cere partea cu care cota primită conform testamentului este mai mică de jumătate din cota pe care ar fi primit-o în baza moștenirii legale.

Moștenitorul rezervatar poate renunța la cota ce i se cuvine din rezerva succesorală, fără a indica în a cui favoare renunță. Faptul acesta nu atrage majorarea cotei din rezerva succesorală pentru alți moștenitori. Cota lui trece la moștenitorii testamentari proporțional cotei testate lor.

Acceptarea cotei din rezerva succesorală sau renunțarea la ea se face în termenul stabilit pentru opțiune succesorală.⁷ Art. 1512 CC RM prevede modul de acceptare și posibilitatea de renunțare la cotă din rezerva succesorală. Acceptarea cotei

din rezerva succesorală sau renunțarea la ea se face în termenul stabilit pentru opțiune succesorală, adică în formă scrisă.

Art. 1513 CC RM stabilește condițiile de priver de dreptul la cotă din rezerva succesorală. Astfel, priver de dreptul la cotă din rezerva succesorală poate avea loc dacă există circumstanțe care au drept rezultat decăderea din dreptul la moștenire în genere.

Priver de dreptul la cotă din rezerva succesorală poate fi efectuată de testator încă în timpul vieții sale prin adresare în instanță de judecată. Hotărârea pronunțată de instanța de judecată despre priver de dreptul la cotă din rezerva succesorală se aplică din momentul deschiderii moștenirii. Aceeași regulă acționează și în cazul în care testatorul s-a adresat în instanță de judecată, iar hotărârea a fost pronunțată după decesul său. Cota din rezerva succesorală a moștenitorului privat de dreptul la ea trece la moștenitorii testamentari.

P. 51 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației la examinarea cauzelor despre succesiune nr. 13 din 03.10.2005” prevede că la judecarea litigiului apărut în legătură cu determinarea cotei rezervei succesorală, se vor lua în considerație următoarele aspecte:

- dreptul la cota din rezerva succesorală nu depinde de consimțământul altor moștenitori;
- cota se va determina în funcție de întregul patrimoniu succesoral, inclusiv de bunurile dispuse pentru îndeplinirea legatului;
- dacă există mai mulți moștenitori, se vor lua în considerație toți moștenitorii legali chemați la moștenire, dacă nu ar fi existat testamentul, iar moștenitorii testamentari nu se vor lua în considerație dacă nu sunt, în același timp, și moștenitori legali;
- cotitatea disponibilă se ajustează în măsura în care încalcă rezerva succesorală și în mod proporțional pentru toți destinatarii;
- dreptul la cotă din rezerva succesorală nu este condiționat de traiul în comun anterior cu defunctul și de administrarea gospodăriei comune cu a lui.

P. 52 al aceiași Hotărâri explică faptul că în cazul în care succesoriului rezervatar i-au fost testate bunuri în mărime mai mică decât jumătate din averea pe care ar fi primit-o în caz de moștenire legală, iar acesta se adresează cu cerere despre ajustarea averii moștenite la mărimea acestei cote, instanța va stabili diferența de valoare dintre bunurile testate și o jumătate din bunurile care ar fi fost succedate în caz de moștenire legală și va atribui acest quantum moștenitorului rezervatar sub forma unei sulțe valorice naturale sau bănești (art. 1511 al Codului Civil al Republicii Moldova).⁸

În literatura de specialitate se evidențiază următoarele caractere juridice ale rezervei succesorală.⁹ Există o unitate de vederi în literatura de specialitate în a recunoaște rezervei succesorală următoarele caractere juridice:

1. Rezerva succesorală este o *parte a moștenirii (pars hereditatis)* care se atribuie moștenitorilor rezervatari în natură. Se vorbește, așadar, despre rezervă ca fiind *pars bonorum*, conferind „un drept real în și asupra chiar a bunurilor succesiunii,” și nu o simplă creanță contra succesiunii.¹⁰ Autorul francez M. Grimaldi precizează faptul că și atunci când rezerva este exprimată în bani, nu asistăm la un declin al naturii de parshereditatis al dreptului de rezervă, ci, pur și simplu, al faptului că această parshereditatis poate fi exprimată și în termeni monetari. „Așadar, dreptul de proprietate asupra bunurilor ereditare legate funcției familiale a dreptului de rezervă cedează adesea locul unui simplu drept de creanță care este semnul funcției individuale a acestei instituții. Ceea ce devine esențial, este de a împiedica ieșirea definitivă a bunurilor din familie, dar și de a asigura o egalitate minimală între rezervatari.”¹¹

2. Rezerva are o *funcție familială* ce presupune evitarea situației în care familia apropiată defunctului să fie deposedată de bunuri în favoarea străinilor, dar și o *funcție individuală* ce presupune asigurarea unei egalități minimale între moștenitori, precum și de a evita ca unii dintre ei să fie avantajați dincolo de o anumită cotitate în raport cu comoștenitorii lor.¹²

Funcția familială a rezervei este adeseori asociată cu caracterul acesteia de *pars bonorum*, în timp ce funcția individuală este semnul înlocuirii dreptului real cu un drept de creanță, dar ambele fiind *pars hereditatis* în concepția distinsului autor Michel Grimaldi.

3. Rezerva are un caracter *colectiv* atât în privința bunurilor, cât și a persoanelor. Acest caracter se manifestă prin aceea că rezerva reprezintă o masă de bunuri, o cotă dintr-o universalitate care se atribuie *unui grup* de moștenitori și nu moștenitorilor rezervatari individual. Excepție face soțul supraviețuitor către care legiuitorul a făcut atribuirea individuală. D. Chirică vine cu o opinie contrară, fiind de părere că rezerva soțului supraviețuitor, incluzându-se în rezerva succesorală, în general, va avea un caracter colectiv, global.¹³

Existența unui singur moștenitor, de exemplu în clasa descendenților, și care va culege întreaga rezervă *cuvinită clasei*, nu transformă caracterul colectiv al rezervei în caracter individual. Rezerva își va păstra caracterul colectiv, cu precizarea că întreaga cotă *cuvinită clasei* descendenților va fi culeasă de un singur moștenitor.

R. Popescu consideră că pentru identitate de rațiune, caracterul individual al rezervei soțului supraviețuitor nu devine colectiv în cazul existenței mai multor persoane care au calitatea de soț supraviețuitor (bigamie, poligamie etc.) și care își vor împărți cota atribuită soțului supraviețuitor. Caracterul individual al rezervei soțului supraviețuitor decurge din faptul că legiuitorul a stabilit rezerva acestuia în mod separat, distinct de rezerva celorlalți rezervatari.¹⁴

Prin urmare, dacă în clasa rezervatarilor chemată la moștenire sunt mai mulți rezervatari, rezerva li se va atribui

acestora în indiviziune. Caracterul colectiv al rezervei nu presupune obligatoriu ca de renunțarea sau nedemnitarea unor rezervatari din aceeași clasă să profite ceilalți rezervatari din clasa respectivă în baza unui drept de acrescământ.

În conformitate cu prevederile art. 1505 CC RM, de exemplu, dacă defunctul a lăsat trei copii, rezerva lor va fi de 1/2 din moștenire. Dacă unul dintre copii este renunțator, rezerva celor doi copii rămași va fi de 1/2, adică 1/6 pentru fiecare. Remarcăm, astfel, creșterea cotei celor doi rezervatari de la 1/4, cât ar fi fost inițial, la 1/6 cota efectiv culeasă după renunțarea unuia dintre ei.

Aceleași prevederi sunt și în noul Cod Civil român care reglementează rezerva succesorală. Pornind de la aceeași speță, cei trei copii lăsați de defunct vor avea ca rezervă cota de 1/2 din cota pe care ar fi moștenit-o în lipsa liberalităților făcute de defunct. Presupunând că în lipsa unor asemenea liberalități cei trei copii ar fi moștenit întreaga avere a defunctului, rezerva lor ar fi de 1/2. Această rezervă se atribuie global clasei descendenților și va fi culeasă de toți descendenții (situație în care cei trei copii își vor împărți cota de 1/2 primind fiecare câte 1/6) sau în cazul renunțării unuia dintre ei, cei doi copii rămași vor primi câte 1/4 fiecare. Creșterea, în acest caz, a cotei de rezervă se face în baza dreptului de acrescământ întrucât fiecare dintre copiii defunctului are o vocație la universalitate (sau, în cazul moștenirii testamentare, o vocație la o cotă din universalitate, sau la un singur bun, în funcție de natura legatului). Noul Cod Civil modifică, în opinia autorului I. Popa, caracterul individual al rezervei soțului supraviețuitor în caracter colectiv. Aceasta întrucât reglementarea rezervei soțului supraviețuitor nu se mai face separat, distinct, ci unitar, prin același act normativ. Apoi, regimul juridic al rezervei este același pentru toți rezervarii care își vor putea calcula cotele lor de rezervă (indiferent de ordinea în care se va face acest calcul) la aceeași masă succesorală, urmând ca după stabilirea rezervei totale să se calculeze prin diferență cotitatea disponibilă. S-a ajuns în acest fel la ceea ce se prefigura în doctrină cu aproape 10 ani în urmă.¹⁵

Caracterul global al rezervei nu este afectat de faptul că, în ultima instanță, rezerva stabilită global se atribuie pe cote-părți, individual, rezervatarilor.

4. Caracterul *imperativ* al rezervei decurge din normele imperative care o reglementează. Aceasta presupune că nici *de cuius* și nici potențialii săi moștenitori rezervatari nu pot modifica regulile stabilite. Dacă instituția rezervei și normele care o reglementează au un caracter imperativ, exercițiul dreptului la rezervă are un caracter pur potestativ: rezervatarul nu este obligat să accepte sau să repudieze moștenirea, inclusiv rezerva. Renunțarea sa la moștenire va avea efecte și asupra rezervei sau neexercitarea dreptului la reducere a liberalităților excesive consimțite de către defunct va avea ca efect, pe lângă pierderea dreptului la rezervă, și o posibilă interpretare a gestului său ca o achiesare la acele acte cu titlu gratuit.

Caracterul imperativ al rezervei presupune imposibilitatea oricui de a deroga de la normele sale prin stabilirea unor alte cote de rezervă prin mărirea sau micșorarea lor. Actele prin care s-ar „mări” cotele de rezervă sunt nule absolut, iar cele prin care se micșorează aceste cote (mărindu-se corespunzător cotitatea disponibilă) vor fi supuse reducerii. Pentru identitate de rațiune stabilirea „altor moștenitori rezervatari” decât cei precizați de lege este lovită de nulitate absolută.

5. Caracterul *propriu* al dreptului de rezervă presupune că acest drept se naște în persoana moștenitorilor rezervatari, la data deschiderii succesiunii, în conformitate cu dispozițiile legii și nu cu voința defunctului.

Sunt asemănătoare și caracterele rezervei succesoriale expuse de I. Genoiu.¹⁶

Autorul I. Popa are rețineri față de opinia, potrivit căreia actele încheiate de defunct prin care se aduce atingere dreptului de rezervă nu sunt opozabile moștenitorilor rezervatari, care ar avea calitatea de terți în raport cu aceste acte,¹⁷ în timp ce aceleași acte sunt opozabile față de moștenitorii nerezervatari, cărora li se recunoaște calitatea de avânzi-cauză. Moștenitorii rezervatari, ca și cei nerezervatari sunt avânzi-cauză față de toate actele defunctului, fie cu titlu oneros, gratuit, sau acte dezinteresate.¹⁸ F. Baia se referă la faptul că moștenitorul rezervatar devine terț față de actul secret în cazul unei simulații, act care devine inopozabil rezervatarului. Aceasta nu înseamnă că în toate cazurile moștenitorii rezervatari au calitatea de terți față de actele defunctului care le încalcă dreptul lor la rezervă.¹⁹

Dreptul rezervatarilor de a cere reducerea actelor care le-au încălcat dreptul lor de rezervă este chiar o confirmare a faptului că aceste acte le sunt opozabile și chiar mai mult, în lipsa reducerii, asemenea acte le-ar afecta grav drepturile succesoriale.

Apoi, dreptul la moștenire, în general, care cuprinde și dreptul la rezervă, este un drept propriu, născut în persoana moștenitorului rezervatar, *ope legis*, la data deschiderii succesiunii, acest caracter neregăsindu-se doar în cazul dreptului la rezervă.

6. Rezerva succesorală se acordă *în natură*, ceea ce presupune ca moștenitorul rezervatar să primească rezerva din bunurile care se găsesc sau ar fi trebuit să se găsească în patrimoniul defunctului la momentul morții acestuia (dacă defunctul nu ar fi făcut donații). Prin excepție, rezerva poate fi atribuită sau reîntregită sub forma unui echivalent bănesc când, de exemplu, bunul donat a fost înstrăinat de donatar anterior deschiderii succesiunii. Moștenitorul rezervatar ar putea să pretindă rezerva sub forma unui echivalent bănesc, el având un drept de a pretinde rezerva în natură și nu o obligație în acest sens.

Noul Cod Civil al României consacră moștenitorilor rezervatari și rezervei succesoriale câteva articole (art. 1086-1090) care cuprind sintetic întreaga problematică pe care încercăm să o supunem analizei. Urmărind ordinea stabilită

de legiuitor prin art. 1087, vom analiza mai întâi situația soțului supraviețuitor ca moștenitor rezervatar, după care vom aborda aspectele principale ale rezervei succesorală aparținând descendenților și ascendenților privilegiați ai defunctului. Vom porni în analiza temei propuse de la situația *de lege lata* a rezervatarilor mai sus precizați, urmărind evoluția în timp a instituției rezervei și, mai ales, conturarea acesteia în noua reglementare.²⁰

Mărirea rezervei succesorală se determină în funcție de întregul patrimoniu succesoral, inclusiv de averea atribuită pentru îndeplinirea legatului.

Art. 1508 CC RM stabilește modul de determinare a cotei din rezerva succesorală pentru fiecare moștenitor rezervatar. Astfel, la determinarea cotei din rezerva succesorală pentru fiecare moștenitor rezervatar, se iau în considerare toți moștenitorii legali chemați la succesiune, dacă nu ar fi existat testamentul. Moștenitorii testamentari nu se iau în considerare dacă ei nu sunt moștenitori legali.

Dacă moștenitorul rezervatar este în același timp și legatar, va putea pretinde la rezervă dacă renunță la legat. În caz contrar, el pierde dreptul la cota din rezerva succesorală în mărirea legatului.

În cazul în care testamentul nu se referă la întregul patrimoniu succesoral, rezerva succesorală se separă, în primul rând, din averea netestată, iar în cazul insuficienței acesteia, rezerva se completează din averea testată.

Dacă succesorului rezervatar i se testează avere în mărime mai mică de jumătate din cota pe care ar fi primit-o în caz de succesiune legală, el poate cere partea cu care cota primită conform testamentului este mai mică de jumătate din cota pe care ar fi primit-o în baza moștenirii legale (art. 1510-1511 CC RM).

Art. 1512 CC RM prevede că succesorul poate să renunțe la cotă din rezerva succesorală. Astfel, moștenitorul rezervatar poate renunța la cota ce i se cuvine din rezerva succesorală, fără a indica în a cui favoare renunță. Faptul acesta nu atrage majorarea cotei din rezerva succesorală pentru alți moștenitori. Cota lui trece la moștenitorii testamentari proporțional cotei testate lor.

Acceptarea cotei din rezerva succesorală sau renunțarea la ea se face în termenul stabilit pentru opțiune succesorală.

Succesorul, în conformitate cu art. 1513 CC RM, poate fi privat de dreptul la cotă din rezerva succesorală. Acesta prevede trei cazuri de privare de drept la cotă din rezerva succesorală.

1. Privarea de dreptul la cotă din rezerva succesorală poate avea loc dacă există circumstanțe care au drept rezultat decăderea din dreptul la moștenire în genere.

2. Privarea de dreptul la cotă din rezerva succesorală poate fi efectuată de testator încă în timpul vieții lui prin adresare în instanță de judecată.

3. Hotărârea pronunțată de instanța de judecată despre privarea de dreptul la cotă din rezerva succesorală se aplică din momentul deschiderii moștenirii. Aceeași regulă acționează și în cazul în care testatorul s-a adresat în instanță de judecată, iar hotărârea a fost pronunțată după decesul său.²¹

Art. 1500 CC RM precizează că în cazul succesiunii legale, moștenitori cu drept de cotă egală sunt descendenții (fiii și fiicele celui ce a lăsat moștenirea, la fel și cei născuți vii după decesul lui, precum și cei înfiați), soțul supraviețuitor și ascendenții privilegiați (părinții, înfietorii) celui ce a lăsat moștenirea

Ideea conservării bunurilor *în familie* a condus la dihotomia clasică a patrimoniului succesoral în cotate disponibile și rezervă succesorală.

Cotitatea disponibilă reprezintă acea parte a patrimoniului succesoral de care *de cujus* poate dispune în mod liber, neîngrădit (chiar prin acte cu titlu gratuit, donații sau testamente).

Rezerva succesorală este partea din moștenire care va fi preluată de anumiți moștenitori denumiți rezervatari. Ca urmare, au calitatea de moștenitori rezervatari descendenții, ascendenții privilegiați și soțul supraviețuitor. Aceștia dobândesc rezerva succesorală *ope legis* și chiar împotriva voinței defunctului care ar fi putut face în timpul vieții liberalități care să consume întreg emolumentul succesoral.

Am arătat anterior faptul că, în condițiile CC RM, calitatea de moștenitori rezervatari o au descendenții defunctului și ascendenții privilegiați, adică „celor care i-au dat viață și celor cărora le-a dat viață.” Art. 1500 CC RM precizează că în cazul succesiunii legale, moștenitori cu drept de cotă egală sunt: - descendenții (fiii și fiicele celui ce a lăsat moștenirea, la fel și cei născuți vii după decesul lui, precum și cei înfiați), soțul supraviețuitor și ascendenții privilegiați (părinții, înfietorii) celui ce a lăsat moștenirea.²² În condițiile art. 1505 CC RM și soțul supraviețuitor a intrat în categoria moștenitorilor rezervatari având un drept la moștenire și implicit un drept la rezervă stabilite într-un regim juridic special. Mărirea libertății testamentare a defunctului se face cu prețul atenuării caracterului familial al rezervei succesorală.

În concluzie, menționăm că, spre deosebire de reglementările cu privire la rezerva succesorală a altor state, CC RM limitează dreptul la rezerva succesorală a moștenitorilor.

Astfel, doar moștenitorii de clasa I și doar cei inapți de muncă au dreptul de a pretinde la rezerva succesorală.

Legiuitorul nu concretizează prin lege care sunt caracterele specifice ale succesorilor ce se consideră inapți de muncă.

Totodată, menționăm că rezerva succesorală este foarte importantă și prezintă un interes vădit pentru multe persoane din societate. Sunt complicate situațiile de determinare a mărimii cotei succesorilor rezervatari.

NOTE

- ¹ Genoiu I. Dreptul la moștenire în noul Cod Civil. București: Ed. C. H. Beck, 2012, p. 264.
- ² Иоффе О. С. Советское гражданское право. Ч. 3, П., 1958, с. 317.
- ³ Limanski G. Dreptul la cota din rezerva succesorală: probleme actuale ale teoriei și practicii judiciare. În: „Rossiysky sudya,” nr. 3/18, 2006.
- ⁴ Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale nr. 289-XV din 22.07.2004 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 168-170/773 din 10.09.2004*; Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului cu privire la stabilirea indemnizației de invaliditate pentru accidente de muncă sau boli profesionale nr. 1101 din 17.10.2001 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 129/1163 din 23.10.2001*.
- ⁵ Limanski G. Dreptul la cota din rezerva succesorală: probleme actuale ale teoriei și practicii judiciare. În: „Rossiysky sudya,” nr. 3/18, 2006.
- ⁶ Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 13 din 03.10.2005, „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației la examinarea cauzelor despre succesiune” // *Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 5/4, 2006*.
- ⁷ Legea Republicii Moldova nr. 1107/06.06.2002, Codul Civil. Cartea a patra. Dreptul succesoral (art. 1432-1575) // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661, 22.06.2002*.
- ⁸ Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 13 din 03.10.2005, „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației la examinarea cauzelor despre succesiune” // *Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 5/4, 2006*.
- ⁹ Popescu R. Dreptul la moștenire. Limitele dreptului de a dispune prin acte juridice de bunurile moștenirii. București: Editura Universul Juridic, 2004, p. 105.
- ¹⁰ Donnier M. Juris Classeur Civil, art. 913-916, 1999, nr. 22, p. 5.
- ¹¹ Grimaldi M. Droit civil. Successions. Paris: Litec, 6-eme edition, 2001, nr. 283, p. 280.
- ¹² Delfosse A., Peniguel J. F. La reforme des successions et des liberalites. Paris: Litec, 2006, p. 141.
- ¹³ Chirică D., op. cit., p. 307-308.
- ¹⁴ Popescu R., op. cit., p. 115.
- ¹⁵ Popa I. Rezerva succesorală și moștenitorii rezervatari în reglementarea noului Cod Civil. În: „Dreptul” (România), 2011, nr. 6, pag. 32.
- ¹⁶ Genoiu I. Dreptul la moștenire în noul Cod Civil. București: Editura C. H. Beck, 2012, p. 266-268.
- ¹⁷ Deak F., op. cit., p. 304; Popescu R., op. cit., p. 110; Baiaș F. Simulația. Studiu de doctrină și jurisprudență. București: Editura Rosetti, 2003, p. 156.
- ¹⁸ Pentru o asemenea opinie, a se vedea: Deak F., op. cit., p. 304; Popescu R., op. cit., p. 110.
- ¹⁹ Baiaș F. Simulația. Studiu de doctrină și jurisprudență. București: Editura Rosetti, 2003, p. 156.
- ²⁰ Popa I.. Rezerva succesorală și moștenitorii rezervatari în reglementarea noului Cod Civil. În: „Dreptul” (România), nr. 6, 2011, pag. 32.
- ²¹ Legea Republicii Moldova nr. 1107/06.06.2002, Codul Civil. Cartea a patra. Dreptul succesoral (art. 1432-1575) // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661, 22.06.2002*.
- ²² Legea Republicii Moldova nr. 1107/06.06.2002, Codul Civil. Cartea a patra. Dreptul succesoral (art. 1432-1575) // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661, 22.06.2002*.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 1107/06.06.2002, Codul Civil. Cartea a patra. Dreptul succesoral (art. 1432-1575), publicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661, 22.06.2002*.
2. Noul Cod Civil român a fost adoptat prin Legea nr. 287/2009, publicată în *Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 511/24 iulie 2009*.
3. Legea nr. 202/2010 a fost publicată în *Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 714 din 26 octombrie 2010*.
4. Eliescu M. Curs de succesiuni. București: Editura Humanitas, 1997, p. 132.
5. Deak F. Tratat de drept succesoral. București: Editura Universul Juridic, ediția a II-a, 2002, p. 301.
6. Genoiu I. Dreptul la moștenire în noul Cod Civil. București: Editura C. H. Beck, 2012, p. 264.
7. Chirică D. Drept civil. Succesiuni și testamente. București: Editura Rosetti, 2003, p. 300.
8. Popescu R. Dreptul la moștenire. Limitele dreptului de a dispune prin acte juridice de bunurile moștenirii. București: Editura Universul Juridic, 2004, p. 88.
9. Bacaci Al., Comăniță Gh. Drept civil. Succesiunile. București: Editura All Beck, 2003, p. 145.
10. Donnier M. Juris Classeur Civil, art. 913-916, 1999, p. 5, nr. 22.
11. Grimaldi M. Droit civil, Successions. Paris: Litec, 6-eme edition, 2001, nr. 283, p. 280.
12. Delfosse A., Peniguel J. F. La reforme des successions et des liberalites. Paris: Litec, 2006, p. 141.
13. Baiaș F. Simulația. Studiu de doctrină și jurisprudență. București: Editura Rosetti, 2003, p. 156.

14. Ungureanu O. Drept civil. Introducere. București: Editura Rosetti, ediția a VII-a, p. 183.
15. Beleiu G. Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, București: Editura Universul Juridic, 2001, p. 200.
16. Boroș G. Drept civil. Partea generală, ediția a II-a. București: Editura A.H. Beck, 1999, p. 217.
17. Popa I. Rezerva succesorală. În: „Revista română de drept privat,” nr. 5/2008, p. 132.
18. Popa I. Curs de drept succesoral. București: Editura Universul Juridic, 2008, p. 240.
19. Popa I. Rezerva succesorală și moștenitorii rezervatari în reglementarea noului Cod Civil. În: „Dreptul,” nr. 6/32, 2011.
20. Иоффе О. С. Советское гражданское право. Ч. 3. П., 1958, с. 317.
21. 21. Limanski G. Dreptul la cota din rezerva succesorală: probleme actuale ale teoriei și practicii judiciare. În: „Rossiysky sudya,” nr. 3/18, 2006.

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA – ORGAN REPREZENTATIV AL SUVERANITĂȚII NAȚIONALE

Constantin SOLOMON,
doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Ilie GÎRNEȚ,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova,
lector universitar, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu,” or. Cahul

SUMMARY

The Parliament appears to be the representative body of the people. The people makes sense as the exclusive owner of the political power, and the expression of national sovereignty develops the Parliament composition, as it cannot be other than the will of the electorate in the wake of suffrage.

Inițial, apariția parlamentelor a fost ca o reacție firească împotriva despotismului și tiraniei specifice absolutismului feudal. Astăzi, aceste instituții politico-juridice sunt justificate prin necesitatea respectării principiului de suveranitate a poporului, aceasta confirmând că puterea este generată și emană de la popor, aparține poporului și se realizează pentru popor. Prin urmare, Parlamentul constituie o instituție publică al cărei rol este de a reprezenta populația unui stat și de a exercita prerogativele prevăzute de Constituție. Astfel, delegarea puterii de către popor unor reprezentanți aleși de el a apărut ca o necesitate inevitabilă a societății contemporane, susținută și de imposibilitatea de a exercita o democrație directă.

Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, deoarece acesta își are o componentă izvorâtă din manifestarea suveranității naționale dând expresie puterii poporului, ca unic deținător al puterii politice, încât componenta Parlamentului nu poate fi alta, decât cea izvorâtă din voința electoratului, manifestată în urma sufragiului.

La ora actuală Parlamentul Republicii Moldova, desemnat de către electorat în urma alegerilor, este unica formă posibilă de exercitare a puterii poporului. Poporul, la rândul său, este suveran, suveranitatea fiind acea calitate a puterii de stat în temeiul căreia această putere are capacitatea de a lua decizii, fără amestecul unei părți din exterior. [1, p. 356]

Nimeni în ziua de astăzi nu pune la îndoială că suveranitatea națională aparține poporului. Însă modul în care poporul exercită această suveranitate stârnește discuții.

Bineînțeles, ar fi fost ideal, dacă întreg poporul ar participa direct la procesul de conducere a societății, la aprobarea legilor, precum și la organizarea executării lor (așa cum se făcea în polisurile grecești în antichitate). În zilele noastre ar fi, practic, imposibil ca întreg poporul să se constituie într-o adunare populară, care să decidă soluționarea unor probleme, soluția care a fost găsită prevedea ca poporul să delege exercițiul său de a legifera unor reprezentanți ai săi, care să poată exprima voința acestuia și să dispună de dreptul de a soluționa problemele în numele celor ce i-au delegat. Astfel, a apărut Parlamentul. [6, p. 45]

Art. 60 din Constituția Republicii Moldova califică Parlamentul drept un organ reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului, stabilindu-i, totodată, și locul de frunte în ierarhia autorităților publice.

De aici rezultă că Parlamentul Republicii Moldova are un rol dublu: a) de a fi organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova; b) de a fi autoritatea legislativă a statului.

Dacă Parlamentul este autoritate publică, trebuie să înțelegem că acest organ reprezentativ al poporului are dreptul să exercite suveranitatea în locul lui, ceea ce-i conferă o autoritate și un prestigiu deosebit. [8, p. 8-9, 5, p. 282-283]

Referindu-ne însă la rolul Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului, vom constata că are mai multe semnificații:

1) Aceasta înseamnă că Parlamentul își exercită competențele sale bazându-se pe principiile suveranității naționale. Prin urmare, Parlamentul reprezintă întreaga societate și nu o parte a ei.

2) Odată constituit, Parlamentul trebuie să se manifeste ca exponent al întregului popor. Astfel, deputatul, din momentul delegării în Parlament, urmează să activeze nu din interes propriu sau în numele forțelor politice care l-au promovat, ci în numele întregului popor și pentru popor.

3) Parlamentul nu este un simplu organ reprezentativ al poporului, dar este organul lui reprezentativ suprem. [5, p.282-283]

În ceea ce privește calitatea de unică autoritate legislativă a statului este necesar de făcut unele concretizări. Drep- tul de a exercita funcția legislativă aparține, într-adevăr, doar Parlamentului. Doar Legislativul e în drept să reglemen- teze relațiile sociale prin legi. Legea supremă a țării, prin art. 72, stabilește, totodată, și lista de competențe, care prin natura lor sunt reglementate numai prin lege.

Însă dacă ne referim la funcția legislativă a statului, vom constata că nu numai Parlamentul o exercită.

Art. 2 din Constituție stabilește că suveranitatea națională aparține poporului care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. În mod direct, trebuie înțeles că poporul exercită suveranitatea, participând la procesul de legiferare, prin intermediul referendumului legislativ.

Legea supremă a Republicii Moldova nu fixează însă astfel de referendumuri. Constituția stabilește prin art. 75 că cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului. [7, p. 329] După cum observăm însă cele mai importante probleme ale societății sunt lăsate la discreția Parlamentului și a Șefului Statului (Constituția Republicii Moldova nu a fost supusă referendumului, încercarea de a introduce limba rusă ca a doua limbă de stat nu prevedea organizarea referendumului).

Parlamentul are un rol deosebit în sistemul reprezentativ al Republicii Moldova. De aceea și competențele ce țin de Legislativ trebuie să răspundă necesității de a putea crea condiții necesare pentru exprimarea voinței poporului care l-a ales, și pe care-l reprezintă direct și nemijlocit. Rolul deosebit al Parlamentului constă nu doar în exercitarea puterii legislative supreme din stat, dar stabilește, totodată, direcțiile prioritare de dezvoltare și activitate a statului, formează organe de stat și exercită controlul parlamentar. [4, p. 28] Pornind de la faptul că Parlamentul reprezintă poporul, el are datoria să vegheze asupra modului de implementare a politicilor publice.

Parlamentul poate realiza controlul asupra executivului pe mai multe căi:

1. La numirea Guvernului (într-un sistem parlamentar, Guvernul și membrii săi sunt responsabili în fața Parlamentu- lui, asigurându-se, astfel un control eficient, care poate fi individual sau colectiv).

2. Obținerea informațiilor necesare de la Guvern. Se cunosc mai multe metode ale controlului prin informare. Una dintre cele mai răspândite este cea a *chestionarelor*. Chestionarul conține acea informație pe care un deputat dorește să o obțină de la Guvern.

O altă formă a controlului prin intermediul informației este *interpelarea*. Ea poate fi adresată de către un deputat unui ministru sau Prim-ministru, în funcție de caracterul întrebării. Dacă în cazul chestionării participă, practic, două persoane, la interpelare pot participa mai multe persoane, deoarece ea poate genera dezbateri generale în Parlament. În urma dezbaterilor, poate urma o sancțiune confirmată prin vot. Interpelarea este considerată un instrument politic puternic, folosit de Parlament pentru a obține informații cu o explicație amplă din partea miniștrilor. Dezbaterile se poate finaliza prin exprimarea votului de încredere sau neîncredere. [6, p. 52-55]

3. Prin instituirea unei comisii de anchetă care va efectua o investigație asupra activității Guvernului. Acest drept al Parlamentului constituie o pârghie constituțională puternică de exercitare a controlului, care se folosește numai în cazuri excepționale, când nu se poate obține informația prin alte metode.

4. Moțiunea de cenzură este procedura prin care Parlamentul pune în discuție în timpul ședințelor răspunderea politică a Guvernului. Consecința admiterii moțiunii constituie încetarea forțată a mandatului Guvernului. Procedura de investire a unui nou Guvern este inițiată de Președintele Republicii Moldova.

5. Suspendarea Președintelui Republicii Moldova din funcție nu este o procedură de sancționare, ci una de control parlamentar. Art. 89 din Constituția Republicii Moldova prevede că în cazul săvârșirii unor fapte prin care se încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși. [2, p. 393]

Rolul Parlamentului ca organ reprezentativ al suveranității naționale reiese și din atribuțiile pe care le exercită în conformitate cu art. 66 din Constituția Republicii Moldova:

Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

- a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;
- b) declară referendumuri;
- c) interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării;

- d) aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului;
- e) aprobă doctrina militară a statului;
- f) exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- g) ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;
- h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;
- i) exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- j) alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege;
- k) aprobă ordinele și medaliile Republicii Moldova;
- l) declară mobilizarea parțială sau generală;
- m) declară starea de urgență, de asediu și de război;
- n) inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății;
- o) suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege;
- p) adoptă acte privind amnistia;
- r) îndeplinește alte atribuții, stabilite prin Constituție și legi.

Principiul autonomiei Parlamentului garantează adunării legislative libertatea în acțiune și decizie în orice domeniu. Parlamentul este, în unele state, singurul capabil să tragă la răspundere propriii săi membri. Puterea excepțională ce revine parlamentelor și calitatea cu totul aparte a celor care le alcătuiesc au determinat elaborarea unor statute speciale, garantând existența unui regim de imunități și inviolabilități, chemat să asigure exercitarea mandatului parlamentar în condiții cât mai bune, acesta devenind tot mai mult un mandat reprezentativ.

Viziunea modernă a rolului și funcțiilor Parlamentului aduce în vizor importante nuanțări principiului de „suveranitate a Parlamentului”. Desigur, Parlamentul rămâne cel mai prestigios forum deliberativ și reprezentativ al națiunii capabil să destituie organe ale statului și chiar Președintele țării, să efectueze verificări asupra modului în care sunt îndeplinite atribuțiile diferitelor puteri. Cu toate acestea, Parlamentul nu poate substitui în niciun caz prerogativele puterii executive sau celei judecătorești, consfințite prin sistemul separației puterilor în stat.

Este cunoscut faptul că teoria separației puterilor în stat stabilește mai mult de un echilibru al puterilor lor decât de separarea lor, care nu poate avea loc în virtutea unicității puterii. Organele de stat care exercită anumite funcții (legislative, executive, judecătorești) sunt investite cu anumite elemente ale puterii, toate exercitând în ansamblu puterea de stat. Situația dată confirmă faptul că ele nu sunt independente total în exercitarea atribuțiilor lor, ci se află într-o strânsă interacțiune. [1, p. 357-359]

Parlamentul, în virtutea funcției de stabilire a cadrului legislativ și modul de organizare și funcționare a celorlalte autorități publice, capătă o independență cu mult mai substanțială. [9, p. 50]

Din perspectiva dreptului parlamentar, principiul autonomiei parlamentare se caracterizează printr-o triplă autonomie: regulamentară, instituțională și financiară.

Principiul autonomiei reglementare îi asigură Parlamentului supremația în stabilirea regulilor proprii de organizare și funcționare, însă doar cu respectarea normelor juridice și asigurarea legii. Menționăm că, datorită funcției de elaborare a cadrului legislativ-normativ, s-ar crea impresia că Parlamentul comandă și toți ceilalți se supun voinței sale. În realitate toți trebuie să se supună Constituției, până și Parlamentul.

Astfel, aspectul autonomiei reglementare este sancționat prin controlul constituționalității legilor și hotărârilor, conform art. 135, lit. „a” din Constituție, de către Curtea Constituțională, care se poate pronunța asupra caracterului neconstituțional al legilor sau hotărârilor, deoarece orice lege, fie adoptată chiar și în unanimitate de către Legislativ, nu poate încălca norma constituțională. Decizia prin care s-a constatat că a fost încălcată norma constituțională este obligatorie pentru Parlament. În cazul dat nu se poate vorbi de supremația Parlamentului, ci de supremația legii, pe care și organul suprem reprezentativ al poporului este obligat să o respecte.

Datorită principiului autonomiei parlamentare, anumite prevederi legale nu sunt aplicabile în ceea ce privește organizarea și funcționarea Parlamentului, care în baza autonomiei reglementare are propria lui lege internă. Astfel, regulamentul Parlamentului se adoptă direct în baza prevederii Constituției având statut de lege organică. (art. 72, alin. 3, lit. „c”)

De domeniul reglementar ține și definirea completă a statului, deputatului, stabilind, totodată, anumite reguli de disciplină, inclusiv sancționarea disciplinară a parlamentelor. Constituția însă prevede anumite aspecte aparte la această caracteristică. Potrivit Constituției, incompatibilitățile nu pot face obiectul domeniului de reglementare regulamentară, ci se stabilesc prin lege organică (art. 70, alin. 2). Situația dată s-ar explica prin faptul că unele aspecte ce țin de statutul deputatului sunt mult mai mari decât statutul juridic de cetățeanului obișnuit (de exemplu, imunitățile conform art. 70, alin. 3 din Constituție) creându-se, astfel, o „inegalitate” în fața legii. [1, p. 360]

Imunitatea parlamentară constituie calitatea mandatului, pe care l-a primit deputatul de la cetățeni în timpul căruia el este protejat față de eventualele presiuni sau abuzuri exercitate împotriva persoanei sale și care îi asigură independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și obligațiilor ce-i revin potrivit Constituției și legilor. [5, p.292]

Parlamentul, în virtutea autonomiei sale organizatorice, este singurul care își formează organele sale de lucru și nimeni nu poate interveni sub aspect juridic în formarea lor.

BIBLIOGRAFIE

1. Bantuș I., *Autonomia Parlamentului – element important în consolidarea și edificarea statului de drept*. În: *Funcționarea instituțiilor democratice în statul de drept: materiale ale conf. teoretico-științifice*, Ed. Tipografia Centrală, Ch., 2003, p. 356-361.
2. Cârnaț T., *Drept constituțional*, Ed. SRL „Print-Caro”, Ch., 2010, 514 p.
3. Constituția Republicii Moldova, // [on-line] <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/Default.aspx> (citat 26.02.2014).
4. Morei I., *Funcționarea instituțiilor democratice în Republica Moldova*. În *Funcționarea instituțiilor democratice în statul de drept: materiale ale conf. teoretico-științifice*, Ed. Tipografia Centrală, Ch., 2003, p. 26-34.
5. Platon M., *Administrația publică*, curs univ., Ed. Universul, Chișinău, 2007, 928 p.
6. Platon M., *Organisme democratice funcționale ale statului*, Ed. AAP, Chișinău, 2004, 248 p.
7. Popa V., *Dreptul Public*, Chișinău, 1998, 460 p.
8. Popa V., *Autoritățile publice ale Republicii Moldova*, Ed. TISH, Chișinău, 2004, 257 p.
9. Popa V., *Drept parlamentar al Republicii Moldova*, ULIM, Chișinău, 1999, 232 p.
10. Regulamentul Parlamentului // [on-line] <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/Default.aspx> (citat 26.02.2014).

ACTUALITATEA ȘI PERSPECTIVELE PRIVIND PARTICIPAREA PUBLICULUI LA LUAREA DECIZIILOR ÎN MATERIE DE MEDIU

Natalia ZAMFIR,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available.

The Aarhus Convention promotes environmental democracy, every person has the right to be informed, to be involved in decision-making and to have access to justice in environmental matters. This creates the much-needed atmosphere of trust in the minds and hearts of the people in relation to the institutions and, on a broader level, their democratic way of operating. By their involvement in environmental discussions, the requirements of transparency and accountability, are likewise met to attain good environmental governance.

În perioada 29 iunie - 1 iulie 2011, 43 de guverne și Uniunea Europeană s-au întrunit la Chișinău pentru a marca cea de-a X-a aniversare de la intrarea în vigoare a Convenției Aarhus privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului.

Convenția Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE ONU/UNECE) a fost adoptată la 25 iunie 1998, în orașul danez Aarhus, la cea de-a IV-a Conferință ministerială „Un mediu pentru Europa” și a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001.

Republica Moldova a fost prima țară care a ratificat Convenția Aarhus, prin Hotărârea Parlamentului nr. 346-XIV din 7 aprilie 1999. [1] Actualmente, ea este semnată de 49 de țări, dintre care 44 – au ratificat-o. La 28 iunie 2011, a fost adoptat Planul 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). [2]

După sfera de aplicare, Convenția de la Aarhus este o convenție regională însă, totodată, este și universală după importanță, din motivul că la ea poate adera orice țară din lume.

Principiile Convenției izvorăsc și din procesul de elaborare a prevederilor legislației cu privire la protecția mediului și drepturilor omului atât la nivel național, european, cât și la nivel internațional. [3]

Este unanim recunoscut, că Convenția de la Aarhus reprezintă o „convenție de tip nou”, orientată spre creșterea rolului reprezentanților sectorului neguvernamental, inclusiv organizațiilor ecologice obștești în procesul protecției și ameliorării mediului ambiant pentru generațiile actuale și cele viitoare. Datorită recunoașterii unor drepturi ecologice ale cetățenilor - **la informare, participare și justiție**, Convenția are menirea să contribuie la ridicarea gradului de responsabilitate și transparență în problemele ce țin de protecția mediului.

Noutatea acestei convenții este una fundamentală: în timp ce toate acordurile anterioare Convenției de la Aarhus stabileau diverse obligații pe care și le asumau părțile semnatare (de obicei, state și organizații internaționale) unele față de altele, de această dată se merge mai departe și se stabilesc obligații ale părților nu doar unele față de altele, ci și obligații ale părților față de propriii cetățeni. Altfel spus, în temeiul principiilor reprezentativității și al nonreciprocității, statele semnatare și, odată cu ele, autoritățile publice și instituțiile descentralizate ale statului, își asumă în mod necondiționat anumite obligații față de public. Prin *Convenția de la Aarhus*, înțelegem în contextul sistemului de drepturi și libertăți fundamentale ale omului, se asumă un nou gen de responsabilitate a autorităților publice prin recunoașterea rolului fundamental al dreptului la un mediu sănătos. Acest drept, recunoscut și de Constituția Republicii Moldova, este corelat cu principiile dezvoltării durabile, în sensul că resursele trebuie să fie exploatate astfel încât și generațiile viitoare să poată beneficia de ele. Pe scurt, Convenția de la Aarhus aduce o noutate fundamentală în dreptul internațional prin faptul că face pentru prima dată o legătură între drepturile omului și dreptul mediului.

Dintre cele trei componente ale prevederilor Convenției de la Aarhus - informarea, participarea și accesul cetățenilor la justiție - elementul-cheie este participarea publicului. Argumentul ar fi că procesul gradual de implicare a actorilor sociali în procesul decizional care definește participarea publică include informarea și accesul la justiție ca etape distincte. [4] Punerea accentului pe participarea publică este destul de larg răspândită. El este relevant și în următoarea opinie: „Participarea publică este văzută nu numai ca un aspect important al democrației, dar și ca un element care îmbunătățește calitatea deciziei și gradul acceptării sale publice. La nivel global, aceasta se reflectă în *Principiul al 10-lea al Declarației de la Rio cu Privire la Mediu și Dezvoltare*, care accentuează importanța accesului publicului la informația de mediu și oportunitățile participării publicului la procesele decizionale. [5]

Convenția nu conține noțiunea de „participarea publicului” însă ea presupune crearea unui mecanism, prin intermediul căruia publicul poate să-și realizeze dreptul de a supraviețui într-un mediu favorabil și sănătos.

Totodată, „participarea publicului la luarea deciziilor de mediu” este definită de p. 2 al **Regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu**, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 72 din 25 ianuarie 2000. [6]

Antrenarea publicului în procesul elaborării și adoptării deciziilor de mediu este definit ca „*actul social prin care, conform drepturilor și intereselor acordate, i se asigură dreptul și accesul la luarea deciziilor, la exprimarea opiniilor cu privire la adoptarea și realizarea proiectelor de acte legislative și a documentației de proiect privind obiectele și activitățile economice preconizate, ce influențează sau pot influența starea mediului înconjurător*”.

În legislația națională este aplicată noțiunea „antrenarea publicului.” Acești termeni chiar de la prima privire par a fi diferiți, în funcție de titularii acestui proces. După noi, *participarea publicului* trebuie interpretată ca un drept ce aparține persoanelor fizice sau/și juridice care doresc să se implice în luarea deciziilor de mediu, pe când termenul *antrenarea publicului* - ca obligație a autorităților de a consulta în procesul decizional publicul larg. Argumentele noastre sunt bazate pe determinarea elementelor noțiunilor date. Deci prin Convenția de la Aarhus, art. 2, se subînțelege că *participarea publicului* este un proces de colaborare dintre organizațiile, responsabile de luarea unor decizii importante în domeniul mediului, pe de o parte, și public, pe de altă parte. Datorită acestui proces, opiniile, pozițiile, propunerile publicului sunt luate în considerație la adoptarea deciziilor oficiale. [7]

Conceptul participării publicului se întemeiază pe două principii de bază:

- a) oamenii au dreptul să participe la elaborarea deciziilor principale, care vor avea influență asupra vieții lor;
- b) grație participării active a publicului interesat, calitatea deciziilor politice și administrative poate fi majorată.

Prevederile Convenției referitoare la participarea publicului se subdivide în trei grupe. Astfel, **art. 6** include participarea publicului la elaborarea și adoptarea deciziilor pe categorii concrete de activități cu impact asupra mediului, (de exemplu, deciziile privind selectarea locurilor de construcție și exploatare a obiectivelor de producție).

Pct. 2 al art. 6 din Convenție prevede ca informația pusă la dispoziția publicului să conțină următoarele date:

- a) activitatea propusă și despre o solicitare asupra căreia se va lua o decizie;
- b) natura deciziei posibile sau despre proiectul de decizie;
- c) autoritatea publică responsabilă de luarea deciziei;
- d) procedura inițiată, incluzând modul și momentul în care o asemenea informație poate fi furnizată;
- e) faptul că activitatea face obiectul unei proceduri naționale sau transfrontieră de evaluare a impactului asupra mediului.

Cu regret, aceste cerințe nu sunt preluate și reflectate de legislația națională. Regulamentul privind antrenarea publicului (Cap. III) se rezumă numai la unele aspecte, ce țin de informarea publicului și drepturile acestuia în cadrul procedurii de participare.

Art. 7 reglementează participarea publicului în procesul de elaborare a planurilor, programelor și politicilor de mediu la toate nivelurile, iar **art. 8** - participarea publicului la procesul de elaborare a actelor legislative și normative.

După cum s-a menționat anterior, *art. 7* din Convenție pune în sarcina Părților obligațiunea de a atrage publicul la procesul de pregătire a planurilor, programelor și politicilor legate de mediu, într-un cadru transparent și cinstit, după ce i-a fost furnizată informația necesară. Pentru aceasta, autoritatea publică relevantă urmează să identifice publicul, care poate participa și să asigure alte condiții, similare celor impuse la antrenarea publicului în procesul decizional la nivel local:

1. Procedurile de participare publică trebuie să includă timp rezonabil și suficient pentru diferitele faze, astfel încât acesta să se pregatească și să participe efectiv.

2. Participarea publicului urmează să fie asigurată la începutul procedurii, atunci când toate opțiunile sunt deschise și poate avea loc o participare efectivă a acestuia.

3. La adoptarea deciziei urmează să se țină cont de rezultatul participării publicului.

Într-un mod similar celui descris mai sus, *art. 8* din Convenție reglementează procedura de participare a publicului la elaborarea proiectelor de legi și altor acte cu caracter normativ.

În acest sens, *art. 8* pune în sarcina Părților promovarea participării efective a publicului într-o etapă adecvată, atâta timp cât opțiunile sunt încă deschise, în perioada pregătirii regulamentelor de aplicare și a altor reglementări legale obligatorii, general aplicabile, care pot avea un efect semnificativ asupra mediului.

Pentru realizarea acestui obiectiv este necesar:

- a) de a fixa o perioadă suficientă pentru realizarea unei participări publice efective;
- b) de a face publice și disponibile proiectele reglementarilor legale;
- c) de a oferi publicului posibilitatea de a face comentarii, direct sau prin intermediul unor organisme consultative reprezentative;
- d) de a lua în considerație rezultatul participării publicului în măsură cât mai posibilă.

Regulamentul privind antrenarea publicului nu face o diferențiere clară între procesul participării publicului la elaborarea planurilor, programelor și politicilor legate de mediu, de procesul decizional la elaborarea proiectelor de lege și altor acte normative.

Procesul decizional poate fi divizat, în mod condițional, în câteva etape:

1. Etapa întâi. Populația este informată despre eventuala decizie prin scrisoare și/sau aducerea la cunoștință publică a acesteia. Se creează toate posibilitățile pentru familiarizarea publicului cu proiectul și alte materiale solicitate.

2. Etapa a doua. Publicul are posibilitatea să se pronunțe asupra deciziei înainte de adoptarea ei: se organizează audieri publice, se expediază înștiințări personale, se desfășoară întâlniri cu specialiștii respectivi sau persoanele pe care îi va afecta decizia în cauză. Autoritățile pregătesc documentul în care sunt totalizate obiecțiile publicului, rezultatele participării lui, precum și corectările operate în proiectul deciziei, ținându-se cont de comentariile parvenite.

3. Etapa a treia. Publicul ajută la elaborarea deciziei: publicul în ansamblu, persoane aparte, specialiști, organizații, autoritățile publice locale formează grupuri de lucru, în care sunt incluși reprezentanți ai persoanelor, grupurilor interesate etc., care elaborează propuneri pe marginea deciziei.

Aceste prevederi generale ale Convenției și-au găsit reflectare parțială în legislația națională. Astfel, Legea privind protecția mediului înconjurător, *art. 30*; [8] Legea privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător (*art. 6, 9-14*); [9] Legea cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale nr. 591-XIV din 23.09.1999 (*art. 20, alin. 3*); [10] Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008. [11]

Concluzionând, putem constata că, actualmente, publicul are un acces limitat la participarea în procesul decizional, mai ales, la etapele inițiale de adoptare a deciziilor. De cele mai multe ori proiectele mari, care ar putea avea un impact vizibil asupra mediului, sunt lansate fără a fi consultată, în prealabil, opinia comunității dintr-o anumită localitate, unde acesta urmează să fie implementat, sau adversarii proiectului sunt, pur și simplu, ignorați.

Nu se cunosc precedente de publicare, în mijloacele de informare în masă, a invitațiilor prin care publicul este chemat să participe la ședințele publice privind proiectele concrete de investiții.

În Republica Moldova nu există o structură instituțională care ar promova implementarea Convenției Aarhus, iar problemele legate de colectarea și schimbul de informații cu privire la mediu între structurile de stat nu au fost soluționate.

În baza analizelor efectuate, sunt necesare:

- transpunerea terminologiei Convenției de la Aarhus în legislația națională („participare publică”, „public interesat” etc.);
- completarea legislației naționale cu Legea privind accesul la informația de mediu în vederea alinierii cadrului legal național la prevederile Convenției de la Aarhus și la legislația europeană din domeniu;
- completarea cadrului legal cât de curând posibil prin elaborarea actelor subordonate legii privind procesul participării publice la luarea deciziilor de mediu;
- prevederea participării reprezentanților societății civile (ONG-urile active în domeniul protecției mediului) în deciziile de mediu luate de structurile de stat (participare cu drepturi depline, cu drept de vot);
- crearea unui fond special pentru susținerea ONG-urilor de mediu și stabilirea unei cote permanente din Fondul Ecologic Național orientate spre implementarea proiectelor de către ONG-uri. În același timp, activitățile desfășurate de Fondul Ecologic Național trebuie să fie transparente, iar eficiența acestuia să fie sporită la maximum;
- revizuirea Regulamentului Guvernului cu privire la antrenarea publicului în luarea deciziilor de mediu (2000) pentru a spori aplicabilitatea și eficiența acestuia;
- crearea și oferirea către public a listelor cu privire la metainformațiile de mediu și la dezvoltarea durabilă cu indicarea deținătorilor de informații;
- crearea unui Registru centralizat al petițiilor/solicitărilor de informații de mediu.

BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39-41 din 1999.
2. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-109/535 din 01.07.2011,
3. Pactul internațional privind drepturile civile și politice, adoptat la Asamblăea Generală O.N.U. (16 decembrie 1966); Declarația de la Stockholm asupra mediului uman (4-11 iunie 1972); Recomandarea Consiliului Europei nr. 19 (81), elaborată de Comitetul de miniștri pentru țările-membre în problemele accesului la informație, deținută de autoritățile statale (25 noiembrie 1981, Strasbourg, Franța); Carta Mondială a Naturii, adoptată la Asamblăea Generală a O.N.U. nr. 37/7 din 28 octombrie 1982; Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea (5 iunie 1992); Carta Europeană privind mediul și protecția sănătății (Frankfurt, Germania, 1989); Directiva nr. 90/313/ a CEE din 7 iunie 1990 privind accesul liber la informație privind mediul etc.
4. Participarea publică în luarea deciziilor de mediu: Manual pentru abilitarea actorilor interesați în implementarea Convenției de la Arhus REC CEE România. - București, 2002, p.21.
5. Iordanov I. R. Participarea publicului - condiție determinantă în promovarea drepturilor ecologice // *Revista Națională de Drept*, nr. 12/67, 2006, p. 67.
6. Regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 72 din 25.01.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 12-13.
7. Iordanov I. R. Participarea publicului - condiție determinantă în promovarea drepturilor ecologice // *Revista Națională de Drept* nr. 12/67, 2006, p. 67.
8. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10/283 din 1993.
9. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 52-53/494 din 08.08.1996.
10. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 133-134/649 din 02.12.1999.
11. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217/798 din 05.12.2008.

CONTROVERSE LEGALE ȘI DOCTRINARE PRIVIND RAPORTUL DINTRE SECURITATEA MUNCII ȘI PROTECȚIA MUNCII

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

International conventions, European directives and national legislation, in regulating the protection related to bodily integrity and health of workers at work, use the term complex „health and safety at work”. Duality of terms is dictated by duality purposes of these regulations: bodily integrity aims to prevent accidents and work health aims to avoid illnesses. Safety is intended to maintain the employee’s work capacity by preventing and removing any hazardous or noxious factors which can cause either work accidents or occupational diseases.

În țara noastră, dreptul la muncă nu numai că este privit ca un drept fundamental cetățenesc, dar el se află în strânsă corelație cu dreptul la protecție socială a salariaților, care include securitatea și sănătatea în muncă. De aceea, statul are obligația de a legifera și aplica măsuri concrete în domeniu. Pentru exercitarea întocmai a dreptului menționat, este necesară asigurarea unor astfel de condiții ca activitatea lucrativă să se desfășoare în așa fel încât viața și sănătatea salariaților să fie apărute. Dacă n-ar fi așa, exercitarea dreptului la muncă ar fi dăunătoare pentru titularii săi. După cum rezultă, subiectul cercetării este securitatea și sănătatea în muncă. Acest termen juridic este „proaspăt” în cadrul reglementărilor din dreptul muncii, or sintagma „securitatea muncii” a fost inclusă de legiuitorul moldovean la 1 ianuarie 2009, când a intrat în vigoare *Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10 iulie 2008*. Chiar art. 1 al acestei legi ne oferă o definiție social – praxiologică a sintagmei „securitate și sănătate în muncă” - „ansamblu de activități având ca scop asigurarea celor mai bune condiții de lucru, apărarea vieții, sănătății, integrității fizice și psihice a lucrătorilor”. [1] Ca urmare a intrării în vigoare a acestei legi, în Codul Muncii al Republicii Moldova, sintagmele „protecția și igiena muncii” și „protecția muncii” se înlocuiesc cu sintagma „securitatea și sănătatea în muncă” prin *Legea de modificare a unor acte normative, nr. 254 din 09.12.11*. [2] În consecință, titlul IX din Codul Muncii al Republicii Moldova a fost redenumit, titulatura veche de „Protecția muncii” fiind schimbată cu denumirea „Securitatea și sănătatea în muncă”. Această modifi-

care implică chestiuni în privința motivelor și scopului acestor acțiuni de reformare legislativă realizate de Parlamentul Republicii Moldova. Apar întrebări și în legătură cu raportul dintre aceste două termene folosite de legiuitor: „protecția muncii” și „securitatea muncii”. Sunt ele sinonime sau se individualizează prin tratări distincte. În continuare, voi încerca să identific răspunsuri fundamentate din punct de vedere legal și științific, precum și corespunzătoare legilor logicii.

Constituția Republicii Moldova [3] recunoaște, în art. 43, salariatului dreptul la protecția muncii și concretizează că „măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii”. Codul Muncii al Republicii Moldova, se conformă în totalitate în reglementările sale formulărilor constituționale, dedicând titlul IX, până în anul 2011, instituției „Protecția muncii”. Convențiile internaționale adoptate de Organizația Internațională a Muncii în domeniul protejării vieții și sănătății salariaților, ratificate de Republica Moldova, operează atât în titlul acestora, cât și în conținutul articolelor cu sintagma „securitate și sănătate în muncă”: *Convenția O.I.M. nr. 155 din 1981 privind securitatea și sănătatea lucrătorilor și mediul de muncă*, *Convenția O.I.M. nr. 167 din 1988 privind securitatea și sănătatea în sfera construcțiilor*, *Convenția O.I.M. nr. 184 din 2001 privind securitatea și sănătatea în agricultură*, *Convenția O.I.M. nr. 187 din 2006 privind cadrul de promovare pentru securitate și sănătate în muncă*. La nivelul legislației europene, ca termen juridic utilizat în tehnica legislativă și reglementarea relațiilor de prevenire a accidentelor de muncă și a bolilor profesionale, este „securitatea și sănătatea în muncă”, dovadă în acest sens reprezentând *Directiva UE nr. 89/391/CEE din 12 iunie 1989 privind punerea în aplicare a măsurilor pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă*, care se prezintă a fi o reglementare de cadru în domeniul securității și sănătății în muncă. Având în vedere tendințele terminologice, manifestate la nivel european și mondial, precum și scopul Republicii Moldova de ajustare a legislației naționale la normativele juridice europene și internaționale, devine evidentă finalitatea formalității de înlocuire a sintagmei „protecția muncii” cu lexemul „securitatea și sănătatea în muncă”. Dar care este raportul dintre „protecția muncii” și „securitatea muncii”? Convențiile internaționale, directivele europene și legislația națională, în reglementarea domeniului ce ține de protejarea integrității corporale și sănătății salariaților la locul de muncă, folosesc termenul complex de „securitate și sănătate în muncă”. Dualitatea termenilor este dictată de dualitatea scopurilor acestor reglementări: securitatea muncii vizează prevenirea accidentelor de muncă, iar sănătatea în muncă are ca obiectiv evitarea bolilor profesionale. Protecția muncii are ca scop menținerea capacității de muncă a salariatului prin prevenirea și eliminarea oricăror factori periculoși sau nocivi care pot provoca fie accidente de muncă, fie boli profesionale. Din dispozițiile legale rezultă că securitatea muncii constituie o parte integrantă a protecției muncii. Această concluzie rezultă și din prevederile Constituției Republicii Moldova, care prevede în art. 43 (2): „Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii...” [4]

În doctrina de specialitate este folosit fie termenul de „protecție a muncii”, fie cel de „securitate și sănătate în muncă”, în funcție de preferințele și opinia autorilor sau în funcție de tendința de racordare a materialului științific la evoluțiile normative–terminologice din practica legislativă internațională. Bunăoară, doctrinarii ruși operează cu termenul de „охрана труда” care în traducere înseamnă „protecția muncii”.

Doctrina autohtonă, reieșind din prevederile legale în vigoare la momentul elaborării lucrărilor științifice în domeniul securității și sănătății salariatului, aplică sintagma generalizatoare de „protecție a muncii”. Astfel, domnii Nicolae Romandaș și Eduard Boișteanu intitulează tema nr. 11 a manualului lor [5] „Protecția muncii”. „Devotați” termenului „protecția muncii” sunt și autorii cărții „Dreptul muncii. Curs universitar” Teodor Negru și Cătălina Scorțescu, aceștia implicându-se în analiza și definirea acestei instituții juridice în capitolul XII al cărții ce le aparține. [6]

În literatura de specialitate din România, acordarea priorității termenului „protecția muncii” sau „securitatea și sănătatea în muncă” se află în funcție de perioada editării tratatului ce abordează aspecte de dreptul muncii. Cărțile, studiile, monografiile mai vechi aplică termenul „protecția muncii”, precum cele aparținând autorilor Valer Dorneanu și Gheorghe Bădică, [7] Tiberiu Constantin Medeanu, [8] Ovidiu Ținca. [9] Aplicații ai sintagmei „securitate și sănătate în muncă” sunt autorii Alexandru Țiclea, [10] Nicolae Voiculescu, [11] Dacian Dragoș, Remus Chiciudean, Gina Dohotar, [12] Ion Traian Ștefănescu. [13] Țin să atrag atenția că operele pleiadei de autori care se conformă, în cercetările lor, tendințelor juridice internaționale și europene, sunt de ediție mai recentă. Tranzitul terminologic, care începe cu anul 2003, ar putea fi fost condiționat de procesul de integrare europeană a României. Puțini dintre autorii menționați se implică în compararea instituției „protecției muncii” cu cea a „securității muncii”. Unul dintre aceștia este domnul Ion Traian Ștefănescu, în a cărui opinie „noțiunile de protecție a muncii și de securitate și sănătate în muncă se află, pe de o parte, la întreg. Pe de altă parte, ele se află și într-un raport de mijloc la scop: protecția muncii urmărește asigurarea sănătății și securității în muncă”. Concluziile formulate de acest mare doctrinar român sunt confuze, or nu este clar care dintre cele 2 noțiuni este partea și care – întregul. În plus, consider eronată părerea precum că protecția muncii are ca scop asigurarea securității și sănătății în muncă, deoarece instituția juridică de protecție a muncii nu are ca scop asigurarea aplicării normelor de securitate a muncii. În formularea dlui Ștefănescu este evident faptul că „protecția muncii” este tratată în calitate de instituție juridică, iar „securitatea și sănătatea în muncă” – în calitate de ansamblu de relații și activități reglementate juridic, or aceste noțiuni pot fi comparate doar în calitate de instituție juridică ori în calitate de obiect de reglementare și domeniu al vieții sociale.

În privința raportului dintre „protecția muncii” și „securitatea muncii”, aplicând interpretarea sistemică – juridică, concluzionez că protecția muncii este o instituție a dreptului muncii, iar securitatea muncii este o subinstituție a pro-

tecției muncii, alături de sănătatea în muncă, or securitatea muncii are un scop particular și anume prevenirea, evitarea accidentelor profesionale și păstrarea vieții și integrității corporale a salariaților.

Vreau să remarc faptul că nici în cadrul reglementărilor juridice internaționale sau naționale, nici în literatura de specialitate nu există o abordare separată a termenului „securitatea muncii”, ci doar în ansamblu cu „sănătatea în muncă”, or aceste două domenii sunt indivizibile unul de celălalt și unitare la nivel de reglementare juridică națională și internațională. Cu toate că le putem delimita sub aspectul finalității acestora, ele nu pot fi reglementate separat, or reglementarea măsurilor de securitate a muncii are, de la sine, incidență asupra sănătății salariaților și invers. Acest fapt face dificilă și nefolositoare o cercetare științifică separată doar a conceptului de „securitate a muncii”, provocând complicații în selectarea și delimitarea drepturilor și obligațiilor subiecților raporturilor de securitate a muncii.

Convenția O.I.M. nr. 155 din 1981 privind securitatea și sănătatea lucrătorilor și mediul de muncă definește, în art. 3, lit. (e), termenul de sănătate în muncă în strînsă legătură cu cel de securitate în muncă: „termenul de „sănătate”, în relație cu munca, nu vizează doar absența bolii sau infirmității; el include, de asemenea, elemente fizice și mentale care afectează sănătatea direct, legate cu securitatea și igiena muncii.”

În concluzie, securitatea în muncă și sănătatea în muncă sunt subinstituiii indisolubil legate între ele și nu pot fi analizate separat, ci doar în corelație reciprocă, or integritatea corporală și sănătatea, din punct de vedere biologic, se condiționează și se determină reciproc: încălcarea normelor de securitate a muncii poate avea drept consecință nu doar survenirea unui accident de muncă, dar și apariția unei boli profesionale și viceversa: încălcarea normelor de sănătate în muncă poate provoca, pe lângă o boală profesională, și un accident de muncă, ca urmare a stării afectate a salariatului. Deci orice analiză a securității muncii va viza și sănătatea în muncă.

În cele din urmă, compararea termenilor „protecția muncii” și „securitatea muncii” se reduce la determinarea celui mai corespunzător pentru definirea instituției de drept care are ca finalitate apărarea vieții, integrității corporale și sănătății salariaților. În acest sens, eu acord prioritate noțiunii de „securitate și sănătate în muncă” din următoarele considerente:

- această noțiune se aplică atât în reglementările normative interne ale Republicii Moldova, cât și în reglementările-cadru europene și la nivel mondial, sub egida Organizației Internaționale a Muncii;

- această noțiune permite o delimitare mai clară și mai coerentă a instituției juridice respective de alte instituții a dreptului muncii, precum „garanții și compensații pentru salariați”, timpul de muncă și timpul de odihnă”, instituții, care în esență au același scop de a asigura condiții de muncă care să protejeze sănătatea salariaților;

- protecția muncii se caracterizează prin mai multe dimensiuni, mai multe sensuri, chiar în cadrul de instituție de drept, or conform constatărilor dnei A. A. Sărovatskaia, „prin protecția muncii, în sens larg, trebuie să înțelegem întreaga ramură de drept al muncii, or toate normele acesteia sunt destinate apărării intereselor tuturor salariaților”. [14] Iar în sens restrâns, protecția muncii se identifică cu „securitatea și sănătatea în muncă”. Însăși Constituția Republicii Moldova, în art. 43 (2), atribuie instituției protecției muncii următoarele subinstituiii: securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice. Evitarea dublării sensului termenilor juridici este o lege fundamentală în actul de legiferare, iar cei ce analizează orice domeniu al dreptului nu au decât să se conformeze și să aplice această regulă.

În concluzie, aș dori să explic un aspect de natură metodologică în efectuarea prezentei cercetări. Securitatea muncii este parte integrantă a protecției muncii, iar conform regulilor logicii, atributele inerente întregului sunt caracteristice și pentru părțile acestuia. Astfel, securitatea muncii reprezintă o instituție a dreptului muncii care cuprinde ansamblul normelor juridice, cu caracter preponderent imperativ, care reglementează relațiile sociale de asigurare a integrității corporale și sănătății salariaților prin stabilirea în sarcina angajatorului, organelor din cadrul unității, organismelor de stat, precum și a salariaților a prescripțiilor obligatorii de realizare a activităților administrativ-organizatorice, tehnico-ingenerești și sanitaro-igienice pentru prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-144 din 05.08.2008.
2. Codul Muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
5. Nicolae Romandăș, Eduard Boișteanu, „Dreptul muncii. Manual”, Chișinău, 2007, p. 317.
6. Teodor Negru, Cătălina Scorțescu, „Dreptul muncii. Cours universitar”, Chișinău, 2010, p. 266.
7. Valer Dorneanu, Gheorghe Bădică, „Dreptul muncii”, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 661.
8. Tiberiu-Constantin Medeanu, „Accidente de muncă”, Lumina Lex, București, 1998, pag. 8.

9. Ovidiu Ținca, „Normele juridice de protecție a muncii”, Lumina Lex, București, 2002, p. 3.
10. Alexandru Țiclea, „Tratat de dreptul muncii”, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 687.
11. Nicolae Voiculescu, „Dreptul comunitar al muncii”, București, 2009, p. 266.
12. Dacian C. Dragoș, Remus Chiciudean, Gina Dohotar, „Dreptul muncii”, Ed. Sfera Juridică, Cluj, 2007, p. 182.
13. Ion Traian Ștefănescu, „Tratat de dreptul muncii”, București, 2003, p. 164.
14. Сыроватская А. А., «Трудовое право», Москва, 2001, p. 252.

UNIUNEA VAMALĂ ȘI ZONA DE LIBER SCHIMB – NOȚIUNI ȘI CONCEPTE DISTINCTE

Ianuș ERHAN,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Discussions on participation of the Republic of Moldova within different integration processes are intense. In order to ensure a better understanding of these processes, doctrinal analysis of terms like “free trade zone” and “customs union” is indispensable. Under these conditions we defined “free trade zones” as a way of extending the customs territory, including two or more customs territories, aiming at total elimination of customs duties and restrictive trade regulations between the member countries, while the “customs union” represents the replacement of two or more customs territories by one, elimination of customs duties and restrictive trade regulations within this territory, and establishment of a common customs and trade regulation for third countries.

Astăzi, discuțiile privind participarea Republicii Moldova la diferite procese integraționiste sunt destul de intense, iar eventualele beneficii sau repercusiuni asupra economiei naționale sunt analizate atât de către societatea civilă, cât și de politicieni.

Totodată, implicarea țării noastre în aceste procese rămâne a fi puțin studiată din punct de vedere doctrinar, iar de cele mai multe ori, noțiunile cu care se operează în acest sens sunt confundate, creându-se premise pentru diferite interpretări greșite privind beneficiile sau consecințele negative asupra activității economice externe, precum și pentru economia țării, în general.

În aceste condiții ne-am propus o analiză juridică a noțiunilor de „zonă de liber schimb” și „uniune vamală”, pentru o mai bună cunoaștere a diferitelor procese ce au loc în cadrul acestora, dar și aplicarea mecanismului de reglementare de către stat a proceselor date.

La 29 noiembrie 2013, la Vilnius (Lituania), a fost parafat Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, care va succede Acordul de parteneriat și cooperare dintre Comunitățile Europene și statele lor membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 28 noiembrie 1994.¹

Acordul de Asociere, la rândul său, presupune 3 componente de bază: 1) Documentul politic; 2) Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) și 3) Acordul privind regimul liberalizat de vize. În baza Acordului de Liber Schimb urmează a fi instituită o Zonă de Liber Schimb dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

În aceste condiții, semnarea și implementarea DCFTA vor transforma complet nu doar relațiile economice, comerciale sau investiționale dintre Moldova și UE, dar și întregul spațiu economic al țării. Acesta nu doar va deschide reciproc piețele prin eliminarea și reducerea taxelor și a cotelor, dar va conduce și la armonizarea profundă a legilor, normelor și a reglementărilor din toate sectoarele economiei. Atunci când DCFTA va fi implementat complet, aproximativ 95% din taxe vor fi stabilite la zero, iar restul taxelor vor fi reduse.²

Pentru a înțelege, din punctul de vedere al doctrinei de drept, procesele care au loc în cadrul „zonei de liber schimb” și al „uniunii vamale”, dar și diferențele conceptuale dintre acestea, urmează mai întâi să le definim.

Astfel, pornind de la noțiunea „sistemului vamal”, ca fiind acea structură complexă, care cuprinde pârgھیile utilizate de stat pentru influențarea activității vamale, metodele administrative și de conducere, cadrul instituțional (alcătuit din instituții și organe cu atribuții în domeniul vamal), cadrul juridic (format din legi, decrete, hotărâri și alte reglementări cu caracter normativ în domeniul activității vamale),³ deducem că sistemul dat acționează într-un anumit spațiu, care este denumit „teritoriu vamal”, adică „teritoriul în interiorul căruia este în vigoare un anumit regim vamal, o anumită legislație vamală”.⁴

De regulă, teritoriul vamal corespunde teritoriului național al statului. De exemplu, art. 4, alin. (1) al Codului Vamal indică: „Teritoriul Republicii Moldova reprezintă un teritoriu vamal unic ce include teritoriul terestru, apele interioare, apele teritoriale și spațiul aerian de deasupra acestora.”⁵

Însă există situații când teritoriul în care este realizată activitatea vamală nu coincide cu teritoriul statului respectiv. Interdependența statelor în cadrul comerțului internațional implică anumite procese de integrare economică și, respectiv, de schimbare a teritoriului vamal al acestora.

În literatura de specialitate sunt întâlnite următoarele forme de integrare economică a statelor:

- *integrarea ramurală*, care este însoțită de lichidarea barierelor comerciale care se referă la mărfurile produse într-o anumită ramură a economiei naționale;

- *zone de liber schimb* în care statele-membre înlătură toate barierele în raporturile comerciale dintre acestea, dar își rezervă dreptul de a stabili politica proprie față de raporturile comerciale cu alte state în afara acordului privind crearea zonei respective;

- *uniunea vamală* este o entitate, care se aseamănă cu zona de liber schimb, dar se deosebește de aceasta prin aceea că membrii uniunii sunt obligați să promoveze o politică comună în domeniul relațiilor economice externe, să adopte un tarif vamal comun cu caracter extern și să unifice legislația vamală;

- *piața comună*, care presupune nu numai o uniune vamală, dar o uniune care în afara liberei circulații a mărfurilor pe teritoriul statelor-membre presupune și libera circulație a serviciilor, persoanelor și capitalului;

- *uniunea economică* deplină presupune o piață comună completată de un sistem de plăți comun, de o politică financiară, valutară și fiscală comună a subiecților uniunii;

- *uniunea politică*, ce constă în unificarea subiecților și formarea unui stat comun, cu putere centrală, care controlează nu numai uniunea monetară și fiscală, dar care deține organe reprezentative (parlament, guvern) și acționează în numele statelor unificate într-o uniune.⁶

Nu ne vom referi la toate formele de integrare economică menționate mai sus, dar ne vom opri doar la cele care vizează zona de liber schimb și uniunea vamală. Astfel, cât privește zonele de liber schimb, ca formă de extindere a teritoriului vamal, acestea întrunesc două sau mai multe teritorii vamale, având ca obiectiv eliminarea totală între țările care o formează a taxelor vamale și reglementările comerciale restrictive, creându-se atunci când țările își manifestă dorința de apropiere a economiilor, fără a le integra sau a le transforma într-o singură economie.⁷

În această situație, extinderea teritoriului vamal privește numai schimburile comerciale reciproce, prin menținerea independenței în sfera politicii comerciale. Astfel, fiecare stat își conservă propriul său tarif vamal și propria sa politică comercială vizavi de lumea exterioară. Totodată, se definesc regulile, care stabilesc ce feluri de mărfuri pot circula liber de la o țară la alta în interiorul acestei zone. Este vorba, în principal, de stabilirea regulilor de origine, iar procedurile vamale trebuie menținute pentru a putea verifica dacă aceste reguli sunt respectate.⁸

Definiția „uniunii vamale” este dată de art. XXIV al Acordului GATT care stabilește că aceasta se formează prin „substituirea a două sau mai multe teritorii vamale de către unul singur, cu eliminarea în cadrul acestuia a taxelor vamale și a reglementărilor restrictive pentru schimbul de bunuri și stabilirea față de statele terțe a unei reglementări vamale și comerciale identice în esență.”⁹

Prin fuziunea teritoriilor vamale are loc crearea unui teritoriu vamal unic, ce atrage lichidarea taxelor vamale și altor măsuri tarifare și netarifare în schimbul de mărfuri dintre teritoriile, care intră în componența uniunii (aspectul intern), iar măsurile tarifare și netarifare aplicabile de către fiecare stat în parte pentru relațiile comerciale cu alte țări, care nu intră în componența uniunii, sunt identice (aspectul extern).

Cu alte cuvinte, uniunea vamală este un obiectiv mai ambițios decât zona de liber schimb, care, spre deosebire de aceasta, vizează în principal integrarea economică fără restricții în interiorul frontierelor uniunii, chiar dacă anumite taxe interioare asupra vânzărilor însoțesc acest proces. Respectiv, uniunile vamale constituie entități politico-economice în care statele promovează aceeași politică economică externă și vamală pe calea reducerii și lichidării în totalitate a taxelor vamale în cadrul operațiunilor de import-export pentru mărfurile provenite din statele asociate.

Totodată, uniunea vamală, ca formă a integrării economice a statelor, constituie o condiție obligatorie și o etapă de bază pentru dezvoltarea unor procese integraționiste mai aprofundate. Pentru dezvoltarea unor astfel de procese în cadrul uniunii vamale este necesară crearea unui sistem de sine stătător al reglementărilor juridice, care să se răsfrângă nu numai asupra statelor-membre, dar și asupra persoanelor particulare din cadrul statelor date.¹⁰

Recunoscând importanța principiilor dreptului internațional și normelor referitoare la uniunea vamală, care se conțin în art. XXIV al Acordului GATT, este necesar să menționăm că acestea formulează doar minimumul de aspecte ale uniunii vamale ca formă de integrare economică a statelor.

Pentru realizarea în practică a scopurilor pe care le presupune uniunea vamală nu sunt suficiente numai lichidarea barierelor tarifare și netarifare în cadrul comerțului intern, dar și stabilirea unor tarife comune în privința bunurilor ce provin din statele terțe. La fel, funcționarea uniunii vamale mai presupune formarea unei politici vamale unice, precum și a mecanismelor de realizare a acesteia, armonizarea normelor juridice în domeniul reglementării vamale, aplicarea unor reglementări comune în domeniul impozitării și în alte domenii legate de schimbul de mărfuri.

Cel mai bun model de organizare și activitate, dar și cea mai dezvoltată și complexă uniune vamală din lume este,

desigur, uniunea vamală din cadrul UE, care este principalul exportator și al doilea cel mai mare importator din lume.

Uniunea vamală din cadrul Uniunii Europene se referă la totalitatea schimburilor de mărfuri, având loc interdicția aplicării între statele-membre a tuturor taxelor vamale la import, la export și a taxelor cu efect echivalent, precum și adoptarea unui tarif vamal comun aplicat în relațiile comerciale cu terțele state. Fără uniunea vamală, „politica comercială comună și politica de dezvoltare a Uniunii Europene, piața comună agricolă și coordonarea eficace a politicilor economice și monetare n-ar fi posibile.”¹¹

Uniunea vamală reprezintă unul dintre pilonii Uniunii Europene și se află în centrul pieței interne. Uniunea vamală existentă la nivel comunitar stabilește libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și capitalului. Fără existența uniunii vamale și a principiului fundamental referitor la libera circulație a mărfurilor, n-ar fi fost posibilă crearea pieței unice și, astfel, expansiunea economică a Uniunii Europene, existând anterior înființării acesteia, o multitudine de formalități vamale de frontieră pentru transporturile cu mărfuri, care împiedicau schimburile intercomunitare și făceau ca societățile comerciale din Uniunea Europeană să plătească sume mari de bani și să piardă mult timp.¹²

Inițial, Comunitățile Europene au fost create ca zonă de liber schimb ce presupunea excluderea taxelor vamale numai pentru anumite categorii de mărfuri, ca mai apoi să se aplice pentru majoritatea mărfurilor care circulă între statele-membre. La moment, uniunea vamală europeană reprezintă cadrul legal pentru stabilirea și acordarea regimului vamal pentru mărfurile supuse derulării operațiunilor de comerț exterior înspre și dinspre spațiul comunitar.

Astfel, una din caracteristicile de bază ale structurii unioniste cum este Uniunea Europeană, o constituie faptul că statele care intră în componența acesteia formează între ele o uniune vamală. În articolul 9 al Tratatului de la Roma privind crearea Comunității Economice Europene este prevăzută formarea uniunii vamale, iar începând cu 1 iulie 1968, prin instituirea tarifului vamal comun, pentru toate statele-membre, acestea și-au degrevat benevol o parte din suveranitatea vamală, transmitând funcțiile privind reglementarea vamală unui singur legislator european. Din acel moment reglementarea raporturilor din domeniul vamal a început a fi domeniul de activitate a Comunității Economice Europene și nu a statelor-membre.

Uniunea vamală a devenit, conform Tratatului de la Roma, baza în funcționarea Comunității, punctul de pornire pentru viitoarea integrare economică a statelor-membre.

A doua etapă importantă în formarea uniunii vamale a fost codificarea și sistematizarea actelor normative ale UE în domeniul vamal. Drept rezultat, a fost adoptarea în anul 1992 a Regulamentului nr. 2913/92 de punere în aplicare a Codului Vamal comunitar și a Regulamentului privind aplicarea Codului Vamal comunitar nr. 2454/93 din 02.07.1993, ambele au intrat în vigoare începând cu 1 ianuarie 1994.

Referitor la elementele fundamentale ale uniunii vamale din cadrul UE distingem:

1. Eliminarea taxelor vamale și a taxelor cu efect echivalent la nivel intracomunitar, care înseamnă că în relațiile comerciale între statele-membre ale UE nu sunt aplicate taxe vamale la import și la export.

2. Lichidarea măsurilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent.

3. Lichidarea impozitelor cu efect indirect, care presupune că în afară de eliminarea dintre statele-membre a taxelor vamale și a taxelor cu efect echivalent, se impune reglementarea uniformă a impozitelor care se aplică comerțului dintre statele-membre.

4. Tariful vamal comun (tariful vamal unic) al Uniunii Europene se aplică pentru mărfurile provenite din alte state, decât statele-membre.

5. Protecția teritoriului vamal comunitar presupune că statele membre urmează să transmită competența în domeniul vamal autorităților comunitare. De asemenea, sub noțiunea dată trebuie să înțelegem un ansamblu de măsuri cu caracter tarifar și netarifar destinat să protejeze producătorul comunitar, precum și piața internă a Uniunii Europene de fluxul de mărfuri de origine necomunitară.

Totodată, pentru realizarea în practică a scopurilor pe care le presupune uniunea vamală nu sunt suficiente numai lichidarea barierelor tarifare și netarifare în cadrul comerțului intern și stabilirea unor tarife comune în privința bunurilor ce provin din statele terțe. Funcționarea uniunii vamale mai presupune formarea unei politici vamale unice, precum și a mecanismelor de realizare a acesteia, armonizarea normelor juridice în domeniul reglementării vamale, aplicarea unor reglementări comune în domeniul impozitării și în alte domenii legate de schimbul de mărfuri. Iată de ce elaborarea și implementarea politicii vamale în cadrul Uniunii Europene este pusă pe seama Comisiei Europene și nu a statelor-membre, iar acestea din urmă au sarcina de a pune în aplicare măsurile stabilite în cadrul politicii vamale comunitare.

Cât privește Republica Moldova, constatăm că, în ultima perioadă au fost întreprinse o serie de acțiuni menite să contribuie atât la realizarea unei armonizări depline a reglementărilor vamale, cât și la transpunerea acquis-ului UE în cadrul legal național, însă mai rămâne o serie de principii și prevederi, care urmează a fi implementate. De asemenea, până la data aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană este necesară consolidarea, reorganizarea și perfecționarea activității organelor vamale, inclusiv sub aspect organizatoric, pentru a permite aplicarea eficientă a acquis-ului UE în domeniul vamal.

Considerăm inevitabil și accentuăm necesitatea demarării unui proces de sistematizare, analiză și ajustare a legislației naționale în domeniul vamal în vederea stabilirii coerenței acesteia cu cea aplicabilă la nivelul Uniunii Europene. Totodată, odată cu semnarea Acordului de asociere RM-UE, va fi posibilă o apropiere și mai mare a reglementărilor vamale na-

ționale de cele ale UE, care în rezultat vor conduce inițial la crearea unei zone de liber schimb (bazele căreia sunt puse la moment), treptat se va ajunge la o uniune vamală, ca în final să fie posibilă integrarea țării noastre în spațiul vamal al UE.

În aceste condiții, un aspect de importanță majoră pentru sistemul vamal național îl reprezintă compatibilitatea acestuia cu uniunea vamală din cadrul UE, iar aspirațiile Republicii Moldova către spațiul vamal al UE presupune un amplu proces de ajustare și elaborare a cadrului normativ național, conform acquis-ului UE, dar și procedura de aplicare și transpunere în practică a prevederilor armonizate.

NOTE

1. Acord de parteneriat și cooperare dintre Comunitățile Europene și statele lor membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 28 noiembrie 1994. În: Seria „Tratate internaționale la care Republica Moldova este parte (1990-1998), Ediție oficială, vol. 10. Chișinău: Moldpres, 1998.
2. Ghidul Acordului de Asociere, publicație a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Chișinău 2013, pag. 29, 30.
3. Erhan I., Cârnaț T. Drept vamal comunitar. Chișinău: Print-Caro SRL, 2011, p. 93.
4. Șaguna D. D., Drept financiar și fiscal, Ed. Eminescu, București, 2000, p. 888.
5. Codul Vamal al Republicii Moldova nr. 1149-XIV din 20.07.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 01.01.2007.
6. El Agra A. M., Jones A. J. Theory of Customs Unions, Oxford, 1981, p. 1, 2.
7. Moldovan A. T. Drept vamal. București: C.H. Beck, 2006, pag. 26.
8. Gh. Caraiani, G. Șt. Diaconu, Regimurile suspensive în legislația vamală comunitară și în cea românească, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 12.
9. Acordul General privind tarifele și comerțul (GATT), semnat la Marrakech, Maroc, la 15 aprilie 1994.
10. Ianuș Erhan, Teodor Cârnaț, op. cit., pag. 44, 45.
11. Gh. Caraiani, G. Șt. Diaconu, op. cit., p. 9.
12. A. T. Moldovan, op. cit., p. 25, 26.

RAPORTUL RĂSPUNDERII CONSTITUȚIONALE CU ALTE FORME DE RĂSPUNDERE

Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al
Academiei de Științe a Moldovei

Ion MURUIANU,
judecător, Curtea de Apel Chișinău

SUMMARY

Researches of the past 20-30 years, convincingly proved the independence of the constitutional liability. In this sense, it is stressed that, as one of the forms of legal liability, the constitutional liability has all the common characteristics that distinguish the legal responsibility of other social phenomena. Like any other legal liability, it is a measure of state coercion, based on the legal and public condemnation of the offense and expressed in the setting for the offender of certain adverse effects.

Emphasizing the constitutional liability as an independent form of legal liability, as a rule, is based on the subject, the method and functions of the constitutional law, on the specific of constitutional delict and of constitutional sanctions and other features of the constitutional regulation of social relations.

Keywords: constitutional liability, legal liability, state coercion, constitutional law.

Inițial, reamintim că majoritatea specialiștilor din domeniu recunosc că răspunderea constituțională dispune de toate trăsăturile și caracteristicile proprii răspunderii juridice ca fenomen social distinct. Ca și oricare altă răspundere juridică, ea este o măsură de constrângere statală, ce se bazează pe condamnarea juridică și socială a faptelor ilegale și se exprimă prin survenirea pentru subiecții vinovați a anumitor consecințe negative.

Referitor la trăsăturile și particularitățile ce-i determină statutul de sine stătător în sistemul răspunderii juridice, în studiile de specialitate nu există unanimitate. Astfel, L.V. Zabrovskaia afirmă că răspunderea constituțională se distinge prin specificul izvoarelor juridice, a temeiurilor, subiecților competenți de a trage la răspundere, precum și a procedurii de aplicare. [14, p. 29]

Potrivit prof. J. I. Ovsepean, [26, p. 15] răspunderea constituțională se deosebește de celelalte forme de răspundere juridică prin următorii patru indici: specificul apartenenței ramurale și al izvoarelor juridice de reglementare, specificul temeiurilor, sistemul distinct de măsuri de sancționare și specificul mecanismelor (judiciare și extrajudiciare) de aplicare a acestor măsuri de răspundere.

N. M. Kolosova este de părerea că statutul răspunderii constituționale, ca formă distinctă a răspunderii juridice, de regulă, este determinat de obiectul, metodele și funcțiile dreptului constituțional, specificul ilicitului constituțional și al sancțiunilor constituționale și alte particularități ale reglementării juridico-constituționale a relațiilor sociale. [17, p. 59]

La rândul său, V. A. Vinogradov [9, p. 57] expune așa momente ca: obiectul și metoda de reglementare juridico-constituțională a relațiilor sociale; funcțiile îndeplinite de dreptul constituțional în sistemul de drept al statului; specificul statutului subiecților raporturilor juridice constituționale; specificul naturii juridice a conduitei ilegale în sfera constituțională; caracterul dispozițiilor constituționale în baza cărora survine răspunderea; procedura specială de realizare a ei.

Cercetătorii I. A. Dmitriev și F. Ș. Izmailova [13, p. 89-90] susțin că distincția principală între răspunderea constituțională și celelalte forme de răspundere juridică (penală, civilă, administrativă și disciplinară) rezidă, în primul rând, în conținutul său. Răspunderea constituțională este răspunderea pentru exercitarea inadecvată a puterii publice. De aici survine un set de temeiuri specifice pentru stabilirea răspunderii concrete a organului sau a funcționarului public și o serie de sancțiuni care, prin caracterul lor, se disting esențial de sancțiunile proprii altor forme de răspundere juridică.

Astfel, în viziunea autorilor citați, răspunderea constituțională este răspunderea pentru hotărârile ineficiente, nerezonabile și iraționale luate de demnitarii și funcționarii publici în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu, care au încălcat legea și au cauzat sau au putut cauza prejudicii drepturilor, libertăților și intereselor legale ale cetățenilor, precum și intereselor statului și ale societății în general. [13, p. 90]

În aceeași ordine de idei, merită atenție opinia autorului M. A. Krasnov care evocă destul de obiectiv necesitatea de a delimita răspunderea pentru calitatea exercitării puterii și răspunderea pentru nerespectarea Constituției și a legilor statului. [21, p. 55] Prin esență, este vorba de delimitarea între răspunderea politică și cea juridică, categorii uneori confundate și chiar considerate identice.

Răspunderea constituțională și răspunderea politică. La acest capitol, în doctrină au fost expuse diferite poziții. Astfel, unii autori neagă legătura dintre răspunderea constituțională și cea politică; alții susțin că aceasta este o răspundere politico-juridică.

Este vorba, în special, de perioada sovietică, în care răspunderea constituțională a fost privită mai mult ca fiind o răspundere politică. În acest sens, S. A. Avakian [6, p. 30-31] susținea că răspunderea subiecților raporturilor juridico-statale este o răspundere politică, deoarece are loc în sfera exercitării puterii politice și realizării intereselor politice. În același timp, această răspundere este juridică, în virtutea faptului că este reglementată de actele normativ-juridice. Prin urmare, subiecții dreptului statal poartă răspundere politico-juridică.

Este exemplificativ în acest caz și O. O. Mironov, potrivit căruia răspunderea constituțională nu se încadrează în limitele tradiționale ale răspunderii juridice, ea având tangență cu sfere sociale mai largi. În conținutul său pot fi văzute unele elemente ale răspunderii politice și morale, fapt ce justifică caracterizarea acesteia ca fiind o răspundere politico-juridică. [23, p. 37]

O poziție asemănătoare atestăm și în perioada contemporană. Destul de categoric în acest sens este A.V. Zinoviev, în viziunea căruia răspunderea constituțională este o răspundere politico-juridică, ce nu dispune de măsuri punitive. [15, p. 5] În același timp, și A. V. Rusanov susține că răspunderea constituțională, chiar dacă este o formă a răspunderii juridice, totuși, în virtutea caracterului său, este o răspundere politică. [29, p. 338]

O situație distinctă e în cazul României, unde instituția dată este numită răspundere constituțional-politică. [4, p. 186]

În această ordine de idei, destul de ferm își argumentează poziția cercetătoarea E. D. Pavlova, care consideră că specificul caracterului politic al răspunderii constituționale constă în următoarele: [27, p. 119]

- răspunderea constituțională a organelor publice și a persoanelor cu funcții de răspundere are un caracter discreționar, manifestându-se prin faptul că subiectul imputernicit (instanța răspunderii constituționale – e. n.) are posibilitatea de a hotărî de sine stătător problema tragerii la răspundere;

- subiectul imputernicit aplică măsurile de răspundere constituțională față de organele puterii sau de persoanele cu funcții de răspundere în lipsa elementelor obligatorii ale componenței delictului constituțional: subiect, obiect și legătura de cauzalitate dintre fapta comisă și consecințele survenite sub formă de atentate asupra raporturilor juridice constituționale protejate de lege. În acest context, vinovăția organului puterii este determinată ca fiind o categorie politică și nu juridică;

- spre deosebire de alte forme de răspundere juridică publică, tragerea la răspundere constituțională determină survenirea unor consecințe nefavorabile de natură politică și nu juridică;

- pentru aplicarea măsurilor organizaționale, din punct de vedere juridic, nu are importanță calificarea activității subiectului sub aspectul vinovăției și a ilegalității faptei comise. În schimb, este importantă clarificarea circumstanțelor care indică ineficiența, incompetența, posibil, și ilegalitatea acțiunilor persoanei în cauză, fapt ce atrage eliberarea din funcție și reformarea (prin dizolvare sau demitere) a componentei organelor puterii.

Nu putem fi de acord în totalitate cu asemenea afirmații, deoarece vorbind despre răspunderea constituțională, trebuie să ținem cont de faptul că este o formă a răspunderii juridice și dispune, respectiv, atât de trăsăturile generale ale acesteia, cât și de trăsături speciale, ceea ce o face distinctă ca formă de răspundere juridică și ca formă de răspundere socială.

Revenind la subiect, vom nota că în literatura de specialitate atestăm și opinia conform căreia răspunderea constituțională este o categorie ce integrează în sine răspunderea politică, morală și juridică. [8, p. 84; 28, p. 13]

Este greu de a accepta o asemenea poziție dat fiind faptul că fiecare categorie dispune de trăsături distincte și, practic, incompatibile.

Astfel, *răspunderea morală* este concepută ca fiind răspunderea puterii pentru exercitarea competențelor respectând cerințele moralei, eticii și justeței. Măsura acestei răspunderi este destituirea persoanelor care manifestă lipsă vădită a sentimentului de demnitate, cinste, datorie și dreptate. [18, p. 58-59] Mai puțin categoric, în acest sens, este A. L. Sergheev, care subliniază că comiterea unei fapte amurale poate să nu genereze nicio consecință juridică pentru subiectul puterii. [30, p. 23]

În prezent, într-un șir de state civilizate poate fi atestată tendința de consolidare a răspunderii puterii pentru respectarea moralei naționale și general umane, destul de frecvent fiind demise din funcție sau neadmise la funcții înalte în stat persoanele predispuse la comiterea de adultere, la consumul de alcool, la luarea de mită etc.

Răspunderea politică, la rândul său, este înțeleasă ca fiind răspunderea puterii față de societate pentru realizarea obligațiilor, promisiunilor și a programelor asumate. Se are în vedere conducerea eficientă a statului, care să asigure progresul economic al acesteia, precum și în sfera moral-spirituală, socială și altele. În afară de aceasta, presupune îndeplinirea și realizarea practică a scopurilor proclamate, darea de seamă periodică asupra activității desfășurate, reacționarea la problemele cetățenilor, comunicarea cu aceștia, recunoașterea greșelilor admise, corijarea lor activă etc. Cu alte cuvinte, răspunderea politică este răspunderea pentru exercitarea necorespunzătoare, inadecvată a prerogativelor și atribuțiilor de putere, care au fost primite de la popor ca unica sursă a puterii. [17, p. 16] O măsură a răspunderii politice constă în demiterea de la putere a acelor persoane care nu-și îndeplinesc atribuțiile funcționale în modul corespunzător, dar în ale căror acțiuni (fapte) nu se întrunesc elementele delictului constituțional. În caz contrar, nu va constitui răspundere politică, ci constituțională. [18, p. 58]

Într-o altă viziune mai îndrăzneță, [24] sub aspect practic, mecanismul acestei răspunderi este conceput ca fiind un control (instituit de lege adoptată prin referendum) din partea poporului asupra înalților demnitari de stat prin desfășurarea unui referendum la finele expirării mandatului șefului statului și al deputaților pentru a decide: „Merită promovare”, „Fără consecințe” sau „Merită pedeapsă”. În primul caz, reprezentanții puterii sunt declarați eroi, fiind tratați corespunzător, în cel de-al doilea, față de ei nu se ia nicio măsură, în al treilea – reprezentanții execută o pedeapsă cu închiisoarea pe o perioadă echivalentă mandatului exercitat.

Prin esență, este vorba de o răspundere care să survină pentru rezultatul activității desfășurate pe parcursul mandatului, pentru realizarea obiectivelor și sarcinilor propuse. [5, p. 134]

În același timp, N.M. Kolosova [17, p. 62-63] nu susține opinia potrivit căreia răspunderea politică survine în baza aprecierii negative a activității subiectului de drept, dată de pe poziția raționalității politice (revocarea deputaților care nu au îndreptățit (satisfăcut) încrederea alegătorilor, exprimarea de către parlament a neîncrederii față de guvern), în timp ce răspunderea constituțională survine în baza aprecierii negative a activității subiectului de drept din punctul de vedere al dreptului (eliberarea din funcție a șefului statului pentru încălcarea Constituției). În acest caz, autoarea menționează că revocarea deputatului în cazul în care este prevăzut de legislația în vigoare în volum deplin (temeiurile revocării, mecanismul aplicării revocării etc.) trebuie recunoscută ca fiind o măsură a răspunderii constituționale.

Sunt destul de explicit în acest sens unii autori români, potrivit cărora răspunderea politică este proprie Parlamentului, parlamentarilor, partidelor politice reprezentate în Parlament și decurge din fapte prin care sunt încălcate reguli politice extrajuridice și conduce la suportarea unor sancțiuni extrajuridice precum: ostilitatea populației manifestată prin mitinguri, demonstrații, marșuri de protest; ostilitatea presei, scăderea credibilității dovedită de sondajele de opinie; pierderea alegerilor etc. [4, p. 186].

Din cele menționate este destul de evidentă distincția dintre răspunderea politică, morală și juridică. Prin urmare, în doctrină ideea, potrivit căreia răspunderea constituțională este o răspundere morală, politică și juridică, a fost negată, aducându-se o serie de argumente întemeiate.

De exemplu, criticând o asemenea idee, R. L. Haciuturova și D. A. Lipinski notează că răspunderea constituțională se bazează pe norme juridice și nu pe norme de natură politică sau morală. [34, p. 654] Ba chiar mai mult, în viziunea lor, indicarea caracterului politic și moral al răspunderii constituționale nu dă nimic în ceea ce privește clarificarea naturii și destinației sociale ale acesteia, ci doar creează confuzii în ceea ce privește temeiurile survenirii sale.

La rândul său, M. N. Kolosova [16, p. 87-88] susține că dacă răspunderea politică și cea morală există sub formă pozitivă și retrospectivă, atunci răspunderea constituțională, ca și cea penală, survine doar în rezultatul comiterii unei fapte concrete (adică este o răspundere retrospectivă).

În cea mai mare parte însă cercetătorii contemporani recunosc caracterul politic al răspunderii constituționale, dar nu o identifică cu răspunderea politică. [32, p. 186-187; 31, p. 188-189; 33, p. 47; 1, p. 148; 12, p. 72] Cel mai reprezentativ în acest sens este prof. V. A. Vinogradov care afirmă că răspunderea constituțională are un conținut politic, iar măsurile sale – caracter politic, datorită faptului că dreptul constituțional reglementează, în principal, relații politice. Astfel, răspunderea constituțională exercită o influență politico-juridică asupra subiecților ce au comis delictul constituțional, fiind o metodă de reglementare a relațiilor sociale. [11, p. 3] Aplicarea măsurilor de răspundere constituțională întotdeauna presupune survenirea unor consecințe politice nefavorabile pentru subiectul ce s-a comportat inadecvat în sfera constituțională. [10, p. 36]

În același timp, autorul citat afirmă că principala distincție între răspunderea constituțională și cea politică rezidă în temeiurile survenirii acesteia. Astfel, dacă posibilitatea survenirii consecințelor nefavorabile pentru un anumit subiect este prevăzută de normele dreptului constituțional pentru comportamentul acestuia ce nu corespunde normelor date, atunci o asemenea răspundere va fi constituțională. [10, p. 35] Sub acest aspect, V. A. Vinogradov este solidar cu V. O. Lucin, potrivit căruia „răspunderea constituțională este o răspundere politică, dar nu oricare, ci anume cea care capătă forme constituționale”. [22, p. 280-281]

De o altă părere este autorul D.T. Şon, în viziunea căruia, chiar dacă răspunderea constituțională are adesea un caracter politic pronunțat în funcție de temeiurile și cercul subiecților cărora se aplică (mulți dintre ei fiind politicieni), totuși, în general, aceasta nu poate fi considerată ca fiind politică. Temeiurile sale se pot afla și în afara sferei politice. [35, p. 39]

De pe aceleași poziții opinează și N. M. Kolosova, [16, p. 86] care susține că răspunderea constituțională are doar uneori un caracter politic pronunțat și, astfel, se apropie mult de răspunderea politică, în ceea ce privește subiecții, temeiurile survenirii sale și consecințele negative pe care le generează. Distincția dintre cele două categorii constă în faptul că răspunderii politice nu-i sunt proprii trăsăturile răspunderii juridice, care intervine în cazurile de încălcare a normelor juridice, acestea fiind caracteristice doar răspunderii constituționale ca formă distinctă a răspunderii juridice.

În acest sens, autorul I. A. Kraveț [20, p. 410] menționează că răspunderea constituțională survine doar pentru comiterea ilicitului constituțional. În schimb, răspunderea politică survine în rezultatul pierderii de către anumiți miniștri sau de guvern în întregime a încrederii parlamentarilor. În acest caz, drept temei al răspunderii politice servește activitatea inadecvată a subiecților și nu comiterea de fapte ilegale.

În același timp, cele două forme de răspundere se deosebesc și prin scopul pe care îl urmăresc. Răspunderea politică urmărește înlăturarea necorespunderii între politica promovată de Guvern sau de unii miniștri și cea a majorității deputaților din Parlament, iar răspunderea constituțională are menirea de a preveni și contracara încălcarea legalității și a ordinii constituționale. [20, p. 411-412]

Evident, uneori răspunderea constituțională dispune de un pronunțat caracter politic și este foarte apropiată de răspunderea politică în ceea ce privește subiecții, temeiurile survenirii, consecințele negative. Însă, în viziunea noastră, e discutabil faptul că răspunderea constituțională este o varietate a răspunderii politice, deoarece aceasta este o varietate a răspunderii juridice, moment ce face posibilă trasarea unei linii de demarcație între răspunderea constituțională și cea politică. La concret, răspunderea politică nu dispune de trăsăturile caracteristice răspunderii juridice și, în particular, în cazul dat lipsește constrângerea statală. [3, p. 4] Astfel, demisia membrului de Guvern, ca o consecință a neacceptării politicii oficiale promovate de către șeful Guvernului, nu dispune de trăsături ale răspunderii juridice, fapt ce permite a aprecia o astfel de demisie doar ca măsură a răspunderii politice în condițiile în care lipsesc în acțiunile (inacțiunile) ministrului elementele componente delictului constituțional. [25, p. 13]

Desigur, demiterea din funcție poate fi atât o măsură a răspunderii constituționale, cât și o măsură a răspunderii politice, fapt ce complică problema delimitării lor. Din punct de vedere juridic, este important nu numai de a găsi deosebiriile dintre răspunderea constituțională și cea politică, ci și de a determina prezența sau absența acestora în fiecare caz concret. [17, p. 63]

În mod corespunzător, este important de subliniat o dată în plus faptul că temeiul răspunderii constituționale este întrunirea în acțiunile sau inacțiunile subiectului de drept a elementelor componente delictului constituțional în timp ce răspunderea politică înseamnă doar că persoana care deține înalta funcție de răspundere poate să se lipsească de susținerea politică din anumite cauze. [19, p. 40]

Când ne referim la răspunderea constituțională și nu la cea politică, atunci avem în vedere, în primul rând, încălcarea normelor juridice, fără de care nu este posibilă realizarea sancțiunii normei juridice. Într-un șir de cazuri demisia din propria voință ca măsură impusă poate fi privită ca sancțiune constituțională în condițiile în care subiectul nu și-a onorat obligațiile constituționale, consacrate în legislație, când sunt evidente semnele delictului constituțional. [25, p. 14]

În opinia prof. V. O. Lucin, răspunderea politică predetermină caracterul răspunderii constituționale. Astfel, autorul respinge teza conform căreia răspunderea juridică (respectiv, cea constituțională) are un rol subordonat față de

răspunderea politică. Fiind consacrată în Constituție, răspunderea capătă un caracter autonom și prioritate, deja fiind imposibil de a o plasa în subordonare față de acea răspundere care nu dispune de consacrare juridică. Mai mult ca atât, oricare răspundere politică, dacă ea are anumite tangențe cu Legea Supremă, nu poate să contravină sau să existe în pofida răspunderii constituționale. Recunoașterea constituțională a răspunderii politice nu diminuează, ci sporește potențialul regulativ al acesteia, sporește rolul acesteia în ordonarea relațiilor sociale. De aceea, nu se poate admite nici confruntarea și nici identificarea de facto a răspunderii constituționale și a celei politice. [22, p. 281-282]

Din cele enunțate putem constata că răspunderea politică și cea constituțională sunt două instituții distincte, prima fiind de natură socială, cealaltă – juridică, cu trăsături și particularități distincte. Acest fapt este destul de important atât sub aspect teoretic, cât și practic, deoarece facilitează identificarea acesteia în cazurile concrete, în condițiile în care răspunderea politică, precum și procedurile organizaționale politice sunt destul de frecvent prezente în cadrul raporturilor juridice constituționale.

Respectiv, în studiile de specialitate, adesea este exemplificat cazul dizolvării Guvernului, care poate fi atât o măsură de răspundere constituțională, când survine pentru exercitarea inadecvată a obligațiilor, cât și o măsură politică, când acesta își dă demisia din proprie inițiativă [16, p. 86] (considerată de unii autori [35, p. 42-43] ca fiind o procedură organizatorică orientată spre soluționarea crizei politice din cadrul statului).

În contextul dat, autorul B.A. Strașun consideră însă că temeiul răspunderii Guvernului față de Parlament este de natură politică, însă sancțiunea aplicată este juridică și, respectiv, generează consecințe juridice prevăzute de Constituție. [7, p. 116] În acest sens, este relevantă și ideea lui S. A. Avakian, [7, p. 116] care susține că nu orice consecință nefavorabilă din cadrul raporturilor juridico-constituționale trebuie considerată a fi o măsură a răspunderii constituționale.

Pornind de la faptul că răspunderea constituțională este o formă a răspunderii juridice, considerăm că aceasta survine numai în cazul în care sunt încălcate normele juridice constituționale. Deci numai în cazul în care demisia survine ca rezultat al încălcării normelor constituționale, aceasta va constitui o sancțiune constituțională.

Respectiv, susținem viziunea cercetătorilor autohtoni, [2, p. 4] potrivit căroră trăsătura politică a răspunderii constituționale nu trebuie absolutizată și generalizată, deoarece răspunderea constituțională se apropie mult de răspunderea politică în ceea ce privește subiecții, temeiurile survenirii sale, consecințele negative etc., dar nu se identifică cu ea. Distincția constă în faptul că răspunderii politice nu-i sunt proprii trăsăturile răspunderii juridice, care intervine în cazurile de încălcare a normelor juridice. În schimb, răspunderea constituțională, fiind o formă a răspunderii juridice, dispune de trăsături caracteristice acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. Baltag D. *Teoria răspunderii juridice: aspecte doctrinare, metodologice și practice*. Teză de doctor habilitat în drept. Chișinău, 2008, 292 p.
2. Costachi Gh., Arseni O. *Reflecții asupra instituției răspunderii în dreptul constituțional*. În: *Legea și viața*, 2009, nr. 5, p. 4-6.
3. Costachi Gh., Arseni O. *Temeiurile răspunderii constituționale – particularități și semnificație*. În: *Legea și viața*, 2009, nr. 12, p. 4-8.
4. Mitroi G. C., Motica R. I. *Fundamentele dreptului. Optima justiția*. București: All Beck, 1999, 192 p.
5. Muruianu I. *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului*. În: *Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, conferință științifică internațională* (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 131-139.
6. Авакьян С. А. *Санкции в советском государственном праве*. В: *Советское государство и право*, 1973, nr. 11, p. 29-39.
7. *Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции*. Составитель В. А. Савицкий. В: *Государство и право*, 2002, nr. 2, p. 114-121.
8. Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. *Ответственность в системе гарантий конституционных норм*. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1985, 155 p.
9. Виноградов В. А. *Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности*. В: *Законодательство*, 2002, nr. 10, p. 55-64.
10. Виноградов В. А. *Конституционно-правовая ответственность: системное исследование*. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2005, 348 p.
11. Виноградов В. А. *Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность*. В: *Конституционное и муниципальное право*, 2003, nr. 1, p. 2-4.
12. Денчук Е. *Конституционный строй Республики Молдова и Украины (сравнительно-правовой анализ)*. Кишинэу, 2005, 302 p.
13. Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. *Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти*. В: *Государство и право*, 1996, nr. 4, p. 88-96.
14. Забровская Л. В. *Конституционно-правовая ответственность в ретроспективном формате*. В: *Закон и право*, 2003, nr. 3, p. 29-34.

15. Зиновьев А. В. Конституционная ответственность. В: Правоведение, 2003, nr. 4, p. 4-16.
16. Колосова Н. М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. В: Государство и право, 1997, nr. 2, p. 86-91.
17. 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.
18. Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2006, 368 p.
19. Колюшин Е. И. Конституционное право России: курс лекций. Москва: «Городец», 2006, 146 p.
20. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. Санкт-Петербург: «Юридический центр Пресс», 2004, 675 p.
21. Краснов М. А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушения закона. В: Государство и право, 1993, nr. 6, p. 46-56.
22. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: ЮНИТА-ДАНА, 2002, 687 p.
23. Миронов О. О. Механизм действия советской конституции. Красноярск: Издательство Красноярского университета, 1988, 84 p.
24. Мишин В. М. Механизм ответственной власти. Под ред. В.В. Головки. Днепропетровск: Центр политического анализа, 2001. <http://n-t.ru/ri/mi/mv.htm>.
25. Муруян И. Особенности конституционной ответственности как вид юридической ответственности. В: Закон и жизнь, 2010, nr. 12, p. 11-16.
26. Овсепян Ж. И. Критерии конституционной ответственности в Российской Федерации. Часть 1. В: Северо-Кавказский юридический вестник, 2001, nr. 4, p. 3-30.
27. Павлова Е. Д. Трактовка конституционно-правовой ответственности в РФ: к постановке вопроса. В: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики Тамбов: Грамота, 2010, nr. 1, p. 117-121.
28. Поздняков П. Н. Об ответственности субъектов публичной власти. В: Вестник ВУиТ, Сер. «Юриспруденция», Вып. 22. Тольятти, 2002, p. 7-15.
29. Русанов А. В. К вопросу соотношении политической и конституционно-правовой ответственности. В: Вестник Томского государственного университета, в. 1 (57), 2008, p. 336-338.
30. Сергеев А. Л. Конституционная ответственность в Российской Федерации (часть первая). В: Конституционное и муниципальное право 2002, nr. 4, p. 23-28.
31. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Харьков: «Факт», 2000, 608 p.
32. Тодыка Ю. Н., Тодыка О.Ю. Конституционное право Украины. Харьков: «Райдер», 2003, 280p.
33. Токаренко В. А. Юридическая ответственность (вопросы теории). Кишинев: Сириус, 2002, 152 p.
34. Хачатурова Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности: Монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007, 950 p.
35. Шон Д. Т. Конституционная ответственность. В: Государство и право, 1995, nr. 7, p. 35-43.

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN MECANISMUL DE PROTECȚIE A CONSUMATORILOR

Olesea PLOTNIC,
doctor în drept, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The great marority of the consummers, either don't apply their legal rights or do not know the state bodies of the consumer or otherwise - do not appeal to address the public administration to claim their rights and to settle complaints about the damage inflicted. The need for consumer protection that has been damaged in direct or indirect contact with the trader, is even greater as the consumer's position is less protected and more vulnerable facing a trader which has a team of lawyers behind him, correctly prepared or desk marketing consultants, for example, promoting products using incorrect trading practices.

În prezent, majoritatea consumatorilor, fie că nu-și aplică drepturile legale, fie că nu cunosc organele statului în domeniul protecției consumatorilor, fie din alte considerente, nu apelează în adresa administrația publică pentru a-și revendica drepturile și a-și soluționa reclamațiile pe cale prejudiciară. Necesitatea protecției consumatorului care a fost prejudiciat în raport direct ori indirect cu comerciantul, este cu atât mai mare cu cât poziția consumatorului este mai slab protejată și cu cât acesta este mai vulnerabil în fața unui agent economic, care are în spate o echipă de juriști bine pregătiți sau chiar un birou de consultanți în marketing, de exemplu, de promovare a produselor prin utilizarea practicilor comerciale incorecte.

În ultima perioadă de timp, consumatorul este tot mai expus riscului de a fi înșelat ori prejudecat. Apariția litigiilor tot mai frecvente sunt determinate de prezența unor anumiți factori social-economici, și anume: răspândirea contractelor de adeziune, dezvoltarea comerțului electronic, circuitul intens de mărfuri și servicii, respectiv, dezvoltarea turismului internațional și a mijloacelor de comunicare. Totodată, publicitatea și tehnicile de marketing facilitează apariția litigiilor de consum. Din acest punct de vedere, analiza științifică a rolului administrației publice în mecanismul de protecție a consumatorilor este nu numai actuală pe plan teoretic și practic, dar și necesară.

În Republica Moldova, Ministerul Economiei, ca organ public central specializat, are rolul de a coordona și realiza strategia și politica Guvernului în domeniul protecției consumatorilor, acționând pentru prevenirea și combaterea practicilor care dăunează vieții, sănătății, securității sau intereselor economice ale consumatorilor și evaluează efectele pe piață ale sistemelor de supraveghere a produselor și serviciilor destinate acestora.

Ministerul Economiei, prin intermediul Agenției pentru Protecția Consumatorilor, [6] 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, studierea mărcii produselor expuse spre comercializare, revendicarea drepturilor pecuniare în cazul produselor, serviciilor necorespunzătoare, pentru înaintarea unei acțiuni judiciare pentru recuperarea prejudiciilor materiale și morale și altele.

Drept puncte de reper în cadrul oferirii consultațiilor servesc următoarele subiecte de interes pentru consumatori:

- actele legislative și normative în vigoare prin care este asigurată protecția drepturilor consumatorilor;
- necesitatea constituirii unor raporturi civilizate, bazate pe corectitudine și receptivitate, între agentul economic și consumator;
- modalitatea depunerii petițiilor direct la agentul economic producător, importator, vânzător sau prestator de servicii;
- înaintarea petițiilor autorităților administrației publice abilitate cu competențe de protecție a drepturilor consumatorilor;
- termen de garanție, termen de valabilitate, durată de funcționare, declarație de conformitate, plasare pe piață, clauză abuzivă, produs falsificat etc.

În conformitate cu prevederile art.18 alin. (2) al Legii privind protecția consumatorilor, [7] în cazul în care consumatorul a depistat deficiențe la produsul procurat sau serviciul comandat, este important să cunoască că „remediarea gratuită a deficiențelor apărute la produs sau serviciu, înlocuirea gratuită sau restituirea contravalorii produsului sau serviciului necorespunzător în cadrul termenului de garanție sau termenului de valabilitate, deficiențe care nu sunt imputabile consumatorului, se face necondiționat de către vânzător, prestator într-un termen de, cel mult, 14 zile calendaristice de la data înaintării reclamației de consumator sau în termenul stabilit prin contract”.

Vânzătorul, prestatorul poate să refuze satisfacerea reclamației consumatorului doar în cazul în care va dovedi vina consumatorului, în baza rezultatelor expertizei tehnice efectuate de o terță parte abilitată în domeniu conform legislației (*lista organelor abilitate pentru efectuarea expertizei tehnice în baza reclamațiilor consumatorilor este stabilită prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție nr. 1465 din 08.12.2003*). [5] În conformitate cu prevederile legislației, consumatorul este în drept să participe la efectuarea expertizei nemijlocit sau prin reprezentantul său.

De menționat că consumatorul poate să beneficieze de drepturile expuse mai sus pe durata termenului de garanție sau pe durata de funcționare a produsului în cazul constatării viciilor ascunse la produsul respectiv.

La depistarea deficiențelor la produsele procurate sau serviciile comandate, consumatorul, pentru a beneficia de drepturile sale, trebuie să acționeze corect, și anume: inițial, reclamațiile referitor la produsele sau serviciile necorespunzătoare se depun vânzătorului sau prestatorului (*în formă scrisă*) pentru remediarea, înlocuirea gratuită sau obținerea contravalorii lor în perioada de garanție a acestora sau a termenului de valabilitate. Odată cu depunerea reclamației, consumatorul prezintă copia bonului de casă sau oricare alt document care confirmă efectuarea cumpărării respective cu indicarea revendicării respective (repararea sau înlocuirea gratuită, restituirea contravalorii sau reducerea prețului, rezilierea contractului de vânzare-cumpărare sau de prestare a serviciilor).

În cazul în care consumatorul nu este de acord cu rezultatul examinării reclamației de către vânzător sau i s-a refuzat satisfacerea ei, fie nu a primit niciun răspuns în scris în decurs de 14 zile calendaristice, el este în drept să se adreseze Agenției pentru Protecția Consumatorilor sau, conform procedurii civile, în instanța de judecată.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1141 din 04.06.2006, [4] este reglementat modul de gestionare a Registrului de reclamații. În conformitate cu Legea privind protecția consumatorilor, Guvernul a decis ca unitățile de comerț și prestări servicii să înregistreze reclamațiile consumatorilor în Registrul de reclamații (numerotat, cusut și sigilat), iar autoritățile publice locale să exercite controlul asupra respectării corectitudinii ținerii acestuia în unitățile din teritoriu.

În unitățile de comerț, de prestări servicii Registrul de reclamații urmează a fi ținut la fiecare etaj și în locurile unde se achită plata pentru cumpărături. De asemenea, în pavilioane și gherete acest Registru urmează să fie ținut la loc vizibil și accesibil.

Administratorul unității este obligat ca, în termen de două zile, să examineze reclamațiile și să întreprindă măsurile necesare pentru lichidarea lor. De asemenea, va scrie pe versoul reclamației o notă despre măsurile luate și, în termen de cinci zile, va informa reclamantul despre acest lucru. În cazul depunerii de către consumator a reclamației cu privire la neconformitățile produselor, termenul și modul de soluționare sunt prevăzute de Legea privind protecția consumatorilor (14 zile calendaristice de la data depunerii reclamației).

În cazul în care pentru întreprinderea măsurilor de lichidare a neajunsurilor sunt necesare mai mult de 5 zile, conducătorul unității stabilește termenul necesar, dar nu mai mare de 14 zile și va face în Registru nota respectivă.

Articolul 28 al Legii privind protecția consumatorilor precizează și alte instituții de stat abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor, respectiv:

- **în domeniul protecției vieții și sănătății consumatorilor** - Ministerul Sănătății;
- **în domeniul transportului interurban și internațional** - Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor;
- **în domeniul construcțiilor** - Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului;
- **în domeniul turismului** - Agenția Turismului;
- **în domeniul energiei** - Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică;
- **în domeniul telecomunicațiilor** - Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației;
- **în domeniul asigurărilor** - Comisia Națională a Pieței Financiare;
- **în domeniul serviciilor bancare** - Banca Națională.

Conform prevederilor art. 29 al legii menționate, autoritățile administrației publice locale, de asemenea, sunt abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor, îndeosebi ce țin de reclamațiile consumatorilor referitor la:

- transportul local;
- serviciile comunale;
- activități pentru care, conform legislației, acordă autorizații și licențe.

Un loc aparte în mișcarea consumeristă o au și organizațiile obștești pentru protecția consumatorilor. Este un fapt îmbucurător că, la ora actuală, reprezentanții societății civile se implică din ce în ce mai mult în apărarea drepturilor consumatorilor. Majoritatea dintre aceste organizații au ca principale obiective acordarea de consultanță și asistență juridică consumatorilor prejudiciați, mai ales în problematica serviciilor comunale. [3, p.121-122]

Practicile mondiale și experiența unor țări cu tradiții ca Germania, Italia, Grecia etc., atât în domeniul relațiilor comerciale, cât și în ceea ce privește preocupările privind asigurarea protecției consumatorilor, conturează câteva aspecte și direcții deosebit de interesante, ce ar putea sta la baza organizării procesului de protecție a consumatorilor, cu înțregul său sistem legislativ structural instituțional, din cadrul oricărei țări care se orientează spre o economie de piață.

Ideea generală ce se desprinde din cercetarea experienței țărilor respective are în vedere că protecția consumatorilor trebuie organizată sub forma unui proces complex, în care să fie implicată atât puterea publică, statul ca atare, cât și consumatorul însuși. Aceasta face necesară tratarea detaliată a problemelor referitoare la modul de implicare a statului, ridicând și unele probleme referitoare la organizarea consumatorilor în vederea apărării propriilor drepturi.

În prezent, în toate țările europene dezvoltate există o serie de organisme guvernamentale sau neguvernamentale pentru protecția consumatorilor ce au preocupări exclusive în acest domeniu. În unele țări europene există, de asemenea, și institute de cercetări în domeniul protecției consumatorilor, total sau parțial subvenționate de la buget și care desfășoară o activitate de cercetare, dar și de informare și educare a consumatorilor.

În Europa, mișcarea consumeristă are o vechime de circa 200 de ani. Ea a apărut mai întâi ca o noțiune, conturându-se odată cu dezvoltarea științei și tehnicii, forma principală de manifestare exprimându-se prin preocupările pentru asigurarea și controlul calității. În ultimii ani asistăm la realizarea unei piețe europene unice, caracterizate printr-o deosebită exigență față de toți agenții economici ce doresc să fie prezenți pe o asemenea piață.

În Germania, lipsesc, de fapt, organismele guvernamentale pentru protecția consumatorilor, apărarea drepturilor acestora fiind preluată de societatea civilă, în general, protecția consumatorilor are în vedere două servicii de primă însemnătate, respectiv - informarea și consilierea, servicii oferite prin *Ordnungsamt* și prin Consiliul Central de Consiliere a Consumatorilor. *Ordnungsamt*-ul este responsabil pentru funcția de supraveghere a modului cum se aplică legislația în domeniul protecției consumatorilor, atât la nivel federal, cât și al fiecăruia dintre cele șase landuri în parte, inclusiv ce țin de reclame pentru produsele alimentare, de problemele de igienă, de licență în afaceri și de practicile

comerciale. Inspectorii de specialitate sunt împuterniciți să facă verificări, să aplice amenzi sau, în unele cazuri, să confiscă anumite bunuri suspecte. Sistemul de penalizări administrat este aplicat într-o procedură ce cuprinde trei etape: avertizarea, aplicarea de amenzi și acționarea în judecată. La nivelul fiecărui land există un consiliu de protecție a consumatorilor, iar în localitățile landurilor funcționează birouri locale de consiliere a consumatorilor, care sunt, de fapt, organizații independente, ce încearcă să rezolve diferendele dintre consumatori, pe de o parte, și producători, importatori, comercianți și prestatori de servicii, pe de altă parte.

În Italia, Inspekția Generală Economică se ocupă de respectarea regulilor legale privind protecția consumatorilor, în principal a celor referitoare la prețuri, având competențe în sancționarea celor găsiți vinovați, inclusiv prin întocmirea documentației necesare în cercetările penale, acolo unde este cazul.

În Belgia, principalele responsabilități în domeniul protecției consumatorilor la nivel central revin Inspectoratului Economic General, departament aflat în structura Ministerului Afacerilor Economice. Inspectoratul coordonează întreaga activitate în domeniul protecției consumatorilor, având în structura sa 2 secțiuni speciale responsabile de investigațiile în domeniu, la nivel național și european, precum și 7 directorate regionale, care acționează în provinciile belgiene.

Politica suedeză privind consumatorii se bucură de o tradiție îndelungată, în anul 1986 Parlamentul înfăptuind o revizuire parțială a acesteia. Instituția centrală însărcinată cu problemele privind protecția consumatorilor este Consiliul național pentru politicile privind consumatorul, a cărui activitate este axată pe economiile de familie, siguranța produselor, marketingul clasic și clauzele contractuale. Principalele obiective în domeniul consumatorilor au în vedere:

- influențarea stării pieței prin adaptarea bunurilor, serviciilor, metodelor de marketing și a clauzelor contractuale la nevoile consumatorilor;

- perfecționarea funcțiilor generale cu impact asupra consumatorului;

- informarea generală a consumatorilor.

În Grecia, prima responsabilitate în domeniul comerțului o are Direcția de Control Tehnic și de Protecție a Consumatorilor, structura sa organizatorică cuprinzând un număr de 5 secțiuni care acoperă domeniile privind bunurile de consum, cercetările și studiile, inspecțiile și analizele chimice, precum și protecția, informarea consumatorilor.

În Luxemburg, funcțiile protecției consumatorilor se realizează exclusiv prin Guvernul central, responsabilitatea adoptării și aplicării legislației în domeniu fiind împărțită între câteva ministere.

În Marea Britanie, principala responsabilitate în domeniul apărării drepturilor consumatorilor revine autorităților locale din districte. Astfel, în Anglia și în Țara Galilor responsabile de protecția consumatorilor sunt Districtele Metropolitane și Comisiile Comitetelor. În Scoția, aplicarea legislației privind protecția consumatorilor este pusă în sarcina Consiliilor Regionale, iar în Irlanda de Nord - a Departamentului guvernamental pentru dezvoltarea economică.

Fiecare autoritate locală responsabilă pentru aplicarea politicii de protecție a consumatorilor este autonomă, coordonarea fiind asigurată de Organismul de coordonare a autorității locale pentru alimente și comerțul standard (LACOS). Autoritățile responsabile pe problemele legate de exercitarea unui comerț corect și protecția consumatorului au câte un Departament de protecție a consumatorilor sau pentru standarde comerciale. Aceste departamente pun la dispoziție servicii complete de consiliere și aplicare a legislației, administrând întreaga gamă de legi ce guvernează securitatea produselor și a mediului înconjurător, metrologie, comerț corect, produse alimentare și protecția consumatorilor.

În fiecare din țările prezentate, dar nu numai, există asociații ale consumatorilor, organisme neguvernamentale și nonprofit care au corespondent la nivel european - Asociația europeană, care, la rândul său, are sarcini de lobby și de promovare a drepturilor și protecției consumatorilor. Asociația europeană are o componență eterogenă, din ea făcând parte reprezentanți ai mișcării de protecție a consumatorilor, ai mișcării cooperatiste și chiar ai organizațiilor familiale. În ultimul timp, în urma unor divergențe între reprezentanții mișcării cooperatiste, aceasta nu mai are dreptul de a depune rapoarte care să facă obiectul discuțiilor membrilor Asociației, ci are doar rol consultativ.

În condițiile în care tot mai multe voci consideră că cele două organisme comunitare - Consiliul Europei și Comisia Europeană - au creat o suprareglementare în domeniul protecției consumatorilor, devenind, în concepția acestora, o adevărată piedică, s-a creat și o altă organizație - EFLA, cu 5 state membre (Norvegia, Danemarca, Suedia, Elveția și Luxemburg), apărând, în acest fel, un nou spațiu economic, neafiliat celui comun. Fiind formată din țări potente din punct de vedere economic, care nu au neapărată nevoie de sprijinul Comunității, această organizație asistă la efortul Consiliului și Comisiei. EFLA ia act de acțiunile în domeniul protecției consumatorilor ale acestor organisme, fără a se angaja însă la traducerea în fapt a acestora. [1, p. 234]

Conform sistemului de drept francez, dreptul de consum este o ramură de sine stătătoare, ținând cont de delimitarea unui cadru legal distinct (Codul de consum francez, Directivele europene în domeniul protecției consumatorilor), precum și de specificul subiecților raporturilor de consum (partea slabă - consumatorul, partea puternică - antreprenorul). Datorită faptului că normele de consum au fost consolidate într-o ramură de drept distinctă și că politica în domeniul consumatorilor a fost coordonată în cooperare cu Uniunea Europeană, după reforma administrației publice centrale în concordanță cu principiile de descentralizare geografică a puterii și a funcțiilor, la momentul actual în Franța există un organ public central de protecție a consumatorilor, și anume: Directoratul General pentru Concurență,

Problemele Consumatorilor și Combaterea Fraudelor, precum și un organ neguvernamental, adică Consiliul Național al Consumatorilor, care cuprinde în componența sa Institutul Național privind Consumatorii și 18 asociații ale consumatorilor. [2, p. 129]

Dreptul consumației este, în fine, un drept esențialmente imperativ (de pe poziția profesioniștilor comerțului căroră li se impune); el este, prin natura sa, un sistem normativ de ordine publică (un supradrept), izvorând din ceea ce astăzi putem deja numi ordine publică de protecție a consumatorului, inclusiv împotriva clauzelor abuzive. Arsenalul legislativ consumerist postulează existența apriorică a unui dezechilibru factual între poziția consumatorului și cea a profesionistului și plasează pe umerii ultimului un set de obligații inedite, în perpetuă multiplicare, constituite în tot atâtea drepturi pentru consumator.

Suntem de părere că implementarea normelor de consum francez într-o ramură de drept aparte este un exemplu binevenit, inclusiv pentru celelalte țări care nu au consacrat în legislație o instituție aparte consumatorilor.

Oricum, dincolo de interacțiunile indispensabile cu dreptul civil și cu cel comercial, normele consumeriste sunt complementare celor oferite de dreptul comun, pe care nu le suprimă și nici nu le modifică, ci le dublează, în ideea oferirii unui nivel înalt de protecție juridică. Astfel, consumatorul poate opta, într-un caz concret, fie pentru plasarea directă a plângerii în justiție pe terenul dreptului civil clasic, fie pentru invocarea normelor consumeriste. O cumulare, în acest sens, nu poate fi decât în avantajul consumatorului, având în vedere poziția sa ca „parte slabă” în relațiile de consum, ce necesită o protecție juridică specială, actualmente fiind reglementată de legislația dreptului protecției consumatorilor.

În concluzie este cazul de a menționa că protejarea drepturilor consumatorilor are un dublu aspect: profilactic și punitiv. Prevenirea abuzurilor, a încălcărilor, prin informare, prin obținerea de deprinderi sănătoase, este o condiție importantă pentru buna funcționare a mecanismului proiectiv.

BIBLIOGRAFIE

1. Beauchard J. Droit de la distribution et de la consommation. Paris: PUF, 1996.
2. Calais-Auloy J. Droit de la consommation. Paris: Dalloz, 2010.
3. Cojocaru V., Plotnic O., Clauzele abuzive în contractele de consum, CEP USM, Chișinău, 2013.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la modul de gestionare al Registrului de reclamații nr.1141 din 04.06.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.161, art.1233.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție, nr.1465 din 08.12.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-53, art.1530.
6. 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.222-226/1022 din 16.12.2011.
7. Legea privind protecția consumatorilor. nr.105-XV din 13 martie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.06.2003, nr.126-131/507.

CONSECINȚELE NERESPECTĂRII CONDIȚIILOR DE LEGALITATE A ACTELOR ADMINISTRATIVE

Mihail DIACONU,
doctor în drept, judecător al Judecătoriei sectorului Buiucani,
mun. Chișinău

SOMMAIRE

L'acte administratif doit être conforme à un ensemble de règles de droits appelées qui forment la légalité administrative. Elle se fonde sur des sources très diverses et hiérarchisées.

La sanctions des illégalités des actes administratives, comme elles résultent de la doctrine et de la jurisprudence, et plus récemment de la loi même, sont: la nullité relative, la nullité absolue et l'inexistence. L'existence de ces catégoriques de sanctions, constitue pour le droit, en général, et pour le droit privé en particulier, un sujet de dispute pour la doctrine et la jurisprudence, autant pour le passé, surtout pour la période d'entre les guerres, que pour le présent.

Mots-clés: *l'acte administratif, la légalité administrative, l'illégalité des actes administratives.*

În general, consecințele nerespectării condițiilor de legalitate a actelor administrative sunt stabilite de lege, iar atunci când legea nu le prevede, acestea (fiind numite și *sanctiuni*) sunt determinate de principiul legalității ce guvernează adoptarea sau emiterea actelor administrative.

Neîndeplinirea uneia dintre condițiile de legalitate atrage aplicarea sancțiunilor specifice dreptului administrativ. Trebuie însă subliniat că, dincolo de tragerea la răspundere a organului administrației publice sau, după caz, a funcționarilor publici, vor interveni sancțiuni cu privire la actul administrativ, într-o formulare generică, se va pune problema nulității acestuia. [4, p. 50]

În acest sens, cercetătorii sunt unanimi în a aprecia că nu toate condițiile de legalitate au aceeași valoare și, în consecință, nu toate „fundamentează” același gen de nulitate.

La concret, D. C. Dragoș și A. Ranta, referindu-se la formalitățile procedurale, specifică faptul că nu toate au aceeași valoare juridică, prin urmare, și sancțiunile ce se impun în cazul nerespectării lor sunt diferite. [2]

Astfel, acele formalități care urmăresc asigurarea legalității și oportunității actului administrativ sau garantarea drepturilor cetățenești sunt considerate formalități esențiale și lipsa lor este sancționată cu inexistența actului sau cu nulitatea absolută a acestuia, pe când formalitățile instituite doar pentru operativitatea activității administrative atrag nulitatea relativă a actului, fiind considerate neesențiale.

De aici, se poate susține că determinarea scopului în vederea căruia au fost stabilite anumite formalități procedurale are o deosebită însemnătate în dreptul administrativ. [3, p. 139]

De exemplu, adoptarea unei hotărâri de consiliul local fără majoritatea cerută de lege este o formalitate esențială, ce atrage nulitatea absolută a actului administrativ, pe când desemnarea hotărârii de către președintele de ședință este una neesențială, ce poate fi îndeplinită și mai târziu (deci confirmată), dar care atrage totuși nulitatea relativă a actului. În fine, hotărârea consiliului local cu caracter normativ este inexistentă dacă nu a fost adusă la cunoștința publică, respectiv, dacă nu a fost comunicată destinatarului.

Așadar, în funcție de importanța condiției de valabilitate nerespectate sau altfel spus, de gravitatea încălcării, sancțiunile sunt și ele diferite. [1, p. 209] În baza acestui criteriu, sancțiunile aplicabile actelor administrative sunt: *anulabilitatea, nulitatea și inexistența*. [10, p. 219]

Se consideră a fi *anulabile* actele administrative care au fost adoptate sau emise cu nerespectarea unor condiții de valabilitate pentru care legea prevede că aceste acte sunt anulabile, adică pot fi anulate dacă cei interesați cer organului competent anularea actului, iar dacă nu se solicită acest lucru, actul respectiv produce efectele pentru care a fost adoptat sau emis. Anularea actelor sancționate cu anulabilitatea în ambele ei forme de exprimare (anulabile sau pot fi anulate) stinge efectele juridice pentru care au fost emise acestea, dacă cererea pentru anularea lor s-a introdus la organul competent. [10, p. 220]

Sunt sancționate cu *nulitatea* toate actele administrative adoptate sau emise cu încălcarea uneia sau a mai multe condiții de valabilitate și pentru care legea prevede o astfel de sancțiune.

În toate cazurile, nulitatea poate fi stabilită de organele competente, de regulă, instanțele judecătorești, dar și de organele ierarhic superioare.

De exemplu, potrivit art. 21 din *Legea privind administrația publică locală*, [8] consilierul local nu poate participa la adoptarea deciziilor de către consiliu în cazul în care există un conflict de interese sau se află în situație de incompatibilitate. Deciziile adoptate de consiliul local cu încălcarea acestor condiții pot fi declarate nule, în condițiile legii, de către instanță.

Actele administrative de autoritate afectate de nulitate produc efectele juridice pentru care au fost emise până la data constatării nulității de către organul competent, în afară de cazurile în care se dispune suspendarea actului administrativ până la soluționarea acțiunii.

De exemplu, în baza art. 21 din *Legea contenciosului administrativ* [7]: „(1) Suspendarea executării actului administrativ contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acțiunii. (2) În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu”.

Referitor la *inexistența* actului administrativ, precizăm că aceasta intervine ca sancțiune în cazurile în care încălcarea condițiilor de valabilitate (viciile de legalitate care afectează actul administrativ) este atât de gravă, încât conștientizarea lor nu este o problemă pentru niciun subiect de drept.

Actul administrativ *inexistent* se caracterizează prin lipsa elementelor esențiale referitoare la natura și obiectul său, fără de care el nu poate fi conceput, cum ar fi actul emis de către o autoritate vădit incompetentă sau de către o persoană care nu are calitatea de funcționar public. [9, p. 386] Aceste acte nu prezintă nici măcar aparența de legalitate, ilegalitatea lor fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza. [11, p. 212] În acest sens, A. Iorgovan, citându-l pe T. Drăganu, afirmă că asemenea acte sunt afectate de vicii atât de vizibile, încât o persoană cu inteligență mijlocie nu le poate recunoaște nici măcar o singură clipă caracterul obligatoriu. [5, p. 78]

Este relevant, în acest sens, art. 102, alin. (4) din *Constituție*, potrivit căruia nepublicarea hotărârilor și a ordonanțelor adoptate de Guvern în Monitorul Oficial al Republicii Moldova atrage inexistența acestora. Grație existenței unor

asemenea reglementări, cercetătorii consideră că inexistența a devenit nu numai o noțiune, dar și o instituție de ordin constituțional. [6, p. 68]

Sunt, de asemenea, inexistente, chiar dacă nu sunt declarate ca atare de lege, actele administrative de autoritate care nu au fost adoptate sau emise în formă scrisă, cele adoptate ori emise de un organ necompetent, atât material, cât și teritorial, cele care depășesc competența organului care le-a adoptat sau emis etc. [1, p. 210]

Actele inexistente nu se mai bucură de prezumția de legalitate a actului administrativ, iar subiecții de drept destinați ai actului sau care cad sub incidența lui au dreptul de a se prevala de inexistența acestuia și, astfel, de a refuza îndeplinirea obligațiilor ce rezultă din act. [10, p. 221]

Astfel, spre deosebire de actul nul, care poate fi pus în executare până la momentul constatării nulității, actul inexistent nu trebuie executat, iar inexistența lui poate fi constatată de orice subiect de drept, nu numai de instanța de judecată. Vor fi competente să constate, prin urmare, inexistența unui act administrativ, atât autoritatea ierarhic superioară, cât și alte autorități publice, instanța de judecată și chiar persoanele fizice și juridice. [2]

În cazul în care se refuză executarea unui act inexistent și persoana respectivă este sancționată, contestarea sancțiunii implică ridicarea excepției de inexistență a actului ce se pretinde a fi fost respectat.

BIBLIOGRAFIE

1. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău: S.n, 2013.
2. Dragoș D., Ranta A. *Elemente de drept administrativ. Suport de curs*. 2011-2012. [resurs electronic] <http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/C-Actul-administrativ.pdf>. (accesat la 15.04.2012).
3. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959.
4. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*, vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002.
5. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*, vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005.
6. Lazăr A. R. *Din nou despre inexistența actului administrativ*. În: Revista de Drept Public, 2007, nr. 4.
7. *Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.57-58 din 18.05.2000.
8. *Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007 nr. 32-35.
9. Manda C. *Drept administrativ. Tratat elementar*. Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2005.
10. Prisăcaru V. I. *Tratat de drept administrativ (p.g.)*. Ediția a II-a. București: All, 1996.
11. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2005.

FENOMENUL „WHISTLEBLOWING” ÎN RELAȚIILE DE MUNCĂ DIN DOMENIUL PUBLIC: GARANȚII DIN PERSPECTIVA JURISPRUDENȚEI CEDO

Marin POSTU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Our research analyzes the case when a public official in good faith, during the exercise of duties, became aware of the content of such documents describing the illegal activities of upper hierarchy officials, and considering that the information given is of public interest and could have a beneficial effect (e. g.: could lead to fighting corruption etc.), disseminate this information to the media. According to Art. 23 (5) of Law 158, „public officials cannot be sanctioned or penalized for reporting in good faith on the department head's illegal orders”. However, this provision appears to be too bleak for proper elucidation of such a complex phenomenon called „whistleblowing”. Therefore, the good faith of the public official may have eventually not a too happy end regarding his/her public function, so it would require prompt elucidation of some strongly safeguards. So, taking the Guja v. Moldova [GC] case as a reference, there is underlined the principles of civil servant's freedom of expression in such a case.

Unul dintre principiile fundamentale ale serviciului public este cel al „loialității”, prevăzut expres în art. 5 din *Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* (în continuare – *Legea nr. 158*). Aplica-

rea practică a acestui principiu se regăsește în setul de obligații generale ale funcționarului public, la art. 22, alin. (1), lit. c), care prevede că acesta din urmă are obligația „să fie loial autorității publice în care activează.” Conform DEX-ului, „loial” înseamnă „care își îndeplinește cu cinste obligațiile asumate; sincer, cinstit, leal (care își respectă cuvântul, care este fidel față de angajamentul luat; corect, cinstit; sincer, franc).” Obligația dată trebuie coroborată cu prevederile art. 23, alin. (1), potrivit cărora: „Funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică.” Singura modalitate de a refuza executarea dispozițiilor conducătorului său este aprecierea „ilegalității” acestor dispoziții (situații reglementate expres de art. 23, alin. 2-5). Prin urmare, este evidentă sinonimia sau chiar echivalența entităților juridice: „obligația de loialitate față de autoritatea publică” și „obligația de a se conforma dispozițiilor conducătorului.” Altfel spus, funcționarul public este constrâns și nu are de ales decât să „îndeplinească cu cinste” indicațiile conducătorului său. În caz contrar, acesta este susceptibil de a i se aplica sancțiunile disciplinare, prevăzute de art. 58 din Legea 158, inclusiv, demiterea din funcția publică.

Obligația de loialitate față de autoritatea publică se completează cu conținutul celorlalte obligații juridice, prevăzute la art. 22 din Legea nr. 158, cu excepția alin. (1), lit. b) care stipulează obligația „să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor.” Mai mult, funcționarul se împovărează și cu o obligație de natură morală ce face apel la conștiință, asumată prin enunțarea jurământului de credință (art. 32), prin care persoana ce urmează să fie investită în funcția publică jură „să îndeplinească conștiințios obligațiile ce îi revin în exercitarea funcției publice.” Aparent, apelul legiutorului la conștiința persoanei care pretinde de a se încadra într-o funcție publică este justificată de necesitatea de a păstra secretul de stat și alte informații confidențiale cu care operează autoritatea publică. Astfel, art. 22, alin. (1), lit. e) prevede obligația funcționarului public „să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, **cu excepția informațiilor considerate de interes public.**”

Astfel, funcționarul public în exercitarea funcției publice este pus între două așa-zise „focuri:” pe de o parte obligația de a se conforma cu loialitate indicațiilor conducătorului său direct și a păstra confidențialitatea informației cu care ia cunoștință sub sancțiunea demiterii din funcție, pe de altă parte, obligația de a respecta drepturile și libertățile cetățenilor (inclusiv, dreptul la informare) prin a le oferi acestora, direct sau prin mijloace media, „informații considerate de interes public”. Totodată, nu putem exclude din formula dată și „interesul personal,” în ciuda faptului că art. 5, alin. (1) și (2) din *Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese*, în partea relevantă, prevede expres că „în îndeplinirea atribuțiilor lor de serviciu, [funcționarii publici] vor lua decizii [...] ținând cont de interesul public și renunțând la interesele personale”. Aceste persoane, „vor renunța la interesele personale, ce pot compromite deciziile oficiale, luate cu participarea lor, sau se vor abține de la participarea la luarea sau executarea unor astfel de decizii, dacă acestea pot fi compromise de interesele lor personale sau de apartenența lor la anumite organizații.”

Cercetarea noastră supune analizei cazul în care un funcționar public de bună-credință, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a luat cunoștință de conținutul unor documente din interiorul instituției care vizează persoane ierarhic superioare din cadrul instituțiilor publice și, considerând că informația dată este de interes public și ar putea avea un efect benefic (exemplu: ar putea conduce la combaterea corupției etc.), o difuzează în mass-media. Conform, art. 23, alin. (5) din Legea nr. 158, „funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului”. Totuși prevederea dată pare a fi prea sumbră pentru elucidarea unui fenomen atât de complex, denumit „whistleblowing.” Prin urmare, buna-credință a funcționarului dat ar putea avea un final nu prea fericit atât pentru continuarea raportului de muncă în cadrul aceleiași instituții, cât și a carierei publice, în general. De aceea s-ar cere elucidarea unor garanții mai prompte, axate pe principii internaționale, pe care, de altfel, le regăsim în jurisprudența CEDO, iar hotărârea *Guja v. Moldova*, [MC] nr. 14277/04 din 12 februarie 2008 este, în acest caz, un exemplu de referință.

În hotărârea *Guja v. Moldova* §§ 69-78, CEDO a statuat că chestiunea principală în cauza dată este dacă ingerința a fost „necesară într-o societate democratică”. În acest sens, CEDO a rezumat principiile fundamentale ale jurisprudenței sale (a se vedea, printre altele, *Jersild v. Denmark*, citată mai sus, p. 23, § 31; *Hertel v. Switzerland*, hotărâre din 25 august 1998, *Reports* 1998-VI, pp. 2329-30, § 46; și *Steel and Morris v. the United Kingdom*, nr. 68416/01, § 87, ECHR 2005-II) enunțând, în partea relevantă, că:

„(i) Libertatea de exprimare constituie unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una din condițiile de bază pentru progresul acesteia și pentru realizarea proprie a fiecărei persoane. Potrivit paragrafului 2 al articolului 10, acesta este aplicabil nu numai „informației” sau „ideilor” care sunt primite favorabil sau sunt privite ca inofensive sau ca o chestiune de indiferență, dar și celor care offensează, șochează sau deranjează. Acestea sunt cerințele pluralismului, toleranței și liberalismului fără de care nu poate exista o „societate democratică”. După cum este prevăzut în articolul 10, această libertate este supusă unor excepții, care ... trebuie totuși interpretate strict, iar necesitatea unor astfel de restricții trebuie stabilită, în mod convingător...

(ii) În sensul articolului 10 § 2, adjectivul „necesar” presupune existența unei „necesități sociale imperioase”. La aprecierea faptului dacă o astfel de necesitate există, Statele Contractante au o anumită marjă de apreciere, însă aceasta

este însoțită de supravegherea europeană, care cuprinde atât legislația cât și deciziile prin care ea se aplică, chiar și cele adoptate de o instanță de judecată independentă. Prin urmare, Curtea este împuternicită să dea soluția finală cu privire la faptul dacă o „restricție” este compatibilă cu libertatea de exprimare, după cum aceasta este protejată de articolul 10.”

În urma explicitării prevederilor Convenției Europene, precum și luând în considerație faptul că „însăși natura serviciului public cere ca un funcționar public să aibă obligația de a fi loial și discret (a se vedea *Vogt v. Germany*, citată mai sus, § 53; *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, citată mai sus, § 55; și *De Diego Nafria v. Spain*, nr. 46833/99, § 37, 14 martie 2002)”, Curtea a stabilit 6 principii potrivit cărora dreptul la libera exprimare a unui funcționar public care a făcut publice anumite informații pretinse confidențiale, constituie sau nu o încălcare a art. 10 (dreptul la libera exprimare) din Convenție și anume:

1. Dacă funcționarul public a avut mijloace alternative pentru a face dezvăluirea.

Astfel, în lumina obligației de confidențialitate în activitatea funcționarului public, dezvăluirea ar trebui făcută, în primul rând, superiorului său sau altei autorități sau instituții competente. Doar atunci când acest lucru este, în mod clar, nerezonabil, informația ar putea, ca o ultimă opțiune, să fie dezvăluită publicului (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Haseldine v. the United Kingdom*, nr. 18957/91, 13 mai 1992). Prin urmare, atunci când apreciază dacă restrângerea libertății de exprimare a fost proporțională, Curtea va lua în considerație faptul dacă potențialului reclamant i-au fost disponibile orice alte mijloace efective pentru remedierea ilegalității pe care el a avut intenția s-o divulge.

2. Interesul public pe care îl implică informația dezvăluită

În acest, sens, Curtea a statuat că în ceea ce privește restrângerea dezbaterilor cu privire la chestiunile de interes public, marja prevăzută de articolul 10 § 2 este restrânsă (a se vedea, printre altele, *Sürek v. Turkey (no. 1)*, [GC] nr. 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV). Într-un sistem democratic, acțiunile sau omisiunile guvernului trebuie să fie supuse unei analize profunde nu doar din partea autorităților legislative și judiciare, dar și din partea media și a opiniei publice. Interesul pe care-l poate avea publicul într-o anumită informație poate fi, câte o dată, atât de puternic, încât să depășească chiar și o obligație impusă, în mod legal, de a păstra confidențialitatea (a se vedea *Fressoz and Roire v. France*, [GC] nr. 29183/95, ECHR 1999-I; și *Radio Twist, A.S. v. Slovakia*, nr. 62202/00, ECHR 2006-...).

3. Autenticitatea informației dezvăluite

Autoritățile de stat competente pot să adopte măsuri cu scopul de a reacționa corespunzător și fără exces la acuzațiile defăimătoare lipsite de temei sau formulate cu rea-credință (a se vedea *Castells v. Spain*, hotărâre din 23 aprilie 1992, Seria A nr. 236, § 46). Mai mult, libertatea de exprimare presupune obligații și responsabilități, iar orice persoană care decide să dezvăluie informații trebuie să verifice atent, în măsura în care circumstanțele permit acest lucru, că aceasta este corectă și de încredere (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Morissens v. Belgium*, nr. 11389/85, decizia Comisiei din 3 mai 1988, DR 56, p. 127; și *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, [GC] nr. 21980/93, § 65, ECHR 1999-III).

4. Prejudiciul adus autorității publice

Sub aspectul dat, Curtea va evalua prejudiciul, dacă acesta există, suferit de către autoritatea publică în urma dezvăluirii în cauză și să aprecieze dacă un astfel de prejudiciu prevalează față de interesul publicului ca informația să fie dezvăluită (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Hadjianastassiou v. Greece*, hotărâre din 16 decembrie 1992, seria A nr. 252, § 45; și *Stoll v. Switzerland*, citată mai sus, § 130). În legătură cu aceasta, subiectul dezvăluirii și natura autorității administrative în cauză ar putea fi relevante (a se vedea *Haseldine*, citată mai sus).

5. Dacă reclamantul a acționat cu bună-credință

Curtea apreciază factorul dat din perspectiva motivelor care au stat la baza acțiunilor funcționarului public care dezvăluie informația. Acestea constituie un factor determinant pentru a decide dacă o anumită dezvăluire ar trebui protejată sau nu. De exemplu, o acțiune motivată de o acuzație personală sau de un antagonism personal sau de așteptarea unui avantaj personal, inclusiv un câștig pecuniar, nu ar justifica un nivel deosebit de înalt de protecție (a se vedea *Haseldine*, citată mai sus). Este important de stabilit faptul că, atunci când a făcut dezvăluirea, persoana a acționat cu bună-credință și cu convingerea că informația era adevărată, că dezvăluirea acesteia a fost în interes public și că lui sau ei nu i-au fost disponibile alte mijloace mai discrete de a remedia ilegalitatea.

6. Severitatea sancțiunii

În cele din urmă, în legătură cu revizuirea proporționalității ingerinței în legătură cu scopul legitim urmărit, este necesară analiza atentă a sancțiunii impuse funcționarului public respectiv și a consecințelor acesteia (a se vedea *Fuentes Bobo v. Spania*, nr. 39293/98, 29 februarie 2000, § 49).

Analizând circumstanțele de fapt și de drept în cazul *Guja* prin prisma principiilor enunțate, CEDO a ajuns la concluzia că „fiind conștientă de importanța dreptului la libertatea de exprimare a chestiunilor de interes general, a dreptului funcționarilor publici și a altor angajați de a raporta comportamentul ilegal și infracțiunile de la locul lor de muncă, obligațiile și responsabilitățile angajaților față de angajatorii lor și dreptul angajatorilor de a administra personalul lor și analizând alte interese diferite implicate în această cauză, Curtea ajunge la concluzia că ingerința în dreptul reclamantului la libertatea de exprimare, în special în dreptul său de a comunica informații, nu a fost „necesară într-o societate democratică”. Prin urmare, a avut loc o violare a articolului 10 al Convenției.” Respectiv, pentru încălcarea dreptului său la libera exprimare, reclamantului i-a fost achitată suma de 10.000 euro cu titlu de prejudiciu moral suportat.

Astfel, hotărârea *Guja v. Moldova* constituie un precedent relevant, de care instanțele naționale sunt obligate să se conducă, și care oferă funcționarului public o garanție promptă și eficace în manifestarea dreptului său la libera exprimare, chiar și atunci când se află în exercitarea atribuțiilor sale cu caracter confidențial.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Europeană pentru Drepturile Omului // <www.coe.md>.
2. Jurisprudența CEDO // <jurisprudencedo.com>.
3. Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-96 din 30.05.2008.
4. 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.

AGRESIVITATEA UMANĂ: ORIGINE ȘI FORME DE MANIFESTARE

Irina IACUB,
doctor în drept, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Serghei ZLOBIN,
doctor în drept

SUMMARY

Aggression, in its broadest sense, is behavior, or a disposition towards behavior, that is forceful, hostile or attacking. It may occur either in retaliation or without provocation. In narrower definitions that are commonly used in psychology and other social and behavioral sciences, aggression involves an intention to cause harm, even if only as a means to an end. It has alternatively been defined as acts intended to increase relative social dominance. Predatory or defensive behavior between members of different species may not be considered aggression in the same sense. Aggression can take a variety of forms and can be physical or be communicated verbally or non-verbally.

Keyword: aggression, behavior, intention to cause harm, forms of aggression.

Paradoxul omului în societatea contemporană se conturează între imensul efort de a-și făuri un destin sub steaua satisfacției și fericirii și rezultatele acestui efort, care sunt dominate de amenințare și frică. Amenințarea vine din toate unghiurile mediului ambiental, de la *natura naturans* și, mai ales, de la *natura societală*, de la colectivitate și de la individ necunoscut de pe stradă, sub forma violenței multiple aproape la nesfârșit.

Luând în considerație amploarea fenomenului violenței, care caracterizează societatea contemporană, se impune ca un imperativ al timpului necesitatea studierii detaliate și multilaterale a violenței în scopul elaborării măsurilor eficiente orientate spre contracararea și reducerea acesteia.

Astfel, punctul de plecare în acest sens îl constituie analiza fundamentului psihologic al violenței și anume - agresivitatea, care se prezintă ca o însușire a ființelor vii, o stare a sistemului psihofiziologic, prin care persoana răspunde printr-un ansamblu de conduite ostile în plan conștient și inconștient, cu scopul distrugerii, degradării, constrângerii, negării sau umilirii unei ființe sau lucru care prezintă pentru el o provocare. [3, p. 15]

În dicționarul *Wolman* agresivitatea se definește în următoarele accepțiuni:

- tendință de a arăta ostilitate prin manifestare de acte agresive;
- tendință de a depăși opozițiile întâlnite;
- tendință de autoafirmare prin promovarea neabătută a propriilor interese;
- hiperenergie în atitudini și reacție;
- tendință permanentă de dominare în grupul social sau comunitate.

Deci din punct de vedere psihologic, agresivitatea se prezintă mai mult ca o tendință ostilă a omului.

Definirea și elucidarea esenței agresivității are drept scop stabilirea raportului de cuprindere conceptuală între aceasta și violență, demonstrând aserțiunea, că eforturile de înțelegere a fenomenului violenței trebuie să înceapă cu elucidarea fenomenului de agresivitate. Cu toate acestea, trebuie de menționat că manifestările agresivității umane sunt extrem de diverse și la diferite niveluri: pulsional, afectogen, atitudinal, comportamental. În acest sens, e relevan-

tă definirea pe care o dă *Psihologia comportamentului uman*, care prin termenul de comportament desemnează mai multe elemente ca:

- *reacțiile subiectului* (comportamentul acțional);
- *gândurile subiectului* (comportamentul mintal);
- *sentimentele subiectului* (comportamentul afectiv);
- *limbajul subiectului* (comportamentul verbal).

Această „descifrare” a comportamentului uman prezintă interes în studiul de față, deoarece agresiunea și violența se manifestă în fiecare component/element al său.

Deci putem conchide, că aria agresivității este mult mai extinsă decât cea a violenței, fapt ce determină necesitatea elucidării atât a etimologiei termenului de agresivitate, cât și al celui de violență.

Astfel, noțiunea de violență, din punct de vedere psihologic, este explicată ca fiind de origine latină, provenind de la cuvântul *vis* – care înseamnă *forță*, deci *utilizarea forței pentru a manifesta superioritatea*. [3, p. 17]

În același context, și agresivitatea este explicată etimologic din două puncte de vedere: psihologic și criminologic. Astfel, conform primei accepțiuni, „agresivitatea” este o noțiune care vine din latină – *agressio* - și care înseamnă *a ataca*. [3, p. 15]

În știința criminologică se întâlnește o altă explicație a originii etimologice a termenului „agresivitate” și anume - se susține că noțiunea dată provine de la latinescul *ad gresus* – *a încălca dreptul altuia cu o intenție ostilă*. [1, p. 81] Nu putem să aderăm la una din accepțiuni în defavoarea celeilalte, deoarece terminologia dată diferă, precum diferă și domeniile activității umane.

Fiind o componentă inseparabilă a existenței umane, agresivitatea reprezintă deci o calitate a organismelor vii care, pentru supraviețuire, adaptare, dezvoltare acționează asupra mediului înconjurător pentru apărare, asigurarea hranei, perpetuarea speciei. Sub acest aspect trebuie să înțelegem partea pozitivă a fenomenului agresivității. Când această acțiune în societate depășește cadrul definit pentru supraviețuire, nefiind motivată de nevoile individului și ale speciei, ea capătă un aspect distructiv, negativ.

În acest sens, se poate spune că agresivitatea reprezintă o acțiune care primejduiește echilibrul și integritatea unui sistem viu, iar în sens psihologic și etiologic, agresivitatea apare ca o atitudine intolerantă și ofensivă a unui individ față de alt individ. Astfel, devine clar faptul că agresivitatea se constituie ca o latură a omului și a societății ce nu poate fi neglijată.

În continuare, pentru a evidenția esența comportamentului agresiv, considerăm a fi necesară prezentarea definițiilor date în literatura de specialitate.

Astfel, în ceea ce privește noțiunea de agresivitate, în doctrină nu există o părere unică (o definiție unică). De exemplu, M. Gulila și D. Dăniels înțeleg agresivitatea ca *un întreg spectru de conduită energică (perseverentă), insistentă și atacatoare*. [5, p. 22] D. Dolbard menționează că *agresivitatea este o caracteristică a unor comportamente, scopul cărora este cauzarea unui rău altei persoane*. De asemenea, el vede agresivitatea ca o *oarecare consecutivitate a actelor comportamentale*. O altă definiție este dată de N. Mitrofan, [4, p. 433] care susține că agresivitatea este o caracteristică a formelor de comportament orientate în sens distructiv, în vederea producerii unor daune, fie ele materiale, moral-psihologice sau mixte. Deci actul agresiv poate viza unele obiecte (casă, mașină, mobilă), ființa umană (individul luat în parte, microgup, colectivitate) sau ambele.

Referitor la problema care vizează substratul subiectiv (psihologic) al agresivității, opțiunea autorilor din domeniu este mai mult pentru accentuarea caracterului intenționat al ei. Astfel, agresivitatea poate fi definită ca orice act ce are ca intenție producerea unui prejudiciu țintei vizate. Deci, după cum vedem, o trăsătură principală a agresivității o constituie caracterul său intenționat, iar prin aceasta se neagă posibilitatea manifestării agresivității din imprudență, însă trebuie de menționat că această negare este relativă.

O altă particularitate ce caracterizează agresivitatea ca fiind intenționată se exprimă prin existența scopului. Astfel, privite din perspectiva scopului urmărit, unele conduite agresive sunt orientate în direcția producerii unui rău altei persoane, în timp ce altele sunt orientate în direcția „demonstrării puterii” agresorului sau a masculinității. După alți autori, [5, p. 22] însă nu este necesară o astfel de diferențiere, deoarece aceste variate scopuri nu sunt exclusive și multe alte acte de agresiune pot fi orientate spre atingerea unora sau a tuturor acestor scopuri. Cunoașterea scopului comportamentului agresiv este deosebit de importantă, deoarece numai cunoscându-l putem aprecia ținta vizată și substratul motivațional.

Cu toate acestea, însă agresivitatea nu trebuie confundată cu un comportament antisocial, cu delincvența și infracționalitatea. De exemplu, conduita boxerului pe ring nu este orientată antisocial și cu cât este mai agresivă, cu atât este mai performantă. Și invers, nu orice comportament antisocial poate fi caracterizat prin agresivitate. Destul de frecvent agresivitatea este asociată și chiar confundată cu violența. Desigur, de cele mai multe ori comportamentul agresiv este și violent, dar sunt cazuri de conduită agresivă (este clară intenția de a face rău, de a vătăma), dar în forme nonviolente (de exemplu, otrăvirea unei persoane).

Un aspect important, care se impune de la sine în atenția noastră, este faptul că comportamentul agresiv este orientat nu numai în afara subiectului, ci și asupra sinelui. Printre actele comportamentale autoagresive, forma cea mai gravă

o constituie sinuciderea, dar se întâlnesc și alte acte autoagresive care pot periclita sănătatea și echilibrul organismului (întrebuințarea tutunului, alcoolului, drogurilor), care, de asemenea, se caracterizează prin intenție.

Așadar, în general, putem afirma că agresivitatea constituie orice formă de conduită, orientată cu intenție către obiecte, persoane sau către sine, în vederea producerii unor prejudicii, a unor răni, distruger, daune. Însă aici trebuie de clarificat unele nuanțe și anume: etimologic sau sensul pe care ni-l dă Dicționarul Explicativ al termenului „agresiv” – *care atacă fără provocare*, nu corespunde noțiunii de mai sus, deoarece, după cum am văzut, agresivitatea este, în general, o intenție de a dăuna, deci esența ei este comportamentul mintal, care, eventual, poate conduce la un comportament afectiv, verbal sau chiar acțional.

În literatura de specialitate [4, p. 435] agresivitatea a fost clasificată în dependență de diferite criterii și anume:

În funcție de agresor sau de persoana care adoptă o conduită agresivă: agresivitatea tânărului și agresivitatea adultului; agresivitatea masculină și agresivitatea feminină; agresivitatea individuală și agresivitatea colectivă; agresivitatea spontană și agresivitatea premeditată.

În funcție de mijlocul utilizat în vederea finalizării intențiilor agresive: agresivitatea fizică și agresivitatea verbală; agresivitatea directă cu efecte asupra victimei; agresivitatea indirectă, între agresor și victimă existând intermediari.

În funcție de obiectivele urmărite: agresivitatea ce urmărește obținerea unor beneficii, a unor câștiguri materiale; agresivitatea ce urmărește rănirea și chiar distrugerea victimei.

În această privință, unii autori fac distincție între agresivitatea datorată supărării sau mâniei și agresivitatea „instrumentală”. Diferența principală constă în faptul că prima formă apare, mai ales, ca urmare a unei ofense sau ostilități, în timp ce a doua (instrumentală) apare sub influența dorinței de a obține anumite profituri materiale, astfel actul agresiv având calitatea de mijloc de obținere a unor asemenea achiziții.

În funcție de forma de manifestare a agresivității: agresivitatea violentă și agresivitatea nonviolentă; agresivitatea latentă și agresivitatea manifestată.

Nici pe departe nu se poate considera că aceste tipologii epuizează toate criteriile de clasificare și toate formele de existență și manifestare ale agresivității. Dar din șirul criteriilor enunțate, ultimul prezintă importanță întrucât anume această clasificare ne indică diferența și legătura care există între agresivitate și violență.

Astfel, putem deduce că *agresivitatea* poate constitui o premisă a violenței (deoarece intenția de a acționa violent este întotdeauna o intenție agresivă), iar violența constituie o formă de manifestare a agresivității. Deci pentru a reda esența violenței în general, ar trebui de menționat că ea constituie o acțiune (o totalitate de acțiuni), orientată spre distrugere, cauzare de prejudicii și daune, dominată (caracterizată) de intenții agresive.

Deoarece agresivitatea se prezintă ca un „impuls” spre violență, în literatura de specialitate [2, p. 36-38] s-a atras atenția asupra originii agresivității și s-au înaintat trei opinii referitoare la această problemă și anume:

I. Agresivitatea este innăscută (S. Freud, K. Lorenz), agresivitatea este un instinct. Oamenii se nasc cu instinctul de a agresa și de a fi violenți. La Freud agresivitatea apare ca fiind predominant distructivă, iar la Lorenz agresivitatea între specii are o valoare adaptivă și este esențială pentru supraviețuire.

Teoriile ce consideră agresivitatea un instinct au fost supuse unor multiple critici și anume: privitor la agresivitatea umană, dacă ea ar fi fost de natură instinctivă, ar fi de așteptat să întâlnim foarte multe asemănări între oameni, legate de modul de adoptare a comportamentului agresiv. Dar realitatea demonstrează mari diferențe interindividuale în manifestarea agresivității. Sunt populații, colectivități (comunități) care aproape că nu cunosc agresivitatea și altele care se manifestă deosebit de agresiv.

Respingerea naturii instinctuale a agresivității nu înseamnă și ignorarea unor influențe biologice asupra ei, cum ar fi: influențe neuronale; existența anumitor zone ale cortexului care, în urma stimulării electrice, facilitează adoptarea de către individ a comportamentului agresiv; influențe hormonale (masculii sunt mai agresivi ca femelele, datorită diferențelor de natură hormonală); influențe biochimice (creșterea alcoolului în sânge, scăderea glicerinei pot intensifica agresivitatea).

II. Agresivitatea este determinată de condițiile externe. Referitor la mecanismul motivațional al agresivității se consideră că un rol deosebit îl are frustrarea, de asemenea, diferite stări emoționale generate de influența factorilor externi, care pot avea diferite surse. Adeseori, ele sunt generate de comportamentele subiecților care devin ulterior victime.

Factorii situaționali, care generează comportamentul agresiv sunt grupați în două categorii:

a) factori care constituie un obstacol în calea acțiunii orientate ale subiectului sau frustrarea. Blocarea căii de atingere a unui anumit scop creează frustrări, care constituie, la rândul lor, sursă de manifestare a agresivității;

b) factori materializați în atacuri verbale sau fizice (insulte, injurii, amenințări); acești factori, practic, întotdeauna generează apărare agresivă, uneori agresivitate dușmănoasă.

Destul de frecvent însă agresivitatea nu este îndreptată asupra sursei stării de frustrare sau de atac, ci este reorientată către o țintă mai sigură, în sensul că este foarte puțin probabil ca ea să se răzbune. Această teorie (care îi aparține lui D. Dolbard [5, p. 24]) a fost supusă ulterior unor revizii, susținându-se că frustrarea sau atacul verbal produce supărare, o stare de pregătire emoțională pentru a agresa.

III. Agresivitatea este un comportament social dobândit prin însușire. Teoria învățării sociale a agresivității (A. Bandura) susține că comportamentul agresiv se învață prin mai multe modalități și anume: *direct (prin recompensarea*

sau pedepsirea unor comportamente); prin observarea și imitarea unor modele de conduită ale altora, mai ales ale adulților.

Cel mai frecvent, consideră A. Bandura, modele de conduită agresivă pot fi întâlnite în:

a) *familie* (părinții violenți care abuzează și își maltratează copiii adesea provin din familii în care s-a folosit, ca mijloc de disciplinare a conduitei, pedeapsa fizică);

b) *mediul social* (în comunitatea în care modelele de conduită agresivă sunt acceptate și admirate, agresivitatea se transmite ușor noilor generații);

c) *mass-media* (în special, televiziunea, care oferă aproape zilnic modele de conduită agresivă fizică sau verbală).

În ceea ce ne privește, suntem de părerea că totuși comportamentul agresiv, în majoritatea cazurilor, este generat de frustrare sau de atacurile verbale sau fizice, astfel, agresivitatea manifestându-se fie ca o apărare agresivă, fie ca un comportament orientat spre obținerea anumitor profituri, câștiguri. În cazul în care agresivitatea are drept scop demonstrarea superiorității, masculinității din partea agresorului, ea își are ca sursă imitarea, agresivitatea observată în familie, în mediul social sau mass-media. Iar agresivitatea ca instinct constituie o excepție, fiind caracteristică persoanelor (în special), cu diferite patologii.

Dar totuși, indiferent de originile sale, nu trebuie uitat că agresivitatea, în general, are la bază conflictul interpersonal. Agresivitatea manifestată interpersonal este prin excelență un fenomen psihosocial și ca atare el ridică problema coparticipării celor doi membri ai relației conflictuale (agresor-agresat). Nu întotdeauna și oriunde „rolul” celor doi membri ai diadei este același și exclusiv, adică unul numai atacă, numai face rău, iar celălalt „are sarcina” numai de a suporta consecințele directe și indirecte ale agresivității. Deci în cazul acesta, vina lor e clară: primul este vinovat, iar al doilea este complet nevinovat. Realitatea demonstrează că în multe cazuri „vina” se împarte între cei doi, culminând cu situația în care victima poate fi mai vinovată chiar decât infractorul.

Generalizând, subliniem că indivizii nu se nasc cu repertorii performante ale comportamentului agresiv, ci îl înșușesc în procesul învățării sociale. Unele dintre formele elementare ale agresivității pot fi perfecționate cu o minimă ghidare, însă cele mai multe manifestări agresive necesită deprinderi, care solicită o învățare extensivă.

BIBLIOGRAFIE

1. Dincu A. Bazele criminologiei. București: ALL, 1993.
2. Mitrofan N. Psihologie judiciară. București: ALL, 1994.
3. Păunescu C. Agresivitatea și condiția umană. București: Ed. Tehnică, 1994.
4. Psihologie socială. București, 1996.
5. Кудрявцев С. В. Конфликт и насильственное преступление. М.: Изд. Наука, 1991.

ATRIBUȚIILE ORGANELOR VAMALE ALE REPUBLICII MOLDOVA ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI CONSUMATORILOR

Ianuș ERHAN,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Olesea PLOTNIC,
doctor în drept, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The traceability of a product and placing it on the domestic market directly depends on the performance of its duties by Customs. Thus, Customs has the right to decide, on the basis of customs control, especially physical and documentary control, if goods entering the Republic of Moldova and intended to be placed in free circulation, meet the conditions of quality and compliance. In this context, the legal and institutional framework shall create for Customs all necessary conditions to fully apply its competence in the field of consumers' protection at the highest level.

Trecerea mărfurilor peste frontiera vamală, mecanismul de formare a bugetului de stat, protecția pieței interne și consumatorului constituie domenii prioritare ale activității organelor vamale ale oricărui stat dezvoltat.¹

Analizând rolul administrațiilor vamale, constatăm că acesta este în permanentă schimbare, iar activitatea prioritară de colectare a taxelor vamale (aplicarea prevederilor tarifare), care a scăzut esențial în ultimii 20 de ani, este de acum depășită față de aplicarea măsurilor netarifare, în special, cele legate de securitate și siguranță, exprimate prin lupta împotriva bunurilor contrafăcute, spălare de bani și trafic cu droguri, precum și punerea în aplicare a normelor sanitare, de sănătate, de mediu și măsurilor de protecție a consumatorilor.²

În această ordine de idei, tot mai dese sunt discuțiile privind siguranța lanțului de aprovizionare, care presupune, în primul rând, verificarea mărfurilor și produselor introduse în Republica Moldova la frontieră, de către organele vamale, în vederea corespunderii acestora condițiilor de securitate înaintate, cât și din punctul de vedere al calității și conformității la diferite standarde naționale și internaționale. Cu alte cuvinte, trasabilitatea unui anumit produs, precum și plasarea acestuia pe piața internă sunt în dependență directă de exercitarea de către organele vamale a propriilor atribuții. Astfel, vama este în drept să decidă, în baza controlului vamal, în special al celui fizic și documentar, dacă mărfurile care intră în Republica Moldova, pentru a fi plasate în circulație liberă, corespund condițiilor de calitate și conformitate.

Protecția drepturilor consumatorilor se realizează, de cele mai multe ori, de către organele vamale prin intermediul măsurilor netarifare (în literatura de specialitate mai este folosită noțiunea de metode, instrumente, bariere netarifare), prin care înțelegem totalitatea mijloacelor de politică comercială externă, care nu intră în grupa reglementărilor vamale tarifare, dar sunt realizate în cadrul organizării administrative, îndeplinind rolul de regulator al circuitului internațional de mărfuri.³

Aplicarea măsurilor netarifare este condiționată de faptul că, pe teritoriul național, statul poate stabili anumite reguli de introducere și scoatere a mărfurilor și serviciilor, iar de cele mai multe ori, la categoria dată se atribuie următoarele: interdicții de introducere sau scoatere a diferitelor categorii de mărfuri, licențierea și cotearea unor grupuri de mărfuri, sistemul permisiv de introducere și scoatere a anumitor mărfuri, certificarea mărfurilor privind securitatea și corespunderea standardelor stabilite de stat etc.⁴

Totodată, indiferent de faptul că organele vamale nu participă de cele mai multe ori la stabilirea măsurilor netarifare, acestora le revine sarcina de a le realiza în practică. Respectiv, în funcție de procesul de gestionare a măsurilor date asupra operațiunilor de import-export, depinde în mare parte și soluționarea multitudinii de aspecte legate de politica vamală a statului, cum ar fi protecția consumatorilor, a pieței interne, a mediului înconjurător etc.

Din cele expuse *supra* constatăm că o categorie distinctă a măsurilor netarifare o constituie normele de standardizare și certificare, care au drept scop protecția consumatorului, protejându-l de o posibilă daună generată de defectul mărfii apărută în rezultatul utilizării sau consumării acesteia. Prevederile date sunt aplicate preponderent importului de tehnică electrică, medicamentelor, produselor alimentare, mărfurilor pentru copii etc. De exemplu, din 1991, în statele-membre ale UE acționează regulile conform cărora importatorii sunt obligați să informeze cumpărătorii (sub formă de inscripții pe etichete, instrucțiuni de utilizare etc.) despre toate riscurile posibile legate de întrebuițarea mărfii. Astfel, statele-membre ale UE sunt obligate să ia măsurile necesare pentru a se asigura că produsele sunt introduse pe piață și puse în funcțiune numai dacă nu periclitează securitatea și sănătatea persoanelor sau alte interese publice atunci când sunt instalate corect, întreținute și folosite pentru scopurile propuse.

Totodată, Uniunea administrează piața unică astfel încât orice preocupări legitime ale statelor-membre cu privire la cerințele față de anumite categorii de mărfuri să fie pe deplin luate în considerare. Aceste preocupări sunt legate de interesul public general, de exemplu, sănătatea și siguranța publică, protecția mediului și a consumatorilor.⁵

În sensul dat, pot fi evidențiate următoarele domenii de aplicare a actelor emise de instituțiile UE în domeniul vamal: reglementările vamale și tariful vamal, politica comercială, politica agricolă, măsurile de protecție a sănătății și securității persoanei, protecția animalelor și plantelor, protecția consumatorului, protecția proprietății industriale și comerciale,⁶ iar organelor vamale ale statelor-membre le revine un rol destul de important și anume - de a asigura transpunerea în practică a acestora.

Astfel, Regulamentul (CE) nr. 765/2008 din 9 iulie 2008⁷ statuează în Preambul că punctele de intrare la frontierele externe sunt amplasate strategic pentru a detecta produsele neconforme, care nu oferă siguranță sau produsele care prezintă marcaje CE false sau înșelătoare, chiar înainte de introducerea acestora pe piață. În consecință, obligația autorităților responsabile cu controlul produselor care intră pe piața comunitară de a efectua controale la scară adecvată poate contribui la crearea unei piețe mai sigure, iar pentru a spori eficiența acestor controale, autoritățile vamale ar trebui să obțină din timp, de la autoritățile de supraveghere a pieței, toate informațiile necesare privind produsele periculoase neconforme.

Referitor la situația în domeniul dat, la nivel național, Republica Moldova dispune deja atât de un cadru juridic, cât și de un cadru instituțional, care stau la straja protecției drepturilor consumatorilor. Legea privind protecția consumatorilor nr. 105-XV din 13.03.2003,⁸ garantează consumatorilor protecția valorilor fundamentale, primordiale ale oricărei persoane (viața, sănătatea, ereditatea și siguranța) printr-un sistem legislativ și instituțional bine articulat, care asigură o supraveghere permanentă a pieței produselor și serviciilor și care sancționează categoric orice abatere de la normele de igienă și sănătate publică și de la legislația protecției consumatorilor. Întru asigurarea acestor drepturi, legea menționată interzice:

- producerea, depozitarea, plasarea pe piață a produselor falsificate sau care, utilizate în condiții normale, pot pune în pericol viața, sănătatea, ereditatea, securitatea sau averea consumatorilor;

- producerea, depozitarea, plasarea pe piață a produselor în lipsa certificatelor de conformitate sau a declarațiilor de conformitate (după caz), sau a altor documente conform legislației, cu termenul de valabilitate expirat sau care nu corespund cerințelor de calitate stipulate în documentele normative respective.

Orice agent economic ce face disponibile produsele pe piața Republicii Moldova, inclusiv le păstrează în scopul distribuirii, oferirii prin vânzare sau prin oricare altă formă de transmitere contra plată ori cu titlu gratuit, este obligat din moment ce intenționează să treacă formalitățile vamale, să respecte, pe lângă legislația vamală, inclusiv cerințele impuse de legislația consumeristă privind marcarea și calitatea produselor în scopul de a fi plasate pe piața Republicii Moldova.⁹

În ceea ce privește obligațiile agenților economici privind informarea consumatorilor despre produsele, serviciile oferite, aceasta se realizează, în mod obligatoriu, prin elemente de identificare și prin indicarea caracteristicilor acestora, care se înscriu la vedere și explicit pe produs, etichetă, ambalaj sau în cartea tehnică, în instrucțiunile de exploatare ori în altă documentație de însoțire a produsului, serviciului, după caz, în funcție de destinația acestora. În aceste condiții se interzice importul și plasarea pe piață a produselor, prestarea serviciilor în lipsa informației complete, veridice și corecte în limba moldovenească sau în limbile moldovenească și rusă.

La rândul său, art. 7 al Legii nr.105-XV din 13.03.2003 prevede expres că se interzice plasarea pe piața Republicii Moldova a produselor care:

- nu sunt însoțite de certificate de conformitate sau de declarații de conformitate, de alte documente conform legii;
- nu corespund cerințelor obligatorii stabilite în documentele normative, în mod special în privința produselor care în condiții normale, pot pune în pericol viața, sănătatea, ereditatea și securitatea consumatorilor;
- sunt falsificate (contrafăcute);
- în lipsa documentelor de proveniență, dacă legislația prevede aceasta, sau cu utilizarea ilegală a mărcii de conformitate;
- cu termenul de valabilitate expirat;
- în lipsa marcării corespunzătoare.

Pe lângă Legea privind protecția consumatorilor nr.105-XV din 13.03.2003, sunt în vigoare și alte multiple legi și acte normative cu aplicabilitate deplină sau parțială în sfera protecției consumatorului.¹⁰ Fiecare domeniu cu care vine în contact cetățeanul Republicii Moldova, în calitate 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.

Concomitent, se întreprind măsuri pentru racordarea legislației naționale la cea a Uniunii Europene. Direcțiile 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 acest sens, articolele 38-40 ale Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, parafat la 29 noiembrie 2013, la Vilnius, Lituania, sunt dedicate protecției consumatorilor, fiind prescrie cele mai importante aspecte privind armonizarea legislației în domeniu, cooperarea între părți, schimbul de informații etc.¹¹

Analizând legislația vamală, constatăm, cu regret, că la moment, prevederile, care stabilesc atribuțiile organelor vamale în domeniul protecției consumatorilor sunt minime sau chiar lipsesc cu desăvârșire. Astfel, art. 11 al Codului Vamal, care se referă la atribuțiile organelor vamale, la lit. l) indică, în linii generale, că acestea „contribuie la realizarea măsurilor de apărare a securității statului, de asigurare a ordinii publice și morale, de apărare a vieții și sănătății oamenilor, de ocrotire a florei și faunei, a întregului mediu înconjurător, de protecție a pieței interne”,¹² or, noțiunea de protecție a pieței interne este mult prea generală pentru a determina și asigura exercitarea atribuțiilor organelor vamale nemijlocit în domeniul protecției consumatorilor.

La rândul său, Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Vamal,¹³ printre funcțiile de bază ale Serviciului Vamal indică, că acesta contribuie la rezolvarea problemelor politice și comerciale privind protecția pieței, fără a fi specificate explicit atribuțiile organelor vamale în domeniul dat.

Un alt act normativ, Regulamentul de aplicare a destinațiilor vamale prevăzute de Codul Vamal al Republicii Moldova, la compartimentul „Termenul de păstrare a mărfurilor în antrepozitul vamal”, prevede, la pct. 129 că mărfurile care au termen limitat de valabilitate, folosire sau comercializare trebuie plasate într-un alt regim sau destinație vamală, în conformitate cu dispozițiile legale privind protecția consumatorilor.¹⁴

Întru completarea vidului legislativ constat, vin prevederile cuprinse în noua lege privind supravegherea pieței,¹⁵ care la moment se află la etapa consultărilor publice. Astfel, art. 1 (Domeniul de aplicare), alin. (3), indică : „Prezenta lege conferă organului vamal un cadru legal privind controlul siguranței și caracteristicilor produselor importate”, iar art. 10 (Controlul privind siguranța și conformitatea produselor importate) prevede : „Organul vamal efectuează controlul produselor în scopul asigurării conformității produselor importate cu cerințele esențiale înainte de punerea

acestora în liberă circulație pe teritoriul vamal al Republicii Moldova și pentru a preveni intrarea pe teritoriul vamal al Republicii Moldova a produselor, care pot aduce o atingere gravă intereselor publice.”

În cadrul controlului produselor organele vamale urmează să coopereze cu autoritățile de supraveghere a pieței și alte autorități ale administrației publice centrale, organele de drept, organismele de evaluare a conformității acreditate, cu asociațiile obștești de consumatori și asociațiile profesionale sectoriale. La fel, urmează ca organele vamale să efectueze schimbul de informații necesare în format electronic cu autoritățile de supraveghere a pieței, care vor fi folosite numai în scopuri vamale, cât și pentru monitorizarea eficientă a produselor și supravegherii pieței.

Condiționalitățile prevăzute în acest proiect reies din cadrul conceptual stabilit de noua Strategie în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020,¹⁶ care indică expres, că în scopul ajustării cadrului legal privind supravegherea pieței la cerințele UE este necesară elaborarea și adoptarea Legii privind supravegherea pieței și crearea mecanismului de colaborare și coordonare a activității de supraveghere a pieței la nivel național dintre organele de supraveghere, organele vamale și alte organe interesate, fapt care urmează a fi realizat prin elaborarea, în anul 2014, a unei Hotărâri de Guvern.

În aceste condiții, în scopul stabilirii direcțiilor prioritare în domeniul protecției consumatorilor, creării unui sistem de tip european capabil să asigure creșterea gradului de protecție a drepturilor consumatorilor, trebuie să recunoaștem că este necesară implicarea activă a organelor vamale în soluționarea problemelor consumatorilor.

Totodată, este evident că între Serviciul Vamal și Agenția pentru Protecția Consumatorilor urmează să existe o conlucrare continuă, reciprocă și efectivă. Pe de o parte, Agenția pentru Protecția Consumatorilor este organul principal de supraveghere¹⁷ și sancționare a agenților economici în domeniul protecției consumatorilor¹⁸ la fiecare etapă a circuitului economic pentru produs, destinatarul final fiind consumatorul în calitate de persoană fizică.¹⁹ Pe de altă parte, Serviciul Vamal, pe lângă realizarea formalităților și procedurilor de vămuire a mărfurilor la introducerea acestora pe teritoriul național, este competent în protecția consumatorilor prin lupta împotriva produselor necalitative (periculoase), falsificate (contrafăcute), în lipsa documentelor justificative pentru produs.

La moment, putem afirma cu certitudine, că forțele Agenției pentru Protecția Consumatorilor nu sunt concentrate în privința agenților economici²⁰ (importatorilor, distribuitorilor), ce sunt sursa produselor de import, dar mai mult în privința comercianților ce comercializează produsele cu amănuntul ori en gros, care în mare parte nu sunt responsabili pentru calitatea produselor fabricate în străinătate. Totodată, și Serviciul Vamal nu atrage o atenție sporită asupra garanțiilor oferite prin lege consumatorilor și anume - nu verifică cu strictețe modul de marcare a produselor, însoțirea documentației necesare asupra produselor importate ori originalitatea acestora.

În concluzie, putem menționa că cadrul normativ și instituțional existent în Republica Moldova urmează să asigure protecția consumatorilor la un nivel înalt, care să fie bazat pe bunele practici internaționale și comunitare, dar și prin cooperarea și informarea reciprocă, în special, a autorității de supraveghere a pieței și a organelor vamale. La fel, pe lângă atribuțiile clasice, care sunt exercitate de către organele vamale, urmează a fi stabilite prevederi expres în legislația vamală cu privire la competența, dar și rolul organelor vamale în exercitarea eficientă a protecției consumatorilor.

NOTE

¹ Erhan Ianuș, „Incrimnarea infracțiunilor vamale în legislația Moldovei”, În: Revista „Vama”, publicație periodică a Serviciului Vamal, nr. 4 (5), Chișinău, 2008, pag. 17.

² Erhan I., Cârnaț T. Drept vamal comunitar. Chișinău: Print-Caro SRL, 2011, pag. 95-96.

³ Erhan I. Atribuțiile organelor vamale în domeniul implementării politicii vamale a statului. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 10 (145), pag. 41.

⁴ Оводенко А. А., Фетисов В. А. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности: учебное пособие, Санкт-Петербург, 2006, pag. 85.

⁵ Erhan I., Cârnaț T., op. cit., pag. 132.

⁶ Европейское право. Учебник для вузов. Под ред. Энтина Л. М., op. cit., p. 526.

⁷ Regulamentul (CE) nr. 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 339/93, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 218/30 din 13.08.2008.

⁸ Legea privind protecția consumatorilor. nr.105-XV din 13 martie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 126-131/507 din 27.06.2003.

⁹ Art. 1 al Legii privind protecția consumatorilor nr.105-XV din 13.03.2003, noțiune de plasare pe piață – acțiune de a face disponibile produsele pe piața Republicii Moldova, inclusiv păstrarea lor în scopul distribuirii, oferirii prin vânzare sau prin oricare altă formă de transmitere contra plată ori cu titlu gratuit.

¹⁰ Legea nr. 256-XV din 09 decembrie 2011 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.02.2012, nr. 38-41/115.); Legea nr.78-XV din 18 martie 2004 privind produsele alimentare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 83-87, art. 431); Legea nr. 420-XVI din 22.12.2006 privind activitatea de reglementare tehnică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/141 din

16.03.2007), Legea nr. 422-XVI din 22.12.2006 privind securitatea generală a produselor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 36-38, art. 145); Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1465 din 08.12.2003 cu privire la aprobarea Regulilor de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-253, art. 1530); Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 996 din 20.08.2003 despre aprobarea Normelor privind etichetarea produselor alimentare și Normelor privind etichetarea produselor chimice de menaj (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 189-190, art. 1046).

¹¹ http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf

¹² Codul Vamal al Republicii Moldova nr. 1149-XIV din 20.07.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 01.01.2007.

¹³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 4 din 02.01.2007 „Cu privire la aprobarea efectivului-limită și a Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Vamal,” Monitorul Oficial al Republicii Moldova 3-5/15 din 12.01.2007.

¹⁴ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1140 din 02.11.2005, pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a destinațiilor vamale prevăzute de Codul vamal al Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 157-160/1285 din 25.11.2005.

¹⁵ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=829>

¹⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 560 din 24.07.2013 cu privire la aprobarea Strategiei în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 161-166/654 din 26.07.2013.

¹⁷ 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. 222-226/1022 din 16.12.2011.

¹⁸ Art. 408 din Codul Contravențional al Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009.

¹⁹ Cojocar V., Plotnic O., Clauzele abuzive în contractele de consum, CEP USM, Chișinău, 2013, p. 25.

²⁰ Ibidem, p. 33.

DESCENTRALIZAREA ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN FRANȚA

Natalia BANTUȘ-GURDUZA,
doctor în drept, consultant principal,
Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

In front of globalization of changes and the appearance of new legitimacy, coming from the European construction and decentralization, as well as in front of the growing demands of citizens, the French State is reconsidering the role, organization and methods of functioning. The transformation of administration must be performed in the same step with the evolution of the society and the international context. It is not about the French Government to support the passive consequences of the European construction, but the French Government should collaborate closer with the European governments in order to modernize the state.

În fața mondializării schimburilor și a apariției noilor legitimități provenite din construcția europeană și din descentralizare, dar și față de exigențele crescânde ale cetățenilor, statul francez își reconsideră rolul, organizarea și modalitățile de funcționare. Transformarea administrației trebuie să fie realizată în același pas cu evoluția societății și a contextului internațional. Nu este vorba ca administrația franceză să suporte în mod pasiv consecințele construirii europene, ci trebuie să colaboreze mai mult cu administrațiile europene în scopul modernizării statului.

Procesul de descentralizare durează în Franța de mai bine de un sfert de secol, însă pricipalul obstacol îl constituie împărțirea administrativ-teritorială inadaptată, cu un număr mult prea mare de comune, ceea ce conduce la insuficiența bugetelor unor asemenea teritorii. [188, p.19]

Art. 72 din Constituția Franței prevede: „Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele,

regiunile, colectivitățile cu statut particular și colectivitățile de dincolo de mare prevăzute de art. 74. Orice altă colectivitate teritorială este creată prin lege, dacă este cazul, în locul uneia sau a mai multor colectivități menționate în prezentul alineat”.

Comuna constituie primul nivel al administrației locale, fiind structura de bază a organizării administrative franceze, aceasta având însă o slabă densitate demografică.

Comuna reprezintă cea mai mică subdiviziune administrativă, dar și cea mai veche, pentru că ea a succedat orașelor din evul mediu, fiind instituită înainte de 1789. Comuna este prima formă de organizare teritorială, făcând parte dintr-un ansamblu administrativ care se încheie odată cu statul. Ea cunoaște însă un început autonom prin Legea din 5 aprilie 1884, o adevărată Cartă comunală. Comunele sunt colectivități teritoriale, care se administrează în mod liber, prin consilieri aleși și în condițiile prevăzute de lege.

Ca și departamentul și regiunea, comuna dispune de un organ deliberativ (consiliul municipal) și de o autoritate executivă (primarul), ales de consiliul municipal. Comuna este condusă de un consiliu municipal, ales prin vot universal, direct, la fiecare 6 ani. Numărul consilierilor municipali este direct proporțional cu numărul populației, ei fiind cei care votează bugetul, gestionează bunurile comunei, ocupându-se de buna funcționare a administrației comunale.

Odată aleși, consilierii municipali aleg un primar dintre ei. El este executivul comunei pe care îl reprezintă și căruia îi gestionează bugetul.

Primarul este, în același timp, autoritatea aleasă a comunei și reprezentantul statului pe teritoriul comunal. În calitatea sa de autoritate executivă a comunei, el pune în practică hotărârile consiliului municipal, reprezintă comuna pe plan juridic, asigură conservarea și administrarea patrimoniului comunal, eliberează autorizații de construcție.

Astăzi Franța numără 36778 de comune, dintre care 162 în departamentele și teritoriile de peste mare (din fostele colonii franceze), cifră net superioară comparativ cu alte țări din Uniunea Europeană. Acest lucru se explică prin faptul că termenul de comună se aplică în Franța tuturor municipalităților, oricare ar fi populația lor (80% dintre ele au mai puțin de 1000 de locuitori).

Departamentul, spre deosebire de regiuni, care a fost create recent, are o vechime istorică mult mai mare, datând din 1790 (încă din timpul Revoluției Franceze). Însă modificări privind structura și competențele s-au produs până în iulie 1987. [52, p.381]² Departamentul a evoluat de la statutul de colectivitate teritorială semidescentralizată la statutul de colectivitate teritorială cu drepturi depline.

Timp de aproape două secole (1800 – 1982), prefectul a fost deținătorul puterii executive în departament. Legea din martie 1982 a modificat competențele prefectului, deși este numit de către guvern și rămâne reprezentantul autorității Statului în departament, autoritatea executivă administrativă este președintele consiliului general. Statul este reprezentat prin *prefectul de district*, care semnează contractele cu departamentele executive, asigură fondurile pentru derularea unor acțiuni de investiție pentru dezvoltare și facilitează contactele cu comunele. [147, p.241]³

Departamentele devin colectivități locale autonome, cu un organ deliberativ și cu un executiv ales, prin Legea din 10 august 1871. Consiliului general este organul deliberativ al departamentului.

În cadrul departamentului, consilierii generali sunt aleși pentru șase ani pe baza unui scrutin electoral. Consiliul general alege un președinte care reprezintă executivul departamentului. Președintele consiliului general pregătește și execută hotărârile consiliului, inclusiv pe plan bugetar. El reprezintă departamentul în justiție, conduce administrația departamentală, iar în calitate sa de responsabil al gestionării domeniului departamental, el exercită atribuții de pază. [177, p. 286-287] 4

Departamentul are, ca și regiunea, un buget propriu, precum și mijloace financiare proprii, provenite din impozitele și taxele pe care le percepe.

Rolul departamentului a fost, preeminent, pe planul organizării administrative și geografice a teritoriului, competențele departamentului privind, în special, investițiile, protecția mediului înconjurător, buna funcționare a colegiilor etc.

Franța numără în prezent 100 de departamente, dintre care 96 - pe teritoriul francez și 4 - situate dincolo de mare.

Regiunile franceze reprezintă cea mai recentă structură a administrației locale franceze, fiind create în 1955, pentru a servi drept cadru al amenajării teritoriale și apoi prin Legea 72-619 din iulie 1972, ulterior modificată de 14 ori în vederea creșterii autonomiei [52, p.381] 5 și dezvoltării economico-sociale a colectivităților locale.

Regiunile sunt transformate în colectivități teritoriale prin Legea din 1982, începând cu primele alegeri prin sufragiu universal, direct ale consiliilor regionale. Existența regiunilor a fost consacrată prin revizuirea constituțională din 28 martie 2003. Competențele lor privesc planificarea, amenajarea teritorială, dezvoltarea economică, formarea profesională, construcția, echiparea și cheltuielile ce se impun în funcționarea unităților de învățământ.

Regiunile sunt teritorii liber administrate de consilii alese. Art. 72 din Constituția Franței prevede ca, „colectivitățile locale ale Republicii să se administreze liber prin consilii alese”.

Prefectul regiunii reprezintă statul și este împuternicit să desfășoare acțiuni legale pentru a proteja interesele statului. Fiecare regiune are un grup de consultanță economică și comitete sociale formate din personalități în domeniile social, al muncii și economic. [147, p.239] 6

Organul deliberativ al regiunii este consiliul regional. Consilierii regionali aleg președintele consiliului regional care

gestionează bugetul, conduce personalul și politica regiunii axată pe dezvoltarea economică, amenajarea teritorială și formarea profesională. Consilierii regionali sunt asistați de un *Comitet economic și social regional*. Această adunare are vocație consultativă, fiind compusă din reprezentanții întreprinderilor, liber-profesioniștilor, organizațiilor sindicale și salariale, ai asociațiilor cu vocație regională etc.

Consultarea acestui comitet este obligatorie în ceea ce privește pregătirea și executarea planului național, stabilirea planului regional de dezvoltare ca și definirea marilor orientări ale bugetului regional. Uneori Comitetul poate interveni în mod liber asupra oricărui aspect ce interesează regiunea sau la inițiativa președintelui consiliului general asupra oricărui proiect cu caracter economic, social sau cultural.

Autoritatea executivă a regiunii este președintele consiliului general, ales de consilierii regionali. Atribuțiile sale sunt identice cu cele ale președintelui consiliului general și se exercită în toate domeniile de competență ale regiunii.

Carta Comunitară a Regionalizării definește regiunea „ca un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și care dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată și să o dezvolte cu scopul de a stimula procesul cultural, social și economic”. Regiunea reprezintă un nivel administrativ care se situează în ierarhia administrativă pe o poziție imediat inferioară nivelului central.

Franța este singurul stat-membru al Uniunii Europene care a implementat acest model de descentralizare regională clasică, creând regiunile drept colectivități teritoriale locale autonome din punct de vedere administrativ.

Eficacitatea administrativă și coordonarea, în cadrul procesului de modernizare a Franței, au fost favorizate de procesele de descentralizare și deconcentrare administrative la nivel regional. [211, p. 65] 7

În Franța sunt, în prezent, 26 de regiuni, dintre care 4 - dincolo de mare.

În ultimii zece ani, în Franța au avut loc o serie de modificări privind concepția de administrație publică. Construcția europeană a provocat statul francez să fie mai eficace, mai transparent și mai atent în a-i asculta pe cetățeni. Pe de altă parte, creșterea puterii colectivităților teritoriale conduce la apariția unui nivel local investit cu o puternică legitimitate democratică și întărește dorința de decizie a cetățenilor la nivel local, mai bine adaptată nevoilor lor. [181, p.181-186] 8

Descentralizarea presupune un transfer de competențe dinspre stat către colectivitățile locale. Expresia de *colectivitate locală* desemnează în limbajul curent ceea ce Constituția și doctrina de specialitate numesc *colectivitate teritorială*. Este vorba despre o structură administrativă franceză, diferită de administrația de stat care trebuie să se îngrijească de interesele populației unui anume teritoriu (de exemplu o comună este însărcinată cu interesele persoanelor care trăiesc pe teritoriul său).

Colectivitățile locale beneficiază de o anumită autonomie de decizie și de un buget propriu (principiul de liberă administrare), sub supravegherea unui reprezentant al statului (autoritate tutelară). Nu este vorba despre o superioritate ierarhică, ci statul verifică legalitatea actelor emise de către colectivitățile locale. De fapt, libertatea de a se administra, coerența necesară a acțiunilor într-un stat unitar, dar și principiul egalității între cetățeni, ca și protejarea intereselor generale ale națiunii, implică un control aposteriori asupra actelor colectivităților teritoriale.

Nu trebuie confundată descentralizarea cu deconcentrarea. Aceasta constă și ea într-o delegare a competențelor agenților sau organismelor locale, dar care aparțin totuși administrației de stat. Spre deosebire de descentralizare, aceste organisme locale sunt supuse autorității statului și nu dispun de nicio autonomie.

Se poate observa o anumită dificultate în Franța în ceea ce privește un nou nivel de descentralizare, fără a fi implantată aici rapid o autoritate capabilă să exercite tutela în numele statului, prin faptul că prefecții regiunilor sunt instituți începând din 1964, chiar înainte de a fi instalat Consiliul Regional, în 1972, cu o funcțiune asemănătoare celei a Consiliului general. [188, p.19] 9

Mișcarea de descentralizare a contribuit la transformarea societății franceze, transferând noi puteri aleșilor locali, democrația a progresat, așteptările cetățenilor se exprimă mai bine decât înainte și sunt aduse răspunsuri mult mai concrete. [177, p. 290-294] 10

Reforma administrației publice franceze constă în înțelegerea necesității procesului de descentralizare și în încredințarea către manageri, atât a rezolvării problemelor de gestiune, cât și a aplicării măsurilor în domeniul politicilor publice.

Cazul descentralizării Franței trebuie avut în vedere, în mod special, atât datorită asemănării sistemului administrativ cu cel din România, cât și necesității înțelegerii modificărilor survenite datorită evoluției în timp, acțiunea de descentralizare fiind ulterioară anilor '60. [58, p. 70] 11

Transformarea administrației trebuie să fie realizată în același pas cu evoluția societății și a contextului internațional. Nu se pune problema ca administrația franceză să suporte în mod pasiv consecințele construirii europene, ci aceasta să fie un mijloc de impulsione, colaborând mai mult cu administrațiile europene în scopul modernizării Statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Cabanis, Andre, *Procesul de descentralizare în Franța: modernizarea împărțirii administrativ-teritoriale și autonomia colectivităților locale*, Revista „Administrație și Management Public”, București, nr. 5/2005, pp.17-27.
2. Alexandru, Ioan, *Administrație publică*, Editura Lumina Lex, București, 2007, 646 p.

3. Stănculescu, Gabriela, Androniceanu, Armenia, *Sisteme europene de administrație publică*, Editura Uranus, București, 2006, 455 p.
4. Natalia Bantuș, Modelul european de administrație publică. Exemplul Franței, Materiale ale conferinței internaționale din 28 ianuarie 2006 „Probleme actuale ale științelor socioumane în condițiile integrării europene”, Chișinău 2006, p. 590-597.
5. Alexandru, Ioan, *Administrație publică*, Editura Lumina Lex, București, 2007, 646 p.
6. Stănculescu, Gabriela, Androniceanu, Armenia, *Sisteme europene de administrație publică*, Editura Uranus, București, 2006, 455 p.
7. Ghinea, Anca, *Republica Moldova mai aproape de Uniunea Europeană prin dezvoltare regională. Exemplul României*, București, pp. 65 -75, www.ipp.ro.
8. Dincă, Dragoș, *Modele europene de administrație publică: Franța*, http://www.cadranpolitic.ro/view_article.asp?item=374&title=Modele_europene_de_administra%C5%A3ie_public%C4%83:_Fran%C5%A3a.
9. Cabanis, Andre, *Procesul de descentralizare în Franța: modernizarea împărțirii administrativ-teritoriale și autonomia colectivităților locale*, Revista „Administrație și Management Public”, București, nr. 5/2005, pp.17-27.
10. Bilouseac, Irina, Pascariu, Liana, *Reforma administrației publice locale în Franța*, International conference European Administration. Contemporary Concepts and Approaches, București, 2005, pp. 285-294.
11. Bălan, Emil, *Drept administrativ*, Editura Fundației „România de mâine”, București, 2000, 108 p.

FORME DE ORGANIZARE A PROTECȚIEI SOCIALE DE STAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ludmila PROCA,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The constitutional right to social protection can be achieved in two ways: non-state and state protection. Note, however, that the non-state forms of social protection refer to private pensions, which are voluntary or mandatory accumulated savings and contribute to private pension funds, and are regulated by law.

At present, the following forms of organizing the state social protection prevail in the Republic of Moldova: social insurance from C.N.A.S. funds; social insurance directly from the state budget; state social benefits.

In this article we present the legal regulation of these forms of organizing the state social protection.

Dreptul la protecția socială, conform art. 47 din Constituția Republicii Moldova, constituie unul din drepturile social-economice fundamentale ale cetățeanului. [2] Normele dreptului protecției sociale sunt adresate tuturor persoanelor, acestea însoțind fiecare individ din momentul nașterii până la finele vieții. La baza generării raporturilor juridice în dreptul protecției sociale sunt fixate astfel de evenimente ca: nașterea individului, decesul, boala, accidentul de muncă, boala profesională, șomajul, bătrânețea, invaliditatea, pierderea întreținătorului etc. care sunt considerate drept *riscuri sociale*. Anume existența acestora acordă persoanei dreptul de a beneficia de prestații bănești, de prestații în natură și servicii sociale prevăzute de legislația dreptului protecției sociale. Aici putem menționa că de unele drepturi din domeniul protecției sociale pot beneficia doar persoanele care au achitat contribuții de asigurări sociale¹ (persoane asigurate), iar de alte drepturi beneficiază toți acei aflați în dificultate, în nevoie. Pornind de la acest principiu, în cadrul dreptului protecției sociale se evidențiază două instituții juridice de bază care se completează reciproc: *asigurările sociale și asistența socială*. [15, p. 3]

Definiția legală a noțiunii de *asigurări sociale* este enunțată în art.1 din Legea privind sistemul public de asigurări sociale: „Sistem de protecție socială a persoanelor asigurate,² constând în acordarea de indemnizații, ajutoare, pensii, de prestații pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă și de alte prestații.” [6]

Conform art. 2 din legea menționată, dreptul la asigurări sociale este garantat de stat și se exercită, în condițiile legii, prin sistemul public de asigurări sociale. [6]

Sistemului public de asigurări sociale îi concepem și o altă definiție, decât cea expusă anterior și anume, ca sistem organizat de stat pe principiul contributivității obligatorii, prin care se realizează constituirea de fonduri și plata de prestații de asigurări sociale din aceste fonduri. [5] Fondul de asigurări sociale este un fond constituit de Casa

Națională de Asigurări Sociale (C.N.A.S.) pentru plata prestațiilor de asigurări sociale, ce reprezintă toate elementele plătibile către asigurat din fondul de asigurări sociale [6] sub formă de pensii, [5] indemnizații, [10] ajutor de șomaj, [8] ajutor de deces și prestații pentru accidente de muncă și boli profesionale. [7]

Din cele expuse rezultă, că sistemul public de asigurări sociale este o parte integrantă a sistemului de protecție socială de stat, având ca obiectiv principal acordarea unor prestații în bani persoanelor asigurate aflate în imposibilitatea obținerii veniturilor salariale în urma unor situații de risc social.

Asigurările sociale, în sens juridic, reprezintă un ansamblu de norme juridice, care reglementează relațiile juridice ce se nasc, se modifică și se sting în legătură cu acoperirea unor riscuri sociale ca atare determinate de lege, [1] din contul și în conformitate cu salariul fiecărei persoane, din care au fost achitate contribuții la fondurile de asigurări sociale. [18]

Potrivit art. 1 din Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003, [9] *asistența socială* este o componentă a sistemului național de protecție socială, în cadrul căruia statul și societatea civilă se angajează să prevină, să limiteze sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor și a familiilor aflate în dificultate.

În această definiție noțiunea de asistență socială este corelată cu cea de risc social, astfel evidențiindu-se menirea economică a acestui sistem – ajutorarea materială a persoanelor afectate de situații de risc social, care constă în acordarea *prestațiilor sociale și serviciilor sociale - forme de asistență socială*. [9]

Serviciile sociale reprezintă ansamblul de măsuri și activități realizate pentru satisfacerea necesităților sociale ale persoanei sau familiei, în scop de depășire a unor situații de dificultate, precum și de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale. [9]

Prestațiile sociale se acordă sub formă de compensații, alocații, indemnizații, de ajutor social, material și de altă natură. [9]

Asistența socială este în responsabilitatea instituțiilor publice specializate ale autorităților administrației publice centrale și locale, a organizațiilor societății civile și are în atribuțiile sale punerea în aplicare a programelor de protecție socială pentru categoriile de persoane dezavantajate social. [14, p. 339]

În sens juridic, *asistența socială* constituie o componentă esențială a protecției sociale, reprezentată de un sistem de norme juridice prin care se pun în aplicare măsurile de protecție și acordare a unor prestații familiilor cu copii, diferitelor categorii de minori și bătrâni, persoanelor cu dizabilități și altor beneficiari, suportate, după caz, din bugetul de stat sau din bugetele locale. [3, p. 347; 17, p. 31]

În sistemul *protecției sociale de stat* deosebim următoarele forme de organizare: asigurarea socială din mijloacele financiare ale C.N.A.S.; asigurarea socială direct din bugetul de stat; ajutorul social de stat (asistența socială).

Asigurarea socială din mijloacele financiare ale C.N.A.S., care a fost creată în anul 2001 și este o instituție publică autonomă de interes național, cu personalitate juridică, organ al puterii executive, care realizează politica statului în domeniul asigurărilor sociale și în caz de necesitate (risc social) stabilește și plătește suma de asigurare sub formă de prestații de asigurări sociale. Toate prestațiile de asigurări sociale se achită din mijloacele financiare acumulate la Bugetul asigurărilor sociale de stat (B.A.A.S.), din fondurile de asigurări sociale de către casele teritoriale de asigurări sociale (CTAS), care sunt subdiviziuni ale C.N.A.S.. În această ordine de idei, C.N.A.S. exercită 3 funcții: a) de acumulare (colectare) a surselor financiare; b) de gestionare a surselor financiare acumulate; c) de distribuire a lor.

Conform Legii privind sistemul public de asigurări sociale, C.N.A.S. exercită funcții de *acumulare* (pe baza codului personal de asigurări sociale)³ și *distribuirea* mijloacelor financiare provenite din achitarea de către asigurați și asiguratari a contribuțiilor de asigurări sociale de stat. [16, p. 89]

Acumularea (colectarea) contribuțiilor de asigurări sociale este o activitate de organizare și efectuare a virării contribuțiilor de asigurări sociale pe conturile C.N.A.S. [6]

Potrivit art. 12 din Legea privind sistemul public de asigurări sociale, [6] veniturile B.A.A.S. provenite din contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii; transferuri de la bugetul de stat; dobânzi (de la mijloacele depuse în băncile comerciale și în hârtii de valoare de stat) și alte venituri (regrese, penalități, amenzi), [13] sunt menite să acopere contravaloarea prestațiilor de asigurări sociale din sistemul public.

Cotele de contribuții de asigurări sociale se aprobă anual prin Legea B.A.A.S. și sunt diferențiate în funcție de condițiile de muncă generale sau speciale. Mijloacele B.A.A.S. sunt colectate din participarea achitată de contribuabilii sistemului public de asigurări sociale. [6]

Contribuțiile de asigurări sociale se percep de la data încadrării în una din situațiile prevăzute la art. 4 din legea privind sistemul public de asigurări sociale sau încheierii contractului de asigurare, potrivit art. 6 din aceeași lege.

Termenele de plată a contribuțiilor de asigurări sociale se stabilesc anual prin Legea B.A.A.S.. Întreprinderile și organizațiile (persoane juridice și fizice) sunt obligate, în termen de 10 zile din data înregistrării de stat, să se înregistreze ca plătitori de contribuții de asigurări sociale la locul unde își au adresa juridică. [6]

Neplata contribuției de asigurări sociale la termenele stabilite atrage după sine majorări calculate pentru fiecare zi de întârziere, până la data plății sumei datorate inclusiv. Cuantumul majorărilor de întârziere se stabilește prin Legea B.A.A.S. pe anul respectiv. Sumele reprezentând majorări de întârziere se fac venit la B.A.A.S. și se calculează de C.N.A.S. [6] Menționăm că B.A.A.S. face parte din bugetul public național și este independent de bugetul de stat.

Colectarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, controlul corectitudinii calculării și virării lor în termen la B.A.A.S. se efectuează de către organele Serviciului Fiscal de Stat în conformitate cu drepturile atribuite acestora și în modul stabilit de legislația fiscală. [6]

Evidența contribuțiilor de asigurări sociale se face prin structurile teritoriale ale C.N.A.S., pe baza codului personal de asigurări sociale. Păstrarea și evidența datelor privind contribuțiile de asigurări sociale, pe fiecare asigurat, le efectuează C.N.A.S. și casele teritoriale de asigurări sociale (C.T.A.S.).

C.N.A.S. gestionează B.A.A.S. prin intermediul Trezoreriei de Stat a Ministerului Finanțelor. De asemenea, C.N.A.S. prin intermediul instituțiilor financiare sau al Întreprinderii de Stat „Poșta Moldovei,” în baza contractului încheiat cu acestea și în corespundere cu actele normative în vigoare, îndeplinește și funcții de *distribuire a prestațiilor* de asigurări sociale.

Din cele expuse deducem, că sistemul public de asigurări sociale se bazează pe *colectarea contribuțiilor* de asigurări sociale de stat de la toți contribuabilii sistemului public de asigurări și pe *distribuirea prestațiilor* către beneficiar, este un sistem autonom și se administrează de sine stătător.

Scopul asigurării sociale din mijloacele C.N.A.S. este de a schimba condiția materială a persoanelor dezavantajate din cauze social-obiective: pierderea sau reducerea câștigului, apariția unor cheltuieli suplimentare.

Asigurarea socială direct din bugetul de stat. Această formă de organizare a protecției sociale are un domeniu special de aplicare: ea se răsfrânge asupra persoanelor aflate nemijlocit în serviciul de stat: militarilor în termen, militarilor care satisfac serviciu prin contract, angajaților de rang și celor din conducerea organelor afacerilor interne, securității de stat, poliției economice și asupra membrilor familiilor acestora [16, p. 33] etc.

Prestațiile sociale destinate acestor categorii de persoane se stabilesc de organele teritoriale de asigurări sociale de la locul de trai, de ministerele de resort și se plătesc de la bugetul de stat. [4]

Organele teritoriale de asigurări sociale de la locul de trai (C.T.A.S.) se ocupă de stabilirea prestațiilor sociale militarilor în termen și membrilor familiilor lor.

Militarilor care își satisfac serviciul prin contract, persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și a familiilor acestora asigurarea cu prestații de asigurări sociale este efectuată de Ministerul Apărării, Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, Serviciul Grăniceri, Departamentul Instituțiilor Penitenciare al Ministerului Justiției, Serviciul Protecție și Pază de Stat, Ministerul Afacerilor Interne și Centrul Național Anticorupție în modul stabilit de Guvern. [4]

Ajutorul social (asistența socială) din partea statului constituie o altă formă de organizare a protecției sociale. Dreptul de ajutor social nu trebuie să fie condiționat de activitatea de muncă sau plata contribuțiilor de asigurare, de aceea finanțarea acestei forme poate fi asigurată numai din contul bugetului de stat sau bugetele locale. Plățile bănești sunt stabilite atât în cuantumuri stricte, cât și în cuantumuri de acoperire până la nivelul minim de existență, iar serviciile se oferă gratuit sau cu restituirea parțială a costurilor lor. [16, p. 34] Drept subiecți ce pot beneficia de ajutor social pot fi numai persoanele nevoiașe și membrii familiilor lor al căror nivel de venit sau nivel mediu pentru fiecare membru de familie nu atinge nivelul minim de existență stabilit.

Actualmente, ajutorul social se acordă în baza Legii cu privire la ajutorul social nr. 133-XVI din 13 iunie 2008, [11] care are drept scop asigurarea unui venit lunar minim garantat familiilor defavorizate, prin acordarea ajutorului social, stabilit în conformitate cu evaluarea venitului global mediu lunar al familiei și necesitatea de asistență socială. Suma prestației este echivalentă cu diferența dintre venitul lunar minim garantat de stat și venitul lunar al unei familii. Nivelul venitului lunar minim garantat de stat se stabilește în fiecare an prin Legea bugetului de stat. [12]

Această formă a protecției sociale se organizează prin intermediul *structurilor teritoriale de asistență socială*, care are un anumit scop în activitatea sa: de a contribui la îmbunătățirea calității vieții persoanelor în dificultate prin acordarea ajutorului social în raza unității administrativ-teritoriale în care domiciliază.

NOTE

¹ Contribuția de asigurări sociale constituie o sumă datorată în mod obligatoriu de participantul la sistemul public de asigurări sociale. Sistemul public de asigurări sociale reprezintă un ansamblu organizat de forme de asigurări sociale, care își păstrează individualitatea, depind unele de altele, realizându-se aspectul de totalitate prin care sunt ocrotiți asigurații (art. 1 din Legea privind sistemul public de asigurări sociale, nr. 489 din 8.07.1999, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2000).

² Asigurații sunt persoane fizice apte pentru muncă, cu domiciliul sau reședința în Republica Moldova, având obligația de a plăti contribuții de asigurări sociale în vederea beneficiii de dreptul pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor sociale prevăzute de lege (Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489 din 08.07.1999, art. 1, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-4 din 06.01.2000).

³ Codul personal de asigurări sociale (C.P.A.S.), atribuit fiecărei persoane pasibile de asigurare obligatorie reprezintă numărul unic al contului personal al asiguratului, care asigură colectarea, transmiterea și acumularea informației pentru fiecare asigurat, incluzând informații despre contribuabilii sistemului public de asigurări sociale, despre declarațiile de asigurare a persoanelor fizice și despre stagiul de cotizare al asiguraților.

BIBLIOGRAFIE

1. Athanasiu A. *Dreptul securității sociale*. București: Actami, 1996.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994.
3. Ghimpu S., Țiclea A., Tufan C. *Dreptul securității sociale*. București: Global Lex, 2003.
4. Legea Republicii Moldova privind asigurarea cu pensii a militarilor, a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne nr. 1544-XII din 23.06.93, art. 8, art. 10 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7/220 din 30.07.1993.
5. Legea Republicii Moldova privind pensiile de asigurări sociale de stat nr. 156 din 14.10.1998, art. 1 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-113 din 17.12.1998
6. Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489 din 08.07.1999, art. 1 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2000.
7. Legea asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale nr. 756-XIV din 24.12.1999, art. 9 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-33/192 din 23.03.2000.
8. Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă nr. 102-XV din 13.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-72/312 din 15.04.2003.
9. Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 042 din 12.03.2004.
10. Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale nr. 289-XV din 22.07.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 168-170/773 din 10.09.2004.
11. Legii cu privire la ajutorul social nr. 133-XVI din 13 iunie 2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179 din 30.09.2008.
12. Legea Bugetului de stat pe anul 2013 nr. 249 din 02.11.2012, art. 4 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 263-269 din 21.12.2012.
13. <http://mpsfc.gov.md/file/rapoarte/Raport_Social_2011_pdf>.
14. Proca L. *Dreptul la asistență socială – obiectiv al politicii sociale a statului*. În: Materiale ale conferinței științifice internaționale din 11 decembrie 2003 cu genericul „Locul și rolul organelor administrației publice în asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.” Chișinău, 2004
15. Romandaș N., Chisari A., Gonciar L. *Dreptul protecției sociale*. Material metodic. Chișinău, 2003.
16. Romandaș N., Proca L., Odinoaka I. *Dreptul protecției sociale*. Chișinău, 2011.
17. Țiclea A. *Dreptul securității sociale: curs universitar*. Ediția a II-a. București: 2008, Universul juridic.
18. Волгин Н. А. *Социальная политика: учебник*. Москва: Изд-во РАГС, 2005.

CONTROLUL VAMAL VALUTAR - VERIGĂ ÎN ASIGURAREA SECURITĂȚII ECONOMICE A STATULUI

Octavian CIOBANU,
lector universitar, magistrul în drept,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Almost all countries with well-developed economy tend to develop a policy of limitation in movement of capital and other foreign operations, primarily related to preventing the removal of currency. With the economic changes in our country was necessary foreign exchange regulation emerging market relations.

Foreign Exchange Regulation as part of the monetary and credit policy of the state is directed to achieving and maintaining economic stability in society economic security, determining the order of conducting foreign operations, conducted through the mechanism of the limitations of currency and exchange control.

Procesul de tranziție de la economia planificată la economia de piață impune o nouă abordare a tuturor aspectelor vieții economice din cadrul societății noastre și stabilirea unui mecanism economic real care ar stimula producătorii și consumatorii autohtoni.

În această ordine de idei, un rol important în perioada de tranziție îl joacă sistemul financiar-bancar din Republica Moldova care permite realizarea tuturor măsurilor îndreptate spre crearea și dezvoltarea relațiilor economice de prim ordin și dezvoltarea relațiilor de decontare între bancă și agenții economici.

Eficiența activității întreprinderilor industriale, precum și a altor ramuri ale economiei, depinde în mare măsură de relațiile de creditare și de decontare cu băncile comerciale, menite să stimuleze raporturile economice, lărgirea gamei produselor de larg consum, antreprenoriatul, micul business și progresul tehnico-științific, contribuind, astfel, la soluționarea unor probleme cu caracter social.

Operațiunile valutare sunt extrem de complexe și de dinamice, îndeosebi datorită faptului că, în timp și în spațiu, cursurile valutare de schimb se modifică foarte rapid.

Aproape toate țările cu economie bine dezvoltată au folosit în tendința de a deveni lider o politică de limitări în circulația capitalului și a altor operațiuni valutare, în primul rând, legate de neadmiterea scoaterii valutei. Odată cu transformările economice în țara noastră, a apărut necesitatea reglementării valutare a relațiilor de piață nou apărute.

Reglementarea valutară ca parte a politicii monetar-creditare a statului este îndreptată spre atingerea și menținerea unei stabilități economice în societate, asigurarea securității economice, stabilirea ordinii de desfășurare a operațiunilor valutare, realizându-se prin mecanismul limitărilor valutare și a controlului valutar.

Controlul valutar este un tip independent de control strâns legat de controlul vamal și efectuat de diverse organe de stat. [3, p. 319] Subliniem că aceasta formă de control nu este doar o instituție a dreptului vamal, dar, în același timp, și a dreptului administrativ, financiar, a comerțului internațional și bancar.

În conformitate cu Legea Republicii Moldova privind reglementarea valutară, art. 57 stipulează: „Controlul valutar reprezintă totalitatea măsurilor aplicate de către organele și agenții controlului valutar în scopul asigurării respectării de către rezidenți și nerezidenți a prevederilor legislației valutare.” [2]

Organele controlului valutar sunt:

- a) Banca Națională a Moldovei;
- b) organele vamale;
- c) organele fiscale;
- d) Comisia Națională a Pieței Financiare;
- e) Serviciul Prevenirea și Combateră Spălării Banilor din cadrul Centrului Național Anticorupție;
- f) Curtea de Conturi.

În calitate de agenți sunt:

- a) băncile licențiate;
- b) casele de schimb valutar și hotelurile care dețin licențe ale Băncii Naționale a Moldovei;
- c) persoanele juridice rezidente care, în conformitate cu legislația Republicii Moldova, au dreptul de a presta servicii legate de schimbul mandatelor poștale, prin intermediul cărora rezidenții și nerezidenții primesc/efectuează plăți și transferuri în cadrul operațiunilor valutare.

În calitate de organe ale controlului valutar, organele vamale joacă un rol important în organizarea controlului asupra operațiunilor legate de introducerea și scoaterea valutei de pe teritoriul vamal.

Pentru realizarea controlului vamal valutar este necesară determinarea valutei la trecerea peste frontiera vamală. Valuta se poate prezenta sub formă de numerar și valută în cont, în cazul în care se află sub formă de disponibil într-un cont bancar.

Codul vamal stipulează în art. 203 că organele vamale supun controlului vamal valorile valutare care trec frontiera vamală. [1] La aceste valori pot fi atribuite:

- moneda națională a Republicii Moldova, care reprezintă numerarul în lei moldovenești, și anume – bancnotele și monedele metalice (inclusiv cele ce conțin metale prețioase) emise de către Banca Națională a Moldovei, aflate în circulație, retrase sau supuse retragerii din circulație, dar acceptate la schimb de Banca Națională a Moldovei, precum și disponibilitățile aflate în conturile în lei moldovenești deschise la bănci licențiate, precum și la bănci și alte instituții financiare din străinătate (care au dreptul de a atrage depozite la vedere și/sau la termen sau echivalente ale acestora și a desfășura alte activități financiare);

- valuta străină considerată monedă națională a unui stat străin sau moneda unei uniuni monetare de state străine, precum și unitățile bănești și cele de decontare internaționale, reprezentată prin:

- a) numerar în valută străină și anume – bancnote și monede metalice (inclusiv cele ce conțin metale prețioase) emise de către organul autorizat al unui stat străin sau al unei uniuni monetare de state străine, aflate în circulație, retrase sau supuse retragerii din circulație, dar acceptate la schimb de organele autorizate;

- b) disponibilități în moneda națională a unui stat străin sau moneda unei uniuni monetare de state străine, precum și în unități bănești și de decontare internaționale, aflate în conturi deschise la bănci licențiate, precum și la bănci și alte instituții financiare din străinătate (care au dreptul de a atrage depozite la vedere și/sau la termen sau echivalente ale acestora și a desfășura alte activități financiare);

- instrumente de plată – carduri, cambii, cecuri și alte instrumente similare care reprezintă creanțe pecuniare față de emitenții acestora.

Subiecți participanți la operațiunile valutare sunt persoanele fizice și juridice în calitate de rezident și nerezident. [4, p. 366] Acest fapt este dictat de existența unor drepturi și obligații specifice la efectuarea operațiunilor valutare. La categoria rezidenților sunt atribuite:

a) persoanele fizice (cetățeni ai Republicii Moldova, cetățeni străini și apatrizi) care au domiciliul în Republica Moldova, atestat cu act de identitate corespunzător, inclusiv cele care se află temporar peste hotare;

b) persoanele fizice care practică, conform legislației Republicii Moldova, anumite activități, și anume: activitate de întreprinzător în baza patentei de întreprinzător și activitate profesională de avocat sau notar în baza licenței respective;

c) persoanele juridice (de drept public și de drept privat) constituite conform legislației Republicii Moldova, cu sediul în Republica Moldova;

d) reprezentanțele cu sediul peste hotare ale persoanelor juridice rezidente, prin care se înțeleg orice subdiviziuni separate ale persoanelor menționate care le reprezintă și le apără interesele;

e) întreprinderile și organizațiile care nu au statut de persoană juridică, constituite conform legislației Republicii Moldova, cu sediul în Republica Moldova;

f) filialele nerezidenților, constituite conform legislației Republicii Moldova, cu sediul în Republica Moldova, prin care se înțeleg orice subdiviziuni separate ale persoanelor menționate care exercită anumite atribuții ale acestora;

g) misiunile diplomatice, oficiile consulare și alte reprezentanțe oficiale ale Republicii Moldova peste hotare.

În calitate de nerezidenți pot participa:

a) persoanele fizice care nu sunt rezidente, inclusiv cele care se află temporar în Republica Moldova;

b) persoanele fizice care activează ca întreprinzători sau practică alte activități în conformitate cu legislația statelor străine;

c) persoanele juridice (de drept public și de drept privat) constituite în conformitate cu legislația statelor străine, cu sediul peste hotare;

d) întreprinderile și organizațiile care nu au statut de persoană juridică, constituite în conformitate cu legislația statelor străine, cu sediul peste hotare;

e) reprezentanțele înregistrate ale nerezidenților, cu sediul în Republica Moldova, prin care se înțeleg orice subdiviziuni separate ale nerezidenților menționați care le reprezintă și le apără interesele;

f) filialele cu sediul peste hotare ale persoanelor juridice rezidente, prin care se înțeleg orice subdiviziuni separate ale persoanelor menționate care exercită anumite atribuții ale acestora;

g) misiunile diplomatice, oficiile consulare și alte reprezentanțe oficiale ale statelor străine acreditate în Republica Moldova;

h) organizațiile internaționale, constituite conform tratatelor internaționale, care beneficiază de imunități și privilegii diplomatice sau consulare;

i) reprezentanțele organizațiilor internaționale acreditate în Republica Moldova.

Persoanele fizice rezidente și nerezidente au dreptul:

1) la intrarea în Republica Moldova, de a introduce nelimitat numerar în monedă națională, precum și numerar și cecuri de călătorie în valută străină;

2) la ieșirea din Republica Moldova, de a scoate numerar în monedă națională, precum și numerar și cecuri de călătorie în valută străină în sumă totală ce nu depășește 10.000 de euro (sau echivalentul lor) de persoană/călătorie, fără a prezenta organelor vamale documentele confirmative;

3) la ieșirea din Republica Moldova, de a scoate numerar în monedă națională, precum și numerar și cecuri de călătorie în valută străină în sumă totală de peste 10.000 de euro (sau echivalentul lor), însă care nu depășește 50.000 de euro (sau echivalentul lor) de persoană/călătorie, cu condiția prezentării organelor vamale a documentelor confirmative pentru suma ce depășește 10.000 de euro (sau echivalentul lor), și anume a:

a) actelor vamale ce confirmă introducerea mijloacelor bănești în Republica Moldova; și/sau

b) permisiunilor pentru scoaterea mijloacelor bănești din Republica Moldova, eliberate de băncile licențiate, și/sau a autorizațiilor pentru scoaterea mijloacelor bănești din Republica Moldova, eliberate de Banca Națională a Moldovei.

Sumele ce depășesc 50.000 de euro (sau echivalentul lor) pot fi transferate din Republica Moldova în condițiile legii.

La scoaterea din Republica Moldova, de către persoanele fizice rezidente și nerezidente, a mijloacelor în valută străină, alta decât euro sau decât valuta indicată în permisiunea/autorizația pentru scoaterea mijloacelor bănești din Republica Moldova și/sau în actul vamal ce confirmă introducerea mijloacelor bănești în Republica Moldova, echivalentul sumelor în valutele respective se determină aplicând cursul oficial al leului moldovenesc stabilit de Banca Națională a Moldovei, valabil la ziua trecerii frontierei de stat a Republicii Moldova.

Nu se admite introducerea în /scoaterea din Republica Moldova a numerarului în monedă națională, precum și a numerarului și cecurilor de călătorie în valută străină în bagajul neînsoțit de către persoana fizică.

În calitate de persoană juridică introducerea în/scoaterea din Republica Moldova a numerarului în valută străină și în monedă națională și a cecurilor de călătorie în valută străină se permite în următoarele cazuri:

a) Băncii Naționale a Moldovei – în scopul exercitării atribuțiilor sale;

b) băncilor licențiate și băncilor nerezidente – în scopul desfășurării activităților financiare;

c) persoanelor juridice rezidente – în scopurile/cazurile prevăzute de lege, precum și în cazurile în care mijloacele bănești anterior introduse în/scoase din Republica Moldova nu au fost utilizate total sau parțial;

d) persoanelor juridice nerezidente – în scopurile/cazurile prevăzute de lege, precum și în cazurile în care mijloacele bănești anterior introduse în/scoase din Republica Moldova nu au fost utilizate total sau parțial.

Persoanele juridice rezidente au dreptul de a scoate din Republica Moldova numerar în monedă națională în scopul testării dispozitivelor automate de procesare a monedelor și bancnotelor în monedă națională. După testare, dar nu mai târziu de 6 luni de la data scoaterii, numerarul scos se reintroduce în Republica Moldova.

Introducerea în/scoaterea din Republica Moldova a numerarului în monedă națională și în valută străină și a cerurilor de călătorie în valută străină de către persoanele juridice se efectuează prin intermediul persoanelor fizice reprezentanți ai persoanelor juridice în cauză cu sau fără autorizarea Băncii Naționale a Moldovei.

Controlul valutar constituie mecanismul de supraveghere administrativă, de către stat, în scopul respectării reglementărilor valutare. [5, p. 355]

Organele controlului valutar, în limita competenței lor, au următoarele împuterniciri:

a) efectuează controale asupra respectării prevederilor legislației valutare, precum și a cerințelor autorizațiilor/permisiunilor eliberate conform legislației valutare;

b) solicită prezentarea documentelor și a informației referitoare la operațiunile valutare, conform cerințelor legislației valutare;

c) efectuează controlul asupra plenitudinii și corectitudinii ținerii evidenței și raportării operațiunilor valutare;

d) solicită lichidarea încălcărilor depistate;

e) aplică față de contravenienți sancțiunile prevăzute de legislația Republicii Moldova;

f) execută alte împuterniciri în conformitate cu legislația Republicii Moldova.

Controlul valutar se prezintă în una dintre cele mai importante funcții exercitate de către Serviciul Vamal al Republicii Moldova. În prezent această sferă de control este organizată metodologic și tehnologic sub conceptul de Control vamal-bancar valutar. [4, p. 352]

Un loc aparte în efectuarea controlului asupra operațiunilor valutare revine Serviciului Vamal asupra:

- repatrierii la termen a mijloacelor bănești provenite din tranzacțiile economice externe;

- integralității importului de mărfuri și prestări de servicii în conformitate cu contractele comerciale internaționale;

- echivalenței prestațiilor reciproce și la termen a livrărilor de barter;

- legalității operațiunilor necomerciale la trecerea peste frontiera vamală a Republicii Moldova;

- supravegherii respectării legislației valutare la efectuarea altor operațiuni economice externe în limita competenței lui.

Controlul valutar în sfera relațiilor economice externe reprezintă o formă a controlului financiar statal. Acesta are drept scop respectarea legalității și a eficacității acțiunilor de formare, repartizare și folosire a fondurilor bănești ale statului și persoanelor fizice sau juridice. Necesitatea respectării legislației valutare este dictată de tendința statului de a-și asigura interesele sale în sfera circulației valutare, păstrarea rezervelor financiare și stabilizarea valutei naționale.

Realizarea eficienței a controlului valutar, contracararea trecerii ilegale a mijloacelor bănești peste frontiera vamală este dictată de preocuparea comunității internaționale în lupta cu businessul ilegal și finanțarea terorismului internațional. [7, p. 280]

În prezent, activează un șir de organisme internaționale care au drept scop lupta cu spălarea banilor.

În concluzie, putem determina că legislația privind controlul vamal valutar se află în evoluție continuă, iar în legătură cu acesta este optimizat mecanismul de control al activității economice externe. Perfecționarea trebuie să includă în mod prioritar identificarea reglementărilor ce ar specifica funcțiile de control ale organelor vamale asupra operațiunilor valutare, în procesul cărora pot fi încălcate normele legislației valutare. La fel, este important de a elabora principii unice de efectuare a controlului valutar din partea organelor vamale din țările participante la uniunea vamală. La fel de importantă este consolidarea cooperării autorităților cu alte organe sau agenții implicate în efectuarea controlului valutar și lupta împotriva spălării banilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Vamal al Republicii Moldova nr. 1149 din 20.07.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 01.01.2007, ediție specială.
2. Legea privind reglementarea valutară nr. 62-XVI din 21.03.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130/496 din 18.07.2008.
3. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Курс таможенного право Российской Федерации. Москва: Издательство «Дело и Сервис», 2002.
4. Основы таможенного дела. Под. ред. В. Г. Драганова. Москва: Издательство «Экономика», 1998.
5. Тимошенко И. В. Таможенное право России. Ростов-на-Дону: Издательство «Феникс», 2002.
6. Таможенное право. Под. ред. В. Г. Драганова, М. М. Рассолова. Москва: Издательство «Закон и Право», 2001.
7. Бакаев О. Ю. Таможенное право. Москва: Издательство «Норма», 2009.

UNELE PRECIZĂRI ASUPRA CONCEPTULUI DE ACT NORMATIV-JURIDIC

Oleg POALELUNGI,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

Grigore FIODOROV,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This study will present the updated elements of the concept of normative-legal act will describe the theoretical and practical importance of the notion of normative-legal act in such a combination of words and explain the consequences of non-compliance with such requirements. The need of such treatment a theme based on the fact that the right is not fully using the correct terms can not be executed because its application process creates doubts, discussions, legal uncertainty.

Keywords: act; legal act; normative act; legislative act; normative-legal act; normative legal act; feature; quality.

Societatea umană este clădită și funcționează potrivit unor principii și norme izvorâte din necesitatea existenței sociale, orientând comportamentul oamenilor și adaptarea lor la nevoile dezvoltării și progresului social, în general. [16, p. 10]

Orientarea comportamentului uman și adaptarea acestuia la nevoile dezvoltării și progresului social se efectuează prin intermediul anumitor instrumente juridice care de-a lungul timpului și-au găsit confirmare istorică. Un asemenea instrument este „actul normativ-juridic”

Fiind deja istoricește afirmat ca instrument de orientare a comportamentului uman, actul normativ-juridic se prezintă din punct de vedere teoretic printr-o denumire complexă. Ca rezultat, se comit devieri de la regulile filosofice care prevăd că denumirea oricărui fenomen social trebuie să exprime esența și conținutul fenomenului, importanța și particularitățile sale. [15, p. 41]

Legea, decretul, hotărârea etc., în comun, urmează a fi denumite „acte normativ-juridice”. Unii autori propun noțiunea de „act juridic-normativ.” [6 p. 191]. În principiu, scrie savantul Dumitru Baltag, fiecare stat stabilește denumirea actelor normative și competența organelor care le emit. Denumirea mai exactă și mai completă este aceea de act juridic-normativ, pentru a evita confuzia cu actele normative ale unor organizații nestatate – statutul unui club sportiv care, evident, nu au caracter juridic. În limbajul juridic curent se folosește și forma prescurtată de „act normativ.” Pentru ipoteza în care am avea în vedere sensul larg al actului normativ, vom face precizările de rigoare. [7, p. 282]

Profesorul universitar Andrei Negru, în publicațiile sale, specificând necesitatea elaborării de acte normativ-juridice în domeniul supus cercetării, utilizează atât noțiunea de „reglementări normativ-juridice” cât și cea de „reglementări juridico-normative,” însă esența și menirea socială a documentului denumit rămânând aceeași. [14, p. 19-20] Formulare asemănătoare prin fraza „fundament normativ-juridic” întâlnim și la savantul Andrei Smochină. [17, p. 122] Tot Andrei Negru, în comun cu Gheorghe Avornic și Elena Manțuc, utilizează în publicații și noțiunea de „act normativ” [12, p. 11, p. 14; 11, p. 52; 13, p. 19; 10, p. 272; 5, p. 16] având în vedere „actul normativ-juridic” cu funcția normativă de act de elaborare a dreptului îndreptat la instituirea, modificarea și abrogarea normelor de drept.

Observăm că în literatura de specialitate sunt denumite „acte normative” atât actele legislative ale statului cât și actele normativ-juridice subordonate legii. Aceasta demonstrează că noțiunea de „act normativ” are o semnificație mult mai largă în teoria dreptului ca cea de „act normativ-juridic” ultima fiind absorbită de prima.

Teoria dreptului urmează să se conformeze cu legislația în vigoare delimitând actele legislative ca fiind adoptate de organul legislativ de actele normative adoptate de organele administrative ale statului cum s-a precizat la denumirea Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative. [4] Observăm că denumirea acestui document în formă de Regulament prevede două categorii de acte juridice și anume – actele legislative fiind proprii Parlamentului și cele normative caracteristice pentru organele administrative.

Asemenea specificare este condiționată de procesul legiferării. Elena Botnari menționează în articolul „Unele considerații privind principiile legiferării”: „Legiferarea *stricto sensu* nu se identifică cu activitatea de elaborare a actelor normative. De aceea nici principiile legiferării *stricto sensu* nu le identificăm cu principiile procesului de elaborare a actelor normative.” [8, p. 45] Într-un alt articol Elena Botnari arată că: „doar organele legislative și executive ale statului pot înlătura lăcunile constatate în actele normativ-juridice.” [9, p. 30]

Astfel, când dorim să evidențiem ambele categorii de acte, adică actele Parlamentului și cele normative ale organelor administrative, vom folosi termenul de **act normativ-juridic**, având în vedere **actul oficial ce emană de la organul**

de stat competent să-l investească cu putere juridică pentru a reglementa relațiile sociale din domeniul rezervat conform competenței. Când vom evidenția actele Parlamentului, vom utiliza termenul de act legislativ, cele ale Guvernului, - act normativ.

În 2003, definiția legală a noțiunii de „**act normativ**” a fost consolidată pentru prima dată în Legea Republicii Moldova privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale organelor administrației publice centrale și locale în următoarea redacție: „**Act normativ este actul juridic, emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice.**”[3]

Observăm că, în Republica Moldova legiuitorul, a folosit noțiunea de „act normativ” pentru actele juridice ale Guvernului, ale altor autorități publice centrale și locale. Cât privește denumirea actelor emise de organul legislativ al statului, în privința acestora puțin mai înainte la fel s-a adoptat o lege specială – Legea cu privire la actele legislative în care este definită noțiunea de act legislativ. Conform legii, **acte legislative, sunt acte adoptate de unica autoritate legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte reglementări în vigoare, și ocupă poziția cea mai înaltă în ierarhia actelor normative din Republica Moldova.** [1]

Astfel, punerea în aplicare a acestor legi a servit atât pentru teoreticieni, cât și practicieni punct de reper destul de eficient la utilizarea corectă a termenilor de act legislativ și act normativ. Când asemenea terminologii sunt definite prin lege, devin obligatorii, nerespectarea sau neglijarea acestor prevederi se consideră încălcare de lege și care poate avea consecințe destul de nefavorabile pentru cei ce le neglijează.

Necesitatea respectării acestor condiții poate fi argumentată prin următorul exemplu. Cunoaștem că Legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție obligă, prin intermediul art. 26, alin. (1), lit. (a), „angajatul Centrului să respecte Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 1104 din 06.06.2002 și alte acte normative.”

Ținând cont de constatările de mai sus, dispoziția art. 26, alin. (1), lit. (a) poate fi interpretată astfel: „Angajatul C.N.A. este obligat să respecte din categoria actelor legislative numai Constituția și Legea cu privire la C.N.A. Alte categorii de acte legislative el e în drept să le neglijeze. În schimb el (angajatul Centrului) este obligat să respecte toate actele normative emise de organele administrației publice centrale și locale care conțin norme ce reglementează sau ating domeniul legat de competența Centrului Național Anticorupție.

În această ordine de idei, iese că angajatul Centrului poate neglija chiar și art. 4 al Legii nr. 1264 din 12.07.2002 [2] privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere prin care aceștia sunt obligați să declare veniturile obținute împreună cu membrii familiei pe parcursul perioadei de declarare și anume bunurile mobile și imobile de toate tipurile, deținute în proprietate, cu drept de uzufruct, de uz, de abitație, de suprafață ori aflate în posesia declarantului sau a membrilor familiei sale în baza contractelor de mandat, de comision, de administrare fiduciară, precum și a contractelor translativ de posesie și de folosință (locațiune, arendă, leasing, comodat) la data depunerii declarației cu privire la venituri și proprietate.

Ambele legi, adică Legea nr. 1104 din 06.06.2002 și Legea nr. 1264 din 12.07.2002 sunt acte legislative. Însă având în vedere că prima nu este specificată expres că se răsfărânge și asupra colaboratorilor C.N.A., iar în legea cu privire la C.N.A. este expres indicat de care acte, concret, trebuie să se conducă colaboratorul C.N.A., deducem că Legea nr. 1104 cu privire la C.N.A. nu este obligatorie sau, mai bine zis, până la data de 30.08.2013, nu era obligatorie pentru colaboratorii C.N.A.

Această lege a devenit obligatorie în legătură cu faptul că la 30.08.2013, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 664 a fost adoptat Codul de conduită a colaboratorului C.N.A. care este un act normativ (care, conform art. 26, alin. (1), lit. (a) al Legii nr. 1104 din 06.06.2002 este obligatorie pentru colaboratorii C.N.A.) și care în punctul 12 prevede că colaboratorii Centrului, sunt obligați să declare veniturile obținute împreună cu membrii familiei lor pe care le dețin, în conformitate cu prevederile Legii nr. 1264-XV din 12.07.2002.

Nu ne vom referi pe care cale a mers practica aplicării acestei legi, însă exemplul expus a demonstrat, în viziunea noastră, importanța și necesitatea cunoașterii și întrebuirii corecte a terminologiei de act normativ-juridic, act legislativ și act normativ.

Concluzii. În temeiul celor constatate se impun următoarele concluzii:

- necesitatea delimitării în plan teoretico-practic a terminologiei *act legislativ* ca fiind adoptat de organul legislativ de cea de *act normativ* adoptat de organul administrativ al statului;

- suplinirea termenilor „ierarhia actelor normative” cu termenul de „acte normativ-juridice” în art. 2, alin. (1) al Legii cu privire la actele legislative prin următoarea redacție: „Actele legislative sunt acte adoptate de unica autoritate legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte reglementări în vigoare și ocupă poziția cea mai înaltă în ierarhia (nu actelor normative dar) actelor normativ-juridice din Republica Moldova”.

Deci actuala formulare a art. 2, alin. (1) din Legea cu privire la actele legislative creează unele dificultăți din considerentul că legea atribuie actele legislative la categoria de acte normative. O asemenea stare de lucruri trezește temei pentru polemizare teoretică, evitarea căreia e posibilă prin amendamentele respective.

Dacă am presupune că prin formularea „în ierarhia actelor normative” legiuitorul a avut în vedere că actele legis-

lative se află în vârful celor normativ-administrative ce formează un sistem aparte, atunci o asemenea formulare e admisibilă. În acest caz putem vorbi de sistemul actelor legislative și sistemul actelor normative, primele fiind ierarhic superioare. Însă dacă vom vorbi despre sistemul legislației în vigoare, atunci o asemenea formulare legislativă urmează a fi suplinită în redacția propusă.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2002, nr.36-38.
2. Legea Republicii Moldova nr. 1264 din 12.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.04.2012, nr.72-75.
3. Legea Republicii Moldova nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale organelor administrației publice centrale și locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.10.2003, nr. 2008-210/783.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 977 din 23.08.2006 privind expertiza anticorupție proiectelor de acte legislative și normative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.08.2006, nr. 134-137/1020.
5. Avornic Gheorghe. Conștiința și cultura juridică – condiție indispensabilă a activismului juridic al cetățenilor. În: Revista națională de drept, 2006, nr. 2, p. 8-17.
6. Baltag D. ș. a. Teoria generală a dreptului. Curs teoretic. Chișinău: Tipografia „Reclama.” Academia de Poliție „Ștefan cel Mare,” 2002, 335 p.
7. Baltag Dumitru. Teoria generală a dreptului. [Pentru uzul studenților]. Chișinău: ULIM, 2010 (F.E. „Tipogr. Centrală”), 536 p.
8. Botnari Elena. Unele considerații privind principiile legiferării. În: „Legea și viața,” nr. 1, 2004, p. 44-46.
9. Botnari Elena. Problema dreptului lacunar: etologie și soluții. În: „Legea și viața,” nr. 10, 2004, p. 29-31.
10. Negru Andrei. Aplicarea dreptului – formă specială a realizării dreptului. În: Materiale ale conferinței științifice internaționale „Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului,” publicate în revista „Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului,” conf. șt. intern. Chișinău: 2009, 448 p., p. 272-276.
11. Negru Andrei, Negru Boris. Reflecții cu privire la legitimitatea consiliului superior al magistraturii în contextul legislației naționale actuale și al standardelor europene. În: „Revista națională de drept,” 2010, nr. 1, p. 51-54.
12. Negru Andrei. Expunere de opinii referitoare la reglementările juridice naționale în domeniul formării și activității colegiului disciplinar și al răspunderii disciplinare a judecătorilor. În: „Revista națională de drept,” 2011, nr. 1, p. 10-18.
13. Negru Andrei, Elena Manțuc. Factorii care determină eficiența activității de aplicare a dreptului de către organele autorităților publice. În: „Revista națională de drept,” 2011, nr. 5, p. 16-20.
14. Negru Andrei. Valorificarea capacității societății civile în procesul de reformă a justiției. În: „Revista națională de drept,” 2011, nr. 10-11, p. 19-23.
15. Poalelungi Oleg. Panorama actului normativ juridic. În: „Revista națională de drept,” 2010, nr. 12, p. 41-43.
16. Popescu Getty Gabriela. Conceptul și trăsăturile caracteristice ale normelor juridice. În: „Revista națională de drept,” Chișinău, 2008, nr. 7, p. 51-53.
17. Smochină Andrei. Instituția prezidențială în Republica Moldova. Natura juridică, evoluția și experiența cotidiană. În culegerea: „Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele” / Ion Creangă, Victor Popa. Chișinău: TISH, 2005 (F.E.-P. „Tipogr. Centrală”), 360 p., p. 118-126.

RECUNOAȘTEREA DREPTULUI LA UN MEDIU ÎNCONJURĂTOR SĂNĂTOS

Adrian CRASNOBAEV,
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

The need for recognition of the right to a healthy environment has started to accentuate in the late 1960s when the global ecological crisis caused by the action of conjugated of some multitude of human factors in particular of industrial development and the lack of a clear strategy of environmental protection through the application of some technologies

with a more reduced impact on it, imposed the international society to proceed to works regarding the elaboration of a conception on the environment protection, stopping and mitigation of unpredictable consequences.

Dreptul la un mediu înconjurător sănătos, care a intrat de curând în catalogul drepturilor fundamentale ale omului, fiind conturat, mai ales, la nivel internațional, se dezvoltă de câteva decenii progresiv, existând pe plan internațional, european și național preocupări importante privind consfințirea respectivului drept ca drept fundamental al omului și crearea unor mecanisme eficiente de protecție a lui.

Protecția mediului reprezintă modul în care s-a reacționat împotriva deteriorărilor aduse de om mediului său ambiant, inclusiv elementelor biosferei și modului în care se acționează, prin instrumente legislative, pentru prevenirea deteriorării lui mai departe, fiind văzută ca o luptă pe cale legislativă împotriva poluărilor de orice fel a aerului, a apei, a solului și a subsolului, precum și a distrugerii elementelor biosferei, [1, p. 33] având rădăcini adânci încă din antichitate, și fiind tratată inițial sub aspectul elaborării măsurilor de protecție a naturii și ulterior, dezvoltată la nivel de protecție a mediului în raport cu viața și sănătatea omului.

De exemplu, împăratul indian Așoka (264-226 î.e.n.) a dispus pe bază de lege protecția peștilor, animalelor terestre și pădurilor, înființând așa-numitele „**abhayarana**” (care reprezentau niște teritorii ce pot fi omologate integral cu actualele rezervații); în provincia Thessalia din Imperiul Roman era în vigoare o lege care prevedea pedeapsa capitală pentru acela care ar fi omorât o barză; iar marele han mongol Kubliay (1244-1294), interzicea vânarea păsărilor și a mamiferelor în perioadele de reproducere; Ștefan cel Mare, Vlad Vintilă (1533), Ștefan Tomșa (1621) și Matei Basarab (1646) au reglementat și ei, prin intermediul decretelor domnești, domeniul protecției lumii animale și vegetale, precum și a altor resurse naturale instituind așa-numitele „**braniști**.” [9, p. 7; 12, p. 33]

Se consideră că pași importanți în domeniul protecției componentelor mediului pot fi atestați la etapa adoptării următoarelor acte normative: Actul de la Focșani din 1706, prin care comisia mixtă formată din demnitari moldoveni și munteni stabilea interdicții pentru munteni de a tăia păduri pe teritoriul Țării Moldovei; „Orânduirea de pădure” pentru Bucovina adoptată în 1786; „Anaforaua pentru codru, dumbrăvi și lunci” din 1792 pentru Moldova, precum și Legea cu privire la vânătoare din 1872, prin intermediul căreia se accentua necesitatea protejării habitatului natural, flora și fauna sălbatică, și se interzicea vânarea unor specii de păsări și animale rare. [13, p. 17]

Ar fi de remarcat că, de rând cu reglementările orientate spre protecția naturii, pot fi atestate și încercări de protecție a mediului în raport cu viața și sănătatea omului sub aspectul poluării apelor și aerului, cum ar fi cazul poluatorilor râurilor din Roma Antică, care trebuiau să fie denunțați de locuitorii din aval și urmăriți de autoritățile publice, sau problema râului Tibru, care în secolul V era serios poluat prin deșeurile orașului, iar oamenii se plângeau și protestau contra mirosurilor ce veneau de la unele locuințe.

Problema poluării mediului a generat necesitatea luării de măsuri pentru a proteja mediul și a-i asigura calitatea în raport cu viața și sănătatea oamenilor, fiind emise un șir de ordonanțe, cum ar fi cea din 1273 emisă de către Eduard I al Angliei referitor la fumul provenit de la arderea cărbunelui; a instituirii unor organe de administrare a apelor și pădurilor, precum în Franța la sfârșitul sec. al XIII-lea; a emiterii unor interdicții privind emanarea fumurilor rău mirositoare și dezagătătoare de către locuitorii din Paris la inițiativa lui Charles al IV-lea, în sec. XIV; aplicarea unor pedepse pentru cei care aruncau gunoaiile în porturi, în apă sau le depozitau pe mal în baza Marii Ordonanțe a lui Colbert din 1681; precum și exemplul fabricanților de brânzeturi, miere și cel al tăbăcarilor din Franța secolului al XVIII-lea, cărora le era interzisă practicarea meseriei în apropierea orașelor din cauza poluărilor induse, fiind consemnați în locuri speciale; sau decizii legislative, cum este cea privind obligativitatea de a aduna gunoaiile Parisului în recipiente, emisă în 1884 de prefectul de Sena, Eugene-Rene Poubelle, de unde numele comun dat acestor recipiente, de *pubele*. [1, p. 33-34; 7, p. 22]

Problema protecției mediului la nivel mondial a devenit subiect de examinare la Congresul I Internațional pentru protecția naturii din 1913, iar ulterior și-a găsit reflectare în Convenția de la Washington din 12 octombrie 1940, ale cărei clauze prevedea conservarea florei și faunei, precum și în Declarația Universală a Drepturilor Omului, care în art. 25 prevede că orice om are dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale.

Prin urmare, dezvoltarea legislației referitoare la protecția diverselor componente ale mediului s-a produs abia în secolul al XIX-lea, adică odată cu apariția primelor reglementări împotriva poluării aerului și primele măsuri de igienă, al căror obiectiv primordial îl forma protecția sănătății umane și în plan secund, direct sau indirect, protecția componentelor mediului (apa și aerul).

Necesitatea recunoașterii dreptului la un mediu înconjurător sănătos a început să se accentueze la sfârșitul anilor 1960, când criza ecologică mondială, cauzată de acțiunea conjugată a unor multitudini de factori umani, în special a dezvoltării industriale și lipsei unei strategii clare de protecție a mediului prin aplicarea unor tehnologii cu un impact mai redus asupra mediului, a impus societatea internațională de a purcede la lucrări privind elaborarea unei concepții de protecție a mediului, de stopare și atenuare a consecințelor imprevizibile.

În viziunea unui grup de autori, necesitatea elaborării legislației în domeniul protecției componentelor de mediu s-a intensificat în cursul deceniului al șaselea al secolului al XX având la bază următoarele cauze: [8, p. 95]

a) creșterea alarmantă a amenințării împotriva mediului, comparativ cu perioada precedentă, astfel că gradul de amenințare asupra mediului era proporțional cu ritmul creșterii producției industriale și a generării de energie, iar mai târziu s-a stabilit același tip de relație între creșterea producției agricole și deteriorarea calității apei și a solului;

b) creșterea rapidă a interesului științific al comunității pentru problemele de mediu. Problema care se năștea în acel moment nu era numai cea de a elabora reglementări legale la nivel național, respectiv – legi administrative, civile și penale pentru protecția mediului, ci cea de a integra în mod logic aceste reglementări într-un sistem complet și complex, pluridisciplinar, căruia i s-a atribuit foarte curând denumirea de Legislația mediului.

Ținând cont de faptul că afectarea negativă a mediului din fiecare țară se datorează nu numai acțiunii unor factori aflați pe teritoriul statului respectiv, ci și unor surse de poluare ce se găsesc în afara granițelor, pe teritoriul altor state, precum și a existenței unui patrimoniu comun al întregii omeniri (atmosfera, râurile, mările și oceanele) ce impune adoptarea unor măsuri de reglementare a modului în care trebuie folosit acest patrimoniu, cu stabilirea drepturilor și obligațiilor fiecărui stat în parte, protecția și îmbunătățirea condițiilor de mediu a devenit pentru umanitate un obiectiv primordial, o sarcină a cărei realizare presupune nu numai eforturi materiale și organizatorice internaționale și naționale, ci și cristalizarea unor concepții științifice fundamentale, [10, p. 41] iar consacarea dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos poate fi tratată ca un instrument de realizare a obiectivului respectiv.

Declarația conferinței O.N.U. privind mediul uman de la Stockholm (1972), [6] care a stabilit o agendă mondială pentru mediul înconjurător, îndeosebi pentru țările dezvoltate, este privită ca primul document internațional care a proclamat implicit dreptul la un mediu înconjurător sănătos, stipulând că omul are un drept fundamental la libertate, egalitate și la condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare, precum și îndatorirea solemnă de a proteja și ameliora mediul pentru generațiile prezente și viitoare, prin împuternicirea Organizației Națiunilor Unite să ia direct măsuri pentru avertizarea din timp a oamenilor asupra efectelor vătămătoare ale agenților poluanți rezultați din însăși activitatea omenirii, pentru determinarea de detaliu a acumulării lor, înlesnind schimbul de informații internaționale în acest domeniu, mai ales în cazul unor țări mici sau încă în perioada de dezvoltare, care sunt în imposibilitatea de a-și institui programe proprii pentru protecția multilaterală a mediului ambiant, precum și a reducerii la valori minime posibile a eliminărilor în mediul ambiant de substanțe toxice periculoase și, în special, de substanțe persistente, cum ar fi metalele grele (mercurul, plumbul etc.) și compuși organici toxici utilizați ca pesticide.

Referitor la prevederile Declarației, E. Popescu este de părere că, deși importanța acestui document nu poate fi contestată, trebuie remarcat faptul că el nu recunoaște în mod direct un drept la mediu ca atare. Este vorba mai degrabă de o recunoaștere indirectă a acestuia, prin stabilirea legăturii între drepturile omului precum dreptul la viață și libertate și calitatea mediului înconjurător, subliniindu-se faptul că respectarea dispozițiilor în materie de mediu reprezintă o cerință pentru asigurarea unor condiții de viață satisfăcătoare, [11, p. 68] deoarece, în cadrul respectivei conferințe, a fost schițat un șir de recomandări, care vizează supravegherea factorilor de mediu, în scopul de a identifica și de a determina cantitativ modificările de importanță internațională, a aprecia efectele lor vătămătoare și a preveni oamenii asupra eventualelor crize de natură ecologică ce ar proveni din ele; desfășurarea unui complex de activități organizatorice privind protecția mediului ambiant, în scopul de a pregăti și pune în aplicare mijloacele științei și tehnicii umane pentru preservarea locurilor amenințate și pentru lichidarea pericolelor potențiale; precum și luarea de măsuri preventive generale, prin educație, specializare, informare publică și prin aranjamente de ordin organizatoric pe plan național și internațional. [3, p. 14]

Concepții și principii asemănătoare celor din Declarația conferinței O.N.U. privind mediul uman de la Stockholm (1972) au fost preluate și în formularea Declarației de la Rio din 1992, [5] adoptată în cadrul Conferinței Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvoltare, care a avut drept scop elaborarea strategiilor și măsurilor de combatere a degradării mediului pe plan internațional, în conținutul căreia se precizează că ființele umane au dreptul la o viață sănătoasă și productivă în armonie cu natura.

Protecția mediului înconjurător, care are ca obiectiv principal ocrotirea condițiilor de viață, a integrității fizice și psihice a persoanei umane poate fi sesizată și în prevederile Cartei Africane a Drepturilor Omului și ale Popoarelor (1981), [2] stipulând în art. 24 că „toate popoarele au dreptul la un mediu satisfăcător și global, propice dezvoltării lor;” în Convenția africană privind conservarea naturii și a resurselor naturale (2003) care prevede că „dreptul tuturor popoarelor la un mediu satisfăcător care favorizează dezvoltarea lor;” sau în Convenția O.N.U. cu privire la drepturile copilului (20 noiembrie 1989) care prevede în art. 24, alin. (2), lit. e) asigurarea „ca toate grupurile societății, în mod deosebit părinții și copiii, să fie informați cu privire la... avantajele salubrității mediului înconjurător și prevenirii de accidente...;” iar Convenția de la Aarhus (25 iunie 1998), [4] recunoaște și consacră atributele dreptului la un mediu sănătos, precum accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu, având ca punct de plecare și recunoașterea faptului că protecția adecvată a mediului este esențială pentru bunăstarea și exercitarea drepturilor fundamentale ale omului, incluzând însuși dreptul la viață.

Având în vedere „tinerețea” și caracterul sau universal, dreptul la un mediu înconjurător sănătos, în perioada anilor 70-90 ai sec. al XX-lea, s-a distins prin multitudinea experiențelor legislative și de reflexii doctrinare, care, dincolo de sis-

temele culturale, economice și sociale particulare, a condus la consacrarea lui în drepturile naționale, fie înscris expres în constituție așa cum trebuie să se întâmple în cazul unui drept fundamental, sau pe calea interpretării doctrinare.

Din considerentul că normele constituționale sunt generate și alimentate de realitatea social-politică și nu sunt limitate nici cantitativ și nici calitativ, fiind efectuate la necesitate modificări și completări cu reguli noi, existente cu statut de norme și principii fundamentale în alte ramuri ale dreptului, fie cu reguli desprinse din jurisprudența Curții Constituționale, sau ca rezultat al construcțiilor doctrinare elaborate în urma unor analize ale diferitelor procese, generate de fenomenul constituțional, ori, pur și simplu, cu reguli internaționale și regionale impuse de momentul istoric dat, procesul de constituționalizare a dreptului la un mediu înconjurător sănătos poate fi subînțeles ca o activitate de sporire cantitativă și calitativă a normelor constituționale în materialul drepturilor fundamentale, asigurându-se realizarea concordanței între sistemul normativ subordonat normelor consacrate prin Constituție, care poate fi realizată, la rândul său, în condițiile instituirii unor sisteme de control al constituționalității legilor și de garantare a supremației Constituției.

Prin urmare, constituționalizarea dreptului la un mediu înconjurător sănătos reprezintă rezultatul armonizării legislației naționale cu rigorile dreptului internațional și comunitar în domeniul protecției mediului și asigurării persoanei unui mod decent de viață neprimejdios pentru sănătatea sa.

BIBLIOGRAFIE

1. Ardeleanu A., Maior C., Grec M. Ecologie juridică. Arad: Editura „Vasile Goldiș” University Press, 2010, 142 p.
2. Carta Africană a Drepturilor Omului și ale Popoarelor, Nairobi, 27 iunie 1981, în vigoare la 21 octombrie 1986. În: „Drepturile omului în reglementări internaționale.” București: Editura Lumina-Lex, 1999. p. 647-666
3. Ciplea L. I., Ciplea A. Poluarea mediului ambiant. București: Editura Tehnica, 1978, 358 p.
4. Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la luarea deciziilor în domeniul mediului, Aarhus, 25 iunie 1998, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 346-XIV din 07.04.1999. În „Drepturile omului. Acte legislative internaționale și regionale.” Chișinău: Editura „Epigraf,” 2005, p. 103-123.
5. Declarația Conferinței O.N.U. pentru mediu și dezvoltare din 3-14 iunie 1992. [On-line]: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>> (vizitat la 15.03.2011).
6. Declarația Națiunilor Unite asupra mediului înconjurător, Stockholm, 16 iunie 1972, adoptată în cadrul Conferinței Națiunilor Unite asupra mediului de la Stocholm. [On-line]: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>> (vizitat la 15.03.2011).
7. Dușu M. Dreptul mediului, vol. I. București: Editura Economica, 1998, 404 p.
8. Manoliu M., Ionescu C., Nistoran D. Noțiuni de dreptul mediului înconjurător. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1996, 197 p.
9. Marton A., Iosip-Moș Șt. N. Protecția mediului. Timișoara: Editura Eurobir, 1997, 586 p.
10. Minea St. M. Dreptul mediului înconjurător și dezvoltarea durabilă. În: Analele Universității din Oradea, Seria Drept (anul III), Oradea, 1995, p. 41-46.
11. Popescu E. Dreptul mediului. Târgu Jiu: Editura Mapamond, 2003, 302 p.
12. Vrednic N., Guțu M. Din istoricul protecției mediului. În: Revista „Mediul ambiant,” 2004, nr. 5(16), p. 33-36.
13. Zamfir P., Trofimov I. Dreptul mediului. Partea Generală. Chișinău: Editura U.S.M., 1998, 176 p.

CONTROVERSE PRIVIND MUNCA DE NOAPTE A SALARIATELOR

Tatiana MACOVEI,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Today, social progress together with economic development and technological advancement have not only proved too „protective” laws to be wrong, but have seen women enter the workforce in massive numbers around the world. Yet debate still rages in many countries over the benefits or liabilities of special protective labour legislation for women. Evidence of the impact of night work on female reproductive health as presented in the current literature is inconclusive. Moreover, available evidence needs to be interpreted with caution, given the various limitations and inconsistencies among

the studies in the measurement of night-work exposure and shift-work patterns. Studies that focus specifically on night work are needed to facilitate an understanding of the impact of circadian disruption on the reproductive health of women undertaking night work.

Este sau nu munca de noapte periculoasă pentru femei? Aceasta este întrebarea la care vom încerca să răspundem în cadrul acestei investigații.

În sensul Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 89/48 privind munca de noapte a femeilor care lucrează în industrie, [1] termenul „noapte” înseamnă o perioadă de, cel puțin, 11 ore consecutive, cuprinzând un interval fixat de autoritatea competentă, de cel puțin 7 ore consecutive, cuprins între orele 10 seara și 7 dimineața; autoritatea competentă va putea să prescrie intervale diferite pentru diferite regiuni, industrii, întreprinderi sau ramuri industriale sau de întreprinderi, dar, înainte de a stabili un interval începând după ora 11 seara, va consulta organizațiile de patroni și muncitori interesate.

Potrivit legislației naționale, se consideră muncă de noapte munca prestată între orele 22.00 și 06.00. Atragerea femeilor la munca de noapte trezește discuții în literatura de specialitate, precum și în viața cotidiană. Autorul român Ion Traian Ștefănescu consideră că, în principiu, nu sunt rațiuni științifice pentru ca munca femeilor în timpul nopții să fie interzisă (cu excepția femeilor gravide, a lăuzelor sau a celor care alăptează). Într-adevăr, factorii care afectează capacitatea de a tolera munca de noapte sunt, potrivit studiilor întreprinse de către Organizația Internațională a Muncii, independenți de sex, cu excepția maternității. Așadar, ca regulă, menținerea unui tratament specific pentru femei este anacronică, manifest discriminativ și neștiințific. [2, p. 68]

Însă tot mai multe studii arată că există o legătură între munca în ture de noapte și cancerul mamar. Așa că sindicatul asistentelor din Danemarca cere adoptarea unor legi care să le protejeze. Danemarca este unica țară din lume care a recunoscut oficial legătura dintre munca de noapte și cancerul mamar, după ce 60 de femei daneze au primit compensații pentru că s-au îmbolnăvit de cancer la sân după ce au lucrat timp de 5-6 nopți pe lună timp de 20 de ani. [3] Danemarca este singura țară din lume în care cancerul la sân care rezultă din munca în schimburi este recunoscut ca un accident la locul de muncă. [4]

Femeile care muncesc în tura de noapte prezintă un risc crescut de a dezvolta cancer de sân, ne anunță oamenii de știință francezi care au implicat în cercetarea lor 2.500 de femei, pe care le-au ținut sub observare timp de 3 ani. [5] Studii similare efectuate în Franța au stabilit că riscul de a dezvolta cancer mamar s-a dovedit a fi cu 30% mai mare la femeile care au lucrat noaptea, comparativ cu cele care nu au lucrat niciodată în timpul orelor de somn. Mai mult decât atât, acest risc s-a dovedit a fi semnificativ mai mare la femeile care și-au pierdut nopțile mai mult de 4 ani sau la cele care lucrează mai puțin de 3 nopți pe săptămână – pentru că acest program perturbă în cea mai mare măsură alternanța noapte – zi.

Alte studii efectuate în Marea Britanie arată că munca în schimburi de noapte afectează fertilitatea femeilor. Această dată arată datele unui studiu realizat de oamenii de știință de la Universitatea Southampton din Marea Britanie. Cercetătorii au analizat starea de sănătate a 100 mii de femei. Potrivit lor, persoanele care lucrează în ture de noapte au cu aproximativ 80 la sută mai puține șanse de a rămâne însărcinate. Totodată, la 29 la sută dintre acestea a fost înregistrat un risc mai ridicat de avort spontan. Cercetarea arată că problemele legate de lucrul în schimburi de noapte sunt cauzate de apariția unor disfuncționalități în ceea ce privește ceasul biologic al organismului [6].

În 2010, *International Agency for Research on Cancer* a anunțat că perturbările ritmului circadian ar putea avea efect cancerigen. Ritmul circadian sau ceasul intern al organismului reglează alternanța noapte – zi, somn – stare de veghe și controlează numeroase funcții biologice. La persoanele care lucrează pe timpul nopții sau din alte varii motive nu pot să respecte zilnic același program de odihnă, ritmul circadian este alterat. [5]

Dar ce spune legea? Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 89/48 privind munca de noapte a femeilor care lucrează în industrie [1] (această convenție nu este ratificată de Republica Moldova) prevede:

a) art. 3 – femeile, fără deosebire de vârstă, nu vor putea fi folosite în timpul nopții în nicio întreprindere industrială, publică sau particulară și în nicio unitate a acestor întreprinderi, cu excepția întreprinderilor unde sunt folosiți numai membrii aceleiași familii;

b) art. 4 și 5 instituie excepții de la art. 3 al convenției și dispun că art. 3 nu va fi aplicat:

- în caz de forță majoră, când într-o întreprindere se produce o întrerupere a exploatarei care nu se poate prevedea și care nu are caracter periodic;

- în cazul în care munca se efectuează, fie la materii prime, fie la materii în stare de preparare, susceptibile alterării foarte rapide și când această muncă este necesară pentru a salva aceste materii de la o pierdere inevitabilă;

- când, din cauza unor împrejurări deosebit de grave, interesul național cere, interzicerea muncii de noapte a femeilor va putea fi suspendată printr-o hotărâre a guvernului în urma consultării organizațiilor de patroni și muncitori interesate, iar această suspendare va trebui să fie notificată Directorului general al Biroului Internațional al Muncii, de către guvernul interesat, în raportul său anual privind aplicarea convenției.

c) art. 8 prevede că prezenta convenție nu se aplică:

- femeilor care dețin posturi de conducere sau cu caracter tehnic și care implică o răspundere;
- femeilor ocupate în serviciu de igienă și sănătate și care nu efectuează normal o muncă manuală.

Autorii români Alexandru Athanasie și Oana Cazan afirmă că se încalcă principiul egalității de tratament, interdicția privind munca de noapte a femeilor, dacă munca de noapte este autorizată pentru bărbați. [7, p. 52]

Reglementările naționale în domeniul muncii de noapte a femeilor prevăd că nu pot fi atrase la munca de noapte doar femeile gravide și cele aflate în concediul postnatal. Ceea ce putem constata la momentul de față este că, potrivit gândirii juridice naționale, munca de noapte nu prezintă pericol pentru femei și în viitorul apropiat asemenea interdicții nu vor fi statuate în legislația națională, pentru că dacă Republica Moldova dorea acest fapt, această convenție a Organizației Internaționale a Muncii ar fi fost ratificată. La momentul dat considerăm că este prematur de a ne pronunța asupra necesității interzicerii muncii de noapte pentru femei, deoarece societatea nu este pregătită pentru asemenea schimbări și, nu în ultimul rând, aceasta ar putea trezi discuții privind discriminarea bărbaților.

Codul Muncii al Republicii Moldova prevede că nu se admite atragerea la munca de noapte a femeilor gravide și a femeilor aflate în concediul postnatal (art. 103 CM). În această ordine de idei, trebuie să enunțăm o inadverență comisă de legiuitorul național atunci când indică că salariile aflate în concediul postnatal nu pot fi atrase la anumite munci. Precizăm că concediul postnatal reprezintă partea componentă a concediului de maternitate și, din punct de vedere temporal, el începe să curgă după naștere. Pe perioada concediului postnatal, ca parte componentă a concediului de maternitate, contractul individual de muncă este suspendat în circumstanțe ce nu depind de voința părților în temeiul art. 76, lit. a) CM și deci femeile date nu prestează muncă în această perioadă. Astfel, indicarea de către legiuitor a interzicerii atragerii femeilor aflate în concediul postnatal la anumite munci sunt prevederi „moarte” și din aceste considerente propunem *de lege ferenda* excluderea din conținutul Codului Muncii a sintagmei „femei aflate în concediul postnatal” în cazurile în care se indică că aceste femei nu pot fi atrase la o serie de munci. Cu toate acestea, noi vom folosi sintagma „femei aflate în concediul postnatal” cu referire la muncile care le sunt interzise, deoarece astfel „am rupe textul legal pe bucăți” și aceasta ar putea produce confuzii.

O viziune diferită privitor la munca de noapte a femeilor însărcinate, a femeilor care au născut recent sau a celor care alăptează ne oferă Carta Socială Europeană (revizuită) [8] care în art. 8, pct. 4 prevede: în vederea asigurării exercitării efective a dreptului lucrătoarelor la protecția maternității, părțile se angajează să reglementeze munca de noapte a femeilor însărcinate, a femeilor care au născut recent sau a celor care își alăptează copiii. În acest context autorii români Alexandru Athanasie și Oana Cazan afirmă că „conform art. 8 (4) din Cartă, legislațiile naționale nu trebuie să interzică în mod absolut prestarea muncii în timpul nopții de către aceste persoane. În schimb, utilizarea muncii de noapte în cazul femeilor aflate în aceste situații trebuie limitată, după cum urmează: autorizarea muncii de noapte doar în cazuri de necesitate legate de condițiile specifice de lucru, de organizarea serviciului în interesul întreprinderii, precum și autorizarea muncii de noapte de către Inspekția Muncii. [7, p. 43]

Aceeași abordare se regăsește și în legislația României, care la art. 128, alin. (2) Codul Muncii prevede: femeile gravide, lăuzele și cele care alăptează nu pot fi obligate să presteze munca de noapte. Nicolae Voiculescu, [9, p. 144] conchide în acest context, că dacă există acordul lor, ele pot fi repartizate la astfel de activități.

Deci privind în mod prospectiv ne putem aștepta ca în viitorul nu foarte îndepărtat și în legislația Republicii Moldova să fie instituită posibilitatea ca salariile gravide, cele care au născut de curând și cele care alăptează să fie atrase la munca de noapte. Punctul nostru de vedere față de o astfel de evoluție este unul negativ, deoarece sănătatea femeii gravide și a viitorului copil depinde în mare parte de condițiile de muncă ale gravidei, cu atât mai mult cu cât se știe faptul că munca de noapte este dăunătoare organismului uman și poate crea probleme de sănătate pe termen lung.

În situația în care la angajarea în câmpul muncii la o muncă de noapte salariați nu erau gravide, dar a devenit ulterior gravidă, aceasta trebuie să fie transferată de la munca de noapte la munca de zi. În acest caz se vor aplica dispozițiile art. 250 al Codului Muncii transferul la o muncă mai ușoară a femeilor gravide.

Potrivit art. 159 al Codului Muncii al Republicii Moldova pentru munca prestată în program de noapte se stabilește un adaos în mărime de, cel puțin, 0,50 la sută din salariul de bază pe unitate de timp. În situația în care oricare alt salariat ar trece de la munca de noapte la munca de zi acesta ar pierde dreptul la salarizarea suplimentară enunțată mai sus, însă salariați gravide care va fi transferată de la munca de noapte la munca de zi, va beneficia de prevederile speciale enunțate în art. 250 CM intitulat „transferul la o muncă mai ușoară al femeilor gravide și al femeilor care au copii în vârstă de până la 3 ani”, care la alin. (1) prevede: femeilor gravide și femeilor care alăptează li se acordă, prin transfer sau permutare, în conformitate cu certificatul medical, o muncă mai ușoară, care exclude influența factorilor de producție nefavorabili, menținându-li-se salariul mediu de la locul de muncă precedent. Un argument în plus pentru aplicarea art. 250 CM este că munca de noapte, prin natura sa, este dăunătoare, iar transferul de la munca de noapte la cea de zi reprezintă în sine un transfer la o muncă mai ușoară și din aceste motive salariați trebuie să i se mențină salariul.

În Codul Muncii sunt prevăzute cazurile când munca de noapte va fi efectuată doar cu acordul salariatului. Astfel, unul dintre părinții (tutorele, curatorul) care au copii în vârstă de până la 6 ani sau copii invalizi, persoanele care îmbină concediile pentru îngrijirea copilului cu activitatea de muncă pot presta muncă de noapte numai cu acordul lor scris. Totodată, angajatorul este obligat să informeze în scris salariați menționați despre dreptul lor de a refuza munca

de noapte. Această prevedere a Codului Muncii este neutră din punct de vedere gender, respectiv dacă o femeie se regăsește în situațiile enunțate mai sus, ea va putea să presteze munca de noapte doar cu acordul ei.

În concluzie, afirmăm că, la moment, reglementările naționale admit atragerea la munca de noapte a femeilor, cu excepția celor gravide și a celor care alăptează. Nu credem că în viitorul apropiat vor fi adoptate norme ce vor interzice atragerea la munca de noapte a femeilor, deoarece cercetările medicale efectuate în diferite state care indică asupra efectului negativ al muncii de noapte asupra sănătății femeilor, în special o predispunere sporită pentru cancer mamar sau probleme de infertilitate, nu sunt luate în serios de factorii de decizie. Pentru legiuitori este mai convenabilă actuala stare de lucruri, deoarece o eventuală interdicție de a atrage la munca de noapte a femeilor vor trezi discuții serioase privind discriminarea bărbaților, pentru că cert e faptul că munca de noapte este periculoasă atât pentru femei, cât și pentru bărbați.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 89 din 17.06. 48 privind munca de noapte a femeilor care lucrează în industrie, adoptată la San Francisco de către conferința generală a Organizației Internaționale a Muncii.
2. Ion Traian Ștefănescu, Dreptul muncii. București, Lumina Lex, 2003, p. 68.
3. <http://stirileprotv.ro/csid/sanatate/munca-in-ture-de-noapte-favorizeaza-aparitia-cancerului-mamar.html> (vizitat: 04.02.14).
4. <http://www.costelgilca.ro/legislatie/document/832/conventie-4-din-1919-privind-munca-de-noapte-a-femeilor.html>
5. <http://www.csid.ro/health/sanatate/femeile-care-muncesc-noaptea-au-un-risc-crescut-de-cancer-de-san-9765456/> (vizitat: 26.02.14).
6. http://www.publika.md/munca-in-schimburi-de-noapte--periculoasa-pentru-fertilitatea_femeilor_1487521.html(vizitat: 04.02.14).
7. Athanasiu A., Cazan O. Piața muncii, între eficiență economică și echitate socială. Legislația muncii – prezent și viitor. București, 2012, p. 633.
8. Carta Socială Europeană (revizuită), 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.
9. Voiculescu N. Dreptul muncii, reglementări interne și comunitare. București: Rosetti, 2003, p. 391.

RELEVANȚA CORELAȚIEI SISTEM LEGISLATIV - SISTEM AL DREPTULUI PENTRU PERFEȚIONAREA SISTEMULUI JURIDIC

Parascovia POALELUNGI,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Systematization of legal acts, it is envisaged primarily, needs improvement and development of law and, above all, laws and systematic processing of existing normative acts, grouping them according to certain criteria allow to be detected and removed in time some contradictions of acts are established and eliminated loopholes in law helps in choosing the most effective methods of regulating social relations in each particular case.

Din câte cunoaștem, sistemul de drept în Republica Moldova este romano-germanic, pentru care preponderență are legea scrisă, totodată, fiindu-i specifică existența codurilor, în toate statele sistemului de drept continental există constituții scrise ale căror norme juridice dispun de forță juridică supremă în stat. Pe baza constituțiilor și în conformitate cu ele sunt adoptate celelalte legi și acte normative subordonate lor. Drept titlu de exemplu pot servi prevederile Constituției Republicii Moldova în acest sens, și anume: „Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă; nicio lege și niciun alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.” [1]

Pentru ca actele normative în vigoare să corespundă condițiilor economice și sociale, este necesar ca legislația să fie examinată permanent. În procesul dezvoltării societății legislația este supusă unor perfecțiuni determinate de cerința socială actuală și de perspectivă.

Profesorul Gheorghe Avornic menționa că prin sistematizarea actelor normative se are în vedere, în primul rând, necesitatea perfecționării și dezvoltării dreptului și, înainte de toate, a legilor, iar prelucrarea sistematică a actelor nor-

mative existente, gruparea lor după anumite criterii permit să fie constatate și înlăturate la timp unele contradicții dintre acte, să fie stabilite și eliminate lacunele în drept, ajută la alegerea celor mai eficace metode de reglementare a relațiilor sociale în fiecare situație concretă. [2] Legea devine, totodată, un important factor catalizator, sprijinind procesul dezvoltării sociale.

Pentru aceasta perfecționarea și sistematizarea legislației trebuie să constituie o preocupare permanentă a organelor de stat.

În cadrul acțiunii de reexaminare a legislației, când se procedează la concentrarea într-un act unic a unor dispoziții normative din mai multe acte devine necesar să se ia în considerație, pe lângă obiectul materiei respective, și legăturile organice existente între actele ce urmează a fi reunite.

În procesul de perfecționare a dreptului, de popularizare a legislației și asigurarea accesibilității actelor normative pentru populație, este necesară sistematizarea legislației (de exemplu, codificarea și încorporarea acesteia).

Alături de activitatea legislativă a Parlamentului, practic, toate organele de stat îndeplinesc o activitate normativă, adică emit acte cu caracter normativ, iar în unele cazuri chiar și unele organizații, instituții nestatale adoptă, în limitele competenței lor, acte cu caracter normativ.

Așadar, locul pe care fiecare act normativ îl ocupă în ierarhia izvoarelor de drept din Republica Moldova, aceasta depinde în cea mai mare măsură de forța lui juridică și autoritatea organului de stat care îl emite în cadrul sistemului autorităților publice. Iar supremația legii și apărarea legalității la orice nivel social trebuie acceptate și respectate de toate organizațiile, instituțiile statului, funcționarii publici, indivizii și grupurile sociale, întrucât reprezintă principala garanție de realizare și menținere a ordinii sociale și normative și de protejare a principalelor drepturi și libertăți individuale. Nevoia societății la adoptarea unui sau altui act normativ este determinată de nivelul de dezvoltare a acesteia. Totodată, este de menționat că un factor important ce ține de calitatea normelor juridice adoptate, depinde de nivelul de conlucrare între organele emitente și organele care le pun în aplicare, iar de la caz la caz, organele emitente ar fi bine să concluzioneze și cu cercetătorii științifici în domeniu. Calitatea actului normativ adoptat depinde de conștiința celor care doresc adoptarea, aplicarea și realizarea în societate a acestuia.

În dreptul internațional, creatori ai normelor juridice sunt statele și, în anumite limite, alte entități internaționale. Normele de drept internațional public sunt consacrate prin anumite forme specifice recunoscute de comunitatea statelor ca fiind izvoare de drept.

Prin izvoarele dreptului internațional se înțeleg mijloacele juridice de exprimare a normelor de conduită rezultate din acordul de voință a două sau mai multe state ori alte subiecte de drept internațional.

Practica relațiilor internaționale a creat de-a lungul istoriei, iar știința dreptului a consacrat mai multe categorii de instrumente prin care anumite norme ale societății umane capătă caracter de norme de drept internațional sau prin care se creează noi asemenea norme.

O enumerare oficială a izvoarelor dreptului internațional a fost făcută pentru prima oară în Statutul Curții Permanente de Justiție, și anume:

- convențiile internaționale, fie generale, fie speciale, care stabilesc reguli recunoscute în mod expres de statele aflate în litigiu;
- cutuma internațională, ca dovadă a unei practici generale acceptată ca reprezentând dreptul;
- principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate;
- hotărârile judecătorești și doctrina celor mai calificați specialiști în dreptul public ai diferitelor națiuni, ca mijloace auxiliare de determinare a regulilor de drept.

Enumerarea făcută în Statutul Curții Internaționale de Justiție, cunoscută și drept **Curtea Mondială**, [3] nu este însă exhaustivă. Ea exprimă doar sursele pe care se întemeiază Curtea însăși, în adoptarea propriilor hotărâri, cele mai importante izvoare de drept internațional, enumerate în ordinea ponderii acestora, dar nu și singurele existente.

Doctrina și practica dreptului internațional contemporan au stabilit că, în anumite limite și condiții, dreptul internațional se bazează și pe alte izvoare, cum ar fi actele adoptate de organizațiile internaționale, actele unilaterale ale unor state susceptibile a produce unele efecte juridice în raporturile cu alte state sau legea internă a statelor, iar în literatura de specialitate se poartă discuții și cu alte posibile izvoare ale dreptului internațional public.

Republica Moldova, în aplicarea legilor sale interne asupra subiecților de drept, a aderat doar la acte internaționale ca tratate, convenții, pacte etc. Prin urmare, tratatul internațional constituie cel mai important izvor al dreptului internațional contemporan, atât datorită clarității cu care exprimă normele de drept, tehnici sofisticate și precise folosite, cât și frecvenței utilizării sale, în cazurile necesare.

Totodată, în literatura de specialitate, tratatul poate fi definit ca forma expresă de manifestare a acordului de voință dintre două sau mai multe state, ori alte subiecte de drept internațional, încheiat în formă scrisă și guvernat de dreptul internațional în scopul de a crea, a modifica sau a abroga normele de drept internațional. [4]

Potrivit prevederilor capitolului IX, „Asistență juridică internațională în materie penală”, din prezentul cod de procedură penală în vigoare de la 14 martie 2003, art. 531, reglementarea juridică a asistenței juridice internaționale, punctul, (1) Raporturile cu țările străine sau curțile internaționale referitoare la asistența juridică în materie penală sunt reglementate de prezentul capitol și de prevederile Legii cu privire la asistența juridică internațională în materie penală. Dispozițiile tra-

tatelor internaționale la care Republica Moldova este parte și alte obligații internaționale ale Republicii Moldova vor avea prioritate în raport cu dispozițiile prezentului capitol. [5] Asistența juridică internațională reprezintă sprijinul reciproc pe care și-l acordă statele în activitatea de descoperire, judecare și pedepsire a infractorilor. Această activitate se realizează în temeiul prevederilor legii procesual-penale, a tratatelor internaționale, încheiate de stat ori pe bază de reciprocitate.

După declararea independenței, Republica Moldova a devenit subiect de drept internațional, inclusiv în domeniul asistenței juridice internaționale în materie penală. Republica Moldova a încheiat tratate bilaterale internaționale de asistență juridică și a aderat la tratate multilaterale în acest domeniu. [6] Iar potrivit codului de procedură civilă în vigoare, și anume în temeiul prevederilor art. 467-486 din 12 iunie 2003, „hotărârile judecătorești străine, inclusiv tranzacțiile, sunt recunoscute și se execută de plin drept în Republica Moldova fie dacă astfel prevede tratatul internațional la care Republica Moldova este parte, fie pe principiul reciprocității în ceea ce privește hotărârile judecătorești străine; în sensul prezentului capitol, prin hotărâre judecătorească străină se înțelege o hotărâre pronunțată în pricină civilă de o judecată de drept comun sau de o judecată specializată pe teritoriul unui alt stat, precum și sentința penală privind repararea prejudiciului cauzat prin infracțiune.” [7] Alin. (3), art. I al Codului Familiei al Republicii Moldova, din 26.04.2001, sunt stipulate următoarele prevederi: „Dacă există divergențe între prezentul cod și convențiile și tratatele ce reglementează relațiile familiale, la care Republica Moldova este parte, au prioritate reglementările internaționale.” [8]

Un rol deosebit în promovarea legiferării internaționale prin diverse forme de tratate revine Organizației Națiunilor Unite, a cărei Cartă, act fundamental cu caracter constituțional în relațiile dintre statele-membre, instrumental juridic cel mai important în relațiile dintre state, promovează relații bazate pe cooperare între toate țările lumii, în cele mai variate domenii de interes internațional.

O caracteristică a vieții internaționale contemporane în acest domeniu o constituie creșterea exponențială a tratatelor multilaterale sau cu caracter universal, la care participă un număr mare de state sau care sunt deschise participării tuturor statelor lumii.

Condițiile de intrare în vigoare a tratatelor depinde de caracterul acestora. Ratificarea tratatelor internaționale de către Republica Moldova se efectuează doar prin lege, după care organul competent se ocupă de implementarea prevederilor acestuia în actele normative interne. De exemplu, România aplică direct prevederile tratatelor, după ratificare, fără o procedură în plus de implementare în legile naționale a prevederilor internaționale.

În literatura de specialitate sunt sistematizate următoarele forme de intrare în vigoare a tratatelor pentru statele semnatare:

- tratatele care nu trebuie să fie supuse ratificării intră în vigoare din momentul în care statele semnează actele necesare;

- tratatele supuse ratificării intră în vigoare în momentul schimbului instrumentelor de ratificare în cazul celor bilaterale, dacă statele nu au convenit alt termen. [9]

Efectele juridice ale tratatelor se pot grupa în trei categorii în funcție de:

- obligația statelor semnatare de a pune în aplicare și de a respecta prevederile acestuia;

- valabilitatea tratatelor în timp;

- întinderea în spațiu a efectelor, între părțile contractante și față de terți.

Deci un tratat internațional, odată ce a fost încheiat, angajează juridic părțile contractante și trebuie să fie respectat în mod strict și cu bună-credință de către acestea. Respectarea cu bună-credință a tratatelor și a oricăror obligații asumate nu este numai un principiu în materie de tratate, ci și un principiu fundamental al dreptului internațional consacrat și de Carta O.N.U., care la art. 2, pct. 2 prevede că membrii organizației trebuie să-și îndeplinească cu bună-credință obligațiile pe care și le-au asumat.

Tratatul internațional încheiat are efecte numai pentru viitor, el aplicându-se situațiilor care apar sub imperiul prevederilor sale, posterior momentului intrării în vigoare. Efectele tratatului se produc, de regulă, între părțile contractante. După cum am menționat, în legislația Republicii Moldova și a altor state din sistemul romano-germanic, de obicei, se stabilește un raport ierarhic între legea internă și tratatul internațional.

Odată cu ratificarea tratatelor internaționale de către state, acestea pot să-și stabilească anumite rezerve de aplicare a acestuia. Republica Moldova este unul din statele care a ratificat, la 12 septembrie 1997, Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, din 04.11.1950, la care a și stabilit rezerve privind teritoriul Transnistriei, pe motiv că este imposibil de a fi supravegheat, în scopul asigurării respectării drepturilor prevăzute de convenție.

Însă este prea puțin de a recunoaște normele de drept internațional. Principalul este de a elabora mecanismul necesar de protecție a drepturilor omului, la baza căruia trebuie să fie un sistem judiciar independent și eficient, un legislativ democratic și protector și autorități administrative accesibile care pot fi supuse controlului în orice caz necesar.

Alături de organele care vin direct în subordonarea statului, mai trebuie să activeze eficient asemenea instituții, cum ar fi Centrul pentru Drepturile Omului, mass-media, organizațiile neguvernamentale, funcționând independent pentru a monitoriza și a promova drepturile omului. Cunoașterea standardelor unanim recunoscute în statele democratice este o condiție absolut necesară pentru realizarea cu succes a normelor de drept internațional. Prin aceasta putem menționa că niciodată nu poate fi respectat pe deplin ceea ce nu este cunoscut suficient.

În acest context, considerăm binevenită ideea Republicii Moldova, atunci când aderă la un tratat internațional anu-

me, indiferent de domeniul de reglementare a acestuia, asigură interesul cetățeanului de rând, iar interesul cetățeanului asigură interesul statului democratic și de drept în devenirea și dezvoltarea sa continuă.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. I, art. 7.
2. Avornic Gheorghe. Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume), vol. II. Chișinău, 2010, 577 p., pag. 84.
3. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Curtea_Interna%C8%9Bional%C4%83_de_Justi%C8%9Bie>.
4. Crețu V. Dreptul internațional public. Universitatea Spiru Haret II, Ed: Fundația - România de Măine, București, 1999, pag. 45, 343 p.
5. Codul de Procedură Penală // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 din 05.11.2013, art. 699, în vigoare dela 12.06.2003.
6. Dolea Igor, Roman Dumitru, Vizdoagă Tatiana, Sedlețchi Iurie, Șterbeț Valeria, Rotaru Vasile, Botezatu Raisa, Cerbu Adrian, Ursu Sergiu, Erjiu Ecaterina. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova. Comentariu. Ed. a II-a, Chișinău, 2005, 767 p.
7. Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115 din 12.06.2003, pag. 115-126.
8. Codul Familiei al Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-48/210 din 26.04.2001, pag. 70-75.
9. Crețu V. Dreptul internațional public. Universitatea Spiru Haret II, București: Ed. Fundația - România de Măine, 1999, pag. 45, 343 p.

GUVERNUL ȘI CANCELARIA DE STAT CA SUBIECTI CU DREPT DE SESIZARE ÎN INSTANȚA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Călin TOMULEȚ,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

La supervision de l'administration publique reste un des problèmes les plus débattus dans la doctrine autochtone. Le Gouvernement, selon les stipulations constitutionnelles et la Loi sur le Gouvernement, est habilité à procéder au control administratif des autorités publiques centrales et locales en tant qu'autorité de l'administration publique. La Loi concernant l'administration publique locales établit la responsabilité de la Chancellerie d'Etat d'effectuer l'inspection administrative de l'activité des autorités administratives publiques locales, mission accomplie directement par la Chancellerie d'Etat où par ses agences territoriales, dirigées par les représentants du Gouvernement sur le terrain. L'auteur examine dans cet étude une des formes de control et tout particulièrement la saisie de l'instance judiciaire par le Gouvernement et la Chancellerie d'Etat afin d'annuler les actes administratifs, considérés comme contraires à la Loi, émis par les autorités publiques.

Administrația publică reprezintă cel mai vast și cel mai diversificat sistem de organe cu cele mai diverse forme de organizare, coordonare și control asupra diferitelor sectoare. Realizarea efectivă a misiunilor ce revin administrației publice, în concordanță cu cerințele și necesitățile societății, presupune desfășurarea unui amplu proces administrativ de organizare a executării și de executare la concret a legii. Asigurarea respectării legii, ca formă juridică ce îmbracă valorile politice, reclamă existența unor factori cu caracter autoreglator, atât la nivelul structurii administrative interne, cât și al celei externe. Așadar, necesitatea instituirii controlului asupra sistemului administrației publice derivă, în principal, din însăși rațiunea organizării și funcționării acesteia în cadrul statului, și anume: din misiunea de realizare la concret a valorilor politice exprimate în lege. Însăși subordonarea administrației publice față de puterea politică care îi prescrie conduita și îi stabilește scopurile, furnizându-i și mijloacele adecvate, determină intervenția unor forme de control asupra structurii generale a administrației publice.

Legea contenciosului administrativ [2, art. 1] reglementează una din modalitățile de control asupra administrației publice. Guvernul, conform prevederilor art. 5 din Legea contenciosului administrativ, este subiect cu drept de sesizare

a instanței de contencios în condițiile Legii privind administrația publică locală. Guvernul, conform prevederilor constituționale [1, art. 96] și celor din Legea cu privire la Guvern, [4, art. 19] este autoritatea care asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice, precum și asigură legalitatea, ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor. Pentru realizarea atribuțiilor menționate, Guvernul dispune de împuterniciri să exercite controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice centrale și locale în virtutea poziției sale de conducător al administrației publice.

Din cele menționate este clar că Guvernul poate să exercite și exercită controlul asupra administrației publice locale. Dreptul Guvernului de a realiza controlul administrativ asupra administrației publice locale este prevăzut în art. 19 al Legii cu privire la Guvern, care stipulează că „Guvernul promovează în viață și exercită controlul asupra respectării și executării legilor Republicii Moldova, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului de către organele administrației publice locale”. În acest sens, o importanță majoră are respectarea principiilor controlului administrativ prevăzute de Legea administrației publice locale în vederea protecției autonomiei locale de care dispun autoritățile administrației publice locale.

Executivul poate exercita nemijlocit un control de legalitate asupra activității autorităților administrației publice sau prin intermediul Cancelariei de Stat și al oficiilor sale teritoriale conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu. De asemenea, Guvernul poate exercita și un control de oportunitate care vizează modul de realizare a competențelor delegate de către stat autorităților administrației publice locale. În vederea asigurării legalității, Guvernul dispune de dreptul de a contesta hotărârile autorităților administrației publice locale, dacă ele contravin legislației. [4, art. 19, alin. (4)] Acest drept se regăsește și în prevederile Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale [5, art. 78] potrivit cărora în cazul în care actele normative ale autorităților administrației publice locale nu sunt conforme legislației în vigoare, Guvernul sau un alt organ abilitat le supune procedurii de contestare, în condițiile legii.

Referitor la dreptul Guvernului de a sesiza direct instanța de contencios administrativ, sunt relevante prevederile Legii administrației publice locale. [3] Astfel, art. 25, alin. (1) al acesteia stabilește că consiliul local poate fi dizolvat înainte de expirarea termenului, dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcau grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare, iar în situația respectivă Guvernul, în conformitate cu alin. (2) al aceluiași articol, este în drept să se adreseze în instanță de judecată pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea consiliului local.

Aceeași situație de dizolvare, numai că pentru consiliul raional, este prevăzută la art. 48, alin. (1) al Legii privind administrația publică locală, iar alin. (2) al acestui articol reglementează expres dreptul Guvernului de a se adresa în instanța de judecată pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea consiliului raional.

Chiar dacă Legea privind administrația publică locală utilizează în art. 25 și în art. 48 sintagma „instanța de judecată”, în situațiile respective Guvernul sesizează anume instanța de contencios administrativ, fapt prevăzut de Legea contenciosului administrativ, și anume în art. 7, alin. (2): „În baza legislației cu privire la administrația publică locală, judecătorii soluționează cererile privind constatarea circumstanțelor care justifică suspendarea activității consiliului local.”

Cancelaria de Stat reprezintă o altă autoritate care a fost învestită de lege cu competența de a acționa pentru restabilirea legalității compromise prin actele administrative.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18.12.2009 [6] au fost instituite 10 oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat și stabilite unitățile administrativ-teritoriale deservite și anume:

Tabelul 1

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat

Nr. d/o	Oficiul	Sediul	Unitățile administrativ-teritoriale deservite
1.	Oficiul teritorial Cahul	or. Cahul	Cahul, Cantemir, Taraclia
2.	Oficiul teritorial Edineț	or. Edineț	Edineț, Briceni, Dondușeni, Ocnița
3.	Oficiul teritorial Soroca	or. Soroca	Drochia, Soroca, Florești
4.	Oficiul teritorial Hîncești	or. Hîncești	Hîncești, Leova, Cimișlia, Basarabeasca
5.	Oficiul teritorial Orhei	or. Orhei	Orhei, Rezina, Șoldănești, Telenești
6.	Oficiul teritorial Ungheni	or. Ungheni	Ungheni, Nisporeni, Călărași
7.	Oficiul teritorial Chișinău	mun. Chișinău	Chișinău, Criuleni, Dubăsari, Ialoveni, Strășeni
8.	Oficiul teritorial Bălți	mun. Bălți	Bălți, Fălești, Glodeni, Rîșcani, Sîngerei

9.	Oficiul teritorial Căușeni	or. Căușeni	Anenii Noi, Căușeni, Ștefan Vodă
10.	Oficiul teritorial Comrat	or. Comrat	Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Gagauz-Yeri)

Cancelaria de Stat și oficiile sale teritoriale pot sesiza instanța fie în urma realizării controlului administrativ asupra administrației publice locale, fie sesizează instanța în mod direct.

Referitor la controlul exercitat de Cancelaria de Stat și de oficiile sale teritoriale asupra activității administrației publice locale, menționăm ca acestea exercită un control de legalitate obligatoriu, facultativ sau controlul în baza solicitărilor.

Controlului obligatoriu exercitat de Cancelaria de Stat sunt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale:

- 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 lei - în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii lei - în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea;
- f) actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale.

În conformitate cu Legea privind administrația publică locală controlul facultativ este realizat de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat asupra oricărui act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu în termen de 30 de zile de la data primirii listei actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă, prezentată de secretarul consiliului.

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat pot fi solicitate în vederea exercitării controlului de legalitate de către:

- consiliul local de nivelul întâi sau al doilea în vederea verificării legalității oricărui act adoptat de autoritatea executivă respectivă în cazul în care consideră că acesta este ilegal;
- primarul, președintele raionului sau secretarul pentru realizarea unui control al legalității asupra deciziilor consiliului local, dacă consideră că sunt ilegale;
- orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a administrației publice locale.

Dacă în urma controlului efectuat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, acesta notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. În cazul în care autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, în termenele prevăzute de Legea privind administrația publică locală, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat 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.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat sesizează în mod direct instanța de contencios administrativ în cazul în care consideră că actul poate avea consecințe grave, în scopul prevenirii unei pagube iminente, informând de îndată autoritatea locală emitentă. Altă situație în care oficiul teritorial al Cancelariei de Stat se adresează în instanță de contencios administrative este pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea, după caz, a consiliului local sau a consiliului raional [art. 25, alin. (2) și art. 48, alin. (2) din Legea privind administrația publică locală].

În tabelul de mai jos este relatată evoluția sesizărilor instanțelor de contencios administrativ în anii 2010 – 2012 de către Cancelaria de Stat și oficiile sale teritoriale.

Tabelul 2

**Numărul sesizărilor instanțelor de contencios administrativ
în anii 2010 – 2012***

Anul	Depuse	Admise		Respinse**		În curs de examinare	
		Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
2010	276	118	42,75	75	27,17	83	30,08
2011	416	149	35,81	159	38,23	108	25,96
2012	582	225	38,66	192	32,99	165	28,35

* Tabelul a fost alcătuit în baza Rapoartelor Cancelariei de Stat privind efectuarea controlului administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale în anii 2010, 2011, 2012. [8, 9, 10]

** La categoria „*respinse*” se atribuie și cererile scoase de pe rol, restituite sau, după caz, refuzul de a le primi, inclusiv în privința cărora s-a încetat procesul sau s-a renunțat la acțiune.

Analizând cantitativ numărul sesizărilor instanțelor de contencios administrativ, depuse de către Cancelaria de Stat și oficiile sale teritoriale în perioada indicată, evidențiem o creștere de la 40% la 50% față de anul precedent.

În pofida creșterii numărului sesizărilor instanțelor de contencios administrativ depuse de către Cancelaria de Stat și oficiile sale teritoriale, la rubricile „*cereri admise*”, „*cereri respinse*” și „*în curs de examinare*” nu se observă o creștere a indicatorilor, dar se poate vorbi de o situație constantă. Astfel, indiferent de numărul cererilor depuse în acești 3 ani, au fost admise aproximativ 39% din numărul total. Aceeași situație se observă și la cererile respinse, unde observăm un indicator mediu de 33%.

Cancelaria de Stat încearcă să explice în rapoartele sale cauzele care au servit la respingerea cererii, scoaterea cererii de pe rol, restituirea, sau, după caz, refuzul de a primi cererea, inclusiv în privința cărora s-a încetat procesul. Astfel, numărul lor este favorizat în anumite cazuri de lacune existente în legislația în vigoare, dar și unele neajunsuri în activitatea oficiilor teritoriale. [8, pag. 13]

Ca rezultat al monitorizării activității oficiilor teritoriale, au fost constatate anumite restanțe la capitolul calitatea exercitării atribuțiilor de serviciu. Acest fapt este confirmat și prin informația sosită pe parcursul anilor din partea autorităților administrației publice locale, petiționarilor, organelor procuraturii, cu referință la unele derogări de la legislația în vigoare admise de către colaboratorii oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu. [9, pag. 13]

În concluzie, vom menționa că Guvernul are o competență generală de a exercita controlul asupra administrației publice din punctul de vedere al subiectului cu drept de sesizare în instanța de contencios administrativ. Acest fapt se datorează faptului că legea delegă Cancelariei de Stat și oficiilor teritoriale competența de a verifica legalitatea actelor emise de autoritățile administrației publice. Privitor la calitatea sesizării instanței de contencios administrativ de către Cancelaria de Stat și oficiilor teritoriale constatăm că urmează a fi luate unele măsuri în vederea lichidării neajunsurilor în activitatea oficiilor teritoriale și lacunelor existente în legislația în vigoare ce duc la respingerea cererilor privind anularea actelor administrative ilegale.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
2. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 57-58.
3. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35.
4. Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05. 1990 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 131-133.
5. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317 din 18.07.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 208-210.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat nr. 657 din 06.11.2009 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 162.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat nr. 845 din 18.12.2009 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 189-190.
8. Raport privind efectuarea controlului administrativ de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale în anul 2010. Chișinău, 2011, 16 pag.
9. Raport privind efectuarea controlului administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale în anul 2011. Chișinău, 2012, 15 pag.
10. Raport privind efectuarea controlului administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale pentru anul 2012. Chișinău, 2013, 21 pag.

CEL DE-AL PATRULEA EȘEC AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN EFICIENTIZAREA PROCEDURILOR DE INSOLVABILITATE

Gheorghe MACOVEI,
magistru în drept, lector superior,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Moldovan legislation on insolvency proceedings is already at the fourth stage of development. With the entry into force on March 14, 2013 of the new law on insolvency, Moldova attempted implementation of a series of innovations regarding the starting and evolution of insolvency proceedings. However, despite the multitude of changes to the legal framework, still remain unresolved a number of fundamental issues related to the applicability of the bankruptcy proceedings as well as their efficiency.

Legislația Republicii Moldova privind procedurile de insolvabilitate se află la cea de-a patra etapă de dezvoltare. Odată cu intrarea în vigoare la 14 martie 2013 a noii Legi a insolvabilității, [1] în Moldova s-a încercat implementarea unei serii de inovații în ce privește pornirea și desfășurarea procedurilor de faliment. Totuși cu toată multitudinea de modificări aduse cadrului legal, rămâne nesoluționată în continuare o serie de aspecte fundamentale, ce țin de aplicabilitatea procedurilor de faliment, precum și de eficientizarea acestora.

În dezvoltarea actuală a procedurilor de insolvabilitate, se accentuează tot mai mult ineficiența abordării clasice a situațiilor în care un întreprinzător, datorită anumitor circumstanțe, devine incapabil de a-și achita la scadență datoriile sale. Practica aplicării procedurilor clasice de faliment a demonstrat în repetate rânduri că, indiferent de tipul procedurii aplicabile debitorilor insolvabili, orice procedură de faliment se transformă într-o procedură colectivă de executare silită. Aspectul cel mai negativ, în acest sens, este că în majoritatea cazurilor procedurile de faliment afectează, în special, întreprinzătorii mici și mijlocii, deoarece o procedură colectivă, care asigură participarea comună, însă într-o anumită ordine consecutivă, favorizează, de obicei, creditorii mari, garantați și, adesea, statul, iar insuficiența masei debitoare, întotdeauna pune sub lovitură creditorii mici și mijlocii, care vor participa doar în ultimul rând la executarea creanțelor acestora. Și nu în ultimul rând, procedurile clasice de faliment eșuează datorită termenelor nefondat de mari de desfășurare a proceselor, ceea ce determină adesea creditorii mici sau mijlocii să renunțe la intențiile de a-și încasa creanțele.

Circumstanțele enumerate au determinat necesitatea introducerii anumitor schimbări nu doar privind înseși procedurile de faliment, dar, în primul rând, în abordarea conceptuală a aplicării acestor proceduri față de cei ajunși în incapacitate de plată. Rațiunea schimbării categorice a abordării față de procedurile de faliment este una simplă, or în condițiile în care noi pornim careva proceduri de supraveghere și control, pentru cel incapabil de plată, fapt care îl facem, de obicei, după ce acesta ajunge în insolvabilitate, orice intervenție a instanței de judecată în acest caz este una tardivă și orice procedură de faliment deschisă în acest caz nu se va deosebi cu nimic de o procedură de executare silită, cu simpla mențiune, că va fi una concomitentă și colectivă pentru toți creditorii celui incapabil de plată. Anume această rațiune a și condus la aceea că Franța, țara cu cele mai vechi tradiții în domeniul procedurilor de faliment, a renunțat la abordarea clasică. La moment, în Franța lipsește o legislație privind insolvabilitatea sau falimentul, legislație care a fost înlocuită cu reglementările aplicabile întreprinderilor aflate în dificultate financiară. [2] Astfel, Franța a fost prima țară, care a înțeles că nu are rost să reglementeze procedura de faliment sau insolvență, în măsura în care orice intervenire a instanței este sortită eșecului datorită faptului că este tardivă, mult mai eficient, în acest sens, este de a preveni starea de incapacitate de plată sau supraîndatorare, fapt care va proteja într-o mai mare măsură creditorii, precum și va eficientiza procedurile alternative lichidării debitorului.

Cu părere de rău, Republica Moldova se îndreaptă destul de greu spre o eficientizare a procedurilor de faliment, situație care, de fapt, se întâlnește și în țările vecine, cum ar fi România, Ucraina, Rusia. Legiuitorul moldovean, este încă preocupat de o reglementare minuțioasă a unei proceduri de executare silită colectivă, fără a promova așa-numitele proceduri preinsolvabilitate.

Prima încercare de a reglementa relațiile apărute în legătură cu incapacitatea de plată s-a materializat în *Legea cu privire la faliment* nr. 851 din 03.01.1992. [3] În legea respectivă legiuitorul a încercat să reglementeze pornirea și desfășurarea procedurii legate de incapacitatea de plată a unui subiect de drept. Esența procedurii date pornea de la răspunderea proprietarului pentru eficiența gospodăririi și administrării întreprinderii, procedura fiind aplicabilă persoanelor juridice sau persoanelor fizice care în urma unei activități economice nereușite nu erau în stare să-și achite creanțele ale căror termen a expirat.

În esență, procedura falimentului reglementată de legea din 1992, practic, nu are nimic în comun cu procedurile contemporane de insolabilitate. Unicul aspect de legătură este însăși starea de incapacitate de plată, recunoscută de legea din 1992 ca temei pentru adresare în instanța de judecată, pentru declararea persoanei vizate ca falit. În principiu, legea cu privire la faliment din 1992 era sortită eșecului imediat de la momentul adoptării, fapt demonstrat prin inaplicabilitatea sa practică pe parcursul a 4 ani de zile, cât a fost în vigoare. Ineficiența reglementărilor respectivei legi nu s-a datorat atât lipsei situațiilor în care să fie aplicabilă, cât delimitării foarte vagi a procedurii de faliment în raport cu procedura de executare silită, aplicarea căreia este mai simplă și mai eficientă.

Următorul pas în evoluția instituției insolabilității moldovenești îl constituie Legea cu privire la faliment nr. 786 din 26 martie 1996. [4] În cadrul acesteia, pentru prima dată apare noțiunea de insolabilitate ca stare de fapt fiind accentuată, în special, ideea incapacității satisfacerii creanțelor și nu a nedorinței de plată. Deja se accentuează că debitor insolabil poate fi doar persoana juridică și fizică ce practică activitatea de întreprinzător. Noutatea reglementării, la acel moment, consta în unei serii de noțiuni progresiste, ce au anticipat aplicabilitatea acestora ca faliment principal, faliment secundar, centrul intereselor principale, ca rezultat putem evidenția o evoluție esențială în comparație cu reglementările anterioare. Ulterior, aceste categorii juridice au fost fundamentate în Regulamentul Consiliului Europei privind insolvența din 29 mai 2000. [5]

Însă și cel de-al doilea pas al Republicii Moldova în eficientizarea procedurilor de faliment a fost sortit eșecului, fapt demonstrat prin inaplicabilitatea legii, precum și prin abordarea conceptuală greșită a scopului procedurii, ceea ce a cauzat aceeași percepție a falimentului, ca a unei proceduri de executare colectivă. Dovadă a percepției respective este însăși definirea procesului, reglementată de legea din 1996. Reieșind din art. 1 al legii menționate, prin „*proces de faliment*” se înțelege *acel proces în cadrul căruia instanța de judecată pronunță hotărârea de satisfacere a creanțelor creditorilor din contul patrimoniului debitorului insolabil*. Prin urmare, scopul falimentului reglementat de legea respectivă este satisfacerea creanțelor creditorilor din contul patrimoniului debitorului insolabil, fără a se admite aplicarea unor proceduri alternative lichidării patrimoniului, fără a se încerca o satisfacere mai echitabilă în condițiile eficientizării activității celui aflat în incapacitate de plată.

Următoarea și cea mai longevivă din punctul de vedere al aplicării acesteia rămâne a fi legea insolabilității nr. 632 din 14.11.2001. [6] Începând cu luna iulie 2006, Legea insolabilității delimitează clar așa-numitul proces de insolabilitate care se desfășura în două forme – procedura planului și procedura de lichidare a patrimoniului. Are loc o fundamentare esențială a poziției administratorului insolabilității și adunării creditorilor, o limitare a voinței instanței și acordarea doar a împuternicirilor de supraveghere și control și decizionale ce ar substitui voința creditorilor.

Spre deosebire de primele două reglementări, legea din 2001 a constituit un progres esențial în reglementarea procedurilor aplicate debitorului aflat în incapacitate de plată, atât sub aspectul reglementărilor minuțioase, cât și sub aspectul evoluției conceptelor fundamentale. Însăși modificarea denumirii procedurilor din „*procedură de faliment*” în „*procedură de insolabilitate*” demonstrează schimbarea aproape radicală a atitudinii legiuitorului față de cel rămas în incapacitate de plată. Dacă scopul legilor anterioare consta în satisfacerea creanțelor din contul celui falit, legea din 2001 statuează clar necesitatea parcurgerii căilor alternative lichidării patrimoniului, în speță procedura planului, destinată reinserției debitorului în mediul de afaceri și acordării posibilității reale de a plăti de sine stătător datoriile existente, fără necesitatea de a lichida întreprinzătorul propriu-zis.

Cu toate acestea, nu putem afirma că legea din 2001 a fost un salt esențial în raport cu procedurile clasice de faliment. Legiuitorul a condiționat în continuare pornirea procedurii de insolabilitate de o stare de insolabilitate existentă, ceea ce presupune că instanța de judecată intervine tardiv, atunci când debitorul este într-o incapacitate profundă de plată, stare cauzată fie de lipsa lichidităților, fie de prevalarea pasivului asupra activelor acestuia. Reieșind din temeinicia aplicării procedurii de insolabilitate, reglementarea oricăror proceduri alternative lichidării patrimoniului debitorului, proceduri care ar multiplica șansele creditorilor la satisfacerea integrală a creanțelor lor, rămâne a fi inutilă, datorită insuficienței sau lipsei unei mase debitoare ce ar fundamenta o reactivare a debitorului insolabil.

Ulterior, evoluția sistemului național privind insolabilitatea a continuat cu Legea insolabilității nr. 149 din 29.06.2012, Moldova făcând cel de-al patrulea pas în dezvoltarea procedurilor aplicabile celor aflați în incapacitate de plată.

Unul dintre cele mai progresive aspecte ale legii din 2012 este, fără îndoială, reglementarea unei proceduri preinsolabilitate, care admite instituirea unui control managerial și judiciar asupra întreprinzătorului, în scopul de a preveni insolabilitatea acestuia, fără ca acesta să fie insolabil de facto. Procedura respectivă a fost numită „*procedura accelerată de restructurare*” și, deși este reglementată în cadrul Legii insolabilității, nu are nimic în comun cu starea de insolabilitate propriu-zisă, în legătură cu care și se declanșează procedurile de insolabilitate.

Reieșind din prevederile art. 218 al Legii insolabilității din 2012, procedura accelerată de restructurare se aplică întreprinderilor aflate în dificultate financiară, scopul acesteia fiind salvagardarea întreprinderii, în vederea continuării activității, păstrării locurilor de muncă și acoperirii creanțelor prin aplicarea unui plan. Sintagma „*întreprindere în dificultate financiară*” este definită de legiuitor ca întreprindere al cărei potențial de viabilitate managerială și economică se află într-o dinamică descrescătoare, dar al cărei titular execută sau este capabil să execute obligațiile exigibile. Altfel

spus, întreprinzătorul nu se află în incapacitate de plată sau în supraîndatorare, insolvabilitatea ca stare de fapt nefiind o realitate pentru acesta. În schimb, eficiența în descreștere a companiei poate duce în curând la intrarea în incapacitate de plată sau în supraîndatorare, fapt care legiuitorul dorește să-l prevină prin reglementarea instituirii unei supravegheri din partea unui terț manager (administrator) și a instanței de judecată, supraveghere ce se realizează în cadrul procedurii accelerate de restructurare. Deși are o denumire comună cu procedura de restructurare, procedura accelerată de restructurare nu este o modalitate a restructurării, deoarece restructurarea se aplică doar în cazul existenței temeiurilor de insolvabilitate, adică a incapacității de plată sau supraîndatorării, ceea ce este exclus, de drept, în cazul procedurii accelerate de restructurare. Mai mult decât atât, eșuarea procedurii de restructurare determină trecerea de drept la procedura falimentului, prin care debitorul va fi lichidat, ceea ce este exclus în cazul eșuării procedurii accelerate de restructurare, deoarece în acest caz pentru pornirea procedurii de faliment va fi necesar de a demonstra inițial existența temeiurilor de insolvabilitate și doar ulterior de a intenta o procedură de insolvabilitate.

Introducerea procedurilor preinsolvabilitate nu este o noutate însă pentru țările vecine, de exemplu, în România este reglementat mandatul ad-hoc și concordatul preventiv, ca proceduri de prevenire a insolvenței, proceduri pe care legiuitorul român le-a preluat și în noul Cod al insolvenței aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență. [7]

Constatând noutatea legii din 2012 și la procedurile progresiste introduse prin aceasta, considerăm totuși că cea de-a patra legiferare a procedurilor aplicabile celor aflați în incapacitate de plată este un nou eșec al Republicii Moldova, care va frâna eficientizarea procedurilor de insolvabilitate. Deși cauzele acestui eșec sunt multiple, cel puțin două dintre acestea constituie cea mai mare piedică în evoluția cadrului legal, cea dintâi fiind abordarea conceptuală eronată a scopului procedurilor de insolvabilitate, iar a doua fiind lipsa unui mediu de afaceri suficient de matur pentru a utiliza căile de prevenire a insolvabilității în loc de a accepta lichidarea judiciară ca urmare a eșecului comercial.

În abordarea scopului procedurilor de insolvabilitate, legea din 2012 nu a mers prea departe de legiferările anterioare. Reieșind din art. 10 al legii menționate, temei pentru pornirea procedurilor de insolvabilitate este incapacitatea de plată sau supraîndatorarea debitorului, incapacitatea de plată fiind situația în care debitorul nu-și mai poate achita datoriile pecuniare, iar supraîndatorarea - situația în care bunurile debitorului nu mai pot acoperi pasivul acestuia. Indiferent de temeiul aplicabil, cert este faptul că pentru pornirea procedurii de insolvabilitate debitorul deja trebuie să fie în incapacitate de plată, indiferent dacă incapacitatea de plată este cauzată de lipsa lichidităților (incapacitate de plată propriu-zisă) sau de diminuarea activelor în raport cu pasivele (supraîndatorarea). Situația certă a incapacității de plată determină și ineficiența procedurilor de insolvabilitate, deoarece în măsura în care instanța intervine ulterior momentului devenirii persoanei insolubile, orice acțiuni ale acesteia sunt tardive. În acest sens, supravegherea instanței de judecată este îndreptată spre două sarcini fundamentale, (i) conservarea masei debitoare existente, inclusiv prin stoparea executărilor individuale și (ii) executarea concomitentă, proporțională a creanțelor tuturor creditorilor debitorului insolubil. Reieșind din aceasta, procedura de insolvabilitate se transformă în aceeași procedură de executare silită, cu anumite trăsături specifice legate de executarea concomitentă a tuturor creanțelor.

În situația descrisă mai sus se află, de fapt, majoritatea țărilor care sunt preocupate, în special, de executarea creanțelor ca urmare a survenirii falimentului decât de prevenirea insolvenității prin supravegherea debitorului la o etapă incipientă a decăderii sale economice. Autorul român Piperea Gheorghe afirmă că starea de insolvabilitate înseamnă, că debitorul este deja în imposibilitate de a plăti integral datoriile la scadență, (...) în rezultat intervenția tribunalului este tardivă, iar unicii beneficiari vor fi doar creditorii garantați. [8]

Atât timp, cât Republica Moldova se va preocupa de reglementarea minuțioasă a executării silite colective, scopul procedurilor de insolvabilitate nu va fi realizat niciodată, ori declarând aplicarea procedurii de restructurare ca regulă, iar falimentul ca excepție, legiuitorul urma să creeze premisele necesare pentru pornirea unor proceduri judiciare de supraveghere, anticipat devenirii debitorului insolubil *de facto*.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea insolvenței nr. 149 din 29.06.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197/663 din 14.09.2012.
2. Pipera Gheorghe, Insolvența. Legea, regulile, realitatea. București: Wolters Kluwer, 2008, 870 p. pag. 276.
3. Legea cu privire la faliment nr. 851 din 03.01.1992, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/10 din 1992.
4. Legea cu privire la faliment nr. 786 din 26.03.1996, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58/583 din 05.09.1996.
5. Regulamentul Consiliului (EC) 1346/2000 din 29 mai 2000 privind procedurile de insolvabilitate.
6. Legea insolvenței nr. 632 din 14.11.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 139-140/1082 din 15.11.2001.
7. Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 620, 4 octombrie 2013.
8. Pipera Gheorghe, op. cit., pag. 273.

CONTROLUL ADMINISTRATIV AL ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Elena BOBEICA,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The administrative control of the activity of local public administration authorities are abiding by public administration authorities of first and second levels, as well as by their officers of the Constitution, the international treaties to which Republic of Moldova take part and other normative acts. At the same time involves verification of control means from the norms prescribed, as well as establishing measures for removing the named deficiencies.

Dezvoltarea neconținută a societății ridică permanent sarcini noi, mai numeroase, variate și tot mai complexe, fapt care impune perfecționarea neîncetată a administrației în stat. [1]

Respectiv, și organelor administrației publice locale îi revin sarcini concrete pe care trebuie să le realizeze în mod organizat și continuu, în conformitate cu competențele stabilite prin lege. Caracterul activităților întreprinse este destul de vast și cuprinde (practic) toate domeniile și sectoarele vieții social-culturale și economice a colectivităților teritoriale. Pentru a asigura eficiența acestor activități, în spiritul legalității, statul a instituit controlul administrativ al activității autorităților publice locale.

Prin control se înțelege activitatea de verificare a conformității acțiunii organelor administrației publice locale cu reglementările juridice în vigoare. În general, controlul este un element destul de complex și important asupra modului de realizare a actului de conducere a tuturor subsistemelor integrante structurii globale a administrației în stat.

În regim de descentralizare, renunțarea treptată la o poziție de dominare a statului asupra colectivităților locale se manifestă și prin transformarea controlului și supravegherii exercitate de stat asupra colectivităților locale, fapt care are o consacrare constituțională.

Astfel, organizarea și funcționarea administrației publice locale pe baza principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice au determinat cerințe sporite, dar și speciale ale instituției controlului prin reconsiderarea obiectului, a câmpului său de acțiune, a naturii și modalităților concrete ale activităților de control exercitate cu prioritate de către stat. [2]

Ca sistem de autorități locale organizate autonom, autoritățile publice locale trebuie să asigure buna gestionare a treburilor publice locale, dar fără a fi posibilă implicarea directă a statului în activitatea acestora. Autonomia însă nu poate fi înțeleasă ca o separare a autorităților locale din sistemul administrativ al statului deoarece s-ar afecta, astfel, caracterul de stat unitar. O independență completă a autorităților descentralizate, spunea profesorul E. D. Tarangul, ar aduce anarhia în stat. Autoritățile centrale au dreptul și chiar datoria să exercite un control asupra activității autorităților descentralizate, o autonomie prea mare, în opinia aceluiași profesor, poate să fie cauza unor orientări politice în contradicție cu politica de stat a autorităților centrale.

Tratatul internațional la care Republica Moldova este parte din 1997, Carta Europeană a Autonomiei Locale, stipulează în art. 8, alin. (1) că „orice control administrativ asupra colectivităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție și lege.” [3]

Pentru ca activitatea de control să-și poată realiza obiectivele și sarcinile, aceasta trebuie înfăptuită în mod organizat. Menționăm că Constituția Republicii Moldova nu reglementează expres formele și procedura exercitării controlului asupra activității autorităților publice locale, dar în art. 107 concretizează că autoritățile administrației publice centrale au atribuții de exercitare a conducerii și efectuării controlului în diverse domenii ale economiei și sferei sociale. În general, prin control se asigură unitatea de scop și acțiune în întregul sistem al administrației publice, obiect al controlului fiind acțiunile și inacțiunile organului administrației publice (sau reprezentantului acestuia), felul în care și-au exercitat atribuțiile cu care au fost învestiți. [4]

Având la bază prevederile constituționale, controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale este reglementat de Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Astfel, conform art. 61, alin. (2) din legea menționată, controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează respectarea de către autoritățile administrației publice de nivelurile întâi și al doilea, precum și de către funcționarii acestora a Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte și a altor acte normative. Totodată, controlul implică și verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii, constatarea rezultatelor pozitive și abaterilor de la normele prescrise, precum și stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor evidențiate. [5]

Activitatea de control, după cum s-a menționat, are ca scop asigurarea bunei derulări a activității în concordanță

cu legea, cu cerințele vieții, creșterea eficienței în executarea legii. Așadar, este important ca controlul efectuat să fie bazat pe un echilibru optim între cel care exercită controlul și, respectiv, cel ce este controlat, întru evitarea perturbării activității de administrare a treburilor publice la nivel local.

În acest sens, legiutorul stabilește, în art. 62 din Legea nr. 436, următoarele principii pe care se întemeiază controlul administrativ

- exercitarea acestuia numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;
- respectarea proporționalității dintre amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;
- neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom afacerile ce țin de propria competență;
- controlul administrativ vizează, în principal, legalitatea autorităților administrației publice locale;
- exercitarea controlului administrativ de oportunitate de către autorități de nivel superior se admite doar în cazul realizării competențelor delegate de către stat autorităților administrației publice locale.

Determinat de obiectul controlului, controlul administrativ al activității autorităților publice locale prevede următoarele forme de control: controlul legalității și controlul oportunității. Controlul poate fi efectuat la cerere sau din oficiu, în conformitate cu prevederile art. 61, alin. (4) din Legea nr. 436. De organizarea controlului de legalitate este responsabilă Cancelaria de Stat, competențele căreia includ și atribuții de control asupra activității autorităților locale autonome. În acest scop, în cadrul Cancelariei de Stat este organizată și activează Direcția generală politici de descentralizare și administrare locală, care prin secția control administrativ contribuie la coordonarea activității oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Respectivul oficii sunt organizate și funcționează ca subdiviziuni desconcentrate ale Cancelariei de Stat, acestea participă la coordonarea implementării politicilor de descentralizare administrativă și, inclusiv, exercită controlul privind legalitatea actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea. Așadar, în conformitate cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009, oficiile teritoriale ale Cancelariilor de Stat sunt organizate și funcționează în următoarele unități administrative-teritoriale: or. Cahul; or. Edineț; or. Soroca; or. Hâncești; or. Orhei; or. Ungheni; mun. Chișinău; mun. Bălți; or. Căușeni și or. Comrat.

Legea nr. 436 reglementează că controlul administrativ de legalitate a activității autorităților publice locale poate fi obligatoriu și facultativ. [6]

Sub aspect procedural, controlul de legalitate a actelor se desfășoară în mai multe etape:

- comunicarea actului;
- verificarea efectivă a conformității actului administrativ cu legea;
- derularea procedurii prealabile prevăzute de lege și sesizarea instanței de contencios administrativ competente, în cazul aprecierii actului ilegal de către subiectul controlului administrativ. [7]

Controlului obligatoriu sunt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale:

- deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea;
- actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului;
- actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri;
- actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale;
- actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii lei în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea;
- actele în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților publice locale.

Analizând lista acestor acte, constatăm că obiectul controlului obligatoriu de legalitate este strict determinat. O copie de pe orice act menționat se expediază în termen de 5 zile de la semnare oficiului teritorial al Cancelariei de Stat. Responsabil de această obligație este secretarul consiliului local, care, de asemenea, transmite subiectului controlului administrativ și procesul-verbal al fiecărei ședințe a consiliului local în termen de 15 zile de la ședință (în anul 2013 funcționarii publici din Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au supus controlului de legalitate obligatoriu 156.166 acte ale autorităților publice de nivelul întâi și de nivelul al doilea).

Controlul facultativ este realizat în modul următor: până la data de 10 a fiecărei luni, secretarul consiliului transmite oficiului teritorial al Cancelariei de Stat lista actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă. În termen de 30 de zile de la data primirii listei menționate subiectul controlului administrativ poate iniția controlul oricărui act care nu face obiectul unui control obligatoriu. Însă e greu de presupus care dintre actele emise de primar sau de președintele raionului trezește curiozitatea subiectului controlului administrativ doar după titlul lui din lista prezentată de secretar (pe durata anului 2013 au fost supuse controlului de legalitate facultativ 15.035 acte ale autorităților publice de nivelul întâi și de nivelul al doilea). Menționăm că secretarul comunică lista actelor fără a face vreo apreciere cu privire la legalitatea lor.

Cele expuse mai sus se referă la controlul administrativ de legalitate efectuat din oficiu. Însă, după cum am men-

ționat, controlul poate fi efectuat și la cerere, adică chiar dacă copiile de pe acte, inclusiv lista lor, au fost comunicate de către secretarul consiliului local oficiului teritorial al Cămarilor de Stat, concomitent controlul poate fi solicitat și de către:

autoritatea administrației publice locale – consiliul local poate solicita verificarea legalității oricărui act emis de autoritatea executivă, atunci când consideră că acesta este ilegal și reciproc – primarul, președintele raionului sau secretarul consiliului local pot solicita efectuarea controlului legalității în cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală;

persoanele vătămate – orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis sau adoptat de o autoritate publică locală poate solicita oficiului teritorial al Cămarilor de Stat controlul legalității actului.

Trebuie de menționat că exercitarea acestui drept nu lipsește solicitantul de dreptul sesizării directe a instanței de contencios administrativ (art. 67, alin. (4) din Legea nr. 436). Legea stabilește expres că controlul poate fi solicitat în termen de 30 de zile de la data emiterii actului și obligatoriu cu indicarea prevederilor legislației ce se consideră a fi încălcate.

În cazul în care consideră ca un act supus controlului de legalitate este ilegal, oficiul teritorial al Cămarilor de Stat, în termen de 30 de zile de la data primirii copie de pe act, notifică organul emitent, ilegalitatea actului controlat cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. Respectiv, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat și să informeze subiectul controlului despre cele întreprinse. În cazul în care în termenul stabilit autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau a notificat refuzul de a modifica sau abroga actul contestat, oficiul teritorial în termen de 30 de zile poate sesiza instanța de contencios administrativ, iar în cazul tăcerii autorității emitente – în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau abrogare.

Atunci când consideră că actul poate produce consecințe grave, în scopul prevenirii pagubelor iminente, oficiul teritorial al Cămarilor de Stat poate sesiza direct instanța de contencios administrativ imediat după primirea actului ilegal și obligatoriu aduce la cunoștința autorității emitente. Concomitent cu sesizarea instanței de contencios administrativ, oficiul teritorial al Cămarilor de Stat poate cere suspendarea actului contestat sau dispunerea unor alte măsuri provizorii.

Sistemul suspendării de drept al actelor administrative atacate în justiție pe motiv de ilegalitate generează suspendarea efectelor juridice ale actului administrativ până în momentul pronunțării hotărârii judecătorești irevocabile.

Odată ce instanța judecătorească a fost sesizată, declanșându-se implicit controlul jurisdicțional asupra actelor administrative, controlul administrativ al oficiilor teritoriale încetează. În soluționarea litigiului dispus judecății, oficiul teritorial nu se mai comportă ca un subiect de control administrativ de legalitate, ci ca o simplă parte în proces, exercitând toate drepturile și obligațiile procesuale, prevăzute de lege, în calitatea sa de reclamant (pe parcursul anului 2013 oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat au depus 751 acțiuni în instanța de contencios administrativ).

În timpul exercitării controlului administrativ, subiectul controlului nu poate da ordine directe autorităților publice locale, iar atunci când rezultatele controlului denotă existența încălcărilor legislației care atrage răspunderea penală, sesizează organele de drept competente, comunicând acest lucru Cămarilor de Stat.

În calitatea de reprezentant al Guvernului în teritoriu, șeful oficiului teritorial, în comun cu autoritățile publice locale și ale serviciilor publice deconcentrate în teritoriu, instituie comisii competente în scopul examinării obiective a circumstanțelor ce au servit drept temei la adoptarea actelor considerate nelegitime. Hotărârile comisiilor instituite, după coordonarea cu Cămarile de Stat, se dau publicității și servesc drept recomandare în activitatea autorităților publice locale în scopul prevenirii încălcărilor și derogărilor de la legislația în vigoare, contribuind la stabilirea și dezvoltarea unor relații de conlucrare eficientă între autoritățile administrației publice locale și subiecții controlului administrativ. [8]

Totodată, șeful oficiului teritorial al Cămarilor de Stat poate iniția procedura de sancționare administrativă a secretarului consiliilor locale de nivelul întâi și celor de nivelul al doilea, în cazul în care acesta nu-și onorează obligațiile ce țin de modul și termenele de transmitere către oficii a actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale.

Dacă am generaliza, scopul controlului de legalitate constă în asigurarea realizării intereselor naționale și respectarea legii în mod unitar, la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale.

După cum am menționat, *controlul administrativ de oportunitate* se admite doar în cazul realizării competențelor delegate de către stat autorităților administrației publice locale. Subiecți ai controlului de oportunitate sunt Guvernul, autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, alte autorități administrative, care activează în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv prin intermediul serviciilor lor deconcentrate.

Spre deosebire de subiecții controlului administrativ de legalitate (care nu au dreptul de a modifica sau abroga actele administrative ilegale), subiecții controlului de oportunitate sunt în drept să modifice sau să abroge actul administrativ, în termen de 15 zile de la data adoptării 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. În cazurile enunțate, subiectul controlului notifică decizia

sa autorității administrației publice locale în decurs de 5 zile de la data adoptării. Atunci când consideră că decizia subiectului controlului de oportunitate este ilegală, autoritatea publică locală este în drept să atace decizia în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data notificării, de asemenea, poate cere instanței de contencios administrativ suspendarea de urgență a deciziei respective sau adoptarea unor alte măsuri provizorii, dacă există pericolul unor pagube iminente, comunicând de îndată subiectului controlului care a emis decizia. Instanța de contencios administrativ, în termen de 3 zile de la primirea sesizării, decide, după audierea părților vizate, asupra suspendării actului și asupra dispunerii unor măsuri provizorii solicitate.

În rezultatul exercitării controlului administrativ, al activității autorităților administrației publice locale, cele mai frecvente derogări de la legislație au fost depistate în următoarele domenii:

a) la compartimentul raporturi de serviciu/muncă (aplicarea incorectă a sancțiunilor disciplinare; atragerea neîntemeiată la muncă suplimentară; retribuirea muncii în caz de cumulare a funcțiilor; acordarea ajutorului material suplimentar pentru cumularea de funcții, numirea și eliberarea din funcție etc.);

b) la compartimentul relații funciare (vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente obiectivelor privatizate; modificarea destinației terenurilor; administrarea fondului funciar; reglementarea regimului proprietății funciare etc.);

c) la compartimentul gestionarea patrimoniului public: (formarea și înregistrarea bunurilor imobile; administrarea patrimoniului public din domeniul public și privat; organizarea și desfășurarea licitațiilor etc.);

e) la compartimentul buget și finanțe (operarea modificărilor în bugetele locale; acordarea nejustificată a premiilor; alocarea mijloacelor financiare fără indicarea sursei de finanțare etc.);

d) la compartimentul administrației publice locale (aplicarea legislației cu încălcarea competențelor funcționale; convocarea ședințelor consiliului etc.).

Controlul asupra activității administrației publice locale trebuie să se desfășoare în mod continuu pe toata durata mandatului acestora, iar pentru realizarea eficientă a obiectivelor și sarcinilor în activitatea de control, important este respectarea următoarelor exigențe:

- controlul trebuie desfășurat în mod organizat;
- controlul trebuie efectuat sistematic;
- stabilirea unei proporții juste a activității de control;
- controlul trebuie să fie efectuat de un personal calificat;
- activitatea de control trebuie să contribuie în mod direct la îmbunătățirea activității; controlate prin propuneri concrete de remediere a deficiențelor;
- controlul trebuie să fie obiectiv, corect și transparent;
- controlul să poarte răspundere pentru felul în care a fost efectuat controlul.

Reieșind din cele menționate, subiecții controlului administrativ sunt obligați să acorde ajutor metodologic și consultativ juridic autorităților publice de nivelul întâi și de nivelul al doilea referitor la procedura de emitere/adoptare a actelor administrative, inclusiv cu atenționări de respectare a termenilor stabilite pentru prezentarea copiilor de pe actele administrative.

Evident că în scopul diminuării derogărilor de la legislație, în activitatea pe care o desfășoară autoritățile publice locale, urmează să fie organizate seminare, lecții, conferințe, atât în cadrul Oficiului teritorial al Căminului de Stat, cât și în localitățile din teritoriu în care își desfășoară activitatea. În acest scop, subiecții controlului administrativ sunt responsabili și de instruirea și perfecționarea continuă a personalului din cadrul autorităților publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. V. Annuaire Europeen d'administration publique, I, 1978. Paris, 1979.
2. Manda Corneliu. *Dreptul colectivităților locale*. București: Lumina Lex, 2002, p. 307.
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale, Strasbourg, 1985, art. 8, alin. (1).
4. Preda M. *Tratat elementar*, op. cit., p. 135.
5. Petrescu Rodica Narcisa. *Drept administrativ*, vol. II. Cluj, 1996, pag. 5.
6. Legea nr. 436 din 28.XII.2006 privind administrația publică locală, art. 64, 65.
7. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. *Drept administrativ*. Chișinău: C.E.-P. USM, 2012, pag. 110.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Căminului de Stat, p. 13, lit. (f).

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EVOLUȚIA ȘI ESENȚA PARLAMENTARISMULUI

Doina CUCIURCA,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Correlation between parliament and democracy is classical. It has been proven not only by early parliamentarism, related to limiting the monarch's omnipotence, as well as by subsequent developments, especially regarding the generalization of universal suffrage, and the historical experience of the last century, when the collapse of totalitarian or authoritarian regimes was always followed by a return to parliamentarism and political system within which Parliament has an important role.

Într-o lume confruntată global cu puternice crize economico-financiare, politice, culturale și spirituale, care afectează deopotrivă guvernele și parlamentele, dar și societățile și pe cetățenii acestora, o discuție despre parlamentarism și democrație, îndeosebi despre rolul adunărilor reprezentative în echilibrarea raporturilor dintre autoritățile publice și societate, este pe cât se poate de oportună și actuală.

Deși guvernele dispun de prerogative și mijloace diverse de intervenție în diminuarea și înlăturarea efectelor acestor crize, parlamentele, luptă să-și impună tot mai mult un rol politic prevalent în exercitarea funcțiilor și prerogativelor democratice, în susținerea și promovarea unei legislații adecvate la complexitatea tot mai dinamică a vieții sociale și, totodată, să exercite un control parlamentar pentru a convinge guvernele să nu se abată de la programele de guvernare eficiente, în temeiul cărora li s-a conferit votul politic de încredere.

Secolul al XX-lea a încetat odată cu aspirațiile popoarelor est-europene pentru democrație, iar începutul secolului al XXI-lea a continuat cu aceste aspirații legitime. Pentru popoarele respective a dobândit o importanță deosebită alegerea unui model autentic, eficient și stabil de democrație, or acest model îl oferă parlamentarismul occidental tradițional.

Procesul democratizării în epoca modernă și contemporană este corelat indisolubil cu fenomenul parlamentarismului. Organizarea politică și democratizarea societății nu pot fi concepute fără existența instituției Parlamentului, ca autoritate reprezentativă și democratică supremă și unica autoritate legiuitoare.

Cunoașterea termenului de parlamentarism și înțelegerea mecanismelor constituționale și legale de funcționare a adunărilor legislative constituie o cerință indispensabilă nu numai pentru politicieni, ci și pentru cetățeni și, mai ales, pentru aceștia, deoarece ei sunt titularii puterii politice și, totodată, beneficiarii politicilor publice inițiate și realizate de parlamente și guverne.

În virtutea puterilor sale deliberative și de control, Parlamentul este garantul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului. În istoria civilizației umane, Parlamentul a reprezentat întotdeauna un redevabil bastion al rezistenței poporului în fața opresiunii politice, sociale și economice. Astfel perceput, Parlamentul își poate îndeplini rolul fundamental de reprezentare generală a societății și de chează al democrației și libertății individuale. Orice Parlament care renunță la acest rol esențial politic sau care nesocotește imensa putere delegată de cetățeni pentru a le reprezenta interesele și a-i controla pe membrii Executivului abdică el însuși de la misiunea sa, delegitimându-se în fața propriului popor. Apariția și rolul Parlamentului nu pot fi disociate de fenomenul puterii politice. Parlamentarismul este un mod de organizare a acestei puteri.

Din punct de vedere istoric, termenul de *parlamentarism* exprimă modul de exercitare a regimului reprezentativ format, într-o manieră pragmatică în Marea Britanie, în secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, de unde a fost preluat ca model și difuzat pe o arie geografică extrem de extinsă și în condiții politice diferite.¹

Doctrina constituțională afirmă că procesul istoric de apariție a parlamentarismului și rolul său în organizarea politică modernă a statelor sunt legate de două funcții principale ale forului legislativ, și anume – de a îmbrăca voința națiunii într-o haină juridică și de a controla în numele națiunii pe cei ce guvernează.²

Pierre Pactet afirmă că, puterea politică, fenomen *par excellence* social, este dificil de explicat, cel puțin, în ceea ce privește natura sa, modalitățile în care se manifestă fiind însă mai perceptibile. Aceasta înseamnă că puterea politică este mai ușor de constatat și descris decât de explicat în profunzime.³

Caracteristica puterii politice privește și Parlamentul, inclusiv regimul parlamentar pe care l-a generat. În devenirea sa socială, Parlamentul nu a reprezentat doar un organism al puterii publice, ci a avut și un rol structurant al sistemului politic, remodelând această putere în cadrul unui regim politic determinat, tocmai în considerarea instituției sub influența căreia a izvorât regimul parlamentar.⁴

Parlamente, state generale, cortesuri și diete existau deja în forme incipiente în multe țări europene în secolele al XII-lea și al XIII-lea, însă nu erau încă adevăratele centre de putere în care aveau să se transforme în secolul al XIX-lea.

Astfel doctrina constituțională relevă că în cursul secolelor al XIII-lea și al XIV-lea se produce, pe o scară geografică și politică largă, la nivelul continentului european o stratificare socială mai clară între înalta nobilime și burghezie, aflată în plin proces de formare, ceea ce va determina apariția „stărilor” ca forme de organizare socială, în care membrii acestora aveau aceleași drepturi și aveau conștiința că formau colectivitatea cu trăsături distincte și unitare – *communitas*. Pe acest temei se constituie, treptat, un nou tip de adunare reprezentativă, începând în Anglia cu House of Commons (Camera Comunelor) și continuând cu Senatul polonez sau Dieta maghiară, prin care s-a instituit o adevărată democrație nobiliară. Rădăcinile instituționale primare ale acestor instituții politice datează încă de la sfârșitul primului mileniu și au ca element comun tradiția witenagemotului a triburilor barbare germane.⁵

În general, evoluția instituției parlamentului modern este corelată cu ascensiunea burgheziei pe scena politică a secolelor XVII-XIX, în ambianța ideologiei caracteristice în acea epocă, care era liberalismul.

Parlamentele moderne s-au profilat ca instituții ale suveranității și organe de reprezentare, în circumstanțe istorice precis determinate, la mijlocul secolului al XVIII-lea în Anglia, la sfârșitul secolului al XVIII-lea în – Statele Unite ale Americii și în Franța și ulterior în celelalte state ale Europei și ale lumii.

Circumstanțele nașterii parlamentelor, în sensul modern al termenului, sunt legate de două caracteristici esențiale.

Prima caracteristică se referă la faptul că nașterea regimului parlamentar se produce, în fiecare țară, atunci când puterea regală, încă suficient de stabilă, dar în care apăruseră deja germeii declinului, trebuie să conlucreze cu organele reprezentative aflate în plină expansiune, motiv pentru care regimul parlamentar este determinat, la originile sale, de trecerea de la monarhia absolută la cea constituțională. Regimul parlamentar a apărut atât ca un regim liberal, deoarece a pus capăt absolutismului monarhic, cât și ca un regim de notabilități, fiind, astfel, legat de votul censitar. Sub acest aspect este de remarcat că implementarea regimului parlamentar a fost favorizată de faptul că mecanismele sale complexe și delicate au fost puse în operă de o clasă politică puțin numeroasă, dar informată politic și progresistă.

A doua caracteristică se referă la configurarea treptată și în mod pragmatic a regimului parlamentar. Cu toate că teoria separației puterilor a avut un rol important în acest proces, deoarece a permis diferențierea puterii executive de cea legislativă, condiție preliminară și indispensabilă pentru instituirea parlamentarismului modern, regimul politic parlamentar nu s-a constituit pe idei preconcepute, ci sub presiunea evenimentelor. Această caracteristică este semnificativă îndeosebi pentru Marea Britanie, care a fost la originea întemeierii acestei forme de regim politic, dar, într-o măsură mai mică, ea se regăsește și în cazul celorlalte state care, direct sau indirect, s-au inspirat din modelul britanic.

Orice regim parlamentar are drept trăsătură fundamentală necesitatea ca Guvernul să beneficieze, pentru a putea funcționa, de încrederea majorității parlamentare.

Potrivit acestei concepții, Guvernul trebuie să fie expresia voinței suverane a Parlamentului, ceea ce înseamnă că, practic, formarea Guvernului este rezultatul votului de încredere acordat de aleșii națiunii constituiți în Parlament. Dacă forul reprezentativ este îndrituit să formeze guverne, tot atât de firesc este ca acestea să răspundă politic în fața Parlamentului.

În jurul acestei relații politice între Parlament și Guvern se țese întreaga încrengătură a mecanismelor constituționale și a procedurilor parlamentare ale procesului de guvernare într-un stat de drept. În această construcție teoretică, Parlamentul este investit de corpul electoral să legisla și să legitimeze politic echipa guvernamentală, pe care o supune ulterior controlului său politic.

În statele moderne procesul guvernării democratice se desfășoară pe două paliere: majoritatea parlamentară, care are, printre alte funcții, pe cea de sprijinire a Guvernului, și opoziția. Este de presupus că toate societățile organizate politic au existat în două nuclee de putere: cea concentrată în jurul conducătorului și cea reprezentând interese, aspirații ale grupurilor exclusive de la guvernare. Pe măsura modernizării actului de guvernare, a formării și exprimării prin modalități specifice a opiniei publice și, ulterior reprezentării în Parlament, a intereselor unor grupuri minoritare, fără o bază socială largă, majoritatea și opoziția devin mai evidente și desfășoară o activitate coerentă, publică, fiecare dintre ele având un scop unic, și anume acela de a accede și a se menține la putere.

Constanta principală a formării unei majorități parlamentare fidele este asigurarea unei stabilități politice, datorită căreia guvernele își pot impune fără dificultate programele de guvernare. Majoritățile parlamentare au însă și un virtual efect negativ, care „scutește” Guvernul să fie tot timpul dependent de încrederea acordată de Parlament.

Un Guvern cu susținere parlamentară fidelă se poate autostimula să exercite o dominație de forță asupra Parlamentului, fie prin votarea rapidă a proiectelor de legi transmise mașinii sale de vot din Parlament, fie prin bagatelizarea, chiar, a ideii de control parlamentar, știind că majoritatea parlamentară îl va apăra întotdeauna de atacurile opoziției. Nu este mai puțin adevărat că un astfel de Guvern poate fi obligat, la rândul său, să accepte unele compromisuri în favoarea unor componente ale majorității parlamentare legate sau controlate de interese economico-financiare private.⁶

Dar chiar și în condiții normale, în care nu se pune problema corupției politice, un Guvern legat de majoritatea sa printr-o apartenență partizană este rareori asigurat de o susținere necondiționată și aproape inevitabil vor apărea și conflicte din când în când, care riscă să devină mai frecvente și mai grave dacă este vorba de majorități de coaliție.⁷ Astfel, în viața politică reală actorii politici își adaptează jocul în funcție de condițiile concrete, fără a încălca ordinea constituțională de exercitare a puterii politice.

Bazele juridico-constituționale ale parlamentarismului actual, în calitate de formă a democrației reprezentative, sunt cuprinse în Constituția Republicii Moldova și în legile ce reglementează activitatea puterii reprezentative. În Constituția Republicii Moldova, Parlamentului îi este rezervat un loc distinct – capitolul IV, constituit din trei secțiuni: organizarea și funcționarea Parlamentului; statutul deputatului; legiferarea.

Constituția Republicii Moldova definește Parlamentul Republicii Moldova ca fiind organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă (art. 60). Pentru ca Parlamentul să-și poată realiza menirea, în calitate de „organ reprezentativ suprem și autoritate legislativă”⁸, Constituția Republicii Moldova prevede: alegerea Parlamentului prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat; modul de organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare (art. 61); validarea mandatelor deputaților (art. 62); durata mandatului Parlamentului (art. 63); organizarea internă a parlamentului (art. 64); caracterul public al ședințelor (art. 65); atribuțiile de bază (art. 66) ș. a.

Este cunoscut faptul că asupra dezvoltării parlamentarismului exercită o influență directă tipul sistemului electoral. Aplicarea sistemului majoritar sau proporțional a constituit mereu o piatră de încercare pentru tinerele democrații ale regimului posttotalitar, fapt despre care ne mărturisește practica electivă din țările aflate în tranziție. Atât sistemul majoritar al alegerilor, cât și cel proporțional au anumite plusuri și minusuri, își au atât adepți, cât și oponenți.

Este bine cunoscut faptul că marele avantaj al sistemului proporțional este creșterea răspunderii partidelor politice pentru reprezentanții săi în Parlament. Acest fapt este condiționat de necesitatea unei stimulări suplimentare a dezvoltării sistemului politic de partid, a concurenței dintre partidele politice, precum și de necesitatea creșterii răspunderii lor față de alegători.

Implementarea sistemului majoritar va conduce, practic, la imposibilitatea alegătorilor de a-și exprima simpatiile în ceea ce privește candidaturile concrete din lista de partid pe care au ales-o.

În cazul sistemului proporțional oamenii le este mai ușor să facă o alegere conștientă – liderii partidelor politice sunt mereu în vizorul societății, grație mass-mediei independente.

Respectiv, gradul de informare a alegătorilor despre activitatea lor este mai înalt decât despre deputații cu mandate uninominale, totodată, și gradul de informare despre programul partidului este cu mult mai mare.

Devenirea și dezvoltarea parlamentarismului în țările perioadei de tranziție din spațiul postsovietic, inclusiv în Republica Moldova, au demonstrat că instituția reprezentării este influențată de: 1) cheltuielile sistemului electoral, legate de întocmirea listelor de partid; și 2) cheltuielile legate de formarea coalițiilor de partid. Considerăm că analiza bazelor juridico-constituționale ale parlamentarismului modern din Republica Moldova, în calitate de formă reprezentativă a democrației, influențează următoarele aspecte probleme. Prima problemă, cea mai dureroasă, a procesului reprezentativ este pericolul alegerilor anticipate. Cea de-a doua problemă este hegemonia a două partide în cadrul unui sistem pluripartidist. Al treilea moment îl constituie poliformismul partinic. Al patrulea aspect este dominația unui singur partid. Totodată, la fel de actuală rămâne a fi problema cu privire la răspunderea reprezentanților, strămăturile dintr-o fracțiune în alta, problema răspunderii partidelor pentru nerespectarea Constituției și a codului deontologic al deputaților, creșterea rolului culturii juridice și politice atât a deputaților, cât și a cetățenilor simpli.

NOTE

¹ O. Duhamel, Y. Mény. *Dictionnaire constitutionnel*. P.U.F., Paris, 1992, p. 695.

² A. Varga. *Constituționalitatea procesului legislativ*. Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 60.

³ P. Pactet. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ed. a XI-a. Ed. Masson, Paris, 1992, p. 21.

⁴ M. Enache. *Democrația parlamentară*. Ed. Universul juridic, București, 2012, p. 16.

⁵ C. Ionescu. *Tratat de drept constituțional contemporan*. Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 69.

⁶ C. Ionescu. *Analiza fundamentelor teoretice și politice ale controlului parlamentar. Studiu de drept comparat*. În: „Revista de drept public,” nr. 3/2006.

⁷ P. Pactet. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*. Armand Colin, Paris, 1999, p. 114.

⁸ Arseni A., Creanga I., Barbalat P. *Constituția Republicii Moldova, comentată articol cu articol*, vol. 1. Civitas, Chișinău, 2000, p. 89.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94, în vigoare de la 27.08.94 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, 1994.
2. Arseni A., Creanga I., Barbalat P. *Constituția Republicii Moldova, comentată articol cu articol*, vol. 1. Chișinău: Civitas, 2000.
3. Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*. vol. II. Chișinău: USM, 2004.
4. Duhamel O., Mény Y. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: P.U.F., 1992.
5. Varga A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Ed. Hamangiu, 2007.
6. Pactet P. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ed. a XI-a. Paris: Ed. Masson, 1992.
7. Enache M. *Democrația parlamentară*. București: Ed. Universul juridic, 2012.

CONCEPTE ALE CONTRACTULUI DE ADMINISTRARE FIDUCIARĂ

Vera LUPAȘCO,

magistru în drept, doctorandă, lector superior universitar,
Universitatea de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

The notion of the trust administration has its origin in common law. In the specialized literature are found different opinions on the concept of trust administration. Some authors consider that the right notion would be trust management not trust administration, therefore, to identify the meaning of the term management, I consulted the DEX, which offers the following explanation: „The administration of the goods of an enterprise, institution or person; the responsibility of keeping the goods and managing the funds of an enterprise, institution or person; all the operations on the receiving, keeping and release of the material goods belonging to someone else; (concr.) the totality of goods entrusted to someone in order to manage them.” The notion of administration based on the DEX assume to lead, rule, manage and enterprise, institution, organization etc.

Noțiunea de administrare fiduciară își are originea în dreptul anglo-saxon. În literatura de specialitate se regăsesc diferite opinii privitor la conceptul de administrare fiduciară. Unii autori consideră că ar fi corect *gestiune fiduciară* și nu *administrare fiduciară*, din acest motiv, pentru a identifica sensul noțiunii *gestiune*, am consultat D.E.X.-ul, care oferă următoarea explicație: „Administrare a bunurilor unei întreprinderi, instituții sau persoane; răspunderea păstrării bunurilor și a mânuirii fondurilor unei întreprinderi, instituții sau persoane; ansamblul de operații privind primirea păstrarea și eliberarea unor bunuri materiale aparținând altcuiva; (concr.) totalitate a bunurilor încredințate cuiva în vederea administrării lor.” Conform D.E.X.-ului, noțiunea de administrare presupune conducerea, cârmuirea, gospodărirea unei întreprinderi, instituții, organizații etc.

Din cele menționate putem concluziona, că noțiunea de *gestiune* este mai oportună în acest context, deoarece ea este mai aproape de natura contractului de administrare fiduciară. Aceasta nu presupune însă că noțiunea de *administrare* este străină acestei îmbinări, ba din contra, reieșind din explicațiile D.E.X.-ului, am putea afirma că noțiunea de administrare și noțiunea de gestiune sunt într-o oarecare măsură sinonime. Unica remarcă se referă la aceea că noțiunea de administrare are un conținut mai larg în comparație cu noțiunea de gestiune. Deci ar fi poate că oportun, ca noțiunea de administrare să fie înlocuită cu noțiunea de gestiune, astfel obținându-se îmbinarea *gestiune fiduciară*, care reflectă mai real natura contractului respectiv sau de a se combina aceste două noțiuni în măsura posibilității de a face acest lucru.

Noțiunea de *administrare fiduciară* poate fi analizată sub trei aspecte:

- ca instituție juridică, adică o totalitate de norme juridice care reglementează relații sociale relativ omogene;
- ca contract, conform căruia o parte (fondator al administrării, fiduciant) predă bunuri în administrare fiduciară celeilalte părți (administrator fiduciar, fiduciar), iar acesta se obligă să administreze patrimoniul în interesele fondatorului administrării sau în interesele unui terț indicat de acesta (beneficiar) (art. 1053, alin. (1) și (2), C. civ. al Republicii Moldova adoptat la 06.06.2002, nr. 1107-XV, promulgat la 11.06.2002, în vigoare din 12. 06 2003);
- ca activitate de sine stătătoare a managerului fiduciar, în scopul administrării patrimoniului primit de la fondatorul administrării (art. 440, C. civ. al R.S.S. Moldovenești publicat la 26.12.1964, promulgat la 26.12.1964, în vigoare de la 26.12.1964).

Instituția administrării fiduciare este strâns legată de dreptul de proprietate, iar mai concret – de atribuțiile dreptului de proprietate - posesie, folosință și dispoziție. Astfel, am încercat să deslușim sensul său prin prisma dreptului de proprietate. Proprietarul își exercită din proprie inițiativă, în interes propriu și prin putere proprie dreptul de proprietate asupra bunului ce-i aparține, lui revenindu-i și beneficiul obținut în urma valorificării bunului respectiv. Totodată, asupra proprietarului se extind și toate datoriile, sarcinile, obligațiile care apar în legătură cu deținerea acestui bun în proprietate.

Instituția administrării fiduciare însă permite proprietarului sau persoanei indicate de acesta să obțină beneficiu în urma utilizării proprietății sale, fără a suporta povara legată de întreținerea și exploatarea sa. Toate sarcinile aferente întreținerii și exploatarei sunt puse pe seama altei persoane – managerului fiduciar, care primește o remunerație în schimbul gestionării patrimoniului străin pentru el. Împuternicirile managerului fiduciar în scopul gestionării patrimoniului străin sunt complexe și diferă în funcție de obiectul administrării fiduciare. Astfel, când obiectul administrării fiduciare este un bun corporal, împuternicirile managerului fiduciar se reduc la exercitarea atributelor de posesie, folosință și dispoziție a bunului respectiv, în acea măsură în care acest lucru este prevăzut în contract.

Alta este situația când în calitate de obiect al administrării fiduciare sunt drepturile exclusive sau alte drepturi. În acest caz, de regulă, administrarea lor nu este legată de exercitarea atributelor dreptului de proprietate, ci presupune,

în primul rând, săvârșirea acțiunilor sau faptelor în scopul realizării acestor drepturi, adică acele fapte, necesitatea și posibilitatea săvârșirii cărora rezultă din însuși conținutul lor, fiind indicate direct în contract sau reieșind din natura lui și din așteptările fiduciantului, în ce privește rezultatul final al administrării fiduciare.

O a treia situație presupune exercitarea de către managerul fiduciar atât a atributelor dreptului de proprietate, cât și săvârșirea altor fapte (acțiuni materiale și nemateriale). Acesta este, bunăoară, cazul administrării hârtiilor de valoare, care presupune atât exercitarea atributelor de posesie, folosință și dispoziție, cât și exercitarea altor drepturi ce sunt întruchipate în ele.

Prin urmare, am putea defini noțiunea de administrare fiduciară ca activitate de sine stătătoare a managerului fiduciar, în scopul realizării cât mai efective, în nume propriu, a împuternicirilor proprietarului și/sau a drepturilor altei persoane desemnate (fondatorul neproprietar), în interesele ultimului sau ale persoanei indicate de acesta (beneficiarul administrării).

Conform unei alte opinii, în timpul administrării fiduciare se înfăptuiește gestionarea profesională a patrimoniului care i-a fost încredințat, ceea ce presupune săvârșirea de către managerul fiduciar, în interesele proprietarului sau ale beneficiarului administrării atât a acțiunilor juridice, cât și materiale, cu scopul de a obține venitul corespunzător, deoarece cu toate că raporturile de administrare fiduciară, în majoritatea cazurilor, apar în baza contractului de administrare fiduciară, totuși, în unele cazuri aceste raporturi pot apărea și în baza altor temeuri prevăzute de lege, cum ar fi în cazul dizolvării persoanei juridice, atunci când instanța de judecată care examinează cererea privind dizolvarea persoanei juridice, pune bunurile acesteia su administrare fiduciară, iar în încheierea respectivă se specifică data instituirii administrării fiduciare. În cazul dat, instanța desemnează unul sau mai mulți administratori fiduciar și determină limitele împuternicirilor lor, precum și remunerația (art. 88, alin. (1), C. civ. al Republicii Moldova adoptat la 06.06.2002).

Administrarea fiduciară este o instituție juridică relativ nouă pentru legislația Republicii Moldova. Până la adoptarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 64 din 22.01.98, prin care a fost aprobat Regulamentul cu privire la transmiterea patrimoniului de stat în administrare fiduciară (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-23/153 din 12.03.98), a Legii Republicii Moldova nr. 1187-XIV din 27.07.00, pentru modificarea și completarea Codului civil (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 166-168/1207 din 31.12.00) prin care s-a introdus în Codul civil al Republicii Moldova, adoptat la 26.12.64, capitolul 35/1 „Administrarea fiduciară” și, în sfârșit, a Codului civil al Republicii Moldova adoptat la 06.06.02 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din iunie 2002) în legislația civilă a Republicii Moldova erau reflectate doar unele fragmente care, în esență, reprezentau nu altceva decât relații de administrare fiduciară. Astfel, în cazul declarării cetățeanului incapabil, asupra patrimoniului său se institua o tutelă care gestiona de facto întreg patrimoniul persoanei respective. În prezent, prin intermediul instituției administrării fiduciare o parte din acest patrimoniu poate fi transmis managerului fiduciar, care va gestiona acest patrimoniu în modul prevăzut de lege. Noțiunea de *fiduciar* provine de la latinescul *fiducia*, care înseamnă încredere. Instituția administrării fiduciare provine de la instituția proprietății fiduciare, care este una dintre cele mai specifice și semnificative instituții ale dreptului bancar (civil, în general), preluate din sistemul anglo-saxon.

Proprietatea fiduciară este o instituție de drept de origine străveche, apariția ei având loc în sec. XI-XII. În această perioadă, instituția în cauză purta denumirea de useși era utilizată de cavalerii regali care, înainte de a pleca la războaiele cruciate, transmiteau pământurile lor și alt patrimoniu pentru a fi folosit în interesele soției și copiilor cavalerului. De asemenea, gestiunea de încredere era utilizată de preoții franciscani, cărora religia le interzicea să aibă în proprietate bunuri și care le procurau transmițându-le în gestiune unor terți, pentru ca aceștia să le administreze în interesele proprietarilor reali.

Utilizarea operațiunilor fiduciare a căpătat o frecvență nemaipomenită în Marea Britanie medievală, datorită adaptării sale la regimul de atunci al proprietății asupra imobilelor, caracterizat prin restricții și interdicții numeroase. Pe atunci proprietarul final al tuturor pământurilor era împăratul, iar de la acesta pământul era distribuit aristocrației feudale care, la rândul său, transmitea pământul în folosință țăranilor, ale căror drepturi funciare erau grevate de multiple restricții, inclusiv interdicția de a dispune de aceste pământuri prin testament. Pentru a evita restricția respectivă, posesorii terenurilor, încă în viață, transmiteau pământul pentru ca acesta să fie utilizat în interesele moștenitorilor posesorului terenului.

Până la sfârșitul sec. al XIX-lea instituția proprietății fiduciare nu era reglementată din punct de vedere legislativ, prima lege privind proprietatea fiduciară fiind adoptată în 1893 (Trustee Act). Conform acesteia, proprietatea fiduciară era considerată drept un regim special al proprietății, particularitatea căreia constă din faptul că o persoană este proprietarul bunurilor înstrăinate ei de către o altă persoană, pentru anumite scopuri indicate de cel care înstrăinează (settlor). Persoana care primește bunurile în administrare fiduciară (trustee) nu le utilizează la discreția sa, ci în conformitate cu scopurile indicate de persoana (persoanele) de la care a fost primit patrimoniul. Astfel, exercitarea dreptului de proprietate are loc nu în interesele proprietarului de facto, ci în favoarea altor persoane (beneficiari ai proprietății fiduciare), care pot fi ori fondatorii trustului, ori alte persoane indicate de aceștia. Ca rezultat, are loc o „sciziune” a dreptului de proprietate, care se exprimă prin aceea că o parte din împuternicirile proprietarului (posesia, folosința) aparțin unei persoane, iar altă parte (dispoziția, utilizarea veniturilor) - altei persoane.

În ultimele decenii, instituția administrării fiduciare a început să fie reglementată și în legislațiile de tradiție civilă continentală, proces care a avut loc și în Republica Moldova, unde primul pas spre „legiferarea” proprietății fiduciare a fost făcut în 1994 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 48, din 16.01.94 cu privire la proprietatea fiduciară (trust) (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3/53 din 30.03.94). Decretul definea proprietatea fiduciară ca o totalitate de relații juridice ce apar ca rezultat al încheierii contractului de instituire a trustului între fondatorul trustului și proprietarul fiduciar, în folosul beneficiarului trustului (fondatorul trustului sau o altă persoană).

Instituția administrării fiduciare, după cum am menționat, provine de la instituția de proprietate fiduciară. Totuși nu trebuie să punem semnul egalității între aceste două categorii sau să le analizăm în același context, deoarece între ele există deosebiri principale.

O deosebire între administrarea fiduciară și proprietatea fiduciară constă în aceea că la constituirea proprietății fiduciare proprietarul real pierde dreptul de proprietate, acesta fiind dobândit de proprietarul fiduciar. Cu toate acestea, proprietarul real, de facto, nu pierde atribuțiile sale asupra bunului transmis, fapt care generează un șir de contradicții. Spre deosebire de proprietarul fiduciar, managerul fiduciar nu devine proprietar al patrimoniului care i-a fost transmis în gestiune. Proprietar rămâne în continuare fondatorul administrării, care poate transmite managerului fiduciar prin contract încheiat cu acesta, dreptul de posesie, folosință și dispoziție asupra patrimoniului ce i-a fost încredințat.

Proprietatea fiduciară în sistemele de drept anglo-saxon, este un tip deosebit de proprietate, particularitatea fundamentală a căreia constă în faptul că proprietar (trustee) este persoana căreia patrimoniul îi este transmis de către o altă persoană (settlor), cu anumite scopuri stabilite de acesta din urmă. Ca efect trustee exercită dreptul său de proprietate nu la discreția proprie, ci în conformitate cu indicațiile lui settlor și nu în interes propriu, ci în favoarea persoanelor indicate de settlor – persoane numite beneficiari ai trustului.

Ca efect al acestei stări, de fapt, are loc o separare a împuternicirilor proprietarului patrimoniului, astfel încât unele atribuții (posesia, folosința) aparțin unei persoane, iar altele (valorificarea beneficiilor) – altei persoane. Asemenea separare a dreptului de proprietate a fost posibilă datorită lipsei în sistemul de drept saxon a noțiunii de proprietate privată absolută, care aparține doar unei persoane, ceea ce, la rândul său, a fost o consecință a preluării unor instituții din dreptul feudal de către sistemul de drept anglo-saxon. Sistemul de drept anglo-saxon a păstrat instituțiile dreptului feudal, care prevedeau „parcelarea” dreptului de proprietate privată, adaptată la condițiile contemporane. Astfel, doctrina anglo-saxonă definește dreptul de proprietate reieșind nu din cele trei atribuții fundamentale ale proprietarului (posesia, folosința și dispoziția), ci utilizând zece elemente constitutive ale acestui drept:

- dreptul de posesie, adică controlul fizic asupra bunului;
- dreptul de gestiune;
- dreptul asupra venitului rezultat din valorificarea dreptului de folosință;
- dreptul de dispoziție;
- dreptul la siguranță, adică imunitate la expropriere;
- facilitatea de a transmite bunul;
- lipsa termenelor, adică nelimitarea în timp a dreptului de proprietate;
- interdicția folosirii în detrimentul altei persoane;
- răspunderea în forma penalităților, adică posibilitatea ridicării bunului în contul datoriilor;
- posibilitatea restabilirii dreptului de proprietate încălcat.

În sistemele de drept de inspirație romano-germană, dreptul de proprietate este privit ca totalitate a trei atribuții-posesiunea, folosința și dispoziția. Din aceste motive introducerea instituției proprietății fiduciare în sistemele de drept de origine romano-germană poate genera o mulțime de dificultăți juridice.

O problemă se referă la faptul că la constituirea proprietății fiduciare, proprietar al patrimoniului, din punct de vedere juridic, devine proprietarul fiduciar. Fondatorul administrării însă, din punct de vedere formal-juridic, pierde drepturile asupra patrimoniului transmis proprietarului fiduciar. În această situație, în limitele dreptului general, practic, va fi imposibil de apărat proprietarul real, în situația în care proprietarul fiduciar va acționa cu rea-credință împotriva acestuia. Această situație apare din cauza că în sistemele de drept de origine romano-germană nu există și nu ar putea supraviețui nicidecum teoria conform căreia atributele dreptului de proprietate asupra aceluiași bun ar putea fi împărțite între mai mulți proprietari. În legislațiile de orientare romano-germană prin transmiterea dreptului de proprietate (în orice mod) se subânțelege transmiterea către noul proprietar a atributelor de posesie, folosință și dispoziție, transmitătorul pierzând, totodată, orice drept asupra bunului transmis.

După cum am afirmat mai sus, prezența instituției proprietății fiduciare era oportună sau chiar necesară, acolo unde era nevoie de a ține în umbră figura proprietarului real, înlocuind-o cu cea a proprietarului fiduciar. Astăzi, în Republica Moldova fiecare persoană poate dobândi dreptul de proprietate, inclusiv asupra pământului, fapt care se datorează consfințirii în Constituția republicii adoptată la 29.07.94, a principiului egalității, care prevede egalitatea tuturor persoanelor în fața legii. Prin urmare, în prezent nu există niciun motiv (cel puțin, legal sau moral) pentru a ascunde proprietarul real în umbra celui fiduciar, ba mai mult chiar, această construcție este lovită de nulitate din start, deoarece contravine principiilor de drept actuale.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. I din 12 august 1994, intrată în vigoare la 27 august 1994.
2. Codul civil al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 1 107, 15 din 6 iunie 2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002, intrat în vigoare la 12 iunie 2003.
3. Codul civil al R.S.S. Moldovenești, publicat la 26.12.1964, promulgat la 26.12.1964, în vigoare de la 26.12.1964.
4. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 48 din 16.01.94, cu privire la proprietatea fiduciară (trust), publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3/53 din 30.03.94.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 64 din 22.01.98, prin care s-a aprobat Regulamentul cu privire la transmiterea patrimoniului de stat în administrare fiduciară, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-23/153 din 12.03.98.
6. Bloșenco Andrei. *Drept civil. Partea specială. Note de curs*. Chișinău: Ed. Cartdidact, 2003.
7. Chibac Gheroghe, Băieșu Aurel, Rotari Alexandru, Efrim Oleg. *Drept civil. Contracte speciale*. Chișinău: Ed. Cartier, 2010.
8. Dicționar explicativ al limbii române. București: Ed. Univers Enciclopedic, 1998.

CONTRIBUȚII LA STUDIUL PUTERII JUDECĂTOREȘTI ÎN CADRUL MECANISMULUI DE STAT

Olesea ȚURCAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Article is intended to substantiate the concept of judicial power, taking into account interference doctrinal theories and concepts presented in the literature. It talks about the analysis process of building the rule of law and the principle of separation and balance of powers.

Author browse fluent enlightenment theories describing conceptions of the rule of law to the rule of law meaning in the contemporary era. So that concludes that the interpretation of the judiciary has two directions, the material - which is the system of organs by laws called to participate in the application of the judicial process and functional - what are work direct examination in the trial of cases.

În legătură cu strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, statul este obligat să dispună prin implementarea legilor asigurarea accesibilității și independenței sistemului judecătoresc, sporirea transparenței și eficienței sistemului judecătoresc, precum și la ridicarea profesionalismului și a responsabilității persoanelor implicate în efectuarea justiției, or puterea judecătorească este parte a suveranității statului și este dreptul unei societăți organizate, al unui stat de a împărți dreptatea. [1, p. 104]

Profesorul Ion Guceac consideră că pentru independența reală a justiției în statul de drept, este necesară realizarea consecventă a principiului separației puterilor în stat, fiind determinată drept forța care asigură protecția dreptului de diverse abuzuri și erori, indiferent de categoria subiectului activității antilegale, justiția statului de drept, numai în condițiile independenței depline de executiv și legislativ, va fi capabilă să îndreptățească rolul imparțial al zeiței Themis. [2, p. 426]

Astfel, H. Grotius expunea opinia apariției dreptului și că acesta a apărut, deoarece inițial dezvoltarea societății umane era însoțită de conflicte și, pentru evitarea acestora, trebuiau stabilite limitele acelor forțe, ale acestor capacități concurente, printr-o altă forță – cea a dreptului. Dreptul nu este ceva care ar exista în concordanță cu religia, natura sau morala, nu este ceea ce trebuie să fie, dar este ceea ce avem la moment. Legile sunt determinate de legiuitori, care, pe baza faptelor reale, promovează reguli, în concordanță cu care consecințele aplicării legii pot fi deduse logic din fapte. Una dintre cele mai cunoscute vechi culegeri de legi este faimosul Cod Babilonian al lui Hammurabi, descoperit la Susa în anul 1901. La fel, nu putem trece cu vederea Legile lui Manu, colecția de maxime ale lui Confucius, preceptele lui Mencius, precum și ideile filozofilor Thales, Anaximandros, Pitagora sau ale sofistilor greci, care reliefează ideea că justiția înseamnă aplicarea legilor de către suverani și respectarea lor de către popor. În ceea ce privește dreptul pe teritoriul țării noastre, el își are geneza concomitent apariției puterii publice a statului. [3, p. 24]

Din momentul apariției, statul a suportat un proces continuu și complex de transformare și evoluție, continuând să fie și astăzi instrumentul conducerii sociale, iar dezbaterile privind natura, funcțiile și formele sale continuă să polarizeze atenția specialiștilor în domeniul politologiei, sociologiei, dar, mai ales, ale dreptului, în condițiile în care diferitele

curente și teorii filozofice au fost explicate de-a lungul timpului, de pe poziții diverse, importanța statului, rolul său în apărarea unor interese sociale de grup sau ale societății în întregul său. [4, p. 98]

Statul de drept este interpretat, de cele mai multe ori, ca fiind singura formă de guvernare care nu revendică decât, în mod cu totul întâmplător, o identitate istorică și o vocație culturală specifică, totodată, este rezultatul dezvoltării istorice a coexistenței celor două fenomene sociale interdependente – statul și dreptul, ambele cu rol esențial în organizarea și guvernarea societății.

Statul de drept exprimă, istoricește, o simbioză dintre „stat” și „drept” ca forțe ce acționează intercondiționat pentru guvernarea societății pe baza democrației. [5, p. 392]

Fundamentul statului de drept s-a conturat printr-un îndelungat proces istoric de interferență a diferitelor teorii privind nu numai raporturile dintre stat și drept, dar și raporturile dintre puterea de stat – societate – individ.

În literatura de specialitate s-a apreciat că sintagma stat de drept dobândește semnificația unui concept și apoi a unei doctrine, pentru a limita absolutismul puterii etatice, mai exact pentru subordonarea puterii executive față de lege și aceasta, îndeosebi prin asigurarea supremației legii și a respectului său, prin controlul judecătoresc al actelor autorităților administrative și prin consacrarea și efectivitatea responsabilității statului. [6, p. 6]

Din perspectiva realizării conceptului statului de drept, în marea majoritate a statelor lumii puterea publică se realizează conform exigențelor înaintate de principiul separației puterilor.

Cunoscut din cele mai vechi timpuri, acest principiu a fost enunțat pentru prima dată de Aristotel în *Politica*, fiind dezvoltat mai târziu de Grotius, John Locke, găsindu-și încununarea în opera lui Montesquieu. Spre exemplu, Aristotel scria următoarele: „Există în toate constituțiile trei elemente în legătură cu care un bun legiuitor trebuie să studieze ceea ce este avantajos pentru fiecare.” [7, p. 78]

În viziunea acestuia, una dintre cele trei părți deliberază cu privire la problemele comune; a doua are drept obiect magistratura, iar a treia parte distribuie justiția.

În lucrarea „*Despre spiritul legilor*” Montesquieu a preluat și a dezvoltat teoria separației puterilor în stat și, în acest context, reproducem cunoscuta afirmație aparținând marelui filozof: „Atunci când în mâinile aceleiași persoane sau în ale aceluiași corp de dregători se află întrunite puterea legislativă și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se poate naște teama că același monarh sau același Senat să întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar putea avea forța unui opresor. Totul ar fi pierdut dacă același corp de fruntași, fie al nobililor, fie al poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari.” [8, p. 196]

Principiul separației puterilor a fost dezvoltat ulterior și de filozoful francez Rousseau, care, referindu-se la puterea judecătorească, considera că aceasta este o putere distinctă de executiv și legislativ, dar ea a suferit, practic, anumite diminuări față de executiv prin recunoașterea dreptului de grațiere și față de legislativ prin dreptul de grațiere exercitat de poporul suveran. [9, p. 44]

În multe constituții moderne principiul separației puterilor este consacrat expres. În acest sens, Constituția Republicii Moldova dispune în art. 6 că puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Astfel, pornind în evoluția sa din cele mai vechi timpuri, conceptul separației puterilor în stat s-a transformat într-o condiție obligatorie de perfecționare a organizării de stat, inclusiv a reformei judecătorești ca element decisiv al acestui proces.

Rezultă că procesele reformatorii trebuiau, în mod inevitabil, să genereze reevaluarea cardinală a locului și rolului justiției în cadrul mecanismului de stat.

În anul 1994, la 29 iulie, este adoptată noua Constituție a Republicii Moldova care, în art. 1, a declarat Republica Moldova drept „un stat suveran și independent, unitar și indivizibil, 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”.

Prin esența sa, Constituția doar a trasat direcțiile primordiale ale procesului de edificare a statului de drept și recunoașterea drepturilor omului, deoarece „formarea statului de drept și respectul față de drepturile omului constituie o sarcină deosebit de dificilă, iar realizarea acesteia este posibilă doar pe parcursul mai multor ani de eforturi din partea întregii societăți, aceste eforturi fiind determinate de necesitatea depășirii atât a moștenirii din trecut, cât și a greșelilor și erorilor admise în ultimii ani.” [10, p. 76]

O putere judecătorească viguroasă și independentă constituie garanția primordială a procesului de edificare a statului de drept și societății civile. În statul de drept se asigură supremația legii, fermitatea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, protecția drepturilor și intereselor persoanei, ocrotirea societății de arbitrarul puterii. [11, p. 17]

Declarându-se stat de drept, Republica Moldova și-a asumat realizarea acestor sarcini și a declarat justiția drept unul dintre instrumentele de mare importanță pentru protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului și a garantat aceste drepturi prin stipulările constituționale: „Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor

judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime și alin. Nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție (alin. (1) și (2), art. 20 din Constituția Republicii Moldova).

Totodată, trebuie să recunoaștem că, actualmente, starea de lucruri în domeniul ce ține de protecția drepturilor și libertăților fundamentale lasă de dorit, fapt ce ne determină să ne asociem unor afirmații aparținând autorilor care consideră că nerespectarea drepturilor omului de către autoritățile publice și funcționarii din cadrul acestora, acțiuni generalizate în expresia „încălcarea drepturilor omului”, neasigurarea drepturilor și libertăților cu mecanisme juridice de realizare și protecție a lor impun necesitatea elaborării doctrinei privitor la o putere judecătorească izolată, independentă și de sine stătătoare ca garanție a drepturilor și libertăților individului.

Studiul asupra surselor bibliografice din domeniu ne permite să constatăm că, actualmente, în doctrina juridică, nu este formulat un concept clar, care să fie acceptat de majoritatea oamenilor de știință preocupați de această problemă, or, în multitudinea manierelor de interpretare a acestui concept în literatura juridică și jurisprudență, conceptul de putere judecătorească are mai multe accepțiuni, două dintre ele fiind relevante în procesul de înfăptuire a justiției în statul de drept, această viziune fiind împărțită și de alți autori, cum ar fi, de exemplu, autorul român A. Crișu. [12, p. 47]

Una dintre aceste direcții este determinată de tentativa de interpretare a puterii judecătorești având în calitate de punct de pornire sistemul organelor de stat prin intermediul cărora se realizează justiția.

Se consideră că unul dintre promotorii care au dezvoltat acest curent este cunoscutul profesor din Rusia, I. Foinițki, în viziunea căruia puterea judecătorească constituie „un sistem de organe subordonate legii, chemate să participe la aplicarea dreptului în procesul judiciar” [13, p. 158] Vizavi de această definiție trebuie să subliniem că ea este specifică doctrinei juridice din perioada sistemului sovietic socialist. [14, p. 1295]

La etapa contemporană puterea judecătorească, ca „sistem al organelor de stat și municipale investite prin lege cu atribuții ce țin de stabilirea adevărului, restabilirea dreptății și pedepsirea celor vinovați, ale căror hotărâri sunt obligatorii pentru toate persoanele la care se referă”, este definită, de exemplu, de autorii ruși I. Dmitriev și Gh. Ceremnih. [15, p. 48]

În acest sens și în doctrina juridică română puterea judecătorească (justiția) este interpretată ca „totalitate a organelor prin care statul distribuie justiția,” [16, p. 287] iar în literatura mai recentă – „sistemul instanțelor judecătorești” [12, p. 47]

A doua direcție de interpretare a puterii judecătorești, numită funcțională, este fundamentată de intenția de a reprezenta această putere ca o activitate ce ține de examinarea cauzelor în procesul de judecată.

O astfel de modalitate de abordare a conceptului este cunoscută din cele mai vechi timpuri. De exemplu, cunoscutul savant rus S. Poznișev, încă la începutul sec. al XX-lea, considera că puterea judecătorească este o ramură a puterii de stat exercitată de „anumite organe care nu îndeplinesc funcții administrative sau legislative,” chemată să „aplice legea, să confirme supremația acesteia în viață, să lupte cu abuzul și violența ... să examineze cauza sub toate aspectele.” [17, p. 87-88]

În același stil definește puterea judecătorească și cercetătorul român Anastasiu Crișu, în opinia căruia puterea judecătorească (justiția) reprezintă „activitatea de soluționare a cauzelor penale, civile, administrative etc., de aplicare a sancțiunilor de restabilire a drepturilor și intereselor legitime încălcate.” [12, p. 47]

D. Radu admite contopirea noțiunilor de putere cu cea de jurisdicție prin care se înțelege „puterea de a decide asupra conflictelor ivite între diferitele subiecte de drept – persoane fizice sau juridice – prin aplicarea legii.” [18, p. 287]

Astfel, identificarea noțiunilor de „jurisdicție” și „putere judecătorească” este inadmisibilă, mai ales pornind de la faptul că conceptul de jurisdicție este folosit în literatură și jurisprudență în mai multe sensuri. Un exemplu concludent este cazul utilizării noțiunii de jurisdicție pentru a desemna: competența unui organ judiciar; teritoriul în cadrul căruia se exercită „puterea de a spune dreptul.” [19, p. 4-5]

După declararea în constituțiile statelor ex-socialiste a principiului separației puterilor, oamenii de știință au început să interpreteze puterea judecătorească prin prisma formelor de realizare a ei, considerând-o ca fiind „atribuțiile conferite organelor speciale ale statului – judecătorilor – privind soluționarea problemelor date în competența lor și care apar în procesul de aplicare a dreptului și realizarea acestor atribuții prin intermediul justiției constituționale, civile, penale, administrative, economice cu respectarea normelor de procedură,” [20, p. 33] sau atribuind acestei puteri calitatea de „ramură specifică și independentă a puterii de stat, exercitată prin examinarea și soluționarea litigiilor în ședințele de judecată.” [21, p. 284]

Din conținutul definițiilor expuse sesizăm următoarele concluzii : în conceptul puterii judecătorești, protagoniști ai căruia sunt reprezentanții ambelor curente, pot fi evidențiate două momente-cheie care, de fapt, constituie o unitate indisolubilă, primul dintre aceste aspecte, de conținut, constă în faptul că puterea judecătorească reprezintă atribuțiile ce țin de soluționarea conflictelor apărute în cadrul societății, cu aplicarea unor proceduri speciale, cel de al doilea aspect, numit și organizațional, este determinat prin esența sa de ipoteza că aceste atribuții sunt specifice doar judecătorilor; accentuarea unui sau altui aspect din cele menționate nu poate modifica esența noțiunii de putere judecătorească; este imposibilă definirea puterii judecătorești ca fiind în exclusivitate o totalitate de atribuții ce țin de soluționarea conflictelor sau ca un sistem de organe judecătorești (organe chemate să realizeze justiția), sau să considerăm unul dintre aceste elemente constitutive ca fiind mai important în raport cu celălalt; este imposibilă recunoașterea existenței unor atribuții de soluționare a conflictelor sociale în afara unui sistem de organe cărora aceste atribuții le sunt conferite, precum e imposibil să ne imaginăm un organ judecătoresc lipsit de asemenea atribuții; organul judecătoresc, justiția și puterea judecătorească sunt noțiuni interdependente.

În această ordine de idei, reamintim dispozițiile constituționale care reflectă acest adevăr. Astfel, Constituția Republicii Moldova în art. 114 stipulează: „Justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești.” Aceasta este dovedită și de conținutul Capitolului IX „Autoritatea judecătorească” din Constituția Republicii Moldova.

În același timp, interpretarea corectă și adecvată a puterii judecătorești are o mare importanță de ordin teoretic. Înțelegerea exactă a sensului și conținutului numeroaselor categorii legate de fenomenul puterii judecătorești nu poate fi considerată doar rezultatul unor dezbateri asupra unor noțiuni.

Un fenomen complicat și multiaspectual precum este puterea judecătorească are dreptul la o cercetare fundamentată din punct de vedere științific a tuturor noțiunilor ce se intersectează cu acest fenomen, disocierea unor fenomene asemănătoare și stabilirea legăturilor interdependente dintre acestea, o asemenea înțelegere a problemei ne permite să pătrundem în esența conceptului de putere judecătorească.

Totodată, dualitatea interpretării puterii judecătorești este condiționată de polisemantismul destul de răspândit al noțiunilor de „putere” și „judecată”.

Deoarece puterea judecătorească reprezintă o ramură funcțională specifică a puterii publice, interpretarea corectă a acesteia este imposibilă fără a apela la abordarea filozofică a ei.

O mare parte dintre cercetători menționează legătura dintre putere și autoritate, cu posibilitatea de a impune oamenilor să se subordoneze voinței altora. Pornind de la faptul că puterea presupune, în primul rând, „autoritate, stăpânire, dominație, influență”, „conducere de stat, guvernare”, „permisiune, voie, drept, împuternicire legală de a face ceva,” [22, p. 875] dreptul și posibilitatea de a dispune de ceva, de a-și impune voința sa altuia, [23, p. 86] puterea de stat este interpretată ca fiind posibilitatea subordonării voinței indivizilor și asociațiilor lor voinței care asigură conducerea societății date. [24, p. 44-45]

În această ordine de idei, puterea judecătorească este orientată spre asigurarea procesului de subordonare a voinței oamenilor și diverselor forme de asociere a lor acelei voințe diriguitoare care este exprimată în lege, fapt pentru care instanțele judecătorești sunt înzestrate cu atribuții excepționale în ce privește soluționarea conflictelor apărute între diferiți subiecți de drept.

Unificarea conceptului de putere judecătorească este determinată și de neuniformitatea noțiunii „judecătorie”, care este interpretată în egală măsură ca „instituție judecătorească având competența de a soluționa (în prima sau în ultima instanță) anumite pricini prevăzute de lege”, „clădire unde se află sediul acestei instanțe” sau „autoritate judiciară.” [22, p. 550]

Starea lucrurilor în acest domeniu devine mai complicată și prin faptul că în limba română este pe larg utilizat și cuvântul „judecată”. Dintre multiplele sensuri ale acestei noțiuni, literatura de specialitate (cu prioritate, în materia procesual-penală) o utilizează „în înțelesul său tehnic” atunci când „se are în vedere acea fază a procesului penal,” [22, p. 91] „ce se desfășoară în faza instanțelor penale din momentul sesizării inițiale și până la soluționarea definitivă a cauzei penale.

Pluralitatea modalităților de interpretare a puterii judecătorești este mediul favorabil pentru apariția unor imprecizii și divergențe în interpretarea altor noțiuni și aceasta, în ultimă instanță, împiedică identificarea corectă a funcțiilor și formelor puterii judecătorești.

Judecata, judecătoria, puterea judecătorească sunt cuvinte cu aceeași rădăcină și din acest punct de vedere definierea unei noțiuni prin alta nu pare a fi eficientă. Pornind de la aceasta, puterea judecătorească este puterea realizată de judecătoria. Asume necesitatea în aplicarea de către societate a atribuțiilor de putere în raport cu reprezentanții săi, care prin acțiunile sau inacțiunile lor atentează la interesele generale și la reglementarea conflictelor apărute în societate, a creat necesitatea și a condiționat apariția și evoluția ulterioară a germenilor viitoarelor instanțe judecătorești în calitate de autorități chemate să soluționeze aceste conflicte. [25, p. 37] Și chiar dacă procesul de evoluție a atribuțiilor de putere și a instanțelor care le aplică decurgeau concomitent, observăm că primatul în acest proces trebuie să fie acordat necesității în soluționarea conflictelor, în aplicarea atribuțiilor de putere. A judeca înseamnă a avea puterea de utilizare, aplicare, realizare. Această afirmație este observată și la profesorul Foinițki care scria: „Judecata în structura procesuală contemporană este o funcție a puterii de stat”, „puterea de stat și-a concentrat dreptul de a judeca.” [13, p. 8]

Pornind de la închipuirile contemporane despre justiție ca despre rezolvarea conflictelor social-politice din societate [26, p. 9] și despre instanțele judecătorești ca autoritate care exercită într-o formă procesuală specifică funcția de arbitru social-politic, [27, p. 59] puterea judecătorească poate fi definită și ca o atribuție specifică a instanței judecătorești privind soluționarea conflictelor sociale de natură juridică.

Totodată, trebuie să reamintim și de faptul că unii autori sunt de părere că noțiunea de putere judecătorească nu poate fi identificată cu cea de „autoritate judecătorească”, considerând că sub denumirea de autoritate judecătorească „sunt reglementate instanțele judecătorești...” și că această noțiune „o excede ca sferă” [12, p. 47]

Profesorul I. Muraru consideră că denumirea de autoritate judecătorească evocă foarte clar justiția, ca funcție distinctă și ca sistem distinct. Același autor atribuie noțiunii de justiție două sensuri. Într-un sens justiția este înțeleasă ca sistem al organelor judecătorești, iar al doilea sens – ca activitate de soluționare a proceselor civile, administrative, comerciale, penală de muncă etc. de aplicare de sancțiuni, de restabilire a drepturilor și intereselor legitime încălcate. [27 p. 168]

Astfel, conchidem că justiția reprezintă acea stare generală ideală a societății realizabilă prin asigurarea pentru fiecare individ în parte și pentru toți împreună a satisfacerii drepturilor și intereselor legitime.

BIBLIOGRAFIE

1. Arseni A. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II. Chișinău, 1997.
2. Guceac Ion. *Curs elementar de drept constituțional*, vol. II. Chișinău, 2004.
3. Bloșenco Magda. *Teoria generală a dreptului*. Cahul, 2010.
4. Popa N. *Teoria generală a dreptului*. București: Actami, 1998.
5. Gilia Claudia. *Teoria statului și dreptului*. București: Beck, 2007.
6. Măgureanu Florea. *Organizarea instituțiilor judiciare*. Ed. 3-a rev. București: Universul Juridic, 2003.
7. Aristotel. *Politica*, Cartea III, Capitolul 5. București, 1924.
8. Montesquieu. *Despre spiritul legilor*. București: Editura Științifică, 1964.
9. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. *Crestomație de drept constituțional*, vol. I. București: Lumina Lex, 1998.
10. Лукашева Е. А. *Права человека и формирование правового государства в условиях реформирования политического и экономического строя России: Общая теория прав человека* / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – Москва, 1996.
11. Ростовщиков И. В. *Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел*. Волгоград, 1997.
12. Crișu A. *Drept procesual penal, Partea specială*. București: All Beck, 2005.
13. Фойницкий И. Я. *Курс уголовного судопроизводства*. Т. 1. – Спб., 1996.
14. *Советский энциклопедический словарь*. – Москва: Советская энциклопедия, 1981.
15. Дмитриев Ю. А., Черемных Г. Г. *Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека* // Государство и право, 1997, nr. 8.
16. Costin M., Leș I., Minea M., Radu D. *Dicționar de drept procesual civil*. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1983.
17. Познышев С. В. *Элементарный учебник русского уголовного процесса*. – Москва, 1913.
18. Costin M., Leș I., Minea M., Radu D. *Dicționar de drept procesual civil*. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1983.
19. Leș I. *Organizarea sistemului judiciar românesc*. București: All Beck, 2004.
20. *Правоохранительные органы Российской Федерации* / Под ред. В. П. Божьева. – Москва, 1996.
21. *Dicționarul explicativ al limbii române*, ed. a II-a. București: Univers enciclopedic, 1998.
22. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. *Толковый словарь русского языка*. – Москва, 1999.
23. *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. Матузова Н. И., Малькова В. В. – Москва, 1997.
24. Чельцов-Бебутов М. А. *Курс советского уголовно-процессуального права*. Т. 1. – Москва, 1957.
25. Чиркин В. Е. *Разделение властей: социальные и юридические аспекты* // Советское государство и право, 1990, № 8.
26. Шейфер С. А. *Понятие и взаимоотношения судебной, прокурорской и следственной властей. В: Уголовная ответственность: основания и порядок реализации*. – Самара, 1991.
27. Muraru I. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I. București: Proarcadia, 1993.

ISTORIA SOLUȚIONĂRII LITIGIILOR DE MUNCĂ

Lilian PRUTEAN,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The concept of collective labor conflict there was as defined by law. However, the proceedings subject to law shall apply if the are presented itself, according to art. 7, „a litigation relating to working conditions, Suspected of causing a cease the collective of work.”

Keyword: conflicts, the collective labor conflict, the settlement of collective labor disputes.

Conflictele colective de muncă au fost reglementate pentru prima dată în țara noastră la începutul sec. al XX-lea. Începând cu anul 1909, în România s-a desfășurat un adevărat program de politică socială promovat de ministrul industriei de la acea vreme, Mihai Orleanu. A fost adoptată o serie de legi printre care: Legea asociațiilor, Legea pentru cooperativele de muncitori și meseriași, Legea asupra repaosului duminical, Legea pentru încurajarea industriei naționale etc. În condițiile în care muncitorii dobândiseră conștiința de clasă și începuseră să-și organizeze lupta pentru dobândirea și protejarea drepturilor lor profesionale, iar conflictele colective de muncă deveniseră o realitate socială, a apărut necesitatea reglementării acestora.

Astfel, o primă reglementare a constituit-o, în cadrul programului de politică socială, așa-numita Lege Orleanu în contra sindicatelor, asociațiilor profesionale ale funcționarilor statului, județului, comunelor și stabilimentelor publice, adoptată în anul 1909, prin care se interzicea asocierea și greva tuturor muncitorilor și funcționarilor, salariați ai statului, județelor, comunelor și tuturor stabilimentelor publice cu caracter industrial, economic sau comercial.

În anii ce au urmat România a înregistrat o evoluție deosebită în domeniul reglementării relațiilor sociale de muncă. În acest context, România a participat ca membru fondator la constituirea în 1919 a Organizației Internaționale a Muncii și s-a integrat tendințelor internaționale în privința reglementării relațiilor de muncă, atât individuale cât și colective. Cele mai importante acte normative adoptate în acest domeniu au fost Legea reglementării conflictelor de muncă din 1920 și Legea asupra contractelor de muncă din 1929, reglementări care au reprezentat concepții înaintate în domeniul reglementării raporturilor dintre salariați și angajatori, deși, în acel moment, au constituit un debut al abordării relațiilor colective de muncă.

Legea pentru reglementarea conflictelor colective de muncă din 1920 sau Legea Trancu-Iași, după numele inițiatorului său, este, într-adevăr, primul act normativ în acest domeniu.

Legea reglementa atât declanșarea conflictelor colective de muncă și încetarea colectivă a lucrului, cât și modalitățile de soluționare a acestora. Astfel, au fost abordate aspecte de larg interes și de mare actualitate la acea vreme: „libertatea muncii” (art. 1-3), „încetarea colectivă a lucrului” (art. 4-6), „împăciuirea” (art. 7-14), „arbitrajul” (art. 15-26), „sanctiuni” (art. 27-32), „sabotajul” (art. 33-35), „dispoziții generale” de procedură (art. 36-44).

Potrivit art. 1 din lege, se garanta oricui, în limitele legilor și regulamentelor existente, „dreptul de a munci după voie.”

Noțiunea de conflict colectiv de muncă nu era definită de lege. Totuși procedurile reglementate de lege se aplicau în cazul în care se ivea, potrivit art. 7, „un litigiu referitor la condițiile de muncă, susceptibil de a provoca o încetare colectivă de lucru.”

Domeniul de aplicare a legii era limitat în mod expres. Astfel, potrivit art. 6, legea se aplica „stabilimentelor industriale și comerciale, de orice natură, care întrebunțează în mod obișnuit un număr de, cel puțin, 10 salariați.”

De asemenea, cauzele încetării colective a lucrului și, implicit, obiectul conflictelor colective de muncă, erau limitate. Art. 4, alin. (2) prevedea că orice încetare colectivă de lucru pentru cauze străine celor referitoare la condițiile de muncă era interzisă.

Deși capitolul II al legii, prin care se reglementa procedura declanșării, desfășurării și soluționării conflictelor colective de muncă, era intitulat „încetarea colectivă a lucrului,” sub forma grevei sau lock-out-ului 2, era reglementată ca o ultimă etapă, cu caracter extrem, în cadrul acestui proces. Astfel, potrivit art. 4, alin. (1), nicio încetare colectivă de lucru, pentru cauze referitoare la condițiile de muncă, fie din inițiativa patronului, fie din inițiativa salariaților, nu va putea avea loc în vreunul din stabilimentele industriale și comerciale arătate, înainte de a se fi îndeplinit procedura de împăciuire.” Din conținutul acestui text rezultă că împăciuirea era obligatorie pentru părțile conflictului.

Legea reglementa în mod detaliat procedura împăciuirii. Astfel, se prevedea că în cazul în care într-una din întreprinderile prevăzute la art. 6 (stabilimentele industriale și comerciale având minimum 10 salariați) apărea un litigiu referitor la condițiile de muncă, susceptibil de a provoca o încetare colectivă de lucru, reprezentanții salariaților împreună cu patronul întreprinderii ori reprezentantul său și în prezența unui delegat al Ministerului Muncii, erau obligați să cerceteze modalitățile pentru aplanarea prin bună învoială a conflictului.

Salariații alegeau, potrivit prevederilor legale o delegație de 2-5 persoane care îi reprezentau la discuții. În mod excepțional, când natura întreprinderii o cerea, delegatul Ministerului Muncii putea fixa și admite la discuție, din partea salariaților, un număr mai mare de reprezentanți. Delegații salariați erau obligați să aibă împuternicire scrisă din partea majorității numărului de salariați necesar pentru încetarea colectivă a lucrului: jumătate plus unu din 1/3 din numărul total al salariaților stabilimentului industrial sau comercial, ori, după caz, jumătate plus unu din 1/3 din numărul de salariați ocupați în secțiunea sau secțiunile respective din acel stabiliment.

De asemenea, și în cazul în care patronul era reprezentat la tratativele de împăciuire prin una sau mai multe persoane, acestea, pentru a putea lua parte la dezbateri, erau obligate să aibă împuternicire scrisă de la patron.

În cazul în care întreprinderea aparținea statului, aceasta era reprezentată prin organul de conducere al întreprinderii („direcțiunea”) sau prin delegatul acestuia.

În ceea ce privește persoanele care aveau dreptul de a fi delegate, atât din partea salariaților cât și din partea patronului, deoarece legea nu distingea, art. 8 prevedea că putea fi aleasă ca delegat orice persoană, indiferent de sex, care a împlinit vârsta de 25 de ani, care nu a suferit vreo condamnare care să determine pierderea drepturilor civile și politice sau vreo condamnare cu închisoarea în temeiul legii privind reglementarea conflictelor colective de muncă și care lucrează, cel puțin, de 6 luni în întreprindere sau de la înființarea ei, dacă întreprinderea nu are încă 6 luni de existență.

Se prevedea expres obligația comunicării obiectului litigiului, precum și a delegaților aleși, în scris, celeilalte părți interesate.

BIBLIOGRAFIE

1. Negru Tudor. Dreptul muncii. Chișinău: Editura „Reclama,” 1995.
2. Romandăș Nicolae, Boișteanu Eduard. Dreptul muncii. Chișinău, 2007.
3. Oprea A., Răducan I. Dreptul muncii. Galați: Editura „Alma,” 2002.

CONSIDERAȚII PRIVIND PRINCIPIUL PROPORȚIONALITĂȚII ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

Iulia VACARENCO,
magistru, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Un des principes qui s'impose aujourd'hui dans la plupart des systèmes de droit administratif est le principe de proportionnalité.

La proportionnalité, en tant que notion générale du Droit, inclut les idées de rationalité, juste équilibre, principe d'adéquation, équité, tolérance, tout en étant complémentar aux principes de justice et égalité. Concernant le droit administratif, la proportionnalité expose un critère juridique qui permet la délimitation du pouvoir discriminatoire des autorités administratives de l'excès du pouvoir, mais également un des principes fondamentaux de l'activité administrative.

Dans notre recherche, après savoir définie et élucidé les connotations primordiales qu'implique le principe de proportionnalité dans la sphère administrative, d'autres aspects seront mises en exergue: si la proportionnalité s'impose comme une obligation ou comme règle de morale administrative, de même si le respect de la proportionnalité est assuré par un control judiciaire, le respect de proportionnalité restera à la discrétion de l'administration.

Un principiu ce se bucură astăzi de preocupările tot mai frecvente de cercetare și care se impune în majoritatea sistemelor de drept, este principiul proporționalității. Interesul pentru acest principiu este dictat și de faptul că principiul proporționalității apare înscris în instrumentele juridice ale dreptului Uniunii Europene, precum și în constituțiile unor state.

Ca esență, proporționalitatea presupune o însușire a lucrurilor, a fenomenelor, a noțiunilor etc. de a fi proporționale între ele, de a forma proporție sau reprezintă un raport între mărimi care variază proporțional. Din punct de vedere juridic, proporționalitatea indică o relație particulară între două valori, o serie de factori, două sau mai multe proceduri, cereri, compensații sau pedepse etc.

Principiul proporționalității ca principiu al dreptului este exprimat în doctrină prin ideile de rezonabilitate, echilibru just, raport adecvat, echitate, dar și necesara adecvare a măsurilor adoptate de stat la situația de fapt și la scopul legitim urmărit.

Proporționalitatea ca noțiune necesară jurisprudenței se raportează la alte noțiuni conexe - necesitate, normalitate, armonie, echilibru, dar poate fi adusă în discuție și în virtutea unor situații cu semn negativ care pun, de asemenea, în valoare proporționalitatea, cum ar fi: exces, abuz, disproporție. [1; 12]

Se recunoaște că prima apariție a acestui principiu, ca un criteriu de apreciere a pedepsei și ca o măsură aplicată de poliție, s-a înregistrat în lege și în jurisprudența germană deja la sfârșitul anilor 1700. [2; 227-233]

Importanța acestui principiu este redată prin scopul său general de a concretiza norma juridică, de a fundamenta conceptul de legitimitate în drept și de a se constitui ca un criteriu de bază, care permite delimitarea dintre manifestările legitime ale puterii statale precum și excesul de putere în activitatea autorităților statului.

Principiul proporționalității este prezent în dreptul public al majorității statelor Uniunii Europene, fiind considerat un criteriu eficient de apreciere a legitimității intervenției autorităților statale în situația limitării exercițiului unor drepturi. Chiar dacă se aplică cu precădere în dreptul constituțional, aplicații ale principiului proporționalității există și în dreptul penal, civil, fiscal, administrativ, contravențional etc.

În dreptul constituțional, principii proporționalității își găsește aplicarea, în special, în domeniul protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, și presupune că orice restrângere trebuie stabilită și aplicată numai în scopul pentru care a fost prevăzută și în limitele strict necesare, în funcție de situația care o justifică. [3; 221]

În dreptul comunitar, principii proporționalității are rolul de a identifica substanța și sensul libertăților fundamentale statuate prin tratatele constitutive, fiind complementar principiilor de justiție și echitate.

Pentru dreptul administrativ principii proporționalității este esențial deoarece proporționalitatea reprezintă un criteriu care permite delimitarea puterii discreționare a autorităților administrative de excesul de putere. Importanța deosebită a principiului proporționalității pentru domeniul administrativ este dictată și de necesitatea aplicării acestuia procesului administrativ, precum și utilizarea proporționalității în conexiune cu legalitatea și oportunitatea în cadrul controlului exercitat asupra administrației publice.

În statul de drept modern principii proporționalității se afirmă ca un echilibru real între mijloacele utilizate și scopurile urmărite care conferă legitimitate activității administrative. În contextul diversificării și necesității asigurării unui echilibru între interesul general și al intereselor individuale, precum și în contextul diversificării activităților admi-

nistrative și a centrelor de decizie, principiul proporționalității are menirea de a disciplina activitatea administrativă și de a stabili limite ale exercitării puterii discreționare a autorităților publice.

Deși activitatea administrativă a autorității publice se realizează în regim de putere publică, regim care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, acest fapt nu presupune excluderea obligației administrației publice de a acționa în limitele competențelor legale, precum și a regulilor statului de drept, cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale particularilor. Totodată, nedeterminarea norme de drept și incapacitatea sa de a orienta și limita acțiunea organelor administrative, a determinat mutarea atenției de la legalitate la legitimitate și asupra principiilor prin care să se poată verifica puterea discreționară a autorităților administrative. Astfel, jurisprudența administrativă a elaborat principiul raționalității și proporționalității. Principii ca raționalitatea și proporționalitatea sunt criterii de bază ale dreptului administrativ care conjung la realizarea mai bună a satisfacerii interesului public cu necesitatea respectării persoanei private, în exercițiul puterii administrative.

Cu referire la afirmarea principiului proporționalității în doctrina dreptului administrativ, este de remarcat, că în multe state în care lipsea reglementarea acestuia, esența lui era asimilată principiului raționalității. [4; 7]

În Germania, proporționalitatea s-a dezvoltat ca un raport dintre măsurile implicate și scopul urmărit sau ca un raport de cauzalitate dintre efectele produse și măsură realizată. [5; 58] În Franța, judecătorii diferențiau erori de apreciere în controlul proporționalității. [6; 57] În Marea Britanie, jurisprudența făcea distincție între rezonabilitate și proporționalitate. [7; 58]

Chiar dacă principiul proporționalității este aplicabil întregului sistem de drept administrativ, domeniu în care acesta se impune și necesită cu desăvârșire a fi aplicat și respectat este procesul administrativ. Astfel, activitatea realizată de autoritățile administrative trebuie să se desfășoare în mod proporțional cu obiectivul urmărit și, respectiv, neprivând cetățenii de niciun aspect care să faciliteze atingerea scopului propus și corect din punct de vedere legal.

Proporționalitatea nu se apreciază doar în funcție de mijloacele de acțiune și de scopul urmărit de administrație, la acestea trebuie adăugată și situația de fapt căreia i se aplică decizia administrativă. Este necesară stabilirea unui raport de echilibru între situație, finalitate și decizie, urmând ca ansamblului „situație-decizie-finalitate” să i se aplice principiul proporționalității.

Principiul proporționalității implică două aspecte principale: pe de o parte, faptul că măsura prin care se limitează anumite drepturi și interese legitime ale particularilor trebuie să fie determinată de un interes general al societății, iar pe de altă parte, măsura trebuie să fie proporțională cu obiectivul urmărit. Aprecierea proporționalității se va face pentru fiecare caz specific în parte prin analiza unor mijloace alternative de protejare a interesului public în cauză, respectiv, a unor măsuri care să nu implice vreo limitare a drepturilor omului ori limitarea necesară să fie cât mai redusă.

Raportat la operațiunea de balansare a intereselor, proporționalitatea spune că un interes public nu este suficient pentru a fi realizat cu orice preț. Astfel, deducem că principiul are ca obiect moderarea puterii autorităților publice și, de asemenea, asigurarea un respect minimum autonomiei indivizilor, autonomie ce se regăsește în drepturile subiective opozabile puterii publice.

În general, se apreciază că proporționalitatea administrativă poate fi analizată, cel puțin, ca rezultat al combinării a trei elemente: decizia luată, finalitatea acesteia și situația de fapt, căreia i se aplică, dar în egală măsură și ca o parte a unui ansamblu mai vast, dar omogen, aproape ca o noțiune-cheie a dreptului administrativ și științei administrației. [8; 47]

Cu referință la procesul administrativ, proporționalitatea este redată prin trei elemente: măsura administrativă este corespunzătoare atingerii unui scop legitim; măsura administrativă este necesară atingerii scopului, precum și dacă aceasta reprezintă varianta care convine cel mai mult interesului privat; proporționalitatea în sens strict ca raport între interesele publice și cele private.

Trebuie observat faptul că proporționalitatea este o chestiune care ține atât de legalitate cât și de oportunitate, fiind una dintre limitele în cadrul căreia se poate manifesta puterea discreționară a instituțiilor administrative.

La nivelul dreptului comunitar, principiul proporționalității s-a dezvoltat și aplicat pe scară largă în jurisprudența Curții de Justiție începând cu anul 1970, pentru ca mai apoi să fie consacrat în legislația comunitară și să pătrundă în majoritatea sistemelor administrative europene. Reglementări exprese ale acestui principiu se regăsesc în Tratatul privind Uniunea Europeană, precum și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. [9; 10] Importanță deosebită cu referire la dreptul administrativ european au prevederile art. 6 al *Codului bunei conduite administrative*. [11] Cele menționate au relevanță și pentru evoluția sistemului dreptului administrativ al Republicii Moldova în contextul parcursului european al statului.

Cu referire la cadrul juridic național, menționăm că chiar dacă proporționalitatea nu este prevăzută ca principiu al dreptului administrativ, totuși există norme care-l reglementează expres. Una dintre normele respective este cea care stabilește că în activitatea sa oficial teritorial al Cămarilor de Stat este obligat să respecte proporționalitatea în procesul controlului exercitat asupra administrației publice între amploarea intervenției și importanța intereselor pe care le protejează. [12; 13] Esența principiului proporționalității este detaliat reglementată cu referire la parteneriatul public-privat. Astfel, în conformitate cu normele Legii parteneriatului public-privat, partenerul public trebuie să întreprindă doar acțiunile care vor avea drept rezultat atingerea obiectivului parteneriatului public-privat; sunt necesă-

re și au legătură cu obiectul parteneriatului public-privat; sunt comparabile cu importanța obiectivului parteneriatului public-privat și vor restricționa sau vor afecta negativ cel mai puțin partenerul privat. Aceste prevederi relevă, de altfel, foarte concret cele trei elemente ale principiului proporționalității amintite anterior.

Luând în considerare faptul că doctrina abordează proporționalitatea în conexiune cu termenii buneii administrări și legitima încredere și principiile implicate de acestea – legalitate, oportunitate, raționalitate, promptitudine etc. – normele dreptului administrativ cu referire la principiile enunțate implică, respectiv, și proporționalitatea. [14] Chiar și în lipsa unor reglementări ale proporționalității la nivel de drept administrativ, activitatea autorităților administrative, cel puțin, referitor la activitățile ce implică restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, este direcționată de principiul proporționalității, reieșind din faptul că aceasta este reglementat de art. 54 al Constituției Republicii Moldova.

Așadar, semnificația principiului proporționalității este redată ca acea regulă de conduită ce orientează activitatea administrației publice versus adoptării unor măsuri disproporționale și, ca regulă, impune găsirea alternativelor mai puțin prejudiciabile pentru interesele particulare în raport cu cele publice. Consecința respectării proporționalității în activitatea administrativă este excluderea automatismului și solicitarea autorităților administrative de a studia cu atenție elementele unei situații concrete pentru a putea elimina măsurile disproporționale în raport cu aceasta.

Codificarea treptată a procedurii administrative ar putea să-l aibă în vedere. Este și cazul Republicii Moldova în care în proiectul Codului Administrativ, secțiunea 2, intitulată „Principiile activității administrative,” art. 30 se reglementează principiul proporționalității. Dacă va fi recunoscut ca principiu de bază al activității administrative, acesta va oferi o perspectivă interesantă asupra evoluției calității activității respective, precum și a controlului judiciar asupra administrației publice.

În concluzie, putem spune că proporționalitatea este un principiu fundamental al dreptului prevăzut fie explicit, fie dedus din reglementări constituționale, legislative și ale instrumentelor juridice internaționale, fiind fundamentat pe ideile de rațional, echitate și justiție și care reprezintă un raport echilibrat între acțiuni, situație și finalitate, prin care se realizează un interes legitim de către autoritățile statului, în acest fel fiind garantate drepturile, interesele și libertățile fundamentale, și evitat abuzul de drept.

BIBLIOGRAFIE

1. Aramă E. O noțiune complexă necesară jurisprudenței: proporționalitatea. *Revista Națională de Drept*, 2007, nr. 10, p. 11-21.
2. L'ordinamento europeo. (A cura di) S. Mangiameli. Giuffrè Editore. Milano, 2006, p. 1168.
3. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Coordonator Klaus Sollerfrank. Chisinau: Ed. „Arc,” 2012, p. 574.
4. Fantigrossi U. Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano. // *Serie Impresa e Istituzioni*. Liuc Paper, nr. 220, 2008, p. 1-11.
5. Sandulli A. La proporzionalità del l'azione amministrativa. Roma: Cedam, 1998, p. 424.
6. Philippe X. Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises. Aix-en-Provence, Paris: Economica, 1990.
7. Chirulli P. Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale in Gran Bretagna. Dal locus standi al justiciability. Torino, 1996.
8. Apostol Tofan D. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: Ed. „All Beck,” 1999.
9. Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. // *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* C 83, ediția în limba română. Anul 53 din 30.03.2010, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:RO:PDF>>.
10. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. // *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* C 83, ediția în limba română. Anul 53 din 30.03.2010. <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:RO:PDF>>.
11. Codul buneii conduite administrative, C 285. // *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, ediția în limba română din 29.09.2011, <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:285:0003:0007:RO:PDF>>.
12. Hotărârea Guvernului cu privire la oficiile Cancelariei de Stat, nr. 845 din 18.12.2009. // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 189-190.
13. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35.
14. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04.05.2012. // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 160-164.
15. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179 din 10.07.2008. // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 165-166.

CARACTERIZAREA PROFUNDĂ A COMPORTAMENTULUI DEVIANT DIN PUNCTUL DE VEDERE AL CRIMINOLOGIEI JUDICIARE

Carolina-Caleria PRETULA,
doctorandă, lector universitar,
Universitatea de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

The implicit study of deviant behaviour has a huge interest to many researchers of judicial criminology, judicial psychology, sociology, pedagogy and many other social spheres existing in the universe. Deviant behaviour needs to be investigated from all the points of view of the existing significant meaning, which is included in all the regulations of legal, social, psychological nature, as well as in different areas of extensive research, both at the national and international level. The inner analysis of all the constituents, of the features that are incorporated directly in the structure of the so-called deviant behaviour is of immutable utility. As a result, the inappropriate behavioural interventions in specific everyday situations, committed by delinquents, certainly lead to induction of joining a criminal life, which stands just by leaving dark and harmful traces of his own character, his personality and which of course does not lead to a bright and worthy future.

Key words: Deviant behaviour, character, temperament, delinquent.

Aprofundarea comportamentului deviant a prezentat mereu și oriunde curiozitatea multor personalități umane din diverse domenii de cercetare, de a afla de a căuta răspuns la multe întrebări decizionale ale socializării umane, a desfășurării intelective a întregii comunități umane și a evoluării constructive a comportamentului uman, deoarece pe mulți dintre noi ne interesează soarta tinerilor și, în general, ne preocupă problematica comportamentală a delincvenților, indiferent de vârstă. Delinvența se reliefează deseori prin manifestarea complexității structurale a trăsăturilor, a componentelor generalizate și schematizate treptat, pe parcursul diferitelor etape parcurse de fiecare personalitate umană în parte. Criminologia judiciară caracterizează minuțios trăsăturile esențiale ale comportamentului deviant, dar acest subiect relevant se ramifică, totodată, intens și în domeniul psihologiei judiciare, care are menirea de a concentra profund și de a face caracteristici detaliate atât ale factorilor psihologici existenți, cât și al celor ereditari, dar, concomitent, dezvăluie cu lux de amănunte aspectele comportamentale ale delincvenților și atrag o atenție sporită asupra diferitelor înfățișări pe care le îmbracă comportamentul uman în diferite ipostaze ale vieții, a diferitelor cazuri situaționale ale comportamentului delincvent din punct de vedere biologic, psihologic și care ne atenționează, totodată, esențial despre depășirea apariției unui astfel de comportament deviant legat de o anumită circumstanță. Autorii români, Gheorghe Nistoreanu și Costică Păun, relatează amănunțit, că comportamentul (conduita) exprimă raportul dintre activitatea sistemului nervos central care reglează procesele de relație cu societatea, și sistemul neurovegetativ, care conduce procesele interne de metabolism. El este rezultatul interacțiunii componentelor personalității, înscris într-o matrice cu un înalt grad de stabilitate. [4, p. 200] Ne raliem spuselor afirmate de autori, deoarece într-adevăr, comportamentul (conduita), exercitată de către fiecare personalitate în parte, care se pronunță evident, fie în latura pozitivă a derulării sale individuale, fie în latura negativă a unei evoluări comportamentale. Comportamentul întrunește multiple frânturi elementare a componentei comportamentului deviant, practicate inconștient și brusc, care conduce spre făurirea propriu-zis a unei complexități amorale și defăimătoare în cadrul socializării umane. Într-adevăr sunt interacționate deseori anumite trăsături comportamentale specifice, care rezultă interactiv din fiecare conduită, care este determinată automat și spontan de anumite circumstanțe situaționale impuse de viața de zi cu zi. Rezultatul interacțiunii multor trăsături esențiale umane apare, fără îndoială, fie printr-o geneză anumită, posedată personal de fiecare individ în parte, fie printr-o serie de elemente structurale ale comportamentului deviant, pe care îl dețin delincvenții și care se reflectă negativ, ca o modalitate rezultativă a unor factori de natură culturală, socială, economică, biologică, sociologică și psihologică. Componentele comportamentale ale unei personalități umane deseori se răsfrâng defavorabil din cauza neglijării afectuoase, fie total sau parțial, din partea părinților, rudelor, persoanelor apropiate, educatorilor, pedagogilor, psihologilor, care nu reușesc să transmită elementele educative fundamentale sau, eventual, nu au aptitudinea de a transmite emotiv și călduros aproapelui său, din simplul motiv, că, la rândul lor, ei nu au fost crescuți într-un mediu favorabil și inocent. Regretabil este faptul de neintegrare socială în rândul umanității, care apare rezultativ și drept consecință a unui comportament degradabil, neadecvat, care se manifestă prin aptitudini mediocre și negândite. Autorul autohton Octavian Bejan își se pronunță explicit asupra faptului că comportamentul criminal nu este o manifestare arbitrară, o consecință a voinței individului sustrase oricărei cauze și, deci, inexplicabilă. Există fenomene, la fel de reale ca conduita criminală, care determină voința individului de a săvârși

acte criminale, a căror cunoaștere cade în sarcina criminologiei. Fenomenul care generează un alt fenomen este numit cauză. După cum fenomenele nu au apărut din nimic, fiecare fenomen real are o cauză. De aici rezultă că cauza comportamentului criminal o constituie un alt fenomen al realității, fenomenul care îi dă naștere. [1, p. 11-12] Comportamentul criminal este inexplicabil din punctul de vedere al psihicului infracțional, pe care îl deține infractorul, dar, totodată, în structura comportamentului criminal se includ stimulenții derutanți, iritanți, care se adâncesc în mentalitatea criminalului la săvârșirea infracțiunii, în gândirea momentană - deusolată, care intervine drept răspuns la anumite aptitudini sociale. Susținem existența unei complexități totale a fenomenelor exteriorizate prin diverse forme fie de bucurie, tristețe, copleșeală și care, totodată, se pot clasifica după anumite criterii sociale, psihice, criminologice și economice. Fiecare fenomen își are propriul element de încadrare în cadrul componenței comportamentale a delinvențelor, de exemplu, fenomenul din domeniul social se caracterizează prin desfășurarea cronologică a dezvoltării personalității individuale. Conform criteriului psihic fenomenul apare constructiv, în primul rând, asupra mentalității dispuse la momentul de a săvârși infracțiunea, în al doilea rând, fenomenul psihologic se ramifică intens și asupra gândirii infractorului, drept rezultat al consecințelor care pot interveni și în al treilea rând fenomenul psihologic trebuie să perceapă din start că va fi sancționat de fapta comisă anterior. Criteriul criminologic prezintă unul dintre criteriile cele mai importante, deoarece este caracterizat detaliat din toate punctele de vedere de către cercetătorii criminologi prin însumarea subtilă, în primul rând, a jurisprudenței cu mici subtilități analitice, psihologice ale psihologiei judiciare și se pronunță intens asupra cauzelor nefaste, asupra factorilor criminogeni, endogeni și asupra înlăturării unui rezultat negativ al personalității infracționale, care poate interveni drept rezultat al fenomenului criminologic existent. Fenomenul economic se individualizează prin diverse circumstanțe conjuncturale ce țin de spectrul profesional și anume de momentul angajării, care nu poate fi realizat într-atât de facil, cum pare la prima vedere, momentul salarizării și al existenței sociale, la care este supusă fiecă persoană din cadrul societății. Desigur, fenomenul economic dezvăluie impunător cerințele cotidiene, condițiile de trai decente, la care întreaga populație trebuie să dispună corespunzător la un anumit serviciu, la un anumit profesionalism din domeniul în care și-a făcut studiile. Autorii români Vasile Popa, Ion Drăgan și Lucian Lăpădat se referă detaliat la fenomenul comportamentului deviant, însă nu este mai puțin adevărat, că apar și comportamente deviante, nesemnificabile la acțiunea factorilor de socializare morală, cu rezultate, uneori, care trec de abaterile de la normele de conviețuire socială, pe terenul stării infracționale. Acest proces complex de socializare morală a adolescentului se desfășoară în cadrul mai multor instanțe de socializare, fiecare dintre acestea având particularitățile sale. [5, p. 186] Ne raliem opiniei expuse, pentru că se reflectă deosebit de intens de către autorii români, care confirmă cu exactitate, atât fenomenul comportamental deviant, cât însuși comportamentul deviant, acțiunea factorilor de socializare morală, care uneori prin însăși depășirea însoțită de eroare și alăturată incorectitudinilor săvârșite individual de persoana în cauză, poate să conducă la consecințe de culpabilitate a abaterilor propriu-zise, a normelor juridice și sociale. Fenomenul comportamentului deviant își face apariția sub diverse spectre, diferite din punct de vedere formal și constitutiv, în diverse segmentări structurale, schematizate treptat și cronologic de făptuitorii infracționalismului. Cu siguranță, este necesar pentru întreaga umanitate de a nu fi într-o stare de destindere indiferentă față de ziua petrecută astăzi sau la ziua ce urmează a fi petrecută mâine, poimâine și, în general, la viitorul mult așteptat de fiecare și care necesită de a fi încoronat doar cu succese remarcabile, și nu de disprețuirea proprie și de neîncrederea în sine, fără dorința de a întemeia un viitor strălucit. Fiecare adolescent indezirabil trece prin exercitarea multelor etape de viață individuală, fie mai plăcută sau mai puțin plăcută, manifestată în formele tipice ale unui comportament nonconformist la valorile morale și sociale, adică începând de la simpla modalitate de exprimare comportamentală de a nu fi receptiv la lucrurile explicate de pedagogul în cauză, care îi predă tema cuvenită, la disciplina respectivă și care prin neatenția sa către pedagog și la explicațiile lui, eventual, deja se remarcă o deviere sau un alt exemplu simplificat și, probabil, cel mai frecvent întâlnit ar fi atitudinea negativă luată de elev fie prin neascultare, fie prin întoarcerea replicilor urâte de neconformare. În cadrul instituției în care studiază, elevii imită, preiau spontan și rapid elementele comportamentale nepotrivite ale întregii complexități de socializare morală din instituția unde își fac studiile sau din mediul din care fac parte prietenii, colegii de bancă, indiferent pe care treaptă pășesc: primară, gimnazială, liceală, parcurse personal de aptitudinile caracteristice comportamentului individual, temperamentului deținut până a ajuns la vârsta adolescenței, când deja este format un comportament și un caracter. Augustin Ungureanu relatează minuțios, că în schemele explicative de inspirație sociologică, problemele infracțiunii sunt puse în legătură cu sfera mai largă a devianței, a conformității și a controlului social. Comportamentul infracțional este considerat o abatere de la normele sociale recunoscute, o disfuncție a sistemului social cu implicații negative atât în plan general, cât și în plan individual. Modelul sociologic de analiză a urmat două mari direcții: direcția substratului ideologic al devianței și direcția socializării comportamentului. [7, p. 170] Susținem relațiile remarcate, deoarece problematica comportamentului criminal reprezintă un subiect remarcant chiar și pentru sociologi, care argumentează și confirmă ferm proveniența devianței, care au rădăcini fortificate din domeniul sociologic. Într-adevăr, în ceea ce privește semnificația sintagmei „controlului social”, fără îndoială, se percepe deslușit, că are origini din domeniul sociologic, dar care se reliefează foarte bine și în cadrul criminologiei judiciare. Controlul social prezintă aptitudinile psihice, sociale manifestate de fiecare individ în parte din cadrul socializării sociale și care, cu certitudine, trebu-

ie să dispună de aptitudinea de a desluși și de a distinge faptele, acțiunile, inacțiunile care sunt favorabile de săvârșit pentru dezvoltarea adecvată a unei societăți democratice și contemporane în limita jurisprudenței în vigoare, de acele acțiuni, fapte negative, care induc foarte ușor spre includerea umanității în lumea criminală. Pentru a nu se ajunge la un comportament deviant, la un control social deficitar în cadrul social viețuit de fiecare individ uman în parte, este foarte imuabil acel moment negativ al stagnării de ajutorare din partea autorităților statale, din partea specialiștilor, precum și al pedagogilor care trebuie să fie perfecționați chiar în segmentul comiterii infracționale, asupra modalității de atitudine, de comunicare, abordare comunicativă cu infractorii, psihologii, care, de asemenea, trebuie să pătrundă foarte subtil și structural în problematica, care l-a indus pe infractor să comită fapta amorală și antisocială, ba chiar și angajații din cadrul organelor de drept trebuie să dispună de materiale speciale, bine sistematizate, care se referă anume la cazurile, în care predomină devierile comportamentale, în care se manifestă defavorabil, mai ales la începutul căii infracționale unde se observă abaterile normative și distructive. Trebuie să se prevină cu mare acuratețe începutul viețuirii infracționale, marcat negativ prin comiterea infracțiunilor din partea infractorilor, pentru a ajunge, cel puțin, la un rezultat pozitiv, măcar al unor trăiri obișnuite, dacă nu se poate ajunge la un nivel intelectual mai presus sau nici măcar nu există dorința personală de încadrare socială destoinică unei civilizații corespunzătoare sau, în cel mai rău caz, nu moștenește elementar nici prin ereditate trăsăturile umane, elementele constitutive comportamentale și omenești. Devianța este acea abatere educativă, culturală, socială, juridică, care se exprimă prin componentele comportamentale ale ființei umane și care cade sub incidența ariei jurisdicționale, în funcție de circumstanțele comiterii și de sfera, spre care tinde consecutiv, eventual comiterea propriu-zisă a devierii. Autorii autohtoni Valeriu Bujor și Octavian Bejan afirmă: „Mecanismul comportamentului criminal constituie, în esență, procesul de naștere, dezvoltare și materializare a comportamentului criminal, văzut prin prisma individului, atât sub aspectul interior – procese psihosomatice, cât și sub cel exterior – conduită, aspecte care se află într-o legătură indisolubilă. [2, p. 8] Susținem opinia autorilor autohtoni, care se referă nemijlocit la definirea și caracterizarea minuțioasă a mecanismului comportamentului criminal, la procesul de naștere, dezvoltare și materializare a comportamentului criminal. Mecanismul comportamental reprezintă totalitatea elementelor constitutive, a proceselor de constituire comportamental, a proceselor de evoluare intelectuală comportamental, a caracterului posedat și în ce măsură se reflectă diferit de la caz la caz, în funcție de circumstanțele situaționale și faptele comise de însăși persoana în cauză și, nu în ultimul rând, de temperamentul posedat de fiecare individ în parte. Mecanismul comportamental se caracterizează prin diferite trăsături de caracter preluate fie ereditar, fie din mediul familial în care a crescut, fie din mediul în care și-a făcut studiile și, în general, are o importanță majoră cum și în ce măsură au evoluat aptitudinile individului uman, însușite pe toate treptele viețuirii sale. Mecanismul comportamental este exercitat și influențat, în primul rând, de interiorul profund al fiecărei persoane în parte, adică se poate înțelege răspicat trăsăturile specifice fiecărei persoane în parte ca, de exemplu: emoțiile sufletești, nepăsarea, bunătatea, răutatea, neglijența, duritatea, indiferența și multe alte trăsături ocazionale, care intervin neprevăzut. Exteriorizarea manifestărilor comportamentale ale criminalului se ramifică deseori prin multiple fapte și acțiuni infracționale: delapidarea, furturile, jafurile, tâlhăriile, omorurile, însă toate aceste fapte criminale se caracterizează negativ prin multiple acțiuni antisociale, amurale însoțite de răutate, duritate, dar, totodată, sunt exercitate și din cauza dezvoltării educative neadecvate, fie din lipsa mijloacelor financiare, fie din lipsa afecțiunii, ce urma a fi dăruită din partea persoanelor dragi și apropiate, fie din preluarea ereditară a lucrurilor și faptelor proaste și infracționale însoțite de cruzime. Autorul rus G. G. Șihanțov relatează, că primul element al mecanismului comportamentului criminal cuprinde formarea motivelor crimei. Prin motiv se înțelege, precum am menționat mai sus, îndemnul interior care determină decizia de a săvârși fapta. El este examinat drept cauză directă a infracțiunii. Studiarea motivului răspunde la întrebarea, de ce persoana procedează așa sau altfel. Motivul infracțiunii – acel îndemn intern, care determină persoana să ia decizia de a comite infracțiunea și îl conduce la înfăptuirea acesteia. Îndemnul reprezintă modul de atitudine a persoanei față de mediul înconjurător drept o sursă de satisfacere a acestui îndemn. Fiind îndemnat, motivul este direcționat întotdeauna spre un obiect sau altul (persoană, obiect), care acționează ca mijloc de satisfacere a acestuia. [8, p. 115] Susținem în totalitate opinia autorului rus, care confirmă cert elementul cel mai esențial din cadrul constitutiv al componentei mecanismului comportamental, motivul interior al infractorului, de care este indus spre săvârșirea unui act criminal. Într-adevăr, motivul reprezintă acel imbold, indiciu sufletesc al personalității criminale, care este încercuit intens și înglobat de multe aptitudini neadecvate, de multiple trăsături comportamentale negative, fie preluate prin ereditate, fie prin însușirea rapidă a lucrurilor nechibzuite, care de la bun început par a fi normale pentru persoana făptașului, ca mai apoi aceste fapte, acțiuni și inacțiuni să fie dur pedepsite de către legislația în vigoare și care vor fi supuse automat unor sancțiuni dure. Deseori, faptele antisociale comise de făptașii existenți în orice societate în care conviețuiesc își răsfâng răutatea și furia foarte ramificat și divers, eventual ei tot ce văd în realitatea obiectivă ceva rău, care vine totul contrar lucrurilor concepute, percepute de persoana lor, este anormal, dar aceasta este cauza insuficiențelor personale morale, psihice, sociale, economice, care cauzează cu siguranță o depreciere mediocră, degenerare față de sine însuși, elementar din punct de vedere social și mai apoi din toate celelalte unghiuri de vedere și sfere dominante din cadrul socializării umane. Analiza multor lucruri cotidiene de către făptuitori sunt analizate, calculate cu multă agresivitate, duritate, ba chiar cu multă nechibzuință, mai ales în

situațiile de consumare continuă fie a băuturilor alcoolice, a narcoticelor, a substanțelor psihotrope sau din simplul motiv că dispun de origini nefavorabile, unde nu se puteau recepționa lucruri utile unei vieți cuviincioase, forme comportamentale de conviețuire, elemente fundamentale ale unui trai destoinic. Autorul român Butoi Severin relatează, că comportamentul omucid apare deseori la un individ alienat, deci supus unei depersonalizări radicale prin lipsa scopurilor sociale sau insuficienta conștientizare a lor. Indiferent de caracteristicile personalității, există și situații care determină prin acțiunea lor neobișnuită, diferite dezechilibre atitudinale care pot deveni contaminate. Aceste situații dificile sau stresante mai sunt numite psihosindroame reactive cu sau fără inducție aberantă asupra grupului social apartenent. Factorii stresanți sunt numeroși; au o semnificație subiectivă și aparțin prin semnificația situației unor stări de privațiune, frustrare, tensiune fizică sau morală. [3, p. 25] Ne raliem relatărilor expuse, deoarece, cu siguranță, criminalii săvârșesc acte infracționale și nu depun eforturi pentru a-și mobiliza propriile forțe intelective, educative, culturale, din simplul motiv, că sunt convinși de propriile nereușite fie din cadrul familial, social, economic, și pășind printr-un astfel de lanț dur, rece, fracționat în segmente anevoioase ale vieții, sunt convinși că nu vor reuși să ajungă în ambianța succeselor reușite, undeva unde își vor putea remarca viața prin reușite și, desigur, că deținând o astfel de mentalitate și gândire negativă asupra tuturor momentelor cotidiene exteriorizate, ei purced foarte rapid și cu convingere fermă, negândindu-se la ziua de mâine și sunt total lipsiți de curajul interior de a depăși toate greutățile cotidiene impuse de viață. Criminalii sunt disperați de soarta ce îi așteaptă în viitor, conștientizează foarte limpede, că nu sunt așteptați de căminul familial, de care deseori sunt lipsiți, fie de ambii părinți, fie doar de unul, în orice caz sunt reci din punct de vedere moral în privința afectării, de care nici nu au avut parte în viața proprie, astfel sunt îndemnați de gândirea imposibilă față de lumea inconjurătoare, față de emoțiile pozitive pe care le poți primi, le poți dărui persoanelor dragi, astfel sunt flexibili la orice fapte situaționale criminale. Făptașii răufăcători nu-și pot forma scopuri sociale, în primul rând, din lipsa încrederii în propriile forțe, din cauza insuficienței totale a capacităților intelectuale sau din simplul motiv, că au origini analfabetice care nu le permit să se dezvolte evolutiv și pozitiv, în al doilea rând, din lipsa conștiinței proprii negative de a fi încadrat în mediul social prin lipsa diverselor deficiențe umane a următoarelor calități umane precum: hărnicia, care se preia prin muncă și prin silința de a fi un etalon în rândul umanității; calitatea sufletească și cea mai de preț - bunătatea care cu siguranță, nu poate stărni dezlănțuirea faptelor infracționale, în cazul posedării, dar și în al treilea rând, nu-și pot constitui și nu-și pot realiza scopurile unei vieți frumoase, realizabile din cauza leneviei, neadecvării sociale din cauza, că nu au dorința de a-și expune propriile forțe spre a face ceva util și rodnic în viață. Tiberiu Bogdan și Ioan Sântea relatează despre comportamentul deviant (infracțional), care interesează, în primul rând, psihologia judiciară și criminologia, decurge întotdeauna din antecedentele individului. La analiza acestor antecedente, de-a lungul vremurilor, s-au cristalizat mai multe concepții și anume: concepția după care comportamentul deviant este rezultatul eredității; iar după o altă concepție, el este rezultatul influențelor exercitate de mediu, altfel exprimat: comportamentul deviant este însușit. [6, p. 45] Comportamentul deviant prezintă acea manifestare negativă, nocivă pentru întreaga umanitate și care deseori este produsul criminalității, manifestărilor antisociale, produsul rezultat al antecedentelor penale deja posedate de propria persoană criminală și marcante din totalitatea cazurilor infracționale. Comportamentul deviant apare, cu siguranță, în acele cazuri concrete, în care nu sunt stabilizate regulile morale, psihologice, sociale, economice, dar, sigur, că toate aceste lucruri utile în viața fiecărui individ, se percep din originile percepute în cadrul familial, educativ, cultural, social, pe care îl poate diriguia persoanalitatea umană. Susținem opinia autorului, mai ales, în ceea ce privește faptul că comportamentul deviant a fost denumit un comportament însușit, adică este foarte bine deslușit acest gând profund prin însuși termenul de „însușit”, care presupune cu certitudine ideea conceperii criminale, ideea de a comite fapte amurale ce contravin unei dezvoltări armonioase în cadrul societății sau, eventual, se înțelege explicit că deprinderile, calitățile preluate din mediul căminului familial sunt cu ușurință învățate și studiate cu lux de amănunte de succesorii acestui cămin familial, care nu înțeleg faptele vieții trăite de ei înșiși, fără comiterea faptelor contrazise de legislație. Putem conchide, că siguranța de abordare explicită și studierea intensă a acestei tematici, ca parte componentă atât a psihologiei judiciare, cât și a criminologiei, sociologiei, pedagogiei, psihosociologiei, se ramifică profund și este investigată de mulți cercetători, mai ales bazată pe comportamentul psihologic al criminalului și anume în ceea ce privește comportamentul deviant al infractorului, care dispune de capitole explicative întregi ale acestui segment psihic, destul de vast din punctul de vedere al explicărilor imuabile, al trăsăturilor existente la momentul comiterii infracționale, al conceperii de dispunere totală de comportamentul neadecvat și negândit al făptașilor din lumea infracțională. Problematika de abordare a comportamentului deviant a fost, este și va fi un subiect important al cercetărilor existente în întreaga lume, deoarece va fi actualizată mereu tematica de cercetare a trăsăturilor comportamentale, a tehnicilor de prevenire, de profilaxie împotriva moravurilor antisociale impuse de criminali, prin săvârșirea continuă a multiplelor acte infracționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bejan O. Explicație criminologică a comportamentului criminal. Editura Chișinău 2009, p. 11 – 12.
2. Bujor V., Bejan O. Mecanismul comportamentului criminal. Chișinău, 2003, p. 8.
3. Butoi S. T. Criminologie, comportamente criminale. Editura București, 2009, p. 25.

4. Nistoreanu Gh., Păun C. Criminologie. Editura București, 1994, p. 200.
5. Popa V., Drăgan I., Lăpădat L. Psiho-sociologie Juridică. Editura Timișoara, 1999, p. 186.
6. Tiberiu B., Sântea I. Psihologie Judiciară. Editura București, 2010, p. 45.
7. Ungureanu A. Prelegeri de criminologie. Editura Iași, 1999, p. 170.
8. Шиханцов Г. Г. Криминология. Издательство Зерцало-М, 2001, стр. 115.

CERCETAREA LA FAȚA LOCULUI: RECOMANDĂRI CRIMINALISTICE PRIVIND COLECTAREA URMELOR BIOLOGICE PENTRU ANALIZA GENETICĂ

Mihail CHIRILĂ,
lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The finding of the perpetrator and the circumstances, in which the offense has been committed, requires a qualitative fulfillment of a large number of procedural actions. Research on site is one of the initial actions within which there are found, fixed, taken and preserved the evidence created by the perpetrator, the victim and by other persons.

Among the great diversity of traces of the offence – the traces of human biological nature represent a valuable source of information that contributes to the accumulation of proofs.

In this article, we aim to highlight the role of traces of human biological nature, found on the offence site, for finding the truth. There will be described means, methods, some rules and recommendations to be known and observed during the gathering of biological traces for the subsequent genetic analysis.

Ingeniozitatea și prudența de care dau dovadă făptuitorii la săvârșirea infracțiunilor impun aplicarea de către organele de drept a unor metode și mijloace capabile să permită administrarea unor probe legale și calitative. La realizarea acestui deziderat contribuie dezvoltarea vertiginoasă a progresului tehnico-științific ce oferă organelor de drept noi posibilități de stabilire a adevărului. Printre realizările notorii recente se evidențiază expertiza genetică judiciară, care, prin intermediul examenului profilului ADN, permite identificarea făptuitorilor și aflarea adevărului în cauzele penale.

ADN – acidul dezoxiribonucleic [1] – este o moleculă care se găsește în celulele nucleate ale oricărui om, animal, plantă sau ale oricărei alte materii organice vii. Celulele sunt unitățile structurale și funcționale ale oricărui organism viu, fiind conținute de către variate tipuri de țesuturi (piele, mușchi, sânge, oase etc.). În interiorul majorității celulelor se găsește nucleul care conține sursa și, totodată, vectorul moștenirii genetice – cromozomul. Prin prisma criminalistului, fiecare celulă nucleată din organismul unui individ conține ADN și este o potențială sursă de identificare genetică a acestuia.

Structura chimică a ADN înglobează codul genetic și se manifestă prin exprimarea caracterelor diferite ale fiecărei persoane: sex, înălțime, culoarea părului, ochilor etc. Acizii nucleici reprezintă moleculele care păstrează, transportă și manipulează informația în orice celulă vie. Codul de scriere a acestei informații este universal valabil, iar mecanismele biochimice implicate sunt, pe de o parte, complexe și, pe de altă parte, foarte precise. [2]

Genetica judiciară [3] cuprinde un ansamblu de tehnici derivate din domeniul conex, cum ar fi biochimia, genetica și criminalistica, puse în slujba justiției pentru soluționarea unor cauze judiciare precum:

- identificarea de persoane în cazuri penale;
- determinarea relațiilor de rudenie naturală;
- identificarea victimelor dezastrelor naturale, ale accidentelor de mare amploare și ale actelor teroriste;
- identificarea victimelor de război etc.

Astfel, analiza genetică marchează începutul unei noi epoci a procesului de identificare a persoanelor, comparată de unii cercetători cu descoperirea proprietăților amprentelor digitale în sec. al XIX-lea. Acest gen de expertiză judiciară a fost implementat la sfârșitul sec. al XX-lea și folosit cu succes în SUA, Canada, Germania, Franța, Italia, Austria, Cehia, Slovacia, Polonia, România, Ucraina și alte state.

În criminalistică, „urme biologice de natură umană” sunt considerate urmele formate din substanțe (lichide sau solide) produse de corpul uman și lăsate în mod voluntar sau involuntar la locul comiterii unei infracțiuni. În această

categorie se includ firele de păr, sângele, saliva, sperma și urina, dar și alte substanțe produse de corpul uman (sudoare, materii fecale ș. a.).[4] Aceste urme sunt cel mai des întâlnite în cazul infracțiunilor săvârșite prin violență (omor, viol, tâlhărie), în accidente de circulație, infracțiuni săvârșite cu aplicarea armelor de foc, substanțelor și dispozitivelor explozive, accidente de muncă ș. a. Pentru a folosi cu succes posibilitățile geneticii judiciare în activitatea de cercetare a infracțiunilor, este necesar ca organul de urmărire penală și persoanele implicate la cercetarea locului faptei să cunoască modul corect de descoperire, fixare, colectare și conservare a urmelor biologice de natură umană.

Potrivit unei opinii exprimate de cercetătorul R. Potorac, prin *microurme biologice* pot fi definite acele tipuri de urme care pot fi transferate de la o persoană pe diverse obiecte – suport, care nu pot fi observate macroscopic. În toate cazurile, materialul biologic transferat este constituit din celule nucleate și se formează ca urmare a unui contact direct intim sau de la distanță. Microurmele pot fi sub formă de celule epiteliale remanente provenite, fie în urma unui contact sub formă de apucare sau frecare, fie sub formă de transpirație, mătreață, salivă etc. [5]

Pentru ca urmele biologice umane să devină probe incontestabile într-un proces penal, aceste urme, mai întâi trebuie culese de la locul faptei, apoi examinate în laboratoarele criminalistice de profil cu expunerea concluziilor în conformitate cu prevederile legale. De exemplu, petele de sânge sau firele de păr ale victimei descoperite pe îmbrăcămintea agresorului, sunt urme, care presupun contactul direct dintre cei doi, împrejurare de natură să conducă la includerea acestuia în cercul de suspecti. De aceea, fiecare specialist-criminalist, expert, ofițer de urmărire penală, procuror ar trebui să posede cunoștințe suficiente în vederea colectării și interpretării acestor urme.

Cu ocazia cercetării la fața locului, conducătorul echipei de cercetare trebuie să se asigure că dispune de instrumentele (recipientele) necesare pentru colectarea urmelor de natură biologică umană. Se recomandă de a folosi: trusa-standard [6] pentru recoltarea probelor biologice sau trusa medicală (adaptată) pentru colectarea urmelor de natură biologică umană.

Trusa standard pentru recoltarea probelor biologice este compusă din:

- holder + două ace de puncție venoasă;
- două mănuși latex;
- tampon de unică folosință impregnat cu dezinfectant tegumentar nonalcoolic (clorură de benzalconiu);
- 4 vacuete de 6-10 ml cu fluorură de Na + oxalat de K sau cu citrat de Na, cu etichete diferite colorate, inscripționate cu numărul probei, seria sigiliului și casetă liberă pentru consemnarea orei;
- recipient de 50-100 ml pentru urină, cu capac etanș;
- container pentru cele 4 vacuete și recipientul de urină;
- sigiliu autocolant pentru container;
- formularele necesare, conform legislației în vigoare;
- sigiliu inserat cu grad de securitate sporit, cu fir de plastic și inel metalic, de unică folosință;
- cutie de carton special împachetată și inscripționată.

În statele Uniunii Europene, [7] astfel de truse sunt folosite cu succes pentru colectarea urmelor de natură biologică umană la cercetarea locului faptei și alte activități procedurale, recoltarea probelor biologice model de comparație, prelevarea probelor biologice pentru stabilirea stării de ebrietate provocată de alcool sau de alte substanțe.

Dacă în dotarea echipei de cercetare la fața locului nu există o trusă specială de colectare a urmelor biologice, se recomandă de a folosi materiale sterile din trusele medicale obișnuite ca: tampoane-recoltor, lamele de sticlă, tifon, eprubete, containere sterile.

În activitatea de cercetare la fața locului, cu privire la descoperirea, colectarea, conservarea și transportarea urmelor biologice trebuie să se țină cont de o serie de reguli pentru a nu le compromite. Printre acestea pot fi menționate: [8]

1. Înainte de intrarea în scena crimei este bine ca investigatorul să fi obținut deja cât mai multe informații despre scopul cercetării și valoarea tipului de urme care pot fi prezente. Aceste informații sunt bazate pe starea împrejurărilor, date despre victimă și autor, precum și alte informații de la ofițerii care au intrat deja în contact cu locul faptei și au ca scop prevenirea distrugerii sau compromiterii oricăror urme.

2. Chiar de la intrarea în scena infracțiunii a personalului autorizat este bine să se țină seama că prin necunoașterea adecvată a materiei asupra căreia este orientată activitatea subiectului, pot fi introduse erori care, odată comise, sunt foarte greu de corectat.

3. Investigatorul trebuie să înceapă cercetarea încet și metodic pentru a reuși să identifice și să colecteze urmele și microurmele prezente în scena infracțiunii. Decizii rapide trebuie luate doar în cazul în care sunt identificate urme în pericol de a fi distruse sau compromise.

4. Investigatorul trebuie să dea un sens logic cercetării pentru descoperirea urmelor și să utilizeze resursele cognitive dobândite pentru a face corelațiile logice dintre existența acelor probe care pot demonstra comiterea faptului, tipului de urmă și zonele-țintă unde pot exista, datorate accesării acesteia.

5. Criminalistul trebuie să documenteze și să înregistreze orice aspect sesizat pe parcursul procesului de investigație a scenei crimei, începând cu observarea și finalizând cu recoltarea probelor.

6. Examinarea locului faptei începe, de regulă, cu un tur al zonei și al „traseului” crimei. Acest tur are ca scop mar-

care prezentează probelor, punctul de intrare al autorului, localizarea victimei, zona unde autorul s-a curățat sau a lăsat anumite obiecte, locul de ieșire al autorului, precum și alte detalii care pot fi valorificate.

7. Constituirea unei tactici de cercetare a câmpului infracțiunii pentru identificarea probelor biologice ce pot fi valorificate prin genotipare judiciară trebuie să țină cont de tipul infracțiunii, al scenei (deschisă sau închisă), precum și starea victimei.

8. Vor fi căutate acele suporturi purtătoare de urme sau microure biologice care au fost accesate de autor sau de victimă, în funcție de caz, prin intermediul cărora a fost posibilă realizarea unui transfer direct și care vor demonstra prezența autorului sau victimei într-un spațiu determinat.

Scopul final este acela de a identifica sau deduce obiectele suport purtătoare de urme sau microure biologice care pot aduce informații în cauza penală cercetată.

Procurorul, ofițerul de urmărire penală, specialistul, expertul-criminalist, în situația participării la cercetarea locului faptei, trebuie să cunoască faptul că urmele biologice, prezente în scena infracțiunii, se datorează *transferului acestora în mod direct și uneori indirect*, [9] presupunând că acestea nu au ca sursă existența unei contaminări sau intercontaminări. Transferul urmelor biologice în mod *direct* poate fi rezultatul următoarelor situații:

- transferul urmei biologice a suspectului pe victimă (pe corpul acesteia sau pe obiectele sale de îmbrăcăminte);
- transferul urmei biologice a suspectului pe un obiect de la fața locului;
- transferul urmei biologice a victimei la suspect (pe corpul sau pe hainele acestuia);
- transferul urmei biologice a victimei pe un obiect de la fața locului;
- transferul urmei biologice a unui martor pe victimă sau pe un obiect de la fața locului;
- transferul urmei biologice a unui martor pe autor;
- transferul urmelor biologice ale unei persoane pe obiecte în litigiu, pe baza cărora poate fi stabilit un fapt.

Transferul urmelor biologice în mod *indirect* (secundar). Urmele ce conțin ADN pot fi transferate (la victimă, suspect, martor, obiect) printr-un vector intermediar. În cazul transferului indirect nu există un contact fizic nemijlocit între sursa de ADN și suprafața țintă. În aceste cazuri vectorul de transfer poate fi o persoană sau un obiect. Transferul indirect al urmei nu constituie o probă care să facă legătura informațională dintre o persoană și o anumită arie infracțională.

Subiecții menționați mai sus, precum și alte persoane implicate în activitatea de cercetare a locului faptei, de asemenea, trebuie să cunoască factorii de risc ce pot compromite urmele, făcându-le inaptele pentru analiza genetică judiciară.

În scopul evitării contaminării accidentale a urmelor de natură biologică umană se recomandă:

- folosirea echipamentului de protecție specific (costum, protecție pentru cap și gură, mănuși sterile);
- accesul la locul faptei trebuie strict limitat și permis numai persoanelor care au motive legitime să fie prezente;
- ca măsură de precauție, ar trebui considerată posibilitatea de a se recolta probe de referință de la persoanele care participă la cercetarea locului faptei, precum și de la cele care au avut acces la locul faptei, în vederea gestionării corecte a cazului în situația existenței unei contaminări.[10]

Pentru ca urmele de natură biologică umană, colectate de la fața locului, să permită obținerea unor rezultate pozitive, în primul rând, trebuie respectate cerințele legislației procesual-penale a Republicii Moldova, regulile privind descoperirea, colectarea, ambalarea, conservarea și transportarea corectă a acestora.

În acest context, aspectele legate de riscul privind contaminarea, respectiv, intercontaminarea accidentală a probelor biologice de către echipa care efectuează cercetarea la fața locului trebuie abordate cu maximum de profesionalism, pe baza dispozițiilor și ghidurilor specifice în vigoare, care trebuie aplicate și respectate cu strictețe.

BIBLIOGRAFIE

1. Moldoveanu, G. Rezumatul tezei de doctorat „Profilul ADN în domeniul justiției penale”. Coordonator științific: prof. univ. dr. Em. Stancu. București, 2010.
2. Potorac, R. Tactica identificării și valorificării probelor genetice din scena crimei. Ministerul Public. Articole, Doctrina și Jurisprudența, p. 224.
3. http://www.politiaromana.ro/Criminalistic/laboratorul_analize_genetice.htm, accesat la 03.03.2014.
4. Mircea, I. Criminalistica. - București: Ed. Lumina-Lex, 2009. ISBN: 973-588-147-0. - 344 p.
5. Potorac, R. Op. cit., p. 224.
6. http://www.avocatura.com/forum/recoltare-probe-biologice_t6543.html#ixzz2uyyChFqu, accesat la 05.03.2014.
7. Beliş, V., Barbării, L. Genetica judiciară de la teorie la practică. - București, Editura: Medicală, 2007. ISBN: 978-973-39-0620. - 176 p.
8. Potorac, R. Op. cit., p. 225.
9. Potorac, R. Op. cit., p. 229.
10. Potorac, R. Op. cit., p. 236.

ABORDĂRI CONCEPTUALE ALE SUVERANITĂȚII

Andrei GUCEAC,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Sovereignty is one of the features of state power which is supreme in relation to any other internal social power and independent to the power of any other state or international body. However there are several approaches to the concept of sovereignty: sovereignty of the people, national sovereignty and the sovereignty of the state power. These concepts are often confused. That is why in this article we will try to make a distinction between them.

Printre dimensiunile definitorii ale oricărui stat independent, trebuie să se regăsească, indiscutabil, și suveranitatea. Suveranitatea este criteriul statalității, fără de care acesta din urmă nu există, deoarece numai comunitățile care au un guvernământ independent și suveran pot fi considerate state.

Giorgio del Vecchio susține că conceptul de suveranitate e corativ cu conceptul de stat. Un stat nu e atare sau, cel puțin, nu e perfect atare, dacă îi lipsește suveranitatea. Așa-zisele state semisuverane, state sub protectorat sau state vasale, reprezintă figuri imperfecte de stat.¹

Principiul suveranității a fost proclamat și în Declarația franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789,² art. 3 al căreia stipulează că „*principiul oricărei suveranități recade esențialmente în națiune. Niciun corp, nici un individ nu poate exercita vreo atribuție care nu emană expres de la această sursă.*”

Pentru prima dată în literatura română, suveranitatea este definită prin cele două dimensiuni: supremația și independența, de către profesorul Nistor Prisca în cursul din 1966 (Drept constituțional, Universitatea București, vol. I, 1966, pag. 153), formulă care a intrat, apoi, în fondul comun de idei.³

Astfel, suveranitatea reprezintă acea calitate a puterii de stat în temeiul căreia această putere are vocația de a decide, fără nicio imixtiune, în toate treburile interne și externe, cu respectarea suveranității celorlalte state, precum și principiilor și celorlalte norme general admise ale dreptului internațional.

Jean-Jacques Rousseau caracterizează, în lucrarea sa „Contractul social”, suveranitatea prin trei principii: indivizibilitate, inalienabilitate și imprescriptibilitate, deoarece „*suveranitatea nu poate fi înstrăinată, ea e inalienabilă, indivizibilă, pentru că voința poporului este sau nu generală.*” Totodată, considera că „*suveranitatea nu este un bun particular, ci un bun public de care poporul nu poate fi depozitat niciodată.*”⁴

Suveranitatea este *inalienabilă* deoarece aceasta nu poate fi cedată, înstrăinată sau transferată. Aceasta înseamnă că ea nu poate fi transmisă organelor reprezentative. Organele reprezentative pot primi doar dreptul de exercitare a suveranității în numele poporului, ele pot exercita anumite competențe ce țin de suveranitate, dar nu sunt ele cele care dețin suveranitatea. Totodată, suveranitatea nu poate fi transmisă unui alt stat sau organizații internaționale.

În ceea ce privește statele-membre ale Uniunii Europene, competențele transmise Uniunii Europene nu semnifică, în acest sens, un transfer de suveranitate. Uniunea nu devine suverană. Este vorba doar de partajarea exercițiului acestor atribuții suverane cu celelalte state componente ale organismului internațional.⁵

Suveranitatea este *indivizibilă* deoarece ea nu poate fi divizată sau partajată. Ea rezidă în colectivitatea statală – ca un întreg și, după cum prevede art. 2 din Constituția Republicii Moldova, „*Nicio persoană particulară, nicio parte din popor, niciun grup social, niciun partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu.*”

Suveranitatea este *imprescriptibilă* deoarece ea există atâta timp cât există titularul său: poporul sau națiunea.

Suveranitatea poate fi privită sub două aspecte distincte: din punct de vedere extern, statul e suveran întrucât nu e supus altui stat, nu depinde de nicio altă putere. Din punct de vedere intern, întrucât are un *imperiu* asupra unui teritoriu și asupra unei populațiuni. Toți cetățenii, întrucât aparțin unui stat, sunt legați de el și trebuie să se supună legilor sale; există o datorie juridică generală de subordonare față de stat.⁶

Astfel, rezultă că suveranitatea constituie una dintre trăsăturile puterii de stat de a fi supremă în raport cu oricare altă putere socială internă și independentă față de puterea oricărui alt stat sau organism internațional. Prin urmare, deși este o noțiune unitară în esența ei, suveranitatea implică totuși două elemente componente:

1. *Suveranitatea internă* semnifică dreptul puterii de stat de a decide, fără niciun fel de îngrădire din partea altor „puteri” sociale, în toate problemele economico-sociale, politice și juridice. Statul are dreptul de a-și organiza puterea publică, în special: dreptul de a legifera, de a asigura aplicarea legilor și respectarea acestora prin înfăptuirea justiției etc.

Altfel spus, în interiorul frontierelor sale, statul exercită o putere exclusivă; deține puterea de a controla, comanda și de a sancționa în mod suveran.⁷

2. *Suveranitatea externă* semnifică independența absolută a statului și a fost exprimată ca principiu pentru prima oară de Jean Bodin în 1576 în lucrarea „*Les six livres de la Republique*”.⁸ Potrivit acestei concepții, statul este eliberat de orice subordonare față de o putere exterioară lui.

În acest sens, unii autori vorbesc despre *suveranitatea de stat* când se referă la dimensiunea exterioară a suveranității și, respectiv, *suveranitate în stat*, când se referă la dimensiunea interioară, precizând că prima este categorie a dreptului internațional public, iar a doua – a dreptului constituțional.⁹

Și totuși suveranitatea nu poate fi absolută, incontolabilă, discreționară. Ea este limitată sau relativă atât pe plan intern, cât și pe plan extern. Ion Deleanu¹⁰ menționează că pe plan intern suveranitatea nu poate fi absolută, întrucât autoritățile publice chemate s-o exercite sunt limitate în prerogativele lor prin Constituție. Pe plan extern, suveranitate nu este și nu poate fi absolută, căci vremea statelor autarhice a trecut demult. Statul național este un element în „sistemul internațional” și, ca atare, el trebuie să accepte toate servituțiile ce revin „părții” într-un „întreg”. Așadar, nu există decât soluția „independenței în interdependență,” a „suveranității naționale în sistemul de suveranități.”

Abordările conceptuale cu privire la suveranitate ale savanților în domeniu, se rezumă la trei tipuri de suveranitate:

- a) suveranitatea populară;
- b) suveranitatea națională;
- c) suveranitatea de stat/a puterii de stat.

Suveranitatea populară, spune Ion Deleanu, este fondată pe ideea universalismului cetățenilor. Poporul – juridicește definit ca totalitate a indivizilor de pe un anumit teritoriu, o categorie deci social-politică și juridică concretă, în raport cu națiunea – este titularul suveranității. O suveranitate însă rezultată din cumulumul „cotelor-părți egale” de suveranitate, care aparțin fiecărui cetățean, fiecărei „molecule” sociale ce intră în alcătuirea poporului. Cu alte cuvinte, fiecare cetățean este detentorul unei „parcele” din suveranitate, iar suveranitatea poporului este suma voințelor indivizilor. Guvernanților li se încredințează prin sufragiu nu suveranitatea – care este inalienabilă, ci exercițiul acesteia.¹¹

Această teorie presupune egalitatea absolută între toți indivizii aflați sub suveranitatea unui stat, care au fiecare ca inerentă propriei persoane o bucată de suveranitate. Suveranitatea populară aparține poporului, dar nu ca o entitate juridică distinctă de membrii care o compun, ci ca o rezultată a voințelor individuale, ceea ce impune principiul majorității.¹²

În democrațiile moderne, poporul este unicul deținător legitim al suveranității, dacă acesta nu este mulțumit de reprezentanții cărora le-a fost cedată exercitarea suveranității în numele poporului, puterea suverană poate fi încredințată altor reprezentanți.

Statul este sinteza voințelor și drepturilor individuale: e punctul ideal de convergență al acestor drepturi, într-o supremă expresie potestativă. Suveranitatea își are sediul său chiar în popor, întrucât e organizat în stat.¹³

Suveranitatea națională se sprijină, de asemenea, pe ideea că aceasta aparține poporului, dar nu ca ansamblu al indivizilor ce-l alcătuiesc, ci ca entitate abstractă, ca persoană morală, numită națiune.¹⁴

Astfel, conform conceptului de suveranitate națională persoana colectivă este cea care posedă suveranitatea și nu cetățenii luați individual. Titularul suveranității este națiunea considerată ca indivizibilă și distinctă de indivizii ce o compun. Națiunea are nevoie de reprezentanți pentru a exercita suveranitatea. Această teorie acordă prioritate reprezentării în raport cu exercițiul direct al suveranității de către popor.

Criticii acestei doctrine susțin în esență că ea face națiunea să se identifice cu statul, căci din punct de vedere juridic doar acesta din urmă apare în raporturile juridice. Ea ar conduce cu necesitate la etatism. Pe de altă parte, teoria face ca suveranitatea să fie „confiscată” de reprezentanți. Este opinia promovată chiar de Rousseau, când afirma că din momentul în care un popor își alege reprezentanții, el nu mai este liber. În fine, această teorie face de nejustificat un control a posteriori al actelor reprezentanței naționale, căci ceea ce se transmite reprezentanților este chiar voința națională, aceasta fiind prezumată, ca în reprezentarea din dreptul privat, că stă la baza actelor reprezentanților, ceea ce le face necontrolabile, căci voința națională nu poate fi cenzurată de către nimeni. Legea devine, astfel, odată ce a fost promulgată, necontrolabilă.¹⁵

3. Pe lângă conceptele suveranității enunțate anterior în doctrină mai este abordat și conceptul *suveranității de stat* sau *suveranitatea puterii de stat*.

Conform acestui concept, statul este dator să exercite pe teritoriul său, față de întreaga populație prerogativele sale de putere suverană, pentru a menține ordinea, a apăra comunitatea respectivă față de agresiuni etc. În acest sens, un stat are anumite atribuții esențiale – un set de prerogative care revin în exclusivitate oricărui stat și a căror lipsă sau neîndeplinire, în opinia noastră, echivalează cu lipsa suveranității.

Cristian Ionescu atribuie la atribuțiile esențiale ale statului : monopolul apărării și al constrângerii sociale (armata și poliția), menținerea cadrului juridic, conducerea relațiilor internaționale și emiterea monedei naționale. În opinia autorului, aceste atribute sunt refuzate particularilor din, cel puțin, două motive:

- a) particularii au interese contradictorii unii față de ceilalți și chiar față de stat;

b) numai statul are resursele necesare îndeplinirii atribuțiilor sale esențiale.

Considerăm că aceste atribute nu pot fi încredințate nici unor organisme care nu au calitate de autorități publice, în caz contrar statul își va pierde calitatea suverană.

În opinia lui A. Iorgovan,¹⁷ suveranitatea de stat trebuie deosebită de suveranitatea poporului sau suveranitatea națională.

Suveranitatea puterii de stat este un concept tehnico-juridic, care evocă un fenomen statal-juridic. Suveranitatea națională este o noțiune politico-juridică, care evocă esența politică a fenomenului statal, faptul că puterea aparține națiunii, ce reprezintă elementul personal al statului (ceea ce este consacrat și de art. 2 al Constituției Republicii Moldova). Iar suveranitatea poporului este un concept al dreptului internațional public și evocă dreptul unui popor de a-și constitui un stat național și deci dreptul la teritoriul național.

Majoritatea națiunilor au proclamat această calitate în actul juridic suprem al statului. Unele constituții proclamă suveranitatea populară (de exemplu, art. 1 din Constituția Greciei din 9 iunie 1975, art. 2 al Constituției Portugaliei din 2 aprilie 1976 sau art. 1 din Constituția Italiei, din 27 decembrie 1947, care spune că „suveranitatea aparține poporului”).

În schimb, constituțiile altor state operează cu noțiunea de suveranitate națională (de exemplu, art. 1 din Constituția Spaniei din 31 octombrie 1978, art. 1 din Constituția Irlandei din 1 iulie 1937, art. 6 din Constituția Turciei din 7 noiembrie 1982, și art. 2 al Constituției Republicii Moldova din 29 iulie 1994 ș. a.).

Totuși, indiferent de conceptul suveranității proclamat de constituțiile statelor, un lucru este comun pentru toate. Suveranitatea reprezintă fundamentul unității statului și, fără aceasta, mecanismul de dezvoltare statală nu poate funcționa.

NOTE

¹ G. del Vecchio. Lecții de filosofie juridică. Editura „Europa nova,” București, p. 278.

² <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>>.

³ A. Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Editura „Galeriile J. L. Calderon”, București, 1994, p. 146.

⁴ J. J. Rousseau . The social contract. (Public domain:<<http://mongolianmind.com/>>) , p. 19.

⁵ D. Cl. Dănișor, Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale. Revista de Științe Juridice, (<academos.ro>).

⁶ G. del Vecchio. Lecții de filosofie juridică. Editura „Europa nova,” București, p. 278.

⁷ I. Cristian. Tratat de drept constituțional contemporan, Ediția a 2-a. Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 112.

⁸ G. Vrabie. Drept constituțional și instituții politice, ediția a cincea revăzută și reîntregită. vol. I, Editura „Cugetarea”, Iași, 1999, p. 89.

⁹ A. Iorgovan. Drept constituțional și instituții politice. Editura „Galeriile J. L. Calderon”, București, 1994, p. 146.

¹⁰ I. Deleanu. Instituții și proceduri constituționale. Editura C. H. Beck, București, 2006, p. 376.

¹¹ Ibidem, p. 372-373.

¹² D. Cl. Dănișor, Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale, Revista de Științe Juridice, (<academos.ro>).

¹³ G. del Vecchio. Lecții de filosofie juridică. Editura „Europa nova,” București, p. 278.

¹⁴ I. Deleanu. Instituții și proceduri constituționale. București, 2006, p. 372-373.

¹⁵ D. Cl. Dănișor. Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale. În. Revista de Științe Juridice, (<academos.ro>).

¹⁶ I. Cristian. Tratat de drept constituțional contemporan, Ediția a 2-a. Editura C.H. Beck, București 2008, p. 158.

¹⁷ A. Iorgovan. Drept constituțional și instituții politice. Editura „Galeriile J. L. Calderon”, București, 1994, p. 146.

BIBLIOGRAFIE

1. Iorgovan A. Drept constituțional și instituții politice. București: Editura „Galeriile J. L. Calderon,” 1994.
2. Cristian I. Tratat de drept constituțional contemporan, ediția a 2-a. București: Editura „C. H. Beck,” 2008.
3. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale. București, 2006.
4. G. del Vecchio. Lecții de filozofie juridică. București: Editura „Europa nova,” București.
5. Vrabie G. Drept constituțional și instituții politice. Iași: Editura „Cugetarea,” ediția a cincea revăzută și reîntregită, vol. I, 1999.

DREPTURILE ELECTORALE – CATEGORIE A DREPTURILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI

Ghenadie COMERZAN,
doctorand, Academia de Științe a Moldovei,
președinte al judecătoriei raionului Briceni

SUMMARY

Voting rights are exclusively political rights that belong only to citizens, unlike the social and political freedoms (freedom of conscience, freedom of expression, freedom of association) that belong to non-citizens also. The will of the citizens constitutes the power of the state. This will is expressed through free elections that are held regularly through universal, equal, direct, secret and freely expressed vote (art. 38, par. (1) of the Constitution).

Drepturile electorale sunt drepturi exclusiv politice, care aparțin doar cetățenilor, spre deosebire de libertățile social-politice (libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, libertatea de asociere), care aparțin și necetățenilor.

Făcând o clasificare a drepturilor electorale, putem delimita:

- drepturi electorale fundamentale – prevăzute în Constituție (dreptul de a alege, dreptul de a fi ales, dreptul de revocare din funcție a alesului (în unele țări);
- drepturi electorale ordinare: de a contesta rezultatele etc.

Poate fi făcută o distincție între: dreptul de a alege și dreptul de vot (la referendum).

Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat (art. 38, alin. (1) din Constituție).

Participarea la alegeri este benevolă. Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri. Cetățenii Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat (art. 2 din Codul electoral).

Astfel, rezultă următoarele principii: vot universal, vot egal, vot direct, vot secret, vot liber exprimat și periodicitatea alegerilor. Mai jos ne vom referi asupra caracteristicilor fiecăruia dintre aceste principii.

Principiul votului universal garantează fiecărui cetățean dreptul de a alege și a fi ales, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială (art. 3 din Codul electoral).

În esență, dreptul de a alege și a fi ales poate fi limitat, ținându-se cont de anumite criterii clar stabilite prin lege și care pot fi verificate în mod obiectiv, cele mai răspândite fiind cențul de vârstă:

- dreptul de a alege și a fi ales se atribuie doar la atingerea unui cenț de vârstă;
- dreptul de a alege trebuie să se dobândească nu mai târziu de atingerea majoratului.

Potrivit legislației naționale dreptul de vot îl au cetățenii de la vârsta de 18 ani, inclusiv împliniți în ziua alegerilor (art. 38 din Constituție și art. 11 din Codul electoral), adică de la vârsta când persoana dobândește capacitatea deplină de exercițiu.

În privința dreptului de a fi ales poate fi stabilit un cenț de vârstă mai înalt, însă acest cenț nu trebuie să depășească vârsta de 25 de ani, cu excepția cazurilor când pentru deținerea unei anumite funcții poate fi stabilit un cenț special. De exemplu, pentru ocuparea funcției de șef al statului.

Dreptul de a fi aleși este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii (art. 38 din Constituție).

Astfel, potrivit art. 75 și 124 din Codul electoral, pot fi aleși deputați în Parlament și consiliile locale cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani.

Pentru a fi aleși în calitate de primari, candidații trebuie să aibă vârsta de 25 ani împliniți, inclusiv în ziua alegerilor (art. 124 Cod electoral).

Candidatul pentru funcția de Președinte trebuie să aibă vârsta de, cel puțin, 40 de ani împliniți, care a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova, cel puțin de 10 ani (art. 78 din Constituție).

Dreptul de a alege și a fi ales este legat de cetățenia persoanelor, în cazul dat a Republicii Moldova.

Potrivit prevederilor articolelor 11 și 12 din Codul electoral, dreptul de a alege și a fi ales o au cetățenii Republicii Moldova.

Prin urmare, nu pot alege și nu pot candida pentru a fi aleși străinii, apatrizii, deși Comisia de la Veneția, prin Recomandările referitoare la principiile electorale, recomandă de a permite străinilor să participe la alegerile locale, dacă au locuit într-o localitate un termen stabilit de legislația națională.

În privința dreptului de a alege și a fi ales pot fi stabilite anumite condiții cu privire la domiciliul persoanei. În sensul dreptului internațional, sub noțiunea de domiciliu se înțelege locul principal de trai, iar potrivit art. 30 din Codul civil al Republicii Moldova domiciliul persoanei este recunoscut locul unde acesta își are locuința statornică sau principală.

Potrivit art. 39 din Codul electoral, alegătorul poate fi înscris numai într-o singură listă electorală și la o singură secție de votare în baza actelor ce atestă domiciliul acestuia în perimetrul secției de votare respective. Practica electorală demonstrează, că alegătorul, de fapt, este înscris în listele de votare, în baza buletinului de identitate, la secția de votare din raza unde are viza de reședință, dar nu din raza secției de votare unde are domiciliul permanent. De exemplu, în cazul în care alegătorul are viza de reședință în or. Edineț, dar lucrează și domiciliază permanent mai mulți ani în mun. Bălți, el nu va dispune de dreptul de a fi înscris în listele electorale la secția de votare din raza domiciliului său permanent.

Această situație, de fapt, îngreuează dreptul alegătorilor, care nu au posibilitate să se deplaseze la secția de votare unde este inclus în listă electorală, pentru a vota.

Reieșind din principiile internaționale, în alegerile locale alegătorul dispune de dreptul de a vota, dacă locuiește în localitatea respectivă mai mult de 6 luni, însă legislația electorală națională nu recunoaște acestor categorii de persoane dreptul de a vota în secția de votare din localitatea unde locuiește mai mult de 6 luni.

Totodată, potrivit art. 39, alin. (7) din Codul electoral, alegătorul care în perioada dintre data întocmirii listelor și data alegerilor își schimbă domiciliul, dispune de dreptul de a vota la noul domiciliu, în baza certificatului pentru drept de vot, eliberat de secția de votare unde a fost inclus în listă.

Cetățenii Republicii Moldova care se află în afara Republicii Moldova dispun de dreptul de a vota la birourile electorale ale secțiilor de votare constituite pe lângă misiunile diplomatice. Cetățeanul poate fi decăzut din dreptul de a alege și a fi ales, dacă este expres prevăzut de lege și nu contravine intereselor publice și principiului proporționalității. Prin urmare, condițiile de decădere din dreptul de a alege nu pot fi mai severe decât condițiile de a fi ales.

Decăderea din drepturile electorale poate avea loc, dacă persoana este declarată prin hotărâre judecătorească incapabilă sau este condamnată pentru săvârșirea unor infracțiuni grave.

Potrivit art. 38 din Constituție, nu dispun de dreptul de a vota persoanele puse sub interdicție în modul stabilit de lege, iar art. 13, alin. (1) din Codul electoral stabilește că nu au dreptul de a alege persoanele:

- a) care nu au împlinit vârsta de 18 ani;
- b) care sunt recunoscute incapabile prin hotărârea definitivă a instanței de judecată;
- c) care sunt condamnate la privațiune de libertate prin hotărâre definitivă a instanței de judecată.

În alegerile locale sunt decăzute din dreptul de a alege persoanele care își satisfac serviciul militar în termen și persoanele care nu domiciliază permanent în unitatea administrativ-teritorială (art. 123 din Codul electoral).

Condițiile de decădere a persoanei din dreptul de a fi ales pot fi mai severe decât condițiile de decădere din dreptul de a alege, dat fiind faptul că în acest caz este vorba despre ocuparea unei funcții publice și decizia de a decădea o persoană sau alta, acțiunile căreia în această funcție ar putea conduce la încălcarea altor interese publice mai majore, se pot dovedi a fi destul de legale.

Sunt decăzute din dreptul de a fi alese persoanele recunoscute incapabile prin hotărâre definitivă a instanței de judecată, persoanele condamnate la privațiune de libertate prin hotărâre definitivă a instanței de judecată, persoanele care au antecedente penale nestinse (art. 13, alin. (2), lit. b) și lit. c) din Codul electoral), iar potrivit prevederilor alin. (2), lit. a) din același articol, sunt decăzuți din dreptul de a fi aleși militarii cu serviciu în termen.

Cetățenii Republicii Moldova, care în virtutea funcției pe care o dețin nu au dreptul să fie membri ai partidelor sau ai altor organizații social-politice, pot fi aleși, însă potrivit prevederilor art. 13, alin. (3) din Codul electoral, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, ei sunt obligați să-și suspende activitatea din funcția pe care o dețin.

Potrivit art. 10, alin. (8) din Legea privind partidele și alte organizații social-politice, nu pot fi membri ai partidelor sau altor organizații social-politice: militarii, lucrătorii organelor afacerilor interne, securității statului, serviciilor vamale, judecătoria, procurorii, ofițerii de urmărire penală, avocații parlamentari, controlorii de stat, precum și lucrătorii presei și radioteleviziunii oficiale.

Nemijlocit de realizarea acestui principiu este legată întocmirea corectă a listelor electorale și desemnarea candidaților pentru alegeri – fie parlamentare, fie locale.

Prin libertatea votului se înțelege că alegătorul trebuie să-și formeze liber opinia în privința concurentului electoral pentru care dorește să voteze, fiindu-i garantată posibilitatea exteriorizării votului său la biroul electoral al secției de votare în ziua alegerilor.

Potrivit art. 7 din Codul electoral, nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului pentru a-l face să voteze sau să nu voteze, precum și pentru a-l împiedica să-și exprime voința în mod independent.

Astfel, pentru formarea liberă a opiniei alegătorului, statul este obligat să fie nepărtinitor în privința utilizării afișajului electoral; dreptului la demonstrații; susținerii materiale a concurenților electorali etc.

În scopul formării libere a opiniei, un rol important îl joacă educația civică, familiarizarea alegătorilor cu listele concurenților electorali, cu programele electorale ale concurenților electorali, cu hotărârile comisiilor electorale asupra desfășurării alegerilor etc.

Pentru asigurarea libertății votului, alegătorului trebuie să i se asigure accesul la biroul electoral, să se excludă scoaterea buletinelor din secția de votare și să se respecte toate procedurile stabilite de lege.

Răspunderea pentru încălcarea legislației electorale este principala pârghie de influență legală și unul dintre elementele cele mai importante ale asigurării unor alegeri libere și corecte. Sub incidența ei cad cele mai diverse încălcări ale legislației electorale și ale ordinii de drept în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor.

În primul rând, răspunderea juridică este o consecință a săvârșirii unei fapte antisociale și ea constă în aplicarea măsurilor de constrângere în cazurile și modul prevăzut de lege.

Potrivit art. 69 din Codul electoral, persoanele care, prin violență, înșelăciune, amenințare, substituie sau prin oricare alte mijloace, împiedică exercitarea liberă a drepturilor electorale ale cetățenilor, persoanele care răspândesc intenționat date false despre concurenții electorali, săvârșesc oricare alte acțiuni ce lezează onoarea și demnitatea candidaților, fac agitație electorală în ziua alegerilor și cea precedentă ei, împiedică activitatea consiliilor și birourilor electorale sau votarea în secțiile de votare, poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare, prevederi în domeniul penal și administrativ.

Formulând noțiunea de „drept electoral” conchidem că acest drept este o subramură a dreptului constituțional.

Dreptul electoral cuprinde ansamblul de norme juridice referitoare la alegerea (și statutul) reprezentanților direcți ai poporului la nivel central și local.

Sistemul electoral este acea instituție a dreptului constituțional formată din ansamblul normelor juridice ce reglementează relațiile sociale ce apar în sfera desemnării reprezentanților poporului: drepturile electorale ale cetățenilor; condițiile și garanțiile exercitării acestor drepturi; modul de scrutin; etapele organizării alegerilor; stabilirea rezultatelor alegerilor; atribuirea mandatelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997. Chișinău: Editura „Cuant,” 2001.
3. Drept electoral. Îndrumar pentru judecători. Chișinău, 2005.
4. Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina. Drept constituțional și instituții politice, vol. II. București: Editura „C. H. Beck,” 2006.
5. Guceac Ion. Manual de drept electoral. Chișinău, 2005.

SALARIATUL ARE DREPTUL [...] LA DEMNITATE ÎN MUNCĂ

Mirela BAMIOPOL,
*doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al
 Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

The concept of dignity is not a new concept. Therefore, for the roman legal expert Cicero, „dignitas” was in fact the distinctive element of man compared to animals; dignity was the starting point of any ethnic research. The concept of human dignity has been further developed by philosophers. Immanuel Kant stated that „humanity itself is a dignity and indeed, one can not be used by any man (by others, or by himself) only as a means but always be treated as an end in itself, and therein lies his dignity”.

Noțiunea de demnitate nu este un concept nou. Astfel, pentru jurisconsultul roman Cicero „dignitas” constituia elementul distinctiv al omului în raport cu animalele; demnitatea era punctul de plecare al oricărei cercetări etnice. [6, p. 5]

Conceptul de demnitate umană a fost dezvoltat ulterior de filozofi. Immanuel Kant preciza că „umanitatea în ea însăși este o demnitate; într-adevăr, omul nu poate fi utilizat de nici un om (nici de alții, nici de el însuși) doar ca un mijloc, ci întotdeauna trebuie tratat ca un scop în sine și în aceasta constă mai exact demnitatea sa.” [5, p. 280] Astfel, Kant nu exclude ca omul să fie utilizat ca un mijloc - ceea ce este cazul oricărui om care lucrează în serviciul altuia; el exclude, în schimb, ca omul să fie utilizat doar ca un mijloc, impunând utilizatorului (angajatorului în cazul nostru) să-l considere și ca un scop în sine, adică a lua în considerare și propriile interese (pe care un jurist le traduce în drepturi) ale acestuia și de a nu-l trata ca pe o unealtă, o mașină, un animal domestic lipsit de orice autonomie. Kant afirmă, de asemenea, că demnitatea persoanei umane este „o valoare interioară” prin care omul „obligă la respect de sine orice altă creatură ra-

țională” [4, p. 281] (adică orice alt om, deoarece doar oamenii sunt dotați cu „*rațiune*” în sensul kantian al termenului).

Această afirmație filozofică în sec. al XIX-lea nu va rămâne fără consecințe asupra concepției pe care juriștii o vor da, în documentele juridice ulterioare, naturii dreptului la demnitate, drept de natură absolută.

Concepția filozofică asupra demnității umane fondează noțiunea juridică de demnitate, iar aceasta din urmă se înscrie printre normele fundamentale ale dreptului, astfel încât orice comportament sau atitudine, care i-ar putea aduce atingere, sunt lovite de nulitate. [7]

Conținutul noțiunii de demnitate în muncă. În relația de muncă, angajatorul are dreptul de a da ordine, iar salariatul are obligația de a executa aceste ordine.

Angajatorul are dreptul de a stabili organizarea și funcționarea unității, atribuțiile corespunzătoare pentru fiecare salariat, de a da dispoziții cu caracter obligatoriu pentru salariați, de a exercita controlul asupra modului de îndeplinire a sarcinilor de serviciu (ordinele angajatorului) și a constata săvârșirea abaterilor disciplinare și a aplica sancțiunile corespunzătoare. [2, art. 40, alin. (1)] Cu alte cuvinte, angajatorul are prerogativa (puterea) de conducere, de reglementare și prerogativa disciplinară. [8, p. 638-639]

Pe de altă parte, salariatul, ca cetățean, are garantate prin Constituție drepturile fundamentale, de care nu poate deroga prin simpla lui calitate de salariat: dreptul la demnitate în muncă, dreptul la viață privată, dreptul la libertate de exprimare etc.

În exercitarea prerogativelor sale, angajatorul nu trebuie să aducă atingere niciunui din drepturile fundamentale ale salariatului.

Care sunt însă acțiunile prin care angajatorul poate aduce atingere demnității? Vom încerca să răspundem în ceea ce urmează, fără însă a avea pretenția că am epuizat subiectul.

Constituția României [1] garantează dreptul la demnitate al cetățenilor, iar Codul Muncii din România, republicat, prevede în art. 6, alin. (1) că „*orice salariat care prestează o muncă beneficiază de respectarea demnității și a conștiinței sale, fără nici o discriminare*,” pentru a reitera acest drept în mod expres în art. 39, alin. (1), lit. e), „*salariatul are dreptul la demnitate în muncă*.”

Hărțuirea sexuală, hărțuirea morală, discriminarea pe orice motiv reprezintă încălcări ale demnității în muncă, recunoscut de doctrina juridică; există însă și alte acțiuni prin care angajatorul poate încălca dreptul la demnitate în muncă.

Încălcarea demnității în muncă poate avea loc nu doar pe durata contractului individual de muncă (B), ci și la începutul (A) și la sfârșitul acestuia (C).

Încălcarea demnității în muncă cu ocazia recrutării, în vederea încadrării în muncă. Art. 29 din Codul Muncii român prevede că încheierea contractului individual de muncă se face după verificarea prealabilă a aptitudinilor profesionale și personale ale persoanei care solicită angajarea. Astfel, realizarea unui examen corporal de către angajator, cu ocazia verificării aptitudinilor salariatului, reprezintă, fără îndoială, o încălcare a dreptului la autorespect, la demnitate în muncă. [7, p. 976]

Astfel, informațiile cerute de angajator candidatului nu pot avea alt scop decât acela de a aprecia aptitudinile profesionale și capacitatea acestuia de a ocupa postul respectiv. Întrebările angajatorului privind, de exemplu, orientările sexuale ale candidatului, apartenența sau nu la un cult religios, intenția candidatei de a face sau nu copii reprezintă ingerințe în viața privată a viitorului salariat. Dacă aceste ingerințe sunt realizate cu scopul de a pune candidatul într-o situație de inferioritate, considerăm că suntem în fața unei încălcări a dreptului la demnitate în muncă.

Alin. 4 al aceluiași articol prevede că angajatorul poate cere informații în legătură cu candidatul de la foștii săi angajatori, cu două condiții:

- a) aceste informații să vizeze doar sfera profesională (funcția îndeplinită și durata angajării);
- b) prealabil obținerii acestor informații, să obțină încuviințarea candidatului. Obținerea de informații fără acordul prealabil al salariatului, cu atât mai mult cu cât aceste informații vizează sfera vieții private a salariatului, reprezintă o încălcare a dreptului la demnitate în muncă.

Art. 27, alin. (1) din Codul Muncii român prevede că o persoană poate fi angajată în muncă numai în baza unui certificat medical. Scopul acestui certificat medical este doar acela de a se constata faptul că cel în cauză este apt pentru prestarea muncii respective. Obligarea candidatului de a-și face teste medicale pentru a se constata diverse maladii, precum SIDA, pentru a se stabili caracteristicile genetice, reprezintă, de asemenea, o încălcare a dreptului la demnitate în muncă. [7, p. 976]

Încălcarea dreptului la demnitate în muncă pe durata executării contractului de muncă. Cele mai multe situații de încălcare a dreptului la demnitate se întâlnesc pe durata executării contractului individual de muncă.

După cum am arătat mai sus, instanțele judecătorești franceze au considerat că supravegherea salariatului cu mijloace audio-video, fără știrea salariatului, constituie încălcări ale demnității în muncă. S-a considerat că aspectul fizic al salariatului, îi aparține acestuia, angajatorul neputând reglementa ținuta vestimentară a salariaților săi, decât pentru motive de igienă și securitate, pentru a da o „*imagine mărcii*” întreprinderii sale sau pentru a ajuta clientela sa (uniformele stewardeselor într-un aeroport, permițând clientelei companiei de a ști cui să i se adreseze), însă cu precizarea că ținuta nu trebuie să fie „*nici ridicolă, nici degradantă*.” [3, p. 977]

Constituie încălcare a demnității în muncă orice comportament al angajatorului abuziv, malițios, insultător față de salariat, orice comportament guvernat de scopul de a intimida salariatul și criticile nejustificate la adresa salariatului, cu atât mai mult cu cât aceste critici au loc în fața tuturor colegilor, fără a se da dreptul la replică, făcute cu scopul de a umili salariatul reprezintă o încălcare a acestui drept. Distrugerea fizică a lucrării salariatului, în fața tuturor colegilor, menținerea aceleiași salariu al unui angajat cu studii superioare cu cel al unui angajat cu studii medii, cu intenția vădită de a pune salariatul cu studii superioare într-o situație de inferioritate reprezintă o încălcare a demnității umane.

Sunt doar câteva exemple. Rămâne instanțelor judecătorești sarcina de a se pronunța asupra multor altor forme posibile de încălcare a demnității în muncă.

Încălcarea dreptului la demnitate în muncă, cu ocazia încetării contractului. Greu de crezut că și în această perioadă, relativ scurtă, angajatorul poate încălca dreptul la demnitate. Practica este adevărat confirmată de instanțele de judecată franceze, a demonstrat că este posibil. Astfel, Conseil des Prud'hommes a condamnat societatea franceză SKF la plata fiecărui salariat a unei sume de 30.000 franci, cu titlul de prejudiciu moral, deoarece atunci când societatea a decis concedierea unui anumit număr de salariați, după anunțarea concedierii de către directorul de resurse umane, nu i-a lăsat să se reîntoarcă la posturile lor de muncă, obligându-i de a părăsi imediat întreprinderea în taxiuri special comandate cu această ocazie, taxiuri care îi așteptau deja la poarta societății.

Sarcina probei și răspunderea angajatorului. În cazul în care un salariat consideră că i-a fost încălcat dreptul la demnitate în muncă, acesta poate acționa angajatorul la instanțele judecătorești.

Așadar, salariatul trebuie să precizeze care sunt acțiunile susceptibile de a fi considerate ca încălcări ale demnității în muncă, urmând ca angajatorul să demonstreze că acțiunile sale au o justificare rezonabilă și că, în speță, nu poate fi vorba de o violare a dreptului la demnitate în muncă. În cazul în care judecătorul va constata că acțiunile angajatorului reprezintă violări ale dreptului, acesta are posibilitatea: a) de a dispune anularea actului prin care se aduce atingere demnității; b) de a obliga angajatorul la încetarea acțiunilor care au condus la violarea dreptului la demnitate în muncă; c) de a obliga angajatorul la plata daunelor morale, dar în condițiile legislației române a muncii, acest lucru este posibil numai în cazul discriminării pe criterii sexuale. [9, p. 33-35]

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României.
2. Codul Muncii al României.
3. Chambre Criminelle 23.07.1992, în „Recueil Dalloz,” citat de Olivier de Tissot, *Pour une analyse juridique du concept de „dignité” du salarié*, în „Droit social” nr. 12/1995.
4. Einsner R. În: Kant-Lexikon, Paris: Ed. Gallimard, 1994.
5. Emmanuel Kant, citat de R. Einsner în Kant-Lexikon, Paris: Ed. Gallimard, 1994, p. 280.
6. Marie-Luce Pavia și Thierry Revet. *La dignité de la personne humaine*. Paris: Ed. Economica, 1999.
7. Olivier de Tissot. *Pour une analyse juridique du concept de „dignité” du salarié*. În: „Droit social” nr. 12/1995.
8. Ștefănescu I. T. *Tratat de dreptul muncii*, vol. I. București: Ed. Lumina Lex, 2003.
9. Ștefănescu I. T. *Tratat de dreptul muncii*, vol. II. București: Ed. Lumina Lex, București, 2003.

ASISTENȚA JURIDICĂ - GARANȚIE DE PROTECȚIE A DREPTURILOR SUBIECTIVE ALE PERSOANELOR ÎN CADRUL UNUI PROCES ECHITABIL

Elena TANASE,
doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Legal assistance, which by its nature, represents a guarantee of insurance the fundamental principles of legal liability and the right of defense, being called technical or professional defense, can be treated as a legal report between a natural or legal person and a person with special training (lawyer), in which the first benefits by the advice, recommendations and opinions of the lawyer and/or is represented in a qualified way in the course of a trial or outside of it for exercise and protect the rights and legitimate interests.

Asigurarea accesului liber la justiție reprezintă atât un principiu de bază al statului de drept, cât și o condiție obligatorie ce rezultă din cele mai importante documente internaționale, care recunosc în conținutul lor dreptul persoanei de a se adresa în mod efectiv instanțelor judiciare competente, împotriva acelor care violează drepturile fundamentale ce sunt garantate prin constituție sau prin lege (art. 8) , [5, p.7-13] chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale (art. 13). [4, 26-34]

Asistența juridică, prin natura sa, reprezintă o garanție a asigurării principiilor fundamentale ale răspunderii juridice și ale dreptului de apărare, fiind numită și apărarea tehnică sau profesională, deoarece se efectuează de o persoană cu studii juridice și funcționează alături de autoapărarea, care se efectuează de fiecare parte din proces. [7, p. 360]

Unele elemente ale asistenței juridice se desprind încă din antichitate, cum ar fi, de exemplu, cazul celor trei „tâlcutori ai dreptului sfânt” în cadrul dreptului procesual penal, din orașul-stat Atena, care explicau celor ce manifestau dorința de a iniția urmărirea asasinului pe cale judiciară, în ce mod trebuie să fie desfășurat procesul.

Mai târziu, odată cu dezvoltarea democrației ateniene, apar așa-numiții logografi și sinegorii, ce prestau servicii calificate de asistență juridică persoanei care era trasă la răspundere penală.

Dreptul roman în materia cazurilor civile recunoaște asistența juridică sub forma reprezentării, care avea ca obiectiv protecția drepturilor persoanei, care nu avea posibilitatea să și le apere singură sau era lipsită de capacitate juridică.

În Franța sec. al XIX-lea asistența juridică este prestată de către avocați și confidenți, astfel că primii erau sfătuitori ai clienților lor și reprezentanții lor de drept, pe când confidențialii reprezentau clientul prin colectarea și pregătirea dovezilor (depistarea martorilor, depunerea și primirea documentelor judiciare).

În Germania, de exemplu, asistență juridică în sec. al XIX-lea era prestată de către avocați, iar în Statele Unite ale Americii, în sec. XVIII-XIX, era asigurată de avocați specializați în diferite domenii ale dreptului, astfel că unii se ocupau doar de cazurile ce țineau de domeniul muncii, alții îndeplineau funcțiile jurisconsultilor sau pledau în judecată.

Analiza succintă a evoluției conceptului și formelor de asistență juridică acordată persoanelor ne demonstrează că continua valorificare a acesteia este generată din necesitatea instituirii și promovării unui mecanism de asistență juridică individului, fie în cazurile când îi sunt încălcate drepturile sale subiective sau de a preveni lezarea lor, pentru unele categorii de persoane care nu cunosc buchea legii, dar care îi simte stringent nevoia spre desfășurarea unui proces echitabil.

Fiind concepută ca un raport juridic între o persoană fizică sau juridică și o persoană cu pregătire specială (avocat), în cadrul căruia prima beneficiază de sfaturile, recomandările și opiniile avocatului și/ori este reprezentată de către acesta în mod calificat în cursul unui proces ori în afara lui pentru exercitarea și apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, [1, p. 110] asistența juridică reprezintă o împuternicire oferită cetățeanului în scopul garantării și protecției drepturilor subiective.

Unii autori români consideră că asistența juridică în procesul penal reprezintă activitatea complexă, desfășurată în condițiile legii, de apărător pentru promovarea și apărarea intereselor procesuale legitime ale învinutului sau inculpatului și ale părților în cadrul procesului penal, [10, p. 23] iar alții opinează că asistența juridică este un sprijin pe care apărătorii îl dau părților în cursul procesului penal prin lămuririle, sfaturile și intervențiile lor. [11, p. 201]

Este necesar de a face distincția dintre două noțiuni care sunt utilizate în terminologia juridică: „ajutor juridic” și „asistență juridică”, astfel că cel dintâi reprezintă o sintagmă utilizată în cazul colaborării statelor în procesul garantării de către acestea a relațiilor juridice internaționale, iar cel de „asistență juridică,” include în sine eliberarea și transmiterea documentelor, îndeplinirea activităților procesuale, în special de expertizare, ascultare a părților, martorilor, experților și a altor persoane.

În România, potrivit art. 3 din Legea nr. 51/1995, [9] asistența juridică se realizează prin consultații și cereri cu caracter juridic; asistență și reprezentare juridică în fața instanțelor judecătorești, a organelor de urmărire penală, a autorităților cu atribuții jurisdicționale, a notarilor publici și a executorilor judecătorești, a organelor administrației publice și a instituțiilor, precum și a altor persoane juridice, în condițiile legii; redactarea de acte juridice, atestarea identității părților, a conținutului și a datei actelor prezentate spre autentificare; asistarea și reprezentarea persoanelor fizice sau juridice interesate în fața altor autorități publice cu posibilitatea atestării identității părților, a conținutului și a datei actelor încheiate; apărarea și reprezentarea cu mijloace juridice specifice a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice în raporturile acestora cu autoritățile publice, cu instituțiile și cu orice persoană română sau străină; prin desfășurarea activităților de mediere; activități fiduciare constând în primirea în depozit, în numele și pe seama clientului, de fonduri financiare și bunuri, rezultate din valorificarea sau executarea de titluri executorii, după încheierea procedurii succesorale sau a lichidării, precum și plasarea și valorificarea acestora, în numele și pe seama clientului, activități de administrare a fondurilor sau a valorilor în care acestea au fost plasate; stabilirea temporară a sediului pentru societăți comerciale la sediul profesional al avocatului și înregistrarea acestora, în numele și pe seama clientului, a părților de interes, a părților sociale sau a acțiunilor societăților astfel înregistrate; precum și orice mijloace și căi proprii exercitării dreptului de apărare, în condițiile legii.

Pot fi identificate două categorii de bază ale asistenței juridice: facultativă și obligatorie.

Asistența juridică facultativă constituie o regulă în materia asistenței juridice, deoarece dreptul la apărare ca drept fundamental al persoanei în procesul penal este exercitat de către cel interesat în modul în care găsește de cuviință și este concepută ca o posibilitate a individului de a-și asigura personal apărarea sau prin intermediul serviciilor de

asistență juridică pe care este cu putință să le achite personal, și în drept să decidă dacă are nevoie sau nu de avocat pentru a-i reprezenta interesele în diverse instanțe, dar care nu ar împiedica desfășurarea normală și legală a procesului.

Potrivit art. 171, alin. (4) al CPP din România, în scopul asigurării asistenței juridice persoanelor implicate într-un proces penal, în cazul în care apărătorul ales nu se prezintă nejustificat la data stabilită pentru efectuarea unui act de urmărire penală sau la termenul de judecată fixat și nici nu asigură substituirea, pleacă sau refuză să efectueze apărarea, organul judiciar ia măsuri pentru desemnarea unui apărător din oficiu care să-l înlocuiască, iar delegația apărătorului desemnat din oficiu încetează la prezentarea unui alt apărător ales de către participantul la proces. [3]

Asistența juridică obligatorie este condiționată de obligativitatea unei apărări reale a unor persoane care, datorită situațiilor în care se găsesc, nu se pot apăra singure, prin urmare, dreptul de apărare nu mai este facultativ, ci devine o condiție legal necesară pentru normala desfășurare a procesului penal și dacă persoana nu și-a ales un avocat, i se desemnează un avocat din oficiu, care acordă asistență juridică garantată de stat.

Asistența juridică obligatorie a bănuیتului, învinuitului și inculpatului este consecința directă a concepției, potrivit căreia apărarea este o instituție de interes social, ce se realizează nu numai în interesul celui bănuیت sau acuzat, ci și în interesul unei bune desfășurări a procesului penal. [6, p. 131]

Potrivit prevederilor art. 171 al CPP al României, asistența juridică este obligatorie atunci când:

- învinuitul sau inculpatul este minor, internat într-un centru de reeducare sau într-o instituție medicală educativă;
- este reținut sau arestat chiar în altă cauză;
- față de acesta a fost dispusă măsura de siguranță a internării medicale sau obligarea la tratament medical chiar în altă cauză;
- organul de urmărire penală sau instanța apreciază că învinuitul ori inculpatul nu și-ar putea face singur apărarea;
- legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa detențiunii pe viață sau pedeapsa închisorii de 5 ani sau mai mare. [3]

În Republica Moldova, participarea apărătorului la procesul penal este obligatorie în cazul în care aceasta o cere bănuیتul, învinuitul, inculpatul sau dacă acesta întâmpină dificultăți pentru a se apăra el însuși, fiind mut, surd, orb sau având alte dereglări esențiale ale vorbirii, auzului, vederii, precum și defecte fizice sau mintale; nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal; este minor sau militar în termen; i se incriminează o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă; este ținut în stare de arest ca măsură preventivă sau este trimis la expertiza judiciară psihiatrică în condiții de staționar; interesele bănuیتilor, învinuiților, inculpaților sunt contradictorii și, cel puțin, unul dintre ei este asistat de apărător; interesele justiției cer asigurarea asistenței juridice a persoanelor, participarea în ședința de judecată în primă instanță, în apel și în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac; ori procesul penal se desfășoară în privința unei persoane iresponsabile, căreia i se incriminează săvârșirea unor fapte prejudiciabile sau în privința unei persoane care s-a îmbolnăvit mintal după săvârșirea unor asemenea fapte; precum și în cazul în care procesul penal se desfășoară în privința reabilitării unei persoane decedate la momentul examinării cauzei. [2]

Obligativitatea participării apărătorului în procesul penal este asigurată de coordonatorul oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, la solicitarea organului de urmărire penală sau a instanței.

Potrivit prevederilor legale, [8] pentru realizarea principiului liberului acces la asistență juridică, statul asigură organizarea și funcționarea instituțiilor responsabile de acordare a asistenței juridice garantate de stat din contul mijloacelor destinate acordării unor astfel de servicii persoanelor, care nu dispun de suficiente mijloace financiare pentru plata lor și care întrunesc condițiile stipulate în legislație.

La rândul său, asistența juridică garantată de stat se divizează în: asistență juridică primară și asistență juridică calificată.

Asistența juridică primară se acordă persoanelor, indiferent de nivelul veniturilor lor, de către parajuriști și de asociațiile obștești specializate în acordarea de asistență juridică, prin furnizare de informații privind sistemul de drept al Republicii Moldova, drepturile și obligațiile subiecților de drept, modalitățile de realizare și de valorificare a drepturilor pe cale judiciară și extrajudiciară, precum și a acordării de consultanță în probleme juridice și întocmire a actelor juridice care nu intră în categoria de asistență juridică calificată.

Asistența juridică primară se acordă la cerere scrisă sau orală la oficiul din raza domiciliului solicitantului, fie imediat, la momentul adresării, sau în cazul imposibilității de acordare imediată a asistenței, solicitantului i se va comunica data și ora audienței ce urmează să aibă loc în, cel mult, 3 zile de la data adresării cererii scrise sau orale.

Asistența juridică calificată reprezintă acordarea serviciilor juridice de consultanță, reprezentare și/sau apărare în organele de urmărire penală, în instanțele judecătorești pe cauze penale, contravenționale, civile sau de contencios administrativ, precum și reprezentarea în fața autorităților administrației publice, care se acordă, atât în funcție, cât și indiferent de starea materială a persoanei.

În conformitate cu prevederile art. 20 și 21 din Legea nr. 198-XVI din 26.07.2007, asistența juridică se acordă indiferent de nivelul de venit atunci când persoana are nevoie de asistență juridică de urgență în cazul reținerii în cadrul unui proces penal sau al unei proceduri contravenționale și de participare obligatorie a apărătorului în procesul penal, iar în funcție de nivelul veniturilor persoanei, se prestează asistență juridică pe cauze penale, contravenționale, civile

și de contencios administrativ complexe din punct de vedere juridic sau procesual, iar persoana nu dispune de suficiente mijloace pentru a plăti aceste servicii, însă cu condiția ca venitul mediu lunar să fie mai mic decât nivelul minim de existență pe cap de locuitor din țară.

O altă categorie de asistență juridică calificată este cea parțială gratuită, care presupune acordarea asistenței juridice în baza unei contribuții financiare din partea beneficiarului, al cărui venit este mai mare decât nivelul venitului stabilit de Guvern și este capabil să achite o parte din cheltuielile de asistență juridică, cu condiția ca această contribuție nu depășește posibilitățile sale financiare și materiale.

Din cele analizate, putem conchide că asistența juridică se prezintă ca o garanție și condiție iminentă în asigurarea accesului la justiție ca drept și principiu fundamental, în scopul protecției drepturilor subiective ale persoanei sau prevenirii unor eventuale lezări ale acesteia în cadrul desfășurării unui proces penal neechitabil, prin intermediul formelor sale și subiecților imputerniciți de a acorda asistență juridică, precum: parajuriștii, organizațiile obștești specializate, procurorii, avocații publici și avocații care acordă asistență juridică garantată de stat la cerere.

BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gh. Intensificarea activismului juridic al cetățenilor prin intermediul instituției avocaturii - condiție de edificare a statului de drept. Teză de dr. hab. în drept. Chișinău, 2005, 259 p.
2. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122-XV din 14 martie 2003. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-110 din 07.06.2003. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=326970>> (vizitat la 27.03. 2014).
3. Codul de procedură penală al României cu modificările aduse prin Legea nr. 135/2010 și Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 3/2014 [On-line]: <http://www.dreptonline.ro/legislatie/codul_de_procedura_penala_legea_135_2010.php> (vizitat la 27.03. 2014).
4. Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 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. 26-34.
5. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 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.
6. Dolea I. ș. a. Codul de procedură penală. Comentariu. Chișinău: Cartier juridic, 2005, 767 p.
7. Dongoroz V. ș. a. Explicații teoretice ale Codului de procedură penală român. Partea generală. Vol. I. București: Academia R.S.R., 1976, 434 p.
8. Legea nr. 198-XVI cu privire la asistența juridică garantată de stat din 26.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 157-160/614 din 05.10.2007.
9. Legea pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat nr. 51/1995, republicată în 2011. În: Monitorul Oficial al României, nr. 98 din 7 februarie 2011, partea I.
10. Nistoreanu Gh., Apetrei M., Nae Laurențiu. Asistența juridică în procesul penal. București: Editura Ministerului de Interne, 1993, 138 p.
11. Volonciu N. Tratat de procedură penală. Vol. I, ed. a III-a, revizuită și adăugită, București: Paideia, 1994, 520 p.

CERCETAREA CONCEPȚIILOR ȘTIINȚIFICE PRIVIND SISTEMUL AUTORITĂȚILOR DE STARE CIVILĂ – ORGANE DE PRIMĂ IMPORTANȚĂ ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Ludmila ȚARANU,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Moldavian nation's genealogical tree is deeply rooted with multidimensional marks left in the Registers of Birth/Marriage/Death acts. They keep living memories about every person individualizing them in society and family. Since the beginning of time, the Civil Status Service had been recognized as a part of human personality that knew a strong development, marked by the specific social-political character of the historical epoch.

Analiza științifică a sistemului autorităților de stare civilă pune accentul pe cercetarea și cunoașterea conceptului de stare civilă, a conceptului de autoritate de stare civilă, locul și rolul acesteia în cadrul sistemului organelor de stat, precum și pe competențele cu care sunt împuternicite autoritățile de stare civilă.

În acest sens, este important să menționăm faptul că termenul de „stare civilă” poate fi folosit nu numai pentru desemnarea unei autorități publice, ci el reprezintă și o primă sursă de informație în stat care face posibilă individualizarea cetățeanului în societate și familie.

La rândul său, autorul VI. Hanga vine să ne relateze faptul că, cuvântul *stare*, *stat* vine de la cuvântul latin *status* care desemna atributele necesare pentru a avea capacitate juridică. În dreptul roman aceste atribute erau în număr de trei:

- *status civitatis* (statutul în cetate); la Roma numai cetățenii romani beneficiau de dreptul de vot (*jus suffragi*) și de dreptul de a fi ales (*jus honorum*). Străinii se aflau sub protecția stăpânului lor roman (*hospitium privatum*) sau sub protecția tratatelor încheiate (*hospitium publicum*);

- *status familiae* (statutul familial); într-un sens general, familia desemna toate persoanele care se aflau în puterea aceluiași șef de familie (*pater familias*). Puterea lui pater familias cuprindea: manus, adică puterea asupra femeii căsătorite; *patria potestas*, puterea asupra copiilor; *potestas* - puterea asupra sclavilor; *mancipium* - puterea asupra persoanelor libere; *dominium* - puterea asupra lucrurilor. În sens restrâns, familia cuprinde pe soți și pe copiii lor. Status familiae semnifică raporturile juridice care derivă din calitatea de soți și din raporturile de filiație. Dar numai unele dintre acestea interesează dreptul civil (raporturile personale dintre soți, raporturile patrimoniale dintre soți și ocrotirea părintească);

- *status libertatis* prin care se desemna statutul de om liber sau sclav. La Roma *capitis deminutio* era de trei feluri: *capitis deminutio maxima* era cea mai gravă și avea loc prin pierderea libertății; *capitis deminutio media* (mijlocie) avea loc prin pierderea cetățeniei; *capitis deminutio minima* (cea mai mică) era urmarea pierderii drepturilor de familie. [1]

O abordare mai complexă o regăsim în lucrarea „Identificarea persoanei fizice” a autorilor D. Lupulescu și A. Lupulescu, care definesc starea civilă ca totalitatea legăturilor care unesc persoana fizică cu statul (naționalitatea), cu mediul social (bărbat sau femeie, minor sau major, pus sau nu sub interdicție judecătorească etc.), precum și cu familia din care face parte (căsătorit, divorțat, adoptat etc.). [2]

În literatura de specialitate se menționează faptul că, dacă numele ne permite să recunoaștem și să desemnăm o persoană, iar domiciliul ne indică locul unde această persoană poate fi găsită, apoi starea civilă stabilește identitatea juridică a persoanei. Starea civilă este cea care separă, cu adevărat, persoana fizică de persoana juridică. Așadar, alături de nume și domiciliu, starea civilă este al treilea mijloc de individualizare a persoanei fizice. [3]

În opinia autorilor O. Ungureanu și C. Jugastru, doctrina modernă tinde să rețină cu privire la statutul civil o vedere mai amplă și mai diversificată. Astfel, se consideră că *status familiae* nu rezultă numai din filiație, ci din toate evenimentele care marchează viața: nașterea, căsătoria, divorțul, recăsătoria, paternitatea, maternitatea etc.; pe de altă parte, starea civilă înglobează sexul, vârsta, iar pentru unii autori - sănătatea, locul nașterii, grupa sanguină, chiar și, într-un sens larg, capacitatea. Unii autori rețin în conținutul stării civile și naționalitatea. Gh. Beleiu ne relatează faptul că pentru persoanele fizice elementele stării civile pot fi următoarele: a) date privind filiația: din căsătorie, din afara căsătoriei, adoptat, născut din părinți necunoscuți sau abandonat; b) dare de ordin familial: căsătorit, necăsătorit, divorțat, văduv, recăsătorit, rudă sau afîn cu altă persoană [4]; c) factori de ordin natural, biologic: sexul, vârsta și sănătatea. [5]

Se accentuează faptul că legea nu ia niciodată în considerare rasa unei persoane, legea interzice discriminarea rasială. Autorii O. Ungureanu și C. Jugastru denumesc starea civilă o noțiune sintetică care include elemente diverse. Dar toate aceste elemente au aceeași funcție generală: individualizarea fiecărei persoane în societate și familie. Fiecare element produce efecte juridice, fiecare este purtător de drepturi și obligații. Ansamblul acestor consecințe juridice determină, în raport cu legea civilă, situația personală a unui individ, statutul său civil. Starea civilă nu trebuie confundată cu capacitatea; ele sunt două lucruri diferite. Starea civilă este un mijloc de individualizare a persoanei prin intermediul unor elemente cărora legea le atașează consecințe juridice, în timp ce capacitatea este aptitudinea individului de a se bucura de drepturi și obligații civile și de a le executa. Orice persoană are o stare civilă; dar există persoane capabile și persoane incapabile (fără capacitate de exercițiu). [3] Gh. Beleiu afirmă că nu este mai puțin adevărat că unele schimbări în starea civilă pot antrena consecințe asupra capacității; de exemplu, căsătoria femeii sub vârsta de 18 ani care dobândește, astfel, capacitatea de exercițiu deplină. [4] O reglementare teoretică este descrisă de G. Boroș care susține că orice calitate care poate produce efecte juridice poate fi socotită stare civilă, dar la identificarea persoanei în dreptul civil sunt folosite numai calități inerente oricărei persoane fizice, și nu diverse profesii și funcții. Starea civilă este strict determinată de lege. Legea stabilește starea civilă a persoanei de la naștere și persoana poate s-o modifice numai prin îndeplinirea anumitor acte, care vor conduce, drept consecință, la schimbarea stării civile a persoanei. [7]

Starea civilă cuprinde un ansamblu de calități strict personale ale persoanei fizice, iar ca noțiune complexă de natură patrimonială, I. Deleanu prezintă starea civilă ca fiind toate caracterele juridice ale drepturilor personale nepatrimoniale: opozabilitate erga omnes, inalienabilitate, imprescriptibilitate, personalitate și universalitate. La rândul lor, acestea posedă anumite particularități.

Starea civilă este indivizibilă. Aceasta înseamnă că ea nu poate fi scindată, respectiv, o persoană fizică are la un moment dat una și aceeași stare civilă față de terți. Adică, o persoană căsătorită are această stare civilă nu numai în

raport cu celălalt soț, dar și în raport cu toți ceilalți; ori un copil are situația de adoptat nu numai față de adoptatori, ci și față de toți ceilalți membri ai societății. Indivizibilitatea este o consecință a opozabilității stării civile. [8]

Starea civilă est indisponibilă. O persoană nu poate dispune de starea sa civilă în sensul că nu o poate înstrăina prin acte juridice și nici nu poate renunța la ea. Dar este de reținut că o persoană poate oricând să încheie acte sau să săvârșească fapte juridice care pot să aducă modificări ale stării civile (căsătorie, adopție, etc.). Aceste modificări se produc în temeiul legii și nu în temeiul voinței părților. Starea civilă este de ordin public, iar elementele sale sunt independente de voința individuală. [8] Indisponibilitatea, în concepția autorilor O. Ungureanu și C. Jugastru, semnifică faptul că acțiunile de stare civilă nu pot fi cedate sau înstrăinate în vreun fel; de asemenea, înseamnă că titularul dreptului la acțiune nu poate tranzacționa cu privire la obiectul cauzei, respectiv, al elementului de stare civilă. [4]

Starea civilă este imprescriptibilă atât extinctiv, cât și achizitiv. Consecința acestui caracter este că elementele stării civile (starea de persoană căsătorită, de copil adoptat, de copil recunoscut etc.) nu se pierd prin neuz, oricât timp persoana nu le-ar folosi; invers, o anumită stare civilă nu se poate dobândi legal chiar dacă o persoană ar folosi-o vreme îndelungată. [4]

Starea civilă are un caracter personal. Acest caracter presupune că starea civilă nu poate fi exercitată decât personal și nu pe cale de reprezentare. Dar de la această regulă există și unele excepții: unele acțiuni de stare civilă pot fi exercitate sau continuate de către moștenitorii ori reprezentanții legali îndreptățiți; bunăoară, acțiunea în stabilirea paternității copilului din afara căsătoriei se promovează de către mamă, dar în numele copilului; sau acțiunea în tăgăda paternității poate fi continuată de către moștenitori etc. [4]

Starea civilă are un caracter de universalitate, ceea ce înseamnă că orice persoană are o anumită stare civilă; apoi starea civilă are și un caracter de legalitate, în sensul că ea este stabilită prin lege, prin norme imperative. [4]

În lucrările din domeniu identificăm și un alt caracter juridic al stării civile și anume, cel enunțat de Iosif R. Urs și Carmen Ilie-Todică, care afirmă că caracterul obligatoriu este determinat de natura normelor juridice care reglementează această instituție, precum și de interesul social și individual care fac necesară identificarea persoanei fizice. Normele juridice prin care se stabilesc condițiile de fond și de formă ale întocmirii actelor de stare civilă au un caracter imperativ, ele neputând fi modificate sau înlăturate de către persoane sau de către organe ale statului cu atribuțiile de stare civilă. Orice modificare a legii poate avea loc numai în condițiile legii. [1]

BIBLIOGRAFIE

1. Iosif R. Urs, Carmen Ilie-Todică. Teoria persoanelor. Subiecte de drept civil, Editura Oscar Print, București, 2003, p. 121-122.
2. Hanga VI. Drept privat roman, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1978, p.142.
3. Lupulescu D., Lupulescu A. Identificarea persoanei fizice, Lumina Lex, București, 2002, p. 151.
4. Ungureanu O., Jugastru C. Drept civil. Persoanele, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 176.
5. Beleiu Gh. Dreptul civil român: Introducere în dreptul civil: Subiectele dreptului, Universul Juridic, București, 2001, p. 375-376.
6. Răuschi Șt., Ungureanu T. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Ediția II, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 1997, p. 296.
7. Boroș G. Drept civil. Persoanele, Editura All Beck, București, 2001, p. 344.
8. M. Mureșan. Drept civil. Partea generală, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1996, p. 65.

ORDINEA PUBLICĂ – STANDARDE, TACTICI ȘI INSTRUIRI

Pavel VOICU,
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

Public policy is a vital element of any society. In order to ensure and maintain public order we need organs of law enforcement. However efficiency of these organs depends on the strategies and tactics adopted, also on employees training. Therefore we try to point out the importance of these issues in ensuring and maintaining public order by the organs of law enforcement.

Asigurarea ordinii publice în stat depinde în mare parte nu doar de efectivul-limită al organelor de drept sau de normele ce reglementează activitatea acestora, dar și de instruirea de care beneficiază angajații respectivi, strategiile și tacticile însușite și aplicate de către organele de ocrotire a normelor de drept, echipamentele din dotare. Toate acestea determină, indiscutabil, eficiența asigurării ordinii de drept în societate.

În conformitate cu art. 21, în domeniul de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, al protecției drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și comunității, poliția are atribuții de desfășurare a acțiunilor de asigurare a ordinii publice cu ocazia întrunirilor, manifestațiilor cultural-sportive și a altor activități similare, precum și de restabilire a ordinii publice în situațiile prevăzute de legislația în vigoare; de executare a misiunilor de asigurare a ordinii publice în timpul vizitelor oficiale sau al altor activități la care participă înalți demnitari de stat.

Poliția poate fi asistată în activitatea sa de către trupele de carabinieri (trupele interne) care sunt destinate să asigure, împreună cu poliția sau independent, ordinea publică, apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, avutului proprietarului, prevenirea faptelor de încălcare a legii. [2]

Troupele de carabinieri efectuează servicii de patrulare și santinelă și de menținere a ordinii publice în raza teritorială de competență; desfășoară împreună cu organele de poliție, o activitate de prevenire a faptelor antisociale; participă la menținerea ordinii publice în timpul acțiunilor social-politice cu caracter de masă, sportive și de altă natură.

Dacă Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului stabilește că poliția are misiunea de a asigura ordinea publică, atunci Legea cu privire la trupele de carabinieri ale Ministerului Afacerilor Interne stabilește că carabinierii au misiunea de menținere a ordinii publice. Prin urmare, dorim să stabilim care este distincția dintre aceste două acțiuni.

Astfel, prin **asigurarea ordinii publice** trebuie să înțelegem măsurile ce se întreprind pentru respectarea legalității, prevenirea și descurajarea unor acțiuni care vizează tulburări sociale sau manifestări de violență pe timpul adunărilor și manifestațiilor publice, activităților culturale și sportive, precum și al altor manifestări similare, cu participare numeroasă.

Menținerea ordinii publice reprezintă ansamblul măsurilor și activităților desfășurate cotidian de către poliție pentru protejarea și respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, funcționarea normală a instituțiilor statului, a normelor de conduită civică, a regulilor de conviețuire socială, a celorlalte valori supreme, precum și a avutului public și privat.

Art. 4 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului [1] stabilește că aplicarea forței fizice, mijloacelor speciale și a armelor de foc se admite doar în strictă conformitate cu legea și în cazul în care metodele nonviolente nu asigură îndeplinirea atribuțiilor poliției.

Conform Legii menționate, poliția apără viața, integritatea corporală, sănătatea și libertatea persoanei. Astfel, legiuitorul, respectând valoarea supremă a dreptului la viață și la integritate fizică a persoanei, a dispus ca în cadrul operațiunilor de asigurare a ordinii publice, organele de drept să aplice prioritar mijloacele nonviolente de asigurare a ordinii publice. În cazul în care mijloacele nonviolente nu vor asigura restabilirea ordinii publice, organele de forță au dreptul de a recurge la aplicarea forței fizice, mijloacelor speciale și a armelor de foc, însă doar în conformitate și cu condițiile prevăzute de lege. Distingem aici elementul de dialog pe care statul l-a instituit ca instrument primar în relația dintre organele de drept și cetățeni. Dialogul poate să se desfășoare sub formă de negocieri, apel la calm și la respectarea legii.

Este obligatoriu pentru organele de drept ca, înainte de a recurge la forța de constrângere a statului, să preîntâmpine/avertizeze grupul care încalcă ordinea publică despre aplicarea forței fizice și a mijloacelor speciale. Evidențiem că organele de drept trebuie să preîntâmpine/avertizeze, nu să amenințe persoanele vizate cu aplicarea mijloacelor violente.

În realizarea atribuțiilor de serviciu polițistul are împuternicirea conform legii să poarte asupra sa arma din dotare și muniția necesară, indiferent dacă este în uniformă sau în ținută civilă, precum și să aplice forța fizică, mijloacele tehnice și speciale, arma din dotare în modul și în cazurile prevăzute de lege (art. 25). [1]

De asemenea, și militarii trupelor de carabinieri au dreptul să dețină, să poarte și să folosească mijloace speciale și arme de foc la îndeplinirea obligațiilor de serviciu și la apărare individuală. Legea este mai specifică în cazul trupelor de carabinieri, în ceea ce privește echipamentul militarului.

Astfel, aceștia au dreptul să folosească cătușe, bastoane de cauciuc, substanțe lacrimogene, dispozitive audiovizuale, mijloace tehnice pentru deschiderea încăperilor ocupate de infractori, pentru oprirea forțată a mijloacelor de transport, tunuri de apă și alte mijloace speciale, procedee de luptă, câini de serviciu, mașini blindate, alte mijloace de transport, inclusiv la datoria obștească de menținere a ordinii publice (art. 14). [2]

Considerăm că aplicarea armelor de foc împotriva maselor este un mijloc care trebuie să se afle pe ultimul punct din lista acțiunilor a organelor de drept pentru a asigura ordinea publică. Aplicarea acestui mijloc necesită de a fi precedat de un ordin oficial din partea unui reprezentant împuternicit de lege în acest sens, cum ar fi ministrul afacerilor interne sau Președintele statului.

Cât privește formarea profesională a cadrelor, menționăm că ministrul afacerilor interne este responsabil de organizarea pregătirii și formării profesionale continuă a polițiștilor și de organizarea dotării tehnico-materiale și desfășurării achizițiilor pentru necesitățile poliției conform normelor stabilite (art. 7). Mai mult ca atât, polițistul este obligat de

lege să-și perfecționeze în permanență nivelul său de pregătire profesională. [1, art. 26, lit. h)] Totuși considerăm că fără suportul statului autoeducarea în domeniul militar nu poate da roade mari. Statul trebuie să-și cunoască problemele ce țin de securitate și ordine publică. Guvernul trebuie să adopte strategii, planuri de acțiuni în domeniul asigurării ordinii publice. Prin aceste documente este necesar să se asigure o flexibilitate în vederea adaptării la dificultățile viitoare.

De asemenea, conform Legii cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, participarea studenților Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne la activități de menținere și asigurare a ordinii și securității publice reprezintă o componentă a formării lor profesionale, prevăzută de programele de instruire.

Organele de drept responsabile de asigurarea și menținerea ordinii publice trebuie să beneficieze de bază materială didactică, de terenuri, poligoane, echipament modern, destinate instruirii și îndeplinirii atribuțiilor de serviciu. Un important factor ce determină creșterea performanței profesionale îl prezintă și schimbul de experiență care facilitează studiarea practicilor din alte state. Aceste condiții trebuie să fie asigurate de către stat, având în vedere că ordinea publică este o componentă a securității statului.

Instruirile în domeniul ordinii publice necesită a fi întreprinse periodic, atât teoretic cât și practic (antrenamente pe teren). Cerința și conținutul antrenamentelor trebuie să asigure că militarii au cunoștințe și sunt competenți în aplicarea diferitelor tactici operaționale.

Toate tipurile de tactici însușite vor fi unite împreună și practicate înainte de a fi testate în timpul antrenamentului final.

Ceea ce urmează este un rezumat al acestui proces:

- a) predarea formațiunilor de bază, adică „Linii de funcționare,” cordoane etc. și cum acestea sunt utilizate;
- b) predarea de tactici și anume asalt frontal, flancare, diversiuni etc.;
- c) experimentarea acestor tactici într-un mediu aleatoriu. [4, p. 73]

Instruirile inițiale trebuie să acopere toate tacticile de mai jos:

- cordon: slăbit, strâns și filtru;
- banda unică și dublă de cordoane;
- cordon consolidat;
- săgeată: cordon unic și dublu;
- cordon de marș.

Cunoașterea și respectarea de către forțele polițienești a regulilor tactice asigură succesul în acțiunea de menținere a ordinii publice, totodată, astfel se vor evita abuzurile și greșelile care pot fi comise de acestea.

Având în vedere că forța polițienească execută serviciul în teren, în contact direct cu strada, cu populația, ea constituie prima linie de apărare împotriva infractorilor. În timpul intervenției, polițistul va adopta o conduită corespunzătoare, corectă, dar autoritară. El trebuie să fie calm, să acționeze cu hotărâre, curaj și fermitate, în raport cu situația creată, în funcție de starea psihică și fizică a persoanelor, pentru a putea intui reacția lor. O intervenție greșită, incorectă, bruscarea nejustificată a persoanelor poate conduce la incitare, la dezaprobare, reacții nefavorabile, amplificare a dezordinii, eșecul intervenției sau la ultragierea polițistului. [5, p. 24]

Intervenția are două componente: constrângerea verbală și aplicarea forței sau mijloacelor speciale. În majoritatea cazurilor, constrângerea verbală poate fi suficientă ca să oprească oamenii din ceea ce fac și să-i determine a se supune. O astfel de intervenție îl poate determina pe infractor să se oprească și să renunțe ori să înceteze acțiunile infracționale. [5, p. 25]

Valorile comune în domeniul ordinii publice susțin întreaga activitate de zi cu zi și oferă coordonatele în care aceasta se dezvoltă, precum și mijloacele prin care se realizează. Astfel, reiterăm că Guvernul trebuie să adopte anumite strategii, planuri de acțiuni în domeniul asigurării ordinii publice care să se bazeze pe următoarele principii:

- legalitate - politicile în domeniul ordinii publice se constituie strict cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale și a supremației legii;
- profesionalism - presupune specializarea și diversificarea metodelor și mijloacelor de acțiune, o poliție științifică, flexibilitate instituțională, implementarea unui management proactiv și, în special, prin fundamentarea deciziilor pe bază de analiză;
- dialog - construirea unei relații de încredere cu cetățeanul, prin transparență și comunicare, în conformitate cu principiile toleranței, respectului și libertății de exprimare;
- integritate profesională - responsabilitate în cheltuirea banului public și desfășurarea întregii activități în domeniul ordinii publice, după normele statuate în Codul de etică și deontologie profesională;
- parteneriat - cooperarea împotriva criminalității, atât cu cetățenii, cât și cu instituțiile de aplicare a legii, la nivel național și internațional, precum și cu alte organizații publice sau private, pentru consolidarea interoperabilității și focalizarea resurselor către securitatea publică și individuală;
- operativitate și solidaritate - receptarea mesajelor cetățenilor și identificarea modalităților optime de răspuns la acestea și acționarea cu promptitudine și eficacitate în desfășurarea prestațiilor efectuate în folosul membrilor comunității, precum și participarea la acțiuni concrete în beneficiul țărilor din Uniunea Europeană. [3]

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47/145 din 01 aprilie 2013.
2. Legea nr. 806 din 12.12.1991 cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne.
3. Hotărârea Guvernului României nr. 1040 din 13 octombrie 2010 pentru aprobarea Strategiei naționale de ordine publică 2010 – 2013 // Monitorul Oficial al României nr. 721 din 28 octombrie 2010.
4. Bitnner E. The functions of the police in modern society. National Institute of Mental Health Center for Studies of Crime and Delinquency, Maryland, 1970.
5. Stamatin Șt. Profesionalismul polițistului – premisă principală pentru respectarea drepturilor omului. În: „Drepturile omului și poliția,” Materiale ale conferinței științifice, 21.12.2000, Chișinău, 2001.

CADRUL INSTITUȚIONAL PRIVIND OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA DIN PERSPECTIVA E- ȘI IMIGRAȚIONALĂ

Andrei FURCULIȚĂ,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The present paper analyzes the Moldova institutional framework dealing with management of employment at the national and international levels (emigration and immigration aspects). Even though the National Strategy on migration and asylum for 2011-2020 includes a number of public authorities empowered to coordinate the (labour) migration process such as Ministry of Interior, Ministry of Labour, Ministry of Foreign Affairs, in practice, there are some active bodies dealing with employment process, including: National Agency for Employment, on one hand, and Private Agencies, on the other hand. So, while regarding the labour emigration and immigration streams, one has to appreciate the national regulations in conjunction with international standards (ILO Conventions).

Conform *Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului* pentru perioada 2011-2020, [6] autoritățile publice responsabile de managementul migrației și azilului sunt: Ministerul Afacerilor Interne (elaborează politici privind imigrarea, contracararea migrației ilegale, privind statutul cetățenilor străini, problemele azilului, aspecte ce țin de readmisia și returnarea persoanelor etc.), Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (politicile privind emigrarea/imigrarea la muncă, asigurarea securității sociale a lucrătorilor migranți, dezvoltarea politicilor de preemigrare, postemigrare, de (re) integrare a migranților etc.), Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (protejarea drepturilor cetățenilor Republicii Moldova aflați în afara țării, definirea politicii de vize etc.), Poliția de frontieră (combaterea migrației ilegale și a crimelor transfrontaliere). Diferite aspecte privind migrația revin spre gestionare Ministerului Economiei (politici de utilizare a remitențelor), Biroului Relații Interetnice (politici vizând diaspora din țară și de peste hotare), Ministerului Educației ș. a. Totuși asigurarea unui management eficient al proceselor migraționale este posibilă doar prin abordarea complexă a politicilor în domeniu și prin implicarea ministerelor de profil și ale autorităților la diferite niveluri de guvernare.

Lista instituțiilor care gestionează politicile de migrație a forței de muncă nu se limitează însă doar la organele administrației publice centrale. Astfel, trebuie luate în considerație toate instituțiile implicate în realizarea politicilor în domeniul ocupării forței de muncă, vizate expres în *Legea nr. 102-XV din 13 martie 2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă* (în continuare – *Legea nr. 102-XV din 13 martie 2003*). Potrivit art. 9 din *Legea* menționată, în realizarea politicilor în domeniul ocupării forței de muncă și în atingerea obiectivelor prevăzute de prezenta lege sunt implicate următoarele instituții: a) Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; b) ministerele și alte autorități administrative centrale; c) Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective; d) patronatele și sindicatele; e) Casa Națională de Asigurări Sociale; f) Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă; g) Inspekția Muncii; h) autoritățile administrației publice locale; i) comisiile ramurale și teritoriale pentru consultări și negocieri colective; j) angajatorii; k) agențiile private de ocupare a forței de muncă; l) organizațiile non-guvernamentale; m) organismele internaționale.

De menționat că legiuitorul a plasat în condiții de egalitate atribuțiile Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței

de Munca (A.N.O.F.M.) cu cele ale agențiilor private de plasare în câmpul muncii (A.P.). Cadru legal impune unele restricții privind constituirea și activitatea A.P., astfel încât acestea să poată stabili relații de colaborare și de concurență.

În cele ce urmează, vom evidenția rolul A.N.O.F.M. și A.P. în contextul implementării legislației în domeniul migrației forței de muncă. Remarcăm că A.N.O.F.M. este un organ central al serviciului public desconcentrat de specialitate, aflat în subordinea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei cu statut de persoană juridică, abilitat să promoveze politicile, strategiile și programele de stat în domeniul dezvoltării pieței forței de muncă, protecției sociale a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, prevenirii șomajului și combaterii efectelor lui sociale, în conformitate cu Legea nr. 102-XV din 13 martie 2003. A.N.O.F.M. activează în baza unui Regulament aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 832 din 14.07.2003 cu privire la reorganizarea Serviciului de stat pentru utilizarea forței de muncă* (în continuare – HG nr. 832 din 14.07.2003). A.N.O.F.M. este condusă de un Consiliu de Administrație, format pe principii tripartite de paritate: 3 membri – reprezentanți ai Guvernului, 3 membri – ai sindicatelor, 3 membri – ai patronatelor. La nivel teritorial, A.N.O.F.M. are în subordine 35 de agenții pentru ocuparea forței de muncă, inclusiv: 32 de agenții raionale, 2 agenții municipale (Bălți și Chișinău), 1 agenție în U.T.A. Găgăuzia. [7]

Art. 10 din Legea nr. 102-XV din 13 martie 2003 stipulează că funcțiile de bază ale A.N.O.F.M. constau în realizarea politicilor, strategiilor, planurilor și programelor privind piața forței de muncă. Respectiv, pentru organizarea și coordonarea activității de ocupare a forței de muncă și de protecție socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, se instituie, la nivel teritorial, în subordinea A.N.O.F.M., agenții pentru ocuparea forței de muncă cu statut de persoană juridică, în baza oficiilor forței de muncă.

Conform art. 16 din Legea nr. 102-XV din 13 martie 2003, în atribuțiile agențiilor de stat intră următoarele servicii, menite să crească posibilitățile de ocupare a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă:

a) **medierea muncii**, care este o activitate acordată gratuit prin care se realizează colaborarea dintre angajatori și persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă, în vederea stabilirii unor raporturi de muncă și constă în: a) informații privind locurile de muncă vacante și condițiile de ocupare a lor prin publicare sau afișare, prin organizare de târguri ale locurilor de muncă; b) mediere electronică având ca scop punerea automată în corespondență a cererilor și ofertelor de locuri de muncă prin intermediul tehnicii de calcul; c) preselecție a candidaților corespunzător cerințelor locurilor de muncă oferite și în concordanță cu pregătirea, aptitudinile și interesele acestora;

b) **informarea și consilierea profesională**, care constituie un ansamblu de servicii acordate gratuit persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă și au ca scop: a) furnizarea de informații privind piața forței de muncă și evoluția ocupațiilor; b) evaluarea și autoevaluarea personalității în vederea integrării sau reintegrării profesionale; c) dezvoltarea abilității și încrederii în sine pentru a decide asupra propriei cariere; d) instruirea în metode și tehnici de căutare a unui loc de muncă;

c) **consultanța și asistența pentru inițierea unei activități de întreprinzător**, care se acordă, la cerere, persoanelor neîncadrate în muncă sub formă de servicii juridice, de marketing, financiare, metode și tehnici eficiente de management și sub alte forme de servicii de consultanță;

d) **stimularea mobilității forței de muncă**, care se realizează prin: a) subvenționarea locurilor de muncă; b) acordarea de facilități la plata contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat; c) susținerea financiară în vederea creării locurilor de muncă;

e) **orientarea și formarea profesională**, prin organizarea unor cursuri de calificare, recalificare și perfecționare (numite formare profesională), pe o perioadă de cel mult 9 luni calendaristice.

Potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 832 din 14.07.2003, principalele obiective ale A.N.O.F.M. sunt următoarele: aplicarea strategiilor, instituționalizarea dialogului social în domeniul ocupării forței de muncă, formării profesionale și protecției sociale a șomerilor; elaborarea pronosticurilor și programelor naționale și teritoriale pentru ocuparea forței de muncă; prevenirea șomajului, îmbunătățirea structurii ocupării forței de muncă pe ramuri economice și zone geografice; aplicarea măsurilor de protecție socială a persoanelor neangajate; asigurarea funcționării sistemului unic informațional al pieței forței de muncă; informarea populației despre cererea și oferta pieței muncii; realizarea politicii de stat în domeniul migrației forței de muncă; implementarea mecanismelor și standardelor internaționale, a legislației naționale în domeniul migrației forței de muncă și a protecției sociale a lucrătorilor migranți; realizarea prevederilor acordurilor interguvernamentale cu privire la activitatea de muncă și protecția socială a lucrătorilor migranți.

Aceeași HG, prevede că printre principalele atribuții ale A.N.O.F.M. în domeniul migrației forței de muncă și **în domeniul relațiilor internaționale sunt următoarele:**

- participarea la elaborarea politicii ce ține de migrația externă a forței de muncă;
- participarea la elaborarea mecanismelor de plasare în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova;
- încheierea contractelor bilaterale ce țin de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova peste hotare și medierea angajării acestora;
- înregistrarea, în modul stabilit, a contractelor individuale de muncă ale cetățenilor Republicii Moldova angajați peste hotare;

- realizarea și implementarea instrumentelor juridice bilaterale și multilaterale de cooperare în domeniul migrației forței de muncă cu instituțiile internaționale;
- implementarea, în colaborare cu alte instituții statale, internaționale și organizații neguvernamentale, a proiectelor de facilitare a repatrierii benevole a cetățenilor Republicii Moldova de peste hotare și reintegrarea lor pe piața muncii;
- coordonarea activității agențiilor private de ocupare a forței de muncă în angajarea în muncă a cetățenilor peste hotare;
- participarea la stabilirea relațiilor externe de colaborare și cooperare tehnică în domeniul ocupării forței de muncă și protecției sociale a șomerilor, în baza acordurilor și convențiilor internaționale, interguvernamentale și interministeriale, încheiate și ratificate.

Un alt organ de stat abilitat cu gestionarea migrației, în general, și a migrației forței de muncă, în particular, este **Biroul Migrație și Azil** (www.bma.md), cunoscut de Direcție generală în cadrul MAI. Biroul a fost creat prin Ordinul MAI nr. 258 din 20 iulie 2006 „Cu privire la statele de organizare ale organelor și subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne” și activează în baza Regulamentului aprobat prin Ordinul MAI nr. 236 din 18 iunie 2009.

Referitor la organisme internaționale, în atribuțiile cărora intră reglementarea migrației forței de muncă din R. Moldova, cea mai reprezentativă este **Organizația Internațională pentru Migrație (OIM/IOM)**, o organizație interguvernamentală cu peste 100 de misiuni în statele-membre din toată lumea, inclusiv Moldova și alte 11 state din Europa de Est și C.S.I. OIM/IOM are o experiență de mai mult de 50 de ani de colaborare cu statele-membre în domeniul gestionării migrației, respectând drepturile omului și interesele migranților. Domeniile de bază ale programelor din Moldova cuprind: antitraficul, gestionarea migrației, sănătatea migrației, gestionarea frontierei. Primul oficiu al OIM/IOM în Moldova a fost deschis în 2001, ca o filială a OIM/IOM cu sediul la Kiev, iar în august 2003 a devenit o misiune independentă. OIM/IOM colaborează cu Guvernul R. Moldova în toate aspectele migrației, inclusiv dezvoltarea capacității de a administra fluxul de migrație, acordând consultații privind legislația cu privire la migrație, îmbunătățind gestionarea migrației și gestionarea frontierei și luptând împotriva traficului de ființe umane [8].

Agențiile private de plasare în câmpul muncii (A.P.). În ciuda diferențelor și a modurilor de reglementare legală, o agenție privată de plasare în câmpul muncii ar putea fi, în mod general, definită drept o întreprindere ce prestează servicii în conformitate cu legislația, care, în baza contractului sau în schimbul unei compensații financiare, realizează operațiuni în numele indivizilor (sau întreprinderilor) al cărui scop este de a facilita sau grăbi angajarea sau ascensiunea în carieră, suplinind locurile de muncă vacante. [1, p. 10]

O definiție clară a A.P. o găsim în art. 1 din Convenția O.I.M. nr. 181 privind agențiile private de ocupare (*Private Employment Agencies Convention*), potrivit căreia A.P. este „orice persoană fizică sau juridică, independentă de autoritățile de stat, care prestează pe piața forței de muncă unul sau mai multe dintre serviciile după cum urmează:

- a) servicii, ce contribuie la **coordonarea ofertei de locuri de muncă cu cererea**, în așa mod ca agenția privată de ocupare să nu devină parte în relațiile de muncă ce pot apărea;
- b) serviciile, ce țin de **recrutarea lucrătorilor** cu scopul de a-i pune la dispoziția unei terțe părți, care poate fi persoană fizică sau juridică, stabilește sarcinile pentru aceștia și verifică executarea acestor sarcini;
- c) alte servicii, legate de **căutarea unui loc de muncă**, determinate de organele competente în rezultatul consultațiilor cu organizațiile reprezentative ale patronilor și lucrătorilor, cum este punerea la dispoziție a informației, dar care nu are ca scop coordonarea propunerilor concrete despre locurile de muncă și a cererilor pentru acestea.

Una dintre opțiunile de reglementare a activităților A.P. este înregistrarea și licențierea (acreditarea, autorizarea, incorporarea etc.), ceea ce semnifică faptul că A.P. este înregistrată la o autoritate guvernamentală și obținerea unei autorizări înainte de a începe afacerea. Lucrul dat este stipulat în art. 3, alin. (2) al Convenției nr. 181: „Statul-membru determină condițiile ce reglementează activitatea agențiilor private de ocupare, **prin intermediul sistemului de eliberare a licențelor sau certificatelor**, numai dacă aceste condiții nu se reglementează sau nu se determină în alt mod conform legislației și practicii naționale.”

Reglementarea, prin intermediul sistemului de licențiere, contribuie la menținerea registrului privind A.P. existente; acestea oferă nu doar informații privind adresa actorilor implicați pe piața de plasare, dar și date referitoare la categoriile de servicii pe care le oferă A.P. clienților. Sistemul de licențiere propus de guvern nu trebuie să fie un complex care va crea probleme inutile și obstacole antreprenorilor. Condițiile de eliberare a licenței pot varia destul de mult, în practică presupunând diverse consecințe. Avantajul unui sistem obligatoriu de licențiere este că acesta permite preanaliza capacităților și a experienței profesionale în domeniul plasării solicitanților de licență. Un sistem de licențiere, de asemenea, ajută la crearea transparenței prin identificarea participanților de pe piața muncii și activitățile generale ale A.P. Licența este, în mare parte, utilizată în calitate de mijloc de îmbunătățire a funcționării pieței muncii și nu în calitate de restrângere a concurenței. Capacitățile financiare ale A.P. reprezintă un criteriu important de evaluare a potențialului de realizare a afacerii. Dovada unei capacități financiare durabile poate fi făcută prin posedarea unui depozit sau a unui capital minim de inițiere a afacerii. Depozitul poate servi drept măsură de protecție a muncitorului (pentru neplata salariului) sau pentru a asigura plata amenzilor impuse A.P. Un alt criteriu important pentru eliberarea licenței A.P. este

calificarea profesională a solicitantului de licență. În afară de vârsta solicitantului, există și un criteriu personal, conform căruia titularul de licență trebuie să facă dovada unui comportament adecvat din trecut. De asemenea, pot fi impuse restricții în cazul în care se solicită deținătorului licenței să fie cetățean al statului în care va practica această activitate.

Cercetătoarea Abella Manollo consideră că licențele trebuie refuzate sau retrase în cazurile în care afacerile paralele pot dezavantaja solicitantul locului de muncă. Astfel, de multe ori, afacerile menționate în acest context sunt cele realizate de către agențiile de turism, care ar putea fi mult mai interesante în prestarea serviciilor de călătorie decât în acordarea oportunităților de muncă existente și reale în plasarea muncitorilor. Interzicerea afacerilor paralele în favoarea afacerii de bază depinde, în mare parte, de experiența anterioară, în special, în detectarea cazurilor de fraudă, înșelăciune sau rele practici. [2, p. 79]

Potrivit statutelor sale comerciale, A.P. trebuie să se conformeze prevederilor legislației muncii și celor care vizează egalitatea de șanse. Realizarea acestei condiții este necesară pentru a delimita responsabilitățile între agenții și întreprinderile utilizatoare ale serviciilor A.P. privind protecția lucrătorilor. Conform art. 12 din Convenția nr. 181, guvernele trebuie să stabilească și să repartizeze responsabilitățile respective ale A.P. furnizoare de servicii și ale întreprinderilor utilizatoare în materie de: purtarea negocierilor colective; salariul minim; durata programului de lucru și a altor condiții de muncă; indemnizațiile de asistență socială stabilite de lege; accesul la pregătirea profesională; măsurile de protecție în domeniul securității și igienei muncii; recuperarea pagubei, pricinuite ca rezultat al unui accident de muncă sau al unei afecțiuni profesionale; despăgubirile în caz de faliment și protecția cererilor lucrătorilor; ocrotirea mamei și indemnizațiile pentru concediu de maternitate și la naștere, precum și cu privire la înlesnirile și indemnizațiile cuvenite părinților. Această prevedere stabilește relația dintre AP, persoana aflată în căutarea unui loc de muncă și angajator, numită și **relație de muncă „triumfiulară”**.

Este relevant principiul nondiscriminării, stabilit în art. 5 al Convenției nr. 181, care prevede că „agențiile private de ocupare să nu supună lucrătorii discriminării, indiferent de rasă, culoarea pielii, sex, religie, convingeri politice, origine națională, origine socială sau altă formă de discriminare prevăzută de legislația și practica națională, cum este discriminarea de vârstă sau de invaliditate”. Această prevedere este de o importanță fundamentală, deoarece mulți muncitori temporari și migranți sunt femei, care se confruntă cu dificultăți în exercitarea drepturilor salariale, condiții de muncă proaste, negarea libertății de asociere etc.

De asemenea, pentru reglementarea activităților A.P. este relevant principiul conform căruia niciun lucrător (*worker*) nu trebuie ținut să lucreze forțat sau pentru achitarea unei datorii. Astfel, A.P. trebuie să se abțină de la practicile ilicite care ar face muncitorii dependenți de A.P. sau de anumiți angajatori, de exemplu prin intermediul îndatoririi, reținerea ilegală a actelor de identitate sau diverse forme de amenințare.

Drepturile și obligațiile AP privind activitatea de plasare în câmpul muncii sunt reglementate în două legi: **Legea nr. 102 din 13.03.2003** privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă (în vigoare de la 01.07.2003) și **Legea nr. 180 din 10.07.2008** cu privire la migrația de muncă (în vigoare de la 01.01.2009). În cele ce urmează ne vom ghida de prevederile acestor legi pentru a elucida condițiile de creare și funcționare a A.P.

Ținând cont de definiția dată A.P. în Convenția nr. 181 OIM/ILO, legiuitorul național propune art. 2 din **Legea nr. 102 din 13.03.2003** o definiție proprie a A.P.: „Agenție privată de ocupare a forței de muncă - persoană juridică care desfășoară activitate de selectare și plasare a forței de muncă în țară și/sau peste hotare și care dispune de licență, eliberată în modul stabilit de legislație”. Genul de activitate a A.P. este stipulat expres în continuare. Astfel, „[A.P.] desfășoară **activitatea de selectare și plasare a forței de muncă în țară și/sau peste hotare** prin prestarea serviciilor de mediere a muncii.” Totuși în art. 10/1, alin. (1) din Legea nr. 102, legiuitorul național concretizează că „A.P. își desfășoară activitatea în condițiile legislației naționale cu privire la (1) antreprenoriat și întreprinderi, (2) la licențierea unor genuri de activitate, (3) la migrațiune, (4) în conformitate cu prevederile prezentei legi și (4) cu normele internaționale ce reglementează activitatea agențiilor private.” Astfel, deducem că activitatea A.P. este reglementată de următoarele legi:

- **Legea nr. 845 din 03.01.1992** cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (cu modificările ulterioare). De menționat că începând cu anul 2002, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod Civil, majoritatea prevederilor legii menționate au fost anihilate și, respectiv, urmează să fie aplicate normele Codului Civil;

- **Legea nr. 451 din 30.07.2001** privind licențierea unor genuri de activitate (în vigoare de la 06.03.2002);

- **Legea nr. 180 din 10.07.2008** cu privire la migrația de muncă (în vigoare de la 01.01.2009);

- **Convenția OIM/ILO nr. 181** privind agențiile private de ocupare;

- dat fiind faptul că **Legea nr. 1518 din 06.12.2002** cu privire la migrația a fost abrogată odată cu adoptarea **Legii nr. 200 din 16.07.2010** privind regimul străinilor în Republica Moldova (în vigoare de la 24.12.2010), considerăm că prevederile noii legi sunt mai puțin relevante pentru reflectarea activității AP.

Crearea și activitatea A.P. presupune respectarea mai multor reguli, prevăzute de legislația națională. Vom deduce, mai întâi, în temeiul Legii nr. 845 din 03.01.1992 că activitatea A.P. este orientată spre asigurarea unei surse permanente de venituri. Totodată, A.P. se pot organiza în una dintre formele organizatorice, pe care le regăsim și în Codul Civil din 06.06.2002 și anume: întreprindere individuală, S.R.L., S.A., societate în nume colectiv și societate în comandită. [4, p. 165] Activitatea A.P. se cere a fi licențiată. Art. 8, alin. (1), pct. 35 din **Legea nr. 451 din 30.07.2001** stipulează expres că

se supune licențierii „activitatea legată de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor în țară și (sau) străinătate.” Respectiv, conform art. 2 din aceeași lege, licența este definită ca, *un act oficial, eliberat de autoritatea pentru licențiere, ce atestă dreptul titularului de licență de a desfășura, pentru o perioadă determinată, genul de activitate indicat în acesta, cu respectarea obligatorie a condițiilor de licențiere*. Totodată, „licențierea este totalitatea procedurilor legate de eliberarea, reperfectarea, suspendarea, reinnoirea și retragerea licențelor, eliberarea copiilor și duplicatelor de pe acestea, ținerea dosarelor de licențiere și a registrelor de licențe, controlul asupra respectării de către titularii de licențe a condițiilor de licențiere, adoptarea prescripțiilor privind lichidarea încălcărilor ce țin de condițiile de licențiere.” În calitate de autoritate investită cu dreptul de a licenția anumite genuri de activitate este Camera Înregistrării de Stat, în competența căreia intră dreptul de a elibera, reperfecta, suspenda, reinnoi și retrage licențele, de a recunoaște nevalabilitatea licențelor, de a elibera copiile și duplicatele de pe acestea etc. Vom preciza că Legea nr. 451 din 30.07.2001 stabilește și două tipuri de sancțiuni în cazul nerespectării prevederilor legale și anume: suspendarea licenței și retragerea ei.

În paralel cu prevederile legilor amintite mai sus, condițiile de creare și activitate ale A.P. sunt reglementate detaliat în *Legea nr. 102 din 13.03.2003* și *Legea nr. 180 din 10.07.2008*. Astfel, potrivit art. 10/1, alin. (3) din *Legea nr. 102 din 13.03.2003*, A.P. își poate desfășura activitatea, dacă întrunește cumulativ următoarele condiții:

a) dispune de licență pentru desfășurarea activității de selectare și plasare a forței de muncă în țară și/sau peste hotare;

b) dispune de spațiu și de dotările tehnice și tehnologice necesare pentru buna desfășurare a activității;

c) a creat o bancă de date veridice referitoare la ofertele și solicitările de locuri de muncă din țară și/sau de peste hotare, la condițiile de ocupare a acestor locuri, la calificările și aptitudinile solicitanților aflați la evidență la agenția privată;

d) a încheiat cu angajatorii, persoane juridice și fizice din țară și/sau de peste hotare, contracte ce conțin oferte veridice de locuri de muncă.

Totodată, A.P. este privată de a acorda servicii de mediere a muncii persoanelor din rândul marinarilor și minorilor, iar serviciile de mediere a muncii trebuie să fie acordate persoanelor **în mod gratuit**. Licența pentru desfășurarea activității agenției private se retrage în cazul sesizării sosite de la organele de drept privind implicarea sa în traficul de ființe umane și/sau în alte activități ilegale.

Prevederile legale privind eliberarea licenței pentru activitatea de plasare în câmpul muncii în străinătate cetățenilor Republicii Moldova sunt reglementate în art. 17, alin. (3) din *Legea nr. 180 din 10.07.2008*. Potrivit acestor prevederi, licența pentru activitatea de plasare în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova se eliberează de către Camera de Licențiere, dacă agentul economic întrunește următoarele condiții:

a) dispune de spațiu (încăperi cu destinație nelocativă) ușor accesibil pentru toate categoriile de cetățeni, mobilat corespunzător și dotat cu mijloace de telecomunicații (computer, telefon, fax);

b) dispune de licență sau de un alt document ce confirmă dreptul intermediarului sau angajatorului străin de mediere sau angajare a cetățenilor străini, legalizat în modul stabilit;

c) a încheiat cu intermediarii/angajatorii, persoane juridice sau fizice autorizate de organul competent din străinătate, contracte de colaborare în care sunt stipulate oferte veridice de locuri de muncă și a coordonat cu aceștia proiectul contractului individual de muncă, întocmit în conformitate cu legislația țării de destinație și legislația Republicii Moldova;

d) a coordonat cu Agenția Națională contractul de colaborare cu intermediarul sau angajatorul străin și proiectul contractului individual de muncă;

e) dispune de personal calificat, cu domiciliul permanent pe teritoriul Republicii Moldova, care posedă abilități profesionale necesare pentru desfășurarea activității prevăzute de prezenta lege (conducătorul și colaboratorii agenției private trebuie să fie cetățeni ai Republicii Moldova, cu studii superioare sau medii de specialitate și să cunoască limba de stat). Nu pot activa în domeniul plasării în câmpul muncii în străinătate cetățenii străini și cetățenii Republicii Moldova care au antecedente penale nestinse sau neanulate în modul stabilit de lege;

f) dispune de o bancă de date veridice privind ofertele și solicitările de locuri de muncă în străinătate, condițiile de ocupare a acestor locuri, nivelul de calificare a candidaților ce urmează a fi selectați pentru încadrarea în muncă.

În sensul legii, sunt considerate veridice ofertele de locuri de muncă prezentate de angajatori care cuprind următoarele elemente cu caracter minimal: a) condițiile de angajare, de încetare a angajării sau de reangajare, durata și natura angajării; b) funcția sa, calificarea profesională, salariul, durata timpului de muncă și de odihnă, achitarea orelor suplimentare de lucru, concediul de odihnă plătit, condițiile de muncă, măsurile de protecție și securitate a muncii; c) acordarea de despăgubiri angajaților în cazul accidentelor de muncă și al bolilor profesionale; d) condițiile de trai și de asigurare a hranei; e) asigurarea îndeplinirii formalităților, asumarea cheltuielilor de transport; f) fiscalitatea și alte contribuții care grevează veniturile angajaților.

De asemenea, *Legea nr. 180 din 10.07.2008* impune și o avertizare: persoanele fizice și juridice care nu dispun de licență, dar care desfășoară activități de plasare în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova, inclusiv activități de creare a unei bănci de date, de publicare a anunțurilor, de difuzare a informației cu privire la angajatori și intermediari străini, poartă răspundere conform legislației în vigoare.

Pentru nerespectarea prevederilor legale, agențiilor private li se pot aplica sancțiuni sub formă de **sistare temporară** sau **retragere** a licenței pentru activitatea de plasare în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova. În acest sens, licența pentru activitatea de plasare în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova este sistată temporar în condițiile *Legii nr. 451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător* în cazul în care titularul:

- a) activează cu licență sau un alt document ce confirmă dreptul intermediarului sau angajatorului străin de mediere sau angajare a cetățenilor străini având termenul de valabilitate expirat;
- b) în 6 luni de activitate nu a înregistrat contracte individuale de muncă la Agenția Națională, cu excepția situației în care se constată că agenția privată nu a încheiat contracte;
- c) nu prezintă la timp Agenției Naționale dările de seamă statistice în forma stabilită;
- d) nu pune la dispoziția cetățenilor care solicită angajarea în muncă informații veridice și autentice despre posibilitatea de angajare, despre condițiile contractului individual de muncă, despre condițiile de muncă și de remunerare, despre condițiile climatice și de trai din țara de destinație;
- e) nu repară prejudiciile cauzate solicitantului locului de muncă prin încălcarea procedurii de mediere a unui loc de muncă;
- f) în alte cazuri prevăzute de art. 20 din *Legea nr. 451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător*.

Licența pentru activitatea de plasare în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova se retrage în condițiile *Legii nr. 451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător* în mai multe cazuri expres prevăzute, dintre care cel mai des invocat de către victime este „cazul în care titularul de licență a perceput plată de la cetățeni pentru serviciile de mediere”. Titularul licenței retrase are dreptul să solicite eliberarea unei noi licențe pentru activitatea de plasare în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova numai după expirarea termenului de 3 ani din data retragerii.

BIBLIOGRAFIE

1. Ghidul cu privire la Agențiile Private de Ocupare a Forței de Muncă. Reglementare, monitorizare și implementare. Biroul Internațional al Muncii. Geneva, 2008.
2. Manollo Abella. *Sending Workers Abroad*. Geneva, 1997.
3. Popescu Andrei. *Dreptul internațional al muncii*. București: Editura C. H. Beck, 2006.
4. Roșca Nicolae, Baieș Sergiu. *Dreptul afacerilor*, vol. 1. Chișinău, 2004.
5. Legea nr. 482 din 28.09.2001 privind ratificarea Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 181 privind agențiile private de ocupare a forței de muncă (1997).
6. *Strategia națională în domeniul migrației și azilului (2011-2020)*, adoptată în baza Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 655 din 08.09.2011 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-155 din 16.09.2011.
7. <<http://www.ANOFM.md/>>, (accesat la 01.03.2014).
8. <<http://migratie.md>>, (accesat la 01.03.2014).

NIVELURILE PARTICIPĂRII CETĂȚENEȘTI

Tudor PÎNZARU,
doctorand, Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

Conventionally defined, political participation consists of legal activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of government personnel and the actions they take. Political participation depends on the way the people think and if they take the responsibility to be active.

The involvement of citizens in the different steps of the political decision-making process varies based on the intensity of participation. There are four gradual levels of participation, from least to most participative. These are: information; consultation; dialogue; and partnership.

Keyword: *political participation, the involvement of citizens, the political decision-making process.*

Esența democrației o reprezintă un sistem de guvernare cu și pentru oameni. Aceste cuvinte sunt la fel de adevărate și actuale acum ca și atunci când au fost rostite pentru prima dată, în anul 1863, de către președintele american

A. Lincoln. Acest concept al democrației este valabil și pentru Republica Moldova, la fel ca și pentru Statele Unite ale Americii, Franța, Anglia sau pentru orice altă democrație modernă.

Implicațiile acestei afirmații sunt acelea că democrația reprezintă mult mai mult decât alegeri libere, deși acestea sunt punctul de început. Guvernarea *cu și pentru oameni* trebuie să devină și să rămână un parteneriat – un parteneriat între cetățeni și aleșii în care ei și-au investit încrederea [7, p. 719]

În context, este binevenită reiterarea esenței și semnificației democrației participative, care presupune următoarele momente importante: [5, p. 5]

- într-o democrație participativă administrația publică trebuie să fie cu și pentru oameni;
- dreptul cetățenilor de a fi informați cu privire la activitatea autorităților, dar și dreptul de a participa la procesul de luare a deciziilor;
- buna guvernare trebuie să devină un parteneriat între cetățeni și oficialii aleși, în care ei și-au investit încrederea, care necesită a fi extinsă asupra tuturor funcționarilor publici și tuturor autorităților administrației publice;
- încrederea se manifestă prin onestitate, transparență din partea celor aleși, oportunitatea oferită cetățenilor de a juca un rol important atât în procesul guvernării, cât și în activitatea de zi cu zi;
- conceptul democrației participative reprezintă esența drepturilor oamenilor de a fi consultați, astfel, cetățenii, în general, asociațiile legal constituite, alte părți interesate au dreptul de a participa și de a se implica într-o măsură mai mare în procesul de formulare a politicilor publice.

Potrivit unor cercetători, conceptul de „participare cetățenească” (sinonim cu „participarea publică”, „participarea civilă”) se bazează pe necesitatea consultării cetățenilor și exprimarea de către aceștia a opiniilor în legătură cu deciziile care se adoptă la diferite niveluri și de care ei pot fi afectați în mod direct sau indirect. [4, p. 38]

Într-o altă accepțiune, „participarea cetățenească” este considerată a fi un instrument important în activitățile de dezvoltare socioeconomică, imprimând calitate în procesul decizional și întărind autoritatea deciziilor – prin suportul oferit de public în implementarea acestora. Participarea cetățenească reprezintă un proces de analiză și transmitere a informațiilor între cetățeni sau anumite grupuri de interese – formalizate sau nu – și autoritățile publice, un proces consultativ și deliberativ. [6, p. 3]

În sens general, participarea se referă la implicarea membrilor unei colectivități sau instituții în diversele sale activități, mai ales cele deliberative și decizionale. Într-o comunitate sănătoasă, cetățenii participă la procesul de luare a deciziilor de interes public, informându-se cu privire la problemele care îi afectează, solicitând autorităților să adopte măsurile pe care ei le consideră de cuviință și participând efectiv la punerea în practică a deciziilor luate. Prin urmare, „participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate în procesul administrației publice de luare a deciziilor”. [4, p. 38]

Din perspectiva spiritului participativ, implicarea în procesul decizional poate fi **activă** în cadrul căreia actorii sociali comunică și interacționează frecvent cu autoritățile publice pentru formularea și realizarea strategiilor și programelor publice; și **pasivă**, care se limitează la implicarea în unele întruniri, adunări în vederea obținerii de informații sau participării la scrutine.

Participarea cetățenilor (în mod individual, dar și asociativ, adică prin intermediul ONG-urilor) la luarea deciziilor într-o democrație cu tradiție este un proces gradat, care implică câteva niveluri. Este relevantă în acest sens, mai ales, participarea ONG-urilor.

Potrivit *Îndrumătorului pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor*, [3] implicarea ONG-urilor în diferitele etape ale procesului politic de luare a deciziilor variază în funcție de intensitatea participării. Există patru niveluri progresive de participare, de la cel mai mic, la cel mai participativ. Acestea sunt: informarea, consultarea, dialogul și parteneriatul. Acestea pot fi aplicate la orice pas în procesul de luare a deciziilor.

1. **Informarea.** Accesul la informații stă la baza tuturor măsurilor ulterioare în implicarea ONG-urilor în procesul politic de luare a deciziilor. Acesta este un nivel relativ scăzut de participare, care de obicei constă din furnizarea de informații într-un singur sens de la autoritățile publice și nu este necesară sau de așteptat nicio interacțiune sau implicare din partea ONG-urilor. Totodată, informațiile sunt relevante pentru toate etapele procesului decizional.

2. **Consultarea.** Aceasta este o formă de inițiativă în care autoritățile publice solicită opinia ONG-urilor cu privire la anumite programe de dezvoltare. Consultarea include, de obicei, informarea ONG-urilor de către autorități cu privire la evoluțiile politice actuale și solicită comentarii, opinii și reacții. Inițiativa și temele vin din partea autorităților publice, nu a ONG-urilor. Consultarea este relevantă pentru toate etapele procesului decizional, în special, pentru elaborare, monitorizare și reformulare.

3. **Dialogul.** Inițiativa pentru dialog poate fi luată de oricare dintre cele două părți și poate fi *generală*, sau de *colaborare*. Un *dialog larg* este o comunicare în ambele sensuri, construită pe interese comune și obiective potențial împărtășite pentru a asigura un schimb periodic de opinii. Acesta variază de la audieri publice deschise la reuniuni de specialitate între ONG-uri și autoritățile publice. Discuția rămâne a fi generală și nu este în mod explicit legată de un proces de elaborare a politicilor.

Un *dialog de colaborare* este construit pe interese comune pentru dezvoltarea unei anumite politici. Dialogul de

colaborare are, de obicei, drept rezultat o recomandare, o strategie sau o legislație comună. Dialogul de colaborare are o capacitate mai mare decât dialogul larg întrucât constă în reuniuni comune, adesea frecvente și periodice pentru dezvoltarea de strategii-cheie de politici și conduce adesea la acorduri între părți.

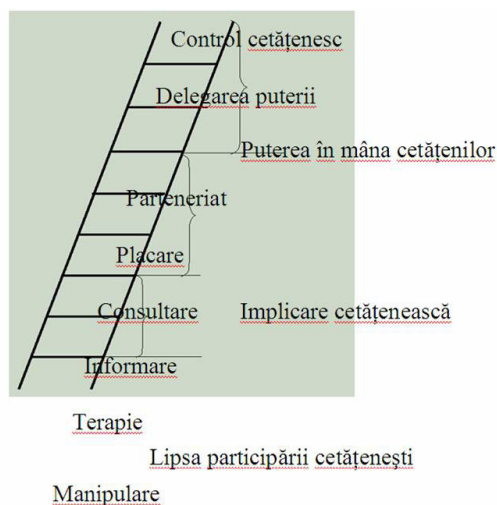
Dialogul este extrem de apreciat în toate etapele ciclului politic de luare a deciziilor, dar este crucial în stabilirea, redactarea și reformularea agendei de lucru.

4. Parteneriatul. Un parteneriat presupune împărțirea responsabilităților în fiecare etapă a procesului politic de luare a deciziilor de la stabilirea agendei de lucru, redactare, decizie și punerea în aplicare a inițiativelor politice. Este cea mai înaltă formă de participare. La acest nivel, ONG-urile și autoritățile publice se reunesc pentru o cooperare strânsă, asigurându-se, în același timp, că ONG-urile continuă să fie independente și că au dreptul de a se angaja și de a acționa indiferent de situația de parteneriat.

Parteneriatul poate include activități cum ar fi trasarea unei sarcini specifice către un ONG, de exemplu, furnizarea de servicii, precum și forumuri participative și stabilirea de coorganisme de luare a deciziilor, inclusiv pentru alocarea resurselor.

Este relevantă în acest sens și *scara implicării cetățenești*, stabilită inițial de Arnstein, [1] care, între timp, a devenit un etalon în clasificarea relațiilor dintre autoritățile publice (în special, locale) și cetățeni.

Schema nr. 1. Scara implicării cetățenești



Conform acestei metodologii, se disting trei tipuri principale de relații dintre autoritățile publice și cetățeni. Prima, la baza scării, denotă o lipsă de implicare cetățenească, comunicarea dintre părți fiind caracterizată de lipsa unei încrederi reciproce.

A doua categorie include principalele elemente ale unei relații de comunicare susținută, iar în acest caz autoritatea, de obicei, deține pârghiile informării și implicării cetățenești.

A treia categorie este cea a controlului egal al părților asupra tipului de comunicare și relaționare dintre autoritățile publice și cetățeni.

În toate aceste domenii gradul și modul de implicare a cetățenilor devin factori esențiali, atât pentru a asigura participarea, cât și pentru a ajunge ca aceasta să devină una efectivă. [2]

Altă sursă, o altă gradare a participării cetățenești constituie, respectiv, **informarea, consultarea, implicarea, influența și controlul** [6, p. 14]. Din câte se poate observa, variantele expuse se aseamănă în multe privințe.

În context, este important de concretizat că tipurile de gradări ale participării cetățenești reflectă atât atitudinea și acțiunile autorităților publice, cât și înseși atitudinea și acțiunile cetățenilor. În funcție de acestea, se poate aprecia frecvența practicării nivelurilor de participare.

Astfel, referitor la atitudinea și acțiunile administrației publice, un anumit rol îi revine legislației în vigoare, în care sunt clar stabilite obligațiile, în acest sens, ale autorităților la diferite etape ale procesului decizional. O cu totul altă problemă este realizarea acestor obligații, în condițiile în care este slab dezvoltat mecanismul răspunderii pentru neonorarea lor.

În ceea ce privește cetățenii, trebuie precizat că în cadrul comunităților există mai multe niveluri de interes în ceea ce privește participarea la deciziile comunității (la nivel local sau național). Astfel, majoritatea cetățenilor fac parte din categoria apaticilor și observatorilor, existând însă și numeroși sfătuitori. Cât despre analiști și implicați, numărul acestora este foarte redus, ca efect al nivelului scăzut de informare și cunoștințe în domeniul legislației. În schimb, promotorii consensului sunt aproape inexistenți, ceea ce denotă un slab spirit al comunității.

Presupunem că și în acest caz, un rol decisiv revine autorităților care, în viziunea noastră, trebuie să animeze interesul cetățenilor pentru soluționarea problemelor comunității, să solicite constant opinia lor și să dezvolte dimensiunile democratice ale exercitării puterii atât la nivel local, cât și național.

BIBLIOGRAFIE

1. Arnstein Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, vol. 35, nr. 4, iulie 1969, p. 216-224.
2. Ghid de bune practici în implementarea politicilor publice locale. CENPO. [resurs electronic]. www.cenpo.ro.
3. Îndrumător pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor, adoptat de Conferința ONG-urilor Internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009. [resurs electronic]. http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Romanian_final.pdf.
4. Murgescu D., Dumitrică C. Participarea cetățenească – mijloc de implicare a cetățeanului în procesul decizional. În: Sfera politicii, 2009, nr. 136.
5. Participarea cetățenească. Cine? Ce? De ce? Când? Unde? Cum? Ghidul funcționarului. Chișinău, 2011.
6. Participarea publică în sprijinul implicării cetățenilor și a inițiativelor civice. [resurs electronic]. http://eea.ngo.ro/materiale/ghid_A5_nou.pdf.
7. Pînzaru T. Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept” - Conferință științifică internațională consacrată jubileului de 70 de ani al profesorului universitar Gheorghe Costachi (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011.

ЦЕЛЬ, ФОРМЫ И МОТИВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН

Рагим СУЛТАНОВ,
соискатель ученой степени доктора права
Академии наук Молдовы

SUMMARY

Political participation affords citizens in a democracy an opportunity to communicate information to government officials about their concerns and preferences and to put pressure on them to respond. It means that in any democratic system citizens have the right to express their views and attitudes towards almost everything happening in the public sphere or concerning their own interests in a way that governmental officials know this and respond. Most important thing is that citizen participation in the political process is always not only proclaimed right written in the Constitution, but also a personal willingness to participate.

Keywords: *political participation, citizen, motives, goal of political participation.*

В обобщенном виде можно сказать, что политическое участие означает влияние граждан в той или иной мере на формирование политических элит, принятие ими политических решений, осуществление контроля за действиями властей, организованное самоуправление и т. д. [4, с. 68]

Известный американский политолог Дж. Нагель определяет политическое участие как действия, посредством которых рядовые члены любой политической системы влияют или пытаются влиять на результаты ее деятельности. [7, с. 171] В этом смысле участие в политике понимается в качестве одного из средств, используемых человеком для достижения своих собственных, индивидуально осознанных целей. Причем данная форма реализации личных потребностей формируется в процессе взаимодействия индивида с правительством, органами власти, другими политическими институтами и силами.

Участие гражданина в политической жизни происходит в разных формах: голосование (центральный и наиболее массовый аспект политического участия в демократических системах); участие в обсуждении законопроектов и политического курса страны; личные контакты с политиками; направление писем в органы государственной власти и местного самоуправления; участие в массовых действиях (митинги, демонстрации, забастовки, пикетирование); участие в кампании по сбору подписей сторонников или противников определенной политической линии; участие в деятельности политических партий, профсоюзов, общественных организаций. [5, с. 74]

Благодаря такому инструментальному отношению к политике, индивидуальное «участие» характеризует

только конкретные формы практических действий человека, независимо от их мотивации или условий осуществления. Иными словами, к «участию» относятся только реально совершаемые в политике действия индивида. Осуществляя такие действия, индивид переступает через порог того умозрительного отношения к политическим событиям, которое выражается в эмоциях, оценках, суждениях и иных сугубо идеальных реакциях. В этом смысле политическое участие предстает как качественно иной, практический уровень включенности индивида в политическую жизнь, заставляющий его совершать там конкретные поступки.

Среди практических действий людей политическим участием могут быть признаны только их целенаправленные поступки, т. е. те действия, которые специально и сознательно проектируются и осуществляются ими в политическом пространстве. Иначе говоря, к политическому участию относятся лишь собственно политические действия, а не поступки, которые могут вызывать политические последствия. Например, сознательно спланированный приход на митинг может быть квалифицирован как политическое участие индивида, а его случайное появление там – не может. [5, с.73]

В данном смысле американский политолог М. Вайнер выделяет три главные черты политического участия: [1, с. 123]

- во-первых, оно определяется, как *конкретное действие*, имеющее вербальное выражение, а не личные переживания и внутренние предпочтения;
- во-вторых, политическое участие представляет собой *добровольные действия* граждан (таким образом, исключаются такие действия, как служба в армии и уплата налогов);
- в-третьих, политическое участие предполагает *наличие определенного выбора* (таким образом, исключается голосование на заведомо безальтернативных выборах).

Вместе с тем, некоторые ученые, в частности С. Хантингтон, не согласны с отнесением к политическому участию исключительно добровольных и сознательных действий. Исходя из этого, С. Хантингтон выделяет две его разновидности:

- *автономное участие*, которое представляет собой сознательную активность отдельных граждан, целью которых является влияние на позицию и деятельность избираемых электоратом политиков;
- *мобилизованное участие* - вынужденно совершаемые действия, обусловленные неполитическими стимулами (страхом, чувством долга, подкупом и т. п.).

Если первый вариант политического участия распространен в современных западных полиархиях, то второй характерен для традиционных обществ и тоталитарных политических режимов. Таким образом, тип политического участия в значительной степени определяется характером существующего в данной стране политического режима.

Учитывая фактор психологической вовлеченности человека в политические процессы, американские политологи С. Верба и Н. Най создали признанную классической классификацию политического участия:

- основанное на обычае или принуждении, а потому *нерациональное и несвободное* (в определенной степени к нему относится политическая мобилизация);
- основанное на осознаваемой потребности следовать установленным нормам – соответственно, *рациональное, но несвободное*;
- основанное на *свободном, осознанном выборе* человека.

Именно последний вариант политического участия представляется наиболее желательным и способствующим развитию личностного начала в политике. Признание человека ведущим субъектом политики неизбежно выдвигает требование освоения потенциала политического участия, в том числе эффективного использования политических и гражданских прав и свобод. Данная проблема актуальна как для демократий, так и для недемократических режимов, поскольку объем требований к власти постоянно расширяется, что продиктовано динамикой современного общества.

В то же время не следует забывать, что само по себе внешне наблюдаемое политическое участие еще не позволяет судить о степени собственной, внутренней активности граждан и их добровольности в этом участии. Реально понимать все это дает только знание внутренних психологических мотивов участия граждан в политике.

Согласно данным многочисленных исследований мотивационной сферы рядовых участников политического процесса, выделяются следующие основные виды мотивов политического участия. Разумеется, это далеко не полный список. В реальной жизни присутствует множество различных конкретных мотивов. [6, с. 68] Мы приводим ниже лишь основные, наиболее распространенные: [2]

Мотив интереса и привлекательности политики как сферы деятельности. Для определенного типа людей политика просто интересна как сфера занятий, соответственно, они и избирают ее в качестве сферы приложения сил.

Познавательные мотивы. Политическая система дает человеку устойчивую картину мира. Это удобная объяснительная схема, к тому же доступная далеко не всем. Соответственно, она и привлекает любознательные

умы, особенно в детском и подростковом возрасте. Политические знания дают им преимущество над сверстниками, хуже ориентированными в политике.

Мотив власти над людьми. Один из наиболее древних, глубинных и потому, не требующих подробных комментариев.

Идеологические мотивы. Это устойчивые мотивы, основанные на совпадении собственных ценностей человека, его идейных позиций с идеологическими ценностями политической системы.

Мотивы преобразования мира. Это очень сильные мотивы, связанные с пониманием несовершенства существующего мира и настойчивым стремлением улучшить, преобразовать его. Как правило, мотивы этого рода свойственны для людей, настраивающихся на профессиональные занятия политикой. Для них политика и есть инструмент преобразования мира.

Традиционные мотивы. Очень часто люди участвуют в политике потому, что так просто принято в их местности, среди родственников, друзей и знакомых.

Меркантильные мотивы. Политика, как и иная сфера деятельности, представляет собой, на определенном уровне, оплачиваемый труд. Соответственно, для определенных людей занятия политикой - просто способ заработать, начиная от расклейки предвыборных листовок и кончая постом партийного функционера.

Ложные псевдомотивы. Это те квазимотивы, которые активно формирует пропаганда любой политической системы — начиная от «За Родину, за Сталина!» до требований «отстоять ценности истинной демократии».

Несмотря на эти различные мотивы, все-таки главная **цель** политического участия граждан – оказание влияние на власть любого уровня, в различных формах и с различной степенью активности. Оно может быть *организованным* или *неорганизованным*, *эпизодическим* или *постоянным*, *использующим законные* или *незаконные методы*.

Л. Милбрайт выделяет четыре основных вида *законного* («конвенционального») политического участия: [3, с. 239-240] 1) голосование; 2) участие в работе партий и других политических организаций, а также в проводимых ими кампаниях; 3) участие в политической жизни общины (собрание, денежные взносы); 4) контакты с официальными лицами на различных уровнях.

Кроме того, он выделяет варианты и *незаконного* («неконвенционального») политического участия: 1) различные формы протеста (участие в несанкционированных властями митингах и шествиях); 2) протест против «безнравственных» действий властей (голодовки, самоожжения); 3) отказ повиноваться несправедливым законам.

В свою очередь, А. В. Ключев отмечает, что конкретные формы политического участия, его эффективность, диапазон проявления могут быть весьма различными в зависимости от исторических традиций страны, политического режима, уровня развития демократии и законодательной базы, политической культуры, социально-экономического положения населения и иных факторов. То есть политическое участие может быть не столь влиятельным институционально, но оно всегда включает отношение граждан к власти. Все это дает основания для классификации различных моделей политического участия. [4, с. 69]

Наиболее перспективной и признанной в западных странах считается **модель демократического участия**, которая характеризуется реальным воздействием граждан на властные структуры. **Модель сбалансированного политического участия** характеризуется определенным балансом взаимоотношений между политическими участниками и структурами власти. **Модель ограниченного политического участия** имеет место тогда, когда государство лишь частично или в определенных ситуациях реагирует на волеизъявление граждан, откликаясь на какие-то отдельные их инициативы, ограничивая или игнорируя другие. Примером является электоральная демократия, в соответствии с которой политическое участие ограничивается лишь процедурой голосования. После выборов граждане не имеют реальной возможности влиять на процесс принятия решений, практически не могут осуществить отзыв депутата, не оправдавшего их доверия, и т. д. **Мобилизационная модель политического участия** характеризуется централизованным, интенсивным воздействием на людей с целью активизации их общественно-политической деятельности. В зависимости от факторов и средств воздействия на поведение граждан мобилизационное участие может быть стихийным, принудительным, демократическим. [4, с. 69-70]

Свободное, добровольное участие граждан в политике является одним из важнейших индикаторов качественных особенностей политических систем, степени их демократизма. В демократическом обществе, теоретически, такое участие - всеобщее, равноправное, инициативное и действенное, особенно в решении вопросов, затрагивающих существенные интересы граждан и находящихся в их непосредственной компетенции. Оно выступает для них средством достижения своих целей и интересов, реализации потребностей в самовыражении и самоутверждении, чувства гражданственности. Такое участие обеспечивается соответствующими государственно-правовыми институтами, нормами и процедурами, в совокупности составляющими основы правового государства, демократического политического режима.

Другим необходимым условием демократического участия является относительно равномерное

распределение среди различных членов общества таких ресурсов реального политического участия, как деньги, образование, знание механизмов принятия решений и лиц, принимающих эти решения, свободное время, реальный доступ к средствам массовой информации и т. п.

В авторитарном обществе часть населения полностью или частично отстраняется от участия в политике. Там торжествует «власть немногих», которые совершенно не заинтересованы в том, чтобы делиться этой властью.

Тоталитарное же общество парадоксальным образом стремится к мобилизационному вовлечению населения в своеобразные формы квази-участия. Прежде всего, это массовые ритуальные действия поддержки правящего режима. Именно поэтому при реально минимальной или просто номинальной возможности политического участия, при тоталитаризме создается иллюзия всеобщей политизации общества. В этом случае, политическое участие играет преимущественную роль инструмента индоктринации и контроля над политическим сознанием и поведением населения со стороны тоталитарного режима.

В демократическом же обществе политическое участие выполняет функции политической социализации и воспитания. Если в тоталитарном обществе запрещены все формы политического протеста, несогласия и даже несанкционированного согласия с политикой властей, то демократическое общество допускает определенные формы протеста. Они служат инструментами политического обучения граждан и взаимодействия с представителями власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаджиев, К. С. Политология. Пособие для сдачи экзамена. М.: Высшее образование, 2006.
2. Голев С. В. Политическая психология. Словарь-справочник. Москва, 2004 г.
3. Зарубежная политология: Словарь-справочник. / Под ред. А. В. Миронова, Г. А. Цыганкова. М.: Социально-политический журнал, Независимый открытый университет, 1998.
4. Ключев А. В. Политическое участие: состояние и тенденции развития в условиях современного российского общества. В: Управленческое консультирование, 2005, № 2.
5. Кузьмин П. В. Политическая деятельность и политическое участие: соотношение понятий и взаимосвязь феноменов. В: Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. Вип. 112/2010. Серія: Політологія. Севастополь, 2010.
6. Ольшанский Д. В. Основы политической психологии. Екатеринбург: Деловая книга, 2006.
7. Холмская М. Р. Политическое участие как объект исследования. В: Полис, 1999, № 5.

PRINCIPIILE CONSTITUȚIONALE ALE ADMINISTRĂRII PUBLICE LOCALE

Vitalie MAZUR,

*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

Article includes a study of the constitutional principles of local public administration expressly regulated in the Constitution and legislation. The author, based on the study of foreign literature, propose to argue the need to recognize the existence of several constitutional principles important for the effective and democratic organization and function of local government.

Keywords: *principle, constitutional principle, local government, local autonomy.*

Domeniul administrației publice locale este reglementat în Republica Moldova de un set de acte normativ-juridice, locul central în cadrul căruia revenindu-i, fără îndoială, Constituției. Motivul este mai mult decât clar, ținând cont de faptul că în art. 109 Legea Supremă consacră „Principiile de bază ale administrării publice locale”. Potrivit alin. (1) al articolului citat, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe : [1]

- principiul autonomiei locale;
- principiul descentralizării serviciilor publice;
- principiul eligibilității autorităților administrației publice locale;
- principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Referitor la aceste principii, în literatura de specialitate se precizează că valoarea lor poate fi privită sub un dublu

aspect. În primul rând, consacrarea lor este necesară pentru asigurarea unei activități eficiente a colectivităților locale, ca factor indispensabil garantării drepturilor și libertăților omului, pentru participarea cetățenilor la administrarea treburilor publice și accesul egal la funcțiile publice, ca elemente ce generează dezvoltarea societății, precum și pentru împiedicarea abuzului puterilor centrale. În al doilea rând, aceste principii constituționale reprezintă cerințe obligatorii în conformitate cu care sunt și trebuie să fie toate celelalte dispoziții legale, în cazul nostru – cele care reglementează activitatea comunităților locale și a autorităților acestora. [2, p. 390]

Natura constituțională a principiilor enunțate a determinat dezvoltarea acestora în actele legislative ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale, cu precădere în *Legea privind administrația publică locală* (art. 3). [3]

Totodată, în context merită atenție și art. 113, alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia „raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune”. Respectiv, și acestea trebuie recunoscute ca fiind principii constituționale de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale.

Dincolo de aceste consacrări exprese, totuși trebuie să recunoaștem că *Legea Supremă* mai cuprinde și alte principii importante pentru administrația publică locală, care în cele mai multe cazuri pot fi deduse pe cale de interpretare. Este evocator, în acest sens, cazul Federației Ruse, unde în pofida faptului că Constituția (și *Legea-cadru*) nu stabilește expres niciun principiu în materie de autonomie locală (autoadministrare locală), totuși doctrina identifică o serie de principii, operând chiar și cu diferite clasificări ale acestora.

Însuși conceptul de principii ale autoadministrării locale este definit de către V. I. Fadeev, potrivit căruia acestea presupun ideile principale determinate de natura autoadministrării locale ce stau la baza organizării și activității colectivității locale, a organelor formate de către aceasta care administrează autonom treburile publice de interes local. [11, p. 33]

În ceea ce privește însăși identificarea principiilor administrației publice locale, în doctrina rusă nu poate fi atestată o viziune unică. Bunăoară, K. F. Șeremet identifică 10 categorii de principii: [7, p. 49-54]

- principiile ce determină principalele obligații și competențe ale statului referitoare la organizarea autonomiei locale;
 - principiile în baza cărora sunt create formațiunile municipale (unitățile administrativ-teritoriale – e. n.);
 - principiile ce stabilesc formele democratice de organizare a autonomiei locale, ordinea formării și conținutul funcțiilor autorităților locale;
 - principiile ce determină formarea bazei economico-financiare necesare autonomiei locale;
 - principiile ce asigură independența autorităților publice locale în exercitarea funcțiilor și atribuțiilor lor;
 - principiile ce asigură stabilitatea drepturilor autonomiei locale reglementate în Constituție și legi;
 - principiile în baza cărora autoritățile locale pot fi învestite cu competențe distincte de către autoritățile centrale (delegate);
 - principiile ce garantează obligativitatea hotărârilor luate pe marginea problemelor de interes local prin exprimarea directă a voinței cetățenilor, precum și a hotărârilor autorităților publice locale;
 - principiile ce asigură răspunderea autorităților publice locale pentru activitatea acestora;
 - principiile ce asigură supravegherea și controlul din partea statului asupra activității autorităților publice locale.
- La rândul său, cercetătorul N. S. Bondari consideră că din textul Constituției Federației Ruse pot fi deduse următoarele principii generale ale autoadministrării locale: [4]

- soluționarea de sine stătătoare de către colectivitatea locală a problemelor de interes local (art. 12 și 130);
- organizarea distinctă a autonomiei locale în sistemul administrativ al statului și al societății (art. 12);
- diversitatea formelor organizaționale ale autonomiei locale (art. 131); autonomia locală este exercitată de către cetățeni nemijlocit (direct), precum și prin intermediul autorităților alese;
- asigurarea activității autonomiei locale cu resurse financiare și materiale necesare (art. 132);
- garantarea protecției judiciare a dreptului la autonomie locală (art. 133);
- principiul răspunderii autorităților locale față de colectivitate, stat și persoane fizice și juridice;
- respectarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului;
- legalitatea organizării și exercitării autoadministrării locale;
- transparența autoadministrării locale;
- folosirea tradițiilor și obiceiurilor locale în organizarea și funcționarea autonomiei locale.

Un alt set de principii enumeră E. M. Koveșnikov, și anume: [6] soluționarea de sine stătătoare de către populație a problemelor de interes local; organizarea distinctă a autonomiei locale și a organelor acesteia față de sistemul organelor puterii de stat; independența materială și financiară a autonomiei locale; organizarea teritorială; varietatea formelor de exercitare a autonomiei locale; eligibilitatea și succesiunea periodică a autorităților administrației locale; legalitatea organizării și funcționării autorităților locale; răspunderea organelor și a funcționarilor publici locali față de populație; garantarea autonomiei locale; respectarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului; transparența activității autorităților locale; luarea în considerare a intereselor populației; folosirea tradițiilor și obiceiurilor locale istorice sau de altă natură.

Prezintă un anumit interes și reflecțiile cercetătorului A. N. Dementiev care, analizând Carta Europeană a Autonomiei Locale, constată că pot fi deduse câteva principii pentru autonomia locală, precum: principiul competenței distincte a autorităților administrației publice locale; principiul independenței organizaționale a autorităților administrației publice locale; principiul stabilității teritoriale a unităților administrativ-teritoriale; principiul independenței financiare și patrimoniale a autorităților administrației publice locale, corespunderii resurselor financiare cu competențele acestora stabilite de lege; dreptul autorităților puterii de stat de a delega anumite competențe autorităților locale și a asigura financiar realizarea lor, a verifica legalitatea și oportunitatea exercitării acestora; dreptul de a exercita controlul de stat asupra legalității exercitării competențelor de către autoritățile locale; dreptul autorităților administrației publice locale de a forma asociații; dreptul autorităților administrației publice locale la apărare judiciară a drepturilor și intereselor lor legale. [5, p. 137-138]

Din câte se poate observa, cercetătorii nu au o viziune unică asupra setului de principii ce guvernează administrația locală. Aceeași varietate poate fi atestată și în cazul încercărilor de clasificare a acestor principii. De exemplu, unii cercetători identifică două categorii de principii: *principiile independenței economice* (cum ar fi: elaborarea și aprobarea de sine stătătoare a bugetelor locale, corespunderea resurselor materiale și financiare cu competențele autorităților locale etc.) și *principiile organizatorice* (soluționarea de sine stătătoare de către colectivitate a problemelor de interes local, interacțiunea autoadministrării locale cu statul etc.). [9]

Alți cercetători atestă existența a trei categorii de principii: [8]

Prima categorie cuprinde principiile ce țin de condițiile generale de realizare a autonomiei locale, precum: respectarea drepturilor și libertăților omului; legalitatea organizării și funcționării autorităților locale; garantarea de către stat a autonomiei locale.

A doua categorie cuprinde principiile ce stabilesc independența administrației locale, cum ar fi: organizarea distinctă a autoadministrării locale în sistemul administrativ al statului; soluționarea de sine stătătoare de către colectivitate a problemelor de interes local; corespunderea competențelor autorităților locale cu resursele materiale și financiare de care dispun.

A treia categorie de principii se referă la formele de exercitare de către colectivitate a dreptului la autonomie locală și cuprinde: diversitatea formelor de exercitare a autonomiei locale; îmbinarea democrației reprezentative cu forme de exprimare directă a voinței cetățenilor; eligibilitatea autorităților publice locale; colegialitatea și exercitarea unipersonală a autonomiei locale; transparența exercitării autonomiei locale; răspunderea autorităților administrației publice locale.

Prezintă interes și poziția cercetătorului E. B. Sultanov, care grupează principiile administrării locale în patru categorii: [10, p. 77-78]

- *prima categorie* cuprinde principiile regimului constituțional care determină caracterul relațiilor de bază dintre persoană, societate și stat;

- *a doua categorie* înglobează principiile constituționale care se referă nemijlocit la administrarea locală și cuprinde: principiul responsabilității statului pentru dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale; principiul interacțiunii dintre autoritățile puterii de stat și autoritățile administrației publice locale în soluționarea problemelor vitale pentru unitățile administrativ-teritoriale; principiul limitării autonomiei locale la problemele de interes local și competențele ce se stabilesc și se modifică de către stat;

- *a treia categorie* de principii sunt principiile ce determină activitatea administrativă externă, interacțiunea dintre colectivitatea locală (populație) și/sau autoritățile administrative locale cu alți subiecți de drept în limitele teritoriului unității administrativ-teritoriale;

- *a patra categorie* este constituită din principiile care stabilesc organizarea internă a activității administrative a autorităților locale.

Din cele menționate pot fi deduse câteva concluzii importante:

- Constituția Republicii Moldova consacră indubitabil un set de principii de bază ale administrării publice locale atât formulate expres, cât și principii ce pot fi deduse din dispozițiile sale;

- doctrina juridică autohtonă, practic, trece cu vederea acest moment, orientându-se nejustificat doar spre cele patru principii de bază consacrate expres în Constituție și dezvoltate în Legea privind administrația publică locală;

- actualmente, tot mai accentuată a devenit necesitatea identificării concrete a principiilor administrării publice locale în vederea asigurării eficienței activității acesteia, democratizării interacțiunii dintre autoritățile locale și cetățeni și responsabilizarea acestor autorități pentru activitatea desfășurată;

- O atenție sporită trebuie acordată unor asemenea principii, precum: principiul respectării drepturilor și libertăților omului și cetățeanului; principiul transparenței activității autorităților locale; principiul răspunderii autorităților administrației publice locale față de colectivitate, stat, persoane fizice și juridice; principiul responsabilității statului pentru dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale; asigurarea dreptului colectivității locale la apărare judiciară a drepturilor și intereselor lor legale, inclusiv a autonomiei locale etc.

BIBLIOGRAFIE

1. **Constituția Republicii Moldova** din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1 (cu modificări și completări până la 14.07.2006).
2. **Constituția Republicii Moldova: comentariu**. Chișinău: Arc, 2012.
3. **Legea privind administrația publică locală** nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
4. Бондарь Н. С., Авсеенко В. И., Бочаров С. Н. и др. **Муниципальное право Российской Федерации**. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.
5. Дементьев А. Н. **Принципы местного самоуправления**. В: Право и образование, 2006, № 5.
6. Ковешников Е. М. **Муниципальное право**. М.: НОРМА–ИНФРА-М, 2001.
7. **Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования**: Учеб. пособие / Под. ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. М., 1998.
8. **Муниципальное право России: учебник для студентов вузов** / Под ред. А. Н. Костюкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007.
9. Постовой Н. В. **Муниципальное право России**. М.: Норма, 2000.
10. Султанов Е. Б. **Классификация принципов местного самоуправления**. В: Ученые записки Казанского гос. университета, том 150, кн. 5, 2008.
11. Фадеев В. И. **Муниципальное право России**. М., 1994.

REFLECȚII ASUPRA EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII PARLAMENTARE

Viorel ALBU,
masterand, Universitatea „Perspectiva”

SUMMARY

The authors mention that the problem of the parliament efficiency is topical in connection with the worldwide tendency of strengthening the role of executive power, and at the same time is poorly elaborated theoretically, reveals the notion of “efficiency”, gives definition of efficiency in relation to the sphere of parliamentary activity, and in the process of revealing the key criteria and factors of efficiency.

Keywords: efficiency; parliament; parliamentary activity; efficiency factors; Parliament.

În prezent, problema sporirii eficienței activității parlamentare a devenit una destul de actuală întrucât, în ultimul timp, în practica mondială poate fi observată tendința consolidării rolului puterii executive și reducerea rolului organelor legislative. Mai mult, în literatura de specialitate este destul de slab dezvoltată problematica eficienței activității parlamentare. În acest sens, cercetătoarea O. S. Litvinova constată următoarele momente:

- în primul rând, nu există o concretizare clară a noțiunii de „eficiență” aplicabilă activității puterii legislative;
- în al doilea rând, majoritatea cercetătorilor abordează eficiența parlamentului, luând în considerație doar unele aspecte, factori ce influențează eficiența funcționării acestuia.

De aceea, susține domnia sa, este necesară o investigare complexă a problemei, o structurare a factorilor de care depinde eficiența activității parlamentare, precum și căutarea altor factori de natură să influențeze sporirea acesteia. [5, p. 101-102]

Din perspectivă semantică, termenul „eficiență”, datorită caracterului său multiaspectual, dispune de diferite tratări. Alegerea uneia dintre acestea depinde de scopul analizei concrete. Astfel, în teoria administrativă, pe lângă componenta economică a noțiunii de „eficiență” (raportul dintre volumul serviciilor prestate și prețul resurselor) este evidențiată și caracteristica tehnică (sau organizațională), care desemnează nivelul corespunderii serviciului public cu necesitățile, preferințele și resursele clienților.

În teoria conducerii sociale, categoria „eficiență”, este determinată ca „relația dintre rezultatele pozitive obținute și costurile admisibile.” [6, p. 162]

În economie prin „eficiență”, de obicei, se înțelege „raportul dintre cheltuieli și rezultatele unei sau altei activități” [11, p. 1118] sau „minimalizarea folosirii risipitoare a resurselor.” [9, p. 71]

În sfera administrării de stat și municipale este dificil a utiliza accepțiunea economică a noțiunii de „eficiență”, întrucât veniturile sunt limitate de sfera organizațiilor comerciale. De aceea, în aceste sfere sunt acceptabile următoarele abordări ale definiției categoriei de „eficiență.”

- accepțiunea sociologică care leagă eficiența de rezultatele obținute;
- pentru caracterizarea activității autorităților publice și municipale, care prestează servicii publice populației, este utilizat un asemenea criteriu al eficienței precum este „prețul;”
- în cazul în care autoritățile nu prestează servicii publice, deja este aplicabil criteriul „eficienței instituționale.” Rezultatul activității în acest caz este conduita ce corespunde normelor juridice. Eficiența instituțională este divizată în două categorii: eficiența instituțională civilă care descrie conduita cetățenilor și eficiența instituțională a funcționarilor publici. [3, p. 138-139]

Din cele expuse, reiese destul de clar varietatea semantică a noțiunii de „eficiență,” moment ce impune necesitatea identificării sensului utilizabil în raport cu activitatea parlamentară.

Sub acest aspect, cercetătorii T. V. Duran și V. A. Kostin definesc noțiunea de „eficiență” din punctul de vedere al rezultatelor și cheltuielilor. Ei argumentează o asemenea abordare în felul următor: parlamentul adoptă legile, care sunt rezultatul activității sale, și această activitate necesită anumite cheltuieli. Reieșind din faptul existenței rezultatelor și a cheltuielilor se poate conchide asupra posibilității utilizării noțiunii de „eficiență” în cazul activității parlamentare, deoarece există un anumit raport între cheltuieli și rezultatele obținute. Respectiv, în viziunea cercetătorilor eficiența activității parlamentare va spori dacă parlamentul va adopta mai multe hotărâri într-o anumită perioadă de timp. [3, p. 139]

O viziune distinctă expune cercetătorul E. V. Ohotski, care consideră că este eficient parlamentul, care „în mod real asigură caracterul complet și calitativ al reglementării juridice a diferitelor sfere ale relațiilor sociale, care creează un cadru juridic eficient pentru viața și activitatea omului, a colectivelor de muncă, a societății în ansamblu... Înseși eficiența sistemului legislativ și calitatea funcționării acesteia pot fi determinate după nivelul realizării scopurilor prestabilite, ținându-se cont de factorul temporal și circumstanțele social-valorice.” [6, p. 164-165]

În viziunea lui O. F. Șabrov eficiența parlamentului presupune „interacțiunea activă a acestuia cu populația, organizațiile politice și obștești, cu asociațiile cetățenilor.” [13, p. 123] Astfel, în aprecierea eficienței parlamentului cercetătorul se bazează în principal pe funcția reprezentativă a acestuia.

În continuare, este important de precizat că una dintre principalele categorii ale eficienței oricărei organizații constă în realizarea calitativă a atribuțiilor și competențelor. Activitatea parlamentară, în acest sens, nu este o excepție. Numeroși cercetători atribuie acestui indiciu un rol important în aprecierea criteriilor eficienței activității parlamentare. [6, p. 175; 7, p. 420-421; 10, p. 320; 12, p. 139-144]

În practica internațională poate fi atestată o varietate de clasificări a funcțiilor parlamentului. Numărul funcțiilor recunoscute parlamentului variază în diferite state de la două la mai mult de zece. Respectiv, pentru a aprecia eficiența activității parlamentului este important a determina principalele direcții ale acesteia. De regulă, sunt recunoscute trei funcții de bază ale parlamentului: reprezentativă, legislativă și de control. Pentru ca legiuitorii să-și exercite eficient aceste funcții, ei trebuie să se implice activ în elaborarea cursului politic, să dispună de posibilitatea de a controla puterea executivă, iar aceasta, la rândul său, este obligată să respecte actele legislative. [1, p. 1]

Numeroși cercetători optează în special pentru funcția legislativă pentru a aprecia eficiența parlamentului. Sub acest aspect, se consideră că eficiența legiferării constă din „eficiența procesului legislativ” (ca tehnologie de adoptare a legilor) și „eficiența legii sau a legislației.” [12, p. 141]

E. V. Ohotski conturează următoarele criterii de eficiență a procesului legislativ:

- din punctul de vedere al juristului-practician, aprecierea eficienței procesului legislativ are loc în funcție de corectitudinea și termenele în care proiectul de lege parcurge toate etapele de la inițiativa legislativă până la adoptarea legii, cu luarea în considerație a semnificației politice, economice și sociale a textului acestuia. În schimb, un simplu cetățean apreciază calitatea în funcție de măsura în care legea asigură condiții normale pentru realizarea și protecția intereselor și necesităților sale;

- eficiența procesului legislativ nu poate fi apreciată cu ajutorul unor formule matematice universale. În acest sens, are importanță, practic, totul: și regimul politic, și baza juridică a sistemului de administrare, și istoria, și cultura, și tradițiile istorice, fără a mai vorbi despre structura optimă a aparatului, profesionalismul cadrelor parlamentare;

- regulile de procedură a procesului legislativ trebuie să asigure o funcționare organizată, echitabilă și profesională a subiecților legiferării în condiții de expunere constructivă a diferitelor poziții, de discuții libere, dar în limitele respectării stricte a normelor juridice și morale. [6, p. 164]

În context, considerăm că are dreptate I. V. Ilina, care susține că numărul mare de proiecte de lege nu poate fi considerat ca un indiciu al calității activității legislative. Valul proiectelor de lege generează, de obicei, erori, lacune și determină operarea de modificări și completări în scurt timp după adoptare. [7, p. 75] Din această perspectivă, se prezintă destul de justificată ideea, conform căreia anume „calitatea legilor permite a aprecia exact eficiența activității legiuitorului.” [4, p. 102]

De regulă, se întîlnesc două abordări în cercetarea eficienței legilor. Cea mai răspândită este compararea scopului cu rezultatul legii adoptate de către parlament. O altă abordare constă în evaluarea schimbării sociale reale în viața societății care s-a produs în rezultatul adoptării legii. [5, p. 103]

Cercetătorul S. Magnison identifică câteva criterii ale calității legii, care trebuie luate în considerație de către legiuitor: [7, p. 67-74]

- legea adoptată trebuie publicată nu doar în publicațiile oficiale, dar și în cele mai citite publicații de către cetățenii simpli;

- legea trebuie astfel formulată încât cetățenii să poată să o citească și să o înțeleagă fără mari dificultăți;

- legea nu trebuie să vină în contradicție cu standardele sociale, altfel spus, trebuie să fie acceptată de către societate.

Un criteriu general al eficienței legilor este considerat a fi eficiența acțiunii lor sociale. Aceasta poate fi caracterizată ca un proces desfășurat în cinci etape: [14, p. 342]

- analiza problemei sociale, care impulsionează inițierea procesului de adoptare a legii; inițiativa formală a autorităților competente necesită anumite decizii politice referitoare la sarcinile și mijloacele legii;

- pregătirea legii (știința tehnicii legislative);

- autoritatea competentă adoptă legea atribuindu-i caracterul legitimității democratice;

- aplicarea legii, la această etapă adeseori fiind necesară interpretarea acesteia;

- în sfârșit, legiuitorul trebuie să monitorizeze eficiența și acceptabilitatea legii, în scopul de a identifica necesitatea unei posibile modificări sau completări.

Eficiența legii, indiscutabil, constituie un indiciu important al eficienței activității legislative, dar aceste două noțiuni trebuie totuși delimitate. [5, p. 104] În acest sens, V. B. Isakov opinează că se poate crea o situație paradoxală în care activitatea legislativă să fie eficientă, dar în rezultat legea adoptată să fie lipsită de valoare. „Rezultatul pozitiv sau negativ al legii este constituit din mai multe elemente componente”. În procesul de realizare a legii sunt implicați mai mulți subiecți; Guvernul care fie finanțează sau nu realizarea normelor acesteia, alte autorități ale administrației publice, organele de ocrotire a ordinii de drept, procuratura, instanțele judecătorești, organizațiile obștești, sursele de informare în masă. Dacă una dintre aceste verigi nu funcționează, atunci nici rezultatul urmărit nu va fi obținut.” [7, p. 19]

Din această perspectivă este importantă ideea lui A. L. Sivkov, potrivit căruia „un indiciu complex al eficienței activității parlamentare poate fi doar starea generală a legislației, caracterul sistemic al acesteia, calitatea reglementării juridice a relațiilor sociale, corespunderea legilor scopurilor prestabilite la adoptarea lor, luarea în considerație a organizării statului, acțiunea mecanismelor de prevenire și înlăturare a coliziunilor juridice.” [8, p. 54]

Un indiciu la fel de important al calității procesului legislativ este profesionalismul cadrelor din aparatul parlamentului. Sub acest aspect, anume acțiunile profesionale, calificate, coordonate și sincronizate ale tuturor structurilor implicate în procesul dat constituie o garanție a eficienței activității parlamentare.

Prezintă un anumit interes și ideea, potrivit căreia eficiența activității parlamentare poate fi apreciată prin prisma opiniei publice, a modului în care actele politice și juridice concrete ale parlamentului reflectă interesele societății. [6, p. 164]

Prin urmare, un rol important în funcționarea eficientă a parlamentului revine încrederii manifestate din partea cetățenilor, care depinde substanțial de faptul dacă acesta justifică așteptările diferitelor grupuri sociale. În caz contrar, activitatea acestei autorități devine mai dificilă [2, p. 57-64].

Concluzia care se impune în rezultatul celor expuse este că există destule repere și criterii în baza cărora poate fi evaluată și apreciată eficiența activității parlamentare. Cu regret, acest subiect nu se bucură de atenția cuvenită în arealul științific autohton, cu toate că realitatea denotă o stringentă necesitate în acest sens. Utilitatea unor asemenea studii, practic, sunt de necontestat, întrucât considerăm că atât deputații trebuie să cunoască criteriile în baza cărora pot să-și evalueze activitatea desfășurată, cât și cetățenii, societatea în ansamblu, trebuie să dispună de cunoștințe profunde în materie, pentru a se orienta în labirintul complex al exercitării puterii în stat.

BIBLIOGRAFIE

1. Johnson J. K. The Role of Parliament in Government. In: WBI Working Papers, Washington D. C., 2005.
2. Вахтина М. А. Доверие к государству как фактор повышения его эффективности. В: Журнал институциональных исследований, 2011, т. 3, № 3.
3. Дуран Т. В., Костин В. А. К вопросу о понятии «эффективность» в процессе управления. В: Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право, 2011, № 15.
4. Захаров Д. О. Эффективность деятельности законодательного органа: критерии оценки. В: Государственная служба, 2012, № 5.
5. Литвинова О. С. Понятие «эффективность» и его критерии в парламентской деятельности. В: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013, № 5 (31): в 2-х ч., ч. II.
6. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. Москва: Весь мир, 2002, p. 162.
7. Оценка законов и эффективности их принятия: материалы международного семинара (г. Рязань, 16-17 декабря 2002 года)/отв. ред. Ивлиев Г. П., Ильина Я. В. Москва: Издание Государственной Думы, 2003.

8. Сивков А. Л. Государственная Дума: время перемен. В: Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2012, № 2-3.
9. Ставерн И. Этика эффективности. В: Вопросы экономики, 2009, № 12.
10. Старостин А. М. Эффективность государственного управления в контексте современных критических теорий. В: Электоральное пространство современной России. М.: РОССПЭН, 2009.
11. Финансово-кредитный энциклопедический словарь/под ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002.
12. Чепунов О. И. К вопросу об эффективности парламентской деятельности. В: Право и государство: теория и практика, 2009, № 7 (55).
13. Шабров О. Ф. Политическая власть, ее эффективность и легитимность. В: Политология: учебник / отв. ред. В. С. Комаровский. М.: РАГС, 2002.
14. Шадже А. М. Актуальные проблемы эффективности российского законодательства на современном этапе. В: Вестник адыгейского государственного университета. Серия 1: регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология, 2007, № 1.

LOCUL ȘI ROLUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN DOMENIUL FISCAL

Viorel RUSU,
magistru în drept, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Taxation area can be divided into two basic sections: i) central (state) taxes, fees and ii) local taxes and fees. This division was due to the action of constitutional principles of public service decentralization and local autonomy. Given the competences in taxation of local public administration authorities, they can be divided into two categories:

- 1) The authorities which perform fiscal policy powers;*
- 2) The authorities exercising tax administration prerogatives.*

Local Tax and Fees Collection Service within municipalities has an important role in this process.

Conform art. 132 din Constituția Republicii Moldova, impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective, iar orice alte prestări sunt interzise. [1] Astfel, domeniul fiscal poate fi divizat în două compartimente: a) impozitele și taxele centrale (de stat) și b) impozitele și taxele locale. Această divizare s-aratora și acțiunii principiilor constituționale ale descentralizării serviciilor publice și autonomiei locale.

Vorbind despre aspectele de drept comparativ în domeniul fiscalității locale, de exemplu, în România și Franța, organele legislative au procedat la modificări în legislație în direcția descentralizării administrative, deși în aspect financiar punerea în practică a noilor prevederi întâmpină dificultăți din punctul de vedere al deficienței resurselor bugetului central. [6]

Reieșind din competențele în domeniul fiscal, autoritățile administrației publice locale pot fi divizate în două categorii:

- a) autorități ce exercită atribuții de politică fiscală;
- b) autorități ce exercită atribuții de administrare fiscală.

La prima categorie ar putea fi atribuite consiliile locale și primarii (primăriile). Consiliul local decide punerea în aplicare și modificarea, în limitele competenței, a impozitelor și taxelor locale, a modului și a termenelor de plată a acestora, precum și acordarea de facilități pe parcursul anului bugetar. [4] De asemenea, consiliul local aprobă bugetul local, modul de utilizare a fondului de rezervă, precum și a fondurilor speciale, aprobă împrumuturile și contul de încheiere a exercițiului bugetar; operează modificări în bugetul local. El nu poate adopta decizii care implică anumite cheltuieli fără indicarea sursei de acoperire a costului realizării deciziilor respective, respectiv acumularea veniturilor din surse locale este extrem de necesară.

La rândul său, primarul asigură executarea deciziilor consiliului local, inclusiv elaborarea proiectului de buget local al unității administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar și a contului de încheiere a exercițiului bugetar și le

prezintă spre aprobare consiliului. El exercită funcția de ordonator principal de credite al satului (comunei), orașului (municipiului); verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea mijloacelor de la bugetul local și informează consiliul local despre situația existentă. [4]

Atribuțiile de administrare fiscală se exercită, în general, de organe cu atribuții de administrare fiscală cum ar fi: organele fiscale, organele vamale, serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriilor și alte organe abilitate, conform legislației. [2]

Organele cu atribuții de administrare fiscală conlucrează între ele, în procesul exercitării atribuțiilor respective, și colaborează cu alte autorități publice. În cazul efectuării unor acțiuni în baza înțelegerilor reciproce, se informează despre măsurile întreprinse și despre rezultatele lor, fac schimb de informații în scopul exercitării atribuțiilor. Legea permite ca ele să prezinte informațiile de care dispun referitor la un contribuabil concret:

a) funcționarilor fiscali și persoanelor cu funcție de răspundere ale organelor cu atribuții de administrare fiscală, în scopul îndeplinirii de către ei a atribuțiilor de serviciu;

b) autorităților administrației publice centrale și locale, în scopul îndeplinirii de către acestea a atribuțiilor;

c) instanțelor de judecată, în scopul examinării cazurilor ce țin de competența acestora;

d) organelor de drept – informația necesară în cadrul urmăririi penale și/sau privind încălcările fiscale;

e) Comisiei Electorale Centrale și Curții de Conturi, în scopul îndeplinirii funcțiilor acestea;

f) organelor fiscale ale altor țări, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

g) executorilor judecătorești, pentru executarea documentelor executorii;

h) coordonatorilor oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, pentru verificarea veniturilor solicitanților de asistență juridică garantată de stat;

i) organelor abilitate cu funcții în domeniul migrației – informația despre obiectele impozabile ale imigranților, în scopul îndeplinirii de către acestea a atribuțiilor;

j) organelor cu atribuții de aprobare a prețurilor și tarifelor, în scopul îndeplinirii de către acestea a atribuțiilor;

k) contribuabilului – informația cu caracter personal despre acesta privind obligațiile fiscale și alte plăți la bugetul public național, a căror evidență este ținută de organul fiscal;

l) mijloacelor de informare în masă – informația despre sumele de plăți achitate la bugetul public național și/sau încălcările fiscale dacă acest fapt nu este în detrimentul intereselor legale ale organelor de drept și judiciare.

Însă persoanele și autoritățile publice cu atribuții de administrare fiscală poartă răspundere, conform legislației în vigoare, pentru neasigurarea confidențialității și securității informației primite, precum și pentru utilizarea acesteia în alte scopuri decât cele stabilite.

Prevederile respective trebuie aduse în concordanță cu dispozițiile legislației fiscale privind secretul fiscal, care se consideră orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală, inclusiv informația despre contribuabil ce constituie secret comercial, cu excepția informației despre încălcarea legislației fiscale.

Conform legii, [2] Serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale, ca organ cu atribuții de administrare a impozitelor și taxelor, funcționează în cadrul primăriilor și exercită atribuții referitor la evidența contribuabililor ale căror obligații fiscale sunt calculate de serviciul respectiv, precum și evidența obligațiilor aferente anumitor impozite și taxe locale, cum ar fi:

a) întreprinderea de măsuri pentru asigurarea stingerii obligațiilor fiscale;

b) popularizarea legislației fiscale și examinarea scrisorilor, cererilor și reclamațiilor contribuabililor;

c) efectuarea controalelor fiscale;

d) asigurarea evidenței integrale și conforme a contribuabililor și a obligațiilor fiscale, cu excepția celor administrate de alte organe.

Atribuțiile privind compensarea sau restituirea sumelor plătite în plus și a sumelor care, conform legislației fiscale, urmează a fi restituite, executarea silită a obligațiilor fiscale și tragerea la răspundere pentru încălcări fiscale sunt exercitate de serviciul respectiv în comun cu organul fiscal.

Respectiv, Serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale este investit cu dreptul:¹

- de a efectua controale asupra modului în care contribuabilul respectă legislația fiscală;

- de a cere explicațiile și informațiile de rigoare asupra problemei identificate în timpul controlului;

- de a aplica majorări de întârziere (penalități);

- de a încasa în numerar impozite, taxe, majorări de întârziere (penalități) și/sau amenzi;

- să ceară și să primească gratuit de la orice persoană informații, date, documente necesare în exercitarea atribuțiilor, cu excepția informațiilor care constituie secret de stat, precum și copiile de pe ele, dacă acestea se anexează la actul de control;

- să efectueze vizite fiscale;²

- să deschidă și să examineze, să sigileze încăperile de producție, depozitele, spațiile comerciale și alte încăperi, indiferent de locul aflării lor, folosite pentru obținerea de venituri sau pentru întreținerea obiectelor impozabile, cu excepția domiciliului și a reședinței, a altor obiecte și documente;

- să aibă acces la sistemul electronic de evidență contabilă al contribuabilului;
- să solicite organelor competente din alte state informații despre activitatea contribuabililor fără acordul acestora din urmă.³

Alte drepturi prevăzute de legea fiscală, cu excepția aplicării majorării de întârziere, se exercită în comun cu organul fiscal, cum ar fi controlul autenticității datelor din documentele de evidență și din dările de seamă fiscale ale contribuabilului; ridicarea de la contribuabil a documentelor în cazurile și în modul prevăzut de legislația fiscală; constatarea încălcărilor legislației fiscale și aplicarea măsurilor prevăzute de legislație; pornirea în instanțele judecătorești competente a acțiunilor contra contribuabililor; solicitarea și verificarea lichidării încălcării legislației fiscale, aplicarea, după caz, a măsurilor de constrângere; primirea în numerar a impozitelor, taxelor, majorărilor de întârziere (penalități)⁴ și/sau amenzilor; efectuarea executării silite a obligațiilor fiscale în modul stabilit de legislația fiscală; sechestrarea, în modul stabilit, a oricărui bun, cu excepția celui care, în conformitate cu legislația fiscală și cu alte acte legislative, nu este sechestrabil.

Cât privește obligațiile Serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale, acesta este obligat:

- a) să acționeze în strictă conformitate cu Constituția Republicii Moldova, cu legislația fiscală și cu alte acte normative;
- b) să trateze cu respect și corectitudine contribuabilul, reprezentantul lui, alți participanți la raporturile fiscale;
- c) să popularizeze legislația fiscală;
- d) să informeze contribuabilul, în cazurile prevăzute de legislația fiscală sau la solicitarea acestuia, despre drepturile și obligațiile sale;
- e) să informeze contribuabilul, la cerere, despre impozitele și taxele în vigoare, despre modul și termenele lor de achitare și despre actele normative respective;
- d) în lipsa tratatului internațional care reglementează impozitarea sau include norme care reglementează impozitarea, la solicitarea scrisă a nerezidentului sau persoanei imputernicite de el (plătitorul venitului), să elibereze certificatul despre sumele veniturilor obținute în Republica Moldova și impozitele achitate (reținute);
- e) să primească și să înregistreze cereri, comunicări și alte informații despre încălcările fiscale și să le verifice, după caz;
- f) să țină evidența contribuabililor și a obligațiilor fiscale;
- g) la cererea scrisă a contribuabilului, în care se indică destinația certificatului, să elibereze, în cazurile reglementate de legislație sau la solicitarea organelor și autorităților publice abilitate legal, certificate privind lipsa sau existența restanțelor față de buget;
- h) să țină evidența contribuabililor, ale căror obligații fiscale sunt calculate de serviciul respectiv și evidența acestor obligații fiscale, inclusiv a restanțelor, să transfere la buget sumele încasate ca impozite, taxe, majorări de întârziere (penalități), amenzi, conform legislației fiscale și în modul stabilit de Guvern;
- i) să întocmească, cu concursul organului fiscal, avizele de plată ale obligațiilor fiscale, să distribuie gratuit contribuabililor formulare tipizate de dări de seamă fiscale;
- j) să remită contribuabililor, conform legislației fiscale, avizele de plată a obligațiilor fiscale, precum și deciziile emise;
- k) să execute în comun cu organul fiscal astfel de obligații cum ar fi compensarea sau perfectarea materialelor, la cererea contribuabilului, pentru restituirea sumelor plătite în plus sau a sumelor care, conform legislației fiscale, urmează a fi restituite, precum și să efectueze controale fiscale și să întocmească actele de rigoare;
- l) să prezinte lunar, cel târziu la data de 3 a fiecărei luni, în modul stabilit de Guvern, organului fiscal darea de seamă privind impozitele și taxele administrate;
- m) să execute alte obligații prevăzute expres de legislația fiscală.

În urma analizei atribuțiilor, drepturilor și obligațiilor menționate, se observă o anumită incertitudine în statutul juridic al serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale, inclusiv rolul acestuia în administrarea impozitelor și taxelor locale. Ar fi necesar de creat mecanisme care să permită asigurarea unui rol independent al serviciilor de colectare a impozitelor și taxelor locale și, doar în caz de necesitate, solicitarea de către administrația publică locală a asistenței organului fiscal în exercitarea unor atribuții complexe de administrare fiscală.

În exercitarea atribuțiilor sale Serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale nu este subiect decizional sau subiect de drept administrativ. [3] Decizia ce ține de exercitarea atribuțiilor Serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale este emisă prin dispoziția primarului sau pretorului – în cazul mun. Chișinău. În cazul atribuțiilor exercitate în comun cu organul fiscal, decizia este emisă de conducerea organului fiscal după ce s-a consultat cu primarul sau pretorul. Dacă primarul sau pretorul refuză să semneze decizia, aceasta capătă putere juridică din momentul semnării de către conducerea organului fiscal, care face înscrierea despre refuzul primarului sau pretorului, deși nu este clar unde se face asemenea înscriere, având în vedere și aspectele descentralizării administrative – impozitele și taxele locale țin de domeniul local.

Cât privește organizarea și funcționarea serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale, acestea sunt reglementate printr-un regulament, aprobat de consiliul local, în baza unui regulament-tip, aprobat de Guvern. [5] Reglementările respective, de asemenea, ar trebui să țină cont într-o măsură mai mare de principiile constituționale ale autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

Prin urmare locul și rolul autorităților administrației publice locale în domeniul fiscal nu este pe deplin consolidat în spiritul principiului autonomiei locale, adică a dreptului și capacității efective a autorităților administrației publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice cum ar fi finanțele publice locale, inclusiv asigurarea integrității competențelor.

NOTE

¹ *Nota aut.* Legislația fiscală prevede categoria de „drepturi,” deși ar fi mai corect termenul „împuterniciri.”

² Reprezintă un procedeu de asistență fiscală care constă în explicarea legislației fiscale, cu caracter consultativ, și/sau în stabilirea unor date de ordin general despre activitatea contribuabilului.

³ *Nota aut.* Această împuternicire este discutabilă în aspectul că aranjamentele internaționale în domeniul fiscal țin de competența autorităților publice centrale, respectiv, ar putea fi exercitată de serviciul respectiv în comun cu organul fiscal.

⁴ *Nota aut.* Prevederea respectivă este contradictorie în aspectul că nu este clar dacă este un drept al serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale sau este un drept exercitat în comun cu organul fiscal.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, <<http://lex.justice.md/>> (accesat la 5 aprilie 2014).
2. Codul Fiscal nr. 1163 din 24 aprilie 1997 // Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Ediție Specială din 8 februarie 2007.
3. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. *Drept administrativ. Note de curs*. Chișinău: C.E.-P. USM, 2012.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 9 martie 2007, nr. 32-35.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Privind activitatea serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriei,” nr. 998 din 20 august 2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 5 septembrie 2003, nr. 191-195.
6. Șaguna D. *Drept financiar și fiscal*. Tratat. București, 2000.

RIDICAREA MANDATULUI CONSILIERILOR LOCALI (RAIONALI) DE CĂTRE COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ

Oleg ARSENI,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

Dans cet article, le chercheur vise à étudier le problème de retrait du mandat de conseiller municipal par la Commission Électorale Centrale et d'identifier et évaluer le cadre juridique actuel en matière. En conséquence, tenant compte du statut juridique distinct de conseiller municipal il conclut que la sanction de retrait du mandat doit être exclusivement une compétence du juge, mais la Commission électorale centrale doit seulement le droit de déclarer le mandat vacant et prendre les prochaines mesures nécessaires.

Mots-clés: conseiller, mandat, retrait du mandat, la Commission électorale centrale.

Potrivit art. 5, alin. (2) din *Legea privind statutul alesului local*, [3] mandatul consilierului încetează înainte de termen în caz de:

- a) absență fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului;
- b) încălcare a Constituției, a altor legi ori interese ale colectivității locale, precum și participare la acțiunile unor organe anticonstituționale, fapt confirmat prin hotărârea definitivă a instanței de judecată;
- c) incompatibilitate a funcției;
- d) intrare în vigoare a sentinței de condamnare a acestuia;
- e) dizolvare de drept a consiliului;
- f) demisie (cu depunerea cererii de demisie);
- g) deces.

În cazurile prevăzute la lit. a), b) și d), mandatul consilierului se ridică de către consiliul respectiv, iar în cazurile prevăzute la lit. c), f) și g), mandatul consilierului se ridică de către Comisia Electorală Centrală.

Deci mandatul consilierului se ridică înainte de termen prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale în caz de incompatibilitate a funcției și demisie (la cerere). În cazul de deces al consilierului, Comisia declară vacant mandatul de consilier (art. 22, lit. u) și v) din Codul Electoral. [1])

Incompatibilitatea funcției. Inițial, considerăm important a preciza că până nu demult competența ridicării mandatului de consilier în caz de incompatibilitate a funcției revenea consiliului local și doar, din primăvara anului 2013, în urma modificării legii, aceasta a revenit Comisiei Electorale Centrale.

Conform art. 7 din *Legea privind statutul alesului local*, [3] mandatul alesului local este incompatibil cu:

- a) calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică;
- b) calitatea de funcționar public în oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat;
- c) calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei;
- d) calitatea de șef, șef-adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale).

Alin. (2) al aceluiași articol stabilește suplimentar că mandatul consilierului este incompatibil cu calitatea de consilier al unui consiliu de același nivel sau de consilier al consiliului de orice nivel din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Consilierul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate urmează să demisioneze din funcția incompatibilă cu mandatul deținut sau să depună mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității (art. 8, alin. (1) din *Legea privind statutul alesului local*).

În cazul în care consilierul nu demisionează și continuă să se afle în situație de incompatibilitate, Comisia Electorală Centrală inițiază procedura de ridicare a mandatului de consilier doar la sesizarea comisiei de către persoanele interesate, cu prezentarea actelor confirmative în acest sens.

La categoria persoanelor interesate sunt atribuite: oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat; primarul localității respective; președintele raionului; secretarul consiliului local; oricare consilier din cadrul consiliului respectiv. [4]

În baza documentelor electorale pe care le deține, Comisia Electorală Centrală decide asupra ridicării mandatului de consilier în termen de 30 de zile calendaristice de la data informării comisiei asupra situației de incompatibilitate a funcției.

În viziunea noastră, nu considerăm corectă atribuirea în competența Comisiei Electorale Centrale a dreptului de a decide asupra ridicării mandatului de consilier în caz de incompatibilitate a funcției, cel puțin, din câteva considerente:

- în primul rând, cu atribuții similare este investită Comisia Națională de Integritate, care, potrivit paragrafului 4, lit d) din Regulamentul său de activitate [5], „constată nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese și privind incompatibilitatea, sesizând organele competente în vederea tragerii persoanelor respective la răspundere disciplinară sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestora”;

- în al doilea rând, este neclar de ce în cazul primarului asupra situației de incompatibilitate se pronunță instanța de judecată (conform *Legii privind statutul alesului local* (art. 8, alin. (3)): „Primarul, în cazul când se află într-o stare de incompatibilitate prevăzută de lege, este revocat din funcție fără efectuarea unui referendum local, în baza hotărârii judecătorești definitive. Procedura de revocare este inițiată de către oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, din proprie inițiativă sau la cererea persoanelor interesate, inclusiv la sesizarea Comisiei Naționale de Integritate”), iar în cazul consilierilor – Comisia Electorală Centrală, în timp ce ambele categorii de subiecți au același statut, la concret, sunt aleși în funcție de către colectivitatea locală.

În același timp, este relevant și art. 8, alin. (2) al *Legii privind statutul alesului local*, conform căruia: „În cazul în care președintele, vicepreședintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilității, consiliul care l-a ales va decide, la ședința imediat următoare, ridicarea mandatului alesului local respectiv, iar în caz de neadoptare a deciziei în cauză, ridicarea mandatului alesului local se va decide pe cale judiciară, la inițiativa oficiului teritorial al Cancelariei de Stat sau la sesizarea Comisiei Naționale de Integritate”.

Prin urmare, dacă e să privim ridicarea mandatului de consilier în caz de incompatibilitate a funcției ca pe o măsură de răspundere, considerăm că Comisia Electorală Centrală nu trebuie să dispună de competența aplicării acesteia.

Demisia. Potrivit *Regulamentului cu privire la procedura de ridicare și validare a mandatelor de consilier*, adoptat de către Comisia Electorală Centrală, [4] în cazul demisiei pe motiv de incompatibilitate sau cu invocarea altor motive, consilierul urmează să adreseze Comisiei Electorale Centrale cererea de demisie prin intermediul consiliului local respectiv sau o depune personal, la sediul Comisiei. În primul caz, secretarul consiliului local, în termen de 15 zile, transmite Comisiei Electorale Centrale cererea de demisie, precum și documentele necesare atribuirii mandatului de consilier candidatului supleant imediat următor.

Dacă e să trasăm o paralelă cu situația din România, se poate constata că potrivit Legii nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, [2] art. 10, consilierii locali și consilierii județeni pot demisiona, anunțând în scris președintele de ședință,

respectiv - președintele consiliului județean, care ia act de aceasta. Președintele propune consiliului adoptarea unei hotărâri prin care se ia act de demisie și se declară locul vacant.

Totodată, în art. 12 sunt stabilite următoarele: „În toate situațiile de încetare a mandatului înainte de expirarea duratei normale a acestuia consiliul local sau consiliul județean, după caz, adoptă în prima ședință ordinară, la propunerea primarului, respectiv - a președintelui consiliului județean, o hotărâre prin care se ia act de situația apărută și se declară vacant locul consilierului în cauză”.

În ceea ce ne privește, nu înțelegem rostul atribuirii în competența Comisiei Electorale Centrale primirea cererilor de demisie din partea consilierilor locali, întrucât, practic, între aceste autorități nu există niciun fel de raporturi. Este destul de suficient ca consilierul să-și expună voința de a demisiona în cadrul ședinței ordinare a consiliului, în baza căreia se fie adoptată o hotărâre de constatare a mandatului vacant, cu înștiințarea ulterioară a Comisiei Electorale Centrale. Este un moment ce accentuează într-o anumită măsură independența și autonomia consiliului local.

Decesul. Decesul constituie ultimul temei în baza căruia mandatul de consilier poate fi declarat vacant. Potrivit Codului Electoral (art. 22, lit. v): [1] „În caz de deces al consilierului, secretarul consiliului local, în termen de 15 zile calendaristice, informează Comisia Electorală Centrală care declară vacant mandatul consilierului decedat. La demers se anexează copia certificatului de deces autentificată de secretarul consiliului local”.

În viziunea noastră, aceasta este unica situație în care legiuitorul a implicat corect Comisia Electorală Centrală. În celelalte două, considerăm că nu există temeiuri justificate pentru o asemenea implicare.

Argumentele, în acest sens, se conțin în însăși natura juridică a instituției „ridicării mandatului”. În general, trebuie să recunoaștem că prin esența sa „ridicarea mandatului” constituie o sancțiune aplicată pentru comiterea anumitor abateri, este ceva similar instituției „revocării din funcție”. Aceasta trebuie recunoscută ca una din modalitățile de încetare înainte de termen a mandatului de consilier (care sunt, respectiv: demisia, ridicarea mandatului și decesul). Prin urmare, când vorbim despre subiecții abilitați cu dreptul de a dispune „ridicarea mandatului”, trebuie să înțelegem că este vorba de subiecții cu drept de sancționare a consilierilor.

Bazându-ne pe aceste raționamente și luând în considerație statutul juridic distinct al consilierului local, conchidem că sancționarea acestuia prin ridicarea mandatului (în caz de comitere de abateri) trebuie să țină exclusiv de competența instanței de judecată, Comisiei Electorale Centrale revenindu-i, din acest punct de vedere, doar dreptul de a declara mandatul vacant și a lua măsurile ulterioare de rigoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul electoral al Republicii Moldova nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997.
2. Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali. Publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 912 din 7 octombrie 2004. [resurs electronic]. <http://www.cjsj.ro/date/pdfuri/legislatie/Lege393.2004.pdf>.
3. Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.
4. Regulamentul cu privire la procedura de ridicare și validare a mandatelor de consilier, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1931 din 23 aprilie 2013, modificat și completat prin hotărârea CEC nr. 1977 din 21 mai 2013. [resurs electronic]. <http://cec.md/index.php?pag=legislatie&ids=regulament&l=->.
5. Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate nr. 180 din 19.12.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-6 din 06.01.2012.

GENEZA ȘI DEZVOLTAREA ASIGURĂRILOR - COMPONENTĂ ESENȚIALĂ ÎN REALIZAREA INTERESULUI SOCIAL

Marcel RUSANOVSCI,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Studii Politice
și Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

The current study presents the genesis and development of insurance and insurance legal framework development. It analyzes how they come and how developed insurance and the role they have had in people's lives, from their inception. There were thus maritime security, followed by the first forms of life insurance, of the fire. Their progress is closely related to business development and evolution of the law.

Indiferent cât de multă grijă acordăm evitării problemelor sau protejării bunurilor noastre, nu putem fi niciodată siguri ca vom avea succes. Unele evenimente negative cauzează traume psihice și pierderi financiare semnificative. Oamenii doresc să se bucure de propriile lor locuințe, să conducă mașini, să zboare cu avionul, fără a se teme de potențialele probleme care pot apărea. Conștientizând pericolele care pot apărea, ei au încercat să se protejeze.

Rolul asigurării este acela de a oferi oamenilor securitate, altfel spus, acela de a-i ajuta pe acei câțiva care suferă o pagubă sau care sunt implicați într-un accident. Faptul că oamenii s-au confruntat cu forțele naturii fiind puși în situația de a încerca să prevină pagubele sau, atunci când acestea s-au produs, au încercat să-și unească eforturile pentru a le suporta mai ușor, a condus la apariția asigurărilor. Astfel, în formă clasică **asigurarea** este un mijloc de a acoperi o parte a riscurilor cu care se confruntă persoanele sau firmele în activitatea lor de zi cu zi sau în afaceri. [3, p. 45]

Asigurarea devine una dintre cele mai vechi invenții ale omenirii. Cel mai vechi document scris despre asigurări, cunoscut până acum, își are originea acum aproximativ 6500 de ani. Meșteșugarii tăietori de piatră din Egiptul de Jos au constituit un fond de întraajutorare, format anticipat, prin contribuția tuturor, pentru acoperirea pagubelor provocate de diverse nenorociri ce loveau membrii colectivității. [5, p. 17]

Cea dintâi asigurare obligatorie cunoscută a fost instituită de Solon, înțeleptul legislator atenian (640-558 î.e.n.), care a obligat societățile politice și meșteșugărești să constituie un fond comun, alimentat prin cotizații lunare, care să repare prejudiciile apărute în interiorul grupului.

Primele forme de asigurare după părerea savanților, [8, p. 8] se întâlnesc cu două milenii înaintea erei noastre în legile lui Hammurabi, care prevedea încheierea unor înțelegeri între participanții la caravana comercială cu privire la aceea ca să suporte colaborând unul dintre ei în drum de pe urma atacurilor tâlhărești, jafurilor, furturilor etc. Inițial, acesta avea forma unei practici care semăna cu instituția pariului, unde comercianții erau încurajați să-și asume riscuri în comerț prin împrumuturi care erau returnate cu dobânzi, evident, numai după ce bunurile încărcate în caravană ajungeau la destinație. Totodată, o formă incipientă a asigurării prevedea că proprietarii de corăbii trebuiau să se înțeleagă între ei pentru ca acela care își pierde corabia să primească alta în loc. În cazul în care s-a pierdut din greșeala proprietarului, tovarășii lui erau obligați să-i dea alta în loc, în schimb dacă nu s-a pierdut din greșeala lui, el avea dreptul la compensație. [6, p. 9] Această perioadă în dezvoltarea asigurărilor a durat până în a. 550 î.e.n., când în statul Lidian au apărut primele monede de aur. Apariția banilor metalici marchează începutul civilizației. Din momentul intrării în epoca civilizației, asigurarea capătă în mod vădit caracter sau formă bănească. Deci se susține concluzia, că asigurarea nu s-a putut organiza decât pe acea treaptă de dezvoltare a societății umane în care a apărut plusprodusul, ca sursă de creare a fondului de asigurare și banii cu funcțiile lor de mijloc de plată și de acumulare. [7, p. 4] Considerăm corect un atare punct de vedere, deoarece constituirea fondului de asigurare trebuie să asigure o adevărată protecție financiară, iar primele de asigurare încasate vor contribui la acest scop doar dacă sunt în formă bănească.

În Grecia Antică era creat un fond comun de protecție a meșteșugarilor împotriva eventualelor daune suferite de către aceștia. În sec. V î. Hr. au fost organizate eteriile, corporațiile în care o parte a activității consta în asigurarea securității membrilor sau familiilor acestora în caz de deces, boală sau incendii. [7, p. 3]

Spre deosebire de alte popoare, în Roma Antică s-a dezvoltat preponderent asigurarea reciprocă în cadrul diverselor uniuni profesionale, colegii, fondate pe baza unui statut. Conform regulilor stabilite, fiecare membru ce adera la colegiu, era obligat să depună o plată de intrare, iar apoi să achite lunar o primă anuită. În cazul decesului membrului acestui colegiu, din fondul acumulat, se achita o sumă necesară pentru înmormântare. E interesant de menționat, că în statutul colegiului Lanuvian erau stipulate temeiurile de refuz de plata sumei asigurate, la care se atribuiau sinuciderea și neachitarea primelor la termenele convenite. [11, p. 4]

Datorită evoluției dreptului roman, în Roma antică a apărut primul contract de asigurare, care se numea *contract de împrumut*. Era vorba de un împrumut care acoperea sau garanta un transport de mărfuri cu destinație îndepărtată. Dacă mărfurile nu ajungeau la destinație în bune condiții, cel care garanta cu bani, pierdea definitiv dreptul de rambursare a sumei împrumutate. [7, p. 4] Primele asigurări maritime au apărut la fel în acest areal, ca rezultat al dezvoltării comerțului în bazinul mediteraneeen și mărele din jurul continentului european, fapt care a condus la apariția contractului, a poliței de asigurare maritimă, fiind modelul în baza căruia s-au dezvoltat celelalte.

Tehnicile asigurării au apărut în civilizațiile din Asia și Orientul Mijlociu Islamic, dar și în Europa Medievală. În Evul Mediu în statele vest-europene au apărut primele bresle de asigurare a comercianților și a meșteșugarilor. La sfârșitul sec. XV, când europenii au început să călătorească tot mai mult în Asia și America, călătorii, care, ulterior, au condus la așa-numita „revoluție comercială” (predecesoarea „revoluției industriale”), conceptele de „risc” și „fond comun”, s-au contopit în unul comun. Dacă de exemplu, o flotilă de corăbii reușea să ajungă din Europa în Indonezia, să facă comerț acolo și să se întoarcă încărcate de mărfuri exotice, exista riscul că nu toate corăbiile se vor întoarce. De aceea, oamenii care investeau în construcția acestor corăbii au ales două modalități de a repartiza între ei în mod proporțional riscurile, pentru ca anume corabia în care au investit să nu fie cea pierdută.

Prima modalitate consta în crearea unei întreprinderi comune, prin intermediul căreia investitorii investeau bani în câteva corăbii cu încărcătură comună, repartizând între ei riscurile pierderilor și veniturile ce puteau să se formeze. A doua modalitate era asigurarea, un sistem, prin care proprietarul corăbiei sau al mărfii oferea o anumită sumă de bani unor oameni, care erau de acord să compenseze pierderile în cazul în care corabia va naufraga.

Astfel, un grup de oameni sau companii colectau prime de bani (premium) în schimbul promisiunii de a plăti o despăgubire (indemnity) proprietarului corăbiei în cazul pierii acesteia. Acești asigurători creau un fond comun și ofereau promisiunea de a-l utiliza, de a achita despăgubiri celor asigurați, la survenirea riscului.

La etapele incipiente ale acestui proces, dacă se producea un caz asigurat, asigurătorul era nevoit să vândă o anumită proprietate (sau să scoată bani de pe contul în bancă) și să achite despăgubirile asiguratului. Acest principiu, apropo, e folosit până în prezent de Corporația Lloyd. [10]

Odată cu extinderea comerțului european, asigurarea se extinde în America de Nord și în tot restul lumii. Înainte ca o societate specializată în subscrierea de riscuri să fie constituită legal, polițele erau semnate de una dintre persoanele care subsciau riscuri din propunerea de asigurare de atunci, impunându-se și denumirea de Underwriter (subscriitor de riscuri). Prima societate britanică pe acțiuni s-a înregistrat în 1720, iar în 1735 același lucru s-a întâmplat și în America, în Charleston. Societatea de asigurare americană SC Fire Corporation a fost înregistrată la New York în 1783, iar în 1759 a fost pusă baza unei societăți de asigurare de viață în Philadelphia [8, p. 9]. Incendiul devastator care a avut loc în 1835 în New York a atras atenția asupra necesității constituirii de rezerve pentru a face față unor asemenea pierderi neașteptate de mari. În acest sens, prin lege se cerea societăților de asigurare din teritoriu să constituie astfel de rezerve. [8, p. 9].

Au apărut, astfel, **asigurările maritime**, urmate de primele forme de **asigurări de viață** (secolele XV și XVI), de cele împotriva **incendiilor** (secolul XVII). Progresele acestora sunt strâns legate de dezvoltarea activității economice și evoluția dreptului.

Odată cu dezvoltarea modului de producție capitalist, ca trăsătură specifică a asigurării burgheze devine obținerea profitului. Asigurarea trece de la forma „de frăție” la cea „comercială”, transformându-se într-o activitate obișnuită de comerț. La etapa inițială a apariției societății burgheze, forma de bază era *asigurarea maritimă*. Creditorul oferea proprietarului corăbiei o sumă de bani necesară pentru organizarea expediției, cu condiția, că în cazul rezultatului pozitiv al expediției, această sumă va fi returnată împreună cu dobânda stabilită de către părți. În cazul, în care corabia și marfa vor pieri, proprietarul corăbiei era eliberat de obligația de a returna suma primită de la creditor și procentele. În sec. al XIV-lea forma notarială a împrumutului maritim, ce era destul de complicată, a fost înlocuită de polița bănească, ce era emisă de asigurător proprietarului corăbiei, ca dovadă a încheierii contractului. Prima poliță a fost emisă în Barcelona în anul 1374. Iar în anul 1468 apare Codul din Veneția al asigurărilor maritime. Apoi asigurarea maritimă se dezvoltă rapid în Anglia, unde în anul 1601 a fost adoptat primul act juridic, care a reglementat constituirea unor instanțe speciale, ce soluționau conflictele din domeniul asigurărilor maritime.

Sfera primară de aplicare a eforturilor companiilor de asigurare a fost *asigurarea de incendii*. În orașele secolului al XV-XVII-lea, majoritatea caselor erau construite din lemn și exista un risc sporit de incendiu. De aceea, orășenii erau gata să plătească o anumită sumă de bani companiilor de asigurare, care la rândul lor, le promiteau la survenirea incendiului două lucruri: primul - serviciile pompierilor (localizarea focului pentru preîntâmpinarea răspândirii acestuia asupra construcțiilor vecine) și al doilea - de a plăti persoanelor asigurate o despăgubire care ar acoperi cheltuielile necesare pentru angajarea specialiștilor care ar repara sau ar reconstrui locuința arsă.

Un loc deosebit în dezvoltarea asigurărilor o ocupă Anglia, în care în anii '80 ai sec. al XVII-lea au apărut primele societăți de asigurare în domeniul asigurării de la incendiu. Ca imbold pentru apariția acestora a servit incendiul ce a avut loc la Londra în anul 1666, în care au pierit 70 mii persoane. În aceeași perioadă apar primele societăți de asigurare în domeniul asigurărilor riscurilor maritime: Franța - în anul 1686 (Paris), Italia - în anul 1741 (Genova), Danemarca - în anul 1741 și Suedia - în anul 1750. [3, p. 20]

Paralel cu fondurile de asigurare împotriva incendiilor au fost create *fonduri de asigurare de viață*. Patria asigurărilor de viață e considerată Anglia, în care în anul 1698 a apărut pentru prima dată o organizație profesionistă, ce se ocupa cu asigurările de viață „Societe de Merciers” care primea în asigurare indivizi căsătoriți, dacă erau sănătoși, dacă nu erau marinari sau militari și dacă nu depășeau vârsta de 60 de ani. În schimbul unei sume de bani, societatea se angaja să ofere rentă anuală soției asiguratului, în cazul în care ar fi rămas văduvă. [3, p. 20] Un an mai târziu, în 1699, se mai conturează o societate care, pe baza contribuției celor 200 de membri ai săi, urmărea să ofere câte 500 de lire sterline familiei oricărui asociat, dacă acesta ar fi decedat. Odată cu evoluția, au fost înființate și alte companii în asigurările de viață, care la 1760 erau deja obligate să dispună de un nou sistem de stabilire a primelor de asigurare, pe baza unor calcule exacte și științifice. Astfel, prima anuală era determinată în funcție de vârsta persoanei asigurate, iar suma asigurată se stabilea la un capital fix, fără posibilitatea de a o micșora sau mări după plac. [3, p. 34]

Cu referire la Republica Moldova, nu putem să spunem că există unele tradiții serioase. Asigurările pe teritoriul actual al Republicii Moldova încep din anul 1871, prin existența în Basarabia a filialelor societăților de asigurare rusești. Mai putem menționa crearea în anul 1923 a societății cooperatiste de asigurare „Vulturul” la Chișinău, care însă a existat destul de puțin, trecând cu sediul la București. Aceasta a fost înființată de 25 de asociați, dintre care 2 cooperative de credit, o cooperativă de consum și 22 persoane fizice cu un capital de 5,3 mln. lei. [9, p. 105] Odată cu dezvoltarea Republicii Moldova în componența Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, activitatea și practica de asigurare a fost legată de un sistem unic de asigurare de stat sub egida GOSSTRAH-ului. Acesta reprezenta un sistem centralizat și rigid de asigurare, care de cele mai multe ori a condus la tipizarea raporturilor de asigurare și limitarea cadrului acestora, pe prim-plan fiind puse interesele statului. În cazul asigurării de stat, fondul de asigurare era format din contribuțiile

efectuate de la colhozuri, cooperative și cetățeni, fiind administrat de către o organizație specializată de asigurări. Din acest fond erau efectuate plățile pentru persoanele care, prin contribuțiile lor, au participat la formarea sa. Printr-un act oficial al organului central de stat asigurările de orice tip erau declarate monopolul statului. [11, p. 4]

Odată cu declararea Republicii Moldova ca stat suveran și independent, a fost pus începutul unei noi etape în relațiile de asigurare. A fost lichidată Direcția asigurărilor de stat de pe lângă Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, iar ca rezultat la aceasta au apărut un șir de organizații de asigurare cu capital privat, care, în consecință, a permis dezvoltarea pieței de asigurare în Republica Moldova. Astfel, este creată Compania Internațională de Asigurări „ASITO” S.A. care este prima companie de asigurări din Moldova, fiind fondată la 6 iunie 1991, în contextul demonopolizării economiei naționale, perfecționării asigurărilor personale și a bunurilor, precum și a ridicării rolului lor în dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova, a culturii deservirii și apărării intereselor asiguraților, demonopolizării și dezvoltării concepției în acest domeniu de activitate. [2]

Prin Legea cu privire la asigurări din 15.06.1993, prin „asigurare se înțelege un sistem de relații menite să protejeze interesele personale și patrimoniale ale persoanei fizice și juridice (asigurat) prin formare de fonduri bănești din contul primelor de asigurare, plătite de asigurat, în schimbul cărora asiguratorul își asumă obligația ca la producerea cazului asigurat să plătească asiguratului suma asigurată sau despăgubirea de asigurare”, [1] de aceea astăzi avem posibilitatea de a beneficia de serviciile de asigurare ale diferitelor firme, care, de regulă, asigură o concurență sănătoasă pe această piață.

În secolul al XX-lea asistăm la o perfecționare continuă a mecanismului de asigurare. Una dintre cele mai importante trăsături ce caracterizează dezvoltarea sistemului mondial de asigurări la ora actuală este globalizarea pieței mondiale de asigurări, care se prezintă printr-un proces de lichidare treptată a barierelor economice și legislative ce separau piețele de asigurări ale unor state.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la asigurări nr.1508-XII din 15.06.1993, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 5/53 din 15.09.1994.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la măsurile de perfecționare și reglementare a activității de asigurare nr. 296 din 12.06.91.
3. Constantinescu Dan Anghel. *Tratat de asigurări*. Volumul I. București: Editura Economică, 2004, p. 45.
4. Ivamy E.R.H. *General Principles of Insurance*. London: Law, 1975, p. 32.
5. Joandrea-Moga Petru Dan. *Contractul internațional de asigurare CASCO*. București: Universul Juridic, 2011, p. 17.
6. Popescu D., Macovei I. *Contractul de asigurare*. Iași: Editura Junimea, 1982, p. 9.
7. Sfredian Irina. *Contractul de asigurare de bunuri*. București: Lumina Lex, 2004, p. 3.
8. Tudor Mihaela. *Asigurarea riscurilor de transport*. București: Editura Tandem Media, 2011, p. 8.
9. Văcărel I., Bercea P. *Asigurări și reasigurări*. București: Editura Marketer și expert, 1993, pag. 105 -107.
10. Lloyd's nu este o companie de asigurări, ci o corporație în care riscurile se subscriu de către membrii individuali denumiți membrii Lloyd's. Acestora le revine răspunderea pentru riscurile subscrise și plata daunelor pe care riscurile le produc. Corporația subscria la înființare în anul 1688 doar riscuri maritime, iar spre sfârșitul sec. XIX a început să subscrie și alte riscuri. Membrii Lloyd's nu subscriu riscurile în mod direct doar prin intermediul brokeriilor acreditați de corporație. Corporația Lloyd's are doar un rol administrativ, ea oferă consultanță, informații și alte servicii (semnarea polițelor, biroul de reclamații și despăgubiri) pe care membrii săi le solicită. Piața de asigurări a Lloyd's reprezintă 80% din piața asigurărilor londoneză. Brokerii vin în clădirea din Londra a Lloyd's și târguiesc, aleg și iau un risc particular pe care ei vor să-l acopere, din piața Lloyd's și încearcă să găsească cel mai bun preț, cele mai bune termene și condiții. Vezi: Ciurel V. *Asigurări și reasigurări, abordări teoretice și practice*. București: Editura Irecson, 2000, p. 7.
11. Серебровский В. *Очерки советского страхового права*. Москва: Право и жизнь, 1925, p. 4.

DREPTUL LA VIAȚĂ ÎNTRE ACCEPȚIUNE DOCTRINARĂ ȘI REGLEMENTARE JURIDICĂ

Alexandru VASILACHI,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

Le droit à la vie est un droit controversé qui est défini différemment selon l'époque et le lieu. De manière historique, il s'agit du droit à ne pas être tué. Ce droit est à l'origine une simple réprobation générale de l'homicide. Le droit à la vie peut

dans cette définition se résumer au «Tu ne tueras point» du décalogue juif et chrétien. Cette vision a été étendue au droit à la vie en général dans la Déclaration universelle des droits de l'homme après la seconde guerre mondiale.

Par la suite, le droit à la vie a été invoqué pour protéger le citoyen contre ce qu'il considère comme «un meurtre légal», autrement dit: la peine de mort. Certains pacifistes, ont par le même raisonnement utilisé le droit à la vie pour combattre la guerre qui serait «le droit de ne tuer personne et de ne pas être tué».

Le droit à la vie est parfois invoqué pour promouvoir l'euthanasie. Il s'agit alors du «droit à une vie décente». Pour d'autres, une telle disposition reviendrait à légaliser l'eugénisme et le suicide assisté. Ce même argument est aussi utilisé contre l'euthanasie au motif que l'on ne peut choisir de tuer quelqu'un.

Le droit à la vie est aussi utilisé comme droit à naître. Le droit à naître peut servir d'argumentation pour défendre le droit à naître des filles, mais aussi pour interdire l'interruption volontaire de grossesse. Cela se base sur une approche de l'humanité débutant à la conception.

Dreptul la viață este recunoscut a fi o valoare fundamentală și prioritară a lumii contemporane, fiind promovată pe diferite canale legislative, politice, educaționale, culturale și media. Însăși viața omului este un scop în sine în toate societățile civilizate, iar recunoașterea acestui imperativ are o semnificație juridică și morală, deopotrivă, întâlnită pe întreg mapamondul.

Valoarea deosebită a dreptului la viață (implicit și a vieții) este confirmată în mod tranșant de reglementarea acestuia în cele mai importante instrumente juridice internaționale. Astfel, *Declarația Universală a Drepturilor Omului* [5] stabilește în art. 3 că „orice om are dreptul la viață, libertate și la inviolabilitatea persoanei”. *Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale* [2] consacră în art. 2 că „dreptul oricărei persoane la viață este protejat de lege. Moartea nu poate fi aplicată în mod intenționat, decât în executarea unei sentințe capitale pronunțate de către un tribunal în cazul în care infracțiunea este sancționată de lege cu această pedeapsă”, iar *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* [10] stabilește în art. 6, pct. 1 că „dreptul la viață este inerent persoanei umane. Acest drept trebuie ocrotit prin lege. Nimeni nu poate fi privat de viața sa în mod arbitrar”.

Însuși conținutul dreptului la viață nu cunoaște o abordare doctrinară unică, cercetătorii tratând destul de diferit problema dată.

Variatatea dată este generată de însăși accepțiunea noțiunii de „viață”. În sens lingvistic, termenul *viață* este înțeles drept „faptul de a fi viu [...], existență umană, petrecere a omului pe pământ [...], ceea ce este necesar pentru existența zilnică a cuiva [...] timp cuprins între nașterea și moartea cuiva”. [7]

În același timp, noțiunea de viață are mai multe sensuri și din punct de vedere juridic. El presupune dreptul la viață în sens biologic – printre altele, dreptul și aptitudinea de a supraviețui – și, într-un sens mai larg, dreptul la protecția contra condițiilor inumane de trai. [11, p. 147]

Într-un context generalizat, dreptul la viață cuprinde în structura sa totalitatea celorlalte drepturi, dar și îndatoriri recunoscute omului.

Uneori dreptul la viață este înfățișat ca având două dimensiuni: un conținut minimal și un conținut maximal. [9, p. 26]

Stricto sensu, dreptul la viață protejează ființa umană contra atingerilor aduse integrității sale corporale din partea unei alte persoane, fiind deci, în principal, o interdicție de a ucide o altă ființă. Lato sensu, dreptul la viață reprezintă o expresie care desemnează ansamblul drepturilor care sunt atribuite ființelor vii, în general, și oamenilor, în particular.

Atingerile aduse dreptului la viață pot privi acțiunile prin care se pune capăt vieții, moartea – concepută într-un sens general: pedeapsa cu moartea, întreruperea voluntară a sarcinii, eutanasierea, eugenismul, războiul și sinuciderea. [8]

Unii cercetători susțin că dreptul la viață presupune simpla facultate a individului de a trăi în sens fizic. Acest drept implică existența unei obligații corelative a tuturor celorlalți indivizi de a nu aduce atingere existenței fizice a persoanei. Totodată, autorităților publice le revine obligația de a nu aduce sub nicio motiv atingere vieții persoanei, aceasta fiind rațiunea care condiționează și chiar interzice pedeapsa cu moartea. [6, p. 87] Într-o asemenea manieră este interpretat dreptul la viață consacrat de Constituția Republicii Moldova. [3, p. 58-62]

O idee distinctă expune A. M. Zaițeva, în viziunea căreia dreptul la viață nu se reduce doar la existența fiziologică a omului, dar presupune **dreptul de a fi om**. Viața omului dispune de o structură deosebit de complexă și cuprinde:

- viața fizică, adică însăși funcționarea organismului omului;
- viața socială, adică totalitatea relațiilor sociale în care se manifestă omul (în cadrul familiei, colectivului de muncă, stat etc.);
- viața interioară, lumea interioară a omului, ca rezultat al activității conștiinței și inconștiinței omului.

Respectiv, dreptul la viață reprezintă un fenomen complex, cu o structură complexă formată din: dreptul la existența fizică a omului, dreptul la o viață decentă și dreptul la dezvoltarea spirituală liberă. În baza acestor momente, cercetătoarea formulează următoarea definiție a dreptului la viață: dreptul natural subiectiv al omului ca ființă biosociospirituală la autorealizare, recunoscut și garantat de către stat. [13, p. 8]

Într-o altă opinie, dreptul la viață implică două aspecte. Dreptul la viață în sens obiectiv – principiu de interacțiune dintre om, societate și stat, grație căruia omul devine subiect central al politicii statului. Dreptul la viață ca principiu implică largi obligații ale statului în vederea păstrării vieții fiecărui om și a individualității fiecăruia.

Al doilea aspect cuprinde însuși conținutul dreptului constituțional subiectiv, în cadrul căruia nu se protejează nici calitatea vieții și nici însăși viața. Dreptul subiectiv nu constituie temei pentru apariția vieții și presupune existența, în primul rând, a unui mecanism juridic de protecție anume a dreptului la viață, în al doilea rând, a unui mecanism eficient de investigare a fiecărui caz de încetare a vieții și stabilirea răspunderii pentru lipsirea ilegală de viață. O asemenea înțelegere, susține G. B. Romanovski, reduce cele mai sensibile manifestări ale dreptului la viață, cum ar fi reglementarea activității reproductive, atitudinea față de sinucidere, eutanasia și alte probleme. [16, p. 12]

Așadar, tot mai mulți cercetători consideră că dreptul la viață nu poate fi privit doar ca un drept al omului la existență biologică. Clonarea, experimentele genetice, cunoașterea vieții cu ajutorul fizicii cuantice, transplantologia – sunt doar câteva probleme care au tangență cu conținutul dreptului la viață. Prin urmare, obligația statului în cadrul acestui drept nu poate fi redusă doar la abrogarea pedepsei cu moartea, moment ce poate fi observat în majoritatea constituțiilor din lume [14, p. 2] inclusiv în Constituția Republicii Moldova. [3, p. 62]

În contextul cercetării noastre, este relevantă definiția formulată de către cercetătoarea N. A. Belobraghina, în viziunea căreia dreptul la viață este un drept natural al omului care cuprinde inviolabilitatea vieții și libertatea de a dispune de propria viață, care presupune posibilitatea de a pune voluntar viața în pericol în lipsa intenției de a provoca moartea și în condiții de realizare a acestui drept, fără a pune în pericol viața altor persoane. [12, p. 10] O asemenea accepțiune a dreptului la viață considerăm că delimitează destul de clar această valoare fundamentală față de celelalte drepturi ale omului.

În finalul demersului, ținem să precizăm că Constituția Republicii Moldova stipulează următoarele în art. 24, alin. (1): „Statul garantează fiecărui om dreptul la viață ...” [1] Din câte se poate observa, este o accepțiune restrânsă a dreptului la viață, soluția respectivă fiind considerată cea mai eficientă din punct de vedere juridic. [4, p. 48] Cu toate acestea însă merită atenție formula în care este consacrat acest drept, care, potrivit unor cercetători, nu este una reușită, deoarece nu este clar cum statul urmează să îndeplinească această obligație. [15, p. 77]

Susținând aceste afirmații, considerăm justificată și necesară propunerea prof. Gh. Costachi [3, p. 63] de a modifica dispozițiile constituționale menționate și redactarea lor în următoarea formulă: „*Fiecare persoană dispune de dreptul inalienabil la viață. Nimeni nu poate fi lipsit de viață în mod arbitrar. Statul este obligat să protejeze și să apere viața fiecărui om.*” O asemenea măsură este necesară nu doar pentru accentuarea valorii deosebite a vieții fiecărui om pentru stat și societate, dar și pentru asumarea unui angajament concret de către acești subiecți de a proteja și a apăra dreptul la viață al fiecărui membru al societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.1994, nr. 1.
2. 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, 21.08.1997, nr. 54-55/502.
3. Costachi Gh. Conținutul dreptului la viață și consacrarea acestuia în Constituția Republicii Moldova. În: „5 ani de la crearea Mecanismului Național de Prevenire a Torturii în Republica Moldova”, Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: S.n., 2013.
4. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale: sistemul de garanții. Chișinău: TISH, 2005.
5. Declarația Universală a Drepturilor Omului. Adoptată de Adunarea Generală a Organizația Națiunilor Unite prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”. Chișinău., 1998.
6. Dogaru I., Claudiu Dănișor I. Drepturile omului și libertățile publice. Chișinău: Editura Zamolxe, 1998.
7. <http://dexonline.ro/definitie/viața>.
8. Năstase C. Dimensiuni și implicații juridice ale dreptului la viață. [resurs electronică] <http://fs.legaladviser.ro/717fd28776ccc9ecc6eba70834875e99.pdf>.
9. Nicolae P. Considerații teoretice referitoare la dreptul la viață și la integritatea fizică și psihică, în revista „Dreptul”, anul XIV, Seria III-a nr.5/2003.
10. Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
11. Rebof Lars Adam The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement. Kluwer Law International, The Hague, 1999.
12. Белобрагина Н. А. Право на жизнь: конституционно-правовой механизм обеспечения и защиты. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2012.

13. Зайцева А. М. Жизнь человека как объект конституционно-правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2009.
14. Полякова Т. И. Право на жизнь как личное неимущественное право. В: «Современное право», 2008, № 9(1).
15. Романовский Г. Б. Право на жизнь: Юридическая норма и доктрина. В: Университетські наукові записки, 2006, №2 (18).
16. Романовский Г. Б. Теоретические проблемы права человека на жизнь: конституционно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2006.

ÎNDATORIRILE FUNDAMENTALE CA ELEMENT AL STATUTULUI JURIDIC AL PERSOANEI

Octavian MARIAN,
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SOMMAIRE

Dans la présente article l'auteur vise à étudier la question des obligations fondamentales de l'homme comme un élément du statut juridique de la personne. En conclusion, il est souligné que les obligations fondamentales est un élément indispensable du statut juridique de la personne. En leur absence cesse la raison des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Ces obligations sont importantes et nécessaires à la fois pour la personne pour équilibrer et harmoniser ses relations avec l'Etat et les autres personnes, et pour l'Etat, depuis la réalisation des obligations fondamentales par le tout citoyen dépend la puissance de l'État, de la cohésion interne, la stabilité, la fonctionnalité et la réalisation des intérêts généraux de la société.

Mots-clés: *constitution, citoyen, droits et libertés fondamentaux, obligations fondamentales.*

În majoritatea lucrărilor științifice consacrate statutului juridic al persoanei (dacă nu chiar în toate), pe lângă drepturile și libertățile omului, ca element important al acestora, sunt recunoscute și obligațiile (sau îndatoririle).

Orientându-ne atenția spre statutul juridico-constituțional al persoanei (întrucât este temelia tuturor celorlalte categorii de statute juridice), trebuie precizat că în componența sa intră atât drepturile și libertățile *fundamentale* (*constituționale*) ale omului și cetățeanului, cât și îndatoririle *fundamentale* ale acestuia.

În acest sens, este destul de relevant Titlul II din Constituția Republicii Moldova consacrat „drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale”, [2] ceea ce înseamnă că Legea Supremă le-a acordat o atenție egală. [3, p. 222] De aici poate fi dedusă și legătura strânsă dintre drepturi, libertăți și îndatoriri ca elemente ale statutului juridic al persoanei.

Înainte de a ne pronunța asupra corelației dintre drepturi și îndatoriri, considerăm binevenit a reitiera că sub aspect istoric, strânsa interdependență dintre acestea nu a fost subliniată din primul moment al recunoașterii ideii că indivizii se bucură de anumite drepturi fundamentale opozabile statului. Astfel că nici declarațiile americane de drepturi, nici Declarația Franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului (1789) nu conțin prevederi referitoare la îndatoririle cetățenilor, deoarece la acel moment, în centrul luptei pentru răsturnarea regimului feudal, se afla intenția de a li se recunoaște indivizilor cât mai multe drepturi, aluziile la îndatoriri fiind nedorite. Abia după ce s-a conturat pe deplin ideea că nu pot exista drepturi fundamentale fără obligații corespunzătoare, în Constituția Franței din 1795 a apărut o declarație având ca obiect astfel de obligații, urmând ca în Constituția din 1848 să se proclame expres un șir de îndatoriri cetățenești cu caracter fundamental. În consecință, majoritatea constituțiilor democratice au consacrat un minimum de obligații fundamentale, dezvoltate în subsidiar prin reglementări speciale. [4, p. 293]

Totodată, o asemenea tendință poate fi atestată și în cazul actelor internaționale, în care pe lângă drepturile și libertățile fundamentale ale omului au fost consacrate îndatoririle acestuia față de societate și de semenii săi. Bunăoară, *Declarația Universală a Drepturilor Omului* [5] stabilește în art. 29, alin. (1): „Individul are îndatoriri față de colectivitate, numai în cadrul acesteia fiind posibilă dezvoltarea liberă și deplină a personalității sale”. La rândul lor, *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* [7] și *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*

[8] recunosc, în preambul: „Individul are îndatoriri față de semenii săi și față de colectivitatea căreia îi aparține și este dator a se strădui să promoveze și să respecte drepturile recunoscute”.

Prin urmare, se poate conchide că atât la nivel național, cât și internațional îndatoririle fundamentale ale persoanei au fost recunoscute ca element indispensabil statutului juridic al acesteia.

Indiscutabil, caracterul corelativ al îndatoririlor față de drepturi este pe deplin justificat. Nicio persoană fizică sau juridică nu se poate prevala numai de drepturi, fără a-și asuma îndatoririle corespunzătoare.

Îndatorirea este o măsură de conduită corespunzătoare. Omul trebuie să se conducă de anumite reguli, cărora li se supune pentru ca, în exercitarea drepturilor și libertăților sale, să nu aducă prejudiciu celorlalți oameni și să nu facă imposibilă conviețuirea socială normală. Există un principiu universal al ordinii de drept, care constă în logica *nu există drepturi fără obligații*. Acest principiu este aplicabil drepturilor și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor. [4, p. 293-294]

Din perspectiva dată, în literatura de specialitate se vorbește chiar de principiul unității dintre drepturi și îndatoriri (obligații). [11, p. 106] Mai mult, legătura indisolubilă dintre drepturi și obligații constituie o trăsătură indispensabilă libertății persoanei. În acest sens, N. I. Matuzov susține că „noi suntem liberi deoarece avem obligații unii față de alții. Drepturile și posibilitățile constituționale oferite cetățenilor de către Legea Supremă pot fi realizate doar cu condiția executării de către ei a obligațiilor lor. Fără aceasta democrația, suveranitatea poporului, participarea la viața politică și socială este imposibilă”. [10, p. 174]

Potrivit cercetătorilor T. Cârnaț și M. Cârnaț, drepturile subiective nu pot fi exercitate fără a fi corelate cu unele obligații juridice, deoarece aceste două componente alcătuiesc conținutul oricărui raport juridic. Pornind de la aceste considerente pur teoretice, aceștia constată că îndatoririle fundamentale sunt corelative drepturilor și libertăților fundamentale. Îndeplinirea îndatoririlor fundamentale formează în același timp mijlocul prin care se realizează drepturile subiective, prin care oamenii contribuie la realizarea scopului și sarcinilor societății în ansamblu. [1, p. 47]

Privind în ansamblu, unii cercetători români susțin că existența îndatoririlor fundamentale se impune deoarece este de neconceput ca membrii unei colectivități umane să nu aibă alături de drepturi și anumite îndatoriri, anumite obligații față de societatea în care trăiesc. Îndatoririle fundamentale mobilizează oamenii în realizarea scopurilor societății, constituind, în același timp, garanția, printre alte garanții, că drepturile fundamentale se pot realiza efectiv. [6, p. 164]

În literatura de specialitate, necesitatea consacrării îndatoririlor fundamentale este explicată din câteva perspective. În primul rând, în scopul asigurării ca cetățenii să se bucure efectiv de drepturile prevăzute de Constituție și de legi, este necesar să se instituie în sarcina acestora un număr de îndatoriri elementare destinate să apere statul ca garant al ordinii de drept. [1, p. 46]

Deci din această perspectivă, beneficiar al îndatoririlor fundamentale ale persoanei este statul. În acest sens, se susține că după cum drepturile și libertățile sunt esențiale pentru individ, tot așa și îndatoririle fundamentale sunt esențiale pentru stat. Acesta ar fi redus la o abstracție dacă cetățenii săi nu i-ar oferi, prin asumarea conștientă a îndatoririlor fundamentale, instrumentele necesare conservării și dezvoltării lui. Bazându-se pe cetățenii săi, statul se întărește continuu, garantând drepturile și libertățile cetățenești proclamate în Constituție. [3, p. 222]

Pe de altă parte, este bine cunoscut că drepturile cetățenești sunt un produs al mediului social și de aceea ele trebuie exercitate în așa fel încât să nu aducă atingere drepturilor și libertăților celorlalți indivizi aflați pe teritoriul statului. Și din acest motiv stipularea drepturilor fundamentale cetățenești se cere a fi însoțită de stabilirea unor obligații fundamentale. [1, p. 46]

Deci, statul nu este unicul beneficiar al respectării îndatoririlor, deoarece respectarea de către cetățeni a îndatoririlor lor fundamentale permite statului să acționeze în vederea îndeplinirii și dezvoltării interesului general al societății. Astfel, în ultimă instanță, cetățenii sunt beneficiarii respectării îndatoririlor. Mai mult, în unele cazuri, cetățenii sunt beneficiarii direcți ai respectării unor anumite îndatoriri fundamentale, mijlocirea statului fiind inutilă. Este cazul îndatoririi cetățeanului de a respecta drepturile și interesele legitime ale celorlalți cetățeni (art. 55, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova).

Odată fiind stabilită interdependența dintre drepturile fundamentale și îndatoririle fundamentale, pentru înțelegerea esenței ultimelor este necesar a preciza care sunt trăsăturile ce caracterizează îndatoririle fundamentale ale omului.

În literatura de specialitate de la noi sunt identificate două trăsături de bază ale îndatoririlor fundamentale: [4, p. 294; 1, p. 48]

- sunt îndatoriri cu caracter fundamental, esențial sau vital pentru existența statului, asigurarea ordinii de drept, a ordinii sociale și politice;

- sunt înscrise în Constituție, de aceea orice alte obligații legale ale cetățeanului nu întrunesc caracterul fundamental ce le-ar permite să fie incluse în Legea Supremă.

În doctrina românească atestăm o dezvoltare a acestor trăsături. Astfel, cercetătorii I. Muraru și S. Tănăsescu susțin următoarele: [6, p. 165]

- în primul rând, îndatorirea fundamentală a cetățeanului este o *obligatie* și nu o îndrituire așa cum este dreptul fundamental;

- în al doilea rând, ea presupune din partea cetățeanului îndeplinirea unor *cerințe* determinate de sarcinile și scopurile societății;

- în al treilea rând, îndatoririle fundamentale sunt expres formulate în Constituție. Sub acest aspect, îndatoririle fundamentale sunt acele obligații cărora societatea, la un anumit moment, le atribuie o valoare mai mare, valoare ce se reflectă în regimul juridic special ce li se atribuie. Altfel spus, din noianul de obligații pe care le poate avea un cetățean, în multitudinea de raporturi juridice, inclusiv cele constituționale, în care intră, numai unele au valoare de îndatoriri fundamentale. Căpătând această valoare, ele sunt înscrise ca atare în constituție.

În fine, îndatoririle fundamentale sunt asigurate în realizarea lor prin convingere sau la nevoie prin forța de constrângere a statului, căci ele sunt veritabile obligații juridice.

În baza acestor trăsături de bază, cercetătorii definesc îndatoririle fundamentale ca fiind acele obligații ale cetățenilor, considerate esențiale de către popor pentru realizarea intereselor generale, înscrise în Constituție și asigurate în realizarea lor prin convingere sau, la nevoie, prin forța de constrângere a statului. [6, p. 165]

În virtutea importanței deosebite a îndatoririlor fundamentale, în literatura de specialitate se operează cu o clasificare a acestora. Astfel, I.V. Veghera identifică trei categorii principale de obligații constituționale (îndatoriri fundamentale) în funcție de subiecții cărora le revin: [9, p. 127]

- obligații constituționale ale omului și cetățeanului ca element al statutului juridic al persoanei;

- obligațiile constituționale ale statului, autorităților publice, ale reprezentanților acestora și ale subiecților investiți cu prerogative de putere;

- obligațiile constituționale ale diferitelor formațiuni obștești (asociații obștești, partide politice, uniuni profesionale, organizații religioase etc.).

Fiecare dintre aceste trei categorii de obligații constituționale dispune de specificul său exprimat prin conținut, cercul subiecților cărora le revin, cadrul juridic de reglementare, mecanismul de realizare.

În viziunea noastră, cercetătoarea are perfectă dreptate, întrucât Legea Supremă a statului stabilește anumite obligații nu doar în sarcina cetățenilor/indivizilor, ci, inevitabil, și în sarcina asociațiilor acestora, și mai ales în sarcina statului, a autorităților publice și a funcționarilor publici, chiar dacă nu sunt rezervate compartimente speciale în textul constituțional. Aceste obligații pot fi deduse, în marea lor parte, din interpretarea normelor constituționale.

Dar privind problema prin prisma statutului juridic al persoanei, considerăm că au dreptate și cercetătorii autohtoni care recunosc că legiuitorul Republicii Moldova a prevăzut două categorii de destinatari ai îndatoririlor fundamentale: cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii aflați în Moldova. Potrivit Constituției, cetățenilor moldoveni li se rezervă, în exclusivitate, îndatoriri specifice, cum ar fi: devotamentul față de țară, îndeplinirea cu bună-credință a funcțiilor publice încredințate, apărarea țării, contribuții la cheltuielile publice. Alte îndatoriri fundamentale angajează deopotrivă cetățenii moldoveni, cetățenii străini și apatrizii aflați pe teritoriul statului. Astfel, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, exercitarea cu bună-credință a drepturilor și libertăților constituționale sunt îndatoriri generale obligatorii [1, p. 74] pentru toți.

În concluzie, subliniem o dată în plus că îndatoririle fundamentale constituie un element indispensabil statutului juridic al persoanei, în lipsa căruia se pierde însuși rostul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului. Aceste îndatoriri sunt importante și necesare atât pentru persoană pentru a-și echilibra și armoniza relațiile sale cu statul și semenii săi, cât și pentru stat, întrucât de realizarea îndatoririlor fundamentale de către fiecare cetățean depinde puterea statului, coeziunea internă, stabilitatea, funcționalitatea sa și realizarea intereselor generale ale societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Cârnaț T., Cârnaț M. *Protecția juridică a drepturilor omului*. Chișinău: Reclama, 2006.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1 (cu modificări și completări până la 14.07.2006).
3. Constituția Republicii Moldova: Comentariu. Chișinău, ARC, 2012.
4. Creangă I., Gurin C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții*. Chișinău: TISH, 2005.
5. Declarația Universală a Drepturilor Omului. Adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, Chișinău, 1998.
6. Muraru I., Tănăsescu S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a IX-a. București: Lumina Lex, 2001.
7. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
8. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York. În vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993. Publicat în ediția oficială „Tratate internaționale”. Chișinău, 1998, vol 1.

9. Верепа И. В. Институт конституционных обязанностей в ценностной системе основного закона Республики Беларусь: роль, содержание и проблемы реализации. В: Вестник Полоцкого государственного университета, серия D, 2013, № 5.
10. Матузов Н. И. Правовая система и личность, Саратов, 1987.
11. Петелина И. В. Институт прав и обязанностей граждан в российской правовой системе. В: Право и образование, 2001, № 4.

ЗАЩИТА И ОХРАНА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: СОДЕРЖАНИЕ И СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Андрей НЯГУ,
*преподаватель Института истории государства и права
Приднестровского государственного университета им. Т. Г. Шевченко*

SUMMARY

The study includes an analysis of protection and defense of human rights to clarify the concepts of „protection” and „defense” and to establish the relationship between them. Emphasizes that in the law concept of „protection” is used primarily to refer to both preventive and remedial measures (eg, social security, protection of motherhood and childhood, labor protection, etc.). „Defense” is used only in relation to health, property and environment of monuments of history and culture and designates preventive measures.

Keywords: human rights, protection, defense.

Общепризнанно, что право выполняет две основные функции: регулятивную и охранительную. Охранительная функция права и в науке, и в законодательстве определяется через такие смежные категории, как «охрана прав» и «защита прав». [23, с. 123-125]

Если обратиться к этимологическому значению понятия «защита», то мы увидим, что речь идет об охране и защите обиженного. В словаре русского языка сказано: «Защитить... охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности. Защита обиженного...», [18, с. 228] т.е. защита определяется через понятие охраны.

До недавнего времени этот термин чаще использовался для обозначения одной из основных уголовно-процессуальных функций. [10] В частности, Советский энциклопедический словарь поясняет, что понятие «защита (судебная) – это совокупность процессуальных действий...». [25, с. 455]

Соответственно, в науке, наряду с термином «защита», широко распространено употребление термина «охрана». Исследователи в некоторых случаях наделяют их одинаковым содержанием, в других «защита» характеризуется как более узкое или, наоборот, более широкое понятие по отношению к «охране», в ряде случаев «охрана» и «защита» наделяются различным содержанием. [9, с. 1]

Поверхностный анализ норм конституционного права приводит к мнению о том, что законодатель употребляет понятия «охрана» и «защита» в качестве синонимов, для обозначения деятельности, которая состоит в обеспечении и реализации прав и свобод личности. Такая точка зрения является достаточно распространенной (А. В. Чурилов и В. З. Гушин, [26] К. Д. Шаймарданов, [28] В. И. Крусс, [13] Н. А. Боброва и Т. Д. Жражевская, [3] А. А. Белкин). [2] Представляется невозможным согласиться с указанной точкой зрения. При более внимательном исследовании становится очевидным, что законодатель использует понятия «охрана» и «защита» не как тождественные. В частности, в законодательстве употребляется только термин «судебная защита» и никогда «судебная охрана». [9, с. 1]

Согласно другой точки зрения, защита входит в содержание охраны, является ее частным случаем (Н. И. Матузов, [15] О. О. Миронов и В. П. Парфенов, [17] А. Н. Межецкий). [16].

В этом смысле А. А. Рябов отмечает, что «защиту... необходимо рассматривать как более узкую, специфическую сферу охранительной деятельности компетентных органов государства, как реакцию на определенные правонарушения». [21, с. 53] Охрана же, по его мнению, представляет собой «деятельность компетентных государственных органов и общественных организаций, осуществляемую на основе специальных материальных и процессуальных норм, направленную на предупреждение, пресечение

нарушений данного права, восстановление его, а в необходимых случаях – реализацию мер юридической ответственности». [21, с. 63]

В свою очередь В. Д. Адаменко утверждает, что «защита всегда будет составной частью охраны, ибо под защитой понимается противоборство чему-либо четко определенному и действительно нарушенному...» [1, с. 105]

Заслуживает внимания и мнение А. С. Шевченко, который, идентично понимая соотношение охраны и защиты прав человека, приходит к выводу, что охрана – более широкая по сравнению с защитой категория, поскольку она представлена как регулятивными, так и охранительными нормами, а защита – только охранительными. [29, с. 99]

З. В. Макарова, наоборот, считает, что понятие защиты является понятием, включающим в себя охрану прав и свобод, оборону от посягательств на эти права и свободы, безопасность человека и гражданина и юридическую помощь. Защита прав, по ее мнению, предполагает недопущение и предупреждение их нарушения, а в случае нарушения прав – их восстановление и возмещение причиненного вреда. [14, с. 220]

Того же мнения и И. А. Дурнова, согласно которой защита прав человека – это система способов и средств нормальной реализации этих прав, предупреждения, пресечения и выявления их нарушений, а также восстановления их действия и привлечения виновных к ответственности. Охрана прав – это составная часть защиты, направленная на недопущения нарушений прав человека. [9, с. 3]

Ряд авторов разграничивают данные понятия, определяя охрану как систему способов и средств обеспечения, а защиту как активные действия уполномоченных лиц (Н. В. Витрук, [6] А. В. Гошуляк, [8] Г. С. Решетникова). [20]

Другого мнения В. М. Савицкий, который отмечает, что «правоохрана как понятие работает лишь тогда, когда означает инициативные, побудительные, значительные действия по обнаружению, выявлению, пресечению нарушений норм права (законов), т. е. то, чем призваны по долгу службы... заниматься оперативно-розыскные структуры, органы дознания, предварительного следствия... и т. п.». Иначе говоря, охране присуще властное начало, что для защиты совершенно не обязательно – реализация правовой защиты, с точки зрения конституционных норм, не есть процесс осуществляемый исключительно на уровне государственных органов. [22, с. 68]

Распространенным в науке конституционного права является подход, в результате которого разграничивается охрана, как совокупность способов по обеспечению нормальной реализации норм или прав, и защита, как меры, осуществляемые в результате посягательства или нарушения (Н. А. Богданова, [4] В. Н. Бутылин, [5] Н. М. Колосова, [11] И. Н. Гальвина [7]).

Например, В. Н. Бутылин, понимает под «охраной» взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на предупреждение нарушений прав, устранение причин, их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод. Под защитой же он понимает принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права. [5]

При использовании терминов «охрана» и «защита» большинство ученых исходит из предельно широкого их понимания. Охрана (права, совокупности прав и т. п.) заключается в предупреждении любого возможного нарушения, контроля над соблюдением и готовности реагировать на возможное нарушение, иными словами – в поддержании состояния беспрепятственного осуществления. Защита же (в используемом здесь широком смысле слова) подразумевает деятельность, осуществляемую при посягательстве на право, его ограничении или возникновении реальной угрозы его нарушения. [27, с. 72] Таким образом, с точки зрения теории права, защита представляет собой определенную реакцию на наступление какого-либо события или явления.

Удачно заметил по поводу прав личности Н. И. Матузов: «Охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются». [15, с. 131]

Думается, что одно из наиболее удачных определений мы находим у В. А. Азарова и С. В. Супруна: «Охрана интересов – понятие более объемное. Оно, как представляется, включает в свое содержание и защиту. Охраняются права и интересы постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм. Если охрана – это установление общего режима, то защита – это меры, которые принимаются в случаях нарушения прав граждан... в целях восстановления их исходного положения». [19, с. 192-193]

Важной представляется и мнение О. А. Снежко, который считает, что защита права отличается от его охраны. Если охрана предусматривает установление общего правового режима, закрепление правовых механизмов правомерной реализации, то защита – это использование данных средств в конкретной ситуации, связанной с необходимостью восстановить нарушенное право. [24, с. 69]

Несмотря на то, что большинство исследователей поддерживают данную позицию, все-таки законодатель использует понятие «защита» как более широкое по сравнению с «охраной».

Объясняя данную ситуацию, И. А. Дурнова подчеркивает, что с точки зрения законодателя охранять означает не допускать нарушений определенных конституционных ценностей (как, например, права и свободы человека). Защита представляет собой комплекс мер, направленных на нормальную реализацию, недопущение нарушений, а также восстановление нарушенных положений и привлечение к ответственности нарушителей. [9, с. 2]

Это подтверждается тем, что при определении правового статуса личности (непосредственно в Конституции Республики Молдова [12]) понятие «защита» используется в основном для обозначения как предупредительных, так и восстановительных мер (например, социальная защита, защита материнства и детства, защита труда и пр.). «Охрана» употребляется только применительно к здоровью, собственности, окружающей среды и памятников истории и культуры и обозначает превентивность принимаемых мер.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Адаменко В. Д. Охрана свобод, прав и интересов обвиняемого. Кемерово, 2004.
2. Белкин А. А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб: ТОО ТК «Петрополис», 1995.
3. Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1985.
4. Богданова Н. А. Система науки конституционного права. Москва, 2001.
5. Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод. В: Право и власть, 2002, № 2. <http://uristy.ucoz.ru/publ/23-1-0-1096>.
6. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учебное пособие. 2-е изд. Москва: Юрист, 2005.
7. Гальвина И. Н. Охрана и защита основ конституционного строя Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2006.
8. Гошуляк А. В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2010.
9. Дурнова И. А. Понятие защиты основ конституционного строя. В: Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2011» / Отв. ред. А. И. Андреев, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов, М. В. Чистякова. [Электронный ресурс] М.: МАКС Пресс, 2011.
10. Зайцев О. А. Государственная защита участников уголовного процесса. М., 2002.
11. Колосова Н. М. Охрана и защита Конституции. В: Конституционное законодательство России. Москва: Изд. «Городец – Формула права», 1999.
12. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994. В: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 от 12.08.1994.
13. Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. Москва: Норма, 2007.
14. Макарова З. В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы. В: Правоведение, 2000, №3.
15. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987.
16. Межецкий А. Н. Правовые основы деятельности органов прокуратуры по охране Конституции Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень, 2007.
17. Миронов О. О., Парфенов В. П. Право на защиту. Саратов, 1988.
18. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1989. с. 228
19. Охрана имущественных интересов личности в сферах оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности / В. А. Азаров, С. В. Супрун. Омск, 2001.
20. Решетникова Г. С. Защита (охрана) Конституции Российской Федерации 1993 года. В: Норма. Закон. Законодательство. Право. Тезисы докладов межвузовской научно-практической конференции. Пермь: изд-во Пермского государственного университета, 2006.
21. Рябов А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР. Казань, 1983.
22. Савицкий В. М. Презумпция невиновности. М., 1997.
23. Смирнов А. П. Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав». В: Вестник Томского государственного университета, 2010, № 331.
24. Снежко О. А. Право на защиту: понятие и принципы. В: Российский юридический журнал, 2008, № 2.
25. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. М., 1989.
26. Чурилов А. В., Гушин В. З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве. В: Государство и право, 1998, № 5.
27. Шадрин В. С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Волгоград, 1997.

28. Шаймарданов К. Д. Конституционно-правовой механизм защиты основных прав человека и гражданина в Российской Федерации и ее субъектах (на примере Республики Татарстан). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2003.
29. Шевченко А. С. О защите гражданских прав. В: Правовое государство. Тарту, 1989.

EFICIENȚA LEGII PENALE: CONCEPT, CRITERII ȘI MĂSURI DE ASIGURARE

Larisa BUGA,
doctorandă,

Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SUMMARY

The study includes an analysis of the efficiency of criminal law based on scientific achievements of the theory of efficiency of law. It states concept of efficiency criminal law, criteria under which it is evaluated, and factors influencing the efficiency of the criminal law. As a result is identified the necessary measures to increase the efficiency of the criminal law.

Keywords: law, criminal law, efficiency, efficiency of criminal law, efficiency of criminal norm, efficiency of criminal legal regulation.

Aprecierea eficienței legii penale pe care ne propunem s-o realizăm în prezentul demers științific, necesită, inițial, o expunere succintă a unor considerente introductive referitoare la eficiență în general, precum și la eficiența normelor juridice, în special.

Merită precizat chiar de la bun început că în doctrină se operează cu o serie de categorii în domeniul nostru de referință, precum: eficiența dreptului, eficiența ramurii de drept, eficiența instituției juridice, eficiența normei de drept, fiecare dintre acestea având un conținut și particularități specifice. [6, p. 64]

Privită în ansamblu, studiarea eficienței normelor juridice este strâns legată de noțiunea însăși de „eficiență”, criteriile, indicii și condițiile acesteia. În prezent, problema eficienței normelor de drept este puțin studiată în literatura juridică (mai ales, în arealul științific autohton), cu toate că este una destul de importantă, întrucât privește nemijlocit realizarea dreptului.

Totodată, trebuie să recunoaștem că aceasta întotdeauna a atras atenția savanților. Bunăoară, cu ceva timp în urmă, au fost identificate două aspecte importante pentru studiarea eficienței reglementărilor juridice. În acest sens, cercetătorii V. B. Nikitin, V. V. Orehov și L. I. Spiridonov precizează că pentru a trece de la ideile teoretice la cercetarea concretă a eficienței normei juridice, este necesară, pe de o parte, elaborarea teoriei eficienței dreptului, iar pe de altă parte, a metodologiei de verificare a ipotezelor înaintate. [14, p. 90]

În condițiile studierii eficienței normelor de drept, o semnificație primordială capătă, astfel, necesitatea elaborării teoriei eficienței dreptului, a ramurilor acestuia, a normelor sau instituțiilor distincte. În literatura de specialitate, în acest sens, se precizează că determinarea eficienței în diferite ramuri ale dreptului trebuie să fie uniformă și fără echivoci și, totodată, să ia în considerare specificul relațiilor sociale reglementate, a abaterilor din sfera dată etc. [4, p. 32]

Sub aspect istoric, prima sferă în care a fost elaborată și aplicată noțiunea de „eficiență”, a fost economia, sarcina aprecierii eficienței economice fiind una dintre cele mai vechi. Cu toate acestea, însă noțiunea „eficiență” în acest context coincide cu categoria „economic”, care presupune obținerea rezultatelor înalte cu cheltuieli minime. [13, p. 23] Ulterior, extinderea sferei de aplicare a noțiunii în cauză a determinat necesitatea generalizării conținutului acesteia, dar care nici în prezent nu cunoaște o explicație unică.

Astfel, în doctrină nu poate fi atestată o singură viziune asupra problemei ce anume trebuie înțeles prin eficiența normelor juridice. Unii autori identifică eficiența, totalmente sau parțial, cu caracterul optim, corect, justificat, oportun al normelor. În acest sens, prin eficiența normelor juridice se înțelege corectitudinea și temeinicia normelor, corespunderea lor cu necesitățile dezvoltării sociale, consacrarea în conținutul lor a celor mai optime variante de conduită. [15, p. 41-44; 12, p. 31]

Alți cercetători explică noțiunea ca fiind capacitatea potențială de a asigura atingerea scopului social necesar și obiectiv justificat, precum și a exercita o influență asupra relațiilor sociale într-o anumită direcție utilă pentru societate. [8, p. 9] O a treia categorie de cercetători leagă eficiența normelor juridice de rezultatul influenței lor. [1, p. 98; 17, p. 5]

Majoritatea savanților consideră însă că, tradițional, prin eficiența normelor de drept se înțelege relația dintre rezultatul obținut *de facto* și scopul pentru care acestea au fost create. [7, p. 46; 10, p. 68; 9, p. 22] Unii autori concretizează, în acest sens, că relația dată nu presupune însăși eficiența, ci doar formula aprecierii acesteia. În contextul dat, este relevant V. M. Baranov, în viziunea căruia eficiența normei de drept se apreciază în funcție de măsura în care aplicarea acesteia contribuie la atingerea scopului prestabilit pentru reglementarea juridică a relațiilor sociale date. În ceea ce privește scopul, acesta este atins dacă nu se mai comit fapte pentru care normele în cauză prevăd survenirea răspunderii. Respectiv, nivelul apropierii sau îndepărtării rezultatului real obținut față de scopul prestabilit se propune a recunoaște drept un indiciu al eficienței. [3, p. 92]

Privite în ansamblu, studiile axate pe problema eficienței normelor juridice sunt destul de numeroase și profunde, mai ales în cadrul doctrinei juridice ruse, fapt ce a determinat preluarea rezultatelor obținute și în domeniile ramurale ale științei juridice.

În ceea ce privește ramura dreptului penal, trebuie precizat că în mod similar se operează cu asemenea categorii ca: «eficiența normei juridico-penale», [2; 11] «eficiența legislației penale», [16] «eficiența reglementării juridico-penale» [5] etc.

Eficiența normei juridico-penale este definită ca un raport optim dintre acțiunea normelor și rezultatul social util atins, pentru care aceste norme au fost adoptate, reieșind din necesitățile societății. [11, p. 117] Într-o manieră asemănătoare, uneori chiar identică, este definită și eficiența legislației penale. [16, p. 9]

În viziunea cercetătoarei V.N. Sizova eficiența legislației penale dispune de următoarele caracteristici [16, p. 9]:

- este o trăsătură calitativă ce-i caracterizează conținutul, constituind o manifestare a esenței acesteia;
- caracterizează elementele conținutului legislației din punctul de vedere al posibilității atingerii unui rezultat pozitiv. În cazul în care legislația penală nu asigură sau împiedică dezvoltarea progresivă, treptată a relațiilor sociale, contravine necesităților obiective ale societății, ea nu poate fi considerată ca fiind eficientă;
- are o legătură directă cu rezultatul acțiunii instituțiilor juridice și a normelor juridice ale legislației (se realizează prin acțiune, se manifestă în rezultat, dar în același timp rămâne o particularitate a instituției sau a normei însăși, de aceea este justificată acceptarea eficienței în lipsa atingerii *de facto* a rezultatului pozitiv, adică sub forma potențialului normei juridico-penale).

În același timp, cercetătoarea consideră că eficiența legislației penale depinde de un șir de factori, printre care: oportunitatea și exhaustivitatea reflectării în legea penală a celor mai esențiale trăsături ale fenomenului social periculos corespunzător; corectitudinea reflectării în dispozițiile juridice a cerințelor realității social-economice și politice contemporane; menținerea stabilității elementelor principale ale legii penale la etapa elaborării și în procesul realizării practice; îmbinarea sancțiunilor juridico-penale cu măsurile de influență socială; informarea destinatarilor cu conținutul normelor juridico-penale, inclusiv a sancțiunilor; inevitabilitatea pedepsei și stabilitatea politicii penale, fapt ce implică atât stabilitatea legii penale, cât și stabilitatea practicii judiciare; eficiența sistemului de pedepse. [16, p. 10]

O atenție deosebită merită, în context, raționamentele cercetătorului I. S. Jarikov, care s-a pronunțat cu precădere asupra eficienței reglementării juridico-penale, considerând-o ca derivând din eficiența dreptului în general. Respectiv, în viziunea sa analiza eficienței reglementării juridico-penale trebuie realizată atât din perspectiva elementelor sale, cât și a mecanismului acestei reglementări.

Sub aspect structural, eficiența reglementării juridico-penale presupune raționalitatea mijloacelor juridico-penale utilizate de legiuitor pentru protecția relațiilor sociale față de faptele social periculoase. La rândul său, eficiența mecanismului acestei reglementări presupune capacitatea exercitării unei influențe juridice sistemice asupra conduitei persoanelor și a proceselor ce au loc în cadrul statului și al societății. Ea ține de rezultatul criminalizării (decriminalizării) faptelor cauzatoare de prejudicii relațiilor sociale, precum și a penalizării (depenalizării) răspunderii pentru comiterea acestora.

Totodată, cercetătorul precizează că eficiența reglementării juridico-penale trebuie apreciată în funcție de plenitudinea realizării scopurilor concrete ale legislației penale, precum sunt: reglementarea, protecția și prevenirea, [5, p. 35] idee pe care o susținem și noi.

În ceea ce privește condițiile de eficiență ale reglementării juridico-penale, I. S. Jarikov enumeră următoarele: oportunitatea adoptării și abrogării normelor juridico-penale; reflectarea exactă în conținutul normelor a celor mai importante criterii ale pericolului social al delictului; stabilirea tipului și măsurii sancțiunii în baza impactului acesteia în cazul faptelor concrete; oportunitatea aplicării normei juridico-penale; calificarea exactă a faptei concrete; caracterul echitabil al pedepsei aplicate.

Merită apreciere faptul că cercetătorul subliniază în mod deosebit locul și rolul legalității ca cerință a eficienței. Pentru aceasta, domnia sa identifică trei ipostaze ale legalității, susținând că:

- privită în calitate de *principiu al răspunderii penale*, legalitatea constituie o condiție pentru aplicarea eficienței a normelor legii penale (condiție importantă pentru realizarea eficienței a protecției ca scop al acesteia);
- privită ca o *metodă de reglementare juridico-penală*, legalitatea reprezintă deja o condiție a eficienței realizării scopului normativ al legii penale;

- privită ca *regim al reglementării juridico-penale*, legalitatea are o importanță deosebită pentru asigurarea eficienței potențialului preventiv al legii penale.

Prin urmare, legalitatea este o condiție indispensabilă a eficienței întregului proces de reglementare juridico-penală, în timp ce fiecare dintre condițiile enunțate sunt aplicabile doar anumitor etape ale acesteia. [5, p. 37]

În continuare, cercetătorul precizează că eficiența reglementării juridico-penale trebuie apreciată nu în funcție de numărul persoanelor trase la răspundere penală și a infracțiunilor comise, dar în funcție de impactul social abstinent al legii, adică în funcție de realizarea potențialului său preventiv. În cazul în care, în urma unui sondaj, persoanele chestionate vor indica că nu comit infracțiuni din cauza dezavantajelor pe care le prezintă consecințele tragerii la răspundere penală, atunci legea penală poate fi considerată ca fiind un regulator eficient al relațiilor sociale. În caz contrar, se impune a fi necesară corectarea acesteia.

Din această perspectivă devine clară necesitatea elaborării unor criterii fundamentate științific ale eficienței reglementării juridico-penale și identificarea celor mai raționale căi de sporire a acesteia. În calitate de criteriu principal, în acest sens, cercetătorul iarăși consideră că este legalitatea ca metodă de reglementare juridico-penală (a activității normative) și ca regim de aplicare a normelor legislației penale. Argumentând această poziție, domnia sa precizează că legalitatea determină, în primul rând, calitatea legii penale, adică corespunderea acesteia cu Constituția, cu actele internaționale în materie, lipsa coliziunilor, formularea concretă și clară a dispozițiilor normative. Sub acest aspect, o semnificație deosebită are claritatea și accesibilitatea normei juridice nu doar pentru profesioniști, dar și pentru simplitudinea cetățean, care este obligat să respecte normele juridico-penale. Așadar, eficiența trebuie privită atât de pe poziția asigurării legalității în procesul de elaborare a legii penale și exercitarea influenței generale asupra societății, precum și de pe poziția protecției legalității în procesul de aplicare a legii penale și crearea în societate a situației de înțelegere a oportunității și echității pedepșirii infractorilor. [5, p. 38]

Importante reflecții pe marginea eficienței normelor penale expune și V. N. Kurâliova, potrivit căreia la etapa elaborării dreptului se poate vorbi doar despre o eficiență potențială, prognozată a normelor. Doar în procesul de realizare a normei concrete devine clară eficiența reală a acesteia. Ea poate fi mai ridicată decât cea prognozată (eficiența putând fi influențată de factori pe care legiuitorul nu i-a prevăzut în momentul adoptării normei), fiind apreciată ca o eficiență întâmplătoare/eventuală a normei. Dar, de cele mai multe ori, eficiența reală a normei juridico-penale este mai redusă decât cea spre care a tins organul legiuitor. Aceasta deoarece eficiența reală este condiționată de o serie de factori proprii procesului de realizare, precum: asigurarea realizării normelor juridice cu resursele materiale și organizaționale necesare, corespunderea normelor juridico-penale cu opinia publică, calitatea activității organelor de drept etc. [11, p. 117]

În baza acestor reflecții, putem conchide că eficiența legii penale este determinată în general de două procese importante: procesul elaborării sale și procesul aplicării sale. În viziunea noastră, rolul primordial, în acest sens, îi revine procesului de elaborare, care trebuie să asigure sub toate aspectele calitatea legii penale și să prevină, astfel, aplicarea unei legi penale defecte. În condițiile în care se va obține o lege penală de calitate, eficiența acesteia va depinde în totalitate de procesul aplicării sale practice.

Dincolo de aceste momente importante, trebuie precizat că în literatura de specialitate s-au identificat factorii care influențează eficiența legislației penale și anume: [16, p. 10]

- factorul special (juridic) – starea calitativă a normei de drept, perfecțiunea sa tehnico-juridică, respectarea cerințelor tehnico-juridice în procesul de formulare a normelor: exactitate, claritate, exhaustivitate, laconism, neadmiterea lacunelor în legislație;

- factorul universal (social-economic). Eficiența legislației penale depinde nemijlocit de starea relațiilor sociale și economice din cadrul societății;

- factorul tehnico-material – selectarea corectă, repartizarea și numărul suficient de persoane implicate în procesul de aplicare a normelor juridico-penale, perfecționarea calificării profesionale; resursele utilizate pentru întreținerea organelor de drept și a organelor execuțional-penale; sistemul rațional de cointerese materială a colaboratorilor organelor de drept;

- factorul moral cuprinde calitățile morale ale personalului procesului normativ și ale colaboratorilor organelor de drept, orientările lor etico-valorice.

Evident, ținând cont de acești factori, presupunem că măsurile destinate sporirii eficienței legislației penale trebuie axate pe două direcții principale:

- a) general-socială – direcție ce presupune activitatea statului orientată spre îmbunătățirea condițiilor social-economice ale vieții societății, stabilizarea situației economice în ansamblu. În această direcție necesită a fi realizat un sistem complex de măsuri cu caracter social-economic, politico-juridic și organizațional, inclusiv măsuri orientate spre ridicarea conștiinței și culturii juridice a societății, prevenirea nihilismului juridic;

- b) juridică – direcție axată pe consolidarea fundamentării științifice a normelor juridico-penale adoptate, asigurarea profesionalismului celor implicați în procesul legislativ, asigurarea caracterului sistemic al legislației penale, neadmiterea erorilor în elaborarea, aplicarea și interpretarea normelor penale, sporirea eficienței pedepsei penale. La concret, în cadrul acestei direcții este necesară realizarea următoarelor măsuri: asigurarea științifică a activității legisla-

tive, pregătirea cadrelor juridice în sfera legiferării; aprofundarea studierii și cunoașterii tehnicii legislative, în special, a tehnicii juridico-penale; soluționarea uniformă a problemelor ce țin de prevenirea și înlăturarea erorilor în elaborarea, aplicarea și interpretarea normelor penale; determinarea factorilor ce influențează eficiența pedepsei și identificarea căilor de sporire a acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций. Т. 1. Свердловск: СЮИ, 1972.
2. Бадамшин И. Д., Черепашкин А. С. К вопросу о понятии и условиях эффективности уголовно-правовых норм. В: Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2012, том 5, № 3.
3. Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978.
4. Веремеенко И. И., Попов Л. Л., Шергин А. П. Понятие и условие эффективности административных санкций. В: Правоведение, 1972, № 5.
5. Жариков Ю. С. Эффективность уголовно-правового регулирования как необходимая предпосылка повышения превентивного потенциала уголовного законодательства. В: Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2010, № 1(15).
6. Жинкин С. А. Некоторые проблемы классификации видов эффективности норм права. В: Пробелы в российском законодательстве, 2008, № 1.
7. Карпец И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973.
8. Козлов В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972.
9. Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С. Эффективность правовых норм. М., 1980.
10. Кузнецова Н. Ф. Проблемы изучения эффективности уголовно-правовых норм и институтов. В: Эффективность применения уголовного закона. М., 1973.
11. Курылева В. Н. Эффективность уголовно-правовых норм. В: Бизнес в законе, 2007, №2.
12. Лебедев М. П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения. В: Советское государство и право, 1963, № 1.
13. Лустова О. С. Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм. В: Вестник Челябинского государственного университета. Челябинск: Изд-во ЧелГУ, 2004, № 1.
14. Никитин В. Б., Орехов В. В., Спиридонов Л. И. О возможном подходе к исследованию эффективности правовой нормы. В: Проблемы социологии права, вып. 1. Вильнюс, 1970.
15. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой системы. В: Советское государство и право, 1970, № 3.
16. Сизова В. Н. Эффективность российского уголовного законодательства: теоретико-прикладной анализ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Н. Новгород, 2012.
17. Шикин Е. П. Основные условия эффективности применения права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1971.

EVOLUȚIA DREPTULUI LA MUNCĂ AL FEMEILOR

Mariana NISTOR,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article the author addresses the main aspects of the evolution of women in labor law, legal status of women in different historical periods, how they were able to achieve equal rights, as well as the legal framework governing anti-discrimination policy in relation to women legal work.

Key words: *legal status, discrimination, gender equality.*

Introducere. Dreptul la muncă constituie unul dintre drepturile fundamentale socioeconomice, care asigură în mare parte existența și dezvoltarea persoanei, punând în evidență capacitățile fizice și intelectuale ale fiecăruia. Problema egalității de gen, și anume a poziției femeilor și bărbaților pe piața muncii, prezintă un interes deosebit

prin faptul că a devenit una din concepțiile principale ale timpului aflându-se în centrul atenției instituțiilor publice, a comunității științifice și întregii societăți.

Pe parcursul istoriei, femeile au fost considerate inferioare bărbaților. Calea drepturilor garantate de lege și a afirmării largi s-a deschis în fața lor numai în secolul al XIX-lea. În final, au obținut mai multe drepturi, printre care și dreptul la vot, dar acest succes a însemnat începutul unor noi lupte.

În acest context, menționăm că drepturile femeii sunt drepturi ale omului, care le revin pentru simplul fapt că sunt ființe umane.

Tendența femeilor de a obține un statut social egal cu cel al bărbaților a avut și continuă să aibă ritmuri și intensități diferite în majoritatea țărilor. Astfel, oricât de lent s-ar desfășura acest proces, femeile încearcă să pună problema definirii clare a felului în care ele așteaptă să fie respectate, iar vocea lor să fie auzită și luată în considerație.

Așadar, discriminarea dintre bărbați și femei a fost consolidată secole de-a rândul în toate societățile și, în consecință, recunoașterea acelorași drepturi ambelor sexe a făcut obiectul unei lupte aprige, care continuă, din păcate, până în prezent.

Deși în epoca preistorică domina matriarhatul, reprezentat de funcția reproductivă a femeii, care era percepută drept dar divin, deja în antichitate statutul juridic al femeii, care nu avea un caracter uniform, diferă de la o societate la alta. Astfel, în Grecia Antică, pentru a fi cetățean, o persoană trebuia să întrunească un șir de condiții obligatorii, de exemplu: să fie născută liberă, din părinți atenieni, să aibă mai mult de 20 de ani și să fie de sex masculin, ceea ce semnifică că femeile erau excluse din start din această categorie. În Egiptul Antic, dimpotrivă, poziția femeii în societate era determinată de statutul social al tatălui și al soțului, ea putându-se afla chiar la conducerea statului (exemplul Cleopatrei fiind elocvent în acest sens). Reiese că femeia în acest spațiu era considerată a avea drepturi egale cu cele ale bărbatului. [8] În Roma Antică, statutul femeii în societate a fost definit de cele două forme ale căsătoriei cunoscute în dreptul roman: căsătoria cu manus și cea fără manus. Căsătoria cu manus presupunea exercitarea puterii soțului asupra soarelui, în timp ce căsătoria fără manus implica faptul că femeia nu mai era plasată sub puterea bărbatului. [15] În mod firesc, căsătoria cu manus nu putea fi desfăcută decât din inițiativa soțului pentru motive precum, adulterul, vrăjitoria, furtul cheilor de la pivnița cu vinuri. Pe de altă parte, căsătoria fără manus putea fi desfăcută prin manifestarea de voință a oricăruia dintre soți în logica considerentelor enumerate. [15, p. 84]

În fond, civilizațiile antice optau pentru izolarea femeii în societate și, mai ales, în viața politică, creștinismul însă a acordat o atenție sporită figurii feminine; cu toate acestea, Evul Mediu nu a înlăturat inferioritatea juridică și ierarhică, confirmată de procesul de clericalizare al Bisericii. Femeile erau considerate în continuare necărturare or, erau asociate cu vrăjitoarele. Evul Mediu este perceput, astfel, ca fiind unul masculin. În acest context, este interesant faptul că femeile din spațiul românesc se bucurau de mai multe drepturi în comparație cu cele din Europa Occidentală. Astfel, în Țara Românească se practica înfrățirea sau așezarea ficelilor în loc de fiu, iar din secolul al XVII-lea egalitatea devine o practică obișnuită, în Moldova se aplica regula egalității sexelor, iar în Transilvania era impus oficial principiul inegalității sexelor, fetele neputând căpăta titlul de haeres, ci doar de posteritas. [7] Referitor la activitatea economică a femeilor, putem menționa că ele încercau să se încadreze în muncă, desfășurând un comerț local, cu bunuri din propria gospodărie, cu toate acestea, statutul juridic al femeii rămânea inferior în raport cu cel al bărbaților. Odată cu începutul Iluminismului, situația se schimbă, astfel subordonarea și inferioritatea, care descriau profilul juridic al femeii, rămân a fi ignorate. La sfârșitul secolului al XVIII-lea, se remarcă personalitatea puternică a englezoaicei Mary Wollstonecraft, care susținea că percepțiile iluministe se aplicau ambelor sexe la același nivel. Astfel, femeile au dreptul și datoria de a-și cere drepturile care li se cuvin, în calitate de ființe umane, în mod natural. Concepțiile sale expuse în „Revendicarea drepturilor femeilor” din 1792 aveau să aibă un ecou puternic în lupta de emancipare a femeilor. [9] La fel, de cealaltă parte a Canalului Mânecii, în lupta pentru emanciparea femeii se impune crearea „Declarației Drepturilor Femeii și ale Cetățenei” din 1791, franțuzoaica Marie Gouze, cunoscută contemporanilor și cu numele de Olympe de Gouges, documentul este inspirat din „Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului” proclamat în 1789. Conținutul revoluționar al acestei declarații a căpătat amploare, femeile fiind implicate mai profund în formulările și articolele legii: „Dreptul femeii de a urca pe eșafod, dreptul de a urca la tribună pentru a se adresa mulțimii.” În această ordine de idei, ea a înlocuit cuvântul „om” sau „bărbat” cu „femeia și bărbatul,” [4] adăugând lângă cuvântul cetățean și pe cel de gen feminin – „cetățeanca.” De Gouges a trimis această declarație spre ratificare Adunării Generale, ceea ce a stârnit interesul atât în Franța cât și în străinătate. Înfăptuind un șir de reforme bazate pe egalitatea de gen, ea a contestat concepțiile lui Rousseau, ale adepților săi și ale conducătorilor Revoluției – fapt pentru care, în anul 1793, a fost executată de către regimul terorii. [16]

O nouă etapă deosebit de importantă în revendicarea drepturilor femeii a constituit-o Prima Adunare cu caracter unitar, care a avut loc la 19 iulie 1848 în S.U.A., la Seneca Falls, în statul New York. Pe această cale, s-a solicitat dreptul de vot și participarea femeilor la viața politică, dreptul la instrucție, precum și dreptul la muncă remunerată a femeilor. Astfel, în S.U.A. se acordă tot mai multă atenție organizațiilor de muncă feministe. [12] În 1863, femeile din Troy au organizat Uniunea Gulerelor de Rufe. Ele au ieșit la grevă și au obținut pentru prima dată majoritatea retribuțiilor pentru muncă. Liderul organizației feministe a devenit secretarul-asistent al Uniunii Naționale de Muncă creată în anul 1866, care deși nu era axată strict pe interesele femeilor, avea în arealul său și apărarea femeilor salariate. Primele două

uniuni care au acceptat participarea femeilor la muncă au fost tipografii și producătorii de țigări. În aceeași perioadă, Susan B. Anthony a folosit lucrarea sa „Revoluția” pentru a ajuta femeile angajate, fiind creată Asociația Femeilor Salariate. O activistă a acestei organizații a fost Augusta Lewis, un tipograf care a păstrat asociația bazată pe reprezentarea femeilor în sferele ce țin de condițiile de muncă și remunerare. [10] Ea a devenit președintele Uniunii Femeilor Tipografe, care mai târziu s-a transformat în Asociația Femeilor Salariate, obținând marele succes prin faptul că uniunile au acceptat femeile pe poziție de egalitate cu bărbații. Un alt pas important în evoluția femeilor în cadrul raporturilor de muncă a fost fondarea organizației femeilor salariate din 1869 în Lynn, Massachusetts, care era susținută de Fundația Cavalerii Sfântului Crispin, o organizație a producătorilor de încălțăminte, ce pledau pentru egalitatea remunerării.

Deja în 1881, Cavalerii Muncii admiteau în rândurile lor femei, în 1885 s-a stabilit Departamentul Muncii Femeilor, iar în 1887 a fost creată prima uniune a femeilor salariate de către Alzina Parsons. În continuare, organizațiile și asociațiile de femei au devenit foarte răspândite în S.U.A., fiind înființate Liga Consumatorilor din New York, Liga Femeilor Comerciante etc. Este plauzibil de menționat că femeile se simțeau mult mai sigure în drepturile lor social-economice, chiar dacă, deocamdată, nu dispuneau de drepturi politice.

Însă, chiar dacă femeile pe continentul american se bucurau de succese în vederea obținerii și afirmării statutului juridic, în Europa etapele spre emancipare parcurse de femei erau mai specifice. În fond, primele revendicări ale acestora țineau de domeniul civil și social, nu se cerea decât o maturitate legală. [11] Astfel, în cadrul revendicărilor femeilor s-a aflat mai întâi ameliorarea situației economice, salariile egale pentru o muncă egală, acceptarea femeilor în sindicate, iar mai târziu la acestea s-a adăugat și dreptul de vot. [17]

Cu sloganul „în lupta pentru existență locul pentru femeie este prea strâns” derula evoluția statutului juridic al femeii și în spațiul românesc, aici însă se solicita și evaluarea în bani a muncii soției în gospodărie, [13] iar Moțiunea celui de-al doilea Congres al Partidului Social-Democrat al Muncitorilor din România, votată unanim, conținea următoarele scopuri: egalitate absolută între bărbat și femeie privind exercitarea tuturor profesiunilor fie liberale, fie manuale, precum și în privința instrucțiunii; egalitatea drepturilor politice și civile dintre femeie și bărbat; principiul „la muncă egală, salariu egal,” elaborarea legilor protectoare a muncii femeii în ateliere și fabrici.

Odată cu proclamarea egalității femeilor și a bărbaților, constituțiile timpurii au asigurat femeilor drepturi egale, dar a existat și o lipsă de recunoaștere a unor probleme mai generale, cum ar fi diviziunea muncii domestice și discriminarea pe principii de sex.

Totuși, literatura despre modalitatea în care munca femeilor a fost evaluată pare să confirme că, dincolo de propria contribuție la inegalitățile de gen, regimul socialist din spațiul românesc a reîntărit caracterul patriarhal al societății românești tradiționale, trasându-se o linie demarcatoare între munca ușoară potrivită pentru femei. Drept rezultat, deși cele mai multe femei erau încadrate în câmpul muncii, ele câștigau mai puțin și au dobândit un prestigiu mai mic, datorită slujbelor pe care le dețineau. Unul dintre cele mai mari paradoxuri experimentate de femei în timpul socialismului era faptul de a fi emancipate fără a fi evaluate pozitiv, mai mult decât atât, ele erau într-un fel pedepsite de a resimți drepturile acordate, prin povara pe care o aveau în calitate de soții, mame și muncitoare. Astfel, perioada socialistă nu a subliniat drepturile femeilor sau inegalitățile de gen în/sau în afara familiei, ci, dimpotrivă, a discreditat implicarea femeilor în viața publică în direcția obținerii egalității. [6] După cum am menționat, drumul parcurs de femei spre dobândirea dreptului la muncă a fost unul anevoios și de durată. În fond, chiar de la începutul mișcărilor de emancipare reprezentantele genului feminin conștientizau că un prim pas pentru obținerea unui statut juridic egal cu cel al bărbaților este stabilirea unui cadru legal de reglementare a problematicii privind egalitatea de gen. În perioada postbelică, manifestarea drepturilor femeii se desfășoară în ritmuri vertiginoase, astfel unul din principalele instrumente internaționale este Carta O.N.U., semnată la 26 aprilie 1945, care în articolul 8 stipulează că „Națiunile Unite nu vor impune nicio restricție participării în condiții egale a bărbaților și a femeilor la orice funcție din cadrul organelor sale principale și subsidiare.” [1] Totodată, Declarația Universală a Drepturilor Omului [5] din 10 decembrie 1948 prevede în art. 21, pct. 2 că „orice persoană are dreptul la acces egal în funcțiile publice din țara sa.” Iar în art. 23, pct. 1 și 2 stipulează dreptul oricărei persoane de a-și alege munca, de a o desfășura în condiții echitabile și satisfăcătoare, a primi un salariu egal pentru o muncă egală și de a fi protejată, fără discriminare împotriva șomajului. Cele două pacte de la New York consacră, la rândul lor, egalitatea bărbaților și femeilor în privința exercitării drepturilor civile, politice, economice, sociale și culturale. [14]

Drepturile la muncă ale femeilor, în ciuda necesității ocrotirii lor prioritare, sunt considerate cele mai vulnerabile, făcând obiectul unei desconsiderări regulate, respectiv este nevoie de tripla protecție atât la nivel mondial, regional cât și național. Cele mai importante acte consacrate la nivel european în domeniul protecției drepturilor femeii sunt Carta Socială Europeană, Carta Drepturilor Fundamentale ale UE și Tratatul care instituie o constituție pentru Europa.

Carta Socială Europeană din 1966 [2] ne oferă date concrete referitoare la drepturile de care beneficiază orice femeie la nivel social. Pe această cale se consacră dreptul la muncă, în condiții echitabile, pentru orice ființă umană, dreptul la securitate și la igienă în muncă, precum și dreptul bărbaților și al femeilor la salarii egale pentru muncă egală, iar articolul 20 prevede dreptul la șanse egale și la tratament egal raportat la alegerea unei slujbe și la orientarea profesională, excluzându-se orice discriminare pe principii de sex. Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europe-

ne, adoptată la Nisa în decembrie 2000, prevede valorile universale și indivizibile care formează suportul demnității, al egalității, al libertății și al solidarității umane.

Analizând situația dreptului la muncă al femeilor în diferite țări, constatăm că în Republica Moldova acest proces s-a desfășurat mai lent și mai anevoios, ținând cont de rădăcinile socialiste și democrației fragede. La etapa actuală, Constituția Republicii Moldova prevede în art. 16 că „toți cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex...”, iar art. 43 stipulează că „orice persoană are dreptul la muncă, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.” [3]

Concluzii. Ceea ce ne-am propus a fost să elucidăm cum a evoluat coraportul gender pe parcursul secolelor și care sunt realizările obținute în acest domeniu. La moment, relatăm că acestea chiar sunt semnificative, femeile reușind să ajungă de la un statut juridic de proprietate a bărbatului să conducă state întregi, ceea ce impresionează, într-adevăr. O influență preferențială a rezultatelor muncii materiale a bărbaților încă persistă, însă calea în sfera relațiilor de muncă parcursă de la patriarhat la matriarhat este chiar lăudabilă. În acest context, menționăm că cadrul legal de reglementare a egalității de gen este stabilit sub aspect internațional, regional și național, cu toate acestea însă aplicarea acestuia în practică lasă loc pentru mai multe semne de întrebare, or, nu în ultimul rând, este aplicarea în practică a tuturor acestor stipulări legale, fapt pentru care este și atât de semnificativ rolul instituțiilor menite să apere dreptul femeilor la egalitate în cadrul relațiilor de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Organizației Națiunilor Unite, semnată la 26 iunie 1945, în vigoare din octombrie 1945.
2. Adoptată la Torino la 18 decembrie 1961, în vigoare de la 28 februarie 1965. La 3 mai 1996, la Strasbourg, a fost adoptată Carta Socială Europeană Revizuită, în vigoare de la 1 iunie 1999, Republica Moldova ratificând-o parțial prin Legea nr. 484-XV din 22 octombrie 2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130 din 26.10.2001.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29 iulie 1994. Chișinău, Moldpres, 1997.
4. Declarația Drepturilor Femeii și ale Cetățenei din 1791.
5. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 17-XII din 28.07.1990.
6. Einhorn Barbara. Cinderella Goes to Market: Citizenship, Gender and Social Movements in East Central Europe. London, Verso, 1993, p. 214.
7. Fodor (Chirilă) Georgeta. Femeia în societatea medievală românească. Secolul XV-XVII. Cluj-Napoca, 2010, p. 65.
8. <<http://en.wikipedia.org>>.
9. <<http://fr.wikipedia.org>>.
10. Lewis Johnson Jone. Some highlights of American womens labor organiying in the late 19th century, 2006.
11. Miroiu Mihaela. Drumul către autonomie, „Teorii politice feministe.” Iași, Polirom, 2004.
12. Нивачев Н., Яськов И. Новейшая история США. Москва, 1980, с. 65.
13. Popescu Lilia. Condiția femeii în secolul XIX - începutul secolului XX.
14. Pactul Internațional cu privire la drepturile politice și civile și Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16 decembrie 1966, în vigoare de la 3 ianuarie 1974, ratificat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990.
15. Simbrian Teodor. Drept roman. Craiova, Helios, 2001, p. 80, 84.
16. <www.dadalos.org>.
17. <www.dadalos.org>.

PROTECȚIA CONSTITUȚIEI: DETERMINĂRI CONCEPTUALE

Andrei GABUREAC,

masterand, Universitatea „Perspectiva”

SOMMAIRE

L'article comprend une étude sur les divers points de vue scientifiques sur la définition de la notion de „protection de la Constitution” et sa délimitation de la notion de „défense de la Constitution.” En conséquence, l'auteur conclut que en general, la protection de la Constitution est réalisé de manière large par chaque organe de l'Etat, des collectivités locales, par chaque membre de la société, ainsi que dans le sens étroit, strictement spécialisé la protection de la Constitution est réalisé par la juridiction constitutionnelle par l'exercice du contrôle constitutionnel.

Mots-clés: *constitution, la protection constitutionnelle, la défense de la constitution, la juridiction constitutionnelle, le contrôle constitutionnel.*

Semnificația deosebită a relațiilor sociale reglementate de Constituție, necesitatea asigurării supremației sale în sistemul actelor juridice, a corespunderii tuturor actelor și normelor textului Constituției solicită inevitabil și o protecție juridică specială a acesteia. O asemenea protecție trebuie să fie orientată mai întâi de toate spre asigurarea stabilității orânduirii de stat și sociale, a stabilității statutului juridic al persoanei, precum și spre asigurarea respectării stricte a normelor juridice de către toți subiecții de drept. [8, p. 91]

Problema protecției Constituției este una studiată constant în literatura de specialitate în ultimele două decenii. S-au remarcat în acest sens, în special, cercetătorii ruși care au reușit să dezvolte considerabil teoria protecției Constituției.

Un moment important în acest sens, asupra căruia nu s-a ajuns la un numitor comun nici până în prezent, ține de utilizarea termenilor „protecția Constituției” și „apărarea Constituției”. Unii cercetători utilizează doar un singur termen din cei enunțați, acceptând deci caracterul identic al acestora. [9, p. 49-52]

Bunăoară, N. A. Mihaliova înțelege protecția Constituției ca fiind o totalitate de măsuri juridice, care asigură respectarea regimului legalității constituționale. [3, p. 85]

O altă definiție formulează A. D. Bolehivskaia, în viziunea căreia protecția juridică a Constituției desemnează un sistem de măsuri juridice, stabilite de către stat, orientate spre asigurarea forței juridice superioare, supremației și stabilității Legii Fundamentale, precum și a respectării necondiționate a normelor constituționale. [1, p. 8-9]

D. S. Korovinskih susține că protecția juridică a Constituției presupune o totalitate de măsuri juridice, orientate spre prevenirea și reprimarea încălcărilor normelor constituționale, precum și spre restabilirea acestora în caz de încălcare. În sistemul protecției juridice a Constituției cercetătorul include astfel de elemente precum: normele constituționale, care asigură stabilitatea și realitatea Constituției, principiile sistemului de drept (în primul rând, principiul legalității), subiecții protecției juridice a Constituției (sistemul și activitatea loc) etc. [10, p. 9]

De regulă, protecția juridică a Constituției se caracterizează ca un sistem de măsuri juridice, care asigură realizarea tuturor normelor cuprinse în Constituție, și respectarea strictă a regimului legalității constituționale. [2, p. 138; 13, p. 26] Prin urmare, scopul protecției juridice a Constituției constă în înlăturarea barierelor ce fac dificilă realizarea normelor constituționale și prevenirea comiterii delictelor constituționale pe viitor. [6]

Alți cercetători consideră necesar a înțelege protecția juridică a Constituției într-un sens strict juridic, special. Astfel, V. V. Lazarev și T. I. Habrieva privesc protecția Constituției ca pe o totalitate de măsuri și competențe de control și supraveghere ale organelor de stat, investite cu dreptul de a verifica conținutul actelor juridice și a acțiunilor destinatarilor dreptului referitor la corespunderea acestora cu Legea Supremă. Într-un sens larg, susțin aceiași cercetători, protecția Constituției presupune totalitatea măsurilor de asigurare a acțiunii Constituției (nu doar măsuri cu caracter juridic, dar și educativ, economic și politic). [11, p. 3, 7]

Cu ocazia unui alt demers științific, T. I. Habrieva concretizează că lato sensu protecția Constituției presupune crearea condițiilor necesare, dezvoltarea garanțiilor corespunzătoare, perfecționarea mijloacelor și metodelor juridico-statale de asigurare a acțiunii normelor constituționale. [14, p. 15]

O abordare distinctă propune cercetătorul A. N. Mejețki, care identifică două niveluri de protecție a Constituției, indicând că primul nivel reprezintă protecția juridică, iar cel de-al doilea - apărarea Constituției, în cadrul căruia are loc aplicarea practică a măsurilor de răspundere în caz de survenire a pericolului de încălcare a Constituției, fie deja pentru încălcarea acesteia. [12, p. 7-8]

Distincția dintre protecția și apărarea Constituției a fost accentuată și de către A.V. Goșuleak, [4, p. 10] în viziunea căruia principala deosebire constă în faptul că protecția Constituției se realizează prin stabilirea mijloacelor de prevenire, reprimare și elucidare a oricărei încălcări a Constituției, precum și prin crearea mecanismului de protecție a Constituției față de posibilele încălcări în scopul aplicării corecte a principiilor constituționale și excluderii oricărei substituiri a acestora. Este important că stabilirea mecanismului de protecție nu este legată cu încălcarea Constituției, scopul acestuia este de o preveni. Apărarea Constituției, în schimb, implică acțiuni active ale organelor de stat în scop de apărare a Constituției.

Merită atenție, în context, și viziunea cercetătoarei N. M. Kolosova, potrivit căreia chiar dacă protecția și apărarea Constituției sunt noțiuni apropiate după sens, având un obiect și un scop comun, totuși ele trebuie delimitate. În special, cercetătoarea subliniază că protecția Constituției presupune un complex de măsuri orientate spre înlăturarea barierelor în realizarea Constituției și prevenirea delictelor constituționale, iar apărarea este orientată spre înlăturarea încălcărilor concrete ale normelor constituționale. [7, p. 62]

Pe o poziție similară se plasează și A. N. Golovistikova, care precizează că protecția și apărarea juridică a Constituției nu sunt niveluri ale unui singur sistem, întrucât protecția Constituției întotdeauna este o activitate profilactică, care previne încălcarea ordinii constituționale, fiind orientată spre înlăturarea cauzelor care o condiționează, precum și contribuie la desfășurarea normală a procesului de realizare a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului. Apărarea Constituției, la rândul său, presupune întotdeauna atentate reale la adresa raporturilor juridice constituționale

și constă în suprimarea încălcărilor concrete ale normelor constituționale, aplicării de către autoritățile competente în modul stabilit de lege a constrângerii față de subiecții concreți, în scopul restabilirii dreptului încălcat. [2, p. 139]

După cum am menționat, majoritatea cercetătorilor nu operează în studiile lor cu o asemenea distincție, cea mai frecvent utilizată noțiune fiind cea de „protecție a Constituției”. Presupunem, că dintr-un anumit punct de vedere, uneori acest fapt este justificat, mai ales pentru a nu provoca diferite confuzii.

În continuare însă, pentru a concretiza esența acestui fenomen juridic, vom preciza că în sensul cel mai larg, protecția Constituției este o datorie a întregului stat, a societății și a fiecărui cetățean. Atunci când un organ de stat sau al administrației locale, o organizație obștească sau chiar un simplu cetățean respectă necondiționat normele Constituției, asigură condițiile și premisele necesare pentru respectarea acestora, previne încălcarea lor, contracarează cu mijloace și metode legale abaterile comise se realizează protecția Constituției în cel mai larg sens.

Totodată, este evident că în cadrul sistemului autorităților de stat sunt organe investite direct cu sarcina/obligația de a supraveghea respectarea legalității constituționale. În acest sens, în majoritatea statelor democratice șeful statului reprezintă garantul Constituției care veghează respectarea și protecția acesteia. O anumită supraveghere în acest sens exercită și celelalte autorități ale statului – parlamentul, guvernul, procuratura, instanțele de drept comun, avocații parlamentari etc. Desigur, și acest moment poate fi cuprins de conceptul de protecția Constituției, deja într-un sens mai îngust, deoarece toate aceste autorități au obligația de a asigura în activitatea lor respectarea Constituției. Pentru aceste autorități protecția Constituției constituie doar una dintre multiplele funcții cu care sunt investite prin lege.

De cele mai multe ori însă noțiunii de „protecție a Constituției” i se recunoaște un sens și mai îngust. Sub acest aspect, unii cercetători consideră că protecția Constituției, în sens strict particular, presupune organizarea și activitatea unui organ special, chemat să desfășoare în formele și potrivit procedurii stabilite de lege a controlului (supravegherii) constituționalității, adică verificarea corespunderii legislației în vigoare și a altor acte normative cu Constituția, precum și să realizeze și alte sarcini; fie investirea sistemului de instanțe de drept comun în frunte cu Curtea Supremă de Justiție cu funcțiile corespunzătoare. [5, p. 66]

Prin urmare, din perspectiva acestei accepțiuni, protecția Constituției constituie misiunea principală a jurisdicției constituționale, asigurată și realizată prin intermediul controlului constituționalității.

BIBLIOGRAFIE

1. Болевикская А. Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Волгоград, 2006.
2. Головистикова А. Н. Конституционное право России: Учебник / Под ред. Н. А. Михалевой. М., 2006.
3. Государственное право Российской Федерации / Под ред. О. Е. Кутафина. М., 1996.
4. Гошуляк А. В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2010.
5. Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. Учебник для вузов. 2-е изд. Москва: Юрист, 2002.
6. Жеребцова Е. Е. Правовая охрана и защита конституционных норм как особое юридическое свойство Конституции Российской Федерации, 2011. [электронный ресурс] http://www.rusnauka.com/31_ONBG_2011/Pravo/8_95759.doc.htm.
7. 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.
8. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / Под. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2005.
9. Конституционное право России: Учебник / Под ред. А. Е. Постникова. М., 2008.
10. Коровинских Д. С. Правовая охрана Конституции Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2005.
11. Лазарев В. В., Хабриева Т. Я. Охрана конституции и конституционных прав граждан: Лекция. М.: Академия МВД России, 1996.
12. Межецкий А. Н. Правовые основы деятельности органов прокуратуры по охране Конституции Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Тюмень, 2007.
13. Несмеянова С. Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Екатеринбург, 2004.
14. Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995.

ASPECTE ALE INSTITUȚIONALIZĂRII PUTERII LEGISLATIVE A STATULUI

Eugen BUTUCEA,

doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Parliament is the highest representative and legislative authority in the structure of the government. Representative - this means that the composition of parliament is elected by the people or partly nominated by its members who have the right to represent the interests of people and on their behalf to make laws and policy decisions. Legislative - this means that the main task of the parliament is the development and adoption of legislation.

Din studiul teoriei separației puterilor în stat rezultă că aceasta este divizată în baza criteriului funcțional, adică potrivit celor trei funcții de bază exercitate de către stat: legislativă, executivă și judecătorească.

Funcția legislativă presupune activitatea statului care are ca obiect stabilirea de norme generale, de conduită umană, obligatorii și cu aplicare repetată. [13, p. 39] Or, într-o altă viziune, aceasta presupune edictarea de norme juridice, general obligatorii pentru întreaga societate și pentru toate organele statului, a căror respectare este asigurată prin forța de constrângere a statului. [11, p. 56]

Potrivit Constituției Republica Moldova (art. 60, alin. (1), [2] funcția legislativă a statului este atribuită în sarcina Parlamentului, care este calificat drept „unica autoritate legislativă a statului”. De aici reiese necesitatea de a elucida atât esența activității nominalizate, cât și rolul și importanța Parlamentului în desfășurarea acesteia.

Pentru început, ar fi necesar de a releva natura și esența Parlamentului ca autoritate publică, deoarece, în cadrul separației puterilor, parlamentele ocupă un rol dintre cele mai importante. [12, p. 38]

Parlamentarismul actual are origini foarte îndepărtate. Încă din antichitate, când s-au pus treptat bazele instituțiilor societății și ale statului, s-au constituit consilii din sfetnicii celui ce conducea treburile comunității, dar și adunări ale poporului (în special, al luptătorilor) sau adunări ale bătrânilor, având misiunea de a sfătui, iar uneori de a tempera sau chiar de a stăvili acțiunile necorespunzătoare ale celui ce conducea, ajungând însă să ia și hotărâri, mai ales în cazul regimurilor republicane. [13, p. 19]. Aceste adunări au cunoscut o permanentă evoluție, ajungându-se în zilele noastre, aproape în toate țările lumii, la veritabile organe reprezentative supreme.

Actualmente, parlamentarismul reprezintă un fenomen politic și instituțional strâns legat de statul de drept, de democrația constituțională, de ideea de reprezentare politică și de căutare a celor mai eficiente metode de guvernare în cadrul democrației reprezentative. [9, p. 185] Ideea de reprezentare este una modernă, apărută ca o reacție împotriva despotismului feudal, fundamentând conceptele de democrație directă și democrație indirectă. Consecința ideii de reprezentare a fost apariția reprezentanților (deputați, senatori), care au format parlamentele, instituția reprezentanței naționale, ce realizează în calitate de putere distinctă funcția legislativă a statului, precum și sistemele electorale, în baza cărora reprezentanții poporului sunt desemnați.

Prin esența sa, *democrația indirectă* sau *reprezentativă* presupune că poporul, singurul titular al suveranității, alege, în mod periodic și pentru o perioadă limitată de timp, un anumit număr de persoane care să exercite puterea în numele său. Prin urmare, unul dintre principiile fundamentale ale organizării politice statale a societății constituie, alături de teoria separației puterilor în stat, principiul reprezentării voinței suverane a poporului. [18, p. 26]

În sensul cel mai larg, regimul reprezentativ al unei țări constituie un ansamblu de autorități alese de popor, pentru a exercita puterea în numele lui. [3, p. 4]

Sub aspect instituțional, principiul reprezentării se realizează de către puterea legislativă întruchipată în instituția Parlamentului. Din punct de vedere politic, Parlamentul, ca reprezentant al suveranității naționale, decide soarta guvernelor, aprobând cabinetele și programele de guvernare sau, dimpotrivă, demiterea acestora, controlează executivul prin diferite modalități și mijloace constituționale și regulamentare și stabilește liniile directoare ale politicii interne și externe prin crearea legislației primare pentru reglementarea celor mai importante relații sociale.

Din punct de vedere juridic și constituțional, calitatea Parlamentului de întruchipare a suveranității naționale realizează una dintre cele mai importante funcții ale statului - cea legislativă, constituind puterea legislativă a statului. Această calitate juridică a Parlamentului îi conferă un statut aparte în cadrul sistemului autorităților statului.

Dispozițiile constituționale în vigoare consacră, pe de o parte, că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, iar pe de altă parte, că este unica autoritate legiuitoare (art. 60 din Constituția Republicii Moldova). Primul aspect se referă la locul Parlamentului în sistemul autorităților publice ale statului, cel de-al doilea aspect - la rolul organului legiuitoare în acest sistem de organe ale statului. Această dublă calificare a atras interpretări diferite din partea

specialiștilor. O primă apreciere apărută în doctrină, conform căreia Adunarea Constituantă ar fi consacrat Parlamentului „primul loc în rândul autorităților publice”, [19, p. 133] a fost ulterior combătută pornindu-se de la premisa că situarea principiului separației puterilor în stat la baza organizării politice a societății, nu poate permite subordonarea autorităților una față de alta. [20, p. 72-73] Totodată, s-a menționat că „regimul separației puterilor presupune cooperarea autorităților publice, dar exclude subordonarea față de o anume autoritate de stat a tuturor celorlalte, chiar dacă această autoritate ar fi de reprezentanță națională.” [8, p. 115]

Din cele relatate se poate desprinde că Parlamentul nu reprezintă „puterea” în totalitatea sa, ci doar una dintre ramurile puterii statului, care realizează conducerea politică a societății. De aici rezultă două consecințe și anume - pe de o parte, că și Parlamentul este supus legilor, ca toate celelalte organe ale statului, este subordonat și obligat să se conformeze propriilor legi, pe care trebuie să le respecte, aceasta fiind o expresie a aplicării principiului statului de drept.

Pe de altă parte, în virtutea principiului separației puterilor în stat, și Parlamentul se află într-un raport de colaborare și control reciproc cu celelalte puteri și autorități ale statului.

Prof. român T. Drăganu afirmă în acest sens că, din punctul de vedere al valorificării principiului reprezentării voinei suverane a poporului, Parlamentul are întâietate politică și juridică (fără a crea vreo relație de subordonare sau supraordonare instituțională) față de toate celelalte autorități ale statului. [5, p. 94]

Calitatea de organ de reprezentare supremă a Parlamentului are multiple semnificații. Astfel, Parlamentul constituie o manifestare a suveranității naționale și dă expresie puterii poporului, unicului titular al puterii politice. De aici, componența Parlamentului nu poate fi alta decât cea izvorâtă din voința manifestată de electorat la urne. În al doilea rând, Parlamentul, odată constituit, trebuie să se manifeste ca un exponent al intereselor politice ale întregului popor, disociindu-se, prin mandatul încredințat, de orice înclinare spre protejarea unor interese personale, particulare, locale sau de grup, care ar intra în contradicție cu cele generale ale societății.

În al treilea rând, consacrarea caracterului Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului este de natură să justifice nu atât o preeminență a acestei instituții în raport cu celelalte autorități statale, cât și, mai ales, prerogativele de control care îi sunt puse la dispoziție, prin Constituție, în raport cu șeful statului, Guvernul sau autoritățile publice, în vederea asigurării echilibrului puterilor, a îndeplinirii principiului statului de drept și a garantării funcționalității statului în general.

Supremația acestei autorități publice se fundamentează, într-o anumită măsură, și pe principiul autonomiei care stă la baza organizării și funcționării sale. În acest sens, în doctrină se susține că odată ce poporul este autonom (suveran) și organul ales de popor (Parlamentul), cu împuternicirile de a realiza puterea în numele lui, deține aceeași calitate: este autonom (fiindu-i caracteristică o autonomie regulamentară, instituțională și financiară. [1, p. 34]) În același timp, autonomia Parlamentului poate avea loc numai în limitele stabilite de Constituție, cu condiția asigurării legitimității constituționale și respectul legalității în întregime. [15, p. 51]

În privința celei de-a doua calificări a Parlamentului, de unică autoritate legiuitoare a țării și, implicit, în privința rolului său în sistemul organelor de stat, în doctrină s-a remarcat că Parlamentul nu deține monopolul reglementărilor normative, întrucât sunt o serie de alte autorități care desfășoară o activitate normativă. [18, p. 32; 17, p. 222]

În literatura juridică de specialitate, pornindu-se de la reglementarea constituțională a dreptului poporului la inițiativa legislativă (art. 74) și a posibilității consultării populare prin referendum (art. 90 și art. 147), s-a apreciat că Parlamentul nu ar fi unica autoritate legiuitoare a țării, întrucât deasupra acestui organ s-ar afla puterea întregului electorat. [7, p. 193] În viziunea lui A. Varga, o asemenea afirmație este criticabilă, întrucât deasupra Parlamentului se află puterea întregului electorat, dar numai în sensul în care poporul nu încetează să rămână titularul suveranității naționale și, în anumite situații, o poate exercita și în mod direct, prin referendum. [18, p. 33]

Totodată, poporul nu concurează cu Parlamentul, nici cu ocazia referendumului nu-l lipsește de calitatea de unică autoritate legislativă. În primul rând, cele două entități au calități constituționale cu totul diferite. În timp ce poporul este titularul suveranității naționale, Parlamentul este organul care, în baza unei împuterniciri, exercită această suveranitate prin anumite competențe și funcții determinate de Constituție.

Prin urmare, instituția referendumului sau a celorlalte procedee de participare directă a alegătorilor în activitatea legislativă nu afectează și nu înlătură caracterul reprezentativ al regimului constituțional din Republica Moldova.

Structura Parlamentului. În sistemele constituționale contemporane parlamentele sunt formate fie dintr-o singură adunare/cameră (fiind numite unicamerale), fie din două (bicamerale) sau mai multe adunări (multicamerale).

Structura Parlamentului este în strânsă legătură cu structura de stat. Astfel, structura unitară a statului este, în general, o motivație a structurii unicamerale a Parlamentului. Structura de stat federală presupune însă, obligatoriu, existența în cadrul Parlamentului a unei sau a două camere care să reprezinte interesele statelor-membre. De aici, regula structurii bicamerale a parlamentelor în statele federale. Însă această legătură strânsă nu conduce la soluții rigide, pentru că în multe state unitare parlamentele au o structură bicamerală (de exemplu, Franța, Italia, Belgia, Japonia, Spania etc.). [6, p. 51]

Sub aspect comparativ, monocameralismul și bicameralismul oferă fiecare anumite avantaje și dezavantaje. Monocameralismul facilitează o procedură legislativă relativ simplă și rapidă, evită dezbaterile paralele, permite concen-

trarea atenției opiniei publice, a factorilor politici asupra unui singur forum național, în cadrul căruia se dezbate toate problemele ce privesc dezvoltarea națiunii. Monocameralismul prezintă însă dezavantajul de a nu permite un nou „control” la nivel parlamentar asupra procedurii de adoptare a legilor și nici asupra conținutului acestora. Pe de altă parte, în unele regimuri totalitare parlamentele monocamerale au devenit adevărate „anexe” ale puterii executive, ratificând de cele mai multe ori, fără niciun fel de dezbateri, deciziile și hotărârile acesteia.

Sistemul bicameral oferă, prin urmare, posibilitatea unei duble „judecăți” asupra conținutului și semnificației unor anumite legi, permițând o mai bună gândire a soluțiilor juridice, evită precipitarea în adoptarea unor decizii și oferă un sistem reciproc de contrapondere forțelor politice care participă la activitatea parlamentară. Un alt avantaj costă în faptul că, prin exigența a două camere parlamentare, se împiedică tendința ipotetică a concentrării puterii legislative de către o singură cameră (A. Volentir [16, p. 94]). Pe lângă faptul că se înlătură despotismul Parlamentului, sistemul bicameral reduce și conflictele dintre Parlament și Guvern. [14, p. 162]

Prof. I. Deleanu consideră că existența a două camere poate da naștere, inerent, rivalității dintre ele, competiției pentru întâietate sau pentru egalitate deplină, în raport de circumstanțe, tendinței spre constituirea uneia dintre Camere pe criterii elitiste, a așezării ei pe verticală și deci ierarhică. În același timp, bicameralismul grevează costurile parlamentare și, astfel, atrage impopularitatea Parlamentului, mai ales pe fundalul unor acute dificultăți financiare. [4, p. 152-153]

Bicameralismul are însă și defectul că fracționează puterea legislativă [10, p. 331] și îngreunează inevitabil desfășurarea procesului legislativ, iar uneori poate conduce chiar la blocarea unor anumite legi. Lucrul acesta este și mai vizibil în situațiile în care nu există o departajare clară a atribuțiilor celor două Camere, procedura legislativă reluându-se automat pentru orice proiect de lege, indiferent de importanța și semnificația sa politică, în cadrul fiecăreia dintre cele două Camere ale Parlamentului.

În ceea ce privește Parlamentul Republicii Moldova, acesta are o structură unicamerală cu un număr total de 101 deputați (art. 60 din Constituție). În viziunea noastră, este o structură specifică caracterului unitar al statului, corespunzătoare dimensiunii teritoriale a țării și numărului populației.

BIBLIOGRAFIE

1. Bantuș I. Protecția mandatului parlamentar – mecanism inerent în realizarea suveranității naționale. Chișinău: Tipografia „Reclama”, 2002.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1 (cu modificări și completări până la 14.07.2006).
3. Costachi Gh., Cușmir V. Probleme ale statului de drept și administrării democratice. Chișinău, 2001.
4. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Iași: Editura Fundației Chemarea, 1993.
5. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. II, Cluj Napoca, 2000.
6. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Tratat de teorie și practică parlamentară, vol. I. București: Editura Lumina Lex, 2001.
7. Duculescu, V., Călinoiu C., Duculescu G. Constituția României, comentată și adnotată. București: Lumina Lex, 2002.
8. Enache M. Controlul parlamentar. Iași: Polirom, 1998.
9. Eremia M.-C., Dragnea D. M. Introducere în dreptul constituțional. Note de curs. Ediția a 2-a, revăzută și adăugită. București: Hamangiu, 2007.
10. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău: F.E.P. „Tipografia Centrală”, 2004.
11. Hlipcă P. Activitatea legislativă a statului: esență și particularități. În: Legea și viața, 2008, nr. 9.
12. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2005.
13. Monac C. Parlamentul și securitatea națională. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2006.
14. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001.
15. Popa V. Drept parlamentar. Chișinău: ULIM, 1999.
16. Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. I. Creangă, V. Popa. Chișinău: TISH (F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 2005.
17. Tofan D. A. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: ALL BECK, 1999.
18. Varga A. Constituționalitatea procesului legislativ. Monografie. București: Hamangiu, 2007.
19. Vida I. Constituția României comentată și adnotată (în colaborare). București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1992.
20. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ediția a II-a revăzută și reîntregită. Iași: Cugetarea, 1999.

VALENȚA JURIDICĂ A SERVICIULUI DE DISTRIBUȚIE ȘI A ACTIVITĂȚII DE FURNIZARE A ENERGIEI ELECTRICE PENTRU NECESITĂȚI CASNICE

Mariana BORDIAN,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The real effective delineation activities of distribution and supply of electricity has conditioned a financial separation of these entities. Opening the electricity market creates opportunity for all persons who have including renewable power to intervene in the liberalized market in respect for fair competition. The final consumers become eligible having the opportunity to choose their electricity supplier.

Unitatea de măsură a eficienței instituțiilor administrației publice este bunăstarea cetățenilor, iar măsurabilitatea acestora înglobează beneficierea de produse și servicii calitative și accesibile ca preț. Necesitatea vitală a energiei electrice este incontestabilă.

În ultima perioadă s-a vehiculat frecvent despre sursele regenerabile de energie electrică care sunt și ecologice, și mai ieftine. Evităm cercetarea cauzelor apariției tardive a acestei surse în Republica Moldova, pe motiv că, considerăm, au existat atât cauze obiective, cât și subiective, fapt condamnat, de altfel. În esență, constatăm mai multe avantaje în utilizarea surselor regenerabile de energie, dar mecanismul de implementare a acestora este dificil sub aspect birocratic. În acest studiu vom indica condițiile evoluției activităților de distribuție și de furnizare a energiei electrice.

Relațiile sociale și economice care se constituie în procesul valorificării surselor regenerabile de energie din categoria celor nefosile, cum ar fi energia solară, energia eoliană, geotermală, hidroenergia, energia valurilor, sunt complexe. Obiectivele politicii de stat în domeniul surselor regenerabile de energie constau în sporirea securității energetice a statului și reducerea impactului negativ al sectorului energetic asupra mediului prin majorarea anuală a ratei de energie regenerabilă.

Constatăm că valorificarea surselor regenerabile, deși au fost aprobate prin Legea Republicii Moldova a energiei regenerabile nr.160 din 2007, [1] se produce foarte lent. Considerăm că economia din perioada sovietică a produs repercusiuni asupra dezvoltării și valorificării viabile a surselor regenerabile.

Schimbările domeniului economic din perioada anilor '90 ai secolului trecut și anume situația financiară a întreprinderilor complexului energetic din Republica Moldova, au condus la necesitatea introducerii modificărilor esențiale în sectorul energetic.

Sistemul electroenergetic din Republica Moldova a fost restructurat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de restructurare a sectorului electroenergetic nr. 628/1997. [2, abrogată] Anume acest act normativ a pus fundamentele noilor relații politice, economice, administrative și civile în domeniul electroenergetic. Planul de restructurare a constituit o consecință a necesității de redresare financiară a întreprinderilor complexului energetic.

Instituțiile investite cu atribuții de implementare a Planului de restructurare au fost Departamentul Energetică, Resurse Energetice și Combustibil, Ministerul Privatizării și Administrării Proprietății de Stat și Compania de Stat „Mold-energo”, acestea fiind în subordinea Ministerului Economiei și al Reformelor al Republicii Moldova.

Principiul economiei de piață garantat prin Constituția Republicii Moldova a creat premise pentru redresarea situației financiare a întreprinderilor energetice prin promovarea reformelor economice de restructurare organizațională a sectorului electroenergetic.

Obiectivele restructurării strategice a sectorului electroenergetic preconizau materializarea asigurării stabile a consumatorilor cu volume suficiente de energie calitativă la prețuri minime, implementarea elementelor concurențiale pe piața electroenergetică, diversificarea surselor de aprovizionare cu combustibili, marginalizarea influenței statului asupra proceselor de producere și livrare a energiei electrice și asupra creării cadrului normativ.

Sistemul electroenergetic conține evolutiv existența anumitor etape cum ar fi: generarea energiei electrice, transportul electroenergetic (prin rețele de tensiune înaltă), serviciile de dirijare operativă, procurarea/vânzarea engros a energiei, distribuirea (prin rețele de tensiune joasă și medie), comercializarea cu amănuntul, adică furnizarea energiei electrice consumatorilor finali.

Restructurarea și optimizarea sectorului electroenergetic presupunea crearea întreprinderilor private având ca obiect economic distribuirea și vânzarea energiei electrice.

Până în anul 2000, Republica Moldova era asigurată cu energie electrică de către o singură întreprindere - Compania de Stat „Moldenergo”, care, practic, era și producătorul principal de energie termică pentru municipiile Chișinău și Bălți. Criza financiară a companiei generată de politica tarifară neadecvată, de sistemul subvențiilor încrucișate, de pierderile tehnice și furturile necontrolate, de absența pe piața electroenergetică a unui mediu concurențial, de transparența estompată în activitatea economico-financiară, de aplicarea nejustificată a unor metode de influențare politică a activității economice și de eficiența operațională diminuată, au constituit premise pentru elaborarea Planului de restructurare a sectorului energetic. Premisele expuse au avut drept consecință afectarea securității energetice a statului și crearea instabilității industriei electroenergetice. Drept urmare a crizei energetice, erau afectați și consumatorii casnici, dar în rezultatul implementării planului de restructurare urma să se producă asigurarea stabilă a consumatorilor cu volume suficiente de energie, de calitate adecvată și la prețuri minime, diversificarea surselor de aprovizionare cu combustibili, implementarea elementelor concurențiale, marginalizarea statului asupra proceselor de producere și livrare a energiei electrice, crearea cadrului legal care să definitiveze clar drepturile și obligațiile participanților la piața electroenergetică.

Prin urmare, s-a produs descentralizarea, acționarea și privatizarea sectorului electroenergetic. A fost introdus un nou sistem de reglementare a activității pe piața electroenergetică și de protecție a consumatorilor. Restructurarea în domeniul electroenergetic a condus la disocierea componentelor rețelelor de distribuție prin constituirea întreprinderilor independente cu statut de societăți pe acțiuni și privatizarea acestora.

Drept consecință a implementării Planului de restructurare, a fost instituită Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, ca organ specializat independent, având drept scop reglementarea monopolurilor naturale și a întreprinderilor energetice care activează pe principii de concurență.

Organul de coordonare a întregului sistem era reprezentat de instituția independentă Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare A.N.R.E.), creată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică nr. 767 din 11.08.1997. [3, abrogată] În prezent, A.N.R.E. activează în baza Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 238 din 30.05.2013. [4] Una dintre sarcinile de bază ale acestei instituții era elaborarea metodologiei conform căreia agenții pieței energetice să calculeze costurile și tarifele, însă nu era de competența acesteia stabilirea mărimii tarifului, iar în prezent îi este atribuită această competență. Important este că restructurarea sistemului electroenergetic a stabilit ca principiu de preț mecanismul, potrivit căruia tariful pentru producerea, transportul, serviciile de dispecerat, distribuția și comercializarea energiei electrice să includă acoperirea costului activității eficiente a unităților electroenergetice, precum și profitul necesar pentru continuarea funcționării titularilor de licență.

În principiu, integrarea sistemelor electroenergetice constituie eficiență economică și tehnică, fiabilitate și viabilitate. Geopolitica Republicii Moldova conectează posibilitatea a două sisteme electroenergetice: U.C.P.T.E. – sistemul european și sistemul pentru țările-membre ale C.S.I., sisteme incompatibile pentru domeniul electroenergetic.

Remanierele conceptuale în sistemul electroenergetic preconizau implicarea strategică a statului la stabilirea cadrului legal de reglementare a activității agenților de pe piața electroenergetică ca fiind arbitru principal competent în depistarea eventualelor încălcări. De asemenea, statul urma să dețină pachetul de control al acțiunilor companiei de transportare și dispecerat și să promoveze politica energetică a țării.

Securitatea energetică este un pilon fundamental al politicii statului constituit din capacitatea acestuia de a asigura necesitățile energetice ale economiei naționale și ale populației în mod stabil și în cantități suficiente.

Raționamentele care au determinat restructurarea complexului energetic prin privatizarea acestuia au fost de natură economică și nu o opțiune socială. Analizii economici au evidențiat faptul că monopolurile de stat, mari și integrate, nu sunt cele mai eficiente în producerea și distribuția energiei electrice sau în efortul de a proteja consumatorii de abuzurile potențiale ale monopolistilor, cum este cazul Republicii Moldova, unde monopolul electroenergetic a cuprins un număr impunător de personal cu o eficiență scăzută. Un alt argument al urgenței privatizării a fost existența datoriei statului. Astfel, s-a considerat că Guvernul nu va putea să finanțeze din buget extinderea capacităților de generare a energiei electrice pentru a satisface cererea, deoarece disponibilitatea de resurse energetice este premisa creșterii randamentului economic.

În consecință, prin Legea nr. 124/2009 cu privire la energia electrică, [5] s-a produs armonizarea și echilibrul pe piața energetică. Astfel, în scopul aplicării Directivei 2003/54/C.E. a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice, [6] precum și a Directivei 2005/89/C.E. a Parlamentului European și a Consiliului din 18 ianuarie 2006 privind măsurile menite să garanteze siguranța aprovizionării cu energie electrică și investițiile în infrastructuri [7] s-a descins deschiderea pieței de energie electrică pentru toți producătorii de energie electrică, inclusiv din surse regenerabile.

Cadrul legal favorizează funcționarea eficientă, reglementarea și deschiderea pe etape a pieței energiei electrice, pentru desfășurarea activităților specifice sectorului electroenergetic. De asemenea, contribuie la stabilirea unor măsuri menite să garanteze securitatea aprovizionării cu energie electrică, astfel încât să asigure o bună funcționare a pieței energiei electrice, un nivel adecvat al capacităților de producție, un echilibru adecvat între ofertă și cerere, pre-

cum și un nivel corespunzător al capacității interconexiunilor cu sistemele electroenergetice ale țărilor vecine pentru dezvoltarea pieței energiei electrice. Direcțiile menționate contribuie eficient la separarea entităților de distribuție de cele de furnizare a energiei electrice, astfel încât toți producătorii de energie electrică din surse regenerabile să aibă acces la rețelele de distribuție, iar consumatorul final să devină unul eligibil.

Raționamentele expuse sunt garantate de principiile fundamentale de organizare și de reglementare a activităților în sectorul electroenergetic care constau în: asigurarea unui acces nediscriminatoriu, reglementat al terților persoane fizice și juridice la rețelele electrice, inclusiv la tarife bazate pe costuri, transparente și previzibile; crearea de condiții optime pentru asigurarea independenței, în primul rând, din punct de vedere decizional, a operatorului rețelei de transport și de sistem, a operatorilor rețelelor de distribuție față de furnizorii sau de producătorii energiei electrice; promovarea și asigurarea concurenței pe piața energiei electrice; asigurarea unor condiții favorabile pentru efectuarea de investiții, necesare în sistemul electroenergetic, inclusiv pentru extinderea rețelelor electrice de transport și de distribuție; respectarea principiului eficienței maxime la costuri minime la producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei electrice, la operarea sistemului electroenergetic; protecția intereselor legitime ale consumatorilor finali.

În context, specificăm aspectul revoluționar în domeniul electroenergetic produs drept consecință a separării unităților de distribuție de cele de furnizare prin crearea accesului liber la rețelele de distribuție.

Consumatorii finali beneficiază, respectiv, de dreptul de a-și alege furnizorul cu care va contracta în funcție de calitatea energiei electrice, prețul acesteia, garanțiile acordate de furnizor și altele. Încheierea contractului este axată, în fond, pe principiile legalității, libertății contractuale și echității sociale.

Menționăm că în perioada de trecere la deschiderea totală a pieței energiei electrice cele mai multe contracte au în calitate de furnizor titularul licenței de furnizare și titularul licenței de distribuție a energiei electrice, care întrunește dubla calitate, consumatorul cunoscând doar furnizorul. Deschiderea completă a pieței energiei electrice în baza surselor regenerabile de energie va elimina dubla calitate a furnizorului și se vor contura distinct doi subiecți: furnizorul ca titular al licenței de furnizare și operatorul rețelei de distribuție ca titular al licenței pentru distribuția energiei electrice. În consecință consumatorul casnic va avea posibilitate, prin intermediul operatorului rețelei de distribuție, să-și aleagă furnizorul.

Furnizorul are ca obiect de activitate vânzarea, inclusiv revânzarea energiei electrice procurate, iar **operatorul rețelei de distribuție** are ca obiect de activitate funcții de distribuție a energiei electrice, fiind responsabil de exploatarea, întreținerea și dezvoltarea rețelelor electrice de distribuție în anumite zone și a interconexiunilor cu alte rețele electrice. Astfel, pentru transmiterea energiei electrice prin rețelele electrice până la locul de consum, furnizorul încheie contract de distribuție cu operatorul rețelelor de distribuție pe teritoriul căruia se află locul de consum. Dacă furnizorul era concomitent și operator de distribuție, atunci nu mai era necesară plata distinctă a serviciilor pentru care furnizorul era și operator, aceasta fiind inclusă în tariful final reglementat. Anume pe acest mecanism se bazează sistemul de furnizare a energiei electrice, în care furnizorul era și operatorul rețelei de distribuție, astfel nu mai era necesar ca consumatorul final să încheie contract separat cu operatorul de distribuție pentru aceste servicii. Cumularea activității de furnizare și a serviciului de distribuție constituia un factor determinant în calificarea contractului de furnizare a energiei electrice, parțial în categoria contractului de vânzare-cumpărare, parțial în categoria prestării de servicii.

Deschiderea pieței energiei electrice nu permite cumularea deținerii licenței pentru furnizare și pentru distribuția energiei electrice, astfel că solicitantul, potențial consumator final, va încheia un contract distinct cu operatorul rețelei de distribuție.

În concluzie, s-a ajuns la delimitarea reală și efectivă a activităților de distribuție și de furnizare a energiei electrice, fapt care a condiționat separarea financiară a entităților respective prin introducerea pe piața energetică a tuturor persoanelor care dispun, inclusiv, de surse regenerabile de energie electrică prin crearea condițiilor de concurență loială. Consumatorii finali devin eligibili având posibilitatea de a-și alege furnizorul de energie electrică.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova a energiei regenerabile nr. 160 din 12.07.2007. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 17.08.2007.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de restructurare a sectorului electroenergetic, nr. 628 din 08.07.1997. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 054 din 21.08.1997 (abrogată).
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică nr. 767 din 11.08.1997. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 071 din 30.10.1997 (abrogată).
4. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 238 din 30.05.2013. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 122-124 din 07.06.2013.
5. 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.

6. Directiva 2003/54/C.E. a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 176 din 15 iulie 2003.
7. Directiva 2005/89/C.E. a Parlamentului European și a Consiliului din 18 ianuarie 2006 privind măsurile menite să garanteze siguranța aprovizionării cu energie electrică și investițiile în infrastructură. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 33 din 4 februarie 2006.

JUSTIȚIA PENTRU MINORI ÎN REPUBLICA MOLDOVA: DEZIDERAT ȘI REALITATE

Iulia DOLGAIA,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

While being at a difficult age and taking his first steps towards an independent life, a minor is often facing issues which are difficult to solve, and the solutions he finds are not always satisfactory. Moreover, some of these solutions are in breach of the legislation in force, so corrective action is to be taken. However, it is widely accepted there is no such thing as "children of others", and thus the issue of juvenile delinquency is no longer a problem of a family or of the state. It has become a problem of the entire society. For this reason, it must be solved not only by the state authorities, but with joint efforts of all the community actors – academia, church, civil society organizations, etc. However, first positive results have already been achieved in this field, given Republic of Moldova has already taken specific steps to address this issue within different programs and projects implemented currently.

Copilul reprezintă pentru orice popor bunul său cel mai de preț care, certificând valoarea culturală și spirituală, înobilează prin însăși existența sa, generații după generații, strânse-n condici, norme și reguli pentru ca el să cunoască în același timp demnitatea, respectul, dorința și dreptul de a trăi, greșeala, împăcarea, bucuria, iubirea, certitudinea, teama și tot ce-l face să se prezinte și reprezinte ca simbol al întregului univers. [4, p. 8]

Una dintre problemele importante cu care se confruntă societatea și atrage o atenție sporită este comportamentul deviant al minorilor, problema educării tinerei generații în spiritul respectării normelor morale și normelor de drept.

Aflându-se la o vârstă problematică și pășind spre viața independentă, minorii se confruntă deseori cu diferite probleme, soluționarea cărora este dificilă și deseori nu aduce la un rezultat corect. În această perioadă minorul nu înțelege realitatea și nu simte linia de trecere între bine și rău și este dependent de mediul în care se află zi de zi. Minorul caută susținerea propriului ego și, când nu este înțeles de familie, el găsește această susținere în alt mediu. Nimerind într-un mediu nefavorabil el deseori se pomenește în conflict cu legea.

Codul Penal al Republicii Moldova prevede la art. 21 că sunt pasibile de răspundere penală persoanele fizice responsabile care în momentul săvârșirii infracțiunii au împlinit vârsta de 16 ani. Alin. (2) al aceluiași articol prevede o serie de infracțiuni pentru care răspunderea survine de la 14 ani. [2, art. 21]

Astfel, potrivit legislației Republicii Moldova, sub incidența răspunderii penale nimeresc minorii în vârsta de la 14 la 18 ani.

Delincvența juvenilă reprezintă un fenomen complex, un ansamblu de conduite, ale unor minori aflați în conflict cu valorile ocrotite de norma penală, fiind o problemă destul de importantă, care a cutreierat societatea în toate timpurile și continuă să mențină în stare de alertă cele mai avizate organisme internaționale și naționale.

Republica Moldova nu reprezintă o excepție în acest sens. Pe măsura avansării acestui fenomen și în pofida numeroaselor eforturi de a reduce infracționalitatea, trebuie să conștientizăm faptul că fenomenul există, iar numărul infracțiunilor comise de minori reprezintă zece la sută din numărul infracțiunilor înregistrate. Problema delincvenței juvenile a apărut odată cu apariția fenomenului infracționalității.

Cauzele apariției acestui fenomen sunt foarte variate, în primul rând, una dintre principalele cauze ale acestui fenomen este dezorganizarea la nivel de familie. Conform statisticii, anume familiile vulnerabile, în care nu se acordă copilului sprijinul cuvenit din punct de vedere educațional și material, servesc ca mediu de dezvoltare a tinerilor infractori, în aceste familii sunt desconsiderate interesele copilului și prevederile art. 51, alin. (3) Codul Familiei Republicii Moldova care stipulează: „Copilul are dreptul la educație din partea părinților, la dezvoltarea capacităților intelectuale, la libertatea gândirii și conștiinței, la apărarea demnității și onoarei.” [3, art. 51]

În acest context, ca o cauză a dezvoltării delincvenței juvenile, putem include drept cauză promovarea de către familii a unui model de comportament cu nivel scăzut de aspirații.

În anul 2013, pentru asigurarea protecției drepturilor copilului au fost înaintate 116 demersuri pentru emiterea ordonanței de protecție, 118 copii au fost scoși din cadrul familiei, 94 au fost plasați în centrele de plasament sau alte forme de îngrijire alternativă, iar în alte 106 cazuri au fost înaintate demersuri pentru lipsirea părinților de drepturile părintești. [6]

Una dintre cauzele care conduce la prosperarea delincvenței juvenile este abandonul școlar, copiii care abandonează școala sunt influențați de grupurile infracționale. Dorința de a se afirma și lipsa unui sprijin moral în acest sens deseori aduce efecte nocive. Lipsa alternativelor sănătoase de a petrece timpul liber este încă un imbold de a recurge la săvârșirea de infracțiuni. Deseori minorii interogați în cauzele penale susțin că au recurs la săvârșirea infracțiunii din simplu interes. Nu în ultimul rând, o cauză a recurgerii minorului la comiterea de infracțiuni este lipsa surselor de asigurare a celor necesare vieții, copii fiind nevoiți să săvârșească infracțiunea pentru a procura cele necesare subsistenței. După cum observăm, cauzele delincvenței juvenile reprezintă prin sine însăși o violare gravă a drepturilor copilului.

Este cert faptul că minorii care au săvârșit infracțiuni trebuie să răspundă pentru faptele săvârșite și să execute pedeapsa, însă care este scopul, dacă pedeapsa nu conduce la reeducarea minorului, ci educă din minorul delinquent un infractor grav, care, ieșind din mediul penitenciar, caută să încalce legea. Mult mai periculos este faptul că numărul infracțiunilor grave săvârșite de minori se află într-o creștere continuă. Minorul nimerind în mediul penitenciar nu primește nivelul corespunzător de reeducare și resocializare. Conform statisticii, anume deținuții minori devin în viitor recidiviști cu o bogată practică infracțională. Dovadă a faptului că pedepsele aplicate minorilor nu aduc rezultatul dorit, servește faptul că, conform statisticii MAI, **din 2007 până în 2013 numărul infracțiunilor deosebit de grave comise de minori au crescut de trei ori.**

Analizând infracționalitatea în rândul minorilor putem menționa că în anul 2013 minorii sau cu participarea acestora au comis 1.142 infracțiuni sau 4,0% din totalul infracțiunilor înregistrate. Dacă e să ne referim la situația din 2007, constatăm o scădere a infracționalității juvenile. Cel mai frecvent minorii sunt implicați în săvârșirea furturilor, cu o pondere de 73,4%, după care urmează jafurile – 7,0% și huliganismul – 3,1%. În anul 2013, la 100 mii populație în vârstă de până la 18 ani revin circa 160 de infracțiuni comise de minori, comparativ cu 149 în anul 2009 și 206 în anul 2012. [8]

Organele de urmărire penală bat alarma în privința fenomenului infracționalității în rândul minorilor, tendința de creștere a numărului de infracțiuni grave ne pune într-o situație delicată și ne atenționează că mijloacele de luptă cu acest fenomen sunt insuficiente.

Minorul nu este o personalitate pe deplin formată și nu trebuie să poarte o responsabilitate totală pentru faptele comise, pentru că el este o persoană în curs de dezvoltare, inclusiv mintală, care încă nu poate să aprecieze adecvat situația. Datorită particularității sale biopsihofizice, personalității care este într-o continuă formare și transformare, datorită capacității de influențare, minorul trebuie să beneficieze atât în timpul tragerii la răspundere, cât și în timpul executării sancțiunii aplicate de largi garanții procesuale, de o grijă deosebită din partea statului prin organele sale judiciare. Minorului trebuie să-i fie aplicate proceduri speciale în toate fazele procesului penal, și în faza executării pedepsei și reabilitării luând în considerație faptul că fiecare minor condamnat este o problemă a întregii societăți și a statului.

Legislația Republicii Moldova conține prevederi speciale aplicate minorului. Codul de Procedură Penală conține un capitol destinat procedurii speciale pentru minori, Codul Penal și Execuțional Penal conține prevederi aplicabile minorului, însă conform datelor analizate aceasta nu conduce la realizarea scopului dorit, enunțat în art. 2, alin. (2) CP RM „Legea penală are scopul de a evita săvârșirea de noi infracțiuni.” [2] Acest fapt demonstrează că la capitolul justiției pentru minori există o serie de neajunsuri care necesită aplicarea unor măsuri eficiente.

În primul rând, trebuie să pornim de la resursele existente în ceea ce ar trebui să fie sistemul de justiție pentru minori. Din punctul de vedere al resurselor umane, situația actuală prezintă mai multe deficiențe. Una dintre acestea constă în faptul că aproape toate instituțiile care sunt implicate în instrumentarea cauzelor cu minori au, în general, personal insuficient raportat la numărul de cazuri de care se ocupă. Astfel, un ofițer de urmărire penală, procuror, judecător se confruntă cu un volum de muncă prea mare, fapt care afectează atât viteza cât și calitatea muncii.

O altă problemă legată de resursele umane o constituie lipsa unor lucrători specializați exclusiv pe cazurile cu infractorii minori, care să aibă o pregătire profesională în domeniul delincvenței juvenile și care să nu mai aibă responsabilități și pentru alte tipuri de infracțiuni. Legat de aceasta, este și problema lipsei unor specialiști – psihologi, asistenți sociali – la care să se poată apela oricând este necesar într-un caz de infractor minor.

Astfel, conform planului Justiția pentru minori, în cadrul Procuraturii trebuie să fie procurori specializați, ceea ce nu există la moment, nu există personal care s-ar ocupa exclusiv de cauzele cu participarea minorilor. În ceea ce privește judecarea cauzelor doar în anul 2013 un membru al Consiliului Superior al Magistraturii a propus ca fiecare instanță să desemneze câte un judecător, iar la curțile de apel – trei judecători care vor fi specializați ulterior în cadrul Institutului Național al Justiției.

Dincolo de respectarea drepturilor minorilor, prezintă o problemă modul în care sunt sancționate infracțiunile comise de aceștia. Măsurile privative de libertate nu aduc întotdeauna un rezultat bun. Nimerind în mediul penitenciar,

minorul nu beneficiază de educație și corijare, adică nu este atins scopul pedepsei, el se conformează regulilor nescrise ale vieții de după gratii și, fiind influențat de deținuți, urmează calea infracționalității. Astfel, concluzionăm că în cazul infracțiunilor ușoare și mai puțin grave cât mai des posibil ar fi bine ca minorilor să le fie aplicate măsuri neprivative de libertate, să fie create centre de reeducare de tip familial pentru minorii din familiile defavorabile.

Pe plan internațional, se susține ideea măsurilor neprivative de libertate. Regulile de la Beijing se referă la reglementarea unei game cât mai largi și flexibile de sancțiuni, astfel încât instituționalizarea să fie doar o soluție de ultimă instanță. Printre acestea sunt recomandate: hotărârile de supraveghere; probațiunea; munca în comunitate; compensația și restituirea; amenzile penale; consilierea și terapia de grup; deciziile de asistență alternativă; de internare în centre educaționale. [1]

O mare importanță o au măsurile de consolidare a rezultatelor influenței corecționale asupra condamnaților după eliberarea lor, îndreptate spre prevenirea noilor infracțiuni, a recidivei din partea acestor persoane. Importanța acestei interacțiuni între organele puterii de stat și instituțiile penitenciare este condiționată de activitatea ineficientă a penitenciarelor. Din locurile de detenție se eliberează condamnații care nu s-au corectat, cu o orientare fermă spre prelungirea activității infracționale, pentru curmarea căreia se cere un control permanent asupra comportării lor și acordarea ajutorului în antrenarea lor la muncă.

Asistența socială reprezintă o activitate destul de importantă menită să acorde ajutor minorilor care se află în conflict cu legea. Lucrul psihologului și asistentului social la această etapă tensionată reprezintă o importanță majoră.

O muncă importantă în educarea minorilor desfășoară Biserica Ortodoxă. Biserica Ortodoxă îi învață pe minori Cuvântul lui Dumnezeu, regula de aur care spune „să te porți cu oamenii așa cum ai vrea ca cei din jur să se comporte cu tine!” Drept exemplu al muncii corecționale servește munca Bisericii Ortodoxe cu minorii din penitenciarul Tichinești, România, care a donat Cărți Duhovnicești Creștine. Minorii au fost deschiși spre educația bisericească și au primit cu drag îndrumările. [7]

Un ajutor în reeducarea minorilor îl oferă și bisericile din Republica Moldova, acest ajutor constă din discuțiile organizate de preoți și ajutorul material sub formă de cărți, haine, produse alimentare.

Este demn de menționat că munca corecțională cu minorii este o muncă foarte dificilă în care fiecare pas, fiecare picătură de străduință din partea societății are importanță, principalul e să nu rămânem indiferenți față de acești copii, pentru că, după cum cunoaștem, nu există copii străini, și problema minorilor aflați în conflict cu legea nu este o problemă doar a unei familii sau a statului, ci este o problemă a întregii societăți.

Luând în considerație faptul că Republica Moldova nu are surse financiare destule pentru acordarea sprijinului minorilor aflați în conflict cu legea, venim cu propunerea ca personalul specializat în asistența minorilor să fie desemnat din cadrul instituțiilor de învățământ, din rândul studenților din cadrul facultăților de drept, psihologie asistență socială și teologie.

Analizând cele expuse anterior, printr-un sumar recomandăm:

1. Formarea de echipe speciale pentru instrumentarea cauzelor cu minori.
2. Formarea de complete speciale pentru cauzele cu minori la nivelul tuturor instanțelor și asigurarea posibilității formării unei cariere pe linie de minori.
3. Specializarea tuturor celor care instrumentează cauze cu minori: ofițeri de urmărire penală, procurori, judecători, asistenți sociali.
4. Aplicarea măsurilor neprivative de libertate minorilor pentru infracțiuni ușoare și mai puțin grave.
5. Înființarea unor centre de primire a minorilor care să înlocuiască arestul poliției sau penitenciarul atunci când se ia măsura arestării preventive;
6. Înființarea unor centre de reeducare pentru minori din familiile defavorabile în privința cărora nu au fost aplicate măsuri privative.
7. Dezvoltarea unei strategii de prevenire în domeniul delincvenței juvenile prin implicarea directă a instituțiilor competente.
8. Dezvoltarea formelor de pregătire universitară și postuniversitară în domeniul justiției juvenile.

Republica Moldova face unii pași spre perfecționarea legislației în domeniu, astfel în scopul implementării unor practici moderne, în conformitate cu standardele internaționale, Institutul de Reforme Penale a lansat proiectul „Promovarea Noilor Elemente de Justiție pentru Copii în Sistemul de Justiție din Moldova”

În cadrul acestuia vor fi încurajate utilizarea procedurilor prietenoase copiilor în activitatea ofițerilor de urmărire penală și a procurorilor, promovarea instanței judecătorești specializate în cazurile ce implica copiii. De asemenea, se va urmări perfecționarea mecanismului de utilizare a serviciilor comunitare, ca mijloc extra-judiciar de prevenire a contactului copilului cu sistemul judiciar, care de multe ori are un impact negativ asupra lui. Copiii aflați în sistemul de justiție penală vor beneficia de serviciile mediatorului, de asistență și supraveghere din partea psihologului, urmărindu-se, în acest fel, corectarea comportamentului delinvent al copilului în cadrul comunității sale de trai. [5]

Trainingurile și mesele rotunde organizate, colaborarea cu instituțiile internaționale și organizațiile nonguvernamentale aduc rezultate bune în ceea ce privește specializarea și instruirea cadrelor și reformarea domeniului de reso-

cializare a condamnaților. Relațiile de cooperare internațională continuă să se ramifice în contextul prosperării sistemului penitenciar național. În ultimii ani, au fost obținute progrese notorii în activitatea Departamentului Instituțiilor Penitenciare, iar performanța profesională a personalului penitenciar s-a îmbunătățit constant.

Cooperarea cu organizațiile nonguvernamentale atestă o îmbunătățire a arealului de activitate a sistemului penitenciar din Republica Moldova. Ținem să sperăm că suntem pe o cale dreaptă spre perfecționarea sistemului justiției juvenile, iar acțiunile și măsurile întreprinse în cadrul programelor și proiectelor asumate de Republica Moldova constituie primii pași spre un viitor prosper.

În concluzie, aflându-se la o vârstă problematică și pășind spre viața independentă, minorii deseori se confruntă cu diferite probleme, soluționarea cărora este dificilă și deseori nu aduce la un rezultat adecvat. Uneori, nu toate soluțiile găsite de minor se încadrează în cadrul legal, fiind, astfel, necesare acțiuni corective. Însă după cum cunoaștem, nu există copii străini, deci problema minorilor aflați în conflict cu legea nu este o problemă doar a unei familii sau a statului, ci este o problemă a întregii societăți. Din acest motiv, în procesul de soluționare a acesteia trebuie implicate nu doar autoritățile statului, dar și toți actorii comunitari – mediul academic, biserica, organizațiile neguvernamentale etc. E îmbucurător faptul că au fost înregistrate deja primele succese în vederea instituirii unui sistem eficace al justiției juvenile, fiind deja întreprinse acțiuni și măsuri concrete în cadrul programelor și proiectelor asumate de Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Rezoluția Organizației Națiunilor Unite nr. 40/33 din 29 noiembrie 1995 privind ansamblul regulilor minime ale națiunilor unite cu privire la administrarea justiției pentru minori (Regulile de la Beijing).
2. Codul Penal al Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 13 septembrie 2002, <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=331268>>
3. Codul Familiei al Republicii Moldova din 26.10.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47- 48 din 26.04.2001, <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=286119>>
4. Pasca M. *Infraactorul minor și reintegrarea sa în societate*. Editura Ardealul, 2005, p. 207.
5. Судебная реформа в Молдове. În: „Activ,” nr. 12, din 27 martie 2013, p. 34.
6. Nota informativă cu privire la starea delincvenței juvenile și activitatea serviciilor siguranță copii pe parcursul a 12 luni ale anului 2013, <<http://www.politie.gov.md/ro/siguranta-copiilor-2013>>.
7. Ortodoxia tinerilor, vizită la Penetenciarul de minori <<http://www.ortodoxiatinerilor.ro/campanii-asociatie/18844-vizita-minori-tineri-tichilesti>>.
8. Biroul Național de Statistică. Nivelul infracționalității în Republica Moldova în anul 2013, <<http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4335>>.

PRINCIPIILE SUBSIDIARITĂȚII ȘI PROPORȚIONALITĂȚII ÎN CALITATE DE PRINCIPII FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE

Teodora GORIUC,
studentă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In order to ensure the effective collaboration between states at union level it is necessary to respect and implement the basis principals of the institutional mechanism of the European Union. Thus, the principle of subsidiary and proportional actions are essential to the decision making process and have a major contribution to the collateral influence of the union legislation with the legislation of the member states of the European Union.

Pentru a asigura o conlucrare eficientă între diverși subiecți ai dreptului internațional, statele lumii, prin intermediul personalității juridice internaționale deținute, au tendința de a adera la uniuni cu scopul de a menține echilibrul la nivelul ordinii juridice naționale, precum și pentru a forma alianțe economice, politice, vamale, prin intermediul cărora poate fi îmbunătățit nivelul de trai în cadrul statelor aderente la uniune.

Uniunea Europeană (UE) se prezintă în calitate de o asemenea organizație cu caracter supranațional, prin care se urmărește integrarea statelor-membre prin intermediul schimburilor pentru a asigura dezvoltarea economică a acestora și a Uniunii, plus conlucrarea la nivel interguvernamental pentru a consolida funcționalitatea instituțiilor naționale, precum și a celor unionale.

Caracterul supranațional al UE reiese din tendința evoluției Comunităților Europene spre formarea unui sistem instituțional unic, la nivel de organizație de state. Diferențele de bază dintre UE, în calitate de organizație supranațională, și o organizație internațională rezidă în raporturile ce se formează între statele-membre și anume: în cadrul ambelor tipuri de organizații statele renunță la o parte a suveranității proprii în favoarea organizației, care constituie un subiect distinct de drept internațional, însă în cadrul unei organizații supranaționale (în particular, a UE) se creează instituții comune care înfăptuiesc supravegherea asupra statelor-membre, fără a avea un centru politic strict determinat, pe când în cadrul organizațiilor interguvernamentale se formează raporturi de colaborare pe orizontală, fără a se forma un cadru instituțional superior celui național.

În baza art. 9 din Tratatul cu privire la Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), pentru a promova valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor-membre, precum și pentru asigurarea coerenței, a eficacității și a continuității politicilor și a acțiunilor sale, UE dispune de un cadru instituțional format din următoarele instituții: Parlamentul European; Consiliul European; Consiliul; Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia”); Curtea de Justiție a Uniunii Europene; Banca Centrală Europeană; Curtea de Conturi. [5, art. 9]

Analizând tratatele constitutive ale UE, putem delimita următoarele principii fundamentale aplicate în cadrul arhitecturii instituționale ale UE:

- principiul subsidiarității și proporționalității;
- principiul împuternicirii speciale;
- principiul echilibrului instituțional;
- principiul aplicării directe a dreptului comunitar;
- principiul priorității dreptului comunitar față de dreptul național;
- principiul respectării drepturilor fundamentale ale omului. [2]

Art. 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), semnat la Maastricht în 1992, intrat în vigoare în data de 1 noiembrie 1993, delimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii. Exercitarea acestor competențe este reglementată de principiile subsidiarității și proporționalității. Aplicarea acestor principii este reglementată de Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. [4, art. 5]

În esență sa, principiul subsidiarității presupune soluționarea obiectivelor la nivel local, iar în caz de imposibilitate de atingere a acestora la acest nivel instituțional, urmează nivelul regional, național și, la ultim resort, la nivel unional. Astfel, se urmărește acordarea unui anumit grad de independență unei autorități subordonate față de o autoritate la nivel superior. În dreptul unional, acest principiu se regăsește în calitate de fundament al reglementării exercitării competențelor de către Uniune și statele-membre. Prin implementarea acestui principiu se urmărește respectarea identității naționale a statelor-membre, protejarea competențelor naționale, precum și apropierea de cetățeni a procesului decizional.

TUE prevede că „în temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele-membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.”

Din aceste prevederi reies următoarele condiții, care, întrunite cumulativ, permit aplicarea efectivă a principiului subsidiarității și anume:

- inexistența unei competențe exclusive a Uniunii și, implicit, existența unor competențe partajate de UE cu statele-membre;
- obiectivul acțiunii nu poate fi realizat de sine stătător de statele-membre într-o manieră satisfăcătoare;
- obiectivul acțiunii, datorită efectelor acesteia, poate fi realizat mai bine la nivel unional.

Aceste condiții asigură soluționarea și atingerea obiectivelor propuse de politica comună unională și, astfel, reglementând aplicarea uniformă a legislației unionale, precum și integrarea statelor-membre în Uniune și uniformizarea politicilor și legislațiilor naționale cu cele unionale.

Considerăm că este necesar de a delimita competențele materiale exclusive ale Uniunii și ale competențelor pe care aceasta le partajează cu statele-membre. În baza art. 3 TFUE, Uniunea Europeană deține competența exclusivă în următoarele domenii:

- a) uniunea vamală;
- b) stabilirea normelor privind concurența necesară funcționării pieței interne;
- c) politica monetară pentru statele-membre a căror monedă este euro;
- d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul;
- e) politica comercială comună;

f) încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesar de a permite Uniunii să-și exercite competența internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

Astfel, principiul subsidiarității este aplicat doar în executarea obiectivelor ce vizează domeniile în care UE are competențe partajate cu statele-membre și anume:

- a) piața internă;
- b) politica socială, pentru aspectele definite în TFUE;
- c) coeziunea economică, socială și teritorială;
- d) agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării;
- e) mediul;
- f) protecția consumatorului;
- g) transporturile;
- h) rețelele transeuropene;
- i) energia;
- j) spațiul de libertate, securitate și justiție;
- k) obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite în TFUE.

În acest sens, urmează de adăugat și competențele implicite, cum ar fi în cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară în cadrul politicilor definite în tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate în tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuțiile necesare în acest sens, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, adoptă măsurile corespunzătoare. La data la care dispozițiile respective sunt adoptate de Consiliu în conformitate cu o procedură legislativă specială, acesta hotărăște în unanimitate, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European. [5, art. 352]

Principiul proporționalității presupune că acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. [4, art. 3, alin. (4)] Prin implementarea prezentului principiu se urmărește evitarea unor excese ale intervenției instituțiilor UE dincolo de obiectivele și competențele ce le sunt conferite. Astfel, măsurile adoptate de instituțiile unionale urmează a fi în limita necesarului pentru realizarea obiectivelor vizate prin competența acordată instituției.

În baza prevederilor din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, prin care se instituie un sistem de control al aplicării respectivelor principii, menționăm că în procedura legislativă, de codecizie, urmează a fi respectate condițiile acestor principii prin cooperarea parlamentelor naționale cu Parlamentul și Consiliul Uniunii Europene. [1, p. 240]

Astfel, înainte de a propune un act legislativ, Comisia procedează la consultări extinse. După caz, aceste consultări trebuie să aibă în vedere dimensiunea regională și locală a acțiunilor preconizate. În caz de urgență excepțională, Comisia nu procedează la consultările menționate. Comisia își motivează decizia în cadrul propunerii. Comisia transmite parlamentelor naționale proiectele sale de acte legislative și proiectele sale modificate, în același timp în care le transmite organului legislativ al Uniunii.

Parlamentul European transmite parlamentelor naționale proiectele sale de acte legislative, precum și proiectele sale modificate. Consiliul transmite parlamentelor naționale proiectele de acte legislative emise de un grup de state-membre, de Curtea de Justiție, Banca Centrală Europeană sau Banca Europeană de Investiții, precum și proiectele modificate. La adoptarea acestora, rezoluțiile legislative ale Parlamentului European și pozițiile Consiliului se transmit de către acestea parlamentelor naționale.

Orice proiect de act legislativ ar trebui să cuprindă o fișă detaliată care să permită evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității. Fișa menționată anterior ar trebui să cuprindă elemente care să permită evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză și, în cazul unei directive, evaluarea implicațiilor acesteia asupra reglementărilor care urmează să fie puse în aplicare de statele-membre, inclusiv asupra legislației regionale, după caz. Motivele care conduc la concluzia că un obiectiv al Uniunii poate fi realizat mai bine la nivelul Uniunii se bazează pe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, pe indicatori cantitativi. Proiectele de acte legislative au în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit.

În termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ în limbile oficiale ale Uniunii, orice parlament național sau orice cameră a unui parlament național poate adresa președintelui Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității. După caz, fiecărui parlament național sau fiecărei camere a unui parlament național îi revine sarcina de a consulta parlamentele regionale cu competențe legislative. [3]

În asemenea situație, parlamentele naționale pot utiliza așa-numitul „cartonaș galben”, prin care obligă Comisia de a revizui proiectul de act legislativ și să decidă fie susținerea, în continuare, a acestuia în aceeași redacție, fie modi-

ficarea sau retragerea acestui proiect, cu justificarea întemeiată. Dacă situația nu se modifică și, din nou o majoritate a parlamentelor naționale condamnă proiectul de act legislativ respectiv pentru nerespectarea principiului subsidiarității, este prezentat „cartonașul portocaliu” contra proiectului, dar doar în cazul în care sau Consiliul, cu majoritatea de 55% din voturi, sau Parlamentul European, cu majoritatea simplă, recunoaște încălcarea principiului subsidiarității, astfel, propunerea legislativă respectivă eșuează. Pentru moment, însă acest mecanism este în curs de formare, fiind necesară o anumită formă de cooperare între parlamentele naționale pentru a fi posibilă încadrarea în limite temporale de opt săptămâni. [1, p. 241]

Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe cu privire la acțiunile referitoare la încălcarea principiului subsidiarității de către un act legislativ, formulate de un stat-membru sau transmise de acesta în conformitate cu dreptul său intern în numele parlamentului său național sau al unei camere a acestuia. Astfel de acțiuni pot fi formulate și de Comitetul Regiunilor împotriva actelor legislative în vederea adoptării cărora TFUE prevede consultarea respectivului comitet (domenii în care acestea privesc cooperarea transfrontalieră sau în cazul în care una dintre instituțiile UE consideră oportun acest lucru). [3]

Principiile subsidiarității și proporționalității sunt esențiale pentru asigurarea funcționalității și eficacității mecanismelor unionale create în baza tratatelor, respectarea cărora contribuie la uniformizarea legislațiilor naționale cu cea unională și la integrarea eficientă a statelor în UE prin intermediul ajutorului și conlucrării reciproce dintre stat și uniune.

BIBLIOGRAFIE

1. Bache I., George S., Bulmer S. Politics in the European Union, Oxford, 2011.
2. Gyula F. Drept instituțional al Uniunii Europene. București, 2012.
3. Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Amsterdam, 1997. // <<http://www.europa.eu>>.
4. Tratatul privind Uniunea Europeană. Maastricht, 1992. // <<http://www.europa.eu>>.
5. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Lisabona, 2007. // <<http://www.europa.eu>>.

ASPECTE ȘI CONDIȚII ALE NULITĂȚII ACTULUI JURIDIC CIVIL

Irina LUPAȘCO,
studentă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The civil legal act, represents legal deeds which serve as the basis in the appearance of the civil rights and obligations, as which results from the legal definition of the civil legal act, that is found in the art. 195 of the Civil Code of the Republic of Moldova, „the civil legal act is the manifestation of the will of the natural persons and legal entities, directed to the birth, modification or termination of the civil rights and obligations.” Of course, even in the notion is noted the manifestation of the will of the parties in the mentioned cases, but the legal act may be unilateral, bilateral and multilateral, which means that even in these cases there have to exist an agreement of the parties or at least one part, which can give birth to an obligation for the third parties, only in the conditions provided by law. Otherwise, if the conditions of validity are not respected, obviously it will reach its nullity.

Actul juridic civil reprezintă faptele juridice care servesc drept temei de apariție a drepturilor și a obligațiilor civile sau, cum rezultă din definiția legală a actului juridic civil, care e dată la art. 195 al Codului civil al Republicii Moldova, „actul juridic civil este manifestarea de către persoane fizice și juridice a voinței îndreptate spre nașterea, modificarea sau stingerea drepturilor și obligațiilor civile.” Desigur, chiar din noțiunea dată se observă faptul manifestării de voință a părților în cazurile menționate, însă actul juridic poate fi unilateral, bilateral și multilateral, ceea ce înseamnă că și în cazurile date trebuie să existe în mod obligatoriu acordul părților sau al unei părți, care poate da naștere unor obligații pentru terți doar în condițiile prevăzute de lege. În caz contrar, dacă nu se respectă condițiile de valabilitate ale actului juridic, în mod evident se va ajunge la nulitatea lui.

Termenul „nulitate” provine de la latinescul „nullitas” și are în mod obișnuit trei sensuri:

- lipsă totală de valoare;
- persoană fără competență;
- ineficacitatea unui act juridic din cauza absenței unei condiții de fond sau de formă.

Acest din urmă sens ne interesează cel mai mult. În legislația noastră civilă nu există o definiție a nulității, definirea ei, asemenea altor instituții, a revenit doctrinei. O definiție care s-a impus prin conciziunea sa este aceea care definește nulitatea ca fiind acea „sanctiune care lipsește actul juridic de efectele contrarii normelor juridice edictate pentru încheierea sa valabilă.”

Alt autor definește nulitatea ca fiind „sanctiunea de drept civil care desființează actul juridic sau numai o parte din el atunci când a fost încheiat cu nesocotirea condițiilor sale de validitate.”

Se numește nulitate ineficacitatea unui act juridic, adică nevalabilitatea sa. Un act juridic este nul atunci când există în mod material însă nu poate produce efecte juridice, fiindcă legea nu-i recunoaște validitatea.

Din definițiile expuse mai sus se poate observa că nulitatea este o sancțiune de drept civil, dar este numai una dintre sancțiuni. În al doilea rând, această sancțiune constă în lipsirea actului juridic de efecte și, în al treilea rând, această sancțiune intervine numai atunci când se încalcă acele norme de drept civil care sunt edictate pentru încheierea valabilă a actului juridic civil. Aceasta înseamnă că nu orice norme, ci numai cele care condiționează încheierea valabilă a actului juridic civil. De asemenea, se subînțelege faptul că această încălcare se raportează întotdeauna la momentul încheierii actului juridic.

Astfel, în urma celor menționate, rezultă o serie de considerații care se constituie în trăsăturile caracteristice nulității:

- nulitatea este o sancțiune de drept civil;
- privește numai actele juridice, nu și faptele juridice;
- intervine atunci când sunt încălcate normele juridice care reglementează condițiile de validitate ale actului juridic;
- constă în lipsirea actului juridic de efectele ce contravin normelor juridice edictate pentru încheierea valabilă a actului juridic în întregul lui;
- momentul în raport cu care se apreciază conformitatea actului juridic cu legea este acela al încheierii actului juridic.
- actul juridic este lipsit numai de acele efecte care contravin scopului urmărit de dispoziția legală încălcată.

Ca instituție de drept civil, nulitatea îndeplinește următoarele funcții:

1. Funcția preventivă, care constă în efectul inhibitoriu pe care îl exercită asupra subiecților de drept civil, tentate să încheie actul juridic civil cu nerespectarea condițiilor sale de valabilitate: știind că un act încheiat cu încălcarea legii privind valabilitatea sa va fi lipsit de efecte, subiecții de drept civil sunt descurajate și îndemnați să respecte legea civilă. Alți autori menționează că funcția preventivă a nulității constă în amenințarea cu distingerea efectelor actului juridic, dacă aceasta se încheie cu nesocotirea dispozițiilor legale privind condițiile sale de validitate.

2. Funcția sancționatoare care intervine dacă funcția preventivă nu s-a dovedit eficientă, adică după încheierea actului juridic și având drept scop fie înlăturarea efectelor contrare legii pe care le conține acest act, fie înlăturarea actului în totalitate, dacă nu este posibilă îndepărtarea clauzelor stipulate cu nesocotirea unor dispoziții imperative ale legii.

Unii autori mai menționează a treia funcție a nulității și anume:

3. Funcția de mijloc de garanție a principiului legalității în domeniul actelor juridice civile, prin realizarea funcțiilor menționate mai sus se asigură respectarea normelor de drept civil care reglementează condițiile de valabilitate a actului juridic civil. Totodată, nulitatea apare ca un mijloc juridic de asigurare a respectării ordinii publice și bunelor moravuri.

Pentru o mai bună conturare a conceptului de „nulitate a actului juridic civil” servește și clasificarea nulităților care poate fi făcută în funcție de mai multe criterii:

1. După natura interesului ocrotit - general ori individual - prin dispoziția legală încălcată la încheierea actului juridic civil, nulitatea este de două feluri: absolută și relativă.

Este relativă acea nulitate care sancționează nerespectarea, la încheierea actului juridic civil, a unei norme care ocrotește un interes particular, individual ori personal.

Sub aspect terminologic, nulitatea absolută este desemnată în legislație. Practică și chiar doctrină, uneori prin formule actul este „nul de drept” sau „nul” ori „nul deplin drept sau „actul va fi nul,” iar nulitatea relativă este indicată prin formulele: „actul este anulabil”, „actul poate fi anulat.”

2. În funcție de întinderea efectelor sale nulitatea este tot de două feluri: parțială și totală.

Este parțială acea nulitate care desființează numai o parte dintre efectele actului juridic civil, celelalte efecte ale actului producându-se întrucât nu contravin legii.

Este totală acea nulitate care desființează sau anulează actul juridic civil în întregime.

Dintre aceste două feluri de nulități, nulitatea parțială este regula, iar nulitatea totală reprezintă excepția.

3. După modul de consacrare legislativă, distingem: nulitatea expresă și nulitatea virtuală; acestor nulități li se mai

spune și textuale, respectiv, implicite. Este expresă (explicită ori textuală) acea nulitate care este prevăzută ca atare într-o dispoziție legală. Majoritatea nulităților este formată din cazurile de nulitate expresă, prevăzute fie în Codul civil, fie în alte izvoare ale dreptului civil.

Este virtuală (implicită sau tacită) acea nulitate care nu este prevăzută expres în lege, dar rezultă din modul în care este reglementată o anumită condiție de validitate a actului juridic civil.

4. După felul condiției de validitate nerespectată deosebim: nulitatea de fond și nulitatea de formă. De fond este acea nulitate, care intervine în caz de lipsă ori nevalabilitate a unei condiții de fond a actului juridic civil: consimțământ, capacitate, obiect, cauză.

Nulitatea de formă este aceea care intervine în cazul nerespectării formei cerute „ad validității”. De exemplu, Codul civil al R.S.S. Moldovenești (publicat în *Veștile Sovietului Suprem* și ale Guvernului R.S.S.M. din 26.12.1964, promulgat și intrat în vigoare la 26.12.1964, abrogat prin Legea nr. 1107 din 06.06.2002, publicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 082 din 22.06.2002) prevedea în art. 47, art. 48 și art. 49 „Efectele nerespectării formei convenției”, „Efectele nerespectării cerinței de a întocmi un simplu înscris” și, respectiv, „Obligativitatea formei notariale și efectele nerespectării”. Codul civil al Republicii Moldova, de asemenea, reglementează în art. 211 „Efectele nerespectării formei scrise a actului juridic” și art. 213 „Efectele nerespectării formei autentice” (Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107-XV din 06.06.2002, promulgat la 11.06.2002 și intrat în vigoare la 12.06.2003; publicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 82-86 din 22.06.2002).

5. După modul de valorificare, nulitățile se împart în nulitate judiciară și nulitate amiabilă sau, după cum menționează unii autori, nulitate de drept. Nulitățile judiciare sunt nulitățile care implică intervenția organelor de jurisdicție și rezultă din hotărârile date de acestea.

Nulitățile de drept ar fi cele care nu implică intervenția organelor de jurisdicție, întrucât ar avea caracter evident și s-ar impune, astfel, părților prin propria lor apreciere.

Această categorie de nulități este însă contestată și aproape inexistentă în practică deoarece confruntarea actului juridic cu prevederile actelor normative este o operație care nu poate fi lăsată, în principiu, la aprecierea părților, ci se soluționează în modurile expres prevăzute de lege.

După cum rezultă din chiar definiția nulității actului juridic civil, această sancțiune are drept cauză nerespectarea dispozițiilor legale care reglementează condițiile sale de valabilitate.

Nevalabilitatea actului juridic civil se datorează deci nevalabilității condițiilor sale esențiale care, după cum se știe, sunt condiții de valabilitate.

Conform Codului civil al R.S.S. Moldovenești (Capitolul III: Convențiile), se poate spune că sunt cauze de nulitate a actului juridic civil:

- încălcarea prevederilor legale privind încheierea actului;
- nerespectarea intereselor statului și societății la momentul încheierii actului juridic;
- încheierea convenției de către o persoană juridică ce contravine scopurilor ei;
- încheierea unei convenții de către un minor care n-a împlinit vârsta de cincisprezece ani;
- în cazul încheierii convenției de către un cetățean declarat incapabil;
- încheierea convenției fictive și a convenției simulate;
- încheierea convenției de către un minor între cincisprezece și optsprezece ani;
- cazul în care convenția a fost încheiată de un cetățean cu capacitate de exercițiu restrânsă din cauza abuzului de băuturi spirtoase sau de substanțe narcotice;
- încheierea convenției de un cetățean, care nu este în stare să înțeleagă însemnătatea faptelor sale;
- situația când o convenție este încheiată datorită unei erori;
- încheierea convenției prin înșelăciune, violență, amenințare sau în urma unui concurs de împrejurări grele.

Dintre aceste cauze, unele atrag nulitatea absolută, iar altele nulitatea relativă. Când legea nu precizează felul nulității, este datoria interpretului să stabilească acest aspect, apelând la criteriul de clasificare a nulității în absolută și relativă: în funcție de natura interesului ocrotit prin dispoziția legală încălcată la încheierea actului juridic civil.

Sunt binevenite mențiunile privind reglementările prevăzute în Codul civil vechi al R.S.S. Moldovenești din 1964 și cele incluse în Codul civil nou, actual al Republicii Moldova (Codul civil al Republicii Moldova din 06.06.2002). Astfel, sunt făcute o serie de modificări în ceea ce privește nulitatea actului juridic. Unele prevederi au fost excluse, de exemplu, „Nulitatea convențiilor persoanei juridice care contravin scopurilor ei” (art. 52, Codul civil al R.S.S. Moldovenești din 1964). Altorii li s-a modificat denumirea actualizându-le, dar, de fapt, însemnând același lucru. Aici menționăm că dacă în Codul civil vechi (Codul civil al R.S.S. Moldovenești din 26.12.1964), art. 50 și art. 51 reglementau „Nulitatea convenției care nu corespunde prevederilor legii” și respectiv „Nulitatea convenției” încheiate cu un scop contrar intereselor statului și societății, atunci în Codul civil actual al R. Moldova, se merge pe calea comasării acestora într-un articol unic, și anume art. 220 intitulat, nulitatea actului juridic ce contravine legii ordinii publice sau bunelor moravuri.”

Dacă în Codul civil al R.S.S. Moldovenești din 1964, nulitatea absolută survenea în cazul încheierii convenției de către un minor care n-a împlinit cincisprezece ani, în Codul civil al R. Moldova din 2002 legiuitorul reduce această

vârstă, mai mult făcând precizarea între capacitatea de exercițiu a minorului de până la 14 ani (art. 22, Codul civil al R. Moldova) și care a împlinit vârsta de 14 ani, cât și a actelor juridice încheiate de un minor care sunt nule cu excepțiile prevăzute de lege.

Art. 54 din Codul civil vechi intitulat „Nulitatea convenției încheiate de un cetățean declarat incapabil” capătă o altă denumire în Codul civil și anume „Nulitatea actului juridic încheiat de o persoană fără capacitate de exercițiu” care în esență, semnifică același lucru. Aceste referiri au fost făcute la capitolul „Nulitatea absolută.”

În ceea ce privește „nulitatea relativă,” putem menționa următoarele: în Codul civil vechi nu este prevăzută „nulitatea actului juridic încheiat cu încălcarea limitei împuternicirilor,” spre deosebire de Codul civil în vigoare, care conține această normă. De asemenea, prevederi noi sunt în art. 232 al Codului civil actual, care reglementează „Nulitatea actului juridic încheiat cu încălcarea interdicției de a dispune de un bun.”

În contextul celor menționate se poate afirma că Codul civil în vigoare, spre deosebire de Codul civil din 1964, analizează și dedică un capitol întreg nulității actului juridic, unde se arată, că este nul actul juridic atât prin acordul părților, cât și în temeiurile prevăzute de C. civil de către instanța de judecată sau în alte cazuri prevăzute de lege.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12 august 1994, intrată în vigoare la 27 august 1994.
2. Codul civil al Republicii Moldova adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 1 107, 15 din 6 iunie 2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002, intrat în vigoare la 12 iunie 2003.
3. Codul civil al R.S.S. Moldovenești, publicat în Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S.M. din 26.12.1964, promulgat și intrat în vigoare la 26.12.1964.
4. Comentariul Codului civil al Republicii Moldova, vol. I. Chișinău: Editura „Arc,” 2006.
5. Ungureanu Carmen Tamara. Drept civil (suport de curs). Iași: Universitatea „Alexandru Ioan Cuza,” 2010.
6. Baieș Sergiu, Roșca Nicolaie. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: Editura „Cartier,” 2011.

ATELIERUL NR.4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

NOUA METODOLOGIE DE FINANȚARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE - PILON AL AUTONOMIEI LOCALE ȘI AL DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE

Tatiana MANOLE,
*doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In this article is researched the process of elaboration of local government budget in terms of autonomy and fiscal decentralization. The new funding formula of territorial administrative units increase the stimulus to supplement their incomes and improve services.

The motivation is supported by indicators underlying the calculation of financial balance transfers, namely: per capita fiscal capacity, area and population of that territory - all of these indicators are calculated in comparison to national indicators.

Key-words: administrative territorial unit, fiscal capacity per capita, general transfers (of balancing), special transfers, specific weight, distribution parameter, financial support fund.

Conform Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 262-267/748 din 22.11.2013), Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-253, art. 996) cu modificări ulterioare, se modifică și se completează. Astfel, putem constata că, conform modificărilor și completărilor la Legea nr. 397-IV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, s-au făcut schimbări esențiale în modalitatea de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale atât la formarea veniturilor bugetelor U.A.T., cât și la cheltuieli. Cu totul nouă este modalitatea de calculare a transferurilor de echilibrare și a transferurilor cu destinație specială. Noua viziune creează posibilități reale pentru întărirea autonomiei financiare și a descentralizării fiscale.

Termenul de realizare stipulat pentru perioada 2012-2014 nu a fost respectat din motive obiective. Pentru a iniția procesul de reformare, s-a dispus realizarea celor mai urgente acțiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanțare a administrației publice locale și care să fie implementate cu prioritate, acestea conținându-se în blocul II de acțiuni. Astfel, termenul de realizare este prelungit, începând cu 2014.

Trecerea la noua formulă de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale a început cu elaborarea proiectelor bugetelor U.A.T. pentru anul bugetar 2014. În acest scop, toate unitățile administrativ - teritoriale au primit indicație de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova să elaboreze proiectele de buget pentru anul bugetar 2014 în două variante: varianta I – în formula existentă și varianta a II-a – conform noii formule de finanțare.

Menționăm, că estimarea veniturilor persoanelor fizice se face conform Codului Fiscal și proporțiilor stabilite între nivelul I și nivelul II al bugetelor U.A.T.

Calculule transferurilor cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele U.A.T. pentru anul 2014 și estimările pe anii 2015-2016 se calculează potrivit unei modalități noi.

În continuare, prezentăm modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală:

Pasul 1. Sursa transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul I și II o constituie fondul de susținere financiară (F.S.F.). F.S.F. este format din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări pentru U.A.T. Astfel F.S.F. se formează din veniturile nealocate sub formă de defalcări în cuantumul de:

- la nivelul I din impozitul pe venitul persoanelor fizice (I.V.P.F.) se defalcchează 75 %, restul merge în F.S.F. în bugetul de stat;

- pentru bugetele orașelor (municipiilor) de reședință de raion și al unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 20 % din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective, restul merge în F.S.F.;
- la nivel raional din I.V.P.F. se defalcă 25 %, restul 75 % merge în F.S.F.;
- în bugetul central al U.T.A. Găgăuzia din I.V.P.F. rămân 25%, restul de 75% se varsă în F.S.F. la bugetul de stat.

Pasul 2: F.S.F. se distribuie în două fonduri distincte:

- a) fondul de echilibrare al bugetelor U.A.T. de nivelul întâi (F.E.B.1);
- b) fondul de echilibrare al bugetelor U.A.T. de nivelul al doilea (F.E.B.2).

Pasul 3: Distribuția între cele două fonduri se face conform parametrului de distribuție Pd ($Pd < 100\%$), în modul următor:

$$F.E.B.1 = F.S.F. \times (100\% - Pd)$$

$$F.E.B.2 = F.S.F. \times Pd$$

unde, $Pd = 55\%$.

Pasul 4. F.E.B.1, destinat echilibrării bugetelor U.A.T. de nivelul întâi, este repartizat în funcție de următorii indicatori:

- a) *capacitatea fiscală pe locuitor* (calculată ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice și numărul de locuitori ai U.A.T.);
- b) *populația*;
- c) *suprafața U.A.T., potrivit formulei:*

$$TE_i = FEB1 \times \left[(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n}) \right];$$

$$PS_{CFL}^1 + PS_p^1 + PS_s^1 = 100\%,$$

unde, $PS_{CFL}^1 = 80\%$;

$$PS_p^1 = 10\%;$$

$$PS_s^1 = 10\%;$$

$$P_e = 1,3.$$

A) Modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul întâi

Pasul 1. Se calculează capacitatea fiscală pe locuitor pentru fiecare U.A.T. de nivelul întâi - $C.F.L._i$, ca raport între veniturile colectate din defalcări din impozitul pe venitul persoanelor fizice în teritoriul U.A.T. și numărul de locuitori ai U.A.T. respective.

Pasul 2. Se calculează capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor U.A.T. de nivelul întâi - $C.F.L._n$, ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice, cumulate din toate U.A.T. de nivelul întâi și numărul de locuitori cumulat din toate U.A.T. de nivelul întâi.

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012, $C.F.L._n$ utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014 este egală cu **107,3 lei**.

Valoarea estimată a $C.F.L._n$ utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2015 și anul 2016, este egală cu **113,6 lei** și, respectiv, **124,6 lei**.

Pasul 3. Se calculează produsul dintre $C.F.L._n$ și parametrul supraunitar $P_e = 1,3$.

Pasul 4. Pentru toate U.A.T. de nivelul întâi se calculează expresia (diferența): $(P_e \times CFL_n) - CFL_i$.

Pasul 5. Se calculează expresia $\sum_i (P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$, sumând doar valorile pozitive ale expresiei calculate mai sus $(P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$, astfel, nu sunt incluse U.A.T. de nivelul întâi, în cazul cărora expresia $(P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i) < 0$ (este negativă).

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012, expresia $\sum_i (P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$ utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014 este egală cu **62 565,3 lei**.

Valoarea estimată a expresiei $\sum_i (P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$, utilizată la calcularea transferurilor pe anul 2015 și anul 2016, este egală cu **66 636,7 lei**, și respectiv, **73 083,2 lei**.

Pasul 6. Se calculează expresia: $\frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}$ pentru U.A.T. de nivelul întâi, în cazul cărora expresia

$(P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i) > 0$ (este pozitivă), iar în cazul U.A.T. de nivelul întâi, pentru care expresia $(P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i) < 0$ (este negativă) se atribuie automat valoarea 0 (zero).

Pasul 7. Pentru toate U.A.T. de nivelul întâi se calculează expresiile:

$$PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)} ; \quad PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n} ; \quad PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n} .$$

Pasul 8. Se calculează expresia:

$$[(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n})] \text{ pentru toate U.A.T. de nivelul întâi, deci se sumează rezultatele obținute la pasul 7).}$$

Pasul 9. În final, se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare U.A.T. de nivelul întâi prin înmulțirea F.E.B.1 cu rezultatul obținut la pasul 8), potrivit formulei:

$$TE_i = FEB1 \times [(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n})].$$

B) Transferuri de echilibrare bugetară pentru bugetele U.A.T. de nivelul al doilea

F.E.B.2 este destinat echilibrului bugetelor U.A.T. de nivelul al doilea și este repartizat în funcție de următorii indicatori:

a) populația;

b) suprafața U.A.T., potrivit formulei:

$$TE_j = FEB2 \times (\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n});$$

$$PS_p^2 + PS_s^2 = 100\%,$$

$$\text{unde, } PS_p^2 = 60\% \text{ și } PS_s^2 = 40\% .$$

Calculul transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul al doilea se face direct proporțional cu populația și suprafața U.A.T., fiind calificate la echilibrare bugetele U.A.T. de nivelul al doilea, cu excepția bugetelor municipale Chișinău, Bălți și bugetului central al unității teritoriale autonome (U.T.A.) cu statut juridic special.

Modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul al doilea:

Pasul 1. Se calculează expresiile $PS_p^2 \times \frac{P_j}{P_n}$ și $PS_s^2 \times \frac{S_j}{S_n}$ pentru toate U.A.T. de nivelul al doilea calificate la

alocare. P_n și S_n sunt determinate prin excluderea populației și, respectiv, a suprafeței, municipiilor Chișinău, Bălți și a U.T.A. Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare.

Pasul 2. Se calculează suma expresiilor $(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n})$ pentru toate U.A.T. de nivelul al doilea calificate la alocare.

Pasul 3. În final se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare U.A.T. de nivelul al doilea, calificată la alocare, prin înmulțirea F.E.B.2 cu rezultatul obținut la pasul 2), potrivit formulei:

$$TE_j = FEB2 \times (\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n}).$$

C) Transferurile cu destinație specială

Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se alocă bugetelor U.A.T. pentru finanțarea:

a) învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar);

b) competențelor delegate autorităților A.P.L. de Parlament, la propunerea Guvernului.

La etapa actuală de stabilire a raporturilor între bugetul de stat și bugetele U.A.T., ca transferuri pentru finanțarea competențelor delegate autorităților A.P.L. sunt luate în considerație:

a) transferurile pentru plățile sociale;

b) transferurile pentru compensarea diferenței de tarife la energie electrică și la gazele naturale (utilizate de locuitorii unor localități din raioanele Dubăsari și Căușeni și ai satului Varnița din raionul Anenii Noi);

c) transferuri pentru compensarea veniturilor ratate ale bugetelor U.A.T. (...compensare a veniturilor bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, ratate în legătură cu scutirea deținătorilor de terenuri agricole situate pe traseul Râbnîța – Tiraspol;);

d) transferurile din fondul republican de susținere socială a populației.

În baza formulelor explicate mai sus, se pot prezenta calcule concrete de determinare a transferurilor generale (de echilibrare) pentru unitățile administrativ-teritoriale, care au capacități fiscale pe locuitor în proporții diferite față de capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național. Aceste calcule vor scoate în evidență avantajele și dezavantajele noii formule de calcul a transferurilor generale (de echilibrare) pentru unitățile administrativ-teritoriale cu baze fiscale diferite.

Concluzii

1. Noul sistem de finanțare asigură real autonomia locală care conferă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

2. De asemenea, autoritățile administrației publice locale, conform principiului autonomiei locale, administrează sau, după caz, dispun de resurse financiare și de bunurile proprietate publică sau privată a unității administrativ-teritoriale.

3. Noul sistem asigură și descentralizarea financiară, care urmărește, de fapt, creșterea calității serviciilor publice oferite cetățenilor, lucru ce se poate realiza prin responsabilizarea și eficientizarea administrației publice locale, aleșii locali primind autoritatea și resursele cu care să poată lua decizii în privința furnizării de servicii publice. O importanță deosebită în această direcție o au autoritățile administrației publice locale, care prin activitatea practică, prin acumularea de experiență internă și internațională în domeniu, prin managementul realizat, trebuie să fie principalul actor în acest proces. [38]

4. Noul sistem de finanțare a autorităților publice locale reprezintă fundamentarea, pentru prima dată, a proiectelor bugetelor locale potrivit procedurilor și gradului de independență oferite de Legea finanțelor publice locale. Acesta creează posibilitatea ca autoritățile administrației publice locale să-și organizeze propriile servicii fiscale și oferă capacitatea de a exercita complet și eficient toate componentele și responsabilitățile descentralizate privind stabilirea, constatarea, încasarea, controlul și urmărirea impozitelor și taxelor locale.

5. Acesta permite corelarea resurselor financiare cu elemente patrimoniale ale comunităților locale, precum și cu nevoia de reorganizare și de îmbunătățire a managementului și calității serviciilor publice oferite populației. Corelarea politicilor locale cu cele de dezvoltare regională, precum și cu politicile sectoriale, în special în astfel de domenii ca învățământul, asistența socială, cultura, de asemenea, reprezintă o oportunitate a noului sistem ce deschide noi posibilități pentru administrația publică locală.

6. Din cele menționate putem concluziona că descentralizarea financiară aduce beneficii economice unităților administrativ-teritoriale prin îmbunătățirea sistemului de alocare a resurselor și eficiența administrației, prin prisma principiului subsidiarității, adică prin transferul de responsabilități la nivelul administrativ cel mai potrivit să asigure performanța maximă. La fel, un sistem descentralizat este benefic pentru că poate atrage la nivel local mai multe resurse. Deci descentralizarea este un proces de dezvoltare organizațională, un proces de tranziție de la un tip de sistem spre unul fundamental diferit, totul realizat în vederea creșterii calității serviciilor oferite comunității.

7. Este evident faptul că noul sistem de finanțare a autorităților publice locale oferă mult mai multe avantaje și oportunități decât dezavantaje. Implementarea acestuia este un proces complicat și necesită timp și eforturi suplimentare, însă avantajele care le oferă merită efortul.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative internaționale

1. Carta Europeană a Autonomiei locale, semnată la Strasbourg 15 octombrie 1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16.07.97.
2. Declarația Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la cel de-al 27-lea Congres Mondial al Uniunii Internaționale a Autorităților Locale, Rio de Janeiro, 1985.

Acte normative interne

3. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1.
4. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.03.1997, nr.19-20/197.
5. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.

6. 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.143-148/465.
7. Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 573 din 06.08.2013. „Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020.” În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.08.2013, nr. 173-176, art. 669.
9. Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2014 și a estimărilor pe anii 2015-2016. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.
10. Manole Tatiana. *Finanțele publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale*. Chișinău, Editura Epigraf, 2003, 239 p.
11. Manole Tatiana. *Finanțele publice locale: Teorie și aplicații*. Chișinău, Editura Cartier, 2000, 262 p.

IMPACTUL COMUNICĂRII MANAGERIALE ASUPRA CREȘTERII PRODUCTIVITĂȚII MUNCII ÎN CADRUL ORGANIZAȚIEI

Svetlana COJOCARU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
șef Catedră economie și management public,
Academia de Administrare Publică

Carolina TALPĂ,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Communication is, along with motivation and professional competence, the key efficiency in an organization. All members of a company spend most of their time communicating in one form or another, regardless of their position in the hierarchy. Since today the number of employees and offices outnumber the production workers, there is a greater need to improve communication because it is necessary for greater collaboration among peers and its generalized hierarchical levels and teamwork which can be effective without good collaboration between all team members.

Perioada dificilă prin care trec încă multe dintre organizațiile moldovenești face ca preocuparea managerilor să se concentreze mai mult asupra obținerii profitului imediat și mai rar asupra unor aspecte mai puțin evidente, cum este și influența comunicării asupra productivității muncii. Frecvent, managerii nu consideră comunicarea ca fiind un factor important care poate afecta performanța personalului.

Modul în care comunicăm cu cei din jurul nostru în activitatea profesională, dar nu numai, își pune amprenta asupra rezultatelor obținute. De calitatea comunicării manageriale depinde modul în care se folosește resursa umană și, în particular, productivitatea muncii obținută de aceasta. Fiecare individ are un anumit stil de comunicare format în urma educației, deprinderilor, convingerilor și scopurilor personale. Acesta nu asigură întotdeauna o comunicare eficientă și eficientă.

Apreciem că este necesar ca managerii să urmărească la subordonați, dar și la propria persoană, schimbarea de atitudine față de „știința comunicării” prin conștientizarea efectelor pozitive și negative ale propriului stil de comunicare și prin sensibilizarea față de necesitatea dobândirii unor abilități de comunicare.

Managerul competent nu trebuie să comunice la întâmplare și după bunul său plac, ci conform unor strategii și stiluri de comunicare care să sprijine implementarea strategiei organizaționale. Stilurile de comunicare folosite de manageri generează climatul de comunicare specific organizației, iar de acest climat depind performanța și productivitatea acestuia. [1, p. 32]

Dacă se definește stilul de conducere ca fiind mecanismul de luare a deciziilor în cadrul unei organizații, se poate spune că stilul de conducere are următoarele dimensiuni: [3, p. 59]

Modul în care se ia decizia. Liderul poate să ia deciziile de unul singur sau poate avea un grup restrâns de consilieri. Dacă totuși îi consultă pe angajați, poate face ședințe în care li se cere angajaților părerea despre deciziile importante, după cum poate să le ceară părerea și prin sugestii scrise sau prin minisondaje de opinie.

Competența care poate fi abordată în mai multe sensuri: *competența profesională, competența organizatorică, competența social-umană.*

Felul în care liderul privește obiectivele grupului. Aici se pot înregistra mai multe poziții posibile, de la liderul care se identifică total cu scopurile organizației până la cel care folosește organizația și resursele sale ca pe un vehicul pentru realizarea intereselor proprii.

Strategiile de motivare. Acestea pot fi extrinseci, intrinseci sau se pot realiza diverse combinații între cele două tipuri de factori.

Atitudinea față de angajat se poate înscrie într-o gamă diversă de posibilități, de la liderul intransigent (care cere angajaților să-și lase problemele personale la poarta organizației) până la liderul paternalist (care folosește interesul față de oameni ca pe o monedă de schimb, instituind un pact între „șeful înțeleghător” și „angajatul conștiincios”) și, în fine, până la liderul centrat necondiționat pe om.

Orice manager este sigur de abilitățile, cunoștințele și performanțele de care poate da dovadă în situațiile critice.

Literatura și practica de specialitate prezintă un număr mare de tipuri de comunicare, grupate după anumite criterii. [5, p.146-158]

În cercetarea noastră am considerat gruparea stilurilor de comunicare în patru categorii: **blamare, informare-dirijare, convingere și rezolvare de probleme.** [5, p. 260-264]

Considerăm că această clasificare corespunde cel mai bine stilurilor de comunicare utilizate de manageri în practică. Conform autorilor, [6, p.39-46] caracteristicile principale ale acestor stiluri de comunicare sunt:

1. **Stilul de tip „blamare”.** Acesta are scopul de a critica, de a acuza, de a găsi greșeala, de a găsi un vinovat. Managerul adoptă o atitudine de judecător, de evaluator. Managerul este cel care vorbește și nu acceptă răspunsuri sau puncte de vedere din partea receptorului (subordonatului). Folosind acest stil, managerul va obține efectul dorit, adică subordonatul fie își va schimba comportamentul pe moment, fie acceptă sau recunoaște acuzația adusă.

2. **Stilul de tip „informare-dirijare,** urmărește scopul de a da explicații, instrucțiuni, de a lua decizii. Managerul concepe dinainte mesajul, iar subordonatul trebuie să execute. Mesajul este formulat clar, concis și este axat pe sarcina pe care subordonatul trebuie să o îndeplinească.

3. **Stilul de tip „convingere”** urmărește obținerea unui acord, acceptarea unui plan, efectuarea unei acțiuni, implementarea unei schimbări. Managerul domină comunicarea prin faptul că el cunoaște situația și soluția. Pentru a-l convinge pe subordonat, managerul ascultă activ și realizează feedback-ul. Dacă argumentele folosite prin mesajul transmis sunt raționale, managerul poate reuși să-l convingă pe subordonat;

4. **Stilul de tip „rezolvare de problemă”** tinde spre rezolvarea problemelor care apar. Se apelează la principiile comunicării suportive și niciunul dintre interlocutori nu domină comunicarea. Comunicarea este descriptivă, se bazează pe fapte, iar fiecare interlocutor își exprimă opiniile, chiar dacă acestea sunt contrare.

Între comunicare și productivitatea muncii se realizează o relație ce poate fi reprezentată schematic conform figurii 1.

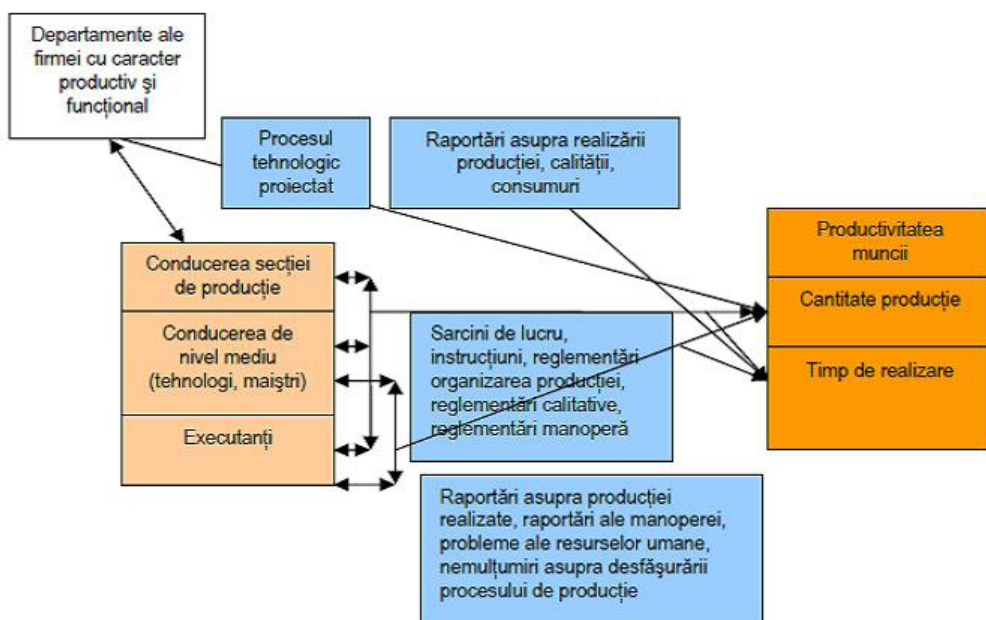


Figura 1. Reprezentarea grafică a corelației comunicare-productivitatea muncii.

Sursa. [7, p. 61]

Creșterea productivității muncii este un fenomen complex, care nu poate fi epuizat într-un singur studiu. Comunicarea interpersonală este, în puține situații sau chiar deloc, privită ca un factor cu implicații directe în creșterea sau diminuarea productivității muncii într-o organizație.

Pornind de la implicațiile pe care comunicarea managerială le poate avea asupra productivității muncii, atât la nivelul organizației, cât și la nivelul relațiilor dintre angajați, ne propunem să cercetăm care este influența stilurilor de comunicare managerială asupra creșterii productivității muncii în 10 organizații din mun. Chișinău.

În realizarea cercetării a fost necesar de definit stilurile de comunicare managerială pentru a contura principalele sarcini ce stau în fața top-managerului pentru a spori productivitatea muncii angajaților prin intermediul unei comunicări eficiente.

Astfel, au fost trasate următoarele obiective:

- evidențierea necesității elaborării de către top-managerii organizațiilor a unor strategii de comunicare managerială care să conducă la creșterea productivității muncii;
- evidențierea influenței stilurilor de comunicare managerială asupra creșterii productivității muncii;
- evidențierea necesității organizării unor programe de training în domeniul comunicării ca factor de sporire a productivității muncii.

Pornind de la aceste obiective, proiectarea chestionarelor a vizat aspectele: obiectivele comunicării manageriale; misiunea și strategia firmelor în domeniul comunicării; tehnicile și stilurile de comunicare practicate la nivel de firmă; abilitățile și pregătirea managerială în domeniul comunicării; perturbațiile în procesul de comunicare; comunicarea șef-subaltern și productivitatea muncii; comunicarea și climatul de muncă; comunicarea în procesul de muncă, relația comunicare-evaluare performanțe; comunicarea orală și ascultarea în comunicare.

Rezultatele cercetării la nivelul general al organizației au scos în evidență următoarele:

1. Obiectivele comunicării manageriale. Toate răspunsurile nominalizează sarcini sau calități ale angajaților. Nimeni nu menționează unul dintre cele patru obiective majore ale comunicării, și anume: receptarea corectă a mesajului; înțelegerea corectă; acceptarea mesajului; provocarea unei reacții la interlocutor (o schimbare de comportament sau atitudine).

2. Tehnici de comunicare. Ca tehnici de comunicare menționate sunt specificate: feedback-ul - 25%, ascultarea - 40%, tehnica întrebărilor - 71%.

3. Stilurile de comunicare practicate la nivel de firmă. Stilurile de comunicare sunt cunoscute în mică măsură - 46% manageri și 2% executanți; cei chestionați sunt interesați în mare măsură (93%) de stilurile de comunicare; este conștientizată importanța stilurilor de comunicare asupra productivității muncii (87%), influențează atât creșterea cât și descreșterea acestui indicator; stilul de comunicare nu este reglementat în cadrul niciunei întreprinderi din cele analizate (100%).

4. Perturbațiile în procesul de comunicare. 50% dintre respondenți confirmă existența perturbațiilor. Acestea sunt diferite de la un subiect la altul, ceea ce confirmă faptul că numărul perturbațiilor este destul de mare. Această constatare infirmă răspunsul restului de 50% dintre respondenți, care susțin că la locul lor de muncă nu există perturbații în comunicare; la cerința de a numi două acțiuni ale managerilor pentru înlăturarea perturbațiilor în comunicare, deși s-au făcut aceste concretizări, nicio acțiune nominalizată nu poate fi acceptată ca răspuns corect. Astfel, s-au nominalizat pentru eliminarea perturbațiilor: afișe, împărțirea urgențelor între angajați etc. Peste 80% dintre respondenți au răspuns că perturbațiile în comunicare influențează negativ calitatea muncii. Tot 80% din răspunsuri susțin că perturbațiile afectează climatul de comunicare. Ca responsabili pentru perturbațiile în comunicare sunt nominalizați: toți angajații (40%) și șeful departamentului (25%).

5. Abilitățile și pregătirea managerială în domeniul comunicării. Managerii direcți au abilități de comunicare (100%). Același procent de 100% caracterizează prin „nu” faptul că niciunul dintre subiecți nu a urmat niciun curs în domeniul comunicării pentru că în întreprindere nu au fost organizate programe de instruire pentru dobândirea abilităților de comunicare; forma de comunicare predominantă este considerată comunicarea orală (60%) și scrisă (40%).

6. Misiunea și strategia organizațiilor în domeniul comunicării. Subiecții (100%) afirmă că misiunea și strategia întreprinderii le sunt comunicate de către șefi; 100% dintre subiecți susțin că pot comunica conducerii de vârf problemele care îi interesează și/sau îngrijorează, dar numai prin intermediul șefului direct sau al liderilor sindical.

7. Comunicarea – factor de influență asupra domeniilor întreprinderilor. Deși angajații cunosc, în general, problemele firmei, numai 64% afirmă că sunt informați asupra problemelor cu care aceasta se confruntă; respondenților li s-a cerut să aleagă dintr-o listă de 11 domenii cele care sunt influențate pozitiv de o comunicare managerială eficientă. Au fost numite performanța (100%) și domenii diferite de la un subiect la altul.

Rezultatele la nivelul executanților.

1. Comunicarea șef-subaltern și productivitatea muncii executanților. 70% dintre subiecți afirmă că discută tot timpul cu șeful direct probleme legate de activitatea generală a întreprinderii, restul de 30% susțin că acest lucru are loc uneori; 5% dintre răspunsuri arată că șeful este interesat de părerile și sugestiile subordonaților, respectiv, 95% constituie cei ale căror sugestii nu le sunt ascultate și această deficiență în comunicarea managerială poate influența negativ

productivitatea muncii; 90% dintre răspunsuri arată că relațiile de muncă cu superiorii sunt normale, dar se bazează, în principal, pe probleme legate de serviciu; deși 65% dintre subiecți consideră că deciziile adoptate sunt clare, pentru restul de 35% sunt neînțelese corect, lucru care poate crea deficiențe în munca efectuată de aceștia; 100% dintre respondenți au afirmat că pot cere lămuriri suplimentare atunci când nu au înțeles corect mesajul și că pot prezenta opinii opuse de ale șefului dacă consideră că sunt bune; majoritatea afirmă că pot prezenta opinii diferite de ale șefului; 60% dintre subiecți susțin interesul șefului față de problemele subordonaților; relațiile de muncă cu șefii sunt apreciate de marea majoritate a subiecților ca fiind normale, bazate pe respect reciproc; 66,7% susțin că mesajele managerilor sunt clare și bine înțelese; 26,7% susțin că acest lucru se întâmplă adeseori și doar 6,7% nu înțeleg corect conținutul mesajului. Acest lucru sugerează necesitatea intensificării eforturilor managerilor pentru emiterea unor mesaje clare; marea majoritate (93%) afirmă că în cazul în care nu au înțeles mesajul transmis, cer și primesc explicații suplimentare în mod operativ; 70% dintre respondenți afirmă că ar prezenta șefilor opinii diferite de ale acestora, deși cu anumită precauție, pentru a nu-i supăra; marea majoritate a respondenților afirmă că solicitările șefilor țin cont de timpul și de posibilitățile oferite la locul de muncă; 100% dintre subiecți sunt de acord că există o strânsă corelare între comunicare și productivitate. 86,7% dintre subiecți afirmă că se practică comunicări de îndrumare și sfătuire; în comunicare managerul trebuie să comunice concret, specific și nu în general cerința îndeplinită în cadrul întreprinderilor analizate, așa cum rezultă din numărul de răspunsuri la această întrebare; aceste răspunsuri arată disponibilitatea managerilor pentru dialog; 76,9% dintre respondenți confirmă utilizarea de către manageri a feedback-ului în comunicare; numărul este destul de mic, având în vedere că acest lucru afectează calitatea comunicării.

2. Pregătirea în domeniul comunicării a executaților. 60% dintre respondenții consideră că nu este necesar să cunoască anumite reguli pentru a comunica eficient, aspect ce demonstrează că nu există o percepere corectă a procesului de comunicare; numai 13,3% dintre respondenți susțin că, pentru a comunica eficient, este necesară cunoașterea anumitor reguli. Această concepție, găsită și în răspunsurile din alte chestionare, este total greșită și sugerează necesitatea unei instruiți a angajaților în domeniul comunicării manageriale.

3. Comunicarea și climatul de muncă. 95% dintre subiecți afirmă că solicitările exprimate de șef țin cont de timpul și posibilitățile oferite de locul de muncă, ceea ce denotă o preocupare a managerilor pentru realizarea unui climat de muncă rațional; comunicarea managerială practică nu este întotdeauna transparentă, ceea ce influențează negativ performanțele subordonaților. marea majoritate a subiecților susține că șeful direct este interesat de problemele cu care se confruntă echipa cu care lucrează; 86,6% confirmă preocuparea managerilor pentru derularea unui proces de comunicare liber, nedistorsionat, în timp ce 13,3% nu susțin acest aspect, având în vedere rolul managerilor în instaurarea unei comunicări transparente, 13,3% este un procent mare pentru desfășurarea unei comunicări eficiente.

4. Comunicarea în procesul de muncă. 100% dintre subiecți sunt de acord că există o strânsă corelare între comunicare și productivitate; numai 86,7% dintre subiecți afirmă că se practică comunicare de îndrumare și sfătuire; se constată că nu toți managerii reușesc să-și convingă subordonații că prin comunicare se urmărește, pe lângă alte aspecte, și creșterea performanțelor în muncă; analizând exemplele date de subiecți, se constată că informațiile sunt preponderent formale, referitoare la procesul de producție și instrucțiuni pentru desfășurarea activității, ceea ce contribuie direct sau indirect la creșterea productivității muncii; 92,9% afirmă că practicarea unei comunicări orientate pe o anumită problemă facilitează o comunicare eficientă. Existența unui număr de 7,1%, ce confirmă comunicarea orientată pe persoană, este totuși mare, având în vedere că o astfel de comunicare nu sprijină și dezvoltă relații pozitive de muncă; respondenții, în marea lor majoritate, susțin că sunt informați, indiferent de modul în care se realizează aceasta. Pe lângă ședințe, se organizează dialoguri prin care se stimulează creativitatea și spiritul de echipă; 81,8% susțin că în firmă este caracteristică informarea permanentă a angajaților privind munca pe care o au de îndeplinit și schimbările ce vor avea loc. Ceva mai puțin de 10% dintre respondenți au menționat și alte caracteristici ale întreprinderilor: crearea oportunităților de realizare a feedback-ului și a ideilor privind creșterea productivității muncii, implicarea angajaților în identificarea căilor de creștere a productivității muncii prin forme de comunicare în grup.

5. Stilurile de comunicare și productivitatea muncii executaților. 100% dintre respondenți nu cunosc semnificația stilurilor de comunicare; un număr considerabil - 43% și 38% - susțin aplicarea stilurilor de comunicare informare-dirijare și rezolvarea problemelor; respondenții susțin că aceste stiluri de comunicare îi ajută în realizarea sarcinilor de lucru; stilul de comunicare *blamare* este folosit de 21% dintre respondenți, dar acest fapt depinde de personalitatea managerului; stilul de comunicare *convingere* este folosit în puține situații - 22%; 86,7% susțin că productivitatea muncii este influențată pozitiv de comunicarea managerială. Apreciem că numărul de 13,3% este mare și managerii ar trebui să depună efort în utilizarea comunicării manageriale pentru creșterea productivității muncii.

6. Relația comunicare-evaluare performanțe. Referitor la evaluarea performanțelor angajaților, răspunsurile sunt foarte eterogene ca număr și tehnici nominalizate. 20% afirmă că nu știu să răspundă, iar restul, că se utilizează pentru evaluare teste sau rezultatele obținute; aproximativ 70% dintre subiecți afirmă că, în procesul de evaluare, managerul contribuie la generarea sentimentului de responsabilitate pentru creșterea productivității muncii și îl determină pe subordonat să se simtă implicat în creșterea productivității muncii.

Analiza rezultatelor cercetării la nivelul managerilor demonstrează următoarele:

1. Comunicarea manager-subordonat în percepția managerului. Managerii discută cu subordonații lor probleme legate de activitatea generală a întreprinderii, ceea ce poate reprezenta o bună motivare cu efecte pozitive asupra creșterii productivității muncii; toți managerii respondenți utilizează feedback-ul în procesul de comunicare, ceea ce dovedește că sunt conștienți de faptul că deprinderile de furnizare, primire și solicitare de feedback sunt parte componentă a competenței managerului de a comunica. Atitudinea pozitivă a managerilor față de realizarea de feedback dovedește preocuparea acestora pentru munca de calitate; concepția tuturor managerilor conform căreia trebuie să ofere subordonaților explicații suplimentare după transmiterea mesajelor, chiar dacă aceștia sunt familiarizați cu subiectul, relevă încă o dată în plus preocuparea acestora ca instrucțiunile și deciziile să fie corect înțelese și aplicate; referitor la încrederea managerilor în subordonați, aceasta există la marea majoritate a respondenților, ceea ce concretizează un climat de comunicare și de muncă corespunzător; 50% dintre respondenți afirmă că nu se enervează niciodată atunci când comunică, lucru înfirmat de multe ori de situațiile practice; alți 50% recunosc că sunt uneori situații în care se enervează pe parcursul unui proces de comunicare, situație care se întâlnește în unele cazurile practice.

2. Stilul de comunicare și managementul. 60% manifestă un stil personal de comunicare de tip „*moderat blamare*” (MB). Managerul care practică acest stil adoptă atitudine de judecător, folosește termeni absoluți ca „*niciodată*”, „*întotdeauna*”, „*cu siguranță*” etc., care tind să întrerupă canalele de comunicare și fac dificilă rezolvarea problemelor. Managerul poartă întreaga conversație, nivelul de ascultare fiind redus. Este improbabil ca un astfel de stil să conducă spre performanță; 29% manifestă un stil „*moderat rezolvare probleme*” (MRP), adică cu tendințe moderate spre stilul de rezolvare a problemelor; 10% manifestă un stil de comunicare de tip „*dominant rezolvare probleme*” (DRP). Comunicarea se bazează pe punere de întrebări pentru descoperirea punctelor de vedere, strângerea reciprocă de informații, împărțirea de idei și opinii. Niciunul dintre comunicatori nu domină comunicarea. Comunicarea este descriptivă nu evaluativă și se bazează pe fapte. Conversația are loc în ambele sensuri, interlocutorul, fără a ezita, exprimă o părere contrară, pune întrebări, exprimă sentimente. Timpul de comunicare este împărțit în mod echilibrat între participanți; creșterea productivității muncii este determinată în mod pregnant de stilul de comunicare *rezolvare probleme* (56%); 100% dintre respondenți susțin că sunt interesați de practicarea unei comunicări eficiente.

3. Comunicarea orală. 46,8% au o înțelegere excelentă a procesului de comunicare interpersonală și care *comunică competent* (CC); 33% au o bună înțelegere a procesului de comunicare și adeseori comunică în mod competent. Au însă anumite domenii ale comunicării în care este util să se perfecționeze. În concluzie, pot fi apreciați *bine*, *necesită perfecționare* (BNP); 20% au o înțelegere generală asupra procesului de comunicare și uneori comunică în mod competent. Adesea însă au probleme atunci când comunică. Comunicarea este apreciată ca fiind *satisfăcătoare* (S); toți respondenții afirmă că ascultă atent toate mesajele primite, până la capăt.

4. Climatul de comunicare. 60% dintre respondenți practică un climat de comunicare *neutru defensiv*, adică: manifestă atitudine permanentă de evaluare (fac aprecieri asupra persoanelor, le judecă); manifestă atitudine de control; sunt rigizi în punctele lor de vedere; 40% practică un climat de comunicare *neutru cooperare*; sunt orientați spre probleme; nu-și impun punctul de vedere, doresc să colaboreze în definirea unei probleme comune și găsirea soluției acesteia; manifestă spontaneitate în exprimare, deschidere față de ceilalți, transparență a deciziilor; manifestă empatie, respectă sentimentul de valori al celuilalt și pe el ca persoană; adoptă o poziție de egalitate; minimalizează etalarea diferențelor de statut și putere, manifestă respect; acceptă păreri contrare dacă sunt bine argumentate.

5. Ascultarea în comunicare. 33% dintre respondenți au foarte bune abilități de ascultare; 60% au bune abilități de ascultare; 7% au abilități de ascultare satisfăcătoare.

Analizând cele prezentate, precum și caracteristicile fiecărui stil de comunicare descris în parte, **putem concluziona:**

1. Nu există un stil anume care să fie eficient, indiferent de situație.
2. Ca și în cazul stilurilor de conducere, și în ceea ce privește definirea unui stil de comunicare propriu, managerii trebuie să țină cont de particularitățile fiecărei situații, de scopul urmărit, precum și de trăsăturile celor care receptează mesajul pentru a alege metoda cea mai eficientă.

3. Niciunul dintre stilurile de comunicare definite nu poate fi considerat ca fiind total ineficient sau ca având eficiența maximă. Fiecare dintre acestea este cel mai adecvat unei situații particulare și unui anumit scop.

4. În acest sens, în definirea unui stil de comunicare, managerii trebuie să pornească întotdeauna de la o analiză a situației cu care se confruntă și a contextului comunicațional pentru a alege metoda de comunicare care să le asigure succesul în sensul că interlocutorii vor recepta mesajul și vor acționa astfel încât scopul comunicațional să fie atins.

Prin studiul întreprins am dorit să subliniem importanța comunicării interne pentru îndeplinirea scopurilor și obiectivelor organizației. Exemplele de bune practici ar trebui preluate de organizații care nu au încă un sistem de comunicare bine organizat în scopul eficientizării activității prin elaborarea de proceduri și măsuri destinate îmbunătățirii comunicării manageriale și interpersonale.

Într-o societate în care trăim, fiecare om sau individ este propriul său manager, are creativitate, cunoștințe, talent, scop, acestea fiind punctele forte ale individului. Totul depinde de noi, așa că trebuie să exersăm, ca să fim cei mai buni din acest punct de vedere și să avem puterea de a merge mai departe, să realizăm scopurile noastre în numele succesului.

BIBLIOGRAFIE

1. Baci, L. Discurs și comportament economic. București: Editura Economică, 2005, 207 p.
2. Bartels, J. Organizational Communication and Identification: Employees' Evaluations of Internal Communication and its Effect on Identification at Different Organizational Levels, 2009.
3. Bogathy, Z. (coord.) Manual de psihologia muncii și organizațională. Iași: Editura Polirom, 2010.
4. Bordean, O. Strategii manageriale ale întreprinderilor de turism. Cluj- Napoca: Editura Risoprint, 2010.
5. Cismaru, D.M. Comunicarea internă în organizații. București: Editura Tritonic, 2008.
6. Rogojinaru, A., Bouzon, A. Fondements de la communication des organisations. București: Editura Tritonic, 2009.
7. Zagan-Zelter D. Organizational Communication – The Key to Business Excellence. Alba Iulia: Editura Aeternitas, 2011, p. 115-125.

PROGNOZE DE CREȘTERE A CALITĂȚII VIEȚII ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Svetlana GOROBIEVSCHI,
doctor habilitat în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

In the article the author presents brief characteristics of the difficult economic situation in Moldova, resolution of which is economic growth and quality of life (QOL). As an indicator of global CV author uses the Human Development Index (HDI) proposed by UNDP permanent supplemented by additional indicators, which makes it vulnerable to dynamically determine the value of CV nationwide.

The author proposes to assess CV nationwide through its index, but the initial information can servants HDI components: life expectancy per capita, GDP per capita at PPP and national education index. Using Timed Hybrid Petri nets managerial technique author index calculates both current CV nationally and perspective 2012-2022, showing the relevance of this calculation methodologies.

Dezvoltarea neuniformă a economiei în R. Moldova pe parcursul ultimei perioade a provocat multe probleme de carcter social. Conform datelor Băncii Mondiale, în perioada 2009-2013 R. Moldova continuă să rămână cea mai săracă țară din Europa. În 2013, R. Moldova deține poziția 113 din 187 de țări ale lumii după PIB per capita la Paritatea Puterii de Cumpărare; în 2011 – poziția 111; în 2009 – poziția 109.

Circa 60% din populație au venituri mai mici decât valoarea salariului mediu pe republică, iar 21,9% din populație au venituri sub salariul minimal pe republică (1300 lei). 75% dintre pensionarii actuali ai R. Moldova au o pensie medie care, în urma majorării din 2013, este de 1053 de lei. Valoarea înaltă a **indicelui Gini** (36, Eurostat) constată inegalități sociale în repartizarea veniturilor comparativ cu țările dezvoltate ale UE-27 (Belgia, Danemarca, Suedia, Slovacia, Ungaria ș. a.), unde indicele Gini constituie valorile 24-25.

În R. Moldova devine tot mai evident fenomenul profund de îmbătrânire a populației, comparativ cu alte state europene, care se complică și sub aspectul imigraționist și reducerii natalității. Astfel, în 2013, ponderea populației în etate în R. Moldova a constituit ponderea de 27,9% în zona de Sud și 32,4% - în zona de Nord a republicii.

Ritmurile reduse de creștere economică au provocat și investiții reduse în sfera socială.

În scopul redresării situației create, Strategia de Dezvoltare a R. Moldova pentru anii 2012-2020 prevede anume creșterea nivelului de trai ca direcție economică prioritară.

Pentru a asigura realizarea deplină a sarcinilor stabilite, Guvernul va încuraja participarea întregii societăți în procesul de implementare a obiectivelor acesteia.

Reieșind din argumentele aduse, am formulat întrebarea-cheie, care frământă societatea umană din R. Moldova: dorim să determinăm, în cât timp R. Moldova ar putea asigura creșterea C.V. pentru a satisface condițiile de trecere a țării din categoria *țărilor cu un nivel mediu al dezvoltării umane (IDU 0,5-0,75)* în cea a *țărilor cu un nivel relativ înalt al dezvoltării umane (IDU 0,75-0,85)*, conform valorilor *Indicelui Dezvoltării Umane (IDU) calculat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare* ?

Cu acest scop, am efectuat simularea procesului de management al creșterii indicelui calității vieții pe compartimentele blocurilor de necesități umane, în versiunea tehnicii manageriale a Rețelelor Petri Hibride Temporizate (RPHT).

Reieșind din conceptul teoretico-metodologic elaborat de autor, au fost stabilite legăturile reciproce ale necesităților umane (grupate în varianta A. Maslow) cu componentele IDU: speranța medie de viață per capita; valorile Produsului Intern Brut per capita și Indicele nivelului educațional per capita. Pentru reducerea decalajului în nivelul de trai al populației din țară a fost utilizat și indicele Gini, care înregistrează inegalitatea socială în repartizarea veniturilor în R. Moldova, având valori exagerate.

În figura 1 este prezentat procesul de simulare a creșterii indicelui calității vieții (C.V.) pe țară pentru perioada 2012-2022 în funcție de creșterea speranței medii de viață, care este rezultanta realizării necesităților fiziologice și de securitate, cu media anuală de creștere a acesteia de 0,7 ani. Deoarece realizarea necesităților fiziologice și de securitate influențează creșterea indicelui C.V. cu puterea 0,52, această valoare este luată la baza calculelor trendului pentru perioada 2012-2022.

Din valorile trendului reiese că spre anul 2022 C.V. în R.Moldova, influențată doar de creșterea speranței medii de viață a populației până la 76 de ani, va asigura creșterea indicelui acesteia până la valoarea de 0,66.

Indicele C.V.

Anii 2012-2022

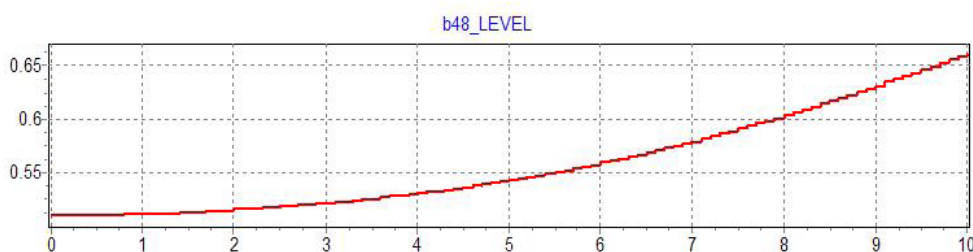


Fig. 1. Trendul creșterii indicelui C.V. în funcție de creșterea speranței medii de viață cu rata anuală de 0,70 ani (2012-2022).

Sursa. Elaborată de autor.

În 2012, Statele Unite ale Americii se aflau pe locul 39 în lume cu o medie de 78,3 ani longevitate a vieții, Marea Britanie - pe locul 20, cu 79,4 ani. România se afla pe locul 89 - cu media de viață de 72,5 ani, iar R. Moldova în 2012 era pe locul 118 - cu 71,0 ani. Pe ultimele locuri se aflau țările din Africa, unde SIDA a coborât media de viață până la 40 de ani.

Dacă în rezultatul reformelor economice, juridice ș. a. *am asigura creșterea speranței medii de viață a populației de la 71,0 ani (în 2012) până la 76 de ani (în 2022)*, având rata de creștere a acesteia de 0,7 ani anual, numai acest factor ar impulsiona creșterea indicelui C.V. de la 0,51 în 2012 la 0,66 în 2022.

Determinăm ascensiunea indicelui C.V. spre sfârșitul perioadei 2012-2022, *dacă acesta ar fi fost influențat doar de creșterea PIB-ului*. Drept bază valorică pentru calculele respective va servi rezultatul simulării managementului realizării nevoilor Blocului III – nevoilor de afiliere și afecțiune pentru perioada 2003-2010. Conform relațiilor stabilite, cea mai mare putere de influență asupra indicelui C.V. revine rezultantei creșterii PIB-ului, puterea de influență a acesteia fiind de 0,896 (fig. 2).

Indicele C.V.

Anii 2012-2022

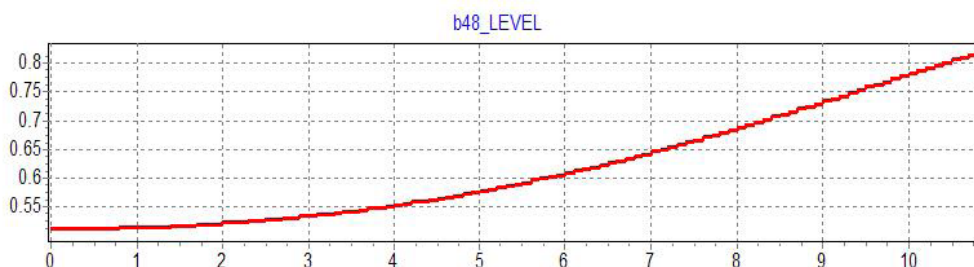


Fig. 2. Trendul creșterii indicelui CV în funcție de creșterea PIB-ului cu rata anuală de 3,0 % (2012-2022).

Sursa. Elaborată de autor.

În figura 2 este prezentat trendul creșterii indicelui C.V. pentru perioada 2012-2022, *dacă acesta ar fi fost influențat doar de creșterea PIB-ului pe țară*, cu rata medie de creștere de 3,0% anual. Astfel, în 2022 indicele C.V. ar avea valoarea de 0,82 și ar satisface condițiile unei țări cu dezvoltarea umană relativ înaltă.

Rezultatul obținut poate fi considerat pertinent prin faptul că realizarea necesităților umane din Blocul III este dependentă de factorii cu pondere deosebit de activă în formarea indicelui C.V., precum sunt: creșterea exporturilor; creșterea gradului de dezvoltare a Î.M.M.; creșterea gradului de standardizare a producției; creșterea ponderii cheltuielilor publice pentru învățământ în PIB; ponderea populației economic active; dezvoltarea sectorului terțiar; dezvoltarea industriei etc.

Să analizăm trendul creșterii indicelui C.V. pentru perioada anilor 2012-2022 sub influența reducerii indicelui Gini (Blocul IV – necesitățile de apreciere), în rezultatul repartizării mai echitabile ale veniturilor, revizuirii Legii de pensionare a funcționarilor publici, majorării salariilor ca rezultat al creșterii economice, reducerii economiei subterane, evoluției minimului de existență, combaterii corupției etc.

Propunem pentru perioada prognozată reducerea anuală a indicelui Gini în R. Moldova în valoare de 1,0% anual, astfel, în 10 ani de transformări economice, indicele Gini se poate reduce de la valoarea de 36 (2012) până la 26, ceea ce ar corespunde țărilor cu un nivel scăzut de Inegalitate Socială (indicele Gini 20-30), figura 3.

Influența numai a acestui factor asupra indicelui C.V. ar asigura creșterea acestuia în perioada prognozată până la valoarea de 0,68. Puterea de influență a indicelui Gini asupra indicelui C.V. este mai mică decât a altor factori-cheie incluși în modelul simulat al managementului C.V. și constituie valoarea de 0,43 (fig. 3). Valoarea obținută a indicelui C.V. (sau IDU) ar fi spre sfârșitul perioadei 2012-2022 de 0,70.

Indicele C.V.

Anii 2012-2022

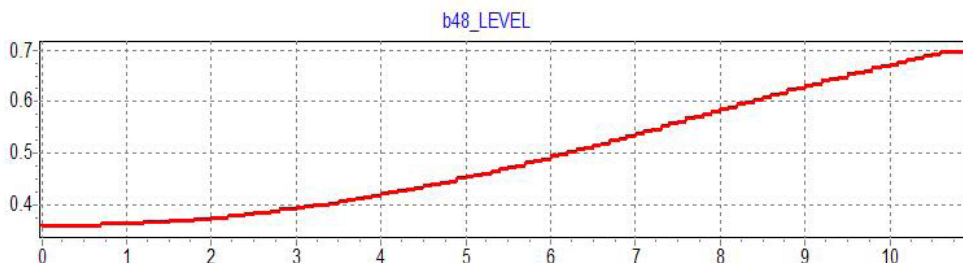


Fig. 3. Trendul creșterii indicelui C.V. în funcție de reducerea indicelui Gini cu rata anuală de creștere de 1,0% (2012-2022).

Sursa. Elaborată de autor.

Dacă am ține seama de calculele indicelui C.V. schimbarea spre mai bine a stării criminogene și micșorarea indicelui Gini până la 1,0%, spre sfârșitul perioadei prognozate am obține o creștere a indicelui C.V. până la valoarea de 0,74, figura 4.

Indicele C.V.

Anii 2012-2022

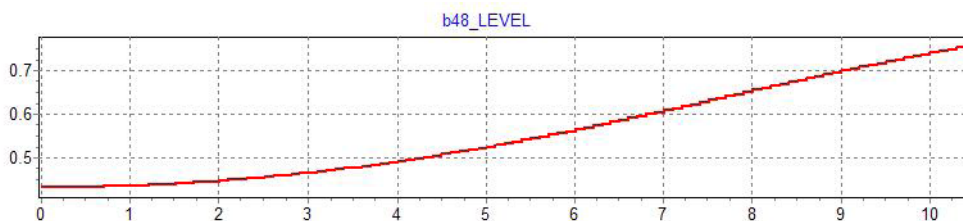


Fig. 4. Trendul creșterii indicelui C.V. în funcție de reducerea indicelui Gini și stării criminogene cu rata anuală de 1,0 % (2012-2022).

Sursa. Elaborată de autor.

Să determinăm influența indicelui educației asupra creșterii indicelui C.V. către anul 2022.

Puterea de influență a acestui factor (Blocul V – necesitățile de autorealizare) asupra indicelui C.V. are valoarea de 0,73 (fig. 5). Reieșind din faptul că din toate componentele C.V. acest indicator este unul dominant, după realizările sale, bineînțeles că creșterea acestuia se așteaptă în proporții mari. Dar rezultatele obținute sunt îngrijorătoare, deoarece în R. Moldova studiile universitare devin din ce în ce mai accesibile, iar limitările de vârstă au fost excluse.

La fel, numărul mare de studenți în învățământul superior, comparativ cu numărul mult mai mic al persoanelor care își fac studiile în învățământul secundar profesional și mediu de specialitate, demonstrează faptul că studiile universitare reprezintă o prioritate pentru cetățenii R. Moldova. Popularitatea învățământului superior este în creștere, cu toate că 71,3% din studenți își fac studiile prin contract cu achitarea taxei de studii.

În viziunea autorului, anume acest fapt provoacă consecințele studiilor „mediocre.” **În 2011, cheltuielile pentru educație în R. Moldova au atins recordul de 9,5% din PIB, media europeană fiind de 5,5% din PIB, fără ca să producă un impact economic și social semnificativ.**

Totodată, în Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova 2012-2020 se menționează că forța de muncă mai bine educată și mai bine racordată la necesitățile economiei influențează creșterea PIB-ului prin mai multe căi. În primul rând, crește volumul fizic al forței de muncă ca factor direct al funcției de producție. În al doilea rând, sporește eficiența (productivitatea muncii) utilizării unei unități a forței de muncă ca factor de producție. Pe lângă acestea, există și alte căi prin care o educație mai bună va servi economia națională, precum atractivitatea mai mare pentru investitorii străini, reducerea cheltuielilor angajatorilor pentru reeducarea și creșterea calificării forței de muncă existente în condițiile integrării în UE.

Trendul creșterii indicelui C.V. în funcție de creșterea indicelui educației ca și componentă importantă a C.V. dovedește că metodele extensive de dezvoltare a domeniului educațional s-au epuizat. Peste șapte ani, începând cu anul 2019, se așteaptă stabilizarea forței de influență a factorului educațional asupra C.V. la valoarea de 0,76, figura 5.

Indicele C.V.

Anii 2012-2022

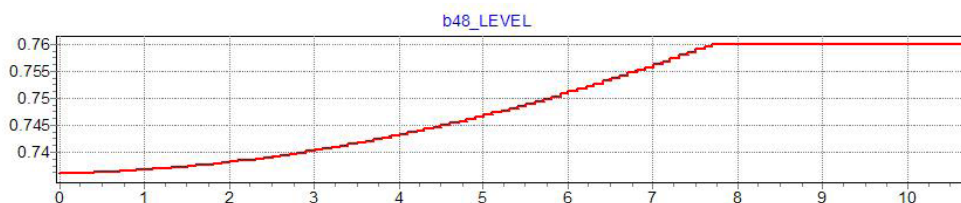


Fig. 5. Trendul creșterii indicelui C.V. în funcție de creșterea a indicelui educației cu rata anuală de 0,20% (2013-2023).

Sursa. Elaborată de autor.

Astfel, devine importantă trecerea la metodele intensive de dezvoltare a domeniului educațional: creșterea calității pedagogice; creșterea calității studenților înmatriculați la studii; imbinarea proceselor didactice cu cercetările științifice fundamentale; stabilirea cerințelor noi de efectuare a concursurilor de suplینire a funcțiilor pedagogice și, bineînțeles, majorarea salariilor profesorilor universitari, care, actualmente, sunt în medie mai mici decât salariul mediu pe republică și mai mici decât salariul profesorilor din licee.

În final, simulând prin tehnica RPHT dinamica factorilor enumerați și determinând influența acestora asupra indicelui C.V. obținem că în perioada celor 10 ani de prognoză (2012-2022) și reieșind din ratele stabilite de creștere a acestora, spre sfârșitul perioadei expuse trendului valoarea indicelui C.V. va crește până la 0,77, ceea ce va permite trecerea R. Moldova din categoria țărilor cu nivel mediu (IDU 0,5-0,75) în cea a țărilor cu nivel relativ înalt al dezvoltării umane (IDU 0,75-0,85), figura 6.

Indicele C.V.

Anii 2012-2022

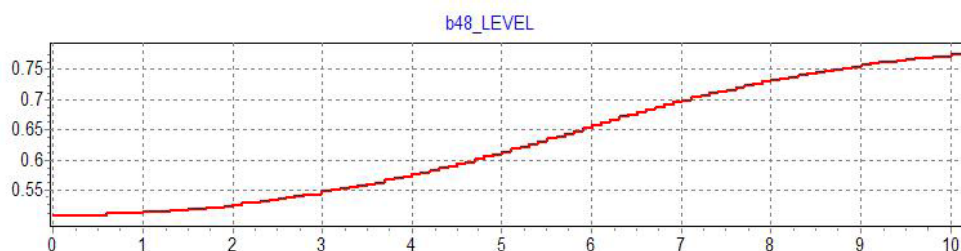


Fig. 6. Trendul creșterii indicelui C.V. în funcție de creșterea tuturor componentelor simulate în managementul C.V. pentru 2012-2022.

Sursa. Elaborată de autor.

Astfel, utilizând tehnica managerială RPHT, putem determina nu numai valorile curente ale indicelui C.V., dar și cele de prognoză, ceea ce confirmă pertinenta acestuia ca instrument managerial utilizat în simularea managementului, evaluarea, și creșterea indicelui C.V.

Reieșind din pronosticul prezentat, putem formula următoarele concluzii:

1. Calitatea vieții este o categorie socioeconomică, dinamică și multidimensională, derivată de mai mulți factori exogeni.

2. Dacă la nivel global C.V. poate fi evaluată prin *Indicele Dezvoltării Umane*, permanent completat de P.N.U.D. cu noi indicatori ce-l determină, apoi la nivel național evaluarea relevantă a C.V. poate fi efectuată prin indicele acesteia.

3. Tehnica managerială RPHT poate fi utilizată cu succes nu numai în evaluarea valorilor curente ale indicelui CV, dar și în simularea trendurilor de perspectivă ale acestuia, luând în considerație indicatorii economici cei mai importanți, cu puterea maximă de influență asupra sa, conform modelului de simulare a managementului C.V. la nivel național, elaborat de autor.

4. Este oportun ca Guvernul R.Moldova să treacă la metodologia de evaluare a C.V. în baza tehnicii RPHT, care s-ar integra foarte bine în E-guvernare. Astfel, ar fi asigurată evaluarea rapidă, dinamică și transparentă a indicelui C.V. pe țară, ceea ce ar permite monitorizarea continuă a C.V. în interesul asigurării securității economice naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Gorobievski S. *Calitatea Vieții – indicator al realizării nevoilor*. Conf. tehn.-șt. a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților, Chișinău, 17-19 noiembrie 2010. Chișinău: UTM, 2011, p. 166-167.
2. Gorobievski S. *Dezvoltarea umană în țările Uniunii Europene*. În: Criza economică mondială: protejarea și promovarea producătorului din R. Moldova. Conf. științifico-practică, IRIM, 21 noiembrie 2008. Chișinău: IRIM, 2008, p. 213-220.
3. Gorobievski S. *Evaluarea calității vieții la nivel global*. În: Analele ULIM, Seria Economie, 2008, vol. 7. Dir. publ.: A. Galben; coord. șt.: Gh. Pastică; red.resp.: P. Roșca. Chișinău: ULIM, 2008, p. 66-71.
4. Gorobievski S. *Evaluarea diferenței sociale a populației Republicii Moldova*. În: „Administrarea Publică,” 2011, nr. 2, p. 64-77.
5. Gorobievski S. *Managementul calității vieții și migrația populației din Republica Moldova*. În: Republica Moldova: Provocările migrației. /Acad. de Științe a Moldovei; coord.: V.Moraru. Chișinău: ÎEP Știința, 2010, p.39-48 (148 p.).
6. Gorobievski S. *Metodologia evaluării Calității Vieții în Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrației publice. Conf. șt.-practică cu participare internațională, Chișinău, 24 mai 2011. Chișinău: AAP, 2011, p. 141-143 (300 p.).
7. Legea nr. 152 din 05.07.2012 cu privire la minimul de existență. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165 din 07.08.2012.
8. Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sistemul bugetar. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35-38 din 03.03.26, cu modificările și completările ulterioare.
9. Legea nr.156 din 14.10.98 privind pensiile de asigurări sociale de stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 042 din 12.03.2004, cu modificările și completările ulterioare.
10. Legea nr. 847 din 14.02.2002 a salarizării. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50-52 din 11.04.2002, cu modificările și completările ulterioare.
11. Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova 2012-2020. Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, 2010 (61 p.).
12. Zbirciog V. *Euharistia economiei naționale emergente (oportunități, limite și riscuri)*. Chișinău: Iulian („Edit-Prest” S.R.L.), 2010 (252 p.).

ROLUL COMUNICĂRII ÎN FUNDAMENTAREA DECIZIILOR ADMINISTRATIVE

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

SUMMARY

The managerial communication is the exchange of information, based on which driver receives the information necessary for decisions effectively and successfully administers the delegation of powers and responsibilities to subordinates. The effectiveness of this depends on the quality of decisions, their implementation in practice of, the the system of communication

Keyword: *the communication, the managerial communication, the administrative decisions.*

Comunicarea managerială este schimbul de informație, în baza căruia conducătorul primește informațiile necesare la adoptarea deciziilor efective și efectuează dirijarea cu succes prin delegarea împuternicirilor și responsabilităților subordonaților. Eficacitatea acestora depinde de calitatea deciziilor, nivelul lor de implementare în practică, de sistemul de comunicare. În activitatea managerială comunicarea este un instrument de conducere prin care managerul realizează funcțiile principale ale managementului: planificare, organizare, coordonare, control, fiind orientată atât spre transmiterea mesajelor, cât și spre adaptarea psihologică a angajaților la obiectivele organizației.

Piter Drucker spunea, că decizia reprezintă în sine o hotărâre. Aceasta este alegerea variantei optime dintre două alternative. Aceasta este alegerea între corect și incorect. Deseori, aceasta este alegerea între două direcții, corectitudinea cărora este imposibil de demonstrat. [1, p. 358]

La elaborarea deciziei trebuie să fie luate în considerație următoarele elemente: acțiunea; rezultatul unic cuantificabil; intervalul de timp; investiția maximă pentru atingerea scopului.

Totodată, adoptarea unei decizii necesită respectarea anumitor condiții:

- decizia trebuie să fie fundamentată științific;
- existența unui sau mai multor obiective care trebuie atinse;
- să fie examinate mai multe alternative de acțiune;
- să fie incluși în planul decizional factorii limitativi economici (bani, timp, muncă);
- dublarea autorității formale de adoptare a deciziei de către consiliul împuterniciților statului;
- să existe unitatea deciziei și acțiunii;
- încadrarea în perioada decizională optimă;
- să fie formulată clar decizia.

În mediul actual aflat în permanentă schimbare, procesul complex al luării de decizii devine tot mai dificil. Cei care iau decizii sunt constrânși de mediul în care acționează. Deși luarea deciziilor reprezintă un proces dinamic și în permanentă dezvoltare, deciziile au câteva elemente comune. Fiecare decizie este luată în mediul caracteristic unei organizații și toate deciziile presupun parcurgerea câtorva pași elementari.

Managerii iau decizii într-un mare număr de situații, iar tipul deciziilor variază în funcție de nivelul pe care îl ocupă managerul în cadrul organizației, precum și de natura postului pe care îl deține.

Comunicarea este un instrument pentru luarea deciziilor și soluționarea problemelor din comunitate. [2, p. 248]

Instituțiile din administrația publică urmăresc ca, prin intermediul comunicării, să obțină următoarele facilități: identificarea, informarea și realizarea obiectivelor strategice, dar pentru aceasta este necesar să fie identificate necesitățile atât ale sistemului administrativ cât și ale populației, ce permite de a răspunde nevoilor instituțiilor administrative în scopul asigurării notorietății și cunoașterii competențelor. Informarea urmărește să facă cunoscută corpului social acțiunea administrativă. Realizarea unei educații sociale corespunde sfaturilor, recomandărilor, rolului din ce în ce mai important al instituțiilor publice în cadrul vieții sociale. [3, p.176]

Eficiența unei decizii administrative depinde de cunoașterea cât mai completă și mai exactă a cerințelor sociale, a nevoilor populației, a interesului public general. Pentru realizarea acestui obiectiv fundamental al managementului public se impune ca la adoptarea deciziilor să participe și cetățenii, diferitele organizații ale acestora. Unul dintre principiile fundamentale care guvernează activitatea organelor administrației publice din țările democratice este implicarea cetățenilor în activitatea administrativă.

BIBLIOGRAFIE

1. Candea R., Candea D. Comunicarea managerială. Concepte, deprinderi, strategie. București: Expert, 1996, p. 358.
2. Fiske J. Introducere în științele comunicării. Iași: Polirom, 2003, p. 248.
3. Oliveși S. Comunicarea managerială. București: Tritonic Tours, 2005, p. 176.

CREAREA UNUI CLIMAT EMOȚIONAL FAVORABIL ÎN ORGANIZAȚIE

Oleg FRUNZE,

*doctor, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

It's not the smartest people that are the most successful or the most fulfilled in life. You probably know people who are academically brilliant and yet are socially inept and unsuccessful at work or in their personal relationships. Intellectual intelligence (IQ) isn't enough on its own to be successful in life. Your IQ can help you get into college, but it's your EQ that will help you manage the stress and emotions when facing your final exams. Emotional intelligence affects: your performance at work, your physical health, your mental health and your relationships.

În prezent, sunt foarte cunoscute conceptele legate de starea emotivă a personalității, componentă permanentă a firii umane, abordarea cognitiv-comportamentală a furiei sau inteligenței emoționale. Cea din urmă constituie subiectul acestui articol.

În jurul anului 350 î.Hr., Aristotel scria despre virtute și fericire în cartea sa cu denumirea de „Etica Nicomahica.” În această scriere, Aristotel tratează și problema furiei, prin vorbele devenite astăzi celebre: „Oricine poate deveni furios - e simplu. Dar să te înfurii pe cine trebuie, cât trebuie, când trebuie, pentru ceea ce trebuie și cum trebuie – nu este deloc ușor.”

Robert Thorndike a lansat în 1937 conceptul de inteligență socială dar, în lipsa unor teste care să o măsoare, aceasta a rămas la nivelul teoretic. Conceptul lui Thorndike a fost preluat și dezvoltat de Gardner (1983) în cadrul teoriei multiplelor forme de inteligență, dintre care inteligența intrapersonală și cea interpersonală.

Dr. Reuben BarOn a început să studieze aceste două forme de inteligență în 1985, elaborând de-a lungul a 12 ani ceea ce urma să fie primul test de inteligență emoțională.

În 1990, Peter Salovey și Jack Meyer au folosit pentru prima dată termenul de inteligență emoțională, pe care au descris-o ca fiind „o formă de inteligență socială care implică abilitatea de observare a emoțiilor proprii și ale altora, de a le diferenția și de a folosi această informație pentru orientarea gândirii și acțiunilor proprii”.

Omul ajunge la binele său suprem, care îi asigură fericirea, prin activitățile sale spirituale, pe care le urmărește ca un scop în sine. Omul își creează singur destinul său bun sau rău, *prin alegerea pe care o face*, atunci când se pomeneste într-un mediu necunoscut, dacă o face bine sau dacă o face rău.

Furia nu apare imediat, aceasta este o emoție secundară. Emoția primară, care se află în spatele furiei este frustrarea, există 6 pași până la manifestarea furiei:

- primul pas pentru a deveni furios este frustrarea;
- al doilea pas este conștientizarea obstacolului;
- al treilea pas este formularea unei cereri (necesități);
- la pasul al patrulea apare, de regulă, tendința de a învinovăți pe cineva sau ceva;
- înconștient sau voluntar, apare dorința de a pedepsi persoana sau lucrul care a stat în calea satisfacerii necesității;
- se manifestă furia în mod evident, adică este pedepsită persoana sau lucrul cu pricina.

Pedeapsa poate fi orice tip de comportament, de la reproșuri, ceartă, conflict, până la „silent treatment” (să nu vorbească colegii, soțul/soția, prietenii etc. cu tine, când sunt supărați), care este, de fapt, o formă de pedeapsa foarte greu de suportat pentru persoana căreia îi este adresată.

Toată lumea trece prin momente de supărare, tristețe, frustrare, nervozitate, neliniște. Problema nu constă în faptul că trec aceste stări, ci de foarte multe ori în faptul că învinovățesc pe alții pentru ele. Dacă se parcurg pașii de la 1 la 3, atunci rămân focușati pe soluție. Dacă însă se parcurg pașii 1-6, devin focușati pe problemă.

Creșterea competenței emoționale este foarte importantă atât în viața personală cât și la locul de muncă. Dacă emoțiile sunt examinate, canalizate și folosite corespunzător, atunci se poate atinge îmbunătățirea performanțelor, relațiilor interumane și reducerea stresului. Dezvoltarea competențelor emoționale este absolut necesară și persoanelor care vin frecvent în contact cu clienții. Rezultatele sunt adesea spectaculoase. Competența emoțională înaltă permite managerilor să conducă organizația astfel încât aceasta să facă față unui mediu complex, dinamic, în continuă schimbare. Numai un manager care posedă competențe emoționale - deci un adevărat lider - va putea selecta, angaja și apoi menține în organizație persoane talentate, valoroase.

Directorul general al companiei Emotional Intelligence Services din Sudbury, Massachusetts, Daniel Goleman, prin lucrările și conceptele lansate, a declanșat un nou val în domeniul evaluării inteligenței umane. La fel este profesor doctor la Harvard și autorul a numeroase articole apărute în prestigioasa revistă The New York Times. Cărțile „Inteligență emoțională” (1995 – apariție, 2001 – prima versiune în limba română), „Să muncești cu inteligență emoțională”

onală” (1998), „Inteligența emoțională în leadership” (2002 – apariție, 2005 – prima versiune în limba română) - au fost rezultatul propriilor cercetări, combinate cu rezultatele obținute până în acel moment în domeniu.

Daniel Goleman susține că inteligența emoțională (I.E.), ale cărei componente sunt autocunoașterea, automotivarea, autoreglarea, empatia și abilitatea socială, este determinantă pentru succesul personal și profesional.

O altă cercetare, efectuată de către fondatorii TalentSmart, dr. Travis Bradberry și dr. Jean Griaves, descrie inteligența emoțională din perspectiva a patru componente: autocunoaștere, autocontrol, conștiința socială și managementul relațiilor interpersonale.

Modelul structurii inteligenței emoționale propus de dr. Reuben BarOn este în prezent cel mai acceptat și utilizat în cadrul organizațional. Acest model conține cinci grupe de aptitudini, ce definesc nivelul E.Q. general al persoanei și de care depinde eficiența activității sale și capacitatea de a face față stresului și solicitărilor. Acestea sunt:

- componentele intrapersonale se referă la abilitatea de a ne percepe propriile emoții, a ne înțelege propriile calități și slăbiciuni și a ne exprima în mod constructiv gândurile, emoțiile și valorile;

- componentele interpersonale sunt cele care ne permit să observăm și să înțelegem emoțiile, sentimentele și nevoile celor din jur, precum și să stabilim și să menținem cu aceștia relații constructive, de cooperare, reciproc avantajoase;

- capacitatea de gestionare a stresului se referă la utilizarea emoțiilor în avantajul propriu, atât ca răspuns la provocările și solicitările externe, cât și prin controlul propriilor noastre impulsuri.

- adaptabilitatea ne permite să ne adaptăm schimbărilor prin mecanisme realiste și flexibile, precum și să rezolvăm prompt problemele cu care ne confruntăm;

- starea sufletească (echilibrul emoțional sau dispoziția) reprezintă capacitatea de a menține optimismul, încrederea în propria persoană și în ceea ce ne oferă viața, automotivarea în vederea stabilirii și împlinirii propriilor noastre obiective.

IQ și IE nu se exclud, ci se completează reciproc, astfel încât performanța personală să fie maximă. IQ-ul, cunoștințele generale și cele de specialitate sunt cerințe minime pe care trebuie să le îndeplinească un manager de succes. IQ-ul se schimbă foarte puțin după adolescență. În schimb, inteligența emoțională se îmbunătățește continuu, se învață și se dezvoltă pe măsură ce se acumulează experiență, pe măsură ce se maturizează personalitatea. Performanțele fiecăruia, la locul de muncă, depind într-o mare măsură de competențele emoționale. Este evident că în funcție de postul, de poziția pe care o ocupă angajatul, competențele cerute pot fi diferite. Cu cât nivelul ierarhic pe care se găsește un manager este mai înalt, cu atât mai importante devin abilitățile legate de inteligența emoțională.

Cercetarea efectuată de către dr. Travis Bradberry și dr. Jean Griaves a demonstrat că doar 36% din persoane sunt capabile să-și identifice cu precizie emoțiile prin care trec. Peste 70% au dificultăți în a face față stresului în cele mai complicate situații la locul de muncă. Femeile, în medie, au un scor general al inteligenței emoționale cu patru puncte mai ridicat decât cel al bărbaților. Cercetarea a mai arătat că nu există nicio diferență între scorurile medii pentru diferite profesii. Diferența dintre scorurile inteligenței emoționale dintre profesii este mai mică de un punct. Singurul grup care are tendința să aibă un scor mai mare este cel al persoanelor care lucrează în domeniul relațiilor cu clienții. Iar grupul cu scorul cel mai mic decât celelalte profesii este cel al cărui membri nu au nicio ocupație – șomerii. Din punctul de vedere al funcției, scorurile cresc odată cu poziția de funcție, de la baza ierarhiei până la funcția de coordonare. Însă, dincolo de această funcție, scorurile scad brusc, președintele companiei având cele mai mici scoruri pe întreaga structură ierarhică.

La o Conferință Internațională de Inteligență Emoțională desfășurată la Londra au fost scoase în evidență următoarele efecte ale introducerii unor programe de dezvoltarea inteligenței emoționale:

- sporirea vânzărilor prin utilizarea EQ în angajarea și antrenarea agenților de vânzări;
- fidelizarea clienților prin îmbunătățirea semnificativă a nivelului EQ al personalului;
- îmbunătățirea calității actului managerial prin selectarea și dezvoltarea pe baza EQ;
- facilitarea schimbărilor și adaptării rapide la cerințele pieței, prin sporirea cooperării și a implicării în cadrul echipei.

Bunele practici pentru îmbunătățirea inteligenței emoționale de la aceea conferință:

- schimbarea judecății;
- perfecționarea abilităților;
- focusarea pe subiect;
- autocontrolul;
- pregătirea și planificarea;
- autodiscutarea;
- ascultare;
- observare.

În concluzie, succesul este determinat de un complex de abilități emoționale, personale, sociale și de supraviețuire, care permite depășirea sau adaptarea la provocările mediului organizațional. Aceste abilități nu au nicio legătură cu abilitățile de rezolvare a unor probleme logico-matematice măsurate de IQ.

BIBLIOGRAFIE

1. Goleman D. Inteligența emoțională. București: Ed. Curtea Veche, 2001.
2. Bradberry T., Greaves J. Inteligența emoțională. București: Ed. Amaltea, 2008.

3. <<http://www.danielgoleman.info/category/emotional-intelligence/>>.
4. <http://www.queendom.com/tests/access_page/index.htm?idRegTest=3037>.
5. <http://psychology.about.com/library/quiz/bl_eq_quiz.htm>.
6. <<http://www.ihhp.com/?page=freeEQquiz>>.

PARTICULARITĂȚILE MANAGEMENTULUI ÎN MICUL BUSINESS

Ecaterina BARBAROȘ,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Nadejda NAZAR,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article it is exposed the results of the experience on small business. Also, it is proposed several directions for management improvement of small business in the Republic of Moldova.

Keywords: *small business, management, staff management, personnel selection.*

Realizarea cu succes a obiectivelor oricărei întreprinderi este legată nemijlocit de utilizarea optimală a resurselor umane, adică a personalului. Personalul întreprinderii reprezintă persoanele, angajate în baza unui contract, ce posedă caracteristici calitative și au un acord de muncă cu angajatorul.

Particularitățile întreprinderii mici solicită de la conducători un profesionalism înalt în domeniul conducerii personalului, abilități de utilizare a tehnologiilor moderne de optimizare a potențialului uman și minimalizarea limitelor sale pentru sporirea competitivității și dezvoltării întreprinderii.

Particularitățile generale ale managementului personalului întreprinderilor mici și mijlocii (Î.M.M.), independent de forma de proprietate și domeniul de activitate ale organizației, includ o serie de caracteristici.

Caracterul complex al activității și organizarea flexibilă a muncii. Lipsa unei separări funcționale stricte dintre personalul administrativ și de producție contribuie la reducerea distanței dintre personal, însă nu elimină diferențele sociale (de exemplu, remunerarea muncii). Angajații întreprinderilor mici și mijlocii trebuie să îndeplinească funcții, ce nu sunt proprii posturilor acestora. De aceea, aici sunt necesari angajați universali, capabili să combine posturile și să îndeplinească diverse tipuri de lucrări, și nu profesioniști cu specializare îngustă. Una dintre părțile tari ale micului business este libertatea în determinarea unei serii de obligațiuni și posibilitatea unor schimbări rapide.

Lipsa unei structuri organizatorice cu multe niveluri. Acest fapt implică personalul în abordarea carierei ca extindere și complexitate a obligațiunilor funcționale, creșterea profesionalismului, sporirea salariului, și nu avansarea în postul deținut.

Informarea relativ înaltă a angajaților. Conducătorul întreprinderii nu poate ascunde de la personal metodele de lucru și relațiile cu clienții și structurile guvernamentale. Această informare implică angajatorul în dependență de angajat, prin aceasta îl impune să caute personal printre rude, cunoscuți apropiați sau la recomandarea unor persoane cu renume.

Nivelul scăzut de birocrație în procesul de lucru. La întreprinderile mici și mijlocii lipsesc multe documente de instructaj privind reglementarea cadrelor și există un sistem de reguli neoficiale. Aceasta presupune o abordare individuală pentru fiecare situație și angajat, însă poate conduce la apariția conflictelor, exprimarea simpatiei și antipatiei personale a conducătorului față de angajați.

Trainingul organizatoric, practic, lipsește. Acest fapt se explică prin mai multe motive: subestimarea necesității instruirii de către conducătorul întreprinderii, insuficiența mijloacelor, incertitudinea perspectivelor întreprinderii, estimarea scăzută a cursurilor existente de training.

Întreprinderile mici și mijlocii înaltează cerințe sporite față de calitățile personale ale angajaților. Un colectiv puțin numeros va disponibiliza rapid angajații, calitățile cărora nu corespund normelor stabilite și valorilor întreprinderii date.

O diversitate largă de lucrători. Șomajul existent oferă conducătorilor posibilitatea de a angaja personal la un salariu mai mic. În acest caz, există posibilitatea de a economisi când vine vorba de scutițiile sociale, training, condițiile

de muncă etc. Lipsa unei calificări înalte a personalului reduce nivelul reclamațiilor. Din frica de a pierde locul de muncă, mulți angajați acceptă benevol lezarea drepturilor.

Principiile de selectare a personalului sunt axate uneori pe dovezi indirecte, și nu directe, ale adecvării profesionale a angajatului. La ora actuală, importanța recomandărilor pentru Î.M.M. este confirmată nu numai din punctul de vedere al confirmării profesionalismului angajatului, dar, de fapt, prin confirmarea existenței unor cunoscuți și colegi ai candidatului, care sunt gata să riște cu propria reputație pentru acțiunile angajatului. Cu alte cuvinte, este important nu numai conținutul recomandării, ci personalitatea (postul) pe care o acordă. În acest caz, principiile selectării cadrelor sunt orientate spre dovezi indirecte, și nu directe ale abilităților profesionale ale candidatului. Întreprinderea obține un lucrător, care deține un capital specific exprimat prin persoane cunoscute, contacte de muncă și legături neformale, care ulterior vor aduce companiei comenzi și oferte suplimentare.

Aspectul esențial al angajaților unei Î.M.M. este vulnerabilitatea socială. Bunăstarea personalului depinde de conducător. Se observă o formalitate slabă a relațiilor de muncă: deseori, se preferă contracte de muncă verbale, rareori se garantează protecția muncii, se practică pe larg forme de constrângere a angajaților la muncă fără concediu medical și concediu anual. La întreprinderile din diferite domenii de activitate angajații se consideră lucrători temporari, iar specialiștii – ca adepți.

Deosebirea esențială a condițiilor de start la întreprinderi. Fostele întreprinderi de stat deja posedă clădiri, utilaje, sistem de legături economice. Acest fapt le acordă posibilitatea dezvoltării și perfecționării sferei social-economice și investirea mijloacelor în trainingul și dezvoltarea personalului. Totuși orientarea spre organizarea tradițională a muncii nu le asigură o flexibilitate suficientă în condițiile economiei de piață, ceea ce se reflectă prin venituri mai mici față de întreprinderile nou-create.

Alături de particularitățile generale ale managementului personalului Î.M.M., există și *particularități specifice ale managementului personalului.*

Există deosebiri la întreprinderile din diferite domenii de activitate. În organizațiile de producție structura personalului este complexă: administrația, specialiști, lucrători de producție. Prin urmare, aceste întreprinderi trebuie să utilizeze metode variate de stimulare și remunerare a muncii. Astfel de metode de stimulare ca avansarea în carieră, trainingul din contul întreprinderii, participarea la venituri sau proprietate, practice, lipsesc. Organizațiile de producție preferă, în mare parte, specialități de producție, ceea ce simplifică metodele de selectare a personalului și evaluarea acestuia. În organizațiile de producție se observă diferențierea statutelor între angajați și contradicția intereselor. Acest fapt conduce la sporirea conflictelor probabile.

Domeniul bancar se evidențiază printr-un caracter închis: mulți angajați dețin un volum mare de informație comercială, scurgerea în afara băncii este interzisă. Activitatea bancară specifică înaintea cerințe înalte privind calificarea personalului. Administrația și specialiștii bancari au multe trăsături sociale comune: studii superioare, nivel sporit de inteligență, munca creatoare, ceea ce reduce distanța dintre ei.

Î.M.M. comerciale efectuează trainingul personalului în cadrul întreprinderii și orientează lucrătorii spre autoinstruire și obținerea de sine stătătoare a experienței de lucru. La selectarea personalului, conducătorii rareori au o viziune privind cerințele pretinse de specialitatea angajatului.

În afară de particularitățile menționate la organizarea activității Î.M.M. se pot evidenția o serie de momente, utilizate pentru motivarea personalului înalt calificat:

- locul de muncă se află aproape de casă;
- personalul este impus la o viteză înaltă de luare a deciziilor și procese de comunicare;
- relațiile de afaceri strânse dintre angajator și angajați înlesnesc soluționarea problemelor;
- succesele angajaților se observă și se remunerează mai repede;
- personalul întreprinderii are șanse mai mari pentru avansarea în carieră;
- angajații pot participa în procesul luării deciziilor;
- salariul este echivalent cu remunerarea muncii la întreprinderile mari;
- Î.M. nu sunt limitate printr-o multitudine de reguli;
- participarea la veniturile întreprinderii;
- angajații pot deveni acționari sau parteneri.

Desigur, nu toate posibilitățile sunt accesibile pentru fiecare Î.M.M., dar multe dintre ele pot face parte din planul managementului personalului. În general, managementul personalului Î.M. reprezintă o succesiune de acțiuni slab sistematizată. Însă caracterul complex al activității angajaților și subordonarea tuturor funcțiilor unei singure persoane creează premise la apariția unei abordări sistemice a managementului personalului.

Selectarea personalului este o etapă importantă în managementul unei întreprinderi mici, deoarece greșelile sunt prea costisitoare. Este un lucru migălos, ce necesită abilități speciale, trăsături de caracter, cunoștințe de drept, economie, sociologie și psihologie, deoarece succesul întreprinderii depinde în mare parte de calitățile personale ale lucrătorilor.

Pentru o Î.M.M. sunt posibile următoarele variante de selectare și angajare a personalului:

- angajare individuală (în bază recomandărilor, contactelor personale);

- prin intermediul avizelor (utilizarea mijloacelor mass-media și publicității întreprinderii);
- prin intermediul târgului forței de muncă.

Un colectiv unit și apt de muncă nu apare dintr-o dată. Acest lucru este precedat de un proces de formare și evoluție de lungă durată.

Colectivele se deosebesc între ele din punct de vedere psihologic. Aceste deosebiri se relevă prin caracterul climatului intern, starea psihologică a membrilor și gradul spiritului de echipă.

Condițiile pentru asigurarea unei compatibilități social-psihologice:

- corespunderea posibilităților personale individuale cu structura și conținutul activității, ce asigură o funcționare normală, lipsa invidiei față de succesele altora;
- apropierea sau coincidența pozițiilor morale, ce creează baza apariției încrederii dintre oameni;
- uniformitatea motivelor esențiale de activitate și ambițiile individuale ale membrilor colectivului, care conduce la înțelegerea reciprocă;
- posibilitatea completării reciproce reale și combinarea organică a abilităților fiecăruia într-un proces unic creativ și de muncă;
- repartizarea rațională a funcțiilor în rândul membrilor colectivului, în care succesul unuia depinde de activitatea celui alt.

Există **trei tipuri clasice de conducere**: autoritar, democratic și liberal.

În afară de aceasta, există câteva concepte ale stilului de conducere. Pentru o Î.M.M. cel mai potrivit este conceptul Vroom-Yetton, conform căruia există **cinci** stiluri de conducere, în funcție de gradul de permisiune a participării angajaților în luarea deciziilor:

- **autocratic** – conducătorul soluționează singur problema sau ia o decizie, utilizând informația existentă la momentul dat;
- **autocratic-informațional** – conducătorul obține informația necesară de la subordonații săi și apoi ia singur decizia. Rolul subordonaților în luarea deciziilor constă în acordarea informației, și nu în căutarea sau evaluarea deciziilor alternative;
- **consultativ** – conducătorul expune problema în mod individual celor angajați, la care se referă, și audiază ideile și propunerile, dar nu le strânge într-un grup. Ulterior, ia o decizie, care poate sau nu să reflecte părerea subordonaților;
- **consultativ în grup** – conducătorul expune problema unui grup de subalterni și întreg colectivul ascultă toate ideile și propunerile. Apoi, ia o decizie, care poate sau nu să reflecte părerea subordonaților;
- **participare completă** – conducătorul expune problema unui grup de subalterni, evaluează împreună cu ei alternativele și încearcă să realizeze o decizie coordonată în varianta finală. Conducătorul apare în rolul de președinte. El nu încearcă să influențeze grupul, pentru ca acesta să aleagă decizia sa.

La multe Î.M.M. instruirea, de obicei, se desfășoară în timpul lucrului la locul de muncă de către lucrători sau funcționari experimentați, care explică noului angajat, ce trebuie să facă.

Pregătirea cadrelor cu sustragerea de la lucru are loc în cazul, de exemplu, unei extinderi active a activității întreprinderii sau ieșirea pe piața internațională, precum și în alte cazuri, când de la lucrător se cer cunoștințe și abilități speciale.

Instruirea și dezvoltarea cunoștințelor profesionale permit lucrătorului de a înțelege perspectiva de lucru și contribuie la manifestarea responsabilității pentru rezultate.

Instruirea și dezvoltarea lucrătorilor poate fi de câteva tipuri:

- instruirea inițială pentru lucrătorii noi;
- instruirea productivă pentru obținerea abilităților necesare de lucru în termene cât mai reduse;
- rotația – lucrătorul este transferat la alt post pentru obținerea unei calificări profesionale suplimentare pe un termen de la câteva zile la câteva luni;
- instruirea managerială pentru delegarea angajaților a unor atribuții și o responsabilitate înalte.

Cerințele principale pentru eficiența instruirii la Î.M. sunt:

- conducerea trebuie să creeze un climat favorabil instruirii, adică condiții normale pentru instruire, susținere din partea trainerului, stimulare din partea conducerii;
- pentru instruire este necesară motivarea, adică lucrătorii trebuie să înțeleagă scopul instruirii, care poate consta în sporirea productivității muncii, îmbunătățirea stării materiale, satisfacția morală de la procesul de lucru;
- procesul de instruire trebuie divizat în etape simplificate cu aplicarea cunoștințelor în practică, pentru a beneficia de un feedback de la rezultatele instruirii.

Particularitatea funcționării întreprinderii în condițiile actuale constă în faptul că pentru realizarea activității de muncă a lucrătorului este necesar de a extinde continuu volumul cunoștințelor profesionale, care se învechesc datorită progresului tehnico-științific accelerat. Astfel, la întreprindere trebuie să fie elaborat un program de instruire și dezvoltare a personalului, care va conține lista activităților, orientate spre aceea ca lucrătorul să obțină cunoștințe suplimentare și abilități de lucru, perfecționarea scopurilor motivaționale și calități personale. Acest program va crea condiții pentru mobilitate, motivare și autoevaluarea lucrătorului.

Un rol important în formarea comportamentului inovațional al personalului îl joacă cultura organizațională. Cultura organizațională a întreprinderii, valorile sale se deosebesc de cea tradițională. Pentru ea sunt caracteristice atmosfera independenței, stimularea inițiativei, inovației, ingeniozității. Aici relațiile dintre oameni se edifică în baza încrederii și respectului. Dat fiind faptul că activitatea de antreprenoriat este legată de risc, greșeli și eșecuri, într-un colectiv încrederea și respectul față de oameni trebuie să fie consolidat de răbdarea în cazul eșecurilor. Sistemul de control trebuie să susțină, pe de o parte, echitatea, iar pe de altă parte – încrederea înaltă față de lucrători.

Propunerile menționate, vor îmbunătăți managementul în sectorul micului business din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii nr. 206-XVI din 07.07.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-130/605 din 11.08.2006
2. Barbaroș E., Nazar N., Barbaroș I. *Managementul afacerilor mici și mijlocii*. Manual pentru studii universitare, ciclul II. Chișinău: Academia de Administrare Publică (Centrul editorial al UASM), 2011, 239 p.
3. Менеджмент малого бизнеса. Под ред. Проф. М. М. Максимцова и проф. В.Я. Горфинкеля. Москва, Вузовский учебник, 2004, 269 с.

ETAPELE PROCESULUI DE EVALUARE A CALITĂȚII ȘI ACREDITAREA UNITĂȚILOR SERVICIULUI DE SÂNGE

Veronica BUTNARU,
lector superior universitar, Academia de Administrare Publică

Silvia ROȘCA,
master în științe economice,
vicedirector, Centrul Național de Transfuzie a Sângelui

SUMMARY

Accreditation can play an important role in communicating quality information to collective and individual purchasers and increasing efficiency in the health sector. When sufficiently widespread, accreditation serves to increase the overall quality of the health sector by providing both information on quality and feedback on structures necessary to achieve quality in a form that promotes benchmarking and internal organisation improvements. Such a scheme can benefit poorer users as well as richer ones. Accreditation programmes improve quality in a number of ways, building upon existing organisational strengths. Strong management, motivated staff, community awareness and 'buy-in' to the process at all levels have been shown to be critical in achieving and retaining the quality improvements associated with meeting programmes standards.

Centrul Național de Transfuzie a Sângelui este o instituție de nivel național și se bucură de toate drepturile ce decurg din calitatea de persoană juridică de drept public, are conturi proprii în bancă, inclusiv valutar, dispune de ștampilă și formular cu antet. Își desfășoară activitatea necomercială (nonprofit) în baza principiilor finanțării de la bugetul de stat, autofinanțării, nonprofit, în conformitate cu legislația în vigoare și în baza Regulamentului de activitate aprobat prin ordinul Ministerului Sănătății nr. 315 din 14.09.2009. [6]

Pentru asigurarea autoaprovizionării țării cu sânge și produse sanguine, în anul 2012 recoltarea sângelui de donator a fost realizată de 19 unități ale Serviciului de Sânge (3 centre și 16 secții de transfuzie a sângelui). În total, în perioada de referință s-au recoltat 33.853,176 kg de sânge conservat, respectiv Centrul Național de Transfuzie a Sângelui – 35,6 la sută, Centrele Regionale de Transfuzie a Sângelui – 22,4 la sută, Secțiile de Transfuzie a Sângelui din cadrul instituțiilor medico-sanitare – 42,0 la sută. [6]

Totodată, 2 centre de transfuzie a sângelui au recoltat plasmă prin metoda automată – 22 la sută din cantitatea totală de plasmă produsă, respectiv, Centrul Național de Transfuzie a Sângelui a recoltat 87 la sută și Centrul Regional de Transfuzie a Sângelui Bălți – 13 la sută.

Sângele recoltat a fost procesat totalmente de 2 centre de transfuzie a sângelui, cota contribuției la acest proces fiind, respectiv, Centrul Național de Transfuzie a Sângelui – 71,3 la sută și Centrul Regional de Transfuzie a Sângelui Bălți – 28,7 la sută. [6]

În scopul realizării prevederilor Legii nr. 552-XV din 18 octombrie 2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate,

Hotărârea nr. 526 din 29.04.2002 cu privire la Consiliul Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate, în luna decembrie anul 2012 a fost evaluată și acreditată instituția Centrul Național de Transfuzie a Sângelui. [1]

Acreditarea Centrului Național de Transfuzie a Sângelui constituie o procedură de recunoaștere a competenței instituției de a executa activități specifice profilului său de activitate. Această recunoaștere rezultă din faptul că instituția aduce dovezi de corespundere cu un anumit număr de exigențe stabilite anterior (standarde, indicatori ai calității, norme în vigoare etc.) și se supune evaluării de către un grup de profesioniști din exterior, special selectați și antrenați, care determină nivelul de corespundere standardelor de evaluare și acreditare.

Acreditarea prevede promovarea ameliorării continue a calității serviciilor prestate de către instituție și asigurarea condițiilor de securitate, de calitate a îngrijirilor și tratamentului acordat pacienților. [2]

Standardele sunt un ansamblu de prevederi ale actelor legislative și normative ale Republicii Moldova din domeniul sănătății și alte domenii (inclusiv tratate și acorduri internaționale la care Republica Moldova este parte), care reglementează calitatea serviciilor medicale și farmaceutice. Standardele sunt elaborate pentru toate tipurile de asistență medicală (urgentă la etapa de prespital, primară, spitalicească, specializată de ambulator, îngrijiri la domiciliu etc.) și activitate farmaceutică. Ele sunt organizate (grupe) pe capitole, care cuprind toate domeniile din activitatea unei instituții: practici instituționale, baza tehnico-materială și mediul instituției, managementul resurselor umane, drepturile pacienților, managementul întocmirii actului medical.

Standardele de bază de evaluare și acreditare pentru Centrul Național de Transfuzie a Sângelui: [6]

Capitolul I. Drepturile și responsabilitățile donatorilor (OMS, Amsterdam, 1994). Legea nr. 241 din 20.11.2008 cu privire la donarea de sânge și transfuzia sanguină; Legea nr. 264-XVI din 27.10.2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic; Legea ocrotirii sănătății nr. 411-XIII din 28.03.95; Legea nr. 190-XII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționar).

Standardul 1.1. Dreptul donatorului și pacientului de tratament aferent și transfuzional la informație.

Standardul 1.2. Donarea de sânge/componente sanguine se efectuează în conformitate cu legislația și actele normative în vigoare.

Standardul 1.3. Drepturile donatorului la confidențialitate, securitate, comunicare, soluționarea plângerilor.

Capitolul II. Practici instituționale.

Standardul 2.1. Politica și procedurile de organizare a activității.

Standardul 2.2. Sistemul informațional (SI).

Standardul 2.3. Controlul riscurilor pentru donatorii de sânge/componente sanguine, pacienți, personal, proprietatea instituției și mediul înconjurător.

Standardul 2.4. Controlul calității serviciilor prestate.

Standard 2.5. Asigurarea instituțiilor medico-sanitare cu produse sanguine.

Capitolul III. Procesarea sângelui și producerea componentelor sanguine.

Standardul 3.1. Documentația normativ-tehnică a materialelor, procedurilor și componentelor sanguine.

Standardul 3.2. Cerințele față de materia primă, materiale și reactivi folosiți în procesul de producere a componentelor sanguine.

Standardul 3.3. Procesul de procesare a sângelui/componentelor sanguine.

Capitolul IV. Producerea produselor diagnostice și biomedicale sanguine, etapele procesului tehnologic.

Standardul 4.1. Depozitul de materii prime și materiale de ambalare.

Standardul 4.2. Condițiile necesare pentru realizarea producției.

Standardul 4.3. Condițiile de realizare a procedurii de umplere, etichetare și ambalare adecvată.

Standardul 4.4. Depozitul de produs finit este adecvat cerințelor în vigoare

Capitolul V. Fabricarea produselor sterile.

Standardul 5.1. Încăperile corespund cerințelor în vigoare.

Standardul 5.2. Echipamentul de producție corespunde cerințelor în vigoare.

Standardul 5.3. Procesul de producție corespunde cerințelor în vigoare.

Standardul 5.4. Procesul de umplere și ambalare corespunde cerințelor în vigoare.

Standardul 5.5. Controlul calității corespunde cerințelor în vigoare.

Standardul 5.6. Dotarea instituției cu dispozitivele medicale necesare.

Standardul 5.7. Existența spațiilor pentru necesitățile nemedicale ale pacienților.

Standardul 5.9. Secție de sterilizare (autoclavare).

Capitolul VI. Gestiunea calității.

Standardul 6.1. Regulile de comportare, regimul sanitaro-igienic și antiepidemic.

Standardul 6.2. Dotarea instituției cu dispozitivele medicale necesare și asigurarea securității și sănătății în muncă.

Standardul 6.3. Controlul calității materialelor, procedurilor și produsului finit.

Standardul 6.4. Arhiva de eșantioane a produsului finit.

Capitolul VII. Managementul resurselor umane.

Standardul 7.1. Procedurile de angajare și concediere.

Standardul 7.2. Condițiile de muncă.

Standardul 7.3. Instruirea profesională și nivelul de calificare a cadrelor.

Capitolul VIII. Baza tehnico-materială și mediul instituției.

Standardul 8.1. Mediul instituției este lipsit de riscuri.

Standardul 8.2. Siguranța antiincendiară.

Standardul 8.3. Gestionarea deșeurilor rezultate din activitățile medicale (G.D.A.M.).

Procedura de evaluare și acreditare se referă la toate unitățile serviciului de sânge din republică, indiferent de tipul de proprietate, formă juridică de organizare și subordonare administrativă. Angajarea lor în procedura de evaluare și acreditare se desfășoară conform orarelor anuale aprobate de către Ministerul Sănătății. La solicitare, instituția poate fi evaluată și în afara acestui orar, în funcție de posibilitățile Consiliului.

Procedura de evaluare și acreditare a Centrului Național de Transfuzie a Sângelui prevede câteva etape: [1]

1. *Inițierea procedurii de evaluare și acreditare.* Instituția se angajează în procedura de evaluare și acreditare în baza cererii depuse pe numele directorului executiv al Consiliului, după care se încheie un contract între ambele părți, care prevede obiectul contractului, termenele de realizare și costul serviciilor, obligațiile părților contractante, contestarea rezultatelor evaluării și rezilierea contractului. La inițierea procedurii instituția prezintă organigrama și actele care confirmă entitatea sa juridică (decizia de fondare, statutul sau regulamentul, licența de activitate). În funcție de organigramă, instituția primește standardele de evaluare și acreditare cu anexele respective, indicatorii calității și bonul de achitare a serviciilor de acreditare în conformitate cu taxele aprobate prin Legea Republicii Moldova nr. 552-XV din 18.10.2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate și Hotărârea Guvernului nr. 780 din 03.07.2007 „Cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1108 din 20 august 2002.” Se întocmește un dosar, care prevede setul de acte prezentate de instituție (copii, standarde, indicatori, planuri de activitate etc.), rapoartele echipei de experți și raportul final de evaluare, scrisorile Consiliului etc.

2. *Autoevaluarea.* Această etapă prevede perioada de la inițierea procedurii și primirea materialelor pentru autoevaluare și până la începerea vizitei de evaluare la Centrul Național de Transfuzie a Sângelui. Perioada de autoevaluare durează 30 de zile, timp în care colaboratorii Consiliului oferă servicii consultative persoanelor responsabile de procedura de evaluare și acreditare din instituție, în scopul pregătirii sale către vizita de evaluare, iar instituția se autoevaluează în conformitate cu standardele primite.

3. *Formarea echipei de experți și evaluarea instituției.* La finele perioadei de autoevaluare, instituția a prezentat Consiliului dosarul cu setul de documente pregătite. Consiliul a format echipa de experți-vizitatori pentru evaluarea instituției. Componenta nominală a echipei de experți și durata vizitei de evaluare a depins de capacitatea instituției evaluate. Doi dintre membrii echipei au fost numiți președinte și, respectiv, secretar. În cazul participării în procedură a 1-2 experți, nu se numește președinte și nici secretar, dar ambii prezintă rapoartele personale de evaluare. Durata medie a vizitei la Centrul Național de Transfuzie a Sângelui a fost de 2-3 zile, timp în care se efectua evaluarea serviciilor clinice, paraclinice și farmaceutice, se examina documentația internă a instituției. Metodologia adoptată pentru aprecierea respectării standardelor se baza pe analiza la moment și cea retrospectivă.

Pentru analiza de moment s-au folosit diferite metode de colectare a informațiilor: interviul de preferință standardizat al pacientului și personalului, observații de moment, consultarea foilor de observații, fișelor medicale și a altor documente și înregistrări medicale.

Procesul de evaluare nu a fost desfășurat ca o simplă inspecție, deoarece scopul vizitei nu a fost numai de a evalua, ci și de a sprijini instituția să-și îmbunătățească standardele deficiente pe care nu le-a atins.

Ultima zi de activitate a echipei de experți s-a încheiat cu o ședință de totalizare, cu participarea reprezentanților Consiliului, echipei de experți și personalului medical al instituției, la care au fost discutate toate subiectele vizate și unde a fost prezentat rezumatul activității experților și date recomandărilor necesare.

Fiecare dintre experții-vizitatori a întocmit după vizită un raport de evaluare, cu includerea atât a necoresponderilor la standarde și a recomandărilor pentru ameliorarea situației, cât și a domeniilor de excelență, pe care-l prezintă secretarului grupului. Președintele și secretarul grupului de experți au întocmit raportul final de evaluare a instituției cu recomandările respective, l-au semnat și l-au prezentat în ședința Consiliului.

4. *Ședința Consiliului, metodologia aprecierii rezultatelor evaluării.* Președintele și secretarul grupului de experți (expertul) au participat la ședința Consiliului, la care au prezentat la începutul lunii decembrie 2012 rezultatele evaluării Centrului Național de Transfuzie a Sângelui, procesul desfășurării procedurii de evaluare și concluziile privind nivelul corespunderii activității instituției standardelor de evaluare și acreditare în domeniu. Aprecierea nivelului de competență a personalului instituției (serviciu, secție, cabinet etc.) de a executa activități specifice profilului de activitate se exprimă în puncte.

Criteriile standardelor au fost apreciate după o scară de gradare de la 0 până la 5 puncte maximum, în funcție de semnificația lor (de exemplu, standardele ce țin de respectarea regimului sanitaro-igienic și antiepidemic, calitatea serviciilor prestate etc. pot fi apreciate până la 5 puncte maximum, pe când cele ce țin de practicile instituționale etc., până la 2 puncte). Astfel:

- corespunderea criteriului la 96-100% se apreciază cu 5 puncte;
- corespunderea criteriului la 91-95% se apreciază cu 4 puncte;
- corespunderea criteriului la 86-90% se apreciază cu 3 puncte;
- corespunderea criteriului la 81-85% se apreciază cu 2 puncte;
- corespunderea criteriului la 75-80% se apreciază cu 1 punct;
- corespunderea criteriului mai puțin de 75% se apreciază cu 0 puncte.

În unele cazuri poate fi folosită aprecierea „inaplicabil”, atunci când instituția nu prestează servicii de genul respectiv etc. În astfel de cazuri, numărul de puncte posibile de acumulat nu se ia în calcul.

La sfârșitul evaluării fiecărui standard (capitol), instituția a fost notată cu suma punctelor posibile de acumulat și suma punctelor acumulate. În rezultatul evaluării tuturor standardelor (pe ultima pagină) se indică numărul total de puncte posibile de acumulat și numărul total de puncte acumulate, se calculează ponderea lor în procente.

Aprecierea rezultatelor de activitate a Centrului Național de Transfuzie a Sângelui a fost *acreditată la corespunderea activității standardelor din domeniu în 98-100 % cazuri*. [6]

Decizia despre rezultatele ședinței Consiliului a fost comunicată conducerii instituției într-un termen de până la 15 zile.

Decizia Consiliului a fost rezumată la formula: *Instituția este acreditată*. Acreditarea instituției este însoțită de recomandări în vederea înlăturării unor necorespunderi neesențiale standardelor sau fără ele. Instituția implementează măsurile preconizate și asigură realizarea recomandărilor formulate de către echipa de experți în vederea următoarei proceduri de acreditare peste 5 ani. Certificatul de acreditare se eliberează însoțit de o scrisoare.

Instituțiile pot contesta decizia Consiliului în termen de 5 zile lucrătoare din momentul comunicării rezultatelor, prin adresarea unei scrisori oficiale în adresa Prezidiului Consiliului cu motivarea contestării. În cazul în care litigiul nu este soluționat de Prezidiul Consiliului, decizia poate fi atacată în instanța de judecată.

Evaluarea curentă anuală. În momentul acreditării instituției, ea este supusă anual evaluării curente pe parcursul întregului termen de acreditare, în scopul verificării nivelului de corespundere a activității standardelor din domeniu și îndeplinirii condițiilor și propunerilor înaintate de către echipa de experți sau expert.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind evaluarea și acreditarea în sănătate nr. 552 adoptată la 18.10.2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155 din 20.12.2001, art. 1-4.
2. Chiru L. Aspecte ale managementului calității în serviciile de sănătate. În: *Lucrările simpozionului „Calitate și dezvoltare durabilă”*. București, ASE, 2002, 129 p.
3. Chiru L. Evoluții în abordarea calității serviciilor sanitare. București, Amfiteatru Economic, 2006, 169 p.
4. Ciurea S., Drăgulănescu N. Managementul calității totale. Editura Economică, București, 1995, 246 p.
5. Ciurea S., Drăgulănescu N. Managementul calității totale. Editura Economică, București, 2002, 312 p.
6. Raportul statistic a Centrului Național de Transfuzie a Sângelui, 2010-2012.

SPECIFICUL SALARIZĂRII MUNCII ÎN INSTITUȚIILE DE CERCETARE ȘTIINȚIFICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Tatiana TUREȚCHI,
master în științe economice,
Institutul Național de Cercetări Economice

SUMMARY

The research institutions, of work salaries is realized in accordance with the Code the Science and Innovation no. 259-XV of 15 July 2004 and Law no. 355-XVI of 23 December 2005 regarding the salary system in the public sector as well as the Government Decision no. 12.01 47. 2007 on the the wages for employees for public law in the science and innovation organizations financed by from the state budget.

În instituțiile de cercetare, salarizarea muncii se realizează conform prevederilor Codului cu privire la știință și inovare nr. 259-XV din 15 iulie 2004 și Legii nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, precum și Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 47 din 12.01. 2007 cu privire la salarizarea angajaților organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării finanțate de la bugetul de stat.

Conform acestor legi, categoriile de salarizare în baza Rețelei tarifare unice pentru personalul de conducere și cer-

cetătorii științifici ai institutelor și altor organizații științifice de drept public din sfera științei și inovării finanțate de la bugetul de stat se realizează conform anexei nr.1 a Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 47 din 12.01. 2007.

La fel, categoriile de salarizare în baza Rețelei tarifare unice pentru personalul de conducere al Academiei de Științe a Moldovei se realizează conform anexei nr. 2, iar categoriile de salarizare în baza Rețelei tarifare unice pentru personalul de conducere al organizațiilor auxiliare de drept public din sfera științei și inovării – conform anexei nr. 3. La fel, categoriile de salarizare în baza Rețelei tarifare unice pentru unele funcții de conducere din organizațiile de drept public din sfera științei și inovării, conform anexei nr. 4.

Categoriile de salarizare pentru specialiști, funcționari, muncitori și alte categorii de personal, ale căror funcții nu sunt specificate în anexele la prezenta hotărâre, precum și suplimentele și sporurile la salariu, premiile și ajutorul material pentru personalul instituțiilor științifice și al organizațiilor, se stabilesc de către conducătorii lor în modul și în mărimile prevăzute în Condițiile unice de salarizare a personalului din unitățile bugetare în baza Rețelei tarifare unice, aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 381 din 13 aprilie 2006 „Cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare în baza Rețelei tarifare unice.”

La fel, grila de salarii și condițiile de salarizare pentru persoanele cu funcții de conducere ale Academiei de Științe a Moldovei cu statut de funcționari publici, ale aparatului administrativ al Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei, Agenției pentru inovare și transfer tehnologic, conducerii și aparatului Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare se stabilesc în modul și în mărimile prevăzute de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 525 din 16 mai 2006 „Privind salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică.”

Pentru personalul organizațiilor de proiectare, tehnologice, de cercetare cu autonomie financiară se aplică condițiile de salarizare prevăzute de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 743 din 11 iunie 2002 „Cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară.”

La fel, președintele, vicepreședinții și secretarul științific general ai Academiei de Științe a Moldovei, care practică activități științifice și prezintă anual darea de seamă despre activitatea științifică, cercetătorii științifici, inclusiv personalul de conducere, care activează în organizații de drept public din sfera științei și inovării, finanțate integral de la bugetul de stat, și care dețin grad științific de doctor habilitat și/sau titlu științifico-didactic de profesor universitar și/sau titlu științific de profesor-cercetător beneficiază de spor lunar în cuantum de, cel puțin, 700 lei, iar cei care dețin grad științific de doctor și/sau titlu științifico-didactic de conferențiar-universitar și/sau titlu științific de conferențiar-cercetător – de, cel puțin, 300 lei. Specialiștilor și conducătorilor din alte domenii de activitate, cu grad științific de doctor habilitat sau doctor în științe în specialitatea ce corespunde obligațiilor funcției și care desfășoară muncă științifico-metodică în specialitate, sporul pentru grad științific se stabilește în mărime de 50 la sută din cuantumul stabilite cercetătorilor științifici.

Sporurile în cauză se acordă anual în baza aprecierii pozitive de către conducerea organizației a raportului privind rezultatele activității științifice desfășurate de persoana cu grad științific în anul precedent.

Sporul pentru grad științific se acordă proporțional timpului lucrat în limitele duratei zilnice normale a timpului de muncă și nu se majorează în cazul muncii prin cumul în afara orelor de program.

Pentru cercetătorii științifici și cercetătorii științifici stagieri din organizațiile de drept public din sfera științei și inovării, care nu au grade științifice, se stabilesc suplimente lunare în mărime de 50 lei.

Membrii titulari și membrii-corespondenți ai Academiei de Științe a Moldovei beneficiază de indemnizații lunare viagere în cuantumul prevăzut de Codul cu privire la știință și inovare, respectiv, de, cel puțin, 2000 lei și de, cel puțin, 3000 lei.

Sporurile pentru eficiență înaltă în muncă, intensitatea muncii și pentru executarea unor lucrări de importanță majoră se stabilesc angajaților organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării, inclusiv personalului tehnico-științific și de deservire a procesului științific și inovațional, precum și tinerilor cercetători, de către conducătorii organizațiilor, din contul și în limitele fondului de salarizare, fără a limita mărimile lor. Volumul alocațiilor utilizate pentru plata sporului nu va depăși 50% din suma mijloacelor pentru plata salariilor de funcție, conform schemei de încadrare aprobate și sporului pentru vechime în muncă.

Pentru conducătorii organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării mărimea sporului nu va depăși 50% din salariul de funcție.

Sporurile se stabilesc pentru, cel mult, un an și pot fi reduse sau anulate în cazul înrăutățirii calității muncii.

Pentru utilizarea, în exercițiul funcțiunii, a unor limbi străine angajaților li se stabilesc sporuri în mărime de 15 la sută din salariul de funcție pentru posedarea și aplicarea în activitatea practică de zi cu zi a unei limbi și de 25 la sută - pentru posedarea și aplicarea în activitatea practică de zi cu zi a două sau mai multe limbi străine.

Sporurile în cauză se stabilesc de către conducătorul organizației, la propunerea comisiei de atestare, persoanelor care, în virtutea obligațiilor funcționale, conlucrează direct cu instituțiile internaționale sau la nivel bilateral dintre țări, aplică la elaborarea rapoartelor și notelor informative baza informativă internațională în limba originalului, țin corespondența, elaborează și prezintă în reuniuni rapoarte și participă la dezbateri cu luări de cuvânt în limba străină

respectivă, întrețin contacte verbale de serviciu în limba interlocutorilor străini. Sporurile în cauză se stabilesc începând cu 1 iulie 2006.

La fel, persoanelor distinse cu titluri onorifice „...al poporului” sau „...emerit” li se stabilește spor pentru titlu onorific în mărime de 200 și, respectiv, 100 de lei. Sporul pentru titlu onorific se plătește în sumă fixă doar la locul de muncă de bază. Sporul corespunzător vechimii în muncă se plătește cu începere de la data de 1 a lunii următoare celeia în care s-a întețit vechimea în muncă prevăzută la tranșa respectivă. Modul de calculare a perioadei de muncă pentru acordarea sporului pentru vechime în muncă se stabilește de Guvernul Republicii Moldova.

Salariații organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării, care prestează munca în condiții nefavorabile, beneficiază de sporuri de compensare în mărimi unice, indiferent de nivelul de calificare sau categoria de salarizare stabilită. Sporurile de compensare se stabilesc în mărimile și în condițiile prevăzute de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 152 din 19 februarie 2004. Pentru deservirea nemijlocită a bolnavilor, administrarea secțiilor, serviciilor din clinici și spitale se stabilesc suplimente de plată cercetătorilor științifici principali, coordonatori și superiori ai organizațiilor din sfera științei și inovării, precum și șefilor de laboratoare (sectoare de cercetări științifice), în mărime de 50 la sută, iar celorlalți cercetători științifici – în mărime de 75 la sută din salariul de funcție al medicilor, în funcție de categoria de salarizare stabilită conform anexei nr. 3 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 381 din 13 aprilie 2006. Pentru salariații menționați, care au categorii de calificare prevăzute pentru medici, suplimentele de plată se calculează ținându-se cont de sporul pentru categoria de calificare. Suplimentele în cauză se achită din contul fondului de retribuire a muncii personalului instituției, indiferent de sursa de formare a acestuia. Alte sporuri și suplimente de plată cu caracter stimulator și de compensare, ce țin de condițiile specifice de activitate din diferite ramuri sau domenii de activitate din sectorul bugetar, se stabilesc în modul și în mărimile prevăzute de legislație.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul cu privire la știință și inovare nr. 259-XV din 15 iulie 2004.
2. Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 47 din 12.01. 2007 cu privire la salarizarea angajaților organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării finanțate de la bugetul de stat.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 152 din 19 februarie 2004 „Cu privire la stabilirea sporurilor de compensare.”

ANALIZA COST-BENEFICIU – DIMENSIUNEA ECONOMICĂ A ANALIZEI IMPACTULUI DE REGLEMENTARE

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctorandă, Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

Entrepreneurial Activity' Regulatory Reform, which began in Moldova since 2004, gave to public authorities an effective tool for improving the quality of developed regulations - Regulatory Impact Assessment (RIA). Implemented since 2008, RIA, unfortunately, do not always has sufficient quality to serve as a solid source for a decision in the matter of regulation. There are many gaps in RIA documents developed in Moldova since 2008, but in this article, the author especially wants to refer to one of the most important components often missing in AIR - cost-benefit analysis.

Actualmente, printre factorii care influențează în mod direct dezvoltarea economică a unei țări, un loc important îi revine calității guvernării, în general, și calității reglementărilor activității antreprenoriale, în particular. Un șir de reforme care au fost implementate în Republica Moldova în ultimii ani au avut printre obiectivele de bază și obiectivul ameliorării calității guvernării. În ceea ce privește ameliorarea calității reglementărilor în domeniul activității antreprenoriale, șirul reformelor cu numele comun „Ghilotina” (I, II, III) a fost acela care a avut scopul ameliorării climatului de afaceri prin optimizarea cadrului de reglementare.

În anul 2006, Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător introduce în uzanță un sistem de elaborare și implementare a metodelor și mecanismelor de perfecționare a reglementărilor noi, precum și de îmbunătățire a calității reglementărilor deja existente. Acest sistem vine cu o serie de principii de bază în elaborarea actelor regulatorii, unul dintre ei fiind analiza impactului de reglementare (A.I.R.). [1]

A.I.R. apare în cadrul acestui sistem ca un instrument de argumentare a necesității adoptării actului legislativ/normativ, în baza evaluării costurilor și beneficiilor potențiale ale intervenției statului. Adică A.I.R. servește drept bază pen-

tru informare a factorilor de decizie. Pentru a da putere juridică acestui instrument analitic și pentru a oficializa algoritmul A.I.R., a fost elaborată Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. [2] Metodologia aprobată presupune efectuarea analizei preliminare și finale. Analiza preliminară conține următoarele secțiuni:

- definirea problemei (motivul apariției problemei și dimensiunile acesteia);
- *costurile majore și beneficiile* anticipate ale intervenției statului (identificarea în termeni calitativi și cantitativi a potențialelor impacturi majore ale intervenției statului);
- evaluarea abordărilor alternative (analiza a, cel puțin, 2 alternative, dintre care una este „opțiunea statu-quo” și cealaltă ține de intervenția directă sau indirectă a statului; rezultatul comparației este prezentat sub aspectul avantajelor și dezavantajelor);
- strategia de consultanță (identificarea și consultarea părților interesate);
- recomandări (recomandarea unei opțiuni în baza criteriilor stabilității, eficacității costurilor, flexibilității, performanței și proporționalității);
- sumarul analizei preliminare a impactului de reglementare și decizia.

În cazul în care decizia prevede studierea detaliată a proiectului de act normativ, se elaborează A.I.R. finală, care conține următoarele secțiuni:

- definirea problemei (ca și în cazul analizei preliminare);
- impacturile potențiale (care includ costurile sociale și economice, toate beneficiile majore, inclusiv asupra domeniului sănătății publice, securității naționale și protecției mediului, impacturile asupra întreprinderilor mici și mijlocii (Î.M.M.), precum și problemele majore de distribuție a impacturilor);
- opțiunile alternative (la fel ca și în cazul analizei preliminare, doar că compararea se va face sub aspectul costurilor, beneficiilor, impacturilor asupra Î.M.M., a problemelor de distribuție și a incertitudinilor);
- implementarea (estimarea capacității actuale a administrației publice responsabile pentru actul de reglementare);
- indicatorii performanței (formularea indicatorilor măsurabili pentru monitorizarea performanței actului în vederea atingerii obiectivelor);
- data intrării în vigoare și termenul de acțiune a actului normativ [2].

După cum reiese din Metodologie, în ambele cazuri, fie A.I.R. preliminară, fie finală, e nevoie de o combinație de exerciții analitice de diferită natură, care în ansamblu justifică sau dezaproabă intenția statului de a interveni în economie sub o formă sau alta. Unul dintre aceste exerciții este analiza cost-beneficiu (A.C.B.), care apare sub diferit format de complexitate în A.I.R. preliminar și final.

În general, A.C.B. este un instrument analitic care îi ajută pe autorii reglementării la evaluarea eventualelor rezultate concrete prin enumerarea tuturor beneficiilor și costurilor asociate reglementării. A.C.B. reprezintă o metodă care poate fi folosită atât în cazul evaluărilor *ex-ante* (înainte de a decide despre necesitatea unei reglementări sau de a decide în favoarea unei alternative - *metoda diferențială*), cât și în cazul evaluării *ex-post* (ca modalitate de evaluare a performanțelor sau pentru determinarea raportului dintre costurile și beneficiile prognozate și cele realizate).

Profundimea A.C.B. trebuie să depindă de tipul A.I.R. (preliminar sau final), dar și de anvergura problemei de politică, pe care încearcă să o rezolve autoritățile publice. Totodată, profundimea analizei va depinde și de numărul scenariilor analizate, timpul și resursele disponibile, precum și competențele autorilor A.C.B..

Se consideră că realizarea unei A.C.B. complete este rațională numai în cazuri specifice, și anume pentru a evalua: politici ample și costisitoare, proiecte de investiții pe termen lung, intervenții ale statului în activități comerciale, privatizarea bunurilor aflate în proprietatea statului.

Piatra de temelie a A.C.B. este *conceptul de eficiență economică* care reprezintă o măsură a contribuției nete a unei anumite politici publice sau activități la bunăstarea generală a societății. Eficiența economică stabilește dacă resursele și costurile necesare implementării politicii publice sunt compensate de beneficii.

De obicei, structura A.C.B. are următoarele componente:

- analiza detaliată a costurilor și beneficiilor pe care le presupune fiecare dintre variantele alternative de soluționare a problemei de politică;
- cuantificarea sau estimarea valorii monetare a costurilor și beneficiilor;
- calculul valorii existente nete pentru fiecare variantă în parte;
- analiza riscurilor și incertitudinilor care pot contribui la modificarea în timp a valorilor estimate. [3, p. 80]

În ceea ce privește identificarea costurilor, acestea sunt definite ca valoare a resurselor care au fost folosite pentru implementarea unei anumite politici publice. Costurile sunt clasificate în două categorii principale: costuri financiare (bugetare) și costuri economice. Pentru politici publice și propuneri legislative care afectează anumite grupuri ale societății, de exemplu, comunitățile de afaceri, calculele costurilor financiare vor reprezenta doar primul pas. Următorul pas va consta în calcularea costurilor economice. Costurile economice sunt acele costuri pe care o propunere de politică publică sau legislativă le generează pentru anumite grupuri ale societății. În cazurile în care propunerea legislativă nu afectează grupuri ale societății sau dacă impacturile sunt nesemnificative, cei care formulează politicile publice

calculează numai impactul asupra bugetului de stat, adică doar costurile financiare. Totodată, costurile financiare și economice se clasifică în costuri directe și indirecte, în costuri fixe și variabile. [4, p. 83]

O categorie importantă de costuri economice reprezintă *costurile de respectare a reglementărilor* pe care companiile trebuie să-și asume pentru a se conforma obligațiilor impuse de legislație (de ex., case de marcat, instalații de epurare etc.). Tot aici ținem să menționăm costurile care decurg din *obligațiile de informare*, sursa cărora este legislația privind furnizarea de date către sectorul public. Trebuie de luat în considerație, că aceste costuri pot avea impacturi diferite asupra întreprinderilor mici, mijlocii și mari.

La capitolul identificării beneficiilor, la fel avem de luat în calcul câteva categorii de beneficii. În primul rând, beneficii directe și indirecte. Beneficiile directe sunt cele care provin direct din reglementare, în timp ce beneficiile indirecte sunt produse secundare ale acestora. Beneficiile directe și indirecte sunt apoi clasificate în beneficii tangibile și intangibile (uneori beneficiile tangibile sunt denumite comerciale, iar cele intangibile – beneficii necomerciale). Beneficiile *tangibile* care pot fi evaluate mai ușor în termeni monetari, în timp ce beneficiile *intangibile* întâmpină dificultăți în măsurare. Asemenea beneficii aduse societății ca urmare a reglementării nu întodeauna se supun cuantificării datorită lipsei unei valori de piață. De exemplu, calitatea vieții oamenilor (exprimată prin schimbări în starea sănătății), creșterea atractivității unei zone datorită îmbunătățirii condițiilor de mediu sau beneficii sub formă de timp economisit pentru transfer/transport și reducerea riscului și numărului de accidente (în cazul reglementărilor în transporturi). [5, p. 24]

Atunci când se determină potențialele beneficii ale implementării unei reglementări, acestea trebuie identificate luând în considerare toți factorii implicați. Exprimarea tuturor beneficiilor posibile în cantități măsurabile este un proces îndelungat și costisitor. În funcție de obiectivul și tipul reglementării, trebuie să se stabilească exact care sunt beneficiile care vor fi cuantificate și/sau monetizate, apoi incluse în calcule, și care dintre ele vor fi doar descrise.

Principalele etape în calcularea valorii monetare a beneficiilor sunt următoarele: identificarea destinatarilor beneficiilor; evaluarea numărului de beneficii pentru fiecare grup-țintă; determinarea valorii beneficiilor pe termen scurt, mediu și lung; actualizarea beneficiilor cu ajutorul ratei de actualizare adoptate la nivel național (discounting).

Totodată, utilitatea practică a analizei cost-beneficiu depinde de exactitatea sa. La rândul său, exactitatea analizei date depinde de corectitudinea parcurgerii de către analist a unui set de etape. Erorile se pot produce în cursul oricăreia dintre ele. Cele mai importante, atât pentru analiști, cât și pentru factorii de decizie sunt cele legate de specificarea categoriilor de impact, de prognozarea și evaluarea acestuia, iar pentru studiile ex-post – de măsurarea erorii. [6, p. 588]

Analiza cost-beneficiu în documentele A.I.R. autohtone s-a dovedit a fi cea mai dificilă etapă. Analiza unui eșantion de 40 de documente A.I.R., efectuată de către autor, a arătat că doar în 18 din 40 de documente au fost identificate costuri pentru agenți economici, în 15 din 40 sunt identificate costuri pentru bugetul de stat și doar în 13 din 40 este cuantificată sau parțial cuantificată, cel puțin, o categorie de costuri. În ceea ce privesc beneficiile, cuantificarea se regăsește doar în 4 documente (totală sau parțială), în 28 din 40 beneficiile sunt doar identificate, dar nu și cuantificate, iar în 8 documente din 40 beneficiile nu sunt nici cuantificate, nici structurate (identificate pe categorii). [7, p. 251]

Încă o lacună a multor documente A.I.R. este lipsa diferențierii între impactul reglementării asupra întreprinderilor mari și impactul asupra sectorului Î.M.M. În acest context, autorul propune o serie de „întrebări de control” la care trebuie să răspundă inițiatorii unei reglementări, în vederea respectării principiului „gândește întâi la scară mică.” [8]

1. Care este domeniul / sectorul economiei în care se planifică intervenția?
2. Care este numărul/procentul Î.M.M. în acest sector economic (inclusiv pe categorii, întreprinderi medii, mici și micro-)?
3. Care este numărul de salariați în acest domeniu (inclusiv pe categorii)?
4. Care sunt formele organizatorico-juridice ale întreprinderilor în domeniu (în %)?
5. Cum se caracterizează piața în domeniul de intervenție (adică, existența monopolului, monopsonului, oligopolului, oligopsonului ș. a.)?
6. Va influența intervenția propusă tipul existent al pieței (va putea produce intervenția schimbări)?
7. Va schimba intervenția propusă comportamentul consumatorilor, furnizorilor și altor parteneri în afaceri?
8. Va crea intervenția planificată careva bariere în inițierea, desfășurarea și/sau lichidarea afacerilor?
9. Va avea intervenția vreun impact asupra inovațiilor realizate de Î.M.M.?
10. Ce legături are domeniul de intervenție cu alte sectoare ale economiei, asupra cărora ar putea avea impact direct sau indirect în urma schimbărilor produse?
11. Care este strategia de consultare a Î.M.M. referitor la intervenție?
12. Există asociații de producători/de patronate în domeniul de intervenție? Cum au fost consultați și ce părere au avut privind intervenția planificată?
13. Cum a schimbat consultarea reprezentanților Î.M.M. propunerea de intervenție?
14. Presupune intervenția creșterea costurilor pentru Î.M.M.? Dacă da, atunci ce fel de costuri sunt acestea (financiare, economice, de conformare, de raportare ș. a.)?
15. Sunt proporționale costurile presupuse pentru diferite tipuri de întreprinderi?
16. Presupune intervenția careva beneficii pentru Î.M.M.? Care sunt acestea?

17. Sunt proporționale beneficiile presupuse pentru diferite tipuri de întreprinderi?

18. În cazul impacturilor disproporționate pentru Î.M.M. versus întreprinderi mari, presupune intervenția careva facilități pentru Î.M.M. (de ex., taxe și plăți reduse, control și raportare simplificate, un termen de tranziție la condiții noi etc.)?

Răspunsul la aceste întrebări va contribui esențial la sporirea calității documentului A.I.R., precum și va ajuta la identificarea costurilor și beneficiilor aferente sectorului Î.M.M., ce vor fi incluse în calculul general al A.C.B.

Cele expuse mai sus ne demonstrează utilitatea A.C.B. în luarea deciziei privind o intervenție statală. Dar, deoarece A.C.B. este elaborată pe baza principiilor eficienței economice și nu întodeauna poate măsura aspectele multidimensionale ale unei reglementări/politici publice, precum democrația, sustenabilitatea, etica, spiritul civic etc., aceasta nu poate fi întodeauna folosită ca singurul instrument de luare a deciziilor prin acceptarea automată doar a celor mai rentabile opțiuni. Prin urmare, orice studiu de impact realizat cu ajutorul A.C.B., dacă este conceput și derulat corect, conduce la îmbunătățirea calității generale a unei reglementări și a procesului de luare a deciziilor, dar nu poate înlocui voința factorului decizional, ci servește drept suport în luarea deciziei.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.104 din 01.02.07 cu privire la Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 021 din 16.02.07.
2. Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.06 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170 din 03.11.06.
3. Popovici A., Popovici C., Butnaru V. ș. a. Analiza impactului de reglementare. Chișinău: Elan Poligraf, 2008, 256 p.
4. S. Briggs, B. Petersone, K. Smits. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului. București, 2006, 190 p.
5. Rogov S. Analiza cost-beneficiu – instrument necesar pentru implementarea proiectelor de anvergură. Bălți: „Tipografia din Bălți” S.R.L., 2012, 83 p.
6. Boardman A. E., Greenberg D. H., Vining A. R., Weimer D. I. Analiza cost-beneficiu: concepție și practică. Ediția a II-a. Chișinău: ARC, 2004. 680 p.
7. Prodan-Șestacova L. Analiză cantitativă și calitativă a documentelor de evaluare a impactului de reglementare elaborate de autoritățile publice în Republica Moldova. „Creșterea economică în condițiile globalizării.” Conferința internațională științifico-practică, ediția a 8-a, 17-18 octombrie 2013, vol. I, Chișinău: INCE, 2013, 245-254 p.
8. <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/index_en.htm>.

EVOLUȚIA STRUCTURII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN ANII 2001-2013

Alexei STURZA,
master, doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

During 2001-2013, Central Public Administration (CPA) in the Republic of Moldova was and is still in the process of continuous reform, which intensified in 2006 with the adoption of the CPA Reform Strategy. There have been achieved positive results, but political instability, bureaucracy, corruption, separatism and other negative factors still have a significant impact and hamper the dream of our country to integrate into the European Union.

Key words: CPA, CPA Reform Strategy, Government, ministry, central public authorities, State Chancellery.

Administrația publică centrală (A.P.C.) reprezintă sistemul autorităților publice de nivel central. În sens îngust, A.P.C. include numai Guvernul și autoritățile publice din subordinea nemijlocită sau indirectă a acestuia. Însă, în sens larg, aceasta cuprinde și autoritățile administrative autonome față de Guvern (din subordinea Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova sau a instanțelor judecătorești ca, de exemplu, Curtea de Conturi) și chiar autoritățile tuturor ramurilor puterii de stat, inclusiv cea legislativă și judecătorească, și nu exclusiv cea executivă, adică Președintele Republicii

Moldova, Parlamentul, Curtea Constituțională, Procuratura Generală, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție și celelalte instanțe judecătorești.

Administrația publică centrală este coloana vertebrală a statului și a societății și, respectiv, influențează și depinde de diferiți factori politici, juridici, economici, sociali, culturali ș. a. Totuși factorul politic, la fel ca și birocrăția, corupția, separatismul (îndeosebi problema Transnistriei) și alte vicii sociale, fără doar și poate, au un impact major asupra A.P.C., deoarece, odată cu o nouă legislatură a Parlamentului, de regulă, se modifică și structura A.P.C., în conformitate cu noul program de guvernare. Însă formarea unei noi majorități parlamentare este, adesea, un proces dificil și instabil, mai ales dacă niciun partid nu este capabil să formeze singur Guvernul și, cu atât mai mult, să aleagă șeful statului, iar coloratura politică este pestriță.

Pentru a demonstra cele expuse mai sus, vom prezenta în continuare unele fapte istorice și statistice bine cunoscute, dar importante pentru articolul în cauză. În perioada anilor 2001-2013, în Republica Moldova, au avut loc 5 alegeri parlamentare (sau 5 cicluri electorale, dintre care 3 – anticipate), 3 alegeri prezidențiale reușite și 6 tentative eșuate de alegere a șefului statului, s-au schimbat 4 președinți ai țării (inclusiv 2 interimari) și 7 guverne. [11] Este de remarcat faptul că în perioada 2001-2008 exista o anumită stabilitate politică (de pildă, numai un singur șef de stat și de guvern), odată cu venirea unui singur partid la putere. Totodată, cu începere din anul 2009, persistă criza politică, în primul rând, din cauza imposibilității alegerii Președintelui republicii timp de aproape 3 ani. La rândul său, faptul dat se datora blocajului constituțional [art. 78, alin. (3)], adică niciun candidat n-a putut întruni, cel puțin, 61 de voturi din numărul deputaților aleși. În același timp, revizuirea Constituției este un proces anevoios, deoarece necesită votul a 2/3 din deputați, și n-a avut loc după anul 2006. [1] Iar încercarea de a revizui Constituția prin referendum în anul 2010 a eșuat. De asemenea, există și alte probleme de ordin juridic, cum ar fi un număr excesiv de partide politice înregistrate – 40, [10] în primul rând, din cauza unui prag relativ jos pentru numărul de membri – 5000. [3, art. 5]

În perioada analizată, tipul structurii A.P.C. a rămas același – cea funcțional-teritorială, dar s-a schimbat, în repetate rânduri, componența numerică, poziția ierarhică, denumirile, responsabilitățile și competențele autorităților centrale. De exemplu, în anul 2001, Guvernul includea Cancelaria de Stat, 15 ministere și 9 alte organe centrale de specialitate (numai departamente). Totodată, la 14.06.2013 raportul dat constituia 16 la 7 (inclusiv 4 agenții, 2 birouri și 1 centru). Deci, la urma urmelor, Cancelaria de Stat și 8 ministere și-au păstrat denumirea, 4 ministere au fost redenumite, dar și-au păstrat profilul ramural, 1 minister a fost divizat în 2, 2 ministere au fost absorbite de Ministerul Economiei, 2 departamente au fost ridicate la rang de minister, celelalte 2 departamente au fost reorganizate în birouri, 1 departament a trecut în subordinea unui minister, câte 2 departamente au trecut în subordinea a 2 ministere, 1 centru pe lângă Guvern a fost instituit în 2002, iar cele 3 agenții au fost create ca rezultat al reorganizării altor autorități și instituții publice. [2, art. 24]

De asemenea, s-a modificat și numărul de subdiviziuni desconcentrate ale A.P.C.: dacă în 2001 acesta era de 254, atunci în 2004 s-a dublat, atingând numărul maxim de 527, iar în 2013 scăzând până la 320 de unități. [7].

Așadar, A.P.C. se află într-un proces de reformare continuă, dar ea s-a intensificat începând cu anul 2006, odată cu adoptarea strategiei în acest sens, astfel sprijinind vectorul european al Republicii Moldova. Scopul reformei a fost declarat „instituirea unui sistem modern și eficient al administrației publice centrale, în conformitate cu principiile de bună guvernare din țările-membre ale U.E. și C.E.. Aceasta presupune atingerea cu cheltuieli optime a unor asemenea performanțe în A.P.C., care ar permite să se țină cont de interesele și drepturile cetățenilor. Administrația publică centrală trebuie să fie inovativă, flexibilă și eficientă, operațiunile din cadrul ei să fie publice și transparente, iar mecanismul de responsabilitate să permită obținerea imaginii pozitive a acesteia”. Unul dintre cele 5 obiective majore ale reformei l-a constituit „extinderea capacității instituționale și funcționale a A.P.C.” prin reorganizarea sa. [8]

Analiza sistemului A.P.C. în anul 2005 a demonstrat existența unor disfuncționalități, cum ar fi: atribuirea arbitrară, ambiguă, suprapunerea și dublarea unor funcții, lipsa unui caracter strategic al funcțiilor exercitate (elaborarea politicilor publice) și concentrarea excesivă asupra problemelor curente, un sistem dezintegrat al serviciilor publice desconcentrate, lacune legislative ș. a.

Ca rezultat al reformei A.P.C. (R.A.P.C.), în anii 2006-2013 a fost adoptat cadrul legislativ-normativ în domeniu, [4-6, 9] s-a stabilit delimitarea clară a funcțiilor politice și administrative, de elaborare a politicilor sectoriale de cele de implementare a acestora, crearea unităților de analiză și planificare strategică și a subdiviziunilor e-Transformare în fiecare autoritate centrală, delegarea (transmiterea) funcțiilor improprie autorităților A.P.C. altor entități juridice, instituționalizarea reprezentantului Guvernului în teritoriul unităților administrativ-teritoriale prin crearea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, continuă optimizarea structurilor și efectivelor-limită de personal, se implementează Sistemul informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” ș. a. [8]

În **concluzie**, în anii 2001-2013, A.P.C. s-a aflat și încă se află în proces de reformare continuă, care s-a intensificat în anul 2006, odată cu adoptarea Strategiei R.A.P.C. [8] Au fost înregistrate multe rezultate pozitive, însă instabilitatea politică, birocrăția, corupția și alți factori negativi au încă un impact considerabil și frânează mult visata integrare a țării noastre în Uniunea Europeană. În opinia noastră, stabilizarea politică nu poate fi asigurată fără reforma constituțională (mai ales, revizuirea art. 78, dar și a art. 13) și modificarea unor legi (bunăoară, dublarea pragului numărului de membri ai partidelor politice pentru excluderea partidelor mici).

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, cu modificările și completările ulterioare. Adoptată de Parlament la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1.
2. Legea cu privire la Guvern, cu modificările și completările ulterioare nr. 64-XII din 31.05.1990. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.09.2002, nr. 131-133, art. 1018.
3. Legea privind partidele și alte organizații social-politice, cu modificările și completările ulterioare nr. 718-XII din 17.09.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.02.2004, nr. 26, art. 149.
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cu modificările și completările ulterioare nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 840.
5. Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare nr. 48 din 22.03.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.03.2012, nr. 63, art. 213.
6. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.08.2012, nr. 160-164, art. 537.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice concentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale, cu modificările și completările ulterioare, nr. 735 din 16.06.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.06.2003, nr. 123-125, art. 770.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova nr. 1402 din 30.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2006, nr. 1-4, art. 9.
9. 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.
10. Lista partidelor politice înregistrate în Republica Moldova (situația la 05 aprilie 2013) [accesat la 01.03.2014]. Disponibil: <<http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=212&id=780>>.
11. <<http://www.e-democracy.md/elections/>> [accesat la 01.03.2014].

REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚII PE PIAȚA VALORILOR MOBILIARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia CHIRIAC,

doctorandă, Institutul Național de Cercetări Economice

SUMMARY

Formation of the legal framework the securities market, the institutional structure securities market the formed since 1991 when the privatization process is ongoing, there is change in shares and bonds of privatization initial infrastructure appears P.V.M. In the period 1991-1995 have been adopted practically the legal basis for regulating of securities market it is set up the State Commission the securities market.

Keywords: *the securities market, legislative framework.*

Piața valorilor mobiliare are ca scop acumularea resurselor financiare de la deținătorii acestora, investitori, și redistribuirea către cei ce duc lipsa de aceste resurse - emitenții valorilor mobiliare. Astfel, piața valorilor mobiliare are o importantă funcție macroeconomică – de redistribuire a resurselor financiare de la ofertă către cerere, ținând cont de maxima eficiență, transparență, stimulare, control și reglementarea tranzacțiilor.

Cadrul legal pentru dezvoltarea pieței valorilor mobiliare în Republica Moldova include totalitatea actelor legislativ-normative adoptate, în principal, în perioada anilor 1991-1998. Noțiunile principale privind valorile mobiliare emise de societățile pe acțiuni din RM și principiile de emisiune, înregistrare și tranzacționare cu valorile mobiliare emise sunt reflectate în Codul Civil al Republicii Moldova, Titlul II, paragraful 5 „Societățile pe acțiuni.”

Cadrul legal de dezvoltare și reglementare a pieței valorilor mobiliare include 2 legi: Legea cu privire la piața valorilor mobiliare nr. 199-XIV din 18.11.98 și Legea privind societățile pe acțiuni nr. 1134-XIII din 02.04.97, precum și regulamente, acte și hotărâri ale C.N.P.F. unde sunt prevăzute principiile, regulile și mecanismele de funcționare a pieței valorilor mobiliare, infrastructura instituțională a acesteia. [1, 2]

Legea cu privire la piața valorilor mobiliare stabilește mecanismul de emisiune, oferta publică și circulația valorilor mobiliare, determină infrastructura instituțională a pieței valorilor mobiliare, reglementează activitatea participan-

ților profesioniști pe piața valorilor mobiliare, mecanismul de activitate a Bursei de Valori a Moldovei, modul de protecție a intereselor investitorilor, noțiunile și criteriile de bază ce vizează activitatea pe piața valorilor mobiliare din RM.

Legea privind societățile pe acțiuni reglementează activitatea societăților pe acțiuni pe piața valorilor mobiliare. Prezenta lege vizează tipurile de valori mobiliare emise de către societățile pe acțiuni, drepturile și obligațiile deținătorilor de valori mobiliare, stabilește modul de plată a dividendelor, determină conținutul tranzacțiilor societății.

Actele normative, regulamentele și hotărârile elaborate și adoptate de către C.N.P.F. vizează reglementarea unor proceduri specifice ale pieței valorilor mobiliare: regulile B.V.M. și ale Depozitarului Național de Valori Mobiliare (D.N.V.M.), activitatea participanților profesioniști pe piața valorilor mobiliare, modul de emisiune și înregistrare de stat a valorilor mobiliare, modul de emisiune și înregistrare de stat a obligațiunilor corporative, concretizările privind oferta publică a valorilor mobiliare pe piața secundară de capital, modul de estimare a valorilor mobiliare și activelor ce se referă la ele, modul de ținere a registrului deținătorilor de valori mobiliare nominative de către registratorul și deținătorul nominal și altele.

Cadru legal al pieței valorilor mobiliare, structura instituțională a pieței valorilor mobiliare s-au format începând cu anul 1991, când procesul de privatizare era în desfășurare, avea loc schimbarea bonurilor de privatizare în acțiuni și apare infrastructura inițială a P.V.M. În perioada anilor 1991-1995 a fost adoptată, practic, baza legislativă de reglementare a pieței valorilor mobiliare, a fost instituită Comisia de Stat pentru Piața Hârtiilor de Valoare, denumită mai târziu Comisia Națională a Pieței Financiare), a fost fondată B.V.M., au apărut primii participanți profesioniști: fondurile de investiții, registratorii independenți, companiile de brokeri și alții.

Altă etapă în reglementarea pieței valorilor mobiliare o constituie perioada anilor 1997-2000 când a avut loc elaborarea și adoptarea unor modificări legislative care determină și necesitatea perfecționării unor acte normative și regulamente ce vizează activitatea pe piața valorilor mobiliare. În 1997 a intrat în vigoare noua lege privind societățile pe acțiuni, iar în 1998 – Legea cu privire la piața valorilor mobiliare. În această perioadă au fost adoptate hotărârile cu privire la cerințele față de software pentru ținerea registrului clienților deținătorului nominal, privind modul de emisiune și înregistrare de stat a valorilor mobiliare, instrucțiunea cu privire la emisiunea și înregistrarea de stat a obligațiunilor corporative, hotărârea cu privire la aprobarea Modulului de lichidare a participantului profesionist sau activității lui pe piața valorilor mobiliare în cazul retragerii (expirării termenului) licenței eliberate de C.N.V.M. (actualmente C.N.P.F.).

Perioada 2001-2008 este caracterizată la fel prin adoptarea unor modificări legislative și normative ce au ca scop, în principal, ajustarea legislației în domeniu la normele Directivelor Uniunii Europene, dar și concretizarea unor activități specifice P.V.M. Modificări principiale au fost efectuate în anul 2008 în legea cu privire la piața valorilor mobiliare nr. 199- XIV, Legea nr. 1204-XIII din 05.06.1997 „Cu privire la fondurile de investiții” și Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997, adoptate prin Legea nr.302-XVI din 25.12.2008 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, alte acte normative secundare pentru punerea în aplicare a cadrului legislativ în vigoare.

După intrarea în vigoare a modificărilor și completărilor în actele legislative și normative, a fost modificată clasificarea activităților profesionale pe piața valorilor mobiliare, cu divizarea lor în activități de bază și conexe. Pentru prima dată se propune definirea în lege a noțiunilor și stabilirea cerințelor față de asemenea activități, precum activitatea depozitarului central, organizator al negocierilor cu valori mobiliare, activitatea de consulting investițional. Se concretizează activitățile care pot fi desfășurate în baza licenței corespunzătoare.

Cadru legal pe piața valorilor mobiliare din Republica Moldova vizează, în principal, protejarea drepturilor investitorilor pe piața valorilor mobiliare. Astfel, modificările în legea cu privire la piața valorilor mobiliare, *considerând specificul pieței valorilor mobiliare autohtone, unde circulă doar valori mobiliare nominative*, în scopul protejării dreptului de proprietate al deținătorilor de valori mobiliare, pentru cazurile în care, în urma unor situații forță majoră, informația din registrele deținătorilor de valori mobiliare s-a pierdut sau s-a distrus, legea prevede formarea unui fond de rezervă al datelor privind deținătorii de valori mobiliare de către C.N.P.F. [1]

Modificările în legislația privind reglementarea P.V.M. stabilesc cerințe față de conținutul și periodicitatea dezvăluirii informației de către organizatorul negocierilor cu valori mobiliare. În scopul ridicării nivelului de transparență a activității în cauză, se prevede obligativitatea difuzării săptămânale a informației despre sesiunile de tranzacționare prin mijloacele de informare audiovizuală.

La modificarea reglementărilor tranzacțiilor efectuate de către insideri s-a ținut cont de practica mondială, conform căreia insiderii nu sunt în drept să efectueze tranzacții fără respectarea cerințelor de dezvăluire a informației. Astfel, conform legii, insiderul este în drept să procure sau să vândă valorile mobiliare deținute atât prin oferta publică a valorilor mobiliare pe piața secundară, cât și fără derularea ofertei respective, dar cu condiția respectării cerințelor față de preț și față de dezvăluirea, până la efectuarea tranzacției, a informației care poate influența prețul valorilor mobiliare.

Se determină consecințele nerespectării prevederilor legii referitoare la deținerea cotelor din capitalul social al participanților profesioniști la piața valorilor mobiliare. Reieșind din modificările propuse în proiectul de modificare a Legii privind societățile pe acțiuni, se specifică societățile pe acțiuni obligate să dezvăluie informația referitoare la valorile mobiliare. Concomitent, în scopul asigurării protejării intereselor deținătorilor de valori mobiliare, se prevede și cerința de dezvăluire a dărilor de seamă semestriale de către societățile pe acțiuni în cauză.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la piața valorilor mobiliare nr. 199-XIV din 18.11.98, modificată în a. 2008.
2. Legea privind societățile pe acțiuni nr. 1134-XIII din 02.04.97, cu modificările operate în ea.
3. Legea nr. 1204-XIII din 05.06.1997 „Cu privire la fondurile de investiții.”
4. Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997, adoptate prin Legea nr. 302-XVI din 25.12.2008 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative.”

PRINCIPALELE DIMENSIUNI ALE BRAND-ULUI DE ȚARĂ

Iaroslav COJOCARU,
master în științe economice

Veronica BUTNARU,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The public impression of a country is important as a source of national pride. Invariably, people source part of their own identity from the image of their country. The increasing connectivity of the world and the redistribution of regional influence will give rise to new players, new opportunities and new definitions of success. In today's competitive and marketing savvy world, branding is accepted as a fundamental strategy for competitive advantage and success. And countries, like companies, are beginning to use branding to help them market themselves for investment, tourism and exports. Therefore, it has become increasingly important to understand the power and value of 'Country of Origin'.

Viitorul este creat din anumite decizii luate la momente oportune. Deciziile noastre, deseori, se referă la lucrurile care ne sunt apropiate nouă - locurile în care trăim, companiile în care lucrăm, produsele pe care le utilizăm și consumăm. Și aceste decizii sunt adesea informate de branduri. Ca urmare, brandurile sunt printre cei mai importanți factori ce ne determină viitorul. Același lucru este valabil pentru brandurile de țară, dar pe o scară mai mare.

În calitate de turiști, oameni de afaceri, angajați, părinți și consumatori, vom lua decizii legate de țări în fiecare zi: cum ne descriem identitatea noastră în cazul în care alegem să trăim într-o altă țară, unde ne-am cumpărat produsele de care avem nevoie, unde ne-am educa copiii noștri, unde ne-am înființat companiile noastre și unde vom merge în vacanță. În măsura în care ne-am alege țări în aceste contexte, deciziile noastre sunt în mare măsură influențate de asociațiile automate pe care le avem cu ele. De exemplu, Elveția este relevantă prin sectorul bancar și ceasuri, Japonia – prin industria de mașini și produsele electronice, Costa Rica – prin cafea și plaje.

Modul în care țara este percepută peste hotarele sale 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 elevate clasamente în domeniul: *FutureBrand Country Index*, *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index* și *Bloom Consulting Country Brand Ranking*.

Future Brand 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 a 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 ei. [1, p. 5]

Un brand de țară puternic este mai mult decât totalul atributelor sale, el trebuie să îmbunătățească în permanență viața oamenilor. De la politici progresive la un sentiment de deschidere și libertate de exprimare, o țară trebuie să fie orientată spre cetățeni și spre nevoile lor în creștere. Aceste eforturi creează o puternică legătură emoțională încurajând cetățenii altor state să petreacă aici vacanțele, să facă afaceri, să-și facă studiile și chiar să migreze.

Ca orice brand, un brand de țară trebuie să fie consecvent și coerent la nivelul tuturor căilor de comunicare. Mesajele livrate de publicitate, de reprezentanții politici, ambasadorii culturali, turiști și companiile comerciale trebuie să fie unice. Astfel, eforturile concentrate au un impact ce prevalează semnificativ dezvoltarea separată a dimensiunilor brandului de țară care sunt următoarele:

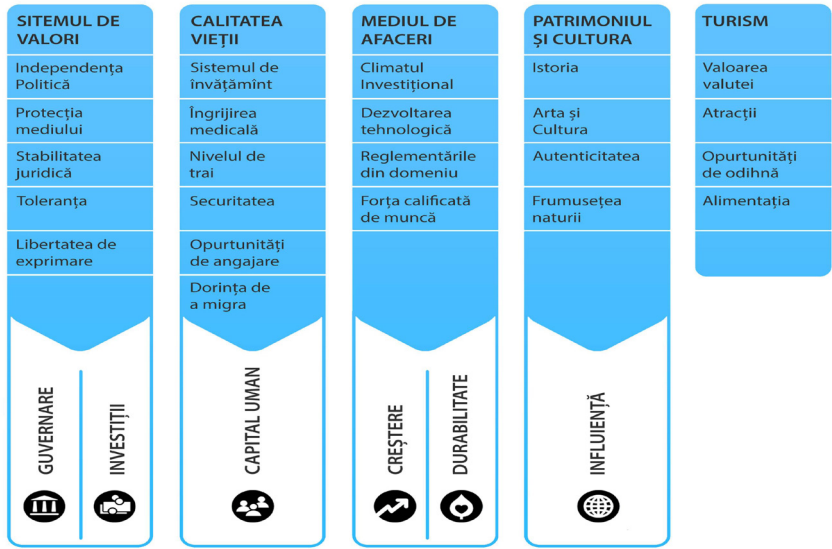


Figura 1. Dimensiunile FutureBrand Country Index (CBI).
Sursa. [1, p. 6]

Sistemul de valori. Puterea brandului de țară depinde de capacitatea de încurajare a dialogul deschis, a drepturilor individuale și libertăților civile prin intermediul sistemului său politic și al valorilor sociale. Atunci când țara este recunoscută ca un loc în care oamenii pot trăi liber, un loc în care statul de drept este respectat și instituțiile publice se bucură de încredere, brandul devine mai puternic. Toate valorile care sunt esențiale pentru societatea modernă sunt cruciale în promovarea brandurilor de țară. Sistemul de valori este fundamentul clasamentului C.B.I. și include: libertatea politică, toleranța, stabilitatea mediului juridic, libertatea de exprimare și de gradul de prietenie a populației.

Fiabilitatea sistemului de valori este direct proporțională performanțelor brandului de țară în toate celelalte dimensiuni cercetate în C.B.I. Într-un context de austeritate și al crizelor financiare, abilitatea unei națiuni de a încuraja o dezbatere deschisă, un dialog pașnic ori chiar un protest iminent înlocuiește orice.

Calitatea vieții este dimensiunea cea mai larg reflectată în C.I.B. Ea este cuantificată prin atribute ca: oportunitățile sau ofertele de locuri de muncă, plăcerea de a trăi relevată prin nivelul de trai și nivelul de siguranță, sistemul de îngrijire medicală și sistemul de învățământ.

În general, calitatea vieții reprezintă capacitatea unei țări de a oferi locuri de muncă remunerate, locuințe confortabile la prețuri accesibile, educație accesibilă și competitivă și securitatea generală a cetățenilor săi. Desigur, această dimensiune este legată în mod inerent de sistemul de valori și este afectată de problemele acesteia. De exemplu, respectarea statului de drept, de multe ori merge mână în mână cu sentimentul de siguranță al cetățenilor. Astfel, realizarea libertății politice și respectarea pe deplin a democrației generează un standard de viață mai ridicat.

Factorii economico-financiar din ultima perioadă care, având un vector negativ al dezvoltării, amenință cu siguranță calitatea vieții, însă este prea devreme de a face anumite concluzii asupra impactului pe care îl vor avea pentru un termen mai lung.

Calitatea mediului de afaceri. Contrar înțelesului convențional, calitatea mediului de afaceri nu reprezintă doar puterea comercială a unui stat. Mai degrabă, această dimensiune include reglementările economice, forța de muncă calificată, tehnologiile avansate, climatul investițional, incluzând și restul factorilor ce duc la dezvoltarea unui mediu atractiv.

În prezent, dezvoltarea economică și evoluția piețelor financiare se află sub un control mai sever din partea instituțiilor guvernamentale de resort. Stabilitatea valutei naționale la nivel mondial, a băncilor și întreprinderilor majore au un impact important asupra brandului de țară. Ca și în cazul Calității Vieții, Calitatea Mediului de Afaceri este o dimensiune strâns legată de Sistemul de Valori: în cazul în care statul de drept este respectat, încrederea în piețele financiare este una fundamentată ca rezultat, crește și încrederea în brandul de țară. [2, p. 72]

Patrimoniul și Cultura sunt o dimensiune-pilon a brandului de țară ce reflectă capacitatea unei națiuni de a comunica și promova activele sale culturale, de la istorie și limbă la artă și atracții culturale. Această dimensiune include următoarele atribute: istoria, arta și cultura, frumusețea naturală și autenticitatea ei.

La fel ca alte dimensiuni ale C.B.I., patrimoniul și cultura sunt un domeniu interconectat, o națiune care celebrează și promovează activ istoria sa prin monumente, atracții, muzee și susține încontinuu dezvoltarea artelor, deseori presupune și un nivel înalt al calității vieții.

Patrimoniul și cultura reflectă, de asemenea, angajamentul unei națiuni de a elabora proiecte de infrastructură, responsabile de promovarea și dezvoltarea turismului, artelor, literaturii și a sportului.

Responsabili de promovarea acestei dimensiuni deseori sunt întreprinderile publice, dar și cele private, mai ales, care operează cu branduri naționale în regiunile transfrontaliere. Sigur că un impact major îl are și infrastructura transporturilor și industria hotelieră.

Turismul este o dimensiune strâns legată de patrimoniu și cultură, având ca componente indispensabile economia, mass-media și divertismentul. Include următoarele atribute: opțiuni de cazare, alimentare, atracțiile, valoarea banilor, plajele, viața de noapte și destinațiile pentru cumpărături. [3, p. 83]

Această dimensiune relevă capacitatea unei țări de a furniza opțiuni atractive și accesibile pentru turiști și oameni de afaceri. Valuta națională, rata de schimb și infrastructura care se referă la economia statului sunt punctele majore de influență. Livrarea informațiilor obiective a situației economice și politice a unei națiuni în sursele mass-media la fel pot juca un rol important în turism. În plus, orice apariție a destinației în știri sau reportaje livrează sau comunică valorile sale, atributele unice și personalitatea sa. Chiar și evenimentele ce au un impact negativ, cum ar fi dezastrele naturale, pot crea empatie și conștientizare a brandului de țară. Un rol important îl au și filmele artistice, documentare, emisiunile de televiziune, cărțile și revistele ce pot fi sursă de PR la nivel național și internațional.

Componentele turismului fiind bine corelate și interconectate cu atributele de patrimoniu și cultură, ce au la bază și o infrastructură bine pusă la punct, generează stimulente economice considerabile.

Țara ce deține supremația în Clasamentul C.B.I. 2013 este Elveția – o națiune orientată către oameni și necesitățile lor. Ea este simbolul stabilității economice, culturale și sociale în epoca contemporană. Elveția arată că cultivarea libertății, toleranței, transparenței și ecologismul pot plasa brandul țării departe chiar și în perioade economice complicate. După un an de creștere în C.B.I., Elveția a depășit, liderul de două ori (Canada) pentru a savura onoarea globală.

Elveția acționează ca un membru activ, dar independent în comunitățile internaționale ce au oferit țării flexibilitate pentru a construi parteneriate productive și alianțe ce continuă să-i mențină neutralitatea sa istorică. Mai mult decât atât, țara este un paradis pentru organizațiile internaționale, oferind cetățenilor și rezidenților elvețieni accesul către ușile unora dintre cei mai importanți și influenți oameni din lume, ai organizațiilor comerciale mondiale, ai Comitetului Internațional al Crucii Roșii, a Forumului Economic Mondial și Comitetului Internațional Economic.



Figura 2. Dimensiunile *FutureBrand Country Index (CBI)*.

Sursa. [1, p. 245]

Clasamentul *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 dimensiuni.

Exportul. Această dimensiune studiază modificarea comportamentului consumatorilor și tendințele de căutare sau evitare impulsivă a produselor din diverse segmente, ale căror țări de origine sunt. Se cercetează și așteptările consumatorilor referitor la produsele care vor fi produse în fiecare țară și ce grad de încredere au în știința și tehnologia fiecărei țări în particular.

Guvernarea. Se punctează țările conform credibilității și competenței guvernelor în raport cu marja de încredere a deciziilor asumate de acestea, în susținerea păcii și a securității internaționale. Se explorează percepțiile oamenilor despre cum trebuie să fie comportamentul guvernului față de mediul global și reducerea sărăciei. Totodată, se alege un cuvânt care ar descrie cel mai bine guvernarea în fiecare țară.

Cultura și patrimoniul. Se evaluează percepțiile oamenilor despre patrimoniul cultural al țării, precum și despre aprecierea oamenilor culturii contemporane ca filmul, muzica, literatura și arta. Este abordată și tema excelențelor sportive din prisma sporturilor practicate și a personalităților de excepție. La fel se abordează și tema așteptărilor în domeniu, tendințele culturale și cele sportive ca fiind atracții.

Oamenii. Se estimează cât de binevoitori față de turiști sunt localnicii. Se estimează reputația țării prin astfel de criterii ca deschiderea și prietenia. Sunt luate în calcul și așa vicii ca discriminarea și frica de prejudecăți.

Pentru a înțelege perceperea capitalului uman în fiecare țară, sunt studiate două situații. Oamenii sunt puși în postura de manageri care trebuie să ia decizii la angajare. Ei sunt întrebați să anunțe, să clasifice țările conform valorii serviciului propus. A doua situație este balansarea acesteia, ei dau o întrebare nonbusiness: „Cât de mult dorești să ai un prieten apropiat din următoarele țări?” Totodată, oamenii au sarcina să descrie printr-un cuvânt care descrie cel mai bine fiecare om din țări diferite.

Turismul este cel mai vizibil și mai des promovat aspect al brandului național, bunurile turistice au un efect proporționat asupra percepțiilor oamenilor asupra țării ca un tot întreg. Această dimensiune studiază, în primul rând, potențialul turistic al țării: cât de probabil este să vină oamenii în această țară dacă banii nu sunt un obstacol pentru ei. [4, p. 57]

Două chestiuni suplimentare ce abordează două aspecte importante ale țării care sunt deseori și doi atractori pentru turiști: frumusețea naturală și un bogat patrimoniu istoric. Într-un final, ei propun respondenților să aleagă un cuvânt ce ar descrie experiența ce au avut-o ei când au vizitat fiecare țară.

Investițiile și Emigrarea. Dimensiunea finală care descrie puterea țării în atragerea capitalului uman și economic. Majoritatea oamenilor, într-o perioadă specială a vieții lor, se gândesc la un trai, la un loc de muncă sau la studii peste hotarele țării. Mai multe aspecte ale brandului de țară guvernează aceste considerente. Probabil, această dimensiune este cea care întrunește o complexitate extremă. [5, p. 8]

Inițial, se definește dorința oamenilor de a locui, a învăța și a lucra în altă țară pentru o perioadă îndelungată de timp. Atitudinea oamenilor față de imigrare este influențată de diferiți factori. Cel mai proeminent dintre ele este probabilitatea de a găsi un loc de muncă și atractivitatea de ansamblu a țării ca loc de trai.

Urmează evaluarea fenomenului ce devine tot mai relevant în lumea contemporană. Respondenții sunt rugați să se pronunțe în privința următoarei declarații: „Această țară este un loc bun pentru calificare educațională.”

Într-un final, respondenții sunt rugați să aleagă un cuvânt care, în opinia lor, ar descrie cel mai precis condiția economică și socială a fiecărei țări.

În brandingul de țară, astfel de variabile ca atracția și vizibilitatea sunt, de regulă, foarte apropiate. Țările ce nu sunt bine cunoscute, de obicei, nu sunt privite foarte pozitiv. De exemplu, islanda poate fi una dintre cele mai bogate națiuni per cap de locuitor și de succes în alte domenii, însă puțini oameni știu suficient despre această țară și au percepții pozitive.

Însă nici opusul nu este chiar întotdeauna veridic: marile și puternicele state cum ar fi S.U.A. sau China, pot atrage percepții negative, deși sunt unele dintre cele mai bine cunoscute țări, tot mai mulți oameni sunt apti să facă diferența între aspectele negative și pozitive al brandului lor.

În ansamblu, oamenii sunt în mare parte atrași de țările ce se promovează cu mesaje clare și puternice, care au ca bază lucrurile sau calitățile pe care oamenii le valorează, cum ar fi o guvernare competentă, oameni prietenoși și oportunități economice.

Țara evaluată cu cele mai înalte performanțe este considerată S.U.A. fiind urmată de Canada, Germania, Marea Britanie și Elveția.

Deși toate dimensiunile sunt importante, obiectivul Bloom Consulting face brandul de țară cât mai posibil tangibil, de aceea ei se bazează pe studiul doar dimensiunilor ce pot fi cuantificate. Astfel, în mod normal, ar trebui să existe trei clasamente separate, însă până în prezent au fost dezvoltate doar două ce studiază investițiile și turismul. [6, p. 243]

Atracția investițiilor. O dimensiune foarte importantă în clasament, succesele fiind motivate de strategii bune și atent planificate de brand. Aceasta rezultă din preferințele investitorilor de a investi mai curând în statele cu reputație bună. Poziția de lider în acest clasament este ocupată de S.U.A., urmată de China și Marea Britanie.

Informațiile care se află la baza clasamentului sunt preluate din statisticile internaționale și sunt destinate mai mult publicului internațional decât celui interior. Performanța economică a acestei dimensiuni se bazează pe: [7, p.70]

a) investiții străine directe – deoarece strategiile de brand nu au un impact imediat, clasamentul studiază termenul mediu de cinci ani al investițiilor străine directe și reflectă tendințele neluând în considerație schimbările ce pot interveni în cazul recesiunilor economice sau instabilității politice;

b) creșterea investițiilor străine directe – calculează rata de creștere a investițiilor străine directe în ultimii cinci ani exprimând tendințele generale și nu schimbările de termen scurt.

Atracția turismului. O dimensiune la fel de importantă în clasament, rezultatele înalte fiind realizate prin strategii bune și atent planificate de brand. Se estimează și legăturile emoționale pozitive sau negative pe care le au turiștii față de țările cercetate. Poziția de lider în acest clasament este ocupată de S.U.A. urmată de Spania și Germania.

Информация из рейтинга взята из международной статистики туризма и основана на:

- a) расходы на туризм – берутся в расчет расходы исторические за определенный период (обычно 5 лет) которые отражают тенденцию этой тенденции независимо от экономических или политических изменений которые могут произойти;
- b) увеличение расходов на туризм международно является важным индикатором в измерении эффективности бренда страны так как рассчитывается темп роста расходов на туризм международно за последние 5 лет.

Выводы. Страна в которой туризм является важной отраслью может играть важную роль в развитии в таких областях как туризм, бизнес, социальные и культурные отношения и даже дипломатические. Таким образом, для того чтобы стабильно развиваться в туризме необходимо иметь сильный бренд страны, поэтому обращаем внимание на следующие рейтинги: *FutureBrand Country Index, Anholt-GfK Roper Nation Brands Index и Bloom Consulting Country Brand Ranking.*

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Country Brand Index 2012-13Mc
2. Ewen William. Сила бренда. М.: Альфа, 2008.
3. Драга С. Туризм международно – практика разработки и распространения туристического продукта. М.: Альфа, 2003.
4. Cosmescu I. Туризм: сложное современное явление. М.: Экономическое издание, 1998.
5. Chernatony L. и Riley D. O. F. Defining a brand: beyond the literature with expert interpretations. In: „Journal of Marketing Management,” vol. 14, 1998.
6. Bran F. Туризм сельский: модель европейского. М.: Экономическое издание, 1997.
7. Зыман Сергий. Конец рекламной войны как мы ее знаем. М.: Экономическое издание, 2008.

РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА КИТАЯ И ЕВРОСОЮЗА

Александр МАЛАЧЛЫ,
магистрант, Академия публичного управления

SUMMARY

The present situation provides Europe with great opportunities in its economic relations with China. European products have substantial market potential in China, and the Chinese have the funds needed to invest in Europe. But the EU needs to prove that it is capable of developing a trade policy that responds to the present situation. As François Godement has correctly argued, the Union should respond to China's interest-driven economic policy with an interest-driven policy of its own. It should demand access on equal terms for European companies in bidding for large public projects in China; it should attempt to stimulate Chinese investment to where it is needed in Europe; and it should work with the emerging economies (and not just the United States) in developing trade policy with regard to China.

Экономическая ситуация в мире и евроазиатские экономические связи являются по-прежнему актуальным вопросом, связанным с возможными путями выхода Еврозоны из кризиса и торможением экономического роста в Китае.

Сотрудничество между двумя регионами уже долгое время развивается достаточно динамично. При этом, ни для кого не секрет, что самым трепетным экономическим вопросом для Европейского союза сегодня остается разрешение экономического и финансового кризиса и как раз в укреплении экономических связей с Азией и, в особенности, с Китаем, многие аналитики видят для ЕС выход из этой затянувшейся стагнации.

Более того, сейчас стало абсолютно очевидно, что взаимозависимость китайской и европейской экономик пагубно сказывается на росте китайского ВВП. Несмотря на то, что в октябре 2012 года Китай демонстрировал положительную динамику показателей потребления внутри страны, Евросоюз по-прежнему остается крупнейшим потребителем китайской продукции в сфере розничной торговли. А значит, формула проста – снижение потребительского спроса в ЕС неминуемо ведет к замедлению роста китайской экономики.

Неудивительно, что во время саммита китайские представители много говорили о необходимости восстановления экономики Еврозоны. Однако они также высказывали свои опасения по поводу покупки европейских государственных облигаций, ведь в итоге это может оказаться лишь завуалированным приобретением долгов, которые никогда не будут возвращены.

Учитывая, что прямые инвестиции в компании ЕС со стороны Китая уже приобрели широкий размах, идет

поиск выхода из сложившейся ситуации. Ответ напрашивается сам собой: всем поможет, всех спасет Мировой Валютный Фонд (МВФ).

МВФ уже сегодня является одним из главных источников финансирования Евросоюза, но прежде чем говорить о новых пакетах помощи, необходимо увеличить бюджет фонда. Повышение же объема имеющихся у МВФ средств всегда рассматривается в связке с завершением реформы квот и представительства некоторых стран в управляющих органах организации. Китай как раз является одним из тех государств, которые заинтересованы в доведении реформы до конца. Именно поэтому помощь ЕС со стороны Пекина будет осуществляться посредством механизмов МВФ и что это, несомненно, требует увеличения бюджета фонда и завершения реформы по квотам.

Многие эксперты пророчат Китаю роль нового «спасителя» Европы. Уже не раз с просьбами к Пекину о покупке государственных облигаций обращались правительства всех проблемных стран, более известные под аббревиатурой PIGS (Испания, Португалия, Греция, Италия). Однако руководство Китая, будучи самым крупным кредитором США, не торопится скупать еще и европейские облигации.

Тем не менее Китай все же «заявил» о своей готовности «протянуть руку помощи» Европе для преодоления кризиса с помощью масштабных инвестиций. В этом есть своя логика — европейские рынки занимают значительную долю в структуре экспорта Китая, европейский кризис может стать причиной значительного сокращения этой доли, а другие рынки уже и так максимально загружены продукцией из Поднебесной.

Все это ставит крест на фантастических темпах роста и долгосрочной стратегии развития Китая. Руководство КНР это понимает, поэтому, помимо сохранения европейских рынков, для него необходимо еще и получить более широкий доступ к ним, причем как можно быстрее.

Китай практически исчерпал весь свой потенциал экстенсивного развития экономики: после рекордных 10,4% экономического роста в 2010 году, в текущем 2011-м эксперты ожидают примерно 9%, а в 2012-м — фантастические для всего мира, но крайне низкие для Китая 6-7%. Эта негативная тенденция уже не раз становилась причиной масштабных коррекций на мировых рынках. Замедление является результатом инфляционных процессов и подорожания товаров на внутрикитайском рынке, что ставит под угрозу программу стимулирования внутреннего спроса, то есть интенсивного развития экономики.

Увеличение инвестиционных потоков в европейскую экономику необходимо, прежде всего, самому Китаю. В вопросах прогнозирования состояния мировой экономики и составление адекватной стратегии руководство Китая не отстает от остального мира, и иной раз куда более адекватно, чем другие, реагирует на внешние вызовы. Основная причина — это получение полноправного доступа к экономике Европы. В качестве ответного шага признательности за китайскую помощь премьер-министр КНР попросил у западных партнеров, ни мало не много, признать экономику КНР, вторую по размерам в мире, рыночной. Не стоит тут искать символическую ценность — вопрос предельно конкретен. Подобное признание интегрирует КНР в относительно единое правовое пространство, позволяющее адекватно защищаться от антидемпинговых судебных исков, в изобилии поданных европейцами против китайских государственных компаний. Кроме того, речь может встать и об отмене большинства экспортных ограничений в отношении Китая.

Как только Европа (а опосредованно – США вместе с ними) примет китайскую «руку помощи», произойдет фактическое признание Китая в качестве глобального экономического лидера. После чего Китаю больше не нужно инвестировать свои валютные запасы (примерно 3,2 триллиона долларов) в американские государственные ценные бумаги.

Возможность внедрения в американские и европейские компании через полномасштабные инвестиции откроет Китаю множество новых горизонтов. А вот перспективы партнеров Китая выглядят в этом случае далеко не радужными. В Европе вслух говорят о возможности повторения ситуации с автоконцерном Volvo, который был куплен китайскими инвесторами, а впоследствии демонтирован и вывезен на родину новых владельцев. При этом были проигнорированы все обещания о сохранении рабочих мест, расширения производства и прочие, которые были даны европейцам для получения одобрения сделки.

Сегодня же угроза нависает уже не над отдельно взятым концерном, а над всей Европой. Конечно, пока Китаю необходимы рынки сбыта, процесс будет идти в достаточно медленном темпе. Но что будет после того, как Поднебесная сможет нарастить объем внутреннего потребления? Ответ может быть только один: Европу ждет превращение в экономическую периферию Китая.

С другой стороны, Европе уже нечего терять. Самостоятельно Евросоюз, при сохранении сегодняшних реалий и тенденций, сможет протянуть максимум еще года два, но потом уже надо будет говорить о спасении Германии. Поэтому в Европе выступление премьер-министра Китая, где он озвучивает стратегию и условия помощи, вызвало немалый ажиотаж. Европейские экономические газеты пестрили заголовками вроде «Китай идет на помощь», и даже прагматичные инвесторы отметили это выступление ростом котировок по всему спектру европейских бирж. Спустя несколько дней настроения в Европе сменились — начались сомнения в том, насколько «рыночен» новый спаситель, который, при этом, вполне способен скупить Евросоюз по частям в том случае, если не удастся договориться на общеевропейском уровне.

Китай более чем заинтересован в стабильности мировой экономики, уже хотя бы исходя из собственных интересов, но даже за возможность «помочь» необходимо платить и бороться. Недавнее выступление министра финансов Бразилии Гвидо Мантега с инициативой поддержать Европу, может стать заявкой на конкурентную борьбу, цель которой не допустить Китай к монопольному владению Европой.

При анализе отношений между Евросоюзом и Китаем необходимо понимать, что в качестве одной из компонент этих отношений выступают и двусторонние связи Китая со странами-членами ЕС. Зачастую именно двусторонние связи задают импульс общеевропейской политики в отношении Китая. Примером может служить активизация диалога между ЕС и Китаем в сфере науки и технологий после подписания соглашения о стратегическом сотрудничестве в сфере нанотехнологий между Китаем и Финляндией 10 апреля 2007 г.

Безусловно, наличие прочной договорно-правовой базы и резкая активизация сотрудничества не говорит об отсутствии проблем и непонимания в отношениях. Представляется, однако, что на современном этапе Китайская Народная Республика имеет достаточно прочные связи с Западом, что позволит и дальше развивать отношения с этим регионом мира. Речь идет и об экономических детерминированных отношениях с Германией, и о стратегическом партнерстве с Францией и странами Южной Европы, и о самых продолжительных среди других стран-членов ЕС отношениях со странами Северной Европы. Для обеих сторон сотрудничество, тем более «стратегическое», гарантирует определенную долю внешнеэкономической стабильности. За последние десятилетия экономики „Старого Света” и „Поднебесной” настолько интегрировались, что сегодня экономические недуги одного члена тандема неизбежно перекидываются на другого.

Основную причину нынешнего замедления роста ВВП наблюдатели усматривают в усугубляющихся проблемах в Еврозоне. Стоит напомнить, что страны ЕС являются крупнейшими покупателями китайской продукции.

В этих условиях Китай оказывается наиболее заинтересованной в экономическом оживлении Европы стороной. По этой причине популярная в экспертном сообществе идея о том, что Китай попытается выторговать для себя определённые экономико-политические уступки со стороны Брюсселя, используя экономические трудности Еврозоны, вряд ли является в полной мере актуальной. Действительно, со стороны Китая существует ряд требований к ЕС, однако высокое влияние экономических трудностей Еврозоны на КНР объективно ослабляет позиции Пекина в этом торге.

Тем не менее, со стороны Европы существует не меньшая заинтересованность в помощи со стороны КНР. Не стоит напоминать, насколько остро в ЕС стоит вопрос о поиске дополнительных источников финансовых ресурсов для помощи своим проблемным странам. Однако в условиях глобальной финансовой нестабильности источники денег для Европы сильно ограничены. Для помощи проблемным странам Европы требуется увеличение бюджета МВФ, являющегося одним из главных доноров для Европы, на 500 млрд. долл.

Попытка европейцев обратиться к своему главному политическому союзнику (США) за финансовой помощью пока окончилась неудачно. Также, обсуждалась идея участия России в антикризисных мерах Европейского Союза, однако и она постепенно ушла из повестки дня. В результате, Китай остаётся фактически единственной страной, которая, несмотря на собственные трудности, обладает возможностями для того, чтобы стать спасителем для европейских экономик. Пекин мог бы поучаствовать в спасении еврозоны в разных формах – от увеличения своего капитала в МВФ, через которых деньги пошли бы в европейские страны, до прямых инвестиций в европейские компании или даже их покупки.

Тем не менее, на протяжении многих лет Китай всегда сосредотачивался на поддержании крепких двусторонних торговых отношений с отдельными странами Евросоюза, но не с ЕС в целом. Европа является крупнейшим торговым партнёром Китая, с валовым объёмом торговли, равным 560 млрд. евро в прошлом году. Все же, вместо предоставления ощутимой финансовой поддержки евро и поддержания Евросоюза (основного направления китайского экспорта), Пекин ищет «инвестиционные» возможности в Европе, с целью получения максимальной отдачи.

Спасение еврозоны, как пункта назначения своего экспорта, и сохранение евро, как резервной валюты, полностью отвечают национальным интересам Китая. Это небольшое чудо сейчас, которое позволит добиться экономического роста и финансовой стабильности в Европе, что окажется очень полезным для экономики Китая в долгосрочной перспективе.

Ведь любое уменьшение производства в Китае чревато ростом социальной напряженности. Поэтому китайская сторона готова расширить участие в преодолении долговых проблем Европы и намерена поддерживать тесные контакты и сотрудничество с европейской стороной.

По этому расширение взаимного инвестирования, содействие балансу и устойчивому развитию двусторонней торговли, укрепление научно-исследовательского и инновационного сотрудничества, углубление энергетического сотрудничества и сотрудничества в защите окружающей среды, продвижение партнерских отношений Китая и ЕС в области урбанизации будут продвигаться и далее.

Несмотря на все заявления, что стороны являются стратегическими партнерами и сотрудничество - в их

общих интересах, приходится осознать факт того, что «опиумные войны», оккупация Гонконга и Макао, когда европейцы помыкали Китаем и диктовали этой стране свою волю, отошли в далёкое прошлое. Теперь Китай сам решает, помогать ли ему Европе или нет. А если помогать, то таким образом, чтобы эта помощь, в первую очередь, вела к росту совокупной мощи «Поднебесной».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Китай спасает экономику Европейского союза // «Мир и политика», февраль 2013. Электронный ресурс. Режим доступа: <<http://mir-politika.ru/3412--itay-spasaet-ekonomiku-evropeyskogo-soyuza.html>>.
2. Китай и Евросоюз: перспективы экономического сотрудничества // Портал euActive. Education and Culture DG Lifelong Learning Programmy (Кафедра Жанна Моне), ноябрь 2012. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://euactive.ru/articles/inews/relations/kitaj_i_evrosoiuz_perspektivii_ekonomicheskogo_sotrudnichestva.shtml>.
3. Китайские реформы и Европейский выбор // «Сноб», сентябрь 2013. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.snob.ru/profile/10497/blog/65503#comment_656591>.
4. Противоречия экономики Китая: падение как окончание «чуда» // Аналитическо-информационный новостной портал «Око Планеты», январь 2014. Электронный ресурс. Режим доступа: <<http://oko-planet.su/finances/financesdiscussions/158061-protivorechiya-ekonomiki-kitaya-padenie-kak-okonchanie-chuda.html>>.
5. Будущее Китая – новое чудо или катастрофа // DAL.by – Движение активных людей против глобализации, март 2013. Электронный ресурс. Режим доступа: <<http://www.dal.by/news/79/15-03-13-7>>.
6. ЕС-Китай: око за око // EURONEWS. Электронный ресурс. Режим доступа: <<http://ru.euronews.com/2013/06/05/storm-in-a-wine-glass/>>.

DEZVOLTAREA STRATEGIILOR DE MARKETING ÎN ADMINISTRAREA PUBLICĂ

Svetlana FRUNZE,
masterandă, Academia de Administrare Publică

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

SUMMARY

Marketing is the way companies interact with consumers to create relationships that are beneficial to both parties. Businesses use marketing to identify their audience before advertising to them. Today, this is most visible through social media interactions and contests. Public sector marketing seeks to articulate and propose solutions regarding the exchange and relationships occurring between a government organization and individuals, groups of individuals, organizations or communities in connection with the request for and performance of public-oriented tasks and services.

Marketingul reprezintă un domeniu prioritar al acestui secol, o știință ce a fost dezvoltată și este utilizată în scopul unei dezvoltări economico-sociale a societății mult mai pretențioase ca anterior.

Marketingul nu a „apărut” brusc, ci a fost „descoperit” de la începutul secolului al XX-lea. Prima definiție oficială atribuită marketingului a apărut în 1935 și a fost adoptată de National Association of Marketing Teachers, predecesoare a American Marketing Association. Reconfirmată în 1960, definiția primară a marketingului a rezistat vreme de 50 de ani, până în 1985, când a fost înlocuită și publicată pentru prima dată în revista americană „Marketing News” în luna martie 1986: „Marketingul este procesul de planificare și executare a activităților de elaborare a conceptului, stabilire a prețului, promovare și distribuire a ideilor, bunurilor și serviciilor, în scopul realizării unor schimburi care să satisfacă obiective individuale și organizaționale.” Definiția a fost revizuită din nou, în anul 2004, și descrie marketingul ca „o funcție organizațională și un set de procese menite a crea, comunica și a pune la dispoziția clienților a valorii și menținerii relațiilor cu clienții spre beneficiul companiei și al proprietarilor acesteia.”

O altă definiție dată de Philip Kotler în 1967, fondatorul „managementului marketingului” modern, profesor de

marketing internațional la Școala Superioară de Management J. L. Kellogg, din cadrul Universității din Northwestern, SUA, sună astfel: „Marketingul reprezintă un proces social și managerial prin care grupurile sau indivizii obțin ceea ce le trebuie sau își doresc prin crearea și schimbul de produse ori valori cu alte grupuri și indivizi”.

Philip Kotler este inventatorul celor „4P” sau „mixul de marketing” (care acum au devenit cei „7P”), precum și inventatorul conceptului de „Marketing social.”

Evoluția marketingului, de la începutul secolului XX și până în prezent (tabelul 1), poate fi împărțită din punctul de vedere al orientării acestuia, în cinci mari perioade. Orientarea marketingului spre o anumită zonă (producție, vânzări etc.) are în vedere influența pe care o are acest domeniu în modul de utilizare efectivă, în atitudinea întreprinderii.

Dezvoltarea marketingului ca funcție organizațională

Tabelul 1

Aspectul	Perioada	Descrierea
Fabricația	Până la 1950	Orientare spre maximalizarea producției.
Produs (serviciu)	Până la 1960	Orientare spre calitate.
Vânzare	1950-1960	Orientare spre activitatea promoțională.
Marketing	După 1970	Orientare spre necesitățile și doleanțele clientului.
Marketingul holistic	Din 1990 până în prezent	În marketing totul este important.

Abordările recente de pe piață includ marketingul relațional cu accent pe client, marketingul de afaceri sau marketingul industrial, cu accent pe o organizație sau instituție și de marketingul social, cu accent pe beneficiile societății (tabelul 2). Noile forme de marketing folosesc internetul și, prin urmare, sunt numite marketing pe internet sau, e-marketing, marketing online, „marketing digital,” marketing-motor de căutare sau publicitate pe desktop. Aceste forme de marketing încearcă să perfecționeze strategia de segmentare utilizată în marketingul tradițional. Această strategie vizează publicul concret și este uneori numit marketing personalizat sau marketing unu la unu. Marketingul pe internet este considerat ca unul foarte popular, folosit pe larg în domeniul de aplicare, pentru că se referă nu numai la marketingul pe internet, dar, de asemenea, include introducerea pe piață ce se face prin e-mail, mass-media fără fir, precum și orientarea publicului de la metodele tradiționale de marketing, cum ar fi radioul și panourile publicitare, către proprietăți pe internet sau pagina de destinație.

Abordări actuale de marketing populare pe piața de consum

Tabelul 2

Aspectul	Perioada	Descrierea
Managementul relațiilor de marketing / relație	1960 până în prezent	Accentul este pus pe relația dintre furnizori și clienți.
Business marketing / marketing industrial	1980 până în prezent	Accentul se pune pe produsele industriale sau pe capital, mai degrabă decât pe produse de larg consum sau produse finite.
Marketing social	1990 până în prezent	Accentul este pus pe dezvoltarea durabilă a societății.
Branding	1980 până în prezent	Accentul se pune pe filozofia companiei.

O abordare general recunoscută de marketing orientat spre client este cunoscut cu denumirea de SIVA (Solution, Information, Value, Access). Acest sistem este, în principiu, cunoscut ca mixul de marketing sau 4P, redenumit și reformulat pentru a promova politica cu accentul pe client. Modelul SIVA oferă o alternativă pentru sistemul 4P (plasament, produs, preț, promovare) de marketing management.

Product → Solution
Promotion → Information
Price → Value
Place → Access

Strategia de piață, în administrația publică, reprezintă elementul cel mai important al strategiei generale de dezvoltare a instituțiilor de stat, prin care se stabilește în mod sintetic raportul dintre instituție și mediul ambiant. Ca nucleu al po-

liticii de marketing, strategia de piață constituie punctul de plecare și elementul de referință pentru toate celelalte strategii. Strategia de piață este satisfacerea, în condiții de maximă eficiență, a cerințelor de consum. Deoarece piața reprezintă terenul afirmării acestor cerințe, strategia de piață se află în directă legătură cu obiectivele majore ale instituțiilor de stat. Principalele tipuri ale strategiilor de piață sunt prezentate în tabelul 3.

Tipologia strategiilor de piață în funcție de poziția instituției față de indicatorul dat

Tabelul 3

Dinamica pieței	Structura pieței	Schimbările pieței	Exigențele pieței	Nivelul competiției
Strategia creșterii	Strategia nediferențiată	Strategia activă	Strategia exigenței ridicate	Strategia ofensivă
Strategia menținerii	Strategia diferențiată	Strategia adaptivă	Strategia exigenței medii	Strategia defensivă
Strategia restrângerii	Strategia concentrată	Strategia pasivă	Strategia exigenței reduse	

Sursa. Florescu C. Marketing. București: Editura Marketer, 1992.

Strategia de produs este subordonată strategiei de piață și corelată cu strategiile de preț, de distribuție și de promovare.

Principalele obiective ale strategiei de produs sunt:

- consolidarea poziției produsului în cadrul actualelor segmente de consumatori;
- creșterea gradului de pătrundere în consum a unui anumit produs;
- sporirea gradului de răspândire pe piață a produsului prin atragerea de noi segmente de utilizatori;
- diferențierea față de produsele similare sau apropiate ale altor producători sau distribuitori;
- mai bună poziționare în cadrul gamei și creșterea cotei de piață a produsului.

Strategiile de produs pot fi clasificate și în funcție de scopul urmărit de întreprindere. Se diferențiază în funcție de acest criteriu: strategiile de creștere și strategiile de selecție. Strategiile de creștere vizează extinderea activității întreprinderii, prin pătrunderea pe noi piețe, prin diversificarea produselor, prin atragerea unor noi segmente de consumatori etc. Strategiile de selecție se concretizează în alegerea, din portofoliul de produse al întreprinderii, a celor mai profitabile produse, precum și în alegerea celor mai profitabile piețe din punctul de vedere al întreprinderii.

Strategia de preț este o componentă a politicii globale de marketing și are în vedere folosirea eficientă a prețurilor, ca instrument de promovare a dezvoltării întreprinderii, penetrarea pe piață, promovarea produselor, asigurarea unui profit, precum și creșterea eficienței întregii activități. Philip Kotler prezintă un tablou foarte sugestiv al strategiilor posibil de urmat în diverse situații.

Tipologia strategiilor de preț

Tabelul 4

Calitate	Preț mare	Preț mediu	Preț mic
Sporită	1. Strategia de excepție	2. Strategia valorii ridicate	3. Strategia valorii superioare
Medie	4. Strategia prețului exagerat	5. Strategia valorii medii	6. Strategia valorii acceptabile
Mică	7. Strategia „jefuirii”	8. Strategia falsei economii	9. Strategia economisiri

Sursa. Kotler Ph. Managementul marketingului. București: EdituraTeora, 1997.

Strategiile promoționale pot fi diferențiate în funcție de mai multe criterii.

1. În funcție de obiectivele globale ale activității promoționale, organizația poate alege:
 - promovarea imaginii sale în cadrul mediului extern. Se pot avea în vedere două variante: strategia de promovarea a imaginii și strategia de extindere a imaginii;
 - promovarea exclusivă a produsului oferit pieței.
2. În funcție de modul de desfășurare în timp, organizația poate opta pentru:
 - activitatea promoțională permanentă, care presupune eforturi financiare deosebite,
 - activitatea promoțională intermitentă, cauzată de factori de sezonitate, de anumite situații conjuncturale etc.

3. În funcție de structurile pieței, se poate adopta:

- strategia promoțională ofensivă, care presupune utilizarea tuturor mijloacelor promoționale, precum și un buget considerabil;

- strategia promoțională de apărare (defensivă) în situațiile în care evoluția pieței indică o stagnare sau un declin în ciclul de viață al produsului, iar concurența este deosebit de puternică.

4. După rolul activității promoționale, organizația poate adopta fie pentru:

- strategia promoțională concentrată, efortul promoțional îndreptându-se spre un singur segment de piață;

- strategia diferențiată, în cadrul căreia își va adapta acțiunile potrivit caracteristicilor fiecărui segment de piață în parte;

- strategia nediferențiată, prin care să se adreseze întregii piețe.

5. În funcție de sediul activității promoționale, se poate opta fie pentru organizarea acestei activități cu surse proprii, fie apelând la organizațiile specializate.

Strategiile distribuției reprezintă un sistem de opțiuni și acoperă o arie largă, care vizează alegerea canalelor, selecția formelor de distribuție, având în vedere amploarea distribuției, gradul de participare al organizației la procesul de distribuție, gradul de control al distribuției, gradul de elasticitate al aparatului din activitățile de distribuție, logistica mărfurilor.

Alegerea canalelor, în funcție de natura produselor care fac obiectul distribuției, mijloacele de transport sau bunurile de consum, strategia poate opta sau poate alege distribuția directă, respectiv, producător-beneficiar.

Alegerea formelor de distribuție. Există de 3 feluri: distribuție selectivă, distribuție extensivă și distribuție exclusivă.

Gradul de participare al organizației în procesul distribuției. Întreprinderea poate găsi în activitatea de difuzare a producărilor, distribuție prin aparatul propriu sau exclusiv prin intermediari și poate adopta și varianta folosirii atât a aparatului propriu cât și a intermediarilor.

Gradul de control asupra distribuției are în vedere un control total sau un control parțial. Acest control poate fi un control ridicat, mediu sau scăzut.

Gradul de elasticitate se referă la rețelele de distribuție prin formele de comercializare pe care le practică.

Logistica mărfurilor. Strategia se referă la alegerea celor mai eficiente căi de transport, depozitare, stocare, aprovizionare etc.

Mixului de marketing este de multe ori esențial pentru a determina un produs sau oferta de brand și este adesea asociat cu patru P. În marketingul de servicii, cu toate acestea, patru caracteristici sunt completate la șapte P sau opt P, în funcție de abordarea în prestarea serviciilor de natură diferită. Completările în teorie au fost făcute în 2012, încă patru P propuse țin de: personal, procese, programe și de performanță.

Personalul are importanță atâta timp, cât acesta execută serviciul, mai ales în ceea ce privește modul și priceperea în care se face lucrul.

Procesele și sistemele din cadrul organizației afectează prestarea serviciilor sale, cum ar fi timpul de așteptare la locul de muncă sau organizarea cercetărilor.

Programul reprezintă ordinea în care managementul organizației a evaluat pentru a depăși problemele cu care se confruntă în mod constant pe o piață în permanentă schimbare.

Performanța reprezintă dovada, care arată că un serviciu a fost efectuat, cum ar fi ambalajul pentru livrare într-un serviciu de livrare. Acesta amintește sau asigură consumatorul că serviciul a avut loc, cu rezultat pozitiv sau negativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Florescu C. Marketing. București: Editura Marketer, 1992.
2. Kotler Ph., Dubois B. Marketing management. Paris: Publi-Union Edition, 1992.
3. <http://en.wikipedia.org/wiki/Public_Sector_Marketing>.
4. <<http://en.wikipedia.org/wiki/Marketing>>.
5. <http://en.wikipedia.org/wiki/Marketing_mix_modeling>.
6. <http://en.wikipedia.org/wiki/Seven_Ps#Four_Ps:_the_producer-oriented_model>

SPECIFICUL IMPLEMENTĂRII SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII ÎN SERVICIUL VAMAL AL REPUBLICII MOLDOVA

Svetlana GLODEANU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

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

SUMMARY

The quality management systems could be defined as a group of stocks and the planned measures of quality, which guarantees that the product meets the quality achieved prescribed by documentation of developed in accordance with European or international standards. The standard ISO 9000 has been developed to assist organizations, of all kinds of size and the product supplied, protect to implement and direct the effective of the quality management systems.

Keywords: *of the quality management systems, certification of the Customs Service.*

Sistemul de management al calității (S.M.C.) este un sistem de management care orientează organizația către obținerea rezultatelor, în raport cu obiectivele calității, pentru satisfacerea necesităților, așteptărilor și cerințelor părților interesate. Sistemul de management al calității poate fi definit ca un ansamblu de acțiuni și măsuri planificate referitoare la calitate, care garantează că produsul realizat îndeplinește condițiile de calitate prescrise de o documentație elaborată în conformitate cu standardele europene sau internaționale. [1] Dicționarul Business Dictionary definește sistemul de management al calității ca „Politici colective, planuri, practici și infrastructură de suport prin care o organizație urmărește să reducă și, eventual, să elimine nonconformitatea cu specificațiile, cu standardele și cu așteptările clienților în modul cel mai eficace ca costuri și mai eficient.” [2]

Organizația Internațională pentru Standardizare (ISO) cu sediul central în Geneva, pe parcursul a peste 50 de ani de activitate, a dezvoltat aproximativ 10.000 de standarde de calitate, dintre care cel mai cunoscut standard internațional este standardul sistemului de management al calității ISO 9001. [1]

Familia de standarde ISO 9000 a fost elaborată pentru a ajuta organizațiile, indiferent de tip, mărime și produs furnizat, să protejeze, să implementeze și să conducă eficace sistemele de management al calității.

Până în anul 2000, era în vigoare familia de standarde, adoptată în anul 1994, care cuprindea 4 standarde de bază: ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003 și ISO 9004; având în vedere că între acestea existau unele neconformități, ISO a revizuit familia de standarde ISO în anul 2000, a eliminat ISO 9002, ISO 9003 și ISO 9004, rămânând doar un singur standard și anume ISO 9001:2000. În prezent este în vigoare ISO 9001/2008, adoptat ulterior celui din 2004.

ISO 9001 (ISO 9001:2008) este standardul cu cea mai largă răspândire și aplicare în ceea ce privește asigurarea îndeplinirii condițiilor de calitate ale bunurilor și serviciilor pe care un furnizor le livrează clienților săi. Standardul este folosit de orice companie sau organizație, indiferent de mărimea sa și de sectorul în care activează, în orice parte a lumii.

În esență, certificarea este recunoașterea de către o terță parte a faptului că sistemul de management al calității implementat într-o organizație îndeplinește cerințele standardului respectiv.

Acest standard internațional stabilește cerințele pentru un sistem de management al calității atunci când o organizație:

- are nevoie să demonstreze capacitatea de a furniza consecvent produse care să satisfacă cerințele clientului;
- urmărește să crească satisfacția clientului prin aplicarea eficace a sistemului, inclusiv a proceselor de îmbunătățire continuă a sistemului și prin asigurarea conformității cu cerințele clientului. [3]

Organizația trebuie să stabilească, să documenteze, să implementeze și să mențină un sistem de management al calității și să îmbunătățească continuu eficacitatea acestuia în conformitate cu cerințele acestui standard internațional. Aceasta trebuie:

- a) să determine procesele necesare sistemului de management al calității și aplicarea acestora în întreaga organizație;
- b) să determine succesiunea și interacțiunea acestor procese;
- c) să determine criteriile și metodele necesare pentru a se asigura că atât operarea cât și controlul acestor procese sunt eficace;
- d) să se asigure de disponibilitatea resurselor și informațiilor necesare pentru a susține operarea și monitorizarea acestor procese;

e) să monitorizeze, să măsoare atunci când este aplicabil și să analizeze aceste procese;
f) să implementeze acțiuni necesare pentru a realiza rezultatele planificate și îmbunătățirea continuă a acestor procese. [3]

Elementele unui sistem de management al calității sunt structurate pe patru domenii:

- responsabilitatea managementului;
- managementul resurselor;
- realizarea produselor/serviciilor;
- măsurare, analiză și îmbunătățire.

S.M.C. conține: structuri organizatorice ale responsabilităților, procese și resurse, responsabilități, proceduri și dovezi ale rezultatelor. Exprimarea oficială a structurilor organizatorice este dată, de obicei, în *manualul calității*. Sistemul de management al calității trebuie să fie planificat și dezvoltat astfel încât să fie capabil să mențină un nivel consistent de control al calității. După implementarea S.M.C., organizația trebuie să evalueze următoarele aspecte:

- dacă procesele necesare sistemului de management al calității sunt definite și procedurile sunt documentate;
- dacă sunt desemnate responsabilitățile;
- dacă procesele identificate se desfășoară potrivit procedurilor documentate;
- dacă procesele sunt eficiente, astfel încât să permită obținerea rezultatelor cerute.

Unul dintre obiectivele Guvernului Republicii Moldova este reformarea serviciilor publice astfel încât mai mulți cetățeni să beneficieze de servicii calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costului. [4]

Acest obiectiv s-a aflat la baza elaborării Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 122 din 18.02.2014, și are drept scop reingineria serviciilor publice și a proceselor operaționale de prestare a acestora, asigurarea transparenței și echității în stabilirea tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, în vederea modernizării continue a serviciilor publice și extinderii accesului populației la servicii publice de calitate. [5]

Anume ținând cont de aceste obiective specifice din Planul de acțiuni al Programului menționat și orientându-se spre îmbunătățirea continuă a procesului de administrare vamală, Serviciul Vamal al Republicii Moldova s-a alăturat, în decembrie 2013, celor 80 de administrații vamale din lume și a implementat un sistem de management al calității, care are ca scop îmbunătățirea calității serviciilor oferite agenților economici, cetățenilor, precum și perfecționarea activității colaboratorilor vamali. [6]

Conform reglementărilor din legislație, obiectul principal de activitate al Serviciului Vamal îl constituie administrarea vamală, supravegherea și controlul vamal, în scopul facilitării comerțului internațional, colectării eficiente a drep- turilor de import/export, asigurării securității economice a statului, combaterii fraudelor vamale și protejării societății, aplicând uniform și imparțial legislația vamală. [7] Astfel, începând cu anul 2014, aceste activități vor fi prestate în corespundere cu standardul de calitate ISO 9001 și se vor baza pe următoarele principii:

1. Orientarea spre client. Organizația depinde de clienții săi, așa că ea trebuie să înțeleagă care sunt necesitățile curente și viitoare ale clienților, pentru a corespunde cerințelor clienților și să depășească așteptările clienților.

2. Leadership-ul. Stabilirea unei abordări unice privind scopul și direcția de dezvoltare a organizației. Managementul ar trebui să creeze și să mențină un mediu intern în care întreg personalul s-ar implica pe deplin în realizarea obiectivelor organizației.

3. Implicarea personalului. Personalul de la toate nivelurile sunt esența unei organizații și implicarea lor deplină permite utilizarea pe deplin a abilităților acestora pentru beneficiul organizației.

4. Abordare bazată pe procese. Un rezultat dorit va fi atins mai eficient atunci când activitățile și resursele utilizate sunt administrate ca un proces.

5. Abordare sistemică a managementului. Identificarea, înțelegerea și administrarea proceselor ca un sistem integru contribuie la eficiența și eficacitatea organizației în realizarea obiectivelor.

6. Proces decizional bazat pe fapte. Deciziile eficiente sunt bazate pe date și informații veridice și complete.

7. Relații reciproc avantajoase cu furnizorii. O organizație și furnizorii săi sunt interdependenți, iar relațiile bazate pe beneficii reciproc avantajoase îmbunătățesc abilitatea contribuabililor de a activa eficient.

8. Îmbunătățirea continuă. Îmbunătățirea continuă a performanței organizației per ansamblu trebuie să fie un obiectiv permanent al organizației.

Etapele de implementare a sistemului de management al calității conform clauzelor standardelor ISO 9001 în Serviciului Vamal sunt:

I. Inițierea procesului de implementarea sistemului de management al calității. În urma luării deciziei de im- plementare a S.M.C. în conformitate cu standardul ISO 9001, precum și urmare a studierii mai multor companii acre- ditate în consultanță și certificare în conformitate cu standardul ISO 9001, s-a stabilit ca procesul de certificare să fie efectuat de către Organismul de Certificare din România, membru al Rețelei Internaționale de Certificare IQNet (Inter- national Certification Network).

II. Consultanța. La această etapă au fost elaborate și prezentate politicile de calitate, s-a elaborat documentația necesară pentru manualul calității, planul de acțiuni, care a avut la bază efectuarea preauditului pentru determinarea neconcordanțelor standardului, stabilirea obiectivelor de calitate și elaborarea planului de acțiuni pentru înlăturarea neconcordanțelor. Etapa s-a încheiat cu elaborarea manualului calității, una dintre cerințele principale pentru Standardul ISO 9001:2008.

III. Instruirea persoanelor/auditori de calitate. Un rol deosebit de important în implementarea Sistemului de management al calității și menținerea acestuia îl au resursele umane. Astfel, următoarea etapă a constat din identificarea persoanelor și instruirea acestora ca auditori de calitate.

IV. Certificarea S.M.C. SV în conformitate cu standardul ISO 9001. Ulterior, după realizarea auditului în vederea certificării și analizei dosarului de certificare, Aparatului Central al Serviciului Vamal și Biroului vamal Ungheni le-au fost eliberate certificatul ISO 9001.

V. Supravegherea corespunderii cerințelor standardului ISO 9001. Ultima etapă prevede efectuarea auditului de supraveghere pentru menținerea sistemului de management al calității, cu îmbunătățirea continuă a acestuia în conformitate cu cerințele acestui standard internațional.

Beneficiile implementării sistemului:

- structurarea unui sistem pentru a atinge obiectivele organizației, în modul cel mai eficient și eficace;
- îmbunătățirea continuă a sistemului prin măsurare și evaluare;
- mecanismul va asigura ca datele să fie accesibile pentru cei care au nevoie de ele;
- stabilirea unui mecanism de comunicare clar și deschis;
- stabilirea activităților comune de dezvoltare și îmbunătățire;
- inspirarea, încurajarea și recunoașterea îmbunătățirilor și realizărilor de către furnizori;
- folosirea unei abordări coerente la nivelul întregii organizații pentru îmbunătățirea continuă a performanțelor organizației;
- utilizarea îmbunătățirii continue a serviciilor, proceselor și sistemelor ca un obiectiv principal pentru fiecare colaborator;
- stabilirea unui mecanism de monitorizare a performanțelor obținute;
- stabilirea de ținte care au la bază îmbunătățirea continuă a capacităților organizației;
- promovarea imaginii SV pe plan intern, extern și internațional;
- îmbunătățirea continuă a proceselor gestionate în cadrul SV;
- promovarea unui comportament integru și a unei culturi organizaționale bazate pe integritate;
- implementarea și îmbunătățirea continuă a unui sistem de comunicare internă și externă eficient;
- implementarea și actualizarea continuă a unui sistem de indicatori de performanță care oferă informații și date complete și credibile;
- eficientizarea colaborării cu mediul de afaceri;
- procesul decizional este bazat pe obiectivele stabilite, cunoașterea situației actuale, experiența din trecut și analiza riscurilor;
- ajustarea la standardul european în domeniul vamal Customs Blueprints.

Obținerea Certificatului ISO 9001:2008 constituie o dovadă a succesului reformelor promovate de Serviciul Vamal pe parcursul ultimilor ani și, totodată, demonstrează că serviciile prestate atât cetățenilor cât și mediului de afaceri corespund standardului internațional al managementului calității, iar Serviciul Vamal înregistrează progrese durabile, procesul de dezvoltare și îmbunătățire a eficienței și eficacității, asigurând o creștere permanentă a gradului de satisfacție a clienților săi.

Implementarea Sistemului de management al calității în Serviciul Vamal va asigura îmbunătățirea activității, în special, prin:

- transparența proceselor interne;
- proceduri unificate în toate birourile vamale;
- sporirea productivității muncii;
- motivarea personalului;
- îmbunătățirea imaginii sistemului vamal și a încrederii din partea societății și a partenerilor internaționali, ca urmare a realizării performanțelor profesionale.

La finele anului 2013, s-a desfășurat prima etapă de implementare a standardului ISO, efectuată de către Organismul de Certificare a Sistemelor de Management din România, membru al Rețelei Internaționale de Certificare IQNet. În rezultat, Aparatul Central al SV și Biroul Vamal Ungheni au obținut Certificatul de corespundere al Sistemului de Management al Calității la Standardul Internațional ISO 9001:2008, iar conform Planului de activitate al Serviciului Vamal pentru anul 2014, una din țintele care urmează a fi relizată de această instituție este Certificarea celorlalte 6 birouri vamale în conformitate cu standardul ISO 9001:2008. [8]

BIBLIOGRAFIE

1. Wikipedia, enciclopedie liberă.
2. Business Dictionary.com. Quality management system (QMS) definition.
3. Sistem de management al calității. Cerințe (SR EN ISO 9001:2008, IDT), INSM Chișinău 2011, pag. 7, 8.
4. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova, 2013-2014, pag. 4.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 122 din 18.02.2014 cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016.
6. Buletin săptămânal intern/extern al Serviciului Vamal.
7. Manualul sistemului de management al calității, Ediția 1, 2013.
8. Planul de activitate al Serviciului Vamal pentru anul 2014, aprobat conform ordinului SV nr. 23-o din 23.01.2014.

ROLUL BIROULUI COMUN DE INFORMAȚII ȘI SERVICII ÎN PRESTAREA SERVICIILOR CĂTRE POPULAȚIE, ÎN DOMENIUL ASISTENȚEI ȘI PROTECȚIEI SOCIALE

Natalia MIRON,
masterandă, Academia de Administrare Publică

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

SUMMARY

The „one window” is approaches widely applied within many countries in the European Union, the provides space for about ten providers of services who meet in a readily accessible and visibly on the premises regional administration. Those Service Providers are meeting regular, ie once weekly and provides guidance and the consultations to the local population in particular for the vulnerable groups in the areas of social protection of employment, business development, of agriculture and land property, the legal services, financial and other social services serving the vital needs of the people.

Keyword: *Joint Information the Bureau, providing services, assistance field and Social.*

Conform dispoziției Guvernului Republicii Moldova nr. 1 din 09.01.2012, publicată pe 13.01.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr 7-12, art. 43, a fost instituit Grupul de lucru în scopul coordonării implementării la scară națională a noului model de prestare a serviciilor prin intermediul Biroului Comun de Informații și Servicii (B.C.I.S.).

Prin elaborarea și promovarea proiectului hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a Biroului Comun de Informații și Servicii s-a urmărit scopul încadrării activității birourilor într-un cadru normativ care să corespundă rigorilor legislației și să reglementeze activitatea tuturor actorilor implicați. De asemenea, contribuie la realizarea prevederilor art. 19, pct. 3) al Legii cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31 mai 1990, privind coordonarea activității organelor administrației publice locale în vederea traducerii în viață a politicii de stat în domeniul asistenței sociale, ocrotirii sănătății, învățământului public, tineretului și sportului, culturii și protecției mediului ambiant. [1]

Astfel, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 661 din 30.08.2013 a fost aprobat Regulamentul-cadru privind organizarea și funcționarea Biroului Comun de Informații și Servicii, prin care s-a stabilit mecanismul unic de oferire a informațiilor și de prestare a serviciilor către populație, precum și modalitatea de recepționare a cererilor solicitanților și de acordare a serviciilor prin adresarea către prestatorii de servicii din cadrul Biroului. [2]

Conceptul se bazează pe principiul „ghișeului unic,” este o abordare aplicată pe scară largă în multe țări ale Uniunii Europene, care oferă spațiu pentru circa zece prestatori de servicii, care se întrunesc într-un loc ușor accesibil și vizibil în incinta administrației raionale. Acești prestatori se întrunesc în mod regulat, adică o dată pe săptămână și oferă îndrumare și consultații pentru populația locală, în special pentru grupurile vulnerabile în domeniile protecției sociale, ocupării forței de muncă, dezvoltării afacerilor, agriculturii și proprietății funciare, serviciilor juridice, financiare și alte servicii sociale care deservește necesitățile vitale ale oamenilor. [1]

Prin crearea Biroului Comun de Informații și Servicii nu se urmărește crearea unei instituții noi și nici angajarea personalului suplimentar, activitatea acestuia este asigurată de personalul existent din cadrul prestatorilor de servicii,

a administrației Consiliului raional și societatea civilă. Modul de prestare a diferitelor servicii într-un singur loc, inclusiv prin deplasarea prestatorilor în localitățile rurale, va favoriza categoriile de populație care din anumite motive nu se pot deplasa sau se deplasează mai rar la reședințele prestatorilor de servicii.

B.C.I.S. este un mijloc eficient pentru autoritățile locale responsabile de organizarea activității prestatorilor de servicii, fiind în același timp și un mijloc calitativ de accesare pentru beneficiari a mai multor servicii de calitate în același timp și în același loc pentru eficientizarea mecanismului de prestare a serviciilor publice către populație.

Ca rezultat final, activitatea B.C.I.S. generează o multitudine de beneficii atât pentru coordonarea activității tuturor prestatorilor, cât și pentru planificarea politicilor orientate să satisfacă necesitățile persoanelor. Printre acestea pot fi enumerate următoarele:

- creșterea accesului populației rurale la informații și servicii;
- coordonarea și cooperarea sporită dintre diferiți prestatori de servicii la nivel local;
- utilizarea eficientă a fondurilor publice ca urmare a analizei, planificării și prestării serviciilor în comun;
- costul redus pentru prestarea serviciilor la nivel de sat, prin utilizarea comună a mijlocului de transport de către prestatorii de servicii și administrația raionului;

- colaborarea sporită între autoritățile publice locale de nivelul întâi și al doilea.

De asemenea, digitalizarea serviciilor Biroului a fost inițiată în parteneriat cu UN Women și Centrul pentru Guvernană Electronică, fiind creat un sistem informațional care va permite atât înregistrarea beneficiarilor, direcționarea către alte servicii, dar și va oferi conectarea cu sistemele informaționale existente, așa ca cele ale Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă. Mai mult ca atât, acest sistem informațional va oferi posibilitate beneficiarilor să adreseze întrebări prestatorilor de servicii în regim electronic, fără a se deplasa la Birou.

Biroul Comun de Informații și Servicii prestează servicii la cele două niveluri ale administrației publice locale.

La nivelul autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, B.C.I.S. funcționează prin reunirea într-un singur loc a reprezentanților prestatorilor de servicii, cel puțin, o dată pe săptămână.

La fel, la nivelul autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, funcționează în baza solicitărilor acestora prin intermediul echipelor mobile formate din reprezentanții prestatorilor de servicii.

În calitate de coordonator al Biroului este numit un vicepreședinte al raionului sau un viceprimar al municipiului. Acesta:

- a) coordonează activitatea serviciilor publice descentralizate ale autorității administrației publice locale respective;
- b) coordonează activitatea de prestare a serviciilor orientate către autoritățile publice locale de nivelul întâi, echipele mobile.

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat coordonează activitatea serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18 decembrie 2009 „Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat”.

Programul de lucru al Biroului se stabilește de către autoritățile administrației publice locale respective de comun acord cu prestatorii de servicii, fiind plasat în incinta Biroului, precum și pe paginile electronice oficiale ale instituțiilor vizate.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea asigură informarea cetățenilor despre activitatea Birourilor prin:

- a) plasarea informației pe panourile informaționale;
- b) utilizarea presei locale;
- c) alte mijloace de informare neinterzise de lege.

Biroul activează pentru facilitarea obținerii, constatării, înregistrării și/sau anulării unor drepturi și obligații, precum:

- a) eliberarea unei informații în modul stabilit de lege;
- b) eliberarea concomitentă a mai multor informații prevăzute de lege, în colaborare cu alți prestatori de servicii;
- c) constatarea, confirmarea și/sau înregistrarea unor drepturi/obligații/fapte juridice în modul stabilit de lege;
- d) alte scopuri necesare realizării drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor. Prestatorii privați și/sau asociațiile obștești din raza unității administrativ-teritoriale pot oferi informații și presta servicii în cadrul Biroului, în baza acordurilor încheiate cu autoritatea administrației publice locale de nivelul al doilea.

Prestatorii de servicii informează solicitantul despre posibilitatea obținerii și altor informații și servicii în cadrul Biroului.

Prestatorii de servicii colaborează între ei pentru sporirea eficienței procesului de acordare concomitentă a mai multor informații și servicii unui solicitant în cadrul Biroului, în cazul solicitării acestora.

Prestatorii de servicii înregistrează fiecare beneficiar în registrul electronic, cu indicarea solicitării, soluției sau informației oferite. Înregistrarea datelor cu caracter personal va fi efectuată cu respectarea prevederilor art. 5, alin. (1) din Legea nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal și art. 8 din Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație.

Coordonatorul Biroului, în comun cu prestatorii de servicii, efectuează lunar:

- a) analiza adresărilor înaintate;

b) planificarea activității în cadrul Biroului;

c) întocmirea rapoartelor despre activitatea Biroului, transmițându-le spre examinare Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea oferă spații amenajate, adecvate activității Biroului, care corespund cerințelor sanitaro-epidemiologice și asigură vizibilitatea și transparența activității acestuia.

Biroul dispune de conexiune la Internet și este asigurat cu mijloacele necesare pentru realizarea sarcinilor specifice fiecărui prestator de servicii. În cadrul Biroului funcționează sistemul electronic de înregistrare a beneficiarilor și de monitorizare a cererilor înregistrate.

La rândul său, echipa mobilă este formată din reprezentanți ai prestatorilor de servicii din cadrul Birourilor și prestează aceleași servicii cu deplasare în localitățile rurale, la solicitarea autorităților administrației publice locale de nivel întâi.

Conceptul B.C.I.S. se bazează pe principiul „ghișeului unic,” în cadrul căruia se prestează servicii populației din localitățile urbane și rurale, inclusiv femeilor și grupurilor vulnerabile, care, din anumite motive, au acces redus la acestea.

B.C.I.S. prestează servicii în mai multe domenii, cum ar fi:

- servicii prestate în domeniul agriculturii și extensiunii rurale;
- servicii prestate în domeniul angajării în câmpul muncii;
- servicii prestate în domeniul antreprenoriatului și dezvoltării afacerilor;
- servicii prestate în domeniul cadastrului și relațiilor funciare;
- servicii prestate în domeniul asistenței și protecției sociale.

Prestarea serviciilor prin intermediul Biroului nu substituie activitatea propriu-zisă a autorității administrației publice locale prestatoare de servicii. Solicitantul poate beneficia de serviciile în cauză și direct de la structura din subordinea autorității administrației publice respective sau de la prestatorul privat/asociația obștească.

Serviciile de protecție socială sunt unele dintre cele mai dezvoltate servicii publice. La nivel raional, acestea sunt prestate de către Casa Teritorială de Asigurări Sociale, Direcțiile/Secțiile asistență socială și protecție a familiei, asistenții și lucrătorii sociali din comunități, precum și de organizații neguvernamentale. [3]

Legea cu privire la descentralizarea administrativă stipulează, că administrațiile raionale sunt responsabile pentru „administrarea unităților de asistență socială de interes raional” și pentru „dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale”. Aceste atribuții sunt realizate prin intermediul Direcțiilor/Secțiilor de asistență socială și protecție a familiei la nivel raional și prin intermediul asistenților și lucrătorilor sociali, la nivel de comunitate. [4]

Potențialii beneficiari au la dispoziție următoarele servicii de protecție și asistență socială:

Prestații sociale:

1. Pensia.
2. Ajutor de deces.
3. Indemnizațiile familiilor cu copii.
4. Alocația socială de stat.
5. Compensații nominative pentru transportul public al persoanelor cu dizabilități.
6. Compensațiile anuale pentru cheltuielile de benzină privind transportul persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor.
7. Ajutorul material unic.
8. Ajutorul social.
9. Bilete de călătorie în statele CSI pentru veterani și invalizi de război.

Serviciile:

1. Îngrijire socială la domiciliu.
2. Servicii protezare și ortopedice.
3. Servicii balneosanatoriale.
4. Servicii tutelă, curatelă și adopție.
5. Plasament în case de copii de tip familial și asistență parentală profesionistă.
6. Casa comunitară și asistența socială comunitară.
7. Cantina socială.
8. Servicii reintegrare și socializare.
9. Asistență și consiliere psihologică.
10. Servicii în cadrul centrelor și azilurilor.

Aceste servicii sunt prestate de un spectru larg de instituții publice și private:

- Casele Teritoriale de Asigurări Sociale;
- Direcțiile/Secțiile de asistență socială și protecție a familiei;
- Comisia raională pentru protecția copilului aflat în dificultate;
- casele de copii de tip familial;
- centrele de zi, de plasament, mixte, de reabilitare sociomedicală pentru copii și maturi;

- cantinele sociale;
- centrele de resurse comunitare etc.

În prezent, B.C.I.S. sunt funcționale în 16 raioane și au organizat un total de 275 de ședințe la nivel de raion și 72 de vizite ale echipelor mobile în sate, astfel oferind informații și servicii pentru circa 5400 de beneficiari, 60% din aceștia fiind femei și 82% din mediul rural. Cei mai mulți beneficiari ai prestării coordonate a serviciilor prin intermediul B.C.I.S. au solicitat servicii de asistență și protecție socială, acestea reprezentând circa 29%, fiind urmate de serviciile de ocupare a forței de muncă (15%) și serviciile de inspecție a muncii și cele ale casei teritoriale de asigurări sociale (câte 10% respectiv). Aceste servicii au acoperit circa 65% din solicitările de asistență, fiind, totodată, și cele mai populare în rândul femeilor, (aproximativ 70% dintre ele fiind prestate femeilor din mediul rural).

Este important de menționat că modelul de prestare a serviciilor prin intermediul B.C.I.S. a demonstrat deja eficiența sa, în special prin echipele mobile, așa cum unul din 5 beneficiari ai B.C.I.S. este locuitor al satului. Pentru a măsura eficiența B.C.I.S., cu suportul UN Women a fost efectuat un studiu independent de evaluare a impactului Birourilor Comune de Informații și Servicii. Rezultatele acestui studiu au arătat că B.C.I.S. generează economii financiare atât pentru bărbații și femeile din spațiul rural, cât și pentru prestatorii de servicii. Analiza cost-beneficiu care a luat în calcul economiile de timp, dar și bani pentru beneficiari generate de B.C.I.S., a demonstrat că acestea aduc un beneficiu social net de circa 67,000 lei moldovenești pentru un raion timp de un an.

Finanțarea cheltuielilor de întreținere a Biroului, altele decât cele ce țin de activitatea nemijlocită a fiecărui prestator de serviciu, sunt efectuate din mijloacele financiare transferate de la bugetul de stat, conform prevederilor legale, la bugetele autorităților administrației publice locale, precum și din alte mijloace neinterzise de lege. [5]

BIBLIOGRAFIE

1. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Notă informativă la proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a Biroului Comun de Informații și Servicii, Chișinău, 2013, pag. 1-2.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 661/30.08.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Biroului Comun de Informații și Servicii // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 191-197/763 din 06.09.2013.
3. Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor, Ghidul serviciilor prestate la nivel local, Chișinău, 2012, pag. 67-100.
4. Legea nr. 435/28.12.2006 privind descentralizarea administrativă // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
5. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Rapoartele statistice prezentate de către Direcțiile/Secțiile asistență socială și protecție a familiei, 2013.

PROBLEME ALE CONTABILIZĂRII OPERAȚIUNILOR DE LEASING ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion POPOVICI,
student, Academia de Studii Economice din Moldova

Cristina CEBOTARI,
studentă, Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

Complexity, actuality, and the multitude of issues related to the accounting of leasing require a continuous and elaborate study. Being a very important activity for many entities, it requires a conscientious and accurate involvement of the accountant. This article describes the problems that the accounting system is facing while recording the leasing operations and mentions some recommendations to streamline it. These issues continue to be particularly important for the financial system of the Republic of Moldova.

În prezent, piața bunurilor și serviciilor din Republica Moldova se dezvoltă într-un ritm alert. Fiecare entitate este nevoită să se adapteze și să țină pasul cu schimbările care au loc. În acest sens, fiecare întreprindere trebuie să aleagă cea mai oportună modalitate de finanțare a activității sale. Așadar, enumerarea problemelor cu care se confruntă agenții eco-

nomici nu mai începe cu producția, cercetarea, comercializarea sau alte activități, considerate până acum de bază, ci cu finanțarea și asigurarea capitalurilor. După cum se știe, finanțarea este de două tipuri: din surse proprii și din surse străine.

În perioada tranziției la economia de piață, businessul mic și mijlociu trebuie să găsească soluția unei probleme complexe – identificarea unei surse sigure de finanțare. Dobânzile bancare pentru întreprinderile mici și mijlocii sunt ridicate, din cauza lipsei unei asigurări suficiente, accesul este limitat, ceea ce creează dificultăți în obținerea, rambursarea și achitarea dobânzii. În aceste condiții, cea mai eficientă modalitate de atragere a unor surse de finanțare a procesului de renovare și modernizare a potențialului de producție și administrativ al businessului mic și mijlociu o prezintă leasingul.

Operațiunile de leasing prezintă o sursă importantă de finanțare și permite obținerea facilă a drepturilor de folosință asupra unor mașini, utilaje, echipamente tehnologice, a căror utilizare eficientă conduce la creșterea productivității întreprinderilor. În comparație cu variantele alternative de finanțare, procedurile de finanțare prin leasing sunt mult mai simple și solicită, din partea agentului economic, un aport inițial de lichidități mult mai redus. Întreprinderea poate direcționa, astfel, resursele financiare proprii în alte scopuri.

Leasingul prezintă operațiuni tot mai complexe și mai sofisticate în materie de înregistrări contabile având în vedere reglementările contabile internaționale și naționale aferente.

S.N.C. „Contracte de leasing” clasifică contractele de leasing în funcție de gradul de repartizare între locator și locatar a riscurilor și beneficiilor aferente deținerii activelor transmise în leasing, delimitându-le în două tipuri: financiare și operaționale. Tipul leasingului se stabilește la începutul termenului de leasing în baza condițiilor contractuale și trebuie să fie identic pentru locatar și locator. La clasificarea contractului de leasing este necesar a asigura prioritatea conținutului asupra formei, adică a lua în considerare mai curând esența economică a contractului, decât forma lui juridică.

Pentru ca contractul de leasing să fie clasificat ca financiar, el trebuie să respecte, cel puțin, una din următoarele condiții:

- la expirarea termenului de leasing dreptul de proprietate asupra activului transmis în leasing trece la proprietar;
- termenul contractului de leasing constituie, cel puțin, 75% din durata de funcționare economică a activului transmis în leasing;
- suma plăților minime de leasing constituie, cel puțin, 90% din valoarea justă a activului transmis în leasing.

În cazul în care contractul de leasing nu conține nicio condiție indicată mai sus, contractul de leasing se consideră operațional.

Conform S.N.C. 17, în cazul leasingului financiar, la locator bunurile se reflectă în Bilanțul contabil, iar locatarul reflectă transmiterea bunurilor în leasing financiar ca ieșire a acestora. Totodată, în cadrul leasingului operațional, conform aceluiași act normativ, bunul rămâne în bilanțul locatorului acesta calculându-i uzura atât în contabilitatea financiară cât și în scopuri de impozitare, iar locatarul reflectă bunul primit în leasing în conturile extrabilanțiere la valoarea prevăzută în contractul de leasing.

În cursul perioadei de gestiune pot apărea diferite consumuri sau cheltuieli aferente desfășurării activității de leasing la locator, care pot fi reflectate la conturile respective de consumuri și cheltuieli.

Dacă leasingul reprezintă activitatea de bază a întreprinderii, atunci locatorul reflectă veniturile și cheltuielile aferente desfășurării activității de leasing ca venituri și cheltuieli din vânzări, în caz contrar acestea sunt reflectate ca venituri și cheltuieli din activitatea de investiții și din activitatea financiară.

În contabilitate leasingul este tratat drept un tip specific de arendă și pot fi clasificate în rapoartele financiare ale locatorului și locatarului, conform paragrafelor 51 și 52 ale S.N.C. „Contracte de leasing.”

În procesul contabilizării operațiunilor de leasing trebuie să se țină cont și de reglementările fiscale aferente acestor operațiuni. Venitul obținut sub formă de dobândă obținut de către locator în baza unui contract de leasing financiar, conform art. 103, alin. (11) al Codului fiscal, nu este obiect impozabil cu T.V.A. În scopuri fiscale, potrivit art. 5, pct. 18 al Codului fiscal, în cazul leasingului financiar, locatarul este tratat ca proprietar al bunurilor primite în leasing, iar în cazul leasingului operațional – proprietar este locatorul. Calcularea și deducerea uzurii mijloacelor fixe care fac obiectul unui contract de leasing se efectuează de către locatar în cazul leasingului financiar și de către locator în cazul leasingului operațional. (art. 26, alin. (4) din Codul fiscal). Uzura mijloacelor fixe care fac obiectul unui contract de leasing se calculează în modul stabilit pentru categoria de proprietate la care se atribuie mijloacele fixe respective (art. 26, alin. (7c) din Codul fiscal). În cazul livrării de mărfuri și servicii în cadrul unui contract de leasing (financiar sau operațional), data livrării se consideră data specificată în contract pentru plata ratei de leasing. În cazul încasării ratei de leasing în avans, data livrării se consideră data încasării avansului (art. 108, alin. (7) din Codul fiscal).

Înregistrările operațiilor economice se efectuează în baza documentelor primare sau centralizatoare în registre contabile. Registrele se utilizează în strictă concordanță cu destinația acestora, încât să permită în orice moment identificarea și controlul operațiunilor economice efectuate. Toate datele din registrele contabile se folosesc pentru calcularea rezultatelor financiare și întocmirea rapoartelor financiare. Evidența contabilă este gestionată de contabilul-șef care este responsabil pentru organizarea contabilității la un nivel înalt, în conformitate cu normele, procedeele, principiile și metodele stipulate în politicile de contabilitate.

Investigațiile teoretice și practice realizate în domeniul organizării contabilității operațiilor de leasing au determinat formularea următoarelor **concluzii**:

1. În Republica Moldova tema cercetată este elucidată insuficient în literatura de specialitate și publicațiile științifice. Lucrările cercetătorilor noștri nu atestă o abordare complexă, orientată spre soluționarea problemelor.

2. Evidența diferențelor de curs valutar provoacă deseori dezorientare în rândul contabililor, fapt ce denaturează substanțial calitatea informațiilor contabile și afectează rezultatele financiare ale activității entităților economice.

3. În cazul contabilizării unor operațiuni de leasing aferente unui contract ce vizează o perioadă mai mare de 12 luni, contabilii întâlnesc dificultăți, iar în unele cazuri nici nu reflectă cotele veniturilor anticipate, creanțelor, cheltuielilor anticipate pe termen lung aferente perioadei de gestiune curente.

În urma analizei efectuate, autorul vine cu câteva propuneri de ameliorare și *recomandări*:

1. În literatura de specialitate contabilizarea operațiunilor de leasing financiar la locator nu descrie toate nuanțele ce pot apărea în timpul desfășurii ciclului operațiilor de leasing. Un exemplu ar fi faptul că în literatura de specialitate problema reflectării valorii de răscumpărare a activului predat în leasing financiar cât și încasării valorii acesteia are loc prin contabilizarea unei creanțe pe termen lung, iar odată cu survenirea termenelor de achitare aceasta este închisă cu încasările de la locator. Însă la începutul perioadei de leasing locatorul emite o factură cu întreaga valoare a bunului predat în leasing, iar apoi lunar – câte o factură în care indică atât dobânda de leasing, cât și valoarea ratei de răscumpărare. Astfel, s-ar obține o contabilizare dublă a valorii de răscumpărare, iar în cazul unui contract în valută ar apărea dificultăți suplimentare în contabilizare. Deseori graficele de plăți ale contractelor de leasing sunt întocmite în valută, iar decontările se efectuează în lei moldovenești, la valoarea cursului stabilit de contract, care poate fi atât cursul oficial al B.N.M. la ziua dată sau un curs special stabilit de compania de leasing. Respectiv, o dată cu contabilizarea valorii de răscumpărare, locatorul înregistrează această sumă ca o majorare concomitentă a creanțelor pe termen lung și a veniturilor anticipate curente. Cota-parte a creanțelor pentru perioada de gestiune este reflectată prin trecerea acestei cote-părți din creanțe pe termen lung la creanțe pe termen scurt. Același lucru se efectuează cu veniturile și cheltuielile, cota-parte a acestora aferente perioadei de gestiune se trec de la anticipate pe termen lung la anticipate pe termen scurt. La survenirea termenului de achitare a ratei de răscumpărare are loc decontarea la venituri a mărimii ratei de răscumpărare prin micșorarea veniturilor anticipate curente și majorarea veniturilor din vânzări. Aceasta se efectuează lunar, iar suma spre decontare este determinată în baza graficului de plăți. Odată cu survenirea acestui termen, locatorul emite o factură, în care indică mărimea ratei de răscumpărare și a dobânzii de leasing conform graficului de plăți evaluate în lei la cursul stabilit de locator, iar în caz de întârziere a plăților, calculează și dobânda pentru întârziere, prevederi ce derivă din contractul de leasing încheiat. Suma ratei de răscumpărare în lei indicată în factură, în cazul unui contract de leasing în valută, diferă de suma trecută în cont la creanțe pe termen scurt din cauza că cursurile la momentul întocmirii graficului de plăți și emiterii facturilor diferă. Ca consecință nu se vor putea închide la sfârșitul perioadei de gestiune conturile de creanțe dacă nu se va mai utiliza un cont intermediar pentru contabilizarea acestei operații, și anume un cont de creanțe calculate pe termen scurt, care să permită trecerea în contul acestuia a sumei indicate în factură pentru ca, ulterior, aceasta să fie închisă cu cota aferentă a creanțelor pe termen scurt din graficul de plăți și venituri sau cheltuieli din diferențele de curs valutar. Această metodă evită contabilizarea dublă a unor elemente contabile, fapt care ar denatura rezultatele din rapoartele financiare și nu ar putea oferi o imagine clară asupra tranzacțiilor aferente contractului de leasing, unde să fie clar evidențiate cotele creanțelor pe termen lung și scurt la momentul raportării și diferențiate veniturile și cheltuielile activității operaționale de cele neoperaționale și anume rezultate din diferențele de curs.

2. Referitor la diferențele de curs, literatura de specialitate propune calcularea acestora după fiecare operație care are ca consecință apariția acestora. Însă contabilizarea acestor fluctuații de curs după fiecare operație are ca urmare mărirea artificială a rulajelor în conturile de venituri și cheltuieli aferente diferențelor de curs. Totodată, nereflectarea acestora ar determina ca sumele înregistrate în contabilitate să fie nesemnificative și neactuale. Astfel, ar fi oportun ca aceste diferențe să fie contabilizate lunar, trimestrial sau chiar anual.

3. Unele programe informatice de gestiune a contabilității entității la sfârșitul lunii închid automat conturile de creanțe pe termen scurt cu contul de avansuri primite în cazul în care pe parcursul lunii au fost facturate anumite tranșe din contract, dar au fost achitate tranșe mai mari. Acest lucru mărește artificial rulajele contului de creanță și denaturează concluziile care pot fi trase din studierea acestor valori. Bunăoară, dacă operațiunile aferente acestor operații se vor înregistra manual, iar soldurile negative vor fi lăsate până la sfârșitul perioadei de gestiune, pe parcursul acesteia vom avea o imagine fidelă asupra creanțelor și decontărilor aferente acestora în timp real. La conturile extrabilanțiere se va contabiliza valoarea contractului, rulajul debitor al contului de creanță pe termen scurt ar reprezenta sumele facturate, iar rulajul creditor – sumele achitate.

Complexitatea, actualitatea și multitudinea de probleme ce țin de contabilizarea operațiunilor de leasing solicită un studiu continuu și aprofundat. Fiind o activitate deosebit de importantă pentru multe entități, ea necesită și implicarea conștiințioasă și corectă a contabilului. Problemele evidenței operațiunilor de leasing rămân a fi de primă importanță pentru sistemul legislativ și financiar al Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Standardul Național de Contabilitate (S.N.C.) 16 „Contabilitatea activelor materiale pe termen lung,” redacția aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr. 32 din 03.03.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27-28 din 09.03.2000.
2. Noul Standard Național de Contabilitate „Contracte de leasing,” cu aplicare obligatorie din 01.01.2015 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 233-237 din 22 octombrie 2013.
3. Codul Fiscal și legile pentru punerea în aplicare a titlurilor acestuia // „Contabilitate și audit,” 2014, nr. 1.
4. Nedeița A. Corespondența conturilor contabile conform prevederilor S.N.C. și Codului fiscal. Chișinău: „Contabilitate și audit” (Combinatul Poligrafic), 2007, 640 p.
5. Nedeița A. și alții. Contabilitate financiară. Chișinău: ACAP, 2003, 640 p.
6. Proiectul BIZPRO. Leasing în Moldova.

ASPECTE PROBLEMATICE PRIVIND EVIDENȚA OPERAȚIUNILOR DE IMPORT

Cristina CEBOTARI,
studentă, Academia de Studii Economice din Moldova

Ion POPOVICI,
student, Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

In the context of economic globalization, the role of foreign trade is increasing significantly and with it the importance of an accurate financial and accounting record. In this study are reported several problems, such as shortage of information in spciality literature, the imperfection and ambiguity of the legislation, the financial impediments created by compulsory advanced payment of import taxes. Additionally, the author mentions a few recommendations to streamline the existing recording system of imports.

În contextul globalizării economiei și a relațiilor economice internaționale sporește semnificativ importanța activității comerciale externe, atât pentru țară, per ansamblu, cât și pentru fiecare entitate economică, în particular.

Fiind o țară cu economie în tranziție, Republica Moldova este, în mare măsură, dependentă de relațiile economice internaționale. În aceste condiții, la ora actuală, se manifestă o permanentă extindere a cooperării economice internaționale.

Relațiile economice internaționale nu mai sunt tratate ca o activitate adiacentă sau secundară a entităților și nici nu mai pot fi privite doar prin prisma rentabilității operațiilor de export și de import. Dimpotrivă, acestea pot fi caracterizate ca un factor calitativ al creșterii economice, al dezvoltării și progresului țării.

Integrarea Republicii Moldova în economia mondială, dezvoltarea intensă a relațiilor de piață, precum și necesitatea atragerii investițiilor străine în economia țării plasează în prim-plan o serie de probleme ce țin de fundamentarea și perfecționarea metodologiei contabile, inclusiv raportarea activității financiare în entitățile care practică importul.

Pentru a elucida esența juridică și fiscal-contabilă a acestui proces, se pornește de la definițiile propuse de legislația Republicii Moldova.

Conform Legii reglementării de stat a activității comerciale externe nr. 1031 din 08.06.2000, *importul* reprezintă operațiunile comerciale prin care în Republica Moldova se introduc mărfuri (produse), lucrări, servicii, precum și rezultate ale activității intelectuale (obiecte ale proprietății intelectuale). Actul importului se fixează în timpul trecerii mărfurilor (produselor), lucrărilor, serviciilor, precum și a rezultatelor activității intelectuale (obiectelor proprietății intelectuale), peste frontiera vamală pe teritoriul Republicii Moldova.

Conform art. 31 din Codul Vamal, *importul* este un regim vamal prin care mărfurile introduse pe teritoriul vamal beneficiază de statutul de mărfuri puse în liberă circulație numai după ce sunt plătite drepturile de import și sunt aplicate măsurile de politică economică.

Importul de mărfuri și cel de servicii sunt strâns legate între ele. Fluxurile de import de mărfuri sunt complementate cu servicii sau prestații internaționale de servicii cu caracter nematerial.

La livrările de mărfuri peste hotare se prestează tot mai multe servicii, începând cu analiza piețelor și încheind cu transportarea mărfurilor.

Înainte de a reflecta în contabilitate operațiunea de import, trebuie să fie stabiliți toți participanții. În funcție de numărul și rolul acestora, importul poate fi *direct* (contractul de vânzare-cumpărare este încheiat între cumpărătorul din Republica Moldova și vânzătorul străin) sau *prin intermediar* (intermediarul se obliga față de importator să acționeze în calitate de mijlocitor la încheierea unui sau mai multor contracte între acesta și vânzătorul străin).

Deosebirea care stă la baza acestor tipuri de import este modul de transmitere importatorului a dreptului de proprietate asupra bunurilor și de efectuare a decontărilor cu furnizorii străini, ceea ce determină și o contabilizare diferită.

De asemenea, în efectuarea operațiunilor de import pot să participe organizațiile de transport (auto, feroviar, aerian), companiile de asigurare, firmele care acordă încăperile special amenajate pentru depozitarea mărfurilor. Colaborarea cu acestea necesită încheierea contractelor respective, iar pentru serviciile acordate este necesar să se organizeze evidența contabilă a decontărilor.

Înainte de a efectua afacerea cu partenerii internaționali, agentul economic trebuie să dețină anumite informații despre partener, avantajele și dezavantajele afacerii. Această informație poate fi recepționată din diferite surse, inclusiv de la Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova, paginile web, din publicații etc.

Fiecare entitate importatoare parcurge un șir de etape consecutive din momentul demarării până la finalizarea operațiunii de import (de bunuri îndeosebi). Aceste etape sunt prezentate de autor în *Figura 1*.

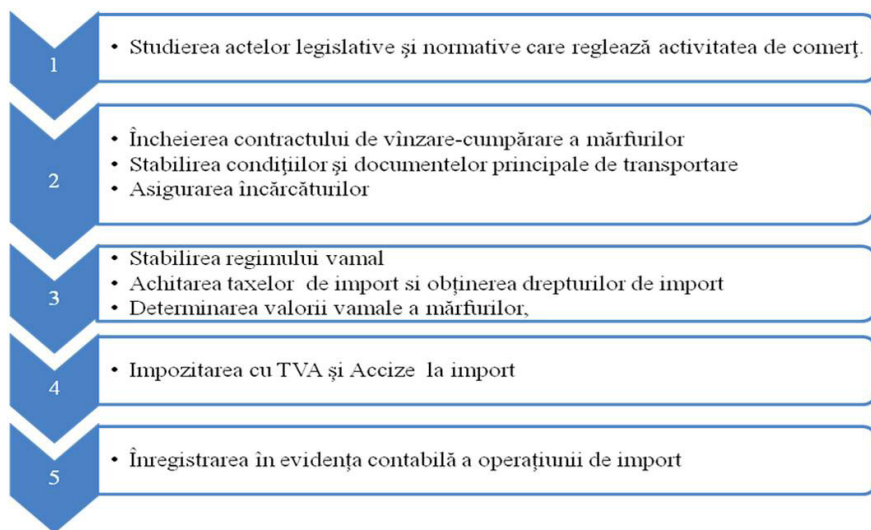


Figura 1. Etapele de desfășurare a operațiunii de import.

Sursa. Elaborată de autor.

În literatura de specialitate autohtonă, deși există o varietate de publicații la tema respectivă, se va menționa că acestea elucidează, mai degrabă, situații particulare de contabilizare a operațiunilor de import și se simte lipsa unei cercetări consolidate și complexe. Așadar, se sesizează necesitatea extinderii cercetărilor teoretico-practice din cauza gradului insuficient al abordării problematicei contabilității operațiunilor de import. Deși se fac pași importanți în această direcție, acest scop va fi atins atunci când lucrările cercetătorilor noștri vor căpăta un caracter multilateral, orientat spre soluționarea problemelor.

Spre regret, în setul de Standarde Naționale de Contabilitate nu există un act dedicat totalmente acestei operațiuni. Însă diverse aspecte ale acesteia pot fi desprinse dintr-un șir de acte normative. Astfel, modul de contabilizare a operațiunilor aferente importului de bunuri este reglementat prin prevederile:

- SNC 2. „Stocurile de mărfuri și materiale;”
- SNC 16. „Contabilitatea activelor materiale pe termen lung;”
- SNC 21. „Efectele variațiilor cursurilor valutare;”
- SNC 5. „Prezentarea rapoartelor financiare;”
- SNC 7. „Raportul privind fluxul mijloacelor bănești” etc.

Totodată, fiecare agent economic, care devine participant al relațiilor economice externe, trebuie să studieze în mod obligatoriu sistemul de reglare normativă a operațiunilor de comerț exterior în Republica Moldova. Acest sistem cuprinde: **Legea privind bazele activității economice externe în Republica Moldova** nr. 849 din 03.01.1992; **Legea reglementării de stat a activității comerciale externe** nr. 1031 din 08.06.2000; **Codul vamal**; **Legea cu privire la tariful vamal** nr. 1380 din 20.11.1997; **Codul fiscal, Titlul III „Taxa pe valoare adăugată”** și **Titlul IV „Accizele”** etc. Aceste legi (și nu numai) reprezintă niște piloni pentru oricare participant al operațiunii de import.

Cadrul normativ al Republicii Moldova poate fi caracterizat pe unele porțiuni ale sale drept imperfect și incomplet. Unele prevederi legislative pot fi interpretate ambiguu. Aspectele legate de recunoașterea și evaluarea obiectului operațiunii de comerț exterior sunt reglementate insuficient sub aspect normativ. În calitate de criteriu al recunoașterii bunurilor în contabilitate se consideră momentul transmiterii dreptului de proprietate asupra bunurilor. Însă în cazul importului de servicii, atât acest moment, cât și locul prestării serviciului devine mai greu de determinat. Așadar, devin indispensabile acțiunile de perfecționare a cadrului legal și elaborarea unui standard de contabilitate dedicat comerțului exterior.

O altă problemă legată de evidența contabilă vizează planul de conturi. Cel aplicat actualmente în Republica Moldova nu prevede conturi distincte pentru evidența mărfurilor și datorii care provin din import. Există doar subconturi destinate acestor scopuri. Acest aspect necesită îmbunătățiri pentru a fi în concordanță cu practica mondială. Actualmente, drepturile vamale achitate până la acordarea liberului de vamă se reflectă în contabilitate la conturile 229 „Alte creanțe pe termen scurt” și 539 „Alte datorii pe termen scurt”. Pentru identificarea decontărilor cu organele vamale se propune deschiderea subconturilor 2295 „Creanțe privind drepturile vamale achitate” și 5395 „Datorii privind drepturile vamale”.

Totodată, ar fi binevenită utilizarea unui cont intermediar pentru acumularea costurilor și cheltuielilor aferente bunurilor și serviciilor importate, care ar funcționa similar conturilor de calculație pentru a ajuta la determinarea exactă a valorii de intrare a acestora.

De asemenea, elaborarea de către entitate a unor documente interne care ar facilita recunoașterea și evaluarea bunurilor importate ar contribui la reflectarea mai exactă și reală în evidența contabilă a acestora.

Un alt moment negativ ține de politicile de contabilitate elaborate în entitățile care practică importul, au un caracter mai mult formal și nu asigură organizarea contabilității la nivelul necesar. Deci pentru a îmbunătăți acest aspect, se propune elaborarea de către entitățile importatoare a unor politici de contabilitate care ar prevedea o evidență corectă din punct de vedere metodologic a operațiunilor de import, de decontare cu furnizorii străini și organele vamale.

O problemă actuală aferentă operațiunilor de import este achitarea în avans la vamă a sumelor T.V.A. pentru devomarea bunurilor. Această prevedere creează anumite dificultăți antreprenorilor care sunt obligați să achite sumele T.V.A. aferente bunurilor importate. Un caz aparte l-ar reprezenta întreprinderile mici și mijlocii sau cele care au o perioadă scurtă de activitate. Chiar dacă importatorii beneficiază de o vacanță de plată de la vânzător pentru achitarea datoriei, prin asigurarea acestuia că prin amortizarea utilajului dat sau vânzarea mărfurilor respective ei își vor putea satisface obligațiunile, pentru a putea utiliza și devoma bunul, aceștia trebuie să achite T.V.A.-ul aferent. Această măsură frânează dezvoltarea economiei în Republica Moldova și creează bariere suplimentare pentru afacerile aflate la început de cale. O soluție ar fi achitarea T.V.A.-ului la import în termenele generale stabilite de Codul Fiscal, și anume – până la sfârșitul lunii viitoare în care a fost efectuată tranzacția. Totodată, Republica Moldova fiind o țară agrar-industrială, dar neavând un sector care s-ar ocupa de producerea mijloacelor tehnice agricole calitative, agricultorii sunt obligați să importe aceste mijloace tehnice. Un pas important a fost realizat în anul 2014 prin adăugarea alineatului 28 la art. 103 al Codului Fiscal, care prevede scutirea tractoarelor de la anumite poziții tarifare de T.V.A. la import.

O altă nuanță a operațiunilor de import este obligativitatea utilizării serviciilor brokerilor vamali la completarea declarației vamale. Această prevedere conduce la tergiversarea procurării producției de import. Este evident faptul că nu orice agent economic ar fi capabil de întocmirea acestei declarații, iar probabilitatea comiterii erorilor de către agenți la completarea declarației ar spori, acest fapt conducând la o târâganare suplimentară. Accelerarea acestei proceduri ar putea fi obținută prin eliminarea acestei obligativități, utilizarea serviciilor brokerilor vamali fiind facultativă. Modificarea dată ar spori viteza de efectuare a procedurilor de import, ar reduce numărul de subiecți implicați și ar permite economisirea unor disponibilităților bănești de către agentul economic.

Un impediment în desfășurarea operațiunilor de import îl constituie complexitatea ordinului Serviciului Vamal al Republicii Moldova nr. 189 „Privind calcularea și perceperea taxei pentru proceduri vamale.” Deseori, contabilii nu pot percepe, cum au fost determinate sumele aferente procedurilor vamale în formularul nr. PV-1, fapt care conduce la dificultăți în contabilizarea acestor sume.

Evidența diferențelor de curs valutar deseori provoacă dezorientarea în rândul contabililor fapt ce denaturează substanțial calitatea informațiilor contabile și afectează rezultatele financiare ale activității entităților economice.

În urma studiilor mai aprofundate a tematicii abordate în acest articol, a fost sesizat un șir de lacune în acest domeniu. În Republica Moldova tema cercetată este insuficient elucidată în literatura de specialitate, publicațiile autohtone conțin abordări orientate preponderent la fiscalitate. Lucrările cercetătorilor noștri nu atestă o abordare complexă, orientată spre soluționarea problemelor. Cadrul normativ al Republicii Moldova poate fi caracterizat pe unele segmente ale sale drept imperfect și ambiguu. Așadar, se cer anumite acțiuni de perfecționare a cadrului normativ și elaborarea unui standard de contabilitate dedicat comerțului exterior. La acest capitol se atribuie, de asemenea, impedimentele de ordin financiar create de obligativitatea achitării în avans a drepturilor de import, care deseori devine dificilă pentru întreprinderile mici și mijlocii. Pe de altă parte, un neajuns îl constituie necorespondența planului de conturi aplicat actualmente în Republica Moldova cu cele aplicate peste hotare, pentru că nu sunt prevăzute conturi distincte pentru

evidența mărfurilor și datoriilor ce provin din import. Totodată, ar fi binevenită utilizarea unui cont intermediar pentru acumularea costurilor și cheltuielilor aferente bunurilor și serviciilor importate, care ar funcționa similar conturilor de calculație pentru a ajuta la determinarea exactă a valorii de intrare a acestora.

Așadar, complexitatea, actualitatea și multitudinea de probleme în domeniul evidenței operațiunilor de import solicită un studiu continuu și aprofundat. Fiind o activitate deosebit de importantă pentru multe entități, ea necesită o implicare conștientă și corectă a contabilului. Problemele evidenței operațiunilor de import rămân a fi de primă importanță pentru sistemul legislativ și financiar al Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul vamal al Republicii Moldova nr.1149-XIV din 20 iulie 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-162 din 23 decembrie 2000.
2. Legea reglementării de stat a activității comerciale externe nr. 1031-XIV din 08.06.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 119-120 din 21.09.2000.
3. Codul Fiscal și legile pentru punerea în aplicare a titlurilor acestuia. În: „Contabilitate și audit,” 2014, nr. 1.3.
4. Ordinul Serviciului Vamal al Republicii Moldova nr. 189 „Privind calcularea și perceperea taxei pentru proceduri vamale.”
5. Bajorean E., Melnic G., Țugulschi I., Bugan C. Contabilitate în comerț. Chișinău: Academia de Studii Economice din Moldova, 2013.
6. Bucur V., Țurcanu V., Graur A. Contabilitatea impozitelor. Chișinău: Academia de Studii Economice din Moldova, 2005
7. Fulga V. Aspecte de perfecționare a contabilității importului de bunuri. În: Analele Științifice ale Universității Cooperatist-Comerciale din Moldova, Chișinău, 2010, p. 78-88.
8. Nedeița A. și alții. Contabilitate financiară. Chișinău: ACAP, 2003, 640 p.

EFICIENTIZAREA METODELOR DE MOTIVARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Natalia HARTI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Svetlana COJOCARU,
*doctor în economie, conferențiar universitar,
șef Catedră economie și management public,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Motivation of human resources in the public system are of particular interest for both theorists and practitioners, due to the peculiarities of public organizations vis-a-vis private.

Contemporary society known a permanent process of diversification of public sector tasks, tasks involving significant changes in the structure and activity of public institutions. Such changes occur and should occur at all levels of public administration organization, including the motivation of human resources, people representing motor system any attempt to reform the public service.

Conceptul de motivație a resurselor umane se impune în managementul organizațiilor ca urmare a conștientizării că ceea ce determină resursele umane să fie performante este cointerесarea lor în realizarea obiectivelor organizaționale.

Identificarea celor mai eficace modalități de motivare a angajaților, ca parte esențială a managementului resurselor umane, reprezintă o provocare permanentă a managerilor, indiferent de sector. Cu atât mai mult, motivarea resurselor umane în sistemul public prezintă un interes deosebit atât pentru teoreticieni, cât și pentru practicieni, având în vedere particularitățile unei organizații publice vis-a-vis de cea privată.

Necesitatea înțelegerii implicațiilor motivării resurselor umane în administrația publică este cu atât mai importantă

cu cât nesocotirea acestora poate avea efect atât pe termen scurt, cât și pe termen lung - pe termen scurt ar putea conduce la o performanță scăzută a angajaților, iar pe termen lung - la o denaturare a eticii sectorului public.

Societatea contemporană cunoaște un permanent proces de diversificare a sarcinilor sectorului public, sarcini care implică schimbări semnificative în structura și activitatea instituțiilor publice. Astfel de transformări au loc și trebuie să se producă pe toate palierele organizării administrației publice, inclusiv în ceea ce privește motivarea resurselor umane, oamenii sistemului reprezentând motorul oricărui demers de reformare a serviciului public.

Marele risc în dezvoltarea politicilor în sectorul public, inclusiv politicile de resurse umane, este acela de a trata sectorul public ca pe o companie privată, pentru că o astfel de măsură nu reușește să identifice motivele specifice sectorului public, modul în care o birocratie operează și stadiul valorilor sociale și democratice. Tocmai de aceea identificarea elementelor care constituie motivația în serviciul public constituie un demers esențial al reformei administrației publice.

Managerii trebuie să-și motiveze angajații, insuflându-le angajament și dorință de acțiune și încurajându-le creativitatea; trebuie să utilizeze experiența, energia și aptitudinile angajaților și să creeze echipe pentru a rezolva probleme, pentru a identifica oportunități și pentru a da sens informațiilor disponibile.

Pentru înțelegerea conținutului motivației este necesară o analiză a principalelor structuri motivaționale: [1]

1. **Nevoile** sunt structuri motivaționale fundamentale ale personalității, reflectând echilibrul dintre componenta biologică și cea psihică a individului, în raport cu mediul extern. În funcție de geneza și conținutul lor, nevoile pot fi *primare* (înnăscute, cu rol de asigurare a integrității fizice a organismului) și *secundare* (formate în decursul vieții, cu rol de asigurare a integrității psihice și sociale a individului).

2. **Motivele**, ca structuri motivaționale, reprezintă reactualizări și transpuneri în plan subiectiv ale stărilor de necesitate. De exemplu, când individul are deficit de substanțe nutritive în organism (ii este foame) și se va orienta spre înălturarea lui, trebuința s-a transformat în motiv. Nu toate motivele sunt însă conștiente. Există unele motive inconștiente, al căror substrat nu este clar delimitat, dar care îndeplinesc un rol important în activitatea oamenilor.

3. **Interesele** reprezintă orientări selective, relativ stabilite și active spre anumite domenii de activitate. Orientările globale, nediferențiate, facultative nu pot fi considerate interese, ci, cel mult, un început de cristalizare a acestora. De exemplu, dacă individul începe mai multe activități și nu finalizează corespunzător niciuna dintre ele, înseamnă că nu și-a format încă interesele.

4. **Convingerile** reprezintă idei adânc implantate în structura personalității, puternic trăite afectiv, care împing, impulsionează spre acțiune. Nu orice idee este o convingere, ci doar aceea care reprezintă pentru individ o valoare, o certitudine subiectivă, care îl ajută să stabilească ceea ce este valabil, optim necesar, să distingă între bine și rău, frumos și urât, adevăr și minciună.

Alături de structurile motivaționale prezentate, mai pot fi amintite idealurile și concepția despre lume, ambele reflectând și formându-se atât pe baza experiențelor proprii, cât și a experienței semenilor și fiind influențate de cultură și educație. Între ele există o strânsă interdependență, împreună constituind un complex motivațional foarte important.

În experiența internațională sunt utilizate mai multe metode de motivare a funcționarilor publici care pot fi utilizate și în administrația publică din Republica Moldova, după cum urmează:

1. **Delegarea deciziilor.** Heller [2] arată în lucrarea sa „Managing People, Essential Managers” că managerul trebuie să permită angajaților să ia decizii pe care le pot realiza la fel de bine ca și managerul: „Împingând procesul de luare a deciziei spre un nivel mai mic, se reduce presiunea pe managerii de top. Acest aspect motivează nivelurile mai joase de management pentru că echivalează cu un vot de încredere”. Se consideră, de asemenea, că decizia luată cât mai aproape de locul de realizare a ei în practică este mult mai probabil să fie corectă.

În același timp, Heller explică faptul că principalele motive pentru a reține decizia care ar putea fi delegată unui nivel mai jos sunt unele greșite: managerii vor să țină la ei puterea de a lua deciziile sau nu au încredere în pozițiile inferioare că vor putea lua deciziile corecte, dacă le-ar fi delegată o asemenea competență. Dar acest lucru aduce în discuție modul în care selectarea și numirea personalului are loc în organizație. Managerul trebuie să păstreze doar deciziile care se pot lua numai la nivelul poziției sale și chiar în aceste cazuri trebuie să ia în calcul sugestiile valoroase primite din partea altor colegi sau subordonați.

2. **Remunerarea efice** - plata pe baza rezultatelor. Felul în care plătim angajații are un rol esențial în managementul acestor resurse. Heller Robert [3] demonstrează în lucrarea sa „Managing People, Essential Managers” că banii nu sunt singurul factor motivator al oamenilor, dar remunerarea scăzută îi demotivează considerabil. Întrebarea esențială pe care și-o pune producătorul/comerciantul atunci când fixează prețul bunurilor pe care le vinde - „Cât de mult este dispusă piața să plătească pentru produsul respectiv?” - este valabilă și în cazul remunerării. Managerul trebuie să se întrebe ce nivel salarial va atrage, menține și motiva oameni de calitate dorită.

Cea mai simplă formă de plată pe baza rezultatelor este atunci când angajatul primește o sumă fixă pentru fiecare „unitate produsă”. Heller Robert [3] consideră că din punct de vedere teoretic, această modalitate de remunerare este cel mai bun stimulente de a-și maximaliza rezultatele.

3. **Optimizarea beneficiilor.** Heller [2] consideră că importanța beneficiilor în natură a scăzut, de vreme ce tot mai

multe țări decid să le impoziteze. Cu toate acestea, schemele de pensionare eficiente au devenit mai atractive pe măsură ce sistemele de pensii deținute de stat nu au cedat. Același lucru se poate spune și cu privire la asigurările medicale, ideea că firma angajatoare are grijă de angajați atunci când sunt bolnavi sau bătrâni reprezintă încă stimulente foarte puternice.

Optimizarea beneficiilor ne poate conduce spre optimul motivațional, înțeles ca o intensitate a motivației care să permită obținerea unor performanțe înalte sau, cel puțin, a celor scontate după cum arată prof. Emilian Radu care îi citează pe Yerkes și Dodson. [3]

4. Crearea parteneriatelor. Când angajații simt că între succesul personal și cel al organizației există o legătură, ei vor fi mai motivați să lucreze și pentru binele celorlalți. Managerul trebuie să valorifice opiniile angajaților ca pe niște parteneri ai instituției.

Angajații parteneri. Heller [2] arată că atunci când este posibil, managerul trebuie să implice echipa în procesul de luare a deciziei și de rezolvare a problemelor pentru a intensifica sentimentele de implicare și echitate.

Utilizarea sugestiilor valoroase ale angajaților. Heller [2] consideră că introducerea unor modalități prin care angajații să facă sugestii cu privire la evoluția organizației este o modalitate practică de a face angajații să se simtă parte a procesului decizional. De cele mai multe ori, angajații au cunoștințe detaliate despre modul în care operează organizația și pot avea idei valoroase cu privire la dezvoltarea viitoare a activităților.

5. Motivarea echipelor. Barry Silverstein [4] consideră că „motivarea echipelor începe cu motivarea indivizilor” și, chiar dacă este frumos să credem că angajaților le place să lucreze în echipe, ei sunt în realitate motivați de interese personale. Astfel, Silverstein consideră relevantă în determinarea comportamentului angajatului, motivarea extrinsecă, acesta așteptând o răsplătă personală și directă pentru munca efectuată, dar nu exclude în totalitate intrinsecă, diferențiind motivația individuală de cea a echipei: „Fiecare membru al echipei dorește să fie considerat important.”

6. Utilizarea feedback-ului. Managerii buni practică ascultarea activă. Aceasta, arată Silverstein, se concentrează pe persoana care vorbește și arată că managerul înțelege ceea ce i se comunică. Ascultarea activă poate include gesturi nonverbale, înclinarea capului, zâmbetul sau replicile verbale. Ascultătorii activi procesează ce spun alții, parafrazează și replică vorbitorului astfel încât să se asigure că mesajul a fost bine înțeles. Această poziție cere o anumită detașare pentru că rolul managerului este acela de a demonstra înțelegere chiar și atunci când nu este de acord cu afirmațiile vorbitorului. Ascultarea activă pune managerul într-o poziție mai bună pentru a oferi feedback oamenilor pe care îi conduce. Feedback-ul pozitiv este, desigur, bine primit de către angajați, însă, câteodată, feedback-ul negativ poate să conducă la îmbunătățiri semnificative a performanței și comportamentului.

7. Conducerea prin vremuri în schimbare. Schimbarea este considerată singura constantă într-o organizație. Schimbările pot fi dăunătoare și demoralizatoare sau pot permite energiilor pozitive să dinamizeze organizația. Managerul eficient este foarte preocupat de modul în care schimbarea este percepută. Silverstein [4] consideră că dacă liderul va reuși să identifice acea modalitate prin care să comunice și să impună în organizație nevoia de schimbare, atunci aceasta poate avea un rol pozitiv. Obstacolul cel mai semnificativ pe care îl întâlnește liderul este așa-zisul „status quo”. Cei mai mulți oameni sunt obișnuiți cu rutina. Este mai confortabil să știi cum trebuie făcute lucrurile și la ce să te aștepți. Există un anumit control al situației. Schimbarea însă elimină status quo-ul, poate introduce reguli noi, procese noi, un nou șef, chiar și disponibilizări.

Managerul este responsabil pentru acceptarea schimbării în echipă. Reacția imediată la schimbare, arată Silverstein, este aceea de rezistență sau frică, ea reprezentând o potențială pierdere a controlului. Managerii recunosc că aceasta este o reacție comună atunci când vine vorba de schimbare. Prin concentrarea asupra inevitabilității schimbării, liderii întorc această energie negativă într-una pozitivă. Ei se adresează angajaților arătându-le avantajele tangibile ale schimbării. Ei încurajează întrebările legate de acest aspect și le răspund cu sinceritate, dar într-un mod pozitiv.

8. Recrutarea corectă a funcționarilor publici care simplifică efortul pentru motivare – analiză. Am observat că adepții teoriei motivației în serviciul public identifică o serie de elemente specifice angajaților în funcția publică, elemente care se presupun a fi definitorii în conturarea motivației acestora de a acționa.

La o analiză atentă a modului în care se realizează recrutarea „funcționarilor publici” putem observa o serie de aspecte care au impact semnificativ asupra procesului de motivare a angajaților și performanței organizaționale. Sistemul de recrutare a funcționarilor publici, deși din punct de vedere normativ este unul care răspunde unor imperative de performanță, coerență și transparență, în practică, din cauza unui complex de factori (politici, social-economici, dar și culturali), a fost denaturat, astfel că îndeplinirea imperativelor legale în recrutarea funcționarilor publici este doar o formalitate.

Cerințele normative legate de performanța candidatului pentru funcția publică (testarea acestuia) au devenit doar elemente care sunt bifate de instituțiile care angajează funcționari. Astfel, denaturând sensul firesc al procedurii de recrutare, organizațiile publice angajează personal care nu corespunde din punct de vedere calitativ nevoilor posturilor în care sunt angajați, iar din punctul de vedere al eticii sectorului public motivația în serviciul public este îndoielnică. În acest context, se pune întrebarea dacă o orientare mai mare asupra modelelor manageriale din sectorul privat este soluția potrivită. Abordarea modelelor private ar putea lăsa fiecărei instituții libertatea de a-și stabili singură cerințele

obligatorii pentru recrutarea personalului. În acest context, o aplicare automată a experienței din sectorul privat nu doar că nu ar aduce rezultate pozitive, dar ar putea contribui la o agravare a calității resursei umane în serviciul public.

Soluțiile care ar putea funcționa trebuie să țină cont de imperativele de performanță ale candidatului pentru un post în sectorul privat, dar trebuie adaptate la specificul serviciului public.

Astfel, soluția pe care o propunem este un sistem dual cu o recrutare preliminară la nivel național (asemănătoare sistemului folosit în instituțiile Uniunii Europene), recrutare preliminară care ar asigura un nivel standard minimal de calitate a funcționarului public la nivel național și cu o recrutare ulterioară la nivelul fiecărei instituții angajatoare, recrutare care se va axa pe particularitățile postului și fiecărei instituții în parte.

Recrutarea preliminară la nivel național se poate realiza într-un centru unic, în parteneriat cu structuri academice și ale organizațiilor neguvernamentale astfel încât intrarea în corpul funcției publice să se facă în mod transparent (fără cea mai mică posibilitate de influență politică) și respectând unele cerințe minimale standard, legate de cunoștințele și abilitățile angajatului (cunoștințe obligatorii legate de sistemul administrativ românesc și sistemele europene, abilități de comunicare, inclusiv într-o limbă străină, abilități de folosire a mijloacelor tehnice moderne etc.). Candidații admiși în urma unei astfel de proceduri vor constitui corpul de rezervă al funcției publice din care instituțiile angajatoare au posibilitatea să recruteze personal.

Recrutarea ulterioară la nivelul fiecărei instituții se va realiza doar din corpul de rezervă al funcției publice, instituțiile angajatoare urmând a selecta angajații care corespund și profilului necesar. Recrutarea propriu-zisă se poate realiza astfel pe baza unui interviu tehnic la nivelul instituției angajatoare.

Un astfel de model ar asigura, pe de o parte, o siguranță cu privire la accesul în corpul de rezervă al funcției publice care se va realiza exclusiv pe baza competenței candidatului, iar pe de altă parte, ar permite instituției angajatoare recrutarea din corpul de rezervă a celui candidat care corespunde cel mai bine nevoilor specifice postului.

O provocare pe care o ridică un astfel de sistem este aceea că, dată fiind rigurozitatea admiterii în corpul de rezervă al funcției publice, este necesar un sistem de salarizare adecvat, care să permită atragerea unui număr semnificativ de candidați bine pregătiți.

Metode de motivare nefinanciară a funcționarilor publici. În scopul determinării celor mai eficiente metode nefinanciare de motivare a funcționarilor publici, în Republica Moldova a fost efectuat un studiu care a cuprins 650 de respondenți – funcționari publici din autoritățile publice centrale și locale, nivelul I și II. Rezultatele studiului efectuat în termeni de constatări, scot în evidență următoarele concluzii și recomandări-cheie pentru autoritățile publice, inclusiv pentru managerii din autoritățile publice.

Unul dintre obiectivele propuse în cadrul acestui studiu a fost de a evidenția motivele pentru alegerea carierei profesionale în serviciul public. Astfel, funcționarilor publici li s-a propus să ierarhizeze în ordinea importanței 16 dintre cele mai frecvente motive pentru alegerea unei cariere profesionale în serviciul public, după cum urmează:

1. Să fii funcționar public este un motiv de mândrie pentru că servesc progresului și bunăstării țării.
2. Părinți mei au fost funcționari publici și este o tradiție în familia noastră.
3. Salarizarea este acceptabilă.
4. Sistemul de salarizare ca atare este atractiv pentru mine.
5. Există o stabilitate la locul de muncă;
6. Am avut cunoscuți (rude) și a fost ușor să mă încadrez în serviciul public.
7. Nu am putut să mă angajez în sectorul privat.
8. Îmi trebuie experiență de muncă înainte de a căuta un alt serviciu în sectorul privat.
9. Îmi place sistemul disciplinat de conducere aplicat în serviciul public.
10. Serviciul public este în proces de reformă și urmează aplicarea sistemelor moderne de management.
11. Sistemul de pensii este atractiv.
12. Ai posibilitatea să faci o carieră bună, să ajungi la o funcție de conducere relativ ușor și în scurt timp.
13. Ai posibilitatea să reprezinți țara în discuții cu organizațiile internaționale și cele de peste hotare.
14. Beneficiezi de instruire gratuită în timpul serviciului.
15. Am mult timp liber în timpul serviciului și pot să fac și alte lucruri.
16. Nu se aplică sancțiuni dacă nu ai reușit să realizezi ceea ce ai planificat.

În rezultat, au fost identificate cele mai importante 5 motive pentru alegerea carierei profesionale în serviciul public, după cum urmează: mândrie pentru servirea progresului și bunăstării țării (13,6%); stabilitate la locul de muncă (9,2%); sistem disciplinat de conducere aplicat în autoritatea publică (6,8%); serviciul public în proces de reformă care presupune aplicarea de sisteme moderne de management (5,9%); instruire gratuită la locul de muncă (4,2%).

În același timp, nu se regăsesc printre motivele de alegere a carierei profesionale în serviciul public: părinții au fost funcționari publici și este o tradiție de familie; existența cunoștințelor (rudelor) care muncesc în serviciul public și care au facilitat angajarea; imposibilitatea de angajare în sectorul privat; timp liber suficient pentru a face și alte lucruri în paralel; sancțiunile disciplinare pentru performanță mai slabă nu se aplică.

În urma analizei datelor obținute, putem concluziona că doar 13,6% dintre funcționarii publici chestionați aleg

să-și dezvolte cariera profesională în serviciul public datorită sentimentului de patriotism și apartenență față de țară. În același timp, 9,2% dintre funcționarii publici au ales cariera profesională în serviciul public datorită existenței stabilității la locul de muncă și a disciplinei din cadrul sistemului administrației publice.

Un alt obiectiv al studiului a constat în identificarea factorilor care motivează cel mai mult funcționarii publici. Astfel, funcționarilor publici li s-a propus să ierarhizeze în ordinea importanței 21 de factori motivaționali: un salariu rezonabil pentru munca depusă; relații bune cu șeful și colegii; beneficii în activitate (zile suplimentare la concediu, bilete de tratament balneosanatorial, credite preferențiale etc.); un mediu de lucru plăcut (curat, spațios, bine luminat etc.); ore de lucru conform programului; activitate interesantă și variată; pensie decentă; siguranța păstrării locului de muncă până la pensionare; oportunitatea clară de promovare și dezvoltare a carierei în serviciul public; recunoașterea în public a efortului depus și rezultatele obținute; posibilitatea de promovare și aplicare a ideilor personale; sistemul flexibil al programului de muncă; delegarea de sarcini și responsabilități; instruirile de care beneficiaz în timpul serviciului; posibilitatea de a face relații și de a interacționa cu alți funcționari din autoritățile locale/centrale, precum și organizațiile internaționale; posibilitatea de a obține o locuință la un preț redus; achitarea totală a costului de închiriere a unei locuințe; posibilitatea de a obține un credit cu dobândă preferențială pentru studii sau procurarea unei locuințe; aprecierea corectă și onestă a rezultatelor activității: sunt bune sau rele; posibilitatea de a controla și gestiona propriul volum de lucru; oferirea de zile libere pentru performanță bună.

În urma analizei, au fost identificați 6 factori motivaționali care motivează cel mai mult funcționarii publici, după cum urmează: relații armonioase cu șeful și colegii (8,1%); activitate interesantă la locul de muncă (7,7%); pensie decentă (7,3%); siguranța păstrării locului de muncă (7%); mediu de lucru plăcut (7%); salariu rezonabil pentru munca depusă (21,3%).

În același timp, funcționarii publici nu sunt motivați de existența următoarelor beneficii cu caracter de stimulare/motivare: posibilitatea de a obține un credit cu dobândă preferențială pentru studii sau procurarea unei locuințe; oferirea de zile libere pentru performanță bună; beneficii în activitate (zile suplimentare la concediu, bilete de tratament balneosanatorial, credite preferențiale etc.); achitarea totală a costului de închiriere a unei locuințe.

În baza rezultatelor obținute putem constata că salarizarea rezonabilă și corespunzătoare muncii depuse reprezintă cel mai important factor motivațional al funcționarilor publici.

În același timp, funcționarii publici sunt *motivați și de aspecte nefinanciare, precum: relațiile pozitive la locul de muncă; activitate profesională interesantă; sistemul de pensii al funcționarilor publici; stabilitatea de care se bucură funcționarii publici; mediu de lucru plăcut.*

Reieșind din cele expuse considerăm oportună elaborarea unui sistem de motivare a funcționarilor publici care ar include un sistem de salarizare echitabil și atractiv pentru funcționarii publici, precum și diferite forme de stimulare a funcționarilor publici performanți.

Totodată, este important ca în autoritățile publice managerii de toate nivelurile să contribuie la:

- cultivarea relațiilor pozitive și armonioase dintre șef-subaltern prin promovarea principiilor managementului participativ: stabilirea obiectivelor în comun; discuții și feedback constructiv; luarea deciziilor prin consultarea echipei; delegarea sarcinilor către angajați etc.;
- cultivarea relațiilor pozitive și armonioase între colegi prin organizarea periodică a activităților de team-building/ dezvoltare a echipei; discutarea succeselor și insucceselor în echipă; aplicarea obiectivă a procedurii de evaluare a performanțelor etc.;
- aplicarea modelelor de „lărgire a postului” prin implicarea funcționarilor publici în realizarea sarcinilor interesante și provocatoare pentru aceștia, precum: delegarea de a participa la ședințe organizate cu conducerea de vârf a autorității publice; desemnarea membrilor grupurilor de lucru menite să soluționeze problemele majore în domeniu etc.;
- asigurarea funcționarului public cu condiții decente de muncă: echipament minim necesar, căldură, luminozitate și curățenie.

În cadrul studiului efectuat, funcționarii publici și-au expus opinia referitor la 8 afirmații care țin de principiile și componentele sistemului de motivare aplicat în cadrul autorității publice.

Funcționarii publici apreciază pozitiv: relațiile între șefi și subordonați, pe care le consideră că sunt bazate pe încredere și respect (83%); ajutorul din partea conducătorului în atingerea obiectivelor și îmbunătățirea abilităților (82%); sistemul de ordine și disciplină aplicat în serviciul public (78%); spiritul de inițiativă al subordonaților apreciat de conducători (77%); aplicarea acelorași standarde de evaluare și apreciere pentru toți funcționarii din subordine (74%).

Funcționarii publici apreciază negativ: nivelul de salarizare, pe care îl consideră insuficient și nepotrivit nivelului de prețuri în țară (97%); nivelul de echitate a salariilor, considerând că nu se aplică principiul „salariu egal pentru muncă egală” (89%); sistemul de salarizare, pe care îl consideră că avantajează anumite categorii de funcționari publici și dezavantajează alte categorii de funcționari (53%).

Din cele expuse concluzionăm ca autoritățile publice aplică, într-o anumită măsură, tehnici eficiente de motivare a funcționarilor publici. În rezultat, o parte dintre funcționarii publici apreciază colaborarea dintre șef și funcționarii din

subordine, pe care o percep ca una eficientă și productivă. Unii funcționari publici „simt” că inițiativa lor este apreciată de către conducere, care îi susține în dezvoltarea abilităților și în creșterea lor profesională.

Majoritatea absolută a respondenților sunt demotivați (97%) de nivelul de salarizare existent. În autoritățile publice nu se respectă principiul echității și obiectivității în stabilirea sporurilor la salariu (89%). Funcționarii publici chestionați consideră că în autoritățile publice se aplică standarde duble (53%).

Considerăm, că pentru îmbunătățirea sistemului de motivare sunt necesare aplicarea și promovarea în autoritățile publice a principiilor și tehnicilor de management participativ.

Pentru a aprecia cum este perceput de către funcționarii publici sistemul de management practic, funcționarii publici au fost rugați să-și expună acordul sau dezacordul cu un șir de afirmații care caracterizează sistemul de management aplicat în autoritatea publică.

Funcționarii publici apreciază în mod pozitiv sistemul de management și anume: colaborarea eficientă între colegi, inclusiv cu colegii de diferite generații; exprimarea liberă a opiniilor, inclusiv a celor divergente; receptivitatea conducătorilor la inițiativele colaboratorilor; delegarea sarcinilor; orientarea spre rezultate și mai puțin spre activități/proces.

În majoritatea cazurilor, conducătorul autorității publice se manifestă ca personalitate politică și mai puțin ca un tehnocrat. În mare parte, aspectele manageriale sunt gestionate de conducătorii adjuncți ai autorităților publice.

Din cele expuse considerăm, că pentru îmbunătățirea sistemului de management sunt necesare aplicarea și promovarea principiilor unui management eficient/participativ la locul de muncă, indiferent de domeniul de activitate și nivelul de dezvoltare a echipei, ce s-ar caracteriza prin:

- delegarea sarcinilor funcționarilor din subordine prin asigurarea că aceștia posedă nivelul minim necesar de competență;
- promovarea și încurajarea exprimării libere a ideilor și opiniilor în subdiviziune;
- susținerea și aprecierea inițiativei manifestate de funcționari (chiar și în cazul în care inițiativa se va solda cu succese modeste);
- comunicarea pașilor necesari de a fi întreprinși în subdiviziune, prin oferirea și solicitarea de feedback de la funcționarii publici;
- promovarea funcționarilor publici performanți, în bază de merit.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong, M. A handbook of human resource management Practice, 10th edition, Kogan Page, 2007, p. 252.
2. Camilleri, E., Impact of Personal Characteristics and Public Service Motivation on the Performance of Public Sector Employees in Malta, European Group for Public Administration Annual Conference, Bocconi University, Milan, Italy, 2009, p.1.
3. Bonciu, C. Introducere în managementul resurselor umane, Editura Credis, București, 2010, p. 47.
4. Blaga, E. Dezvoltare organizațională. Management organizațional. Managementul resurselor umane, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2011, p. 19.

ATELIERUL NR.5

IMPACTUL E-GUVERNĂRII ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

ASPECTE METODOLOGICE PENTRU OPTIMIZAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI CONTINUU AL FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The expansion of Web 2 technologies in social, economic and economic globalization virtual space causes radical changes in the organization of education and methodologies of transmission and assimilation of knowledge, including participatory-collaborative methods that can provide Web 2 technologies.

This article highlights aspects of ID methods, analyzed the theoretical parts, pedagogical and methodological design and implementation of lifelong learning educational products for civil servants and look praxiologial Web 2 technologies and their impact on education will continuously.

Dezvoltarea impetuoasă a tehnologiilor informationale, a tehnologiilor web, a tehnologiilor mobile, extinderea acestora în viața socială, globalizarea spațiului economic și economico-virtual reclamă schimbări radicale în ceea ce privește modul de organizare a învățământului, precum și a metodologiilor de transmitere și asimilare a cunoștințelor, incluzând metode participative, colaborative pe care le pot oferi tehnologiile Web 2, ID, precum și tehnologiile mobile.

Metode ale instruirii continue pe parcursul întregii vieți pot fi oferite prin tehnologiile Web 2, care acordă posibilitatea de a fi integrate într-un ansamblu complex de tehnici și strategii didactice interactive. Răspândirea e-learning-ului prin site-urile Web, M-learning-ului prin tehnologiile mobile, facilitează proiectarea activă și flexibilă a cunoștințelor și reduce restricțiile de ordin temporal, social și spațial, situându-se într-o dependență reciprocă cu nivelul informatizării societății. „M-Learning include posibilitatea de a învăța oriunde și oricând, fără o conexiune fizică prin cablu”. [4, p.1]

Aplicarea Web 2 în studiul disciplinelor atestă perspectiva *interdisciplinară* a domeniului. Or, în cazul în care metodologia instruirii la distanță este aplicată în cadrul mai multor discipline, putem constata și perspectiva *pluridisciplinară* a acestora. Este stabilă, astfel, corelația dintre metodologia demersului teoretic și aplicarea practică a învățământului la distanță, unificându-le în contextul transpunerii didactice acțiune-formare.

Pentru a utiliza Web 2 în învățământul continuu, trebuie să constatăm aspectele psihopedagogice, cognitive și practice ale modelelor didactice ale învățământului continuu prin ID, Web 2, M-Learning etc., să stabilim reperele metodologice în realizarea produsului învățământului la distanță cu scopul operaționalizării complementare a învățământului tradițional cu învățământul la distanță prin corelarea interdisciplinară dintre tehnologiile Web 2, M-Learning, în studiul disciplinelor academice, să efectuăm o analiză a dimensiunii praxiologice a tehnologiilor Web2 și să stabilim impactul acestora asupra învățământului universitar contemporan prin trecerea de la un mediu de învățare informativ, centrat pe profesor și pe manuale, la un mediu participativ-colaborativ și formativ centrat pe instruit.

Digitalizarea învățământului modifică semnificativ procesul de instruire. Interferența educației cu tehnologiile Web 2, M-Learning etc. contribuie la diseminarea cunoașterii și valorificarea tezaurului informațional. Potențialul imens al Web2 oferă soluții didactice inedite, schimbă perspectiva asupra formării profesionale a funcționarilor pentru o societate a cunoașterii și o economie avansată.

Dinamica dezvoltării Web 2 are ca efect includerea în didactica contemporană a tot mai multe tehnici și mijloace de învățare în acord total cu profilul psihopedagogic al celui instruit. Informatizarea învățământului tinde către crearea unor oportunități de educație constructivă și flexibilă prin convergența noilor teorii pedagogice și a progresului teh-

nologic, perfectând conceptele de predare și învățare prin modul în care profesorii și studenții au acces la cunoștințe.

Necesitatea corelării raportului dintre educație și Web 2 prin instituționalizarea metodelor și tehnicilor oferite de tehnologiile Web 2, M-Learning și ID sunt impuse de:

- creșterea explozivă a volumului de informație, fapt ce impune trecerea de la un proces de instruire bazat pe memorarea cunoștințelor la un proces de dezvoltare a competențelor prin implicare în achiziționarea cunoștințelor;
- participarea-colaborarea activă a funcționarului în procesul de creare și diseminare a cunoștințelor acumulate;
- sporirea performanțelor tehnologiilor, creșterea fluxului informațional creează o competiție globală în domeniul competențelor, impunând necesitatea modificării metodelor de asimilare a cunoștințelor;
- apariția și dezvoltarea vertiginoasă a noilor produse software și hardware și impactul acestora asupra necesității de dezvoltare a noilor categorii de abilități și care reduc ponderea locurilor de muncă ce necesită calificări joase.

Tehnologiile ID, M-Learning și Web 2 trebuie acceptate în învățământ datorită aspectelor sociale, psihopedagogice, metodologice și pragmatice ale acestora, care favorizează activitățile de învățare:

- instruirea prin intermediul Web 2, e-Learning-ului și M-Learning-ului modifică modul de transmitere și asimilare a cunoștințelor, strategiile de colaborare cu instruițiile de învățământ, schimbă rolul profesorului;
- produsele de tip Web 2, M-Learning etc. încurajează proiectarea și realizarea activă și flexibilă a cunoștințelor;
- comunicarea și cooperarea în rețelele sociale favorizează partajarea resurselor educaționale, diseminarea cunoștințelor și contribuie la edificarea învățământului continuu;
- accesibilitatea informațiilor în timp redus și la costuri minime favorizează creșterea interesului față de acestea;
- compatibilitatea și portabilitatea programelor educative permit diseminarea acestora în toată lumea.

Utilitatea și importanța integrării tehnologiilor Web 2, M-Learning etc. în învățământul contemporan pot fi motivate prin aspecte de ordin:

- *social*: formarea culturii informaționale în scopul valorificării calculatorului în sens general;
- *vocațional*: studierea tehnologiilor informaționale Web 2, mobile, necesare în viitoarea activitate profesională;
- *pedagogic*: utilizarea tehnologiilor multimedia, Web 2, mobile etc. în predarea disciplinelor pentru a facilita, aprofunda, extinde activitățile didactice;
- *declanșator*: optimizarea randamentului de predare, administrare și management ale modalităților de achiziționare a cunoștințelor, trecând de la memorizarea pasivă a informației la participarea activă în formarea competențelor și aptitudinilor de cunoaștere.

Utilizarea metodelor ID, M-Learning, Web 2 etc. în activitățile educaționale trebuie să devină una dintre direcțiile importante ale didacticii pentru adulți. Învățământul continuu trebuie să se orienteze spre societatea cunoașterii în care accesul la informație, modalitățile de implicare în dezvoltarea și diseminarea cunoștințelor acumulate constituie esențialul. Disciplinele TIC, datorită specificului bazat pe interacțiunea utilizator-tehnologii, își propun să formeze anumite competențe cognitive, afective și psihomotore, cum ar fi:

- dezvoltarea deprinderii de a lucra individual prin participarea activă la dobândirea de noi cunoștințe printr-o formă complementară ce îmbogățește, înveselește și variază lecțiile sau cursurile convenționale;
- dezvoltarea abilităților de participare-colaborare prin intermediul rețelilor de socializare, forumuri, implicare în realizarea de proiecte didactice de grup;
- cunoașterea modului de utilizare a unor CMS, Web 2, Mobile, care ar oferi instrumente de lucru pentru dezvoltarea conținuturilor proprii;
- dezvoltarea spiritului inventiv și creator pentru a crea și a partaja produse eficiente.

Prin implementarea universală în toate domeniile sociale ale tehnologiilor TIC, Web 2, Mobile etc. se denotă *aspectul interdisciplinar* al acestora. Interdisciplinaritatea se exteriorizează prin cercetări la limită între tehnologiile susnumite și diferite domenii științifice prin simularea pe calculator a unor procese și fenomene economice, dezvoltarea softurilor de luare a deciziilor, aplicarea Web 2 în procesele administrative și de realizare a serviciilor digitale etc. Conștientizarea conexiunilor dintre Web 2 și alte sectoare este dictată de necesitatea adaptării individului la dinamica schimbărilor determinate de dezvoltarea societății în ansamblu.

Utilizarea sistemelor de instruire continuă prin Web 2 oferă conținuturi ale cunoașterii științifice extrem de diversificate facilitând tendința de personalizare și de abordare a învățării formativ-diferențiate. Nota distinctivă a metodei de instruire prin Web 2 reprezintă caracteristica sa complementară sau alternativă față de metodele tradiționale din domeniul educației. Prefigurarea didactică în cadrul unui învățământ bazat pe Web 2 generează noi paradigme în plan educațional orientate spre necesitățile instruitului.

Organizarea instruirii cu ajutorul Web 2, mobile etc. presupune foarte multă muncă. În primul rând, predarea lecturilor cu ajutorul acestora impune mai mult efort din partea cadrelor didactice decât abordarea tradițională. Profesorul trebuie să pregătească nu doar materiale în format digital, ci și să motiveze și să contribuie la formarea cognitivă a studenților. În al doilea rând, este greșit conceptul care promovează ideea potrivit căreia cursul predat în sala de studii digitalizate prin prezentări electronice sau resurse multimedia este suficient pentru o instruire satisfăcătoare. Conținutul electronic poate oferi informații notabile pentru instruiți numai într-un context motivațional și interactiv prin implicare-participare în procesul de asimilare și creare, diseminare a cunoștințelor.

În opinia autoarei, modalitățile de abordare a procesului de predare-învățare prin Web 2 oferă atât mijloace au-

xiliare pentru profesor, instrumente de lucru pentru cel instruit, cât și instrumente de individualizare a procesului instructiv.

Astfel, pot fi specificate următoarele modalități de utilizare a Web 2 în procesul educației continue:

- ca mijloace didactice în calitate de software educaționale, resurse multimedia, audiovizuale, prezentări (PPT), resurse on-line, platforme educaționale care au un rol activ în desfășurarea instruirii continue;
- ca mijloc de participare, prin funcțiile de implicare, colaborare, realizare, editare și desiminare a cunoștințelor, evaluare on-line;
- *Că mijloc de gestionare administrativă a proceselor educaționale* prin software administrative, portale Web 2, cataloage electronice etc.

Ideea utilizării Web 2 în ID și procesul de învățare continuu vin ca o dezvoltare a studiului implementării TI în instruirea asistată de calculator unde se menționează că aplicarea TI în procesul de predare-învățare asigură o atmosferă specifică de învățare în sala de studii, în care instruitul și profesorul beneficiază de: [1]

- *resurse de învățare partajabile;*
- *medii de învățare* create cu ajutorul sistemelor Web;
- *partajarea spațiului*, accesului la resursele interne/externe;
- *învățare prin colaborare* prin intermediul comunicării, listelor de discuții, proiectelor în grup;
- *învățare individuală*, posibilă datorită accesului la resurse didactice diferite.

În consecință, rezultatul conexiunilor între paradigmele promovate de Web 2 și formele clasice de instruire, realizează structuri interdisciplinare ale unui mediu didactic integrat și formativ.

Prin Web2 pot fi proiectați vectorii de bază ai utilizării ID, M-learning-ului etc. în procesul educațional continuu:

- implicarea-colaborarea ghidată de profesor la lecții, simpozioane, conferințe;
- participarea în învățarea centrată pe student prin simulări, exerciții, studiu de caz, rezolvare de probleme, jocuri educaționale, cu utilizarea audiovizualului, multimediei, testări electronice, autoformării;
- implicarea-colaborarea în învățarea orientată pe conținut prin testare on-line, predare on-line, inele Web, forumuri, participare la diseminarea cunoștințelor etc.

Conținutul unei lecții de instruire prin Web 2 din învățământul continuu îmbină diverse obiecte de învățare (text, imagini, videoclipuri, animații, filme 3D, simulări, autoevaluări, jocuri didactice, testare on-line etc.), [2, p.42] care contribuie la explicarea și asimilarea conținutului didactic, partajarea acestora în grupurile tematice, discuții interactive, ceea ce conduce la formarea competențelor specifice.

În consecință, putem afirma că:

- tehnologiile Web 2 schimbă modul de abordare a concepțiilor despre materia de predare-învățare, creează premise și strategii care pot facilita trecerea de la un mediu de învățare informativ, centrat pe profesor și pe manuale, la un mediu participativ, colaborativ și interactiv;
- prin utilizarea paginilor Web 2 ca mijloc didactic se realizează un șir de operații importante în beneficiul direct atât al celui instruit cât și al profesorului, privind oferirea rapidă de informații, sprijinirea eforturilor de autoformare, crearea situațiilor educaționale de învățare în grupe mari, în grupe mici sau studiul individual;
- tehnologia Web 2 contribuie la formarea intelectuală, dezvoltă gândirea critică, logica și creativitatea, formează competențe de profil, stimulează interesul și imaginația, contribuie la înțelegerea fenomenelor și proceselor specifice;
- resursele distribuite pe portalurile educaționale Web 2 pun la dispoziție informații necesare în studiul individual 24/24 7/7, oferă oricărei persoane, indiferent de vârstă, nivelul de pregătire, categorie socioprofesională, poziție geografică, continuitatea studiilor de-a lungul vieții și reprezintă o oportunitate în plus celor care vor să se formeze continuu.

BIBLIOGRAFIE

1. Gherman Teodora, Aplicarea tehnologiilor informaționale la elaborarea și implementarea cursurilor multimedia, Ed. Universității de Stat din Tiraspol, Chișinău, 2004, 128 p.
2. Gherman Teodora, Tehnologii informaționale - repere pentru instruirea continuă a funcționarilor publici în Republica Moldova, //Materialele Conferinței naționale de învățământ virtual - CNIV 2009 și ICLV 2009 sub egida EYCI - the European Year of Creativity and Innovation 2009, Ediția a VII-a, 30 oct.- 1 nov., 2009, Iași, România.
3. Gherman Teodora, Computer Assisted Methods of Evaluation. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice de matematică aplicată și industrială - CAIM - 2010, 14 - 17 octombrie 2010, Iași, România.
4. Teodora Daniela Chicioreanu, M-Learning – A Viable Way Of Learning, <http://www.ris.uvt.ro/wp-content/uploads/2009/01/tchicioreanu.pdf> (vizitat la 02.02.2014)
5. Wheeler S. The Role of the Teacher in the Use of ICT. Learning Technology Research. Keynote Speech delivered to the National Czech Teachers Conference University of Western Bohemia, Czech Republic, May 20, 2000. În: <http://www2.plymouth.ac.uk/distancelearning/roleoftheteacher.htm> (vizitat la 08.12.2014)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ Е-ПРАВИТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Татьяна ШАЛАЕВА,
кандидат юридических наук, доцент,
Брестский государственный университет имени А. С. Пушкина,
Республика Беларусь

SUMMARY

The scientific article is aimed to highlight the current state of legal basics of building e-government, which laid the foundation for the active development of public information resources. The creation of E-Government in the Republic of Belarus involves to set out a nation-wide distributed government control system, which is realizing the full range of decision problems associated with managing documents and their processing in order to create an information society.

Введение. Электронное правительство (е-Правительство, англ. e-Government) – способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано, а информационные технологии используются максимально возможно. Курс на построение е-Правительства в Беларуси взят с принятием Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы, в основу которой положена Стратегия развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года. Фактически данные документы ознаменовали третий этап построения информационного общества в нашей стране.

Следует отметить, что е-Правительство как система электронного документооборота государственного управления основана на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества.

Правовые основы е-Правительства в современных условиях формирования государственных информационных ресурсов и оказания электронных услуг. Создание е-Правительства в Республике Беларусь предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки. [1]

Задачами электронного правительства следует назвать: оптимизация предоставления государственных электронных услуг населению и бизнесу; поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан; рост технологической осведомленности и квалификации граждан; повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной; снижение воздействия фактора географического местоположения.

Базовые компоненты инфраструктуры е-Правительства, являясь первоосновой развития государственной системы оказания электронных услуг организациям и гражданам, представляют собой общегосударственные, отраслевые и региональные автоматизированные информационные системы. Эти системы ориентированы, прежде всего, на формирование государственных информационных ресурсов (ГИР) и оказание на их основе электронных услуг Правительством и подчиненными ему государственными органами и организациями. Согласно нормам постановления Совета Министров от 9 августа 2011 года, № 1074 к базовым компонентам ОАИС относятся: общегосударственная автоматизированная информационная система, интегрирующая ГИР в целях предоставления электронных услуг, включая портал электронных услуг; государственная система управления открытыми ключами; система идентификации физических и юридических лиц; система формирования и хранения ГИР, используемых при оказании электронных услуг; платежный шлюз в интеграции с единым расчетным информационным пространством, посредством которого будут осуществляться платежные транзакции через портал ОАИС; единая защищенная среда информационного взаимодействия республиканских и местных органов государственного управления. [2]

В целях реализации постановления Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2011 г. № 1074 «Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы» [2] и развития государственной системы оказания электронных услуг организациям и гражданам через единый портал электронных услуг на основе базовых и иных ГИР, интегрированных в общегосударственную автоматизированную информационную

систему (ОАИС), Совет Министров Республики Беларусь своим постановлением утвердил: перечень базовых электронных услуг, предоставление которых обеспечивается через единый портал электронных услуг (далее — перечень); план развития государственных информационных ресурсов, необходимых для предоставления базовых электронных услуг через единый портал электронных услуг; план поэтапного перехода к предоставлению электронных услуг посредством единого портала электронных услуг. [3]

Согласно п. 2 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 10.02.2012 № 138 «О базовых электронных услугах» республиканским органам государственного управления при переходе к предоставлению базовых электронных услуг, предусмотренных перечнем, необходимо обеспечить, кроме прочего, размещение сведений о предоставляемых базовых электронных услугах в глобальной компьютерной сети Интернет на интернет-сайтах государственных органов и государственных организаций и едином портале электронных услуг; приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим постановлением; реализация плана развития и плана перехода. [3]

Порядок пользования документированной информацией из ГИР определяется нормами гл. 4 Постановления от 26 мая 2009 г. № 673 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации». [4]

Доступ пользователей к информации, содержащейся в ГИР, осуществляется посредством ОАИС либо обеспечивается их владельцами. Доступ субъектов информационных отношений к информации, содержащейся в ГИР, осуществляется на основании соглашения, заключенного с оператором ОАИС либо их владельцами на период проведения технических и организационных мероприятий.

Порядок и условия предоставления информации, оказания информационных и (или) электронных услуг оператором ОАИС определяются на основании соглашения между владельцем соответствующего ГИР и оператором ОАИС. Функции оператора ОАИС выполняет Республиканское унитарное предприятие «Национальный центр электронных услуг» (НЦЭУ) в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь». [5]

Обзор состояния е-Правительства Беларуси на текущий момент. В настоящее время в ОАИС интегрированы следующие информационные автоматизированные системы и ГИР: единый государственный регистр недвижимого имущества; единый реестр административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь; единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; автоматизированная система «Паспорт»; государственный реестр плательщиков и иных обязанных лиц Министерства по налогам и сборам; банк данных документов об образовании Министерства образования; ведомственная информационная система Национального банка в части курсов валют и др.

В ОАИС Республики Беларусь реализована также единая система классификации и кодирования, основанная на общереспубликанских справочниках и классификаторах. Портал ОАИС предназначен для обеспечения доступа работников государственных органов, иных организаций и граждан к информации ГИР в режиме on-line. [6]

Исходя из анализа существующих возможностей по внедрению е-Правительства, можно выделить основные функции ОАИС: во-первых, интеграция базовых ГИР и формирование национального информационного ресурса государственных органов Республики Беларусь; во-вторых, реализация полномочного доступа к ГИР, в том числе, предоставление по запросу информации, содержащейся в базовых ГИР, предоставление по запросу информации из справочников и классификаторов, хранящихся в ОАИС, обеспечение защищенности доступа от несанкционированных действий в соответствии с действующими в Республике Беларусь нормативными документами; в-третьих, формирование реестра электронных информационных услуг, предоставляемых государственными органами.

Порядок выполнения процедур (функций) при организации межведомственного информационного взаимодействия, формы документов и реквизитный состав передаваемых данных, подлежащих представлению из базовых ГИР, определен в электронных административных регламентах, согласованных с владельцами ГИР. [6]

Получение общедоступной информации о деятельности государственных органов и государственных организаций осуществляется на безвозмездной основе, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь. Доступ к общедоступной информации, содержащейся в ГИР, может осуществляться также и без идентификации пользователя.

Владельцы ГИР обязаны доводить до сведения пользователей перечень информационных и (или) электронных услуг, порядок и условия предоставления доступа к информации, содержащейся в ГИР.

Указанная информация размещается Национальным центром электронных услуг (НЦЭУ) на портале ОАИС при необходимости со ссылкой на соответствующие интернет-сайты владельцев ГИР.

В зависимости от типа государственной услуги по виду внешнего пользователя различают: государство – государству; государство – юридическим лицам; государство – гражданам; смешанное. [7]

Кроме вышеназванной ОАИС в настоящее время функционируют и другие информационные системы, позволяющие осуществлять поиск и получение различного рода информации из ГИР. В качестве примера,

можно привести некоторые из автоматизированных интегрированных информационных систем: «Бюджетный контроль», одной из функций которой является предоставление информации для осуществления контроля за использованием средств государственных внебюджетных фондов по запросам пользователей и предназначена для автоматизации информационно-аналитической работы Комитета государственного контроля Республики Беларусь при осуществлении финансового контроля за исполнением республиканского бюджета, за использованием средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов.

Поэтапный переход к созданию единой интегрированной информационной системы республиканских органов государственного управления, включая интеграцию с проектом по созданию ОАИС и проектом по созданию общереспубликанской базы данных для реализации принципа «одно окно» позволяет обеспечить Информационно-аналитическая система (ИАС) управления делами Президента Республики Беларусь. Данный проект является одним из ключевых в направлении реализации концепции единого информационного пространства Беларуси и интеграции в мировое информационное сообщество и может быть использован при соответствующих доработках и адаптации для создания любых ведомственных и корпоративных ИАС в Беларуси и за рубежом. [6]

Единая информационная система контроля за выполнением поручений Президента Республики Беларусь, являясь ядром государственной информационной инфраструктуры, позволяет с максимальной эффективностью использовать ресурсы и функции контроля исполнения документов ведомственных информационных систем, что обеспечивает совершенствование работы государственного аппарата управления.

Интегрированная автоматизированная система Комитета государственного контроля Республики Беларусь осуществляет, кроме прочего, автоматизацию процессов формирования и выдачи отчетной информации в интересах данного государственного органа, а также организаций, ведомств, министерств, органов государственного управления и аппарата Администрации Президента Республики Беларусь.

Внедренная система защищенной электронной почты для государственных органов с использованием электронной цифровой подписи предназначена для организации защищенного автоматизированного обмена конфиденциальной информацией, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, между органами государственного управления с использованием электронной цифровой подписи (ЭЦП) на базе современных информационных и телекоммуникационных технологий.

Интерес вызывает интегрированная автоматизированная система контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь, которая предназначена для обеспечения автоматизации планирования, учета и анализа результатов контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь и координации деятельности территориальных и республиканских контролирующих (надзорных) органов на республиканском /областном / городском /районном уровнях в соответствии с законодательством.

В конце 2013 года насчитывалось более десяти АИС, интегрированных в ОАИС. [8, с. 137]

Следует признать, что право на поиск и получение документированной информации из ГИР должно реализоваться посредством предоставления электронной информационной услуги соответствующим государственным органом или организацией заинтересованному лицу (потребителю).

Перечень базовых электронных услуг включает услуги, находящиеся на разной степени готовности к оказанию государственными органами и организациями, в том числе в отдельных регионах республики.

Необходимо отметить, что доступные в настоящее время услуги классифицированы по ряду признаков (ведомства, жизненные события, категории) и представлены на главной странице портала е-Правительства в виде каталога.

Примечательно, что иные услуги, доступные на сайтах и порталах органов государственного управления, других государственных организаций не требуют регистрации на портале. При выборе такого рода услуги произойдет переадресация на соответствующий сетевой адрес в сети Интернет.

Таким образом, следует констатировать, что в Республике Беларусь проводится активная государственная деятельность по созданию правовых основ реализации Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы. Республика Беларусь, совершенно очевидно, свои перспективы перехода к устойчивому развитию должна связывать, кроме прочего, с мобилизацией и эффективным использованием ГИР, лежащих в основе функционирования е-Правительства. Предпосылкой для этого служит относительно высокий культурно-образовательный уровень населения страны и сравнительно мощный интеллектуальный потенциал в сфере информационных технологий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тезисы e-Gov // Идеи электронного правительства для Беларуси. Электронный ресурс, режим доступа: <<http://e-gov.by/tezisy-e-gov>>. Дата доступа: 25.09.2012.
2. Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 9 августа 2011 г. № 1074 // Нац. правовой интернет-портал Респ.

- Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <<http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21101074&p2={NRPA}>>. Дата доступа: 25.09.2012.
3. О базовых электронных услугах: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 февраля 2012 г., № 138 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <<http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C2110138&p2={NRPA}>>. Дата доступа: 25.09.2012.
 4. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» и о признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь: Постановление Респ. Беларусь, 26 мая 2009 г., № 673 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <<http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=c20900673&p2=%7BNRPA%7D>>. Дата доступа: 25.09.2012.
 5. О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 8 ноября 2011 г., № 515 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <<http://www.zakon.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31000515&p2={NRPA}>>. Дата доступа: 25.09.2012.
 6. Интегрированные информационные системы / Общегосударственная автоматизированная информационная система // ОАО «АГАТ-системы управления» – управляющая компания холдинга «Геоинформационные системы управления» [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <<http://www.agat.by/blog/2012/11/26/3895/>>. Дата доступа: 25.09.2012.
 7. Единый портал электронных услуг / ОАИС // О системе [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <<http://portal.gov.by/>>. Дата доступа: 25.09.2012.
 8. Шалаева Т. З. Информационные ресурсы Беларуси: проблемы правового режима. Монография // Т. З. Шалаева. – Брест : – Изд-во УО «БрГУ им. А.С. Пушкина», 2013. – 191 с.

РОЛЬ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИЗМЕНЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ольга ВОТИНЦЕВА,
кандидат филологических наук,
доцент кафедры журналистики Северного (Арктического)
федерального университета им. М. В. Ломоносова

SUMMARY

Purpose - to reveal the extent of the impact of changes in government for the maintenance of regional information policy enforcement authorities.

Method or the methodology of the work - the structural and functional analysis of the approved documents for the implementation of information policy in the regions of Russia.

Results - typical structural changes in the regional information policy enforcement authorities.

The area of application of the results - the creation of the concepts of information policy in the regions of the Russian Federation.

Keywords: *modernization of the public administration, information policy, objects and subjects of the information policy.*

Реформы государственного управления являются необходимым условием инновационного развития региона, повышения конкурентоспособности во всех сферах деятельности, повышения уровня взаимодействия органов исполнительной власти и представителей гражданского общества. В каждом субъекте государства на основании федеральных документов, регламентирующих реализацию административной реформы, определяется своя композиция реформ, отражающая уровень развития территории, ее социальные, экономические, политические и культурные особенности, а, значит, и своя концепция информационной политики. Модернизация, построение новой системы государственного управления, ориентированной на повышение качества публичного администрирования, требует разработки новых концептуальных основ региональной

информационной политики, вследствие чего совершается инновационная переориентация региональной информационной политики, рассматриваемой в процессах реформирования системы государственного управления. Под модернизацией понимается повышение качества публичного администрирования (воздействие методов работы исполнительной и представительной власти на социальную жизнь граждан).

Модернизация системы государственного управления в Российской Федерации осуществлялась в ходе административной реформы, которая проводилась поэтапно:

1997 – 2003 гг. – предреформенный период, когда были обозначены пути проведения административных преобразований в России; [1]

2003 – 2005 гг. – разработка и утверждение Концепции административной реформы (далее – Концепция); [2]

2006 – 2010 гг. – утверждение Концепции и реализация основных направлений и механизмов повышения качества публичного администрирования; [3]

2011 г. – выработка нормативно-правовой базы для продолжения реформы по созданию «сервисного государства» для граждан с учетом результатов реализации Концепции, принятие программного документа «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы»; [4]

2012 г. – введение в действие Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». [5]

В период до 2011 года основными направлениями деятельности, основанной на указанных документах, по повышению качества публичного администрирования органов исполнительной власти, увеличению их публичного капитала в ходе взаимодействия с целевой группой «локальная общественность» и повышению открытости для населения были:

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, «электронных» административных регламентов их оказания гражданам;

- реализация единой, вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и регионов в части исполнения ими своих полномочий (в рамках ГАС „Управление“);

- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества через внедрение «электронного правительства»;

- проведение модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

Осуществление региональными органами исполнительной власти данных видов деятельности, принятие внутренних для территории документов на основе действующих федеральных скорректировало содержание информационной политики, которая помимо традиционных элементов стала включать в себя инновационные:

- порталы государственных услуг (федеральный, региональные, муниципальные, ведомственные);

- новый контент сайтов органов исполнительной власти с ориентацией «посетителей» на электронные регламенты государственных услуг, электронный документооборот;

- автоматизированную систему мониторинга результативности деятельности органов государственной власти, позволяющая гражданам представлять свою оценку;

- электронное правительство.

С 1 января 2011 года начинается реализация «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы» [4] с целью создания компактного, сервисно ориентированного государства. Под «сервисно ориентированным государством» понимается государство, которое обеспечивает гражданам необходимый уровень и качество оказываемых государственных услуг.

Основными мерами по снижению административных барьеров в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, изложенными в документе, должны являться совершенствование системы лицензирования, аккредитации, оценки соответствия продукции и процессов, сертификации и декларирования продукции, уведомительного порядка осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности, государственного контроля и надзора. Большое внимание уделяется развитию и внедрению механизмов саморегулирования, оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [5] федеральным и региональным органам власти в 2012-13 гг. необходимо в целях повышения эффективности деятельности и публичного капитала исполнительной власти при взаимодействии с целевой аудиторией «локальная общественность» провести ряд процедур. К ним следует отнести формирование системы раскрытия информации о принимаемых нормативных актах, результатах их обсуждения, обеспечение информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций, судебной системы, утверждение концепции «российской общественной инициативы», организация процедуры оценки эффективности деятельности руководителей. Принятые вследствие данных изменений на региональном уровне нормативные акты повлияли на информационную политику органов исполнительной власти.

Таким образом, после 2010 года до сегодняшнего дня содержание региональной информационной политики было в очередной раз скорректировано реформами системы государственного управления, к новым элементам инновационного характера в структуре которой можно отнести:

- единые ресурсы в сети Интернет, раскрывающие гражданам информацию о принимаемых нормативных актах, результатах их обсуждения в рамках концепции «российской общественной инициативы»;
- порталы СРО;
- единые ресурсы в сети Интернет, позволяющие провести мониторинг эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 6 марта 1997 года. URL: <http://www.intelros.org/lib/elzin/1997.html> (дата обращения: 15.10.2013).
2. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года. N 1789-р (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 г.). URL: http://www.ar.gov.ru/ru/about/el_russia/documents/?id20=745&i20=5 (дата обращения: 15.10.2013).
3. Распоряжение Правительства РФ от 9.02.2008 года № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р». URL: <http://www.referent.ru/1/117046> (дата обращения: 15.10.2013).
4. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы. URL: http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/Kontsepsiya_snizheniya_AB_2011-2013.doc (дата обращения: 15.10.2013).
5. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: <http://www.ar.gov.ru/> (дата обращения: 15.10.2013).

REFERENCES

1. Presidential Address to the Federal Assembly on March 6, 1997 . URL: <http://www.intelros.org/lib/elzin/1997.html> (date accessed : 15.10.2013)
2. Rasporyazhenie Government of the Russian Federation of October 25 2005. N 1789(asamendedonFebruary 9,200828marta).URL:http://www.ar.gov.ru/ru/about/el_russia/documents/?id20=745&i20=5 (date accessed: 15.10.2013).
3. Order of the Government of the Russian Federation of 02.09.2008 , № 157- r „On Amendments to the Decree of the Government of the Russian Federation dated October 25, 2005 N 1789-r». URL: <http://www.referent.ru/1/117046> (datetreatment: 15.10.2013).
4. Kontsepsiya reduce administrative barriers and improve access to public services for 2011- 2013. URL:http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/Kontsepsiya_snizheniya_AB_2011-2013.doc (date accessed: 15.10.2013).
5. Ukaz President of the Russian Federation on May 7, 2012 № 601 „On the main directions of improving governance .” URL: <http://www.ar.gov.ru/> (date accessed: 15.10.2013).

METODE DE PROTECȚIE A INFORMAȚIEI

Serghei MACOVEȚCHI,
masterand, Academia de Administrare Publică

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article tells about the different methods of information protection, such as administrative, legal, technical and psychological. Process of information security must be systematic and no one information system can be considered completely secure. Also in the article briefly describes the standard ISO/IEC 27002. ISO/IEC 27002 is an information security standard published by the International Organization for Standardization (ISO) and by the International Electrotechnical Commission (IEC), entitled Information technology – Security techniques – Code of practice for information security management.

Informația este un produs care are valoare pentru o organizație și, în consecință, este necesar să fie protejată corespunzător.

În funcție de natura și domeniul de activitate al organizației, protecția informației poate fi organizată prin intermediul diverselor măsuri de ordin administrativ, juridic, organizatoric, tehnic și psihologic. [1] Pentru protecția eficientă a informației este necesar ca măsurile respective să fie aplicate în mod sistematic.

În procesul de protecție a informației este necesar de eliminat posibilitățile de distrugere accidentală sau neaccidentală a informațiilor, de modificare a acestora, precum și de consultare nesancționată a acestora. Accesul nesancționat la informații poate provoca mari daune organizației prin afectarea caracterului de accesibilitate limitată a acestora, modificarea sau introducerea unor date false, denaturate.

Palierul administrativ și juridic de protecție a informațiilor constituie totalitatea legilor în vigoare, adică reglementările care specifică regulile de comportament ale deținătorilor de informații, drepturile și responsabilitățile lor, precum și răspunderea pentru încălcarea legislației în vigoare.

Aspectul organizatoric de protecție reprezintă măsurile care reglementează modul de funcționare și de utilizare a resurselor, sistemul de procesare a datelor, precum și activitatea personalului care operează cu informațiile cu accesibilitate limitată.

Protecția tehnică presupune utilizarea diverselor dispozitive *hardware* și software specializate în protecția datelor în sisteme de prelucrare a informațiilor. Metodele de protecție tehnică din ziua de astăzi sunt variate și depind de tipul de vulnerabilități pe care le protejează. Soluțiile date de programele antivirus, echipamentele sau programele de tip *firewall*, VPN, programele de detecție și prevenire a intruziunii (IDS, IPS) sau criptarea informației sunt metode folosite de toți cei care doresc să se apere de riscurile actuale. Componentele de securitate luate individual nu vor garanta securitatea sistemului de prelucrare a informației împotriva tuturor tipurilor de atacuri, dar o combinație de componente va reduce semnificativ posibilitatea ca un atacator să reușească un atac asupra acestui sistem. *Firewall*-urile au rolul de a întări politica de securitate în cadrul unei rețele. Sisteme detectoare de intruziuni încearcă să adune informații despre atacuri în mai multe moduri și să semnalizeze despre acestea persoanei responsabile. Instrumente pentru verificarea integrității sunt create pentru a examina informația și a determina dacă aceasta a fost modificată. Scanerul examinează rețeaua pentru a găsi vulnerabilități. Instrumentele pentru analiza conținutului deservește mai multe scopuri. De exemplu, un program antivirus verifică atașamentele din e-mail-uri pentru a găsi posibili viruși, troieni. Alte tipuri de astfel de instrumente întăresc politicile referitoare la *site*-urile pe care un utilizator le poate accesa. Nu în ultimul rând, există produse care încearcă să împiedice expunerea unor informații confidențiale scanând cuvinte-cheie din mesajele trimise prin rețea. Există o mare varietate de produse de autentificare și controlul accesului care rezolvă problema din diverse puncte de vedere. Rețelele virtuale private (VPN) sunt soluții care permit organizațiilor să construiască rețele private pe baza rețelelor publice, cum ar fi Internetul. Aceste rețele sunt constituite în general dintr-un algoritm de autentificare pentru a asigura integritatea datelor ce trec prin zona publică a rețelei și un algoritm de criptare pentru a asigura confidențialitatea informației. Exista atât dispozitive *hardware*, cât și soluții software.

Pe palierul psihologic este necesar de a organiza în mod corespunzător managementul resurselor umane și utilizarea tehnicilor motivaționale, fapt ce reduce la minimum probabilitatea divulgării informațiilor cu accesibilitate limitată.

Cu toată varietatea metodelor de protecție, niciun sistem nu este complet protejat de atacuri. Nu există niciun fel de soluții practice pentru a împiedica toate atacurile, dar implementând un set de măsuri de securitate corespunzătoare, riscurile securității pot fi reduse semnificativ. Totodată, este necesar să se țină seamă de faptul că măsurile de protecție nu trebuie să împiedice funcționarea normală a sistemului de procesare a datelor și nu trebuie să se bazeze pe secretizarea metodelor de protecție a informației și să nu permită proiecteurii sistemului de protecție să ocolească mecanismele implementate.

În Republica Moldova sunt mai multe instituții implicate în procesul de asigurare a securității informaționale, fiecare cu atribuțiile și responsabilitățile sale: Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura, Ministerul Tehnologiei Informațiilor și Comunicației, Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal. [2]

La nivel internațional, sunt elaborate și utilizate pe larg o serie de standarde și practici în domeniul securității informaționale. Unul dintre cele mai răspândite este standardul ISO 27001/27002 care, de fapt, definește o serie de măsuri necesare pentru a fi implementate la diferite niveluri (organizațional, procedural, etc.) cu scopul de a asigura o securitate adecvată a informației în cadrul unei organizații.

Standardul ISO 27002 stabilește următoarele capitole principale: [3]

- *evaluarea riscului* este primul pas în administrarea riscului și determină valoarea cantitativă și calitativă a riscului legat de o situație specifică sau o amenințare cunoscută;
- *politica de securitate* este un document care tratează măsurile coercitive și comportamentul membrilor unei organizații și specifică cum vor fi accesate datele, ce date sunt accesibile și cui;
- *organizarea securității informației* este un model de guvernare elaborat de o organizație pentru securitatea informației;
- *administrarea bunurilor* reprezintă un inventar potrivit unei scheme clasificate pentru bunurile informaționale;
- *securitatea resurselor umane* definește procedurile de securitate privind angajarea, detașarea și părăsirea de către un angajat a organizației din care va face, face sau a făcut parte;

- *securitatea fizică și a mediului* descrie măsurile de protecție pentru centrele de date din cadrul unei organizații;
- *administrarea comunicațiilor și operațiunilor* descrie controalele de securitate pentru rețele și sisteme;
- *controlul accesului* privește restricțiile aplicate accesului direct la rețea, sisteme, aplicații și date;
- *achiziția, dezvoltarea și păstrarea sistemelor informatice* definesc aplicarea măsurilor de securitate în aplicații;
- *administrarea incidentelor de securitate a informației* tratează cum anticipează și răspunde sistemul la breșele de securitate;
- *administrarea continuității afacerii* descrie măsurile de protecție, întreținere și recuperare a proceselor critice pentru afaceri și sisteme;
- *conformitatea* descrie procesul de asigurare a conformității cu politicile de securitate a informației, standarde și reguli.

Pe parcursul exploatării oricărui sistem informatic este necesar de asigurat un nivel adecvat de securitate. Un sistem de securitate care este protejat astăzi sigur, mâine poate deveni vulnerabil. În același timp, sistemul de securitate care nu este exploatat în corespundere cu cerințele contemporane sau nu se ia în considerație apariția unor noi pericole, peste un anumit timp își va pierde actualitatea. Sunt cunoscute fapte că multe vulnerabilități, utilizate pentru desfășurarea atacurilor asupra sistemelor informatice, la timpul atacului erau deja depistate și cunoscute.

Asigurarea securității este posibilă prin exploatarea corectă a sistemului și prin susținerea politicii de securitate. Aceasta presupune desfășurarea unui șir de măsuri permanente și periodice de susținere tehnică a mijloacelor de protecție, monitorizarea și analiza evenimentelor de securitate ce se derulează în sistem, verificarea periodică a nivelului de protecție a resurselor protejate.

BIBLIOGRAFIE

1. <<http://www.datasecurity.ro/>>, accesat la 31.03.2014.
2. <<http://www.egov.md/>>, accesat la 31.03.2014.
3. <<http://www.iso27001security.com/>>, accesat la 01.04.2014.

METODE DE GESTIONARE A STOCURILOR ÎNTR-UN SISTEM INFORMAȚIONAL ADMINISTRATIV

Octavian PRUTEANU,
master, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Analysis of storage of the laws and action of the factors that govern this process allowed the determination of ways, means and forms of establishment, use, sizing and operation of stocks that have become an important tool in scientific management of economic activity, increased efficiency it, and transparency of public administration.

In this article I analyze stocks, importance, types and structure of stocks from different points of view, inventory planning and procurement policies, methods and systems for inventory management.

Stocurile reprezintă cantități de resurse materiale/produse care se acumulează în depozitele de aprovizionare ale unităților economice, într-un anumit volum și o anumită structură, pe o perioadă de timp determinată, în vederea asigurării continuității și ritmicității fabricației și a consumului.

Crearea de noi industrii și dezvoltarea celor existente a generat multiplicarea punctelor de consum și de producție. Problemele legate de gestiunea stocurilor au pornit de la practică, iar mai târziu s-au dezvoltat numeroase teorii științifice. Astfel, s-a făcut trecerea de la forma involuntară la forma deliberată, conștientă.

Gestiunea stocurilor a devenit un domeniu larg, incluzând atât probleme de dimensionare, de optimizare a amplasării în teritoriu, de reducere a cheltuielilor de stocare, cât și probleme de depozitare, de structura sortimentală, conservare, redistribuire, mod de utilizare etc.

Analiza procesului de stocare, a legităților și acțiunii factorilor care guvernează acest proces a permis determinarea căilor, mijloacelor și formelor de constituire, utilizare, dimensionare și funcționare a stocurilor care au devenit, astfel, un instrument important în conducerea științifică a activității economice, în creșterea eficienței acesteia.

Rolul și importanța stocurilor. Rolul stocurilor într-un sistem informațional este de a realiza:

- **îmbunătățirea serviciului logistic pentru clienți.** Principalul motiv pentru deținerea de stocuri este asigurarea disponibilității produselor pentru satisfacerea cererii clienților;

- **echilibrul relației dintre cerere și ofertă.** Acest echilibru presupune existența unui decalaj temporal între cerere și ofertă;

- **economiile de scară în domeniul producției.** Prin fabricarea unor cantități mai mari decât cererea imediată, stocurile permit maximalizarea eficienței producției;

- **economiile de scară în domeniul cumpărării și transportului.** Diminuarea costurilor de achiziționare prin cumpărarea unei cantități mai mari decât cea necesară, la un preț mai mic, poate conduce la economii de scară și în domeniul transportului prin o utilizare mai eficientă a mijloacelor de transport;

- **reducerea costurilor.** Rolul de reducere a costurilor totale este determinat de următoarele aspecte:

a) **valorificarea unei conjuncturi favorabile a prețurilor.** Presupune achiziționarea anticipată a unei cantități care depășește nevoile curente ale organizației, la un preț convenabil, în condițiile în care se estimează o creștere ulterioară a acestuia;

b) **diminuarea incertitudinii.** Menținerea unor stocuri de siguranță protejează organizația de anumite riscuri: variațiile neașteptate ale cererii, incertitudini legate de furnizor (întârzieri în producție, transport, prelucrarea comenzilor).

Tipuri de stocuri. Există mai multe tipuri de stocuri:

a) **Planificate și urmărite:**

- **stocul ciclic (de bază)** este stocul necesar pentru a satisface cererea medie, în perioada dintre două completări succesive ale stocului;

- **stocul de siguranță** constituie o modalitate de protecție contra incertitudinii datorate cererii și, respectiv, duratei ciclului de performanță al furnizorului;

- **stocul de tranzit** este alcătuit din produsele aflate în mișcare sau în așteptare, în mijloacele de transport;

- **stocul mediu** este constituit din materiile prime, componente, produse în curs de prelucrare și produse finite păstrate, de regulă, într-un sistem logistic.

b) **Producție:**

- **de materii prime și materiale** destinate consumului unităților de producție: stocul de producție, stoc în amonte;

- **de produse finite, destinate livrării către beneficiari:** stocul de desfacere, stoc în aval;

- **destinate asigurării funcționării continue a unor mașini sau a unor linii de fabricate:** stocul interoperațional.

c) **Rol pe plan economic:**

- **stocuri cu rol de regulator** au ca rol reglarea fluxurilor de intrare și de ieșire ale produselor între două stadii succesive ale procesului tehnologic;

- **stocuri cu rol strategic** sunt formate din piese sau din subansamble folosite de serviciul de întreținere, necesare înlocuirii rapide a lor în caz de avarie la instalațiile vitale ale întreprinderii;

- **stocuri speculative** sunt mai puțin legate de activitatea agenților economici și se referă, în general, la produse și materiale rare, a căror valoare nu este fluctuantă;

d) **Depozitare:**

- produse periculoase;

- voluminoase;

- fragile.

e) **Gestionare:**

- stocuri cu gestiune normală;

- stocuri cu „afectare directă” (comandate special pentru o anumită comandă);

- stocuri de produse consumabile;

- stocuri „fără gestiune” (din magazinele intermediare, cu o supraveghere globală).

Planificarea stocurilor. Stocul satisface nevoile utilizatorilor, el nu există decât dacă este reconstituit. Altfel, el este situat între două curente (fluxuri): un flux de intrare (de aprovizionare) și un flux de ieșire din stoc (consum). Stocurile există în diferite puncte ale sistemului logistic al întreprinderii: în depozitele unității, în centre de distribuție proprii, în mijloacele de transport.

Stocurile oferă siguranță în următoarele situații:

- **fluctuațiile cerere/ofertă.** Stocurile de siguranță, stocurile tampon sau rezervele;

- **anticiparea.** Stocurile anticipatorii conțin bunuri destinate să acopere creșterea sezonieră;

- **transportul.** Resursele materiale și produsele traversează uneori distanțe mari între furnizori, depozite, distribuitori și clienți;

- **stocurile de protecție împotriva riscului.** Acumulările de stoc în avans pot fi profitabile dacă se fac achiziții avantajoase, pentru a evita fluctuațiile de preț sau pentru a profita de reducerile de preț;

- **mărirea lotului.** Existența stocurilor are de cele mai multe ori rolul de a îmbunătăți eficiența operațională prin separarea ritmurilor de achiziție și fabricație de ritmul consumului. Asemenea compromisuri implică achiziții în exces pentru cerințele imediate, pentru a reduce costurile de transport, cantitățile de produse și costurile de constituire a stocurilor.

Planificarea achizițiilor. Planificarea de achiziții este procesul de a decide *ce să cumpere, când și din ce sursă*. În timpul procesului de planificare a achizițiilor, metodei de achiziție se atribuie și așteptările pentru îndeplinirea cerințelor achiziției determinate. Importanța planificării achizițiilor:

- ajută să decidă ce să cumpere, când și din ce surse;
- permite stabilirea dacă așteptările lor sunt realiste;
- este o oportunitate pentru toate părțile implicate în procese, să se întâlnească pentru a discuta anumite cerințe de achiziții. Aceste părți interesate ar putea fi entitatea care solicită, utilizatorii finali, experții tehnici și chiar vânzătorii pentru a oferi intrări relevante cu privire la cerințele specifice;
- permite crearea unei strategii de achiziții pentru achiziționarea fiecărei cerințe care va fi inclusă în planul de achiziții;
- estimarea timpului necesar pentru a finaliza contractul în procesul de achiziții și de atribuire pentru fiecare cerință, în cazul în care cerința poate fi îndeplinită în perioada așteptată sau de către entitatea solicitantă;
- evaluarea nevoii de expertiză tehnică pentru a dezvolta specificațiile tehnice și / sau domeniul de activitate pentru anumite cerințe;
- evaluarea fezabilității de combinare sau împărțire a cerințelor de achiziții în diferite pachete de contract.

Planul de achiziții. Importanța planului de achiziții:

- enumeră toate cerințele preconizate a fi achiziționate pe o perioadă de timp;
- stă la baza programului de achiziții, ce stabilește termenele pentru efectuarea fiecărui pas în procesul de achiziții până la atribuirea contractului și îndeplinirea cerinței;
- permite consolidarea cerințelor similare sub un singur contract sau divizarea unei cerințe în mai multe pachete de contracte pentru economii de scară;
- din numărul de cerințe privind planul de achiziții, entitatea contractantă poate stabili în prealabil orice nevoie de personal suplimentar, inclusiv asistență externă, în scopul de a completa toate cerințele de achiziții listate la planul de achiziții;
- permite monitorizarea procesului de procurare și determină modul în care performanța reală este comparată cu activitățile planificate și, astfel, pune în alertă departamentele pertinente să adapteze planul de achiziții în consecință;
- îmbunătățește transparența și predictibilitatea procesului de achiziții.

Planificarea preliminară a achizițiilor. În timpul determinării cerințelor, este important să se pregătească un plan de achiziții preliminar și o strategie de achiziții tentativă, în scopul de a exclude orice așteptări false date de achiziții, scurt timp, și când poate fi de așteptat rezonabil îndeplinirea cerinței date într-o anumită metodă de achiziții.

Planificarea stocurilor în condiții de certitudine. Pentru managementul stocurilor există două decizii importante ce trebuie luate:

- stabilirea punctului de reprovizionare;
- stabilirea mărimii comenzii și a numărului de comenzi necesare.

Stabilirea punctului de reprovizionare înseamnă determinarea mărimii stocului la care se impune lansarea unei noi comenzi, în vederea asigurării satisfacerii continue a cererii, acesta indicând doar când anume trebuie lansată comanda, nu mărimea comenzii.

Planificarea stocurilor în condiții de incertitudine. În condiții de incertitudine este necesară crearea unui stoc de siguranță întrucât în această situație există fluctuații ale cererii pe durata intervalului de aprovizionare și/sau variații ale ciclului de performanță. Planificarea stocului de siguranță presupune identificarea probabilității de producere a unei rupturi de stoc, estimarea cererii pe durata rupturii de stoc și adoptarea deciziei privind gradul de protecție dorit față de rupturile de stoc:

- incertitudinea privind variația cererii: în acesta situație se consideră că cererea fluctuează, iar intervalul de reprovizionare nu variază în timp, furnizorul putând livra marfa în intervalul prestabilit;
- planificarea în condiții de incertitudine privind variația ciclului de performanță în condițiile unei cereri cunoscute: impactul fluctuațiilor ciclului de performanță nu este evaluat statistic, stocul de siguranță se stabilește în funcție de durata medie necesară pentru completarea stocului;
- planificarea stocurilor în condiții de incertitudine simultană a cererii și a duratei ciclului de performanță: pentru a determina stocul de siguranță este necesară determinarea probabilităților combinate a celor două tipuri de incertitudine. În condiții de incertitudine combinată, o altă decizie importantă ce trebuie luată este determinarea stocului de siguranță care permite asigurarea unui anumit nivel de servire a clienților, respectiv, a nivelului dorit de îndeplinire a comenzilor clienților.

Clasificarea stocurilor. Constituirea de stocuri trebuie să asigure ritmic procesul economic specific, de producție sau desfacere, evitând ruptura între aprovizionare-desfacere. În general, la nivelul unui agent economic se constituie trei categorii de stocuri:

- stocuri de resurse materiale;
- stocuri de producție neterminată;
- stocuri de distribuție (de produse finite).

Politici de gestionare a stocurilor. Se pot identifica trei politici de gestiune a ciclului de exploatare cu efecte diferite ale rentabilității și riscului:

- politică agresivă, care își propune realizarea unei cifre de afaceri cu stocuri minime. Rentabilitatea ridicată intenționată prin acțiune politică este însoțită de riscuri mari legate de lipsa de stoc, de lipsa de lichidități și de insolvabilitatea întreprinderii;

- politică defensivă, care își propune realizarea unei cifre de afaceri cu stocuri și lichidități ridicate. Rentabilitatea va fi, în acest caz, afectată de costurile suplimentare ale prudenței în asigurarea cu stocuri a continuității activității de exploatare;

- politică echilibrată (intermediară) este cea care armonizează relația contradictorie dintre rentabilitate și risc.

Necesarul în stocuri trebuie astfel stabilit încât să stimuleze întreprinderea în folosirea cât mai eficientă a acestor valori, în mobilizarea tuturor factorilor care să conducă la accelerarea vitezei de rotație, pentru reducerea absolută sau relativă a stocurilor.

Metode de gestionare a stocurilor:

- *metoda extrapolării*. Dimensionarea stocurilor după metoda extrapolării sau metoda globală pornește de la ideea unei legături directe între fondul de rulment, ca sursă permanentă de finanțare, și cifra de afaceri;

- *metoda standard* sau *metoda termenelor de plată* vizează determinarea nevoilor de finanțat ale ciclului de exploatare exprimate inițial în zile/cifra de afaceri și abia în etapa a doua, în volum valoric;

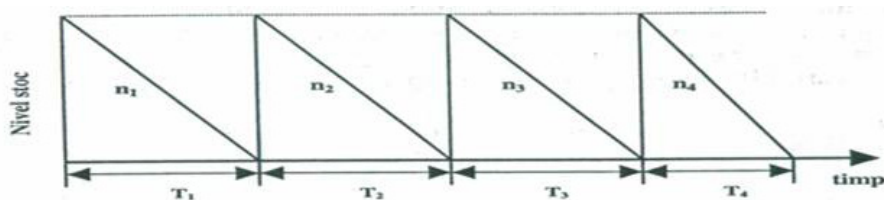
- *metoda KANBAN* este dezvoltată în Japonia de firma Toyota. Ea este denumită, de asemenea, *metoda stocului zero* sau *metoda de producție în flux continuu*. Ideea de bază a sistemului constă în aceea că întreprinderea trebuie să dețină un stoc minimal, dar pentru aceasta furnizorii săi ar trebui să poată livra la timp piesele care îi sunt necesare întreprinderii. Acest sistem este mai larg decât un sistem de gestiune a stocurilor. Suma stocurilor este redusă la minimum, ca și timpul și distanța dintre diferitele operațiuni;

- *metoda analitică* vizează determinarea necesarului de active circulante pe fiecare element în parte, urmând ca în final să se însumeze;

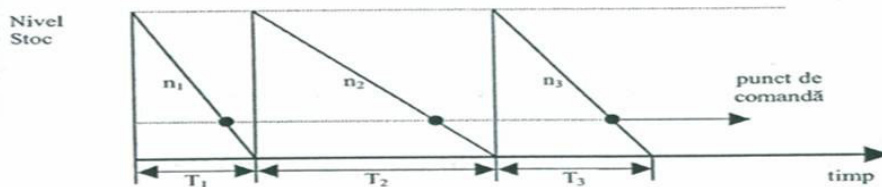
- *metoda ABC de gestiune a stocurilor*. În cadrul preocupărilor de determinare a mărimii optime a stocurilor, activitatea de planificare economică și financiară a trebuit să rezolve o altă relație contradictorie. Astfel, urmărind distribuția după valoare a stocurilor de active circulante din majoritatea întreprinderilor, s-a observat că circa 70% din numărul articolelor existente în stocuri reprezintă numai circa 10% din valoarea totală a acestora, în timp ce aproximativ alte 10% din numărul articolelor dețin circa 70% din valoarea totală a stocurilor. În această situație, nu se mai justifică, din punct de vedere financiar, urmărirea și controlul detaliat al stocurilor de valoare mică, dar care dețin o pondere mare ca număr de articole, folosindu-se, în acest scop, metode globale.

Sistemele de gestiune a stocurilor se diferențiază în funcție de natura consumului (constant sau variabil) și de intervalul de timp la care se manifestă cererea de reprovizionare (intervalul dintre două aprovizionări succesive) care la rândul lui poate fi constant sau variabil. În funcție de cei doi factori, vor rezulta patru tipuri de gestiune a stocurilor:

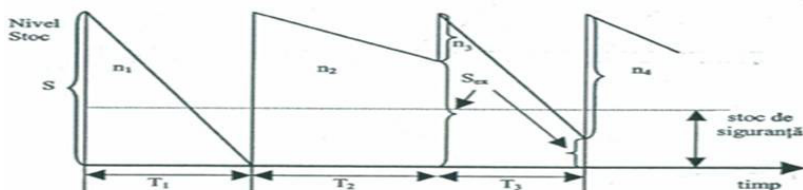
Sistemul cu cerere constantă la intervale egale se caracterizează printr-un consum constant în timp drept, în care la intervale egale de timp se cer (se comandă) cantități egale.



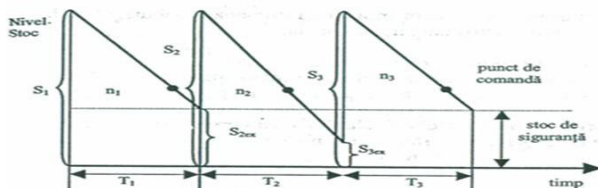
Sistemul cu cerere constantă la intervale variabile se caracterizează printr-un consum variabil în timp, drept pentru care se pot comanda (cere) cantități egale, dar la intervale neegale de timp.



Sistemul cu cerere variabilă la intervale constante de timp se caracterizează prin existența unui consum neuniform în timp, ceea ce face ca pentru perioade de timp egale să se consume cantități diferite, ce determină cantități variabile necesare pentru completarea stocului.

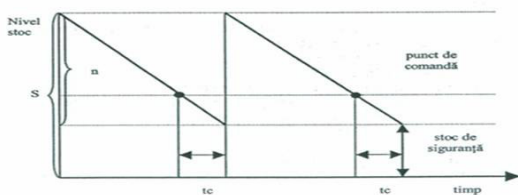


Sistemul cu cerere variabilă la intervale variabile de timp se caracterizează prin existența unui consum variabil pe unitatea de timp și cu o cerere variabilă în timp. Aceasta determină ca în funcție de consumul corespunzător anumitor perioade să existe un nivel variabil al stocului, ceea ce face ca pentru reumplerea stocului să se folosească cantități variabile, grafic acest sistem se prezintă astfel:

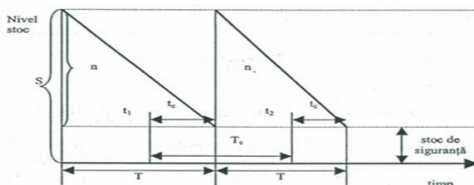


Așa cum a rezultat din analiza sistemelor de comandă, există două **sisteme de re aprovizionare** (reumplere a stocului):

a) sistemul de re aprovizionare cu punct de comandă. Conform acestui sistem, lansarea unei noi comenzi pentru o nouă perioadă se face în momentul în care nivelul stocului a atins un nivel critic, numit *punct de comandă*. Acest nivel critic trebuie astfel calculat încât să permită asigurarea consumului pe perioada de timp până la sosirea noii comenzi.



b) sistemul de re aprovizionare la intervale egale de timp. Conform acestui sistem de re aprovizionare, lansarea comenzilor se face la anumite intervale de timp.



Costurile de depozitare a stocurilor sunt multiple:

- costuri de stocaj;
- asigurări;
- de predare;
- deteriorare;
- costul capitalului imobilizat, acest tip de cost trebuie, de asemenea, luat în considerație, deoarece, dacă capitalurile nu erau imobilizate în stocuri, ele ar fi putut fi investite în alte active mai productive.

Costurile de aprovizionare-livrare reprezintă costurile de re aprovizionare și de livrare. Acestea sunt, de asemenea, numite și costuri de comandă.

BIBLIOGRAFIE

1. Scioșteanu Adriana. Stocurile în activitatea întreprinderii, 2005.
2. Mironenco Rodica. Controlul gestiunii stocului, 2002, nr. 2.
3. Brînzilă Liuba. Consecințele erorilor la determinarea și evaluarea stocurilor de mărfuri și materiale. În revista „Fin – Consultant,” 2007, nr. 1.
4. Donos Sergiu-Gabriel. Determinarea mărimii stocurilor și a necesarului lor de finanțare În: „Gestiunea și contabilitatea firmei,” 2006, nr. 10.
5. Pruteanu Octavian. Aplicații pentru planificarea achizițiilor și licitațiilor, teză de master, 2014.
6. Товстоношенко В. Н. Логистика запасов и складирования.
7. Dumitru Gheorghe. Evaluarea stocurilor, 2005, nr. 7.

IMPACTUL TEHNOLOGIILOR MODERNE ASUPRA DOMENIILOR ECONOMIEI NAȚIONALE

Svetlana BULGAC,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Using wide IT technologies has a considerable positive impact on social development, including improving the quality of citizen's life. For Republic of Moldova, the conditions of poor financial resources for development of key indicators can be remediated with the support and promotion of the balanced development of the areas that would ensure rapid and massive growing of the Information Society. Although there is a gradual progression of the country development there are some big reserves to exploit, including considerable uncovered gaps between the various fields of development.

Actualmente, creșterea vertiginoasă a utilizării calculatoarelor și a Internetului conduce la apariția problemelor legate de eficiența implementării tehnologiilor informaționale (TI) în ramurile economiei unei țări. Pe plan mondial, se atestă o trecere treptată de la economia clasică spre o economie informațională, bazată pe utilizarea pe larg a TI. De exemplu, la finele anului 2013, conform estimării Uniunii Internaționale în Telecomunicații, numărul utilizatorilor de Internet a constituit peste 2749 mln. [1]

Informatizarea, ținând cont de specificul fiecărui sector, se soldează cu creșterea productivității, dezvoltarea rețelei de parteneri și consumatori, optimizarea ciclului de viață a produselor și perfecționarea calității serviciilor agenților economici. Implementarea TI aduce schimbări considerabile la nivel micro- și macroeconomic. De asemenea, implementarea TI conduce la schimbări pe piața muncii. Are loc minimalizarea operațiilor de rutină și reducerea personalului, la creșterea necesităților în resurse umane de calificare înaltă. Pe plan macroeconomic, asupra economiei influențează rezultatele proceselor de outsourcing și offshoring. Dezvoltarea unei politici de informatizare corecte pe plan național se soldează cu efecte pozitive asupra creșterii economice a țării. Printre liderii indiscutabili în implementarea TI se află astfel de țări precum Danemarca, Suedia, SUA, Singapore, Finlanda, Coreea, Olanda, Marea Britanie, Israel ș. a. O parte dintre acestea au avut o bază tehnologică bună și o economie dezvoltată pentru implementarea TI. Altele au făcut un efort extraordinar pentru a ocupa poziții puternice în domeniu, având condiții inițiale mai slabe, și au reușit să dezvolte o viteză rapidă de dezvoltare a TI. Experiența acestor țări are o importanță deosebită pentru Republica Moldova, aflată la primele etape de dezvoltare a i-economiei.

Analiza literaturii economice de specialitate denotă existența mai multor lucrări științifice, în care sunt cercetate problemele dezvoltării sectorului TI în societatea informațională și a cunoașterii în condițiile globalizării, difuzarea TI, dar până la ora actuală, nu s-a stabilit o părere unanim acceptată de către toți cercetătorii în domeniu.

Primul pas pentru analiza înzestrării cu TI pornește de la posibilitățile de alocare a mijloacelor banești pentru informatizare. Analiza cuprinde datele statistice oficiale colectate de la agenții economici înregistrați pe teritoriul țării, care dispun de tehnică de calcul, indiferent de genul de activitate a acestora.

Tabelul 1. Mijloacele alocate pentru informatizare, mii lei

	2000	2005	2010	2011	2012
Mijloace alocate pentru informatizare – total	120986,5	420102,8	889020,6	824956,8	963965,6
din sursele					
bugetare	7236,0	37542,8	65093,6	102494,1	118822,1
proprii	113741,6	311047,0	790264,1	669017,9	798519,6
granturi	-	71513,0	33662,9	53444,8	46623,9

Sursa. Biroul Național de Statistică.

Datele din Tabelul 1 ne demonstrează faptul că agenții economici ce activează în economia națională au înțeles rolul informatizării, astfel încât în anul 2012 au alocat de aproximativ 8,0 ori mai multe mijloace financiare decât în anul 2000. Creșteri considerabile se înregistrează atât la agenții economici din sfera bugetară, care primesc mijloace financiare din buget (de stat sau local), cât și la agenții care alocă mijloace din surse proprii, respectiv, de 16,4 și 7,0 ori. Tot o sursă importantă de finanțare o reprezintă și alocarea mijloacelor financiare din granturi. Astfel încât, dacă în anul 2000 niciun agent economic nu a raportat o astfel de sursă de finanțare, atunci către anul 2005 acest mijloc de finanțare a constituit 71,5 mil. lei. Totuși în ultimii ani se atestă o scădere a mijloacelor alocate prin granturi, în anul 2012 înregistrându-se doar 65,2% din volumul mijloacelor alocate prin granturi din anul 2005.

O altă informație relevantă vizând nivelul de informatizare al economiei naționale o reprezintă și informația vizând investițiile, cheltuielile și consumurile pentru informatizare.

Tabelul 2. Investiții, cheltuieli și consumuri pentru informatizare, mii lei

	2000	2005	2010	2011	2012
Investiții, cheltuieli și consumuri pentru informatizare - total	188107,9	407591,1	858632,7	825585,1	957268,9
din care:					
proiectări și elaborări	10784,0	3671,0	53044,8	67309,2	48281,2
procurarea echipamentului de calcul, inclusiv computere și de rețele	114786,5	267421,0	327648,5	285846,7	379024,5
procurarea produselor program	56376,5	76855,5	262896,4	195974,9	245044,3
instruirea personalului în domeniul tehnologiilor informaționale	-	2130,9	5864,9	8596,5	5689,8
alte consumuri și cheltuieli	6160,9	57512,7	209178,1	267857,8	278829,1

Sursa. Biroul Național de Statistică.

Făcând o analiză a structurii investițiilor, cheltuielilor și consumurilor prezentate în Tabelul 2, observăm că pe parcursul anilor se menține tendința de a investi în procurarea echipamentului de calcul, inclusiv procurarea de computere și de rețele, ceea ce a constituit o pondere de la 61,0% în anul 2000 la 39,6% în anul 2012. Tot o componentă considerabilă o constituie și procurarea produselor program, menținându-se pe parcursul anilor la ponderea de aproximativ 30% din totalul investițiilor, cheltuielilor și consumurilor. Este evident că aceste două componente, fiind costisitoare, pe parcursul anilor vor forma ponderea cea mai mare în totalul investițiilor, cheltuielilor și consumurilor, dar este regretabil faptul că instruirea personalului în domeniul tehnologiilor informaționale rămâne o componentă neimportantă pentru agenții economici din economia națională (reprezentând doar 0,6% din totalul investițiilor, cheltuielilor și consumurilor).

Vorbind de economia națională, trebuie să ținem cont de prevederile Clasificatorului Activităților Economiei Moldovei (CAEM), conform căruia agenții economici primesc genul de activitate în care activează.

Tabelul 3. Numărul de calculatoare în posesia agenților economici după genul de activitate

		2000	2005	2010	2011	2012
	Total	28730	71159	138567	161095	171900
A	Agricultură, economia vânatului și silvicultură	265	699	1393	1656	1872
B	Pescuit	-	3	10	19	17
	Industrie	4129	10332	14169	15909	17507
C	exploatarea carierelor	20	65	145	214	217
D	industria prelucrătoare	2823	7183	10073	11551	12344
E	energia electrică, apa și gaze	1286	3084	3951	4144	4946
F	Construcții	308	594	1556	2355	2528
G	Comerț cu ridicata și cu amănuntul	1618	4868	12571	16942	18780

H	Hoteluri și restaurante	104	339	526	978	980
I	Transporturi și comunicații	2214	6150	11371	12272	13044
J	Activități financiare	4638	7378	10752	12522	12511
K	Tranzacții imobiliare, închirieri și activități de servicii prestate întreprinderilor	2577	6580	12928	18054	19857
L	Administrație publică	4796	17803	28377	31559	33899
M	Învățământ	7010	13073	33832	35679	36254
N	Sănătate și asistență socială	483	1717	6582	8157	9238
O	Alte activități de servicii colective, sociale și personale	588	1623	4500	4993	5413

Sursa. Biroul Național de Statistică.

O analiză succintă a datelor vizând numărul de calculatoare în posesia agenților economici după genul de activitate (Tabelul 3) ne demonstrează gradul de informatizare a agenților economici din diferite domenii ale economiei naționale. Astfel încât pe parcursul ultimilor ani numărul de calculatoare din posesia agenților economici a crescut cu peste 143 mii unități, sau de aproximativ de 6,0 ori în anul 2012 față de anul 2000, iar în sănătate și asistență socială, chiar 19,1 ori. Iar o analiză a structurii numărului de calculatoare în posesia agenților economici, pe activități economice în anul 2012 ne arată că ponderile cele mai mari le dețin: învățământul (21,1% din total), administrația publică (19,7%), tranzacțiile imobiliare, închirieri și activități de servicii prestate întreprinderilor (11,6%), comerțul (10,9%), industria (10,2%), transporturile și comunicațiile (7,6%) și activitățile financiare (7,3%).

În concluzie, se poate menționa că folosirea largă a TI are un impact benefic considerabil asupra dezvoltării societății, inclusiv asupra îmbunătățirii calității vieții cetățenilor. Pentru Republica Moldova, în condițiile unui deficit acut de resurse financiare pentru dezvoltare, de importanță primordială este susținerea și promovarea echilibrată a i-dezvoltării domeniilor ce ar asigura ulterior suficient de rapid și masiv edificarea Societății informaționale. Deși se constată o avansare treptată a i-dezvoltării republicii, există și rezerve esențiale, inclusiv un decalaj considerabil între diverse domenii.

BIBLIOGRAFIE

1. <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>> (accesat la 4.04.2014).
2. Bolun I. Evaluarea comparativă a informatizării Republicii Moldova // „Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii,” vol. II, Chișinău: Editura ASEM, 2009.
3. Anualele statistice ale Republicii Moldova, 1993-2012. Chișinău: Statistica, 1994-2013.

PROIECTAREA UNUI SISTEM INFORMAȚIONAL DE ANALIZĂ A PERFORMANȚELOR ÎN CADRUL UNEI ORGANIZAȚII

Profire ARTUR,
masterand, Academia de Administrare Publică

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Performance metrics and engineering is determination of an organization's behavior and performance. General subject matter of this type of metrics are activities and performance. For business sphere, it is the status quo range of stakeholder needs from customers, shareholders/management to employees. Traditionally, metrics/statistics are finance studied/ resulted, analyzing the performance of the organization, metrics may also focus on the performance against customer requirements and value. In project management, performance metrics are used to assess the health of the project and

consist of the measuring of some parameters: scope, time, cost, resources, quality, safety, and actions. Performance metrics must be result oriented and score analyzed.

Each organization has its own performance indicators depending of the specific organizations activity. This may be to trigger specific activity relating to performance (i.e., an improvement plan) or to use the data merely for statistical information. Often closely tied in with outputs, performance metrics should usually encourage improvement, effectiveness and appropriate levels of control.

Performance is closely linked with corporate strategy and is often derived in order to measure performance against a critical success factor.

Performanța este un **vector** prin care toate structurile sistematizate sunt orientate spre un succes sau, cel puțin, o evoluție armonioasă, niciun obiect nu tinde spre autodistrugere, astfel legăturile de orice natură într-o organizare/organizație socială au tendința de a fi cât mai rigide și cât mai consistente.

Necesitatea de a evalua/**analiza succesul/insuccesul** unei structuri apare ca problemă inevitabilă în orice situație, în orice domeniu de activitate: economie, finanțe, sistem bancar, IT, administrație publică etc. Pentru a aprecia corect starea curentă a unei organizații sau a unui obiect/structură, este necesar de a constitui un mecanism de analiză a performanței cât mai detaliat posibil. În această ordine de idei, structura funcțională a unei organizații, mai exact – fondarea unei structuri/sistem – trebuie să conțină integrări sau autonomii funcționale de analiză a performanțelor în sistemele informaționale de management (S.I.M.), operabile prin module cu prioritate deosebită. Dacă în mediul occidental practica evaluării performanței a unei organizații/afaceri este deja bine stabilită, în Republica Moldova aceste utilități au fost uitate sau folosite persistent doar în mediul tehnologic și la un nivel mai restrâns.

Mecanismele de evaluare a situației economico-financiare sunt deja cunoscute și utilizate pe larg. Piețele/mediile de afaceri sunt studiate la un nivel atât de amănunțit că orice microintervenție poate îndrepta piața într-o direcție sau alta. În ultimele decenii, științele sociale (societatea văzută ca grup funcțional) încep să opereze, de asemenea, cu instrumentele științelor exacte, astfel are loc analiza celui mai variabil obiect din cadrul unui sistem conștient: activitatea omului. Prin această evoluție, managementul resurselor umane (HRM) a redevenit nu doar un punct-cheie într-o organizație, dar și o prioritate de analiză inevitabilă pentru societății moderne.

Calificarea resurselor umane depinde nu doar de gradele științifice, specializările obligatorii, dar și de analiza performanțelor actuale, fiindcă dacă managementul strategic al întreprinderii nu include și aprecierea personalului, a reușitei, această variabilă devine mult mai necontrolabilă.

Fiecare domeniu de activitate își formează indicatorii proprii de performanță și diferite sectoare ale economiei naționale analizează performanța, respectiv, după scopurile propuse. Nu putem compara un parametru de performanță crucial în sfera IT care este „timpul de răspuns” cu parametrul crucial în agricultură care este „rod,” deci relevanța performanței depinde de sectorul studiat și de componentele-cheie de formare a sistemului de funcționare.

Odată cu formarea conceptului de „Business Intelligence” (Business Inteligență) (BI), software-ul pentru managementul companiei devine tot mai sofisticat și mai pretențios. O metodologie nouă de studiere a performanței într-o organizație este KPI (indicatori-cheie de performanță; în engleză: „Key Performance Indicator”), vehiculată mai mult în mediul marketingului și managementului, deoarece este mult mai elastică în funcție de sarcinile solicitate.

K.P.I. este un instrument (metrologia performanței) din cadrul metrologiei ca știință și este cea mai folosită tehnologie de evaluare a climatului de succes în businessul modern. Parametrii economici într-o organizație sunt studiați deja foarte minuțios, obligațiile de evidență contabile conform S.N.C. sunt bine cunoscute/aplicate și analizate, arătând performanță din punct de vedere financiar.

Este foarte important ca sistemul de analiză a performanței să fie complex și elastic în legături și ierarhizare însă întotdeauna trebuie să fie o unitate de audit pentru controlul veridicității informației (fig. 1):

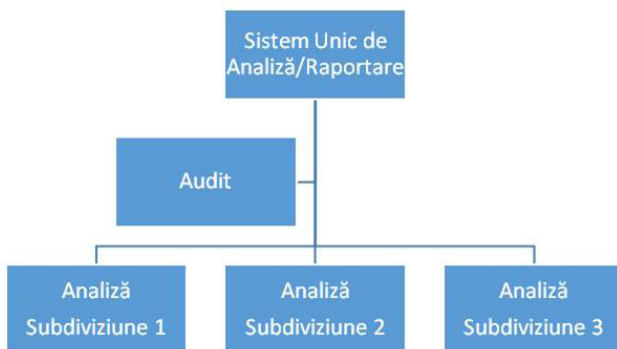


Figura 1. Complexitatea sistemului de analiză (sursă proprie).

Fiecare subdiviziune a organizației trebuie să aibă un sistem propriu de indicatori de performanță care să fie legat de sistemul general de evaluare a performanței ca, de exemplu (fig. 2):

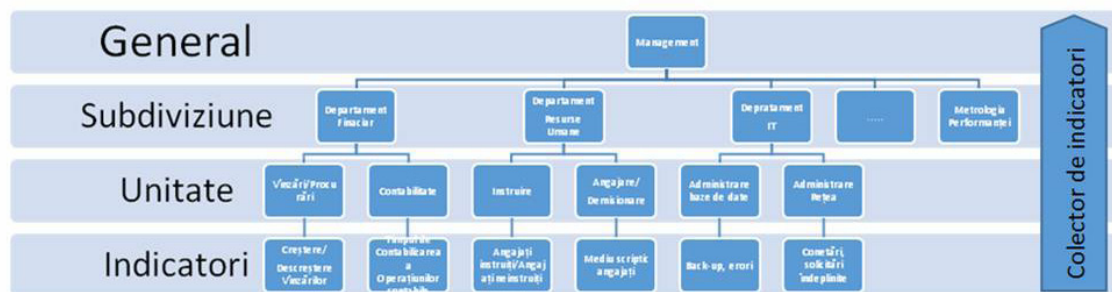


Figura 2. Performanță sectorială (sursă proprie).

Dacă domeniul IT este deschis tuturor inovațiilor care nu prea sunt solicitate în alte domenii de activitate, el este și inovatorul pentru diferite tehnici și metode de analiză a performanței. De exemplu, în ciclul de dezvoltare a software-ului (în engleză: Systems development life-cycle) apare astfel de noțiuni ca *ingineria performanței* care cuprinde un set de roluri, activități, instrumente îndreptate spre un rezultat maxim și analiză a indicatorilor cantitativi și calitativi (indici de performanță) care au adus acest rezultat.

Complexitatea organizațiilor și a structurilor funcționale constituie principalul impediment pentru crearea unui sistem dinamic de analiză a performanței. Din această cauză, procesele de interoperabilitate, crearea diferitelor structuri organizaționale cu profil diferit în diverse medii științifice/de afaceri, timpul de înnoire a tehnologiilor moderne este foarte restrâns.

Implementarea oricărui proiect conține următoarele etape: 0. Monitorizare și control (toată perioada proiectului) 1. Inițiere. 2. Planificare și proiectare. 3. Executare. 4. Finisare și raportare (fig. 2).

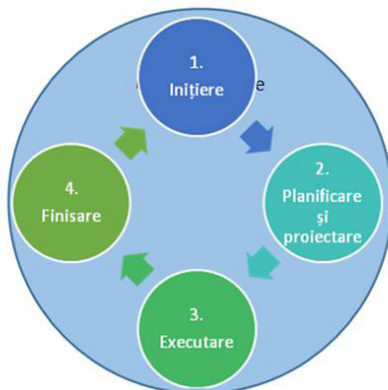


Figura 3. Managementul Proiectului. (<<http://msdn.microsoft.com/en-us/library/ff647781.aspx>>)

Ingineria performanței se include în etapa 0 fiindcă indicatorii de performanță trebuie integrați și adaptați în ciclul de formare a produsului.

Performanța, în final, trebuie să corespundă obiectivelor generice inițiate. Înainte de proiectare, trebuie formați parametrii funcționali (cantitativ) și non-funcționali (calitativ) și este foarte important ca esența și nivelul de executare a acestora să fie incluse în perioada de testare apoi de tranziție de la lansarea produsului și să se instituie o politică de management al nivelului de servicii (Service Level Agreement).

BIBLIOGRAFIE

1. Raj K. Jain. The Art of Computer Systems Performance Analysis: Techniques for Experimental Design, Measurement, Simulation and Modeling, aprilie 1991.
2. Colin Counsell, Laurie Wolf. Performance analysis: an introductory coursebook.
3. <<http://msdn.microsoft.com/en-us/library/ff647781.aspx>>, accesat la 15.03.2014.
4. <<http://test.cmg.org/conference/cmg2004/awards/4083.pdf>>, accesat la 11.03.2014.
5. <http://www.deloitte.com/view/en_US/us/Services/consulting/technology-c678b7abe-277e210VgnVCM3000001c56f00aRCRD.htm>, accesat la 12.03.2014.

UTILIZAREA INSTRUMENTELOR DE SECURIZARE A INFORMAȚIEI

Nadejda SCRIPNIC,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Olga CERBU,
doctor, conferențiar univesitar interimar

SUMMARY

Network security consists of the provisions and policies adopted by a network administrator to prevent and monitor unauthorized access, misuse, modification, or denial of a computer network and network-accessible resources. Network security involves the authorization of access to data in a network, which is controlled by the network administrator. Network security is involved in organizations, enterprises, and other types of institutions. It does as its title explains: It secures the network, as well as protecting and overseeing operations being done. The most common and simple way of protecting a network resource is by assigning it a unique name and a corresponding password.

Securitatea informației reprezintă una dintre problemele majore cu care se confruntă societatea electronică. În diferent de dimensiunea organizației, odată cu creșterea explozivă a fluxului informațional, întreprinderea trebuie să găsească elementele care să asigure protecția potrivită și maximă la nivel de rețea și nivel de aplicație în fața atacurilor din ce în ce mai sofisticate.

Securitatea informației presupune protejarea informației și sistemelor informatice de accesul neautorizat, folosirea, dezvăluirea, întreruperea, modificarea ori distrugerea lor. Securitatea informației cuprinde trei componente de bază: confidențialitatea, integritatea și disponibilitatea. Confidențialitatea este asigurată prin criptarea informației. Integritatea se obține prin mecanisme și algoritmi de dispersie. Disponibilitatea e asigurată prin întărirea securității rețelei sau rețelelor de sisteme informatice și asigurarea de copii de siguranță.

Securitatea informatică a devenit una dintre compenentele principale ale internetului. Analistii acestui concept au sesizat o contradicție între nevoia de comunicații și conectivitate, pe de o parte, și necesitatea asigurării confidențialității, integrității și autenticității informațiilor, pe de altă parte. Domeniul securității informatice este unul relativ nou și caută soluții tehnice pentru rezolvarea acestei contradicții aparente și permanente. Viteza și eficiența comunicațiilor „instantanee” de documente și mesaje confer numeroase atuuri actului decizional într-o societate modernă, bazată pe economie concurențială. Însă utilizarea serviciilor de poștă electronică, web, transfer de fonduri etc. se bazează pe o „încredere”, adeseori falsă de securitate a comunicațiilor, care ne poate transforma potențialele beneficii generate de accesul rapid la informații în pierderi importante, cauzate de furtul de date sau de inserarea de date false ori denaturate.

Studiile arată că, în medie, 90% din breșele de securitate identificate nu sunt datorate problemelor tehnologice, ci instalării și configurării necorespunzătoare sau datorită nerespectării unor proceduri de utilizare și administrare a sistemului. În multe cazuri, aceste procedure nici nu există. Trebuie deci să privim problema pe ansamblu, adresând tehnologia, oamenii și procedurile interne ale organizației.

Mai jos sunt prezentate schematic modele de securitate la nivel de acces perimetral (fig. 1) și securitate la nivel informațional (fig. 2).



Fig. 1. Securitatea la nivel de acces perimetral. [5]

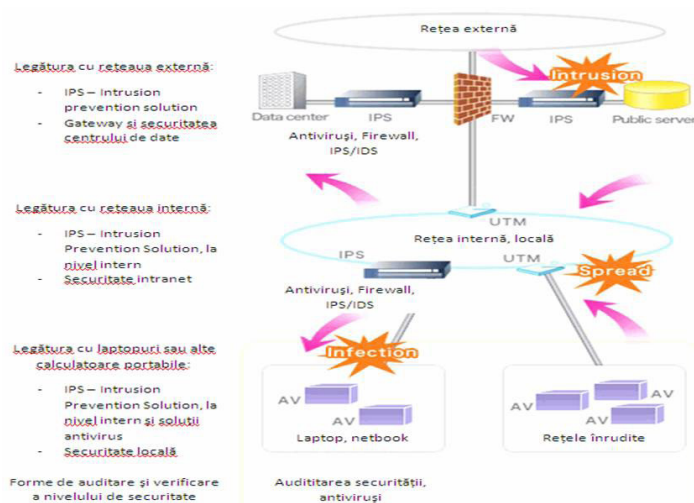


Fig. 2. Securitatea la nivel informațional. [5]

Securitatea trebuie să fie o caracteristică intrinsecă a sistemului. Un sistem sigur este unul bine proiectat, implementat, utilizat și administrat.

Pentru a avea o abordare de ansamblu, trebuie să pornim de la lucrurile elementare: uniformitatea infrastructurii din punctul de vedere al sistemelor folosite, administrarea centralizată, menținerea la zi a sistemelor din punctul de vedere al patch-urilor și fix-urilor (pentru sistemele de operare și aplicațiile instalate), aplicarea unor configurații standard de securitate pe toate serverele și stațiile de lucru, în funcție de rolul funcțional al acestora precum și realizarea unor proceduri standard de utilizare și administrare.

Securitatea rețelelor de calculatoare este în acest moment parte integrantă a domeniului *rețelelor de calculatoare* și ea implică *protocoale*, tehnologii, sisteme, instrumente și tehnici pentru a securiza și opri atacurile rău intenționate. Atacurile cibernetice au crescut considerabil în ultimii ani, iar conform unor rapoarte *Europol*, infracțiunile comise în spațiul cibernetic provoacă anual pagube de peste 1 trilion de dolari. [11]

Un exemplu de penetrare a unei rețele de calculatoare este prezentat în fig. 3.

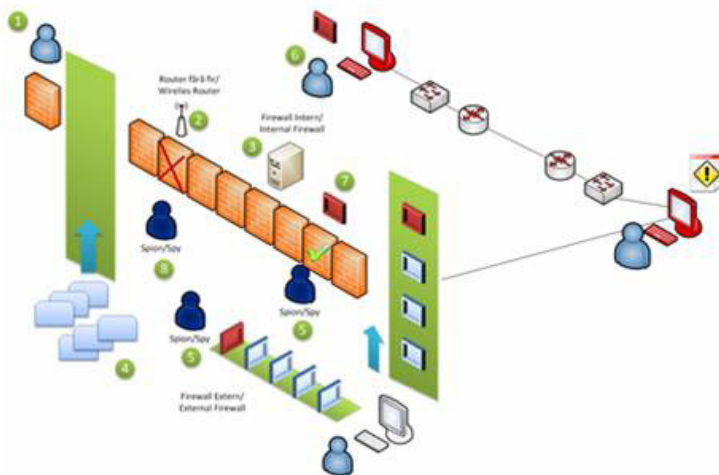


Fig. 3. Penetrarea unei rețele de calculatoare. [1]

Fiind un domeniu complex, au fost create domenii de diviziune pentru a putea face administrarea mai facilă. Această împărțire permite profesioniștilor o abordare mai exactă în privința instruirii, cercetării și diviziunii muncii în acest domeniu.

Se cunosc 12 domenii ale securității rețelelor specificate de International Organization for Standardization (ISO)/International Electrotechnical Commission (IEC):

1. **Evaluarea riscului** e primul pas în administrarea riscului și determină valoarea cantitativă și calitativă a riscului legat de o situație specifică sau o amenințare cunoscută.

2. **Politica de securitate** este un document care tratează comportamentul membrilor unei organizații și specifică cum vor fi accesate datele, ce date sunt accesibile și cui.

3. **Organizarea securității informației** e un model de guvernare elaborat de o organizație pentru securitatea informației.

4. **Administrarea bunurilor** reprezintă un inventar potrivit unei scheme clasificate pentru bunurile informaționale.

5. **Securitatea resurselor umane** definește procedurile de securitate privind angajarea, detașarea și părăsirea de către un angajat a organizației.

6. **Securitatea fizică și a mediului** descrie măsurile de protecție pentru centrele de date din cadrul unei organizații.

7. **Administrarea comunicațiilor și operațiunilor** descrie controalele de securitate pentru rețele și sisteme.

8. **Controlul accesului** privește restricțiile aplicate accesului direct la rețea, sisteme, aplicații și date.

9. **Achiziția, dezvoltarea și păstrarea sistemelor informatice** definesc aplicarea măsurilor de securitate în aplicații.

10. **Administrarea incidentelor de securitate a informației** tratează anticiparea și răspunde sistemului la breșele de securitate.

11. **Administrarea continuității afacerii** descrie măsurile de protecție, întreținere și recuperare a proceselor critice pentru afacere și sisteme.

12. **Conformitatea** descrie procesul de asigurare a conformității cu politicile de securitate a informației, standarde și reguli.

Aceste 12 domenii au fost create pentru a servi ca bază comună pentru dezvoltarea de standarde și practici de securitate eficiente și pentru a da încredere activităților desfășurate între organizații.

Ca o generalizare la cele expuse, putem spune că permanent trebuie să urmărim și să dezvoltăm nivelul de securitate a informației atât în cadrul organizației în care activăm, cât și la domiciliu. Ar trebui ca toată lumea să folosească un antivirus și un firewall, sunt destul de user-friendly și intuitive, nu vreau să încep să recomand eu vreun antivirus sau firewall fiecare este liber să aleagă cel pe care-l dorește.

În concluzie, ar trebui să ținem cont de câteva lucruri elementare și de bun simț:

- ce site-uri vizităm;
- ce mail-uri deschidem, pe cine acceptăm în lista noastră de messenger, ce link-uri accesăm și de la cine;
- sub nicio formă să nu deschidem programe dubioase sau link-uri primite pe mail de la persoane necunoscute și chiar cunoscute;
- să nu oferim informații legate de conturile noastre pe diverse site-uri;
- să nu avem activată opțiunea din browsere-le noastre care ne permite să rulăm java script-urile automat, deoarece pot conține coduri malițioase care ne pot afecta ulterior;
- să fim tot timpul cu update-urile la zi la toate soft-urile pe care le deținem în mod legal sau free;
- să dăm periodic o scanare să vedem dacă totul funcționează la parametri normali;
- să folosim parole diferite pentru toate conturile noastre, pentru că dacă un cont a fost compromis și avem aceeași parolă peste tot, este foarte posibil să putem rămâne fără toate conturile;
- ar fi de preferat să schimbăm parolele periodic;
- nu scrieți parolele și nu le lăsați în locuri evidente, cum ar fi pe birou sau pe monitor;
- evitați cuvintele dicționar, nume, numere de telefon și datele. Folosind cuvinte din dicționar face parolele vulnerabile la atacuri de tip dicționar;
- combină litere, numere și simboluri. Includeți, cel puțin, o literă mică, majusculă, cifre, și caracter special;
- scrieți greșit în mod intenționat o parolă. De exemplu, „Smith” poate fi scris ca „Smyth” sau poate include, de asemenea, numere, cum ar fi „5mYth.” Un alt exemplu ar putea fi să scriem cuvântul „security” ca „5ecur1ty;”
- asigurați-vă că parolele sunt suficient de lungi. Cea mai bună practică este de a avea un minim de 8 caractere;
- schimbați parolele cât mai des posibil. Ar trebui să aveți o politică de definire când și cât de des parolele trebuie să fie schimbate;
- schimbarea parolei oferă frecvent două avantaje. Această practică limitează fereastra de oportunitate în care un hacker poate sparge o parolă și limitează fereastra de expunere, după ce parolă a fost compromisă.

BIBLIOGRAFIE

1. Hallberg Bruce. *Rețele de calculatoare. Ghidul începătorului*. Editura „Rosetti Educațional,” București, 2006, 456 p.
2. Căraș Iurie, Cerbu Olga. *Securitatea tranzacțiilor electronice*. USM, Chișinău, 2009.
3. Buraga Corneliu. *Rețele de calculatoare – introducere în securitate*. Universitatea „Al. I. Cuza,” Iasi, 2007.
4. Habracken Joe. *Rețele de calculatoare pentru începători*. Editura „All,” București.
5. Held Gil, Hundley Kent. *Arhitecturi de securitate*. Editura „Teora,” București, 2003.
6. Ioan-Cosmin Mihai. *Securitatea informațiilor*. Editura „Sitech,” Galați, 2012.
7. Ioan-Cosmin Mihai. *Securitatea sistemului informatic*. Editura Universității „Dunărea de Jos,” Galați, 2007.
8. Mircea F.V. *Tehnologii de securitate alternative pentru aplicații în rețea*. Universitatea Tehnică din Cluj Napoca, 2009.
9. Ramón J. Hontanón. *Securitatea rețelelor*. Editura „Teora,” București, 2003.
10. <www.cisco.com>.
11. <www.wikipedia.org>.

IMPACTUL INTERNETULUI ASUPRA DEZVOLTĂRII E-AFACERILOR

Vlad CORNEA,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The subject of this article is an approach that aims to highlight the fact that promoted online business is indeed a continuation of the traditional business.

We tried to foreground the need and opportunities arising from the assumption of online business development and economic activities by analyzing the impact that the internet has on traditional business functions and practices, but also to analyze the way businesses has to respond to the new market challenges.

The online market grows slowly but steadily, with chances to turn into a strong competitor of the traditional market, and synthesizing, we can say that the online presence of businesses will soon be a form of product and service promotion and sale on the virtual market inherent in any economic activity.

Impactul Internetului asupra mediului de afaceri este un fenomen complex, a cărui valență este greu de cuantificat, și determină evoluții imprevizibile atât pe plan teoretic cât și practic. Specificul de adaptare la acest fenomen ține de inteligența și capacitatea de adaptare a managerilor, de abilitatea modelelor de business pentru a ajunge mai ușor la potențialii clienți.

În opinia noastră, Internetul este un mediu social-virtual, care se pliază pe întreaga structură socială reală, inclusiv pe structura economică a societății. Din acest punct de vedere, constatăm că expansiunea rapidă a Internetului îl transformă într-un mediu excelent de promovare a afacerilor, care vine în întâmpinarea internautilor, indiferent de vârstă, loc și mediu.

Pentru a înțelege mecanismul de manifestare a Internetului în mediul de afaceri, va trebui să aducem unele clarificări conceptuale.

Vom defini societatea ca un ansamblu unitar, complex, sistemic, organic integrat, de relații între oameni.

Privită ca sistem integrat, societatea funcționează și performează în funcție de structurile ce o compun: structuri instituționale, structuri de personalitate, structuri economice și structuri sociale.

Aceste patru dimensiuni ale societății se manifestă pregnant în **dinamica socială** ele contribuind la restabilirea și menținerea în echilibru a întregului ansamblu social, echilibru care nu este unul static, ci într-o permanentă remodelare pe coordonatele structurale ale societății (sistemele sociale, economice, de personalitate și instituționale).

Considerăm că structura economică a societății este cea care asigură cel mai mult echilibrul dinamic social și e demonstrat de parcursul său istoric, în contrast cu momentele de ruptură socială majoră (revoluțiile, războiul, dezordinea) care vin ca rezultat al remodelării structurilor instituționale de putere.

Prin urmare, Internetul, ca rezultat al tehnologiilor, oferă o nouă modalitate de a relaționa în baza acelorași structuri sociale și acelorași motivații existențiale de până la apariția sa.

Partea imprevizibilă a efectului său este legată de evoluția structurilor sociale virtualizate, ca rezultat al dinamicii de relaționare în cadrul structurilor sociale, iar partea dificilă de cuantificat pentru lumea academică este dată și de relaționarea dintre aceste structuri.

Tradiționalismul metodologico-științific de până acum, care asigură cu ușurință previziunile oricărui proces, nu se pretează la ritmul social impus de noile tehnologii.

În acest context, demersul științific și metodologic al Internetului este consacrat determinării incidenței (economice, în special) sale asupra structurilor și mecanismelor sociale.

Denumită generic Internet, rețeaua de computere extinsă la nivel global reprezintă un suport tehnologic comod pentru o nouă formă de manifestare socială: **societatea virtuală**.

Indiferent care dintre atributele nominative le va prelua efectul tehnologic al Internetului – "electronic", "virtual", "cyber", "on-line", precum și sintagma "mediat(ă) de computer" sau extinderea terminologiei pe procesele sociale: societate virtuală (sau cyber-societate), comunitate virtuală, grupuri virtuale, clase virtuale (virtual classroom), interacțiuni virtuale, comunicare mediată de computer, comerț electronic (e-commerce), guvernământ on-line, sănătate on-line, semnătură electronică (e-signature), media on-line, jurnale electronice (e-journals) etc., lista poate continua, noțiunea care în acest moment corespunde funcțional realității este **etapa de virtualizare a societății** pe structurile sale componente, care în rezultat vor da **spațiu virtual social - global**.

Specificul acestei realități sociale virtuale este de altă amploare relațională, deoarece în realitatea socială se interacționează în proximitate spațială, iar în cadrul mediat de Internet se poate depăși această limitare prin angajarea unor legături "la distanță", independente de locația geografică.

Fascinația acestei posibilități, la început, a generat viziuni utopice legate de perspectivele evolutive ale societății. În

scurt timp, aceste utopii au devenit realitate, ba mai mult, cu o putere de atracție irezistibilă în contextul interacțiunilor umane. Limita între utopie și realitate se referă la faptul că spațiul social virtual este dependent de realitatea socială efectivă în evoluția sa de ansamblu, de structurile economice și de progresul științific.

Prin urmare, susținem că societatea virtuală este o modalitate de manifestare a societății reale pe toate structurile sale, prin accesul la tehnologia informatică, care oferă acces cognitiv, tehnic și financiar aproape instantaneu, antrenând un număr în continuă creștere de utilizatori de pe întreaga suprafață a planetei.

Toate restricțiile și blocajele de relaționare între oameni care au existat de-a lungul mileniilor par a se disipa în fața dinamicii sociale date de Internet. Și aici ne referim la restricțiile sociale, economice, culturale, religioase, ideologice, instituționale, etatice, imperiale etc. Principalele restricții ale Internetului sunt determinate doar de limitele tehnologiei informatice.

Interrelaționările mediate de Internet ocolesc pe undeva structurile instituționale naționale și într-o mai mică măsură cele internaționale, și în ciuda tendinței de incorporare, lucrurile decurg de o așa manieră, încât mai curând acestea se adaptează în noua ordine tehnologică decât pot să supună dinamica rezultată din utilizarea Internetului.

Cu mici excepții, virtualizarea societății se realizează paralel cu politicile de stat, deoarece Internetul favorizează natura firească a omului de a relaționa liber.

În urma acestor orientări conceptuale vom reveni la ideea centrală a acestui articol, și anume aceea de a evalua în ce măsură Internetul – ca vector al creșterii economice și sociale – are condiții pentru a fi implementat cu succes în spațiul economic.

Internetul a avut și continuă să aibă un impact colosal asupra industriilor și a afacerilor care erau mai înainte orientate spre vânzările cu amănuntul și aici ne referim la: media, muzică (de exemplu, MP3-urile față de achiziționarea de CD-uri), filmele, farmaciile, domeniul bancar, precum și în industria de publicitate în sine. Din ce în ce mai multe bănci oferă posibilitățile de a face toate tranzacțiile de care poate avea nevoie clientul, să le facă în mod on-line (la moment, peste 150 milioane de persoane din SUA fac tranzacții bancare on-line). Bursele on-line au mare popularitate, obiectele unicat, care înainte se vindeau în locații greu de găsit, acum pot fi foarte simplu și accesibil găsite pe eBay sau pe alte magazine on-line specializate. În industria publicitară, Internetul în doar câțiva ani a crescut exponențial valorând zeci de miliarde de dolari anual.

Așadar, Internetul este unul dintre cele mai importante instrumente folosite pentru promovarea și lansarea unor afaceri, oferind noi tendințe de dezvoltare.

Oportunitățile antreprenoriale pot fi rezumate astfel:

- orientarea antreprenorială către internaționalizarea afacerii;
- orientarea antreprenorială către inovare;
- creșterea rapidă a afacerii.

Realitățile economice, sociale și educaționale ne pun în lumină necesitatea creșterii și dezvoltării unei noi generații de antreprenori, care să poată utiliza în dezvoltarea afacerilor lor industria on-line.

În contextul dezvoltării rapide a tehnologiilor informaționale, nu mai putem vorbi doar de economie și mediu de afaceri, ci de succesul economiei bazate pe cunoaștere, format din educație, cercetare, inovare și execuție, care își întruște potențialul în fața noilor oportunități lansate de societatea virtuală.

Cunoașterea reprezintă forța esențială a dezvoltării într-un proces activ de globalizare și existența unei culturi pentru învățarea continuă pentru dezvoltarea creativității, dobândirea informațiilor, competențelor necesare pentru a ține pasul cu tendințele impuse de noile tehnologii.

Cunoașterea împreună cu informația sunt armele competitive ale economiei moderne care transformă semnificativ economia. Rapiditatea cu care societatea informațională se transformă într-o societate a informației și a cunoașterii influențează profund modul de realizare a afacerilor pe viitor.

Ca urmare, un mare număr de întreprinderi axate pe comerț electronic vor oferi partenerilor comerciali și consumatorilor un acces fără precedent la operațiunile interne și la bazele lor de informații.

E-commerce cere schimbări structurale și comportamentale ale factorilor implicați care activează pe o piață virtuală. Principalele avantaje ale comerțului electronic sunt oportunitățile ce vizează:

- diminuarea costurilor de producție și comercializare,
- accesul la piețele îndepărtate;
- scurtarea timpului de derulare a operațiilor comerciale;
- amplificarea tranzacțiilor;
- noi oportunități de afaceri;
- creșterea gradului de satisfacție a consumatorilor etc.

Astfel, afacerea realizată tradițional, dar și cu prezența pe web creează posibilitatea unei identități on-line, stabilirea unor comunități de afaceri (ebay, burse de mărfuri, directoare de firme, e-Comunitate).

Prin urmare, astăzi nimeni nu mai poate nega o realitate: comerțul on-line este în plină ascensiune. Vânzătorii se găsesc în fața unei provocări fără precedent - cererea pe piața virtuală a magazinelor on-line este nelimitată.

Ceea ce nu se cunoaște este modalitatea de a satisface cererea virtuală, care presupune un nou tip de educație și cunoaștere, care presupune, de fapt, noul tip de economie: economia cunoașterii.

Cererea pe piața virtuală are în vedere transformările pe care le generează consumatorii on-line, dornici de produse și servicii diverse cu posibilitatea de a economisi timp și resurse.

Se consideră că întreprinderea sau organizația virtuală poate fi descrisă ca o rețea de indivizi, care poate opera într-o abordare amalgamată, ca o modalitate organizațională deosebit de flexibilă.¹

Referitor la organizația virtuală se pot evidenția două aspecte: la nivel managerial, precum și de execuție încorporează numeroase elemente informatice și informaționale deosebit de performante ca soft și hard; constituie în fapt o formă tranzitorie spre firma bazată pe cunoștințe, cea care constituie componenta de bază a noului tip de economie spre care se evoluează în prezent.

Pentru mediul de afaceri Internetul a devenit o formă de publicitate și un spațiu virtual comercial. Vom trata aceste două laturi ale prezenței virtuale economice în continuare.

Publicitatea pe Internet se manifestă prin site-ul web, prin motoarele de căutare, prin bannere și publicitatea prin e-mail.

Alte canale utilizate în publicitatea pe Internet sunt: *blogul* - un weblog (prescurtat blog) este o publicație web ce conține articole periodice, de obicei, cu caracter personal; *podcast-ul* - metodă care permite distribuirea fișierelor multimedia (audio, video) prin intermediul formaturilor de conținut RSS și ATOM; *rețelele sociale* - un site în cadrul căruia un utilizator interacționează cu "prietenii", aceștia putând fi utilizatori cunoscuți sau "prietenii" exclusiv din mediul on-line.

Avantajele publicității prin Internet țin de expansiunea Internetului, numărul mare de vizitatori, prezența 24 de ore din 24, interactivitatea, divertismentul, costurile mult mai mici față de media tradițională, posibilitatea targetării și a monitorizării, viteza de răspândire etc.

Dezavantajele publicității prin Internet se referă la: probleme legate de securitatea informațiilor personale, dezvoltarea insuficientă a sistemelor de plată on-line, neîncrederea populației în acest mediu de comunicare, reticenta agențiilor de publicitate față de acest mediu de promovare, dezvoltarea fenomenului "banner blindness" etc.

Cu toate acestea publicitatea on-line nu mai reprezintă de mult timp o opțiune, ci mai degrabă o necesitate în fața unei realități economice deja constituite: e-Commerce.

Pentru o companie sau pentru un antreprenor, fie și ca persoană fizică, prezența în spațiul economic virtual se realizează prin site-ul web.

Evident, antreprenorii din lumea afacerilor nu trebuie să posede cunoștințe de programatori de excelență, nu toate companiile au sau își permit să angajeze un departament IT. Acest aspect este compensat de sutele de platforme e-Commerce, unele gratuite, altele contra cost, unele foarte populare, altele mai puțin cunoscute (Magnet, Pretashop etc.), care pot asigura dezvoltarea potrivită companiei pe piața virtuală.

Sunt câteva puncte esențiale care trebuie luate în considerare pentru a te asigura că alegerea ta este cea potrivită. Alegerea pentru o platformă sau alta este după nevoile proprii. Cu cât este mai cunoscută și uzitată platforma, cu atât mai bogate vor fi resursele (template-uri, plugin-uri pentru aspect sau funcționalitate și informație utilă) disponibile pentru ea. O platformă de e-Commerce bine aleasă poate ține loc adesea de software de facturare, ERP sau CRM. Pentru o soluție completă, e bine să se aleagă o platformă care țină evidența furnizorilor și a prețurilor de intrare, astfel încât să poată calcula automat profitabilitatea vânzărilor. Majoritatea platformelor au variante demo, care, practic, oferă posibilitatea alegerii celei mai bune soluții pentru doritorii de a-și promova afacerea virtuală.

Site-ul web reprezintă interfața dintre vizitatorul din mediul on-line și companie pentru construirea relației cu clienții, anticiparea și satisfacerea nevoilor și dorințelor acestora în mediul on-line.

Scopul unui site comercial este de a prezenta imaginea companiei sau consolidarea acesteia, de a promova produsele sau serviciile companiei, de a asigura creșterea încrederii consumatorilor prin continuitatea sa, care se realizează prin actualizarea sa frecventă.

La rândul său, compania își va construi și dezvolta site-ul în conformitate cu profilul clienților, care trebuie să asigure motivele pentru care aceștia îl vor accesa: dorința de a cumpăra, de a se informa, de a se distra etc.

În 2003, D. A. Karayanni și G. A. Baltas au sugerat că site-urile web au patru caracteristici majore, și anume: interactivitate, navigabilitate, design multimedia și conținut.² Un an mai târziu, J. F. Raypot și B. J. Jaworski au propus un cadru de lucru care avea în vedere cei "7C" ai design-ului interfeței consumatorului:

1. *Contextul* are în vedere realizarea unei balanțe între elementele estetice și funcționale ale site-ului, în așa fel încât funcționalitatea să domine.

2. *Conținutul* unui site cuprinde textele, imaginile, graficele, fișierele video și audio.

3. *Comunitatea on-line* se referă la interacțiunea dintre utilizatorii unui site, care se poate realiza fie prin intermediul e-mail-ului, fie prin intermediul camerelor de discuții.

4. *Customizarea (personalizarea)* se referă la capacitatea unui site de a se adapta nevoilor și cerințelor vizitatorilor. Atunci când această customizare este făcută de către consumator, se poate vorbi despre personalizare, iar atunci când este făcută de către companie, se vorbește despre adaptare.

5. *Comunicarea* în cadrul unui site web se realizează prin transmiterea unor mesaje în masă, care poate fi o comunicare interactivă (transmiterea unui feedback de la vizitator), și o comunicare cu partenerii de piață, dar, mai ales, cu consumatorii.

6. *Conectarea* se referă la măsura în care un site este legat sau conectat la alte site-uri. Aceste legături ("links") se pot afla pe alte pagini web, iar atunci când se face click pe ele, utilizatorul este redirecționat pe un alt site.

7. *Comerțul* care presupune capacitatea de a suporta tranzacții on-line: înregistrarea în cadrul site-ului, aprobarea cărții de credit, cumpărarea prin intermediul unui singur click, comenzile realizate prin intermediul unor site-uri afiliate, urmărirea tranzacțiilor etc.³

Foarte puține studii au fost realizate în ceea ce privește modul în care design-ul unui site web influențează comportamentul unui vizitator. În 2003, M. L. Kent et al⁴ susțineau că există o mare discrepanță între ceea ce se așteaptă de la un site web și ceea ce poate oferi acesta cu adevărat. Vizitatorii sunt totuși de cele mai multe ori influențați de elementele interactive din cadrul unui site web, dar și de elementele funcționale ale acestuia, cum ar fi: ușurința navigării, existența unei hărți a site-ului, relevanța informațiilor existente în cadrul site-ului etc.

Așadar, site-ul web este un instrument de vânzare și de promovare, de comunicare de marketing bazată pe cei "2I" ai marketingului on-line (interactivitate și individualizare). În același timp, site-ul este și un instrument de cercetare (număr de accesări, informații referitoare la produsele companiei, la identitatea acesteia, la activitățile întreprinse etc.) în vederea realizării unor studii de piață. Astfel, companiile pot să-și facă propriile studii privind comportamentul consumatorilor pentru produsele și serviciile pe care le oferă.

Politicile de marketing utilizate prin intermediul Internetului se referă la cele șapte elemente ale mixului de marketing on-line – produsul digital, prețul, distribuția on-line, promovare on-line, personal, procesele on-line și dovezile fizice.

Sunt câteva caracteristici care diferențiază marketingul pe Internet de marketingul tradițional:

- abordarea de "unu la unu", adică consumatorul cărui i se adresează publicitatea respectivă este, de obicei, singur, navigând pe Internet;

- se „fabrică” un mesaj mult mai individualizat odată ce sunt cunoscute elementele demografice despre potențialul client, cum ar fi domeniul acestuia de activitate, veniturile, interesele etc.;

- campaniile on-line pot fi urmărite, măsurate și testate, advertizerii, de obicei, plătesc pe click-urile date pe banner-ele lor sau pe afișările de banner pe care le generează pagina Web pe care rulează publicitatea.

Deși nu constituie un impediment, ci doar un nou pas către perfecționarea tehnologiilor informaționale, vom enumera totuși și limitările pentru realizarea publicității și marketingului pe Internet:

- însuși faptul că este nou și folosește noile tehnologii informaționale poate însemna faptul că nu va fi înțeles și nu va ajunge la toată lumea deprinsă cu mediile clasice de marketing;

- viteza mică de conexiune la Internet mai poate constitui o barieră, în cazul companiilor ce-și construiesc pagini Web impresionante, însă, în același timp, foarte mari ca volum – utilizatorii vor întâmpina disconfort în cazul în care folosesc o conexiune dial-up sau o conexiune de pe telefonul mobil unde sunt limitați în materie de trafic;

- imposibilitatea de a atinge, gusta, mirosi sau încerca bunurile tangibile care sunt propuse de vânzare pe un magazin on-line.

Un aspect foarte mult discutat privitor la e-Commerce ține de securitatea informației. Mulți consumatori ezită să cumpere articole de pe Internet, deoarece nu pot avea încredere că informațiile lor personale vor rămâne private, sunt numeroase cazurile în care, în afară de faptul că se fac vânzări on-line, se mai și dau informații despre clienții lor altor terțe persoane. Unele companii care cumpără informații despre clienții altor companii oferă opțiunea de a elimina din baza lor de date informațiile cu privire la clienții care doresc să nu mai fie listați acolo (această procedură este cunoscută cu denumirea de *opting-out*). Cu toate acestea, mulți dintre clienții on-line nici nu realizează că informațiile lor sunt făcute publice sau constituie obiect de vânzare. O altă preocupare pe care o au consumatorii on-line este dacă, într-adevăr, vor primi produsul pe care l-au comandat on-line.

De aceea securizarea datelor personale a devenit în ultimul timp un obiect obsesiv de critică la adresa e-Commerce. În acest sens, se aduc noi și noi metode de securizare a transferului de date prin metoda *encriptării*, care înseamnă conversiunea datelor într-o altă formă decât cea originală cu ajutorul unui cifru.

Infrastructura e-Commerce, din care fac parte deopotrivă antreprenorii și investitorii, oferă potențial de start-up-uri pe banda rulantă a noilor idei de afaceri, în societățile în care schimburile informaționale în viața de zi cu zi pentru toți indivizii, influențează toate mediile de activitate, fie că e vorba despre domeniul educațional, social, sanitar, fie despre cel al activităților economice.

Așadar, societatea virtuală (informațională) nu influențează numai modul în care oamenii interacționează, ci forțează și structurile organizaționale tradiționale să promoveze un mod de lucru mai flexibil, mai participativ și mai descentralizat.

NOTE

¹ Barnatt C. (1996) Virtual Organization în the Small Business Sector: The Case of Cavendish Management Resources.

² Karayanni, D. A., Baltas, G. A. – Web Site Characteristics and Business Performance: Some Evidence from International Business-to-Business Organizations, Marketing Intelligence and Planning, Vol. 21, nr. 2, 2003, p.105-114.

³ Fill, C. – Marketing Communications. Engagement, Strategies and Practice, Fourth Edition, Editura Prentice Hall FT, Essex, 2005, p.585-588.

⁴ Kent, M. L., Taylor, M., White, W. J. – The Relationship Between Web Site Design and Organisational Responsiveness to Stakeholders, Public Relation Review, vol. 29, nr.1, 2003, p. 63.

BIBLIOGRAFIE

1. Belch, G. E., Belch, A. M. *Advertising and Promotion. An Integrated Marketing Communications Perspective, Eight Edition*, Editura McGraw Hill, New York, 2009.
2. Briggs, R., Hollis, N. – *Advertising on the Web: Is There Response Before Click-Through?*, Journal of Advertising Research, vol.7, nr.2, 1997, p. 33-45.
3. Chaffey, D., Ellis-Chadwick, F., Mayer, R., Johnson, K. – *Internet Marketing. Strategy, Implementation and Practice, Fourth Edition*, Editura Prentice Hall FT, Essex, 2009.
4. Frățilă, L. *Proiectarea sistemelor informatice*, Editura InfoMega, București, 2007.
5. Gay, R., Charlesworth, A., Esen, R. – *Marketing online. O abordare orientată spre client*, Editura All, București, 2009.

REALIZAREA TRANSPARENȚEI ȘI PROMOVAREA IMAGINII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN INTERMEDIUL PAGINILOR WEB OFICIALE

Cristina CERNEGA,
masterandă, Universitatea de Stat din Moldova

Alexandru BURUC,
magistru, Ministerul Apărării al Republicii Moldova

SUMMARY

Public administration in the Republic of Moldova is in a continuous process of modernization. In the last years it suffered major changes due to digitalization of the public services. This study consists of investigations concerning to transparency of public administration authorities' activity, to the necessity to improve their image through official web sites, and to the promotion of the e-services. Web sites became quickly an indisputable tool through which the fundamental right to access to information, as well as the right to administrate public affairs are realized. Also, one of the main targets of this study was to demonstrate that the principle of usability and e-marketing techniques can be used in the public sector, in order to attract more users. That's why a well organized, good-looking and efficient web page can have an overwhelming positive impact on the public administration.

De la crearea primei conectări între computere cu scopul schimbului operativ de informații în anii '60 ai sec. al XX-lea și până astăzi calculatoarele, dar și rețeaua globală au suferit schimbări esențiale, însă cert este faptul că acestea au reușit să se infiltreze în toate domeniile vieții sociale, inclusiv în activitatea organelor administrației publice.

Scopul prezentului studiu constă în analiza modului de realizare a transparenței activității administrației publice și identificarea mecanismelor de promovare a imaginii acesteia prin intermediul paginilor web oficiale.

Guvernul Republicii Moldova încearcă să țină pasul cu inovațiile și utilizează tot mai mult TI în activitatea cotidiană. Tehnologiile sporesc calitatea serviciilor publice, eficientizează activitatea guvernării și facilitează participarea democratică, aducând guvernării mai aproape de cetățeni. Aplicarea tehnologiei Informației în domeniul administrației publice are un efect pozitiv indubitabil, catalizând eficiența și transparența activității acesteia, sporind sensibilitatea la nevoile cetățenilor dar și capacitatea de a le satisface.

În ultima perioadă, cetățenii Republicii Moldova utilizează tot mai des tehnologiile informaționale. De asemenea, Guvernul a înregistrat succese remarcabile în domeniul digitalizării serviciilor publice. Cu toate acestea, cetățenii continuă să se confrunte cu o serie de probleme în accesarea serviciilor publice prestate în mod clasic sau electronic, cum ar fi: corupția, birocrăția, durată mare de așteptare, comunicarea insuficientă și informația incompletă privind modalitatea de accesare și prestare a serviciilor publice, inclusiv în Internet.

În acest sens, Guvernul Republicii Moldova a adoptat în anul 2011 Hotărârea cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) - unul dintre documentele esențiale de politici publice care stabilește cadrul normativ și procedural de implementare a tehnologiei informației în activitatea autorităților administrației publice din Republica Moldova. Acest Program Strategic ambițios se bazează pe mai mulți piloni conceptuali, cum ar fi: implementarea tehnologiilor inovaționale, digitalizarea serviciilor publice, Guvern deschis, interoperabilitatea, securitatea informațională, lozinca „Guvern fără hârtie,” accesul liber la serviciile electronice, platforma tehnologică comună M-cloud etc. [3]

În prezent, Republica Moldova a reușit să demonstreze că chiar și o țară în curs de dezvoltare, aflată în perioada de tranziție, poate înregistra succese în ceea ce privește aplicarea tehnologiilor inovative. Potrivit datelor Centrului de Guvernare electronică, Moldova se află în top-ul celor 20 de țări cu cea mai înaltă viteză de acces la Internet, cu o rată de dotare a gospodăriilor cu computere de 64% și o rată de conectare la Internet de 53%. [5]

Pentru a răspunde la cerințele actuale în ceea ce privește conformarea activității organelor administrației publice cu inovațiile din domeniul tehnologiei informației, în anul 2012 a fost adoptat un alt act normativ - Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet. Aceasta este elaborată în scopul sporirii nivelului de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația de interes public prin intermediul site-urilor oficiale ale autorităților publice în rețeaua Internet. Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 188, pagina web oficială reprezintă ansamblul informațiilor oficiale în formă electronică și al mijloacelor de dialog interactiv, pe care autoritatea administrației publice le pune la dispoziția cetățenilor în rețeaua Internet. [2]

Conform prevederilor acestui act normativ, Centrul de Guvernare Electronică - instituția care este responsabilă nemijlocit de derularea procesului de e-Transformare în Republica Moldova - se obligă să identifice platforma tehnologică și să asigure elaborarea șablonului, inclusiv al design-ului paginilor web oficiale ale autorităților administrației publice centrale. Iar autoritățile administrației publice locale trebuie să creeze propriile web site-uri. Pe lângă aspectele tehnice, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la paginile web oficiale se concentrează și asupra principiului transparenței. Astfel, accesul la informația plasată pe paginile web oficiale trebuie să fie liber și gratuit, ele trebuie să fie adaptate pentru accesarea nu numai de pe computerul personal, dar și de pe echipamente mobile. De asemenea, acestea trebuie să asigure posibilitatea de abonare a cetățenilor la informațiile din blocul de noutăți, evenimente și anunțuri, precum și transparența procesului decizional.

Paginile web oficiale ale autorităților administrației publice pot fi considerate veritabile mecanisme de realizare a transparenței în rețeaua globală. În fine, transparența 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, [1] iar site-urile pot deveni niște „punți” de legătură virtuală între cetățean și Guvern.

Site-urile oficiale pot fi percepute și în calitate de forme de comunicare externă a administrației publice cu beneficiarii de servicii publice. Activitatea autorităților administrației publice este orientată spre realizarea interesului general. Iar realizarea interesului general presupune transparență, o comunicare eficientă dintre emițător și receptor prin intermediul unor canale adecvate, care tind spre realizarea schimbului de informații de utilitate publică, ca și la menținerea coeziunii sociale, și a cărei responsabilitate incumbă instituțiilor publice. Prin urmare, site-urile autorităților administrației publice reprezintă canalul ideal de comunicare a guvernanților cu guvernații în mediul virtual.

În prezent, fiecare cetățean poate deveni utilizator al Internetului, indiferent de statut, venit, sex, apartenență etnică etc. Spațiul virtual oferă utilizatorilor posibilitatea să depășească barierele legate de spațiu și timp și să se unească în „agore” virtuale, [4] unde pot să-și exercite drepturile constituționale de acces la informație și de a participa la administrarea treburilor publice, precum și să beneficieze de servicii publice. Datorită inovațiilor tehnologice aplicate în domeniul administrației publice, cetățenii pot beneficia de serviciile publice prestate în mod clasic sau de cele prestate electronic. În Republica Moldova e-serviciile pot fi accesate online prin 2 căi: de pe platforma guvernamentală comună <www.servicii.gov.md> sau nemijlocit de pe website-ul oficial al autorității administrației publice.

Este clar că, în condițiile actuale ale dinamismului economic-social autoritățile administrației publice, în calitatea lor de prestatori de servicii publice, trebuie să se adapteze repede la schimbările din societate și să fie receptive la necesitățile beneficiarilor. În acest sens, îmbunătățirea calității serviciilor prestate și promovarea imaginii prestatorilor devine esențială. Pe de o parte, autoritățile administrației publice dețin monopolul absolut în prestarea serviciilor cu caracter administrativ, de aceea trebuie să depună un efort constant ca să le presteze calitativ și să le facă atractive; iar pe de altă parte, acestea sunt nevoite să reziste la concurența cu agenții economici în prestarea serviciilor publice cu caracter comercial și industrial.

Pentru a face față concurenței și a supraviețui autoritățile administrației publice trebuie să-și cunoască bine piața pe care acționează. Pentru a atinge acest scop, este necesară realizarea unei comunicări eficiente cu piața, unei informări ample a cetățenilor despre modalitățile în care ei pot beneficia de aceste servicii. În același timp, prestatorul trebuie să recepționeze informații de la potențialii beneficiari cu privire la rezultatele produse de procesul de comunicație în vederea îmbunătățirii permanente a propriei activități. [6] Internetul reprezintă o posibilitate unică de a promova imaginea administrației publice și de a spori atractivitatea serviciilor publice, inclusiv a celor electronice cu foarte puține cheltuieli și cu o eficiență și operativitate uimitoare. În acest scop, pot fi utilizate tehnicile de marketing electronic.

E-marketingul reprezintă o practică de utilizare a tuturor aspectelor marketingului tradițional în Internet, inclusiv aplicarea elementelor mixului de marketing preț, produs, plasament și promovare. Chintesența marketingului electronic constă în sporirea numărului de beneficiari-utilizatori reali ai site-ului și e-serviciilor, precum și atragerea unui număr cât mai mare de beneficiari-utilizatori potențiali. În cazul, în care transpunem e-marketingul la condițiile administrației publice, considerăm că acesta ar trebui să urmărească următoarele obiective:

- să atragă interesul cetățenilor;

- să asigure o informare corectă și amplă a cetățenilor cu privire la serviciile publice;
- să motiveze cetățenii să utilizeze serviciile electronice;
- să asigure un feedback eficient între cetățean și administrație.

Prin urmare, e-marketingul are rolul de a forma și a menține prin tehnici speciale imaginea favorabilă a autorităților administrației publice în calitate de prestatori ai serviciilor publice.

Un alt concept important strâns legat de marketingul electronic ar fi și uzabilitatea paginilor web oficiale ale autorităților administrației publice. Conform definiției, aceasta reprezintă o caracteristică a web site-urilor care se referă la ușurința cu care un utilizator ajunge la informație, adică, la cât de repede acesta poate învăța să-l folosească, cât de eficient este atunci când o face, cât de memorabilă este experiența, cât este de predispus la erori și cât de multă satisfacție obține comparabil cu așteptările lui. [7]

Termenul de uzabilitate a căpătat popularitate în anii '90. Până atunci se considera că un design grafic sofisticat este indispensabil pentru sporirea vânzărilor prin intermediul site-urilor. Însă, foarte curând, unii specialiști în domeniul TI au demonstrat contrariul. Ei pledau pentru aplicarea principiului KISS - un acronism pentru fraza „Keep it simple, stupid,” introdus de Forțele navale ale Statelor Unite ale Americii în anul 1960. [9] Acesta se concentrează pe ideea că majoritatea sistemelor, inclusiv cele informaționale, funcționează mai bine dacă au o structură simplă.

Lumea contemporană este guvernată de regulile concurenței, deci web design-ul site-urilor prestatorilor de servicii publice trebuie să fie atractiv (sau mai bine spus, persuasiv). Când concurența este la distanța unui click, neglijarea uzabilității poate duce la micșorarea numărului utilizatorilor reali, compromiterea succesului site-ului și neutilizarea serviciilor publice prestate on-line. Astfel, conform unui studiu, realizat de Nielsen Norman Group, redesign-ul paginilor web în concordanță cu principiul uzabilității poate îmbunătăți indicatorii de performanță a site-urilor cu 83%. [8]

Deci, constatăm că uzabilitatea este știința și arta de a crea site-uri care sunt eficiente, ușor de utilizat, care satisfac așteptările utilizatorilor, iar web design-ul este o artă, un instrument de marketing eficient în promovarea unui site și a imaginii autorităților administrației publice. Există numeroase modalități de a proiecta web site-urile astfel încât acestea să fie atractive atât pentru utilizatorii reali, cât și pentru cei potențiali.

Design-ul site-ului. Dacă design-ul este bun și simplu de perceput, utilizatorii vor fi tentați să vizualizeze mai multe pagini ale site-ului. Acest lucru presupune o navigare simplă, o gamă de culori confortabilă pentru ochi, fonturi lizibile și adaptabilitatea la orice rezoluție a ecranului. Un alt aspect important este logotipul site-ului și imaginile grafice. Așadar, plasarea simbolurilor de stat, a stemei sau logotipului autorității, a unor elemente grafice de decor îndeosebi cu tentă folk ajută la promovarea nu doar a imaginii pozitive a administrației publice, dar și a valorilor naționale.

Conținutul. Conținutul paginii web trebuie să fie bine gândit, astfel încât să conțină toate informațiile necesare privind specificul și scopul activității autorității, serviciile prestate, dar, totodată, să nu obosească vizitatorii cu informații de prisos.

Echilibrul între text și elementele grafice, care presupune că site-ul trebuie să reflecte identitatea autorității, să ofere informațiile necesare privind serviciile prestate, să fie vizual atractiv și, totodată, să nu suprasolicite atenția utilizatorului cu informații inutile. Totodată, este important de menționat că utilizarea unui număr mare de elemente multimedia afectează negativ viteza conexiunii și de navigare.

Renovarea continuă a site-ului. Actualizarea paginii web este esențială pentru menținerea informațiilor plasate pe ea „up-to-date” și în conformitate cu eventualele modificări în legislație. Iată de ce este necesară plasarea celor mai proaspete noutăți privind activitatea autorității administrației publice și transparenței în procesul decizional, verificarea funcționalității tuturor link-urilor, actualizarea adreselor și a altor date de contact.

Promovarea site-ului. Diseminarea adresei paginii web oficiale prin toate căile posibile (în presa scrisă, la TV, în rețelele de socializare, plasând link-ul pe site-urile altor autorități ale administrației publice locale și centrale etc.) reprezintă irecuzabil cea mai eficientă metodă de a promova site-ul unei autorități, serviciile publice prestate prin intermediul ei și de a atrage noi utilizatori.

În urma studiului efectuat la comanda Centrului de Guvernare Electronică privind percepția cetățenilor a e-Transformării Guvernării în Republica Moldova la începutul anului 2014, s-a constatat că beneficiarii de servicii publice sunt mai satisfăcuți de calitatea acestora în cazul accesării on-line a serviciilor față de cele prestate în mod tradițional/regim offline integral, la oficiul instituției publice. [5]

Concluzionând cele menționate, putem afirma că web site-urile pot fi utilizate drept instrumente de realizare a transparenței și de promovare a imaginii administrației publice, cu condiția că acestea sunt create nu doar conform cerințelor impuse de legislația în vigoare, dar și cu principiile marketingului.

Pentru a rezista în condițiile de concurență, considerăm plauzibilă abordarea și prestarea serviciilor publice după modelul celor prestate de agenții privați, precum și aplicarea tehnicilor de e-marketing și a principiului uzabilității pentru web site-urile autorităților administrației publice din Republica Moldova. Internetul oferă o oportunitate inedită de a ameliora calitatea și de a promova serviciile publice digitalizate fără costuri mari.

Un alt beneficiu incontestabil ar fi promovarea unei imagini pozitive a administrației publice, asigurarea unei informări ample, a transparenței, precum și accesului la informație în procesul de administrare publică. De aceea, considerăm necesară revizuirea site-urilor tuturor autorităților administrației publice și reformarea lor în conformitate cu principiul uzabilității astfel încât acestea să fie accesibile tuturor utilizatorilor, indiferent de vârstă sau studii.

BIBLIOGRAFIE

1. 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.
2. 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.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20.09.2011 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizarea tehnologică a guvernării (e-Transformare) // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156-159 din 23.09.2011.
4. Coman-Kund Florin. Politica de comunicare externă a colectivităților locale- București: Ed. Economică, 2000, 96 p.
5. Raport final // <http://www.egov.md/images/sondaje/Raport%20FINAL_Sondaj%20eGov_10-02-2014.pdf> (accesat la 20.02.2014).
6. Tehnici promoționale // <<http://www.langhel.ase.ro/Tehnici%20promotionale%202009.pdf>> (accesat la 20.02.2014).
7. Concept, creație, uzabilitate // <<http://www.seo-web-design.ro/webdesign/>> (accesat la 10.02.2014).
8. About use reffect // <<http://www.usereffect.com/about> (accesat la 10.02.2014)>.
9. KISS principle // <http://en.wikipedia.org/wiki/KISS_principle#In_software_development> (accesat la 10.02.2014).

METODOLOGII DE APLICARE A TI ÎN PROCESUL DE REGLEMENTARE A SALARIZĂRII ANGAJAȚILOR DIN UNITĂȚILE SECTORULUI REAL AL ECONOMIEI NAȚIONALE

Tamara SUSARENCO,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article is about ways of implementing information technologies supporting role of participants in the approach to this complex environment and situation on which a decision is to be adopted

In negotiating with managers of enterprises and organizations to improve the working conditions of union members.

Succesul oricărei organizații depinde în mare măsură de deciziile celor aflați la diferitele niveluri de conducere, iar în condițiile economico-sociale actuale luarea deciziilor potrivite a devenit o sarcină dificilă. Dacă, inițial, procesul decizional era considerat în teoria managementului o activitate exclusiv umană, în urma creșterii cantității de date și a dificultății gestionării și procesării acestora, procesul decizional se desfășoară cu sprijinul tehnologiilor informatice și de comunicație.

Acest fapt a condus la abordări interdisciplinare în studiul deciziilor, la informatizarea deciziei și la apariția *Sistemelor Informatice de Asistare a Deciziilor* (SIAD). Sistemele de asistare a deciziilor au rol de sprijin al managerului în abordarea de către acesta a mediului complex și a situației cu privire la care urmează să fie adoptată o decizie. În condițiile dezvoltării societății cunoașterii și a organizațiilor bazate pe cunoaștere a sporit și complexitatea problemelor manageriale, iar sistemele informatice de asistare a deciziilor au început să fie realizate utilizând soluții ce au la bază tehnologii ale inteligenței artificiale.

Scopul abordării tehnologiilor inteligente în realizarea sistemelor de asistare a deciziilor l-a constituit utilizarea raționamentului uman atât pentru a conduce la soluții pentru probleme decizionale complexe, cât și pentru a determina un plus de cunoaștere în cadrul organizației, sporind calitatea procesului managerial (fig. 1).

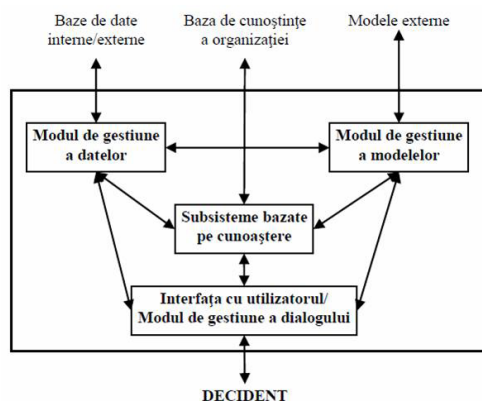


Figura 1. Suport instrumental de analiză și asistare a deciziilor.

Sistemele și instrumentele de analiză și asistare a deciziei au următoarele funcționalități:

- regrupează datele răspândite în mai multe baze de date, conform unui scop definit;
- gestionează datele organizate distinct pe subiecte de analiză construite pentru a asista decidentul în luarea deciziilor;
- asigură obținerea, analiza și interpretarea unui volum mare de informații, ajutând managerii în luarea unor decizii rapide în locul unor calcule multiple, care furnizează informații inoportune,
- efectuează operații de sortare, selectare, clasificare și evaluare, menite să organizeze informația, să reducă incertitudinea, să conducă la recomandări și variante de acționare.

Chiar dacă cele mai multe companii sunt de tip ierarhic, luarea deciziei este un proces colectiv. Grupul poate fi implicat în luarea unei decizii, cum ar fi crearea unei scurte liste de alternativă sau alegerea criteriilor pentru acceptarea unei alternative. Aceste întâlniri sunt caracterizate de următoarele activități și procese:

- întâlnirile sunt o activitate comună, agreeată de un grup de persoane, de obicei, având un statut egal sau aproape egal;
- rezultatele întâlnirii depind într-o oarecare măsură de cunoașterea, opiniile și judecata participanților;
- rezultatele întâlnirii, de asemenea, depind de componența grupurilor și de procesul de luare a deciziilor folosit de grup;
- diferențele de opinii sunt rezolvate, de obicei, prin negociere.

În afara cazului în care grupul se întâlnește în același loc și în același timp, pot exista situații în care membrii grupului se află în locații diferite sau participă la întâlnire în momente de timp diferite, probleme ce pot fi depășite cu ajutorul Internetului.

Succesul limitat al metodelor prezentate a determinat la încercări de a folosi tehnologia informației pentru a asista întâlnirile de grup. Cea mai importantă tehnologie se numește **Sisteme Suport pentru Decizii de Grup** (SSDG).

SSDG este un sistem informatic interactiv care facilitează abordarea problemelor nestructurate de către un grup de persoane. SSDG a fost dezvoltat pentru a sprijini o mulțime de activități ce se desfășoară în cadrul întâlnirilor, cum ar fi generarea de idei, ajungerea la un consens, votare și evaluare anonimă. Ca și componente, SSDG include echipament hardware, instrumente software, oameni și proceduri. Aceste componente sunt folosite pentru a susține procesul de luare a unei decizii.

Scopul SSDG este de a îmbunătăți productivitatea și eficiența întâlnirilor decizionale, fie prin micșorarea duratei procesului de luare a deciziei, fie prin îmbunătățirea calității rezultatelor deciziei. SSDG ajută la creșterea beneficiilor lucrului în grupuri și micșorarea disfuncțiilor.

Avantajele SSDG:

- suportă procesarea paralelă a informației și generarea ideilor de către participanți (procesarea paralelă umană);
- oferă posibilitatea grupurilor numeroase să participe în cadrul aceleiași întâlniri;
- permite grupului să folosească tehnici și metode structurate sau nestructurate pentru a realiza obiectivul propus;
- rezultatele pot fi consultate imediat;
- înregistrează toate informațiile relevante care au condus la o anumită decizie, pentru a putea fi analizate ulterior (memoria grupului).

Suportul oferit de tehnologiile SSDG poate fi clasificat în trei niveluri în funcție de modul în care ajută grupul la luarea deciziilor.

Sprijin oferit procesului: obiectivul acestui nivel este de a reduce sau a desființa barierele din comunicare. El oferă următoarele funcționalități:

- mesageria electronică;
- rețeaua care să facă legătura între membrii grupului facilitator, ecranul public, serverul care deține baza de date;
- un ecran public care să fie la îndemâna fiecărui membru sau să fie plasat într-o poziție centrală pentru a fi vizibil pentru toți participanții;
- introducerea de idei și evaluări într-un mod anonim pentru a spori gradul de participare a membrilor grupului ce preferă anonimitatea;
- solicitarea ideilor și voturilor fiecărui membru pentru a încuraja participarea și a stimula creativitatea;
- rezumarea și afișarea ideilor și opiniilor, incluzând analize statistice și, eventual, afișarea pe ecranul public;
- un format pentru agenda întâlnirii care să fie agreată de grup;
- afișarea continuă a agendei și a altor informații, pentru a se putea respecta planificarea întâlnirii.

Sprijin oferit luării deciziei. La acest nivel sistemul software adaugă posibilități pentru modelare și analiza deciziei. SSDG încearcă să reducă nesiguranța procesului de luare a deciziilor prin furnizarea unor metode de structurare pentru sprijinirea sarcinilor specifice. Ca exemple de funcționalități oferite la acest nivel ar fi:

- modele de planificare;
- arbori de decizie;
- modele pentru evaluarea probabilităților;
- modele pentru alocarea resurselor.

Astfel de modele pot exista în pachetele SSDG obișnuite și pot fi adăugate la software-ul destinat nivelului unu.

Suport pentru reguli de funcționare. În cadrul acestui nivel se dorește controlarea timpului alocat, a conținutului, a interacțiunii dintre decidenți. De exemplu, anumite reguli pot determina secvența intervențiilor, modul de votare (fig. 2).

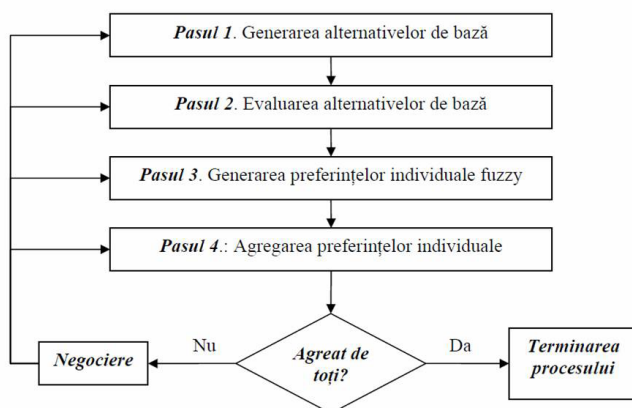


Fig. 2. Structura SSDG.

În multe unități economice din Moldova (S.A., S.R.L. etc.) nivelurile salariilor angajaților sunt evaluate la întâmplare, fără a fi planificate, analizate, dezvoltate periodic în funcție de factorii noi care apar și care influențează nivelul salariilor. De cele mai multe ori conducătorii (managerii) sunt cei care stabilesc nivelurile salariale, în funcție de nevoile de angajare și păstrare a angajaților. Aceste niveluri de salarii sunt adoptate, de-a lungul timpului, la presiunile individuale sau colective, în sensul majorării salariilor.

Un astfel de proces, realizat la întâmplare, conduce, de cele mai multe ori, la dezvoltarea unor sisteme de remunerare financiară inechitabilă, greu de înțeles, costisitoare și care provoacă demotivare și insatisfacție în rândul angajaților.

Pentru a-i stimula pe angajați să aibă atitudinile care să contribuie la îndeplinirea sarcinilor unității economice, este necesar ca sistemul de salarizare să fie planificat atent și eficient. În procesul de planificare a sistemelor de salarizare organizațiile sindicale au un rol foarte important în:

- adaptarea salariilor la inflație;
- atragerea atenției patronului la modificările în legislație;
- atragerea atenției managerului asupra unor posturi care sunt greșit evaluate și remunerate;
- corectarea unor inechități în salarizare resimțite de angajați;
- ajustarea salariilor la creșterea productivității unității economice etc.

Valoarea salariilor și modul în care sunt remunerați sunt cei mai importanți factori pentru angajați. Reprezentând aspecte importante pentru angajați, sindicatele trebuie să le ia tot timpul în considerare, ca domenii prioritare de negociere cu patronul.

Implementarea sistemelor informaționale de asistență a deciziilor (SIAD) ajută la aprecierea posibilităților unității economice de a majora salariul, la analiza rezultatelor activității colectivului de muncă.

În continuare, vom examina unele exemple concrete și, în funcție de rezultatele analizei indicilor respectivi, vom aprecia dacă unitatea economică dispune de rezerve pentru majorarea salariilor angajaților.

Pentru început, este important să ne documentăm corect cu informație economico-financiară utilă și concretă pe ultimii 3 sau 5 ani. În baza materialului prezentat, se analizează și se stabilește politica economico-financiară a agentului economic în dinamică ultimilor ani. Se vor considera importanți de urmărit următorii indici :

- numărul de angajați ai aparatului administrativ și salariul mediu lunar;
- numărul de angajați-muncitori și salariul mediu lunar;
- greutatea specifică a fondului de salarizare în volumul de producție;
- greutatea specifică a fondului de salarizare a aparatului administrativ în fondul general de salarizare pe întreprindere;
- volumul de producție în dinamică pe ani;
- volumul vânzărilor în dinamică pe ani;
- sistemul de salarizare aplicat la întreprindere;
- bilanțul contabil în dinamică pe ani;
- raportul privind rezultatele financiare;
- indicii raportului statistic forma nr. 5-C în dinamică pe ani.

Analiza cifrelor obținute nu reflectă obligatoriu starea lucrurilor în realitate. Economia tenebră din Republica Moldova ocupă 40 – 50% din sectorul economic: salarizarea în plicuri, contrabanda, falsificarea dărilor de seamă, angajarea la muncă tenebră, operațiile frauduloase prin zonele de offshore, activitatea semilegală a patentarilor, activitatea economică camuflată etc. Evident, că în asemenea situație nu se poate promite cunoașterea reală a stării de lucruri. Administrația prezintă, de regulă, cifre seci, care necesită o analiză corectă, indiferent dacă la prima vedere observăm cheltuieli mari și venituri mici, ceea ce din start nu va permite majorarea salariilor. Deseori, se fac trimiteri la productivitatea muncii sau la rentabilitatea redusă, factori principali în creșterea veniturilor și, ca urmare, a majorării salariilor.

Pentru a obține un profit mai mare, administrația deseori procedează la diferite mecanisme de înviore a procesului de producție (acordarea serviciilor) și, concomitent, la micșorarea cheltuielilor. Numai că, foarte des, asemenea intervenții se implementează cu intensificarea exploatării angajaților și, concomitent, cu trimiterea lor în concedii forțate sau chiar și cu reduceri. Iar profitul obținut este distribuit în proporții deloc echitabile. Datoria sindicatului este de a stabili cum stau asemenea lucruri în realitate și a dobândi echitatea pentru angajați, membri de sindicat, în raport cu posibilitățile reale ale agentului economic. După o analiză profundă și calitativă, putem vorbi la concret despre situația economico-financiară reală a agentului economic în dinamică și posibilitățile reale de a înainta și negocia condiții avantajoase pentru angajați, reflectate, prin urmare, în contractul colectiv de muncă.

Pentru facilitarea procesului de negociere, se vor utiliza sisteme suport al deciziilor în grup, care oferă posibilități de a obține rezultate favorabile într-un timp cât mai optim.

În cadrul societății contemporane, denumită societatea cunoașterii, organizațiile trebuie să-și adapteze managementul unei gândiri proactive, să accepte ideea de raționalizare a componentei informaționale și decizionale cu scopul de a deveni din ce în ce mai competitive și performante. O infrastructură informatică bine pusă la punct, împreună cu sistemele informatice de asistare a deciziilor, constituie un sprijin incontestabil al decidenților care se confruntă cu o multitudine de probleme în cadrul unei organizații.

BIBLIOGRAFIE

1. Filip, F. G. Sisteme suport pentru decizii. Ed. Tehnica, Bucuresti, 2004.
2. Filip, F. G. Asistarea deciziilor cu calculatorul. Ed. Tehnica, Bucuresti, 2002.
3. Turban, E și J. E. Aronson, Decision Support Systems and Intelligent Systems, Prentice Hall, 2001.
4. Turban, E și J. E. Aronson, Decision Support Systems and Intelligent Systems, Prentice Hall, 2001.
5. Bui, T. X., Co-op: A Group Decision Support System for Cooperative Multiple Criteria, Group Decision Making, Lecture Notes in Computer Science, no. 290. Springer Verlag: Berlin, 1993.

POLITICA DE SECURITATE A TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ

Oxana LAZARENCO,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Olga CERBU,
doctor în științe fizico-matematice, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article reflects the role of security policies and digital signature in central public authorities. Security policies are necessary to ensure the safety of all information processes of central public authorities. These policies or regulations provide a transparent process by which staff are informed about the requirements of usage, and allows the administration to monitor and verify the security practices. Once the security policy is implemented, it must become a part of daily business activity and general business culture. We and our staff need to be informed about current security issues in order to develop a proper security policy. Updating the security policy is a daily activity for every employee, such as checking the email from viruses and disconnecting your PC from the Internet at the end of the day. Monitor and test the security policy and identify potential security problems before they become real problems that can cost you time and money.

Politica de securitate este necesară pentru a asigura integritatea tuturor proceselor informaționale din APC. De asemenea, aceasta oferă un proces transparent, prin care personalul este informat despre cerințele de utilizare și permite managementului să monitorizeze și să verifice practicile de securitate.

Politica de securitate trebuie să fie scrisă și comunicată personalului pentru a fi eficientă. O politică de securitate este un document, care cuprinde normele și practicile pe care se dorește ca personalul să le respecte atunci când utilizează e-mail-ul, Internet-ul și accesează datele confidențiale stocate în sistem.

O politică de securitate poate ajuta autoritatea publică să reducă numărul încălcărilor normelor de securitate și pierderea datelor, ajutând angajații prin respectarea practicilor de securitate sigure de utilizare a computerului.

Societatea modernă se caracterizează prin rolul crescând al informației și cunoașterii. Bazându-se pe tehnologiile informaționale și de comunicație (T.I.C.) moderne, în ultimele decenii informația a devenit o resursă strategică în dezvoltarea societății, resursă adesea mai importantă chiar decât materiile prime și energia. Un suport pentru această afirmație este includerea informației și cunoașterii în categoria de factori de producție de rând, cu munca, natura și capitalul. Un reper al avantajelor așteptate ca urmare a implementării intensive a T.I.C. în activitatea instituțiilor statului ar fi intenția Uniunii Europene de a reduce până-n anul 2015 costurile administrative cu 25%, ca urmare a implementării strategiei de e-Guvernare, ceea ce va constitui o valoare absolută de circa 150 miliarde euro. Impactul implementării tehnologiilor informatice și de comunicație este atât de puternic în ultimele decenii, încât se afirmă despre o nouă etapă în evoluția societății – societatea informațională. Este constatată o rată de până la 20-35% de contribuție a capitalului T.I.C. la creșterea P.I.B. și o rată de până la 20-45% de contribuție a sectorului T.I.C. la creșterea medie agregată anuală a productivității muncii în economie. De asemenea, se consideră semnificativă și contribuția utilizării T.I.C. în economie asupra creșterii P.I.B. Împreună, cei trei factori, capitalul T.I.C., creșterea productivității muncii și folosirea T.I.C. asigură o contribuție de peste 20-50% a T.I.C. la creșterea economică a unei comunități. Pentru ca societatea informațională să aducă beneficii tuturor, ea trebuie să se dezvolte într-un cadru național care să răspundă cerințelor locale, în corelație cu mediul regional național și internațional.

Pe plan național, problema societății informaționale, cu implicare directă în administrația publică, trebuie abordată pe mai multe paliere, care se influențează reciproc. Schematic, aceste paliere sunt prezentate în figura 1.

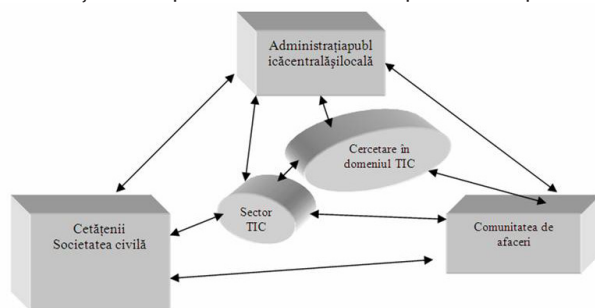


Figura 1. Integrarea administrației publice în societatea informațională.

Schema din fig. 1 ilustrează modul în care trebuie să interacționeze cele cinci componente implicate în creșterea nivelului de informare și comunicare, a nivelului cantitativ și calitativ al serviciilor oferite de administrația publică și comunitatea de afaceri cetățenilor, a rolului primordial pe care trebuie să-l joace sectorul industriei de tehnologie a informației, inclusiv cercetarea științifică din domeniu, în vederea găsirii soluțiilor adecvate, moderne pentru problemele cu care se confruntă administrația publică.

Administrația publică este principala verigă și, implicit, cea mai responsabilă componentă a societății, chemată să asigure cadrul favorabil dezvoltării comunității, să realizeze servicii diversificate și de calitate pentru cetățeni, sectorul economic și cel social. Administrația publică trebuie să ia măsuri pentru asigurarea cadrului optim de desfășurare a activităților pentru satisfacerea cerințelor actorilor implicați.

În aceste condiții se impune:

- extinderea și modernizarea infrastructurii informaționale naționale;
- dezvoltarea de aplicații și servicii bazate pe convergența tehnologiilor informației, comunicațiilor cu media, care să permită informatizări omogene și coordonate ale instituțiilor din administrația publică centrală și locală;
- îmbunătățirea serviciilor publice și realizarea interacțiunii societății civile cu administrația publică prin mijloace electronice adecvate.

Construirea unui sistem informațional bazat pe T.I.C. la nivel național pentru administrația publică este una dintre etapele cele mai importante ale acestui proces. Pentru extinderea utilizării T.I.C. la nivelul întregului sistem al administrației publice centrale și locale se preconizează satisfacerea următoarelor cerințe:

- fiecare funcționar public trebuie să dispună de un calculator și fiecare instituție publică – să beneficieze de o rețea locală de calculatoare;
- conectarea instituțiilor publice la Internet și crearea unui Intranet pentru acestea;
- fiecare funcționar public trebuie să dispună de o adresă de poștă electronică;
- fiecare instituție a administrației publice să aibă un site propriu pe Internet;
- legiferarea documentelor și a semnăturii electronice și crearea pentru fiecare document tipizat a unui document electronic înmagazinat pe servere naționale, pentru a fi accesat;
- proiectarea și realizarea *registrelor permanente* (registrele de persoane fizice, persoane juridice, unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv arterele de circulație și cadastrul), a *dicționarului de documente* și *proceduri administrative*, precum și o serie de *nomenclatoare* unitare de uz general, sub forma bazelor de date care reunesc informații referitoare la produse, servicii, tipuri de agenți economici, sociali etc.

Pentru administrația publică se are în vedere crearea de mijloace electronice care să ușureze procesul de informatizare a structurilor administrative și a actorilor cu care acestea intră în contact. Astfel, se au în vedere utilizarea de centre publice de informare pe cale electronică a cetățenilor, inclusiv utilizarea de chioșcuri cu ecrane senzitive, ghișee unice (*one-stop-shop*), carduri electronice mono sau multifuncționale, raportări financiare pe cale electronică, e-mail, pagini web, licitații electronice, semnătură digitală, videoconferințe, vot electronic, rețele civice etc. Și, nu în ultimul rând, guvernare on-line.

Impactul extraordinar al T.I.C. își pune amprenta asupra întregii vieți economice, sociale și culturale, guvernând, practic, toată lumea modernă. Prefixul e pune în evidență una dintre cele mai importante facilități oferite omenirii de rețeaua Internet: *capacitatea de a comunica dincolo de granițe, de timp și spațiu, adică de a crea așa-numitele comunități electronice/comunități virtuale*.

În aceste condiții, se manifestă și în administrația publică tendința de trecere de la informatica individuală la informatica de grup.

Prin introducerea Internet-ului și a facilităților T.I.C. în administrația publică s-au creat noi oportunități de genul colaborării electronice interdepartamentale, facilitându-se „*ciberdemocrația*,” ceea ce înseamnă participarea publică la procesele de guvernare. În vederea luării deciziilor fundamentate corect, agențiile și organizațiile guvernamentale nu mai operează într-o arie funcțională unică, după conceptul de organizație publică exterioară (*external public organization*), ci trebuie „să-și distrugă frontierele și să fie legate prin parteneriate de colaborare.”^[1]

O metodă de simplificare a activității în administrația publică o constituie adoptarea **documentelor electronice**. Aceasta presupune realizarea electronică a tuturor documentelor guvernamentale, completarea on-line de către cetățeni și transmiterea lor. Cetățeanului i se permite să completeze un singur formular electronic, informațiile conținute de acesta fiind transmise automat fiecărui departament guvernamental implicat în soluționarea problemei, într-un mod care este transparent pentru cetățean. La crearea documentelor electronice, trebuie avută în vedere și legiferarea *semnăturii electronice*, prin care să se certifice autenticitatea acestora. În acest sens, Comisia Europeană a realizat un proiect de directivă privind semnătura electronică. Recunoașterea oficială a semnăturii electronice s-a făcut în 1998, când președintele de atunci al Statelor Unite, Bill Clinton, și Primul-Ministru al Irlandei, Bertie Ahern, au semnat un comunicat comun pe Internet folosind semnătura electronică.

În Republica Moldova noțiunea de semnătură digitală a fost utilizată în Legea nr. 264 din 15.07.2004 cu privire la documentul electronic și semnătura digitală. Semnătura digitală a fost însă aplicată la 14 septembrie 2012.

Administrația publică poate spori eficiența operațiunilor uzuale, zilnice și îmbunătăți relațiile cu partenerii săi externi (întreprinderi, instituții economice, financiare și diverse alte administrații publice).

NOTE

¹ Alexander J. H. Wired. *Governement: Information Technology, External Public Organization and Cyberdemocracy* (3), p. 57-62.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexander J. H. Wired. *Governement: Information Technology, External Public Organization and Cyberdemocracy*.
2. Ghilic-Micu B. *Paradigme educaționale în societatea informațională*. În: *Sisteme informationale*, Iași: ed. Tim-pul, 2002, p. 33.
3. <www.electronicgov.net>.
4. <http://cert.gov.md>.
5. <http://www.cci.ro>.

PRACTICI ÎN CADRUL MINISTERULUI TINERETULUI ȘI SPORTULUI PRIVIND IMPLEMENTAREA ȘI COORDONAREA PROCESULUI DE GUVERNARE ELECTRONICĂ

Aliona DOBROTA,
masterandă,

Academia de Administrare Publică

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

eGovernment in Moldova is in the process of transformation and reengineering . Ministries launched major changes in recent years due to digitalisation of public services. This study consists of investigationsthe progress of the civil service reform plan in the years 2012-2015 the price of the Ministry of Youth and Sport version.

Guvernarea electronică constă în interacțiunea cetățenilor cu instituțiile publice de orice nivel, precum și comuni-carea acestor instituții între ele prin intermediul mijloacelor electronice. Informarea asupra proiectelor de lege aflate în discuție și emiterea de păreri din partea cetățenilor, plata taxelor de către contribuabili, completarea unor plângeri și petiții on-line, descărcarea unor formulare administrative - toate acestea reprezintă mijloace eficiente puse de către stat la dispoziția cetățenilor, pentru ca ei să-și poată exercita drepturile lor fundamentale. Guvernarea electronică este o componentă de bază a societății informaționale și contribuie la consolidarea democrației și a instituțiilor statului de drept. R. Moldova, cu sprijinul donatorilor și bazându-se pe cele mai bune practici din lume, a întreprins mai multe acți-uni pentru edificarea unei societăți informaționale. A organizat cursuri de instruire pentru angajații ministerelor, la care au participat și specialiștii din cadrul Ministerului Tineretului și Sportului (M.T.S.).

În ce măsură sunt utilizate avantajele tehnologiilor informaționale în activitatea M.T.S.?

În temeiul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 392 din 19.05.2010 „Cu privire la crearea Centrului de Guver-nare Electronică”, în cadrul Ministerului Tineretului și Sportului, prin ordinul ministrului nr. 502 din 14.09.2010, au fost desemnate persoanele responsabile de implementarea și coordonarea procesului de guvernare electronică în cadrul Ministerului Tineretului și Sportului. [1]

În scopul implementării Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotă-rârea Guvernului Republicii Moldova nr. 797 din 26.10.2012, Ministerul Tineretului și Sportului a elaborat și a aprobat prin ordinul nr. 662 din 21.11.2012 Planul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2012-2015 în cadrul Ministerului Tineretului și Sportului. Conform Planului respectiv au fost realizate următoarele: [2]

Obiectivul 1. „Asigurarea delimitării clare între funcțiile de elaborare a politicilor și funcțiile de acordare a serviciilor în cadrul autorităților, precum și eliminarea dublării și suprapunerii serviciilor publice acordate”

Acțiunea 6. „Elaborarea Regulamentului privind procedura de eliberare a avizului de către autoritățile administrației publice centrale și locale de cultură fizică și sport în scopul înregistrării ONG-urilor în domeniul sportului fără implicarea solicitantului.” A fost elaborat proiectul Regulamentului „Privind avizarea constituirii structurilor sportului” și urmează la etapa următoare să fie avizat și aprobat.

Activitatea 7. „Prezentarea propunerilor, la solicitarea Cancelariei de Stat, pentru crearea Registrului de stat al serviciilor publice”. În scopul realizării acțiunii respective, Ministerul a elaborat și a aprobat la data de 18 iulie 2013 Registrul serviciilor publice al Ministerului Tineretului și Sportului, care conține informații despre locul de livrare a serviciului public, adresa și datele de contact ale prestatorului, inclusiv cuantumul plăților acestora. Registrul nominalizat a fost prezentat Centrului de Guvernare Electronică, inclusiv a fost plasat pe pagina web a Ministerului și pe portalul <www.date.gov.md>. De asemenea, Ministerul a plasat pe portalul respectiv 8 seturi de date.

De asemenea, în scopul implementării Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 195 din 04.04.2012, Ministerul Tineretului și Sportului a elaborat și a aprobat prin ordinul Ministrului nr. 330 din 18 mai curent Planul de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013 al Ministerului Tineretului și Sportului.

Conform Planului menționat, la obiectivul 1 „Consolidarea integrității publice prin asigurarea unui proces decizional participativ/implicarea cetățenilor și creșterea transparenței în procesul de guvernare”:

Acțiunea 1. „Asigurarea transparenței în activitatea Ministerului și accesului la informație cu caracter public,” subacțiunea 1.4 „Eficientizarea procesului de consultări publice prin postarea pe platforma on-line www.particip.gov.md, a documentelor de politici, proiectelor de acte normative, informații cu privire la perioada și formatul consultărilor publice, inclusiv funcționarii publici responsabili etc., precum și publicarea și actualizarea cu regularitate a informației relevante cu privire la asigurarea procesului decizional participativ în rubrica „Transparență decizională”, pe pagina web a Ministerului”.

Pe pagina web a Ministerului au fost plasate la rubrica „Transparență decizională” pe parcursul perioadei respective:

- proiectul propunerii politicii publice privind creșterea gradului de participare a populației în sport/activități fizice;
- monitorizarea procesului de implementare a Legii nr. 279-XIV din 11 februarie 1999 „Cu privire la tineret”.

Acțiunea 2. „Asigurarea procesului de reutilizare a informației din sectorul public, inclusiv dezvoltarea portalului guvernamental www.particip.gov.md în calitate de ghîșeu unic de acces la toate datele guvernamentale deschise”, subacțiunea 2.2 „Elaborarea Catalogului instituției de date guvernamentale cu caracter public, care să conțină lista tuturor datelor brute/primare cu care operează Ministerul și care pot fi publicate pe portalul date.gov.md. Publicarea respectivului Catalog pe pagina web a Ministerului.”

A fost elaborată și aprobată, la data de 29 mai curent, Lista datelor Ministerului pentru anul 2012, ce necesită a fi plasată pe portalul informativ date.gov.md și expediată la data de 30 mai curent Centrului de Guvernare Electronică.

Acțiunea 3. „Valorificarea potențialului rețelelor de socializare pentru eficientizarea comunicării între Minister și cetățeni și stimularea procesului decizional participativ”; subacțiunea 3.3 „Instruirea funcționarilor publici, responsabili de comunicare (inclusiv a reprezentanților autorității administrației publice locale), cu privire la utilizarea efectivă și eficientă a rețelelor de socializare în interes de serviciu.”

Au fost implicați 4 funcționari publici din cadrul Ministerului în cadrul unui șir de activități specializate privind utilizarea efectivă și eficientă a rețelelor de socializare în interes de serviciu.

Obiectivul 2. „Gestiunarea eficientă a resurselor publice prin sporirea transparenței cheltuielilor publice”.

Acțiunea 5. „Sporirea transparenței în domeniul achizițiilor publice. Implementarea sistemului de e-Achiziții în sectorul public”; subacțiunea 5.2 „Participarea la instruirea a funcționarilor publici utilizatori ai sistemului de e-Achiziții cu privire la modul și procedurile de utilizare a sistemului informațional”.

A fost instruit un funcționar public din cadrul Ministerului cu privire la modul și procedurile de utilizare a sistemului de e-Achiziții.

Obiectivul 3. „Îmbunătățirea calității prestării serviciilor publice”.

Acțiunea 6.2. „Implementarea sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1373 din 1 decembrie 2006.”

A fost instruit un funcționar public din cadrul Ministerului cu privire la utilizarea aplicației „RFPPF” (Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”.

Prezentăm, în continuare, analiza privind instruirile pe parcursul anilor 2012-2013.

Nr.	Anul	nr. ore	nr. persoane	Sesiunile Universității Virtuale în e-Guvernare/ Teme
1	2012	40	3	Abilități tehnice în TIC ale Programului strategic de monitorizare tehnologică a guvernării
2		40	1	Inițiere în Guvernarea Electronică
1	2013	8	4	Aspecte juridice și organizarea securității informației în Guvern
2		4	4	Conceptul guvernării electronice
3		4	4	Semnătura Mobilă, M-Cloud
4		4	2	e-Guvernarea și transformările organizaționale: Inițiere în managementul schimbării și Reingineria Proceselor; SIGEDIA

5		8	2	Măsuri tehnologice pentru securitatea informației la nivel de instituție
6		8	2	Instruire pentru elaborarea foi de parcurs pentru implementarea măsurilor pentru securitatea informației
7		4	2	Date deschise
8		8	1	Modernizarea serviciilor publice
1	2014	4	2	Sesiune de informare și instruire pentru coordonatorii de e-Transformare și managerii TI din sectorul public

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 392 din 19.05.2010 „Cu privire la crearea Centrului de Guvernare Electronică”, în cadrul Ministerului Tineretului și Sportului prin ordinul ministrului nr. 502 din 14.09.2010.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 797 din 26.10.2012.
3. Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20 septembrie 2011.
4. International UNESCO Education Server for Democracy, Peace and Human Rights Education <http://www.dadalos.org>.
5. Cristhopher G. REDDICK, Comparative E-Government, Editura Springer, 2010.
6. Gianluigi VISCUSI, Information Systems for E-Government: A Quality of Service Perspective, Editura Springer, 2010.
7. Raportul ONU 2012 privind gradul de pregătire globală a e-Guvernării: de la e-Guvernare la e-Incluziune.
8. www.date.gov.md.

ELABORAREA UNEI APLICAȚII PENTRU E-EDUCAȚIE ÎN OBȚINEREA GRADULUI DIDACTIC

Adriana CATRUC,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Olga CERBU,
doctor, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Education is the main policy document in the field of education is a national priority is the basic factor in the transmission and creation of new cultural values and universal human reproduction and development of human capital and achieving educational goals.

The information in the world around us are structured in different ways. Structure often requires or even invent new memory process in an attempt to transform information into knowledge which we are bombarded.

Administrația publică din Republica Moldova este într-un proces continuu de modernizare. În ultimii ani, aceasta a suferit schimbări majore datorită digitalizării serviciilor publice. Obiectivele acestei prezentări este de a crea o aplicație în promovarea e-educației. În anul curent de studii procesul de atestare a cadrelor didactice și manageriale se va desfășura în conformitate cu prevederile Regulamentelor de atestare a cadrelor didactice și manageriale din învățământul preșcolar, preuniversitar, extrașcolar și sport, elaborat în conformitate cu prevederile art. 47, 50, 54, alin. (10) și art. 56, pct. (e) al Legii învățământului nr. 547-XIII din 21.07.1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 62-63, art. 692), cu modificările ulterioare; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 381 din 13.04.2006, Codul Muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28.03.2003, art. 86, 206, ordinele Ministerului Educației nr. 453/454 din 31.05.2012.

Atestarea pentru obținerea gradului didactic respectiv este inițiată la cererea cadrului didactic adresată președintelui Comisiei de atestare din instituția de învățământ și examinată în ședința Consiliului profesoral al instituției de învățământ în anul atestării, în care solicitantul prezintă Registrul dezvoltării profesionale al cadrului didactic, confirmat prin semnătura directorului instituției. [1]

Informațiile din lumea ce ne înconjoară sunt structurate în diverse moduri. Adesea, structura o impunem sau o chiar inventăm noi în procesul de memorare, în încercarea de a transforma informațiile cu care suntem bombardați în cunoștințe. Sistemul de structurare a datelor care intervine cel mai frecvent este tabelul, iar în cazul volumelor mari, vorbim despre baze de date.

Proiectarea unei baze de date constă din proiectarea logică și fizică a acesteia, pentru a corespunde cerințelor utilizatorilor pentru un anumit set de aplicații.

Proiectarea corectă a unei baze de date trebuie să parcurgă următoarele etape:

- analiza cererilor și strângerea de informații referitoare la aplicație;
- proiectarea conceptuală a bazei de date;
- alegerea unui sistem de gestiune a bazelor de date;
- proiectarea logică a bazei de date;
- proiectarea fizică a bazei de date;
- implementarea bazei de date și a aplicației.

Înainte de a se proiecta efectiv o bază de date, este necesar să se cunoască ce rezultate se așteaptă să obțină potențialii utilizatori de la baza de date respectivă și documentarea asupra informațiilor ce sunt disponibile pentru aceasta. De asemenea, este necesară și definirea cât mai exactă a aplicației (de exemplu, aplicație de gestiune a stocurilor, a cărților într-o bibliotecă, aplicație contabilă, aplicație folosită la salarizare, aplicație referitoare la gestiunea studenților, a profesorilor, a cursurilor, a notelor dintr-o instituție de învățământ etc.). Având cerințele formulate exact și concis, se poate trece la elaborarea schemei conceptuale utilizând un model de nivel înalt.

Unul dintre instrumentele aplicate pentru crearea unei baze de date este MYSQL. Microsoft SQL Server este sistemul de gestiune a bazelor de date produs de către compania Microsoft. Pe o mașină fizică putem găzdui mai multe instanțe MSSQL. O instanță MSSQL poate găzdui mai multe baze de date.

Microsoft Visual Studio este un mediu de dezvoltare integrat (integrated development environment - IDE) de la Microsoft. Acesta poate fi folosit pentru a dezvolta aplicații consolă și aplicații cu interfață grafică pentru toate platformele suportate de Microsoft Windows (de exemplu, .NET Framework, Windows Mobile etc). [5]

Aceasta este forma principală, iar toate datele din fișier au fost redactate în codul din formă:

```
privatevoid salveaza_Click(object sender, EventArgs e)
{
    MessageBox.Show(„Salvare”);
}
privatevoid tiparire_Click(object sender, EventArgs e)
{
    MessageBox.Show(„Tiparire”);
}
privatevoid despreProgram_Click(object sender, EventArgs e)
{
    //MessageBox.Show(„Despre program”);
    controller.Instance.fdespre = newdespre();
    controller.Instance.fdespre.ShowDialog();
}
privatevoid despreAutor_Click(object sender, EventArgs e)
{
    //MessageBox.Show(„Despre autor”);
    controller.Instance.fautor = newautor();
    controller.Instance.fautor.ShowDialog();
}
privatevoid testNou_Click(object sender, EventArgs e)
{
    MessageBox.Show(„Test nou”);
}
```

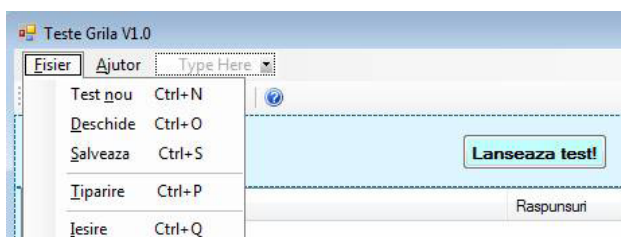


Fig.1.1. Interfața aplicației.

În secțiunea „Ajutor” se conțin date despre program și despre autor. Datele mai detaliate vor fi descrise în următoarea porțiune de cod:



Fig.1.2. Interfața „Ajutor”.

Am creat o formă nouă creia i-am dat denumirea „Despre autor”, iar din Paleta de componente Common Controls am ales Label în care am indicat datele despre autor.



Fig.1.3. Interfața „Despre autor”.

În mod analogic am efectuat și pentru „Despre program” în „Proprietăți” i-am dat datele despre program.

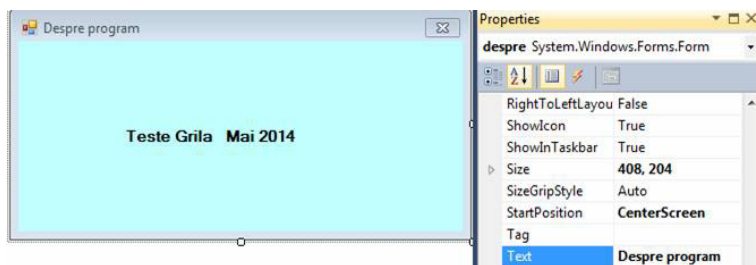


Fig.1.4. Interfața „Despre program”.

În dezvoltarea unor aplicații mijlocii și mari este recomandat să fie alocat timp suficient pentru a proiecta corect o bază de date relațională, proiectarea bazei de date este unul dintre cei mai importanți pași în dezvoltarea unei aplicații. Din păcate, este și foarte complex. Dar, prin aplicarea modelelor care și-au dovedit funcționalitatea, se poate ajunge ușor la o soluție viabilă. Crearea interfeței aplicației a fost realizată cu ajutorul Microsoft Visual Studio.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28.03.2003, art. 86, 206, ordinele Ministerului Educației nr. 453/454 din 31.05.2012.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 381 din 13.04.2006.
3. Legea Învățământului nr. 547-XIII din 21.07.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 62-63, art. 692, cu modificările ulterioare.
4. Legea nr.142 din 07.07.2005 privind aprobarea Nomenclatorului domeniilor de formare profesională și al specialităților pentru pregătirea cadrelor în instituțiile de învățământ superior etc.
5. <http://Tutorial.VisualStudio.org>

PARTICULARITĂȚI DE IMPLEMENTARE A PORTALURILOR INFORMAȚIONALE PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Ludmila APOSTOL,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Teodora GHERMAN,
*doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

As transparency is an important element of the open government approach, the official web portals are designed to improve the public's interaction with the government by quickly directing website visitors to the services or information they are seeking, and by inviting the public to share ideas to improve government. The objective of this paper is to illustrate the aspects of the implementation of nation-wide government information portal. The analysis is based upon the theoretical foundations of „e-Transformation strategy” research. Based on this study and the lessons derived from the analysis, we will also try to identify the main success drivers as well as the key issues faced along the path to government portals implementation. The aspects regarding government information portals development are grouped into three key sections: development and functional principles, main advantages and benefits for government and citizens, potential obstacles and risk management.

Conform viziunii Information Society Technologies Advisory Group (ISTAG), la baza evoluției societății actuale se află dezvoltarea portalurilor informaționale și serviciilor interactive de informare, evaluare și administrare a datelor, integrarea conținutului digital în noile dispozitive mobile, alături de aplicațiile GRID, precum și dezvoltarea de laboratoare școlare virtuale, administrate de la distanță (necesitând investiții și costuri de funcționare minime și oferind acces nediscriminatoriu la resurse de cercetare).

Realizarea portalurilor informaționale s-a dezvoltat rapid, 69% dintre acestea fiind utilizate în administrație, bănci, societăți de asigurare, servicii financiare, industrie, acolo unde există o creștere economică vizibilă, așa cum reiese din datele oferite de World Information Technology and Services Alliances (WITSA).

Dezvoltarea infrastructurii informațional-comunicaționale al sistemului administrației publice a permis automatizarea a unei părți din activitatea administrativă, adică transformarea acesteia din formă de „hârtie” în formă electronică. Această transformare a fost denumită „guvernarea electronică – eGovernance,” guvernarea ce se realizează în baza utilizării tehnologiilor informațional-comunicaționale. [1]

Practica statelor cu economie avansată demonstrează faptul că aplicarea tehnologiilor informațional-comunicaționale moderne în cadrul sistemului administrației publice contribuie la modificarea esențială a modalității de exercitare a funcțiilor autorităților administrației publice, la optimizarea utilizării resurselor financiare și umane, precum și la schimbarea calitativă a procesului de luare a deciziilor, de prestare a serviciilor publice și de interacțiune informațională între autoritățile administrației publice atât pe verticală, cât și pe orizontală.

Situația Republicii Moldova la acest capitol, dotarea tehnică superioară a administrațiilor, precum și prevederile Strategiei Naționale de Edificare a Societății Informaționale „Moldova electronică” și a Planului de acțiuni pentru realizarea acesteia, reprezintă un pas important în implementarea rapidă a portalurilor informaționale, iar costurile pentru realizarea acestora amortizându-se în scurt timp prin beneficiile obținute pe plan local.

În august 2010, Guvernul a creat în scopul implementării Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), Centrul de Guvernare Electronică, responsabil pentru dezvoltarea platformei naționale de e-Guvernare și a sistemului electronic național prin crearea serviciilor electronice și creșterea accesului populației la servicii publice digitalizate. Într-un final, toate acestea sunt orientate spre posibilitatea utilizării de către toate persoanele interesate a informației de pe portalul datelor deschise și a serviciilor electronice la orice oră, rapid și sigur, iar activitatea instituțiilor publice să devină transparentă, cu ajutorul tehnologiilor informaționale.

Beneficiile e-Guvernării pot fi sintetizate prin „crearea unor *website*-uri guvernamentale care oferă informații de bază utilizatorilor, facilitând interacțiunea cu autoritățile publice, oferirea accesului la instrumente comunicaționale (forumuri, sondaje de opinie), luând în considerare *feedback*-ul beneficiarilor și oferirea unor servicii on-line, toate acestea înglobate într-un singur portal.” [2]

Printr-un portal *web* se înțelege un complex tehnic de program ce include tehnologia de integrare și oferire a informației, obținute din diverse surse externe, amplasate în rețea. Portalul *web* întreține dialogul cu utilizatorul în procesul de prestare a serviciilor on-line, este dotat cu mecanisme de căutare, personalizare, adaptare la cerințele utilizatorului, cu mecanisme de modificare flexibilă ce constau din portleturi ale structurii modulare și ale conținutului dinamic.

Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 916 din 06.08.2007 cu privire la Concepția Portalului guver-

namental, sarcinile de bază ale portalurilor informaționale pentru administrația publică constituie implementarea mecanismelor de e-Guvernare în baza tehnologiilor informațional-comunicaționale (ICT), dezvoltarea principiilor democratice în societate prin participarea cetățenilor la guvernarea publică și la procesul soluționării problemelor sociale, cu ajutorul mijloacelor electronice disponibile, oferirea unui instrument flexibil de interacțiune tuturor participanților la procesul de e-Guvernare, facilitarea accesului cetățenilor și reprezentanților mediului de afaceri la informația despre activitatea autorităților publice, sporirea nivelului de transparență în procesul decizional.

Crearea și funcționarea portalului guvernamental se bazează pe astfel de principii precum: simplitate și comoditate în utilizare –toate aplicațiile folosite trebuie să simplifice utilizarea sistemelor informaționale de către cetățeni, să mărească viteza de prestare a serviciilor și să micșoreze timpul de așteptare; orientare spre interesele cetățenilor – structura, conținutul și navigația în portal sunt focalizate spre cetățeni; punct unic de acces la resursele informaționale statale; punct unic de acces la servicii publice – portalul oferă un singur punct de acces la servicii, sisteme și multitudinea de aplicații informaționale ale serviciilor publice; divizarea arhitecturii pe niveluri permite efectuarea proiectării independente a subsistemelor portalului, în conformitate cu standardele de interfață dintre niveluri; modularizare – atribuie flexibilitate structurii interne a portalului prin utilizarea mecanismelor de includeri modulare; respectarea standardelor deschise: pentru publicații și comunicații în Internet; pentru interoperabilitate: structura metadatelor conținutului formate în baza limbajului XML (metalimbaj de marcare), în conformitate cu recomandările și practicile internaționale; pentru metadata: limbajul XML *Schema*, utilizat pentru prezentarea universală a schemelor de date și, nu în ultimul rând, asigurarea securității – protejarea integrității, accesibilității și confidențialității informației.

Pentru o bună funcționare a portalurilor este necesară existența unei infrastructuri TI, care include resurse de rețea, mijloace tehnice și de program pentru crearea și asigurarea securității și a accesului general la informația necesară pentru e-Guvernare și pentru utilizarea standardului de metadata unic (standard utilizat pentru bazele de date și schimbul de informații), spațiu guvernamental și electronic comun ce conține depozite pentru păstrarea și distribuirea datelor informaționale, serviciul de amplasare, colectare, verificare, arhivare, generare și distribuire a informației, serviciul de securitate, sisteme de comunicații cu viteză mare de transmitere și acces la informație.

În afară de asigurarea accesului la resursele informaționale de stat, portalul guvernamental integrează accesul la toate serviciile electronice ale autorităților publice, formează ghișeul electronic al oficiilor Guvernului, formează punctul unic de accesare la servicii și accesul la informația publică a autorităților publice de interes pentru persoanele fizice și juridice.

Autoritățile publice își pot crea portaluri proprii, integrate în portalul unic e-Guvernare. Portalul guvernamental reprezintă nu doar un mijloc de comunicare, ci și un instrument de colaborare care exercită funcții de informare electronică, de marketing, de comerț electronic, oferind autorităților publice posibilitatea de promovare a serviciilor și activităților acestora, de tranzacții – permițând utilizatorilor și autorităților administrației publice schimbul de informație, necesară pentru realizarea unei tranzacții (achitarea taxelor, cerere de eliberare a unui act de identitate nou etc.), de muncă – asigurarea schimbului de informație dintre autoritățile publice, angajatori și cetățeni, facilitând activitatea profesională. Una dintre funcțiile importante ale Portalului guvernamental constă în realizarea mecanismelor de personalizare prin adaptarea la cerințele diferitelor tipuri de utilizatori.

Utilizatorii beneficiază de servicii conform afilierii lor în anumite grupuri de utilizatori cu categorii de acces securizat: utilizator neînregistrat – vizitatorul portalului, utilizator înregistrat – utilizatorul supus procedurii de înregistrare, care a primit datele autentificate, prezentate prin login și parolă, utilizator abonat – abonat al portalului guvernamental, titular al certificatului cheii publice a semnăturii digitale sau a semnăturii mobile.

Portalul guvernamental încorporează o multitudine de funcții, care realizează interfața unică pentru accesarea informației și serviciilor diverselor autorități publice din cadrul sistemului e-Guvernare; oferă acces la serviciul de autentificare unică și de autorizare a utilizatorilor și a grupurilor de utilizatori, folosind mijloace unice de identificare, autorizare și autentificare; oferă mijloace de generare și furnizare a informației personalizate pentru utilizatori și grupuri de utilizatori; realizează tranzacții simple și complexe; posedă interfețe cu programe-aplicații interne gestionate de autoritățile publice.

Condițiile de realizare și implementare reușită a portalului de e-Guvernare presupun existența unui nivel înalt de pregătire a societății și a statului de a activa în mediul electronic informațional. Printre condițiile de bază se numără infrastructura de comunicații bine dezvoltată (bandă largă, fiabilitate înaltă, prețuri accesibile), acces, competiție sigură în domeniul telecomunicațiilor (reglementări adecvate, acces universal), aplicații și servicii digitalizate (conținut local, mulțimi de organizații on-line, ICT utilizat în viața cotidiană, la întreprinderi și școli), integrarea spațiului informațional al mediului de afaceri (e-business, e-commerce, e-banking), aplicații și servicii de guvernare electronică în permanentă dezvoltare, determinarea priorităților economiei digitale, formarea condițiilor pentru activitatea comercială și investiții externe libere, politici favorabile pentru promovarea dezvoltării conectivității și utilizării serviciilor de rețea.

Platforma tehnică a portalului este stabilă, scalabilă și posedă un grad înalt de utilizare și accesibilitate.

Ținând cont de faptul că elaborarea și implementarea portalurilor necesită atât eforturi financiare, cât și organizaționale, consider necesar de evidențiat avantajele și dezavantajele unui portal guvernamental.

Avantajele existenței unui portal informațional la nivelul administrației publice trebuie privite din două puncte de vedere: din partea administrației și din partea cetățenilor.

Printre avantajele utilizării unui portal informațional la nivelul administrației se identifică: simplificarea comunicării – transmiterea, prelucrarea și stocarea informațiilor cu ajutorul portalului informațional se realizează mult mai eficient și mai ușor. Portalul informațional asigură suportul necesar pentru o documentare sporită în orice domeniu intern, dar și extern. În acest context, cel mai important este să se realizeze trierea informației. Un alt avantaj reprezintă simplificarea proceselor de muncă și creșterea eficienței. Documentele sunt mai ușor arhivate, reutilizate în orice moment și de către oricine. Un alt aspect este reprezentat de reducerea costurilor, în mod special, al celor privind comunicarea și cele legate de prelucrarea, gestionarea și transmiterea informației și a datelor. Societatea actuală se bazează pe feedback și lucrul în echipă, ceea ce face ca rezultatele să fie cât mai aproape de așteptările societății.

Avantajele implementării portalului informațional în administrația locală din punctul de vedere al cetățenilor includ: democratizarea informației prin furnizarea de date coerente, consistente și actualizate, reducerea timpului de rezolvare a problemelor cetățenilor, reducerea erorilor, securitatea mare a informațiilor introduse și a tranzacțiilor efectuate.

Portalul deschide puncte noi de contact pentru numărul în continuă creștere a utilizatorilor de Internet. Ritmul de creștere a industriei informaționale și a interesului utilizatorului față de noile metode de interacțiune și utilizare a serviciilor electronice face ca acest nou „produs” să fie atractiv.

Prin urmare, impactul realizării și implementării portalurilor informaționale este unul considerabil nu numai din punct de vedere administrativ, ci și din punct de vedere economic și social:

- *indici de guvernare*: coordonare îmbunătățită dintre autoritățile publice; nivel majorat de evidență și transparență a activității autorităților publice; stabilirea unui grad major de parteneriat dintre Guvern și sectorul privat; servicii de guvernare accesibile pentru cetățeni și business; stabilirea unui grad avansat în relațiile dintre Guvern și cetățeni; participare activă și eficientă a publicului la realizarea proceselor de guvernare;

- *indici economici*: majorarea oportunităților de angajare în câmpul muncii; creșterea numărului tranzacțiilor comerciale; apariția unor noi tipuri de activități de afaceri prin sporirea tranzacțiilor; reducerea costurilor operaționale pentru serviciile livrate on-line; sporirea gradului de colectare a diferitelor tipuri de taxe și impozite; creșterea economiei naționale;

- *indici de dezvoltare socială*: reducerea nivelului sărăciei; ameliorarea securității și siguranței publice; managementul mai bun al mediului înconjurător, folosind sisteme informaționale; ameliorarea beneficiului social prin diseminarea eficientă a informației.

Cu toate acestea, ca și în orice domeniu, de altfel, pe lângă avantaje, există și anumite riscuri de implementare.

Unul dintre acestea ar fi fluxul majorat de cereri din partea publicului. Implementarea tehnologiilor care minimalizează eforturile utilizatorului pentru efectuarea unei acțiuni, impune o majorare a volumului de acțiuni solicitate. Din aceste considerente este important de sesizat că oferirea unor servicii electronice creează, la un moment dat, situația că utilizatorii așteaptă reacții și comunicare mult mai rapide decât cele tradiționale.

Discrepanțe și contradicții. Publicarea *web* reprezintă o sursă alternativă de acces rapid la informație, însă, în procesul de publicare a informațiilor de către diferite structuri, fără o politică concordată, pot apărea contradicții.

Riscul de securitate, de asemenea, nu poate fi neglijat. Publicarea informațiilor în cadrul portalurilor, accesul la resursele informaționale ale statului, utilizarea serviciilor și plății electronice pot fi o sursă de risc a securității pentru autoritățile publice. Asigurarea securității complexe trebuie să fie o prioritate de bază a portalului cu scopul de a minimaliza riscurile și pierderile financiare posibile. Pentru a profita de beneficiile unui portal informațional, interacțiunea on-line cu administrația publică trebuie să fie la fel de sigură ca vizita clasică la birou, iar schimbul securizat de informații și transferul de date să fie garantate prin standarde on-line de securitate bine definite. [3] Securitatea poate fi furnizată prin atribuirea identității electronice, prin securizarea telecomunicațiilor, prin asigurarea autenticității și a confidențialității, prin securizarea informației prin criptare și, nu în ultimul rând, prin folosirea semnăturii digitale. [4]

Un alt risc constituie dependența de gradul de accesibilitate. Un procent redus al populației are acces la rețeaua Internet. Aceasta se datorează nivelului redus de utilizare a tehnologiilor informaționale în țările aflate în curs de dezvoltare, iată de ce portalul trebuie clasificat ca metodă alternativă de comunicare și nu substituent definitiv al metodelor tradiționale de guvernare.

În acest context, doresc să menționez rezultatele sondajului național pentru anul 2013, realizat la comanda Centrului de Guvernare electronică, care denotă o creștere cu 6 puncte procentuale față de anul 2012 a ponderii gospodăriilor care dispun de, cel puțin, un calculator. Astfel, 64% dintre respondenți au declarat că dispun de, cel puțin, un calculator în gospodărie. Conform aceluiaș sondaj, internetul este utilizat preponderent pentru socializare, comunicare și informare, mai puțin (ponderi sub 10%) pentru a accesa serviciile oferite populației de diferite structuri comerciale sau de instituții publice.

În concluzie, în vederea dezvoltării serviciilor oferite prin intermediul portalurilor guvernamentale, autoritățile trebuie să parcurgă o serie de etape precum informatizarea și tehnologizarea instituțiilor publice, în paralel cu extinderea infrastructurii informaționale naționale, instituirea obligativității utilizării mijloacelor electronice de către toate instituțiile publice în raport cu cetățenii, concomitent cu informarea și educarea beneficiarilor în această direcție.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20 septembrie 2011.
2. Buchman R. și Meza R. Towards the semantic e-Government, 2012, vol. 35E, p. 37.
3. Bundshuh-Rieseneder F. Good Governance: characteristics, methods and the austrian examples. In: Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2008, vol. 24 E, p. 41.
4. Vasilache D. Guvernarea electronică – o introducere. Cluj-Napoca, Casa cărții de știință, 2008, p. 136-143.
5. Mihalca R. Bazele dezvoltării produselor software. București, Editura ASE, 2003.
6. Implementing e-Government Portals, <<http://web.worldbank.org>>.
7. Sondaj Național Anual 2013: a crescut numărul gospodăriilor care dispun de calculatoare și au acces la Internet, <<http://www.egov.md/index.php/ro/comunicare/stiri/item/2107-sondaj-national-anual-2013-a-crescut-numarul-gospodariilor-care-dispun-de-calculatoare-si-au-acces-la-internet#.UzhnSs6uphA>>.
8. e-Servicii pentru afaceri, <<http://mybusiness.md/ro/categories/item/1514-e-servicii-pentru-afaceri>>.
9. <<http://www.witsa.org/press/index.html>>.

PROCESUL DE MODERNIZARE A SERVICIILOR PUBLICE PRIN APLICAREA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE

Petru NOVAC,
masterand, Academia de Administrare Publică

Anatol CERBU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Transporturi, Informatică și Comunicații

Interacțiunea dintre administrația publică și cetățeni, precum și înțepinderile din republică nu trebuie să implice prezența lor fizică. Astfel, transformarea serviciilor de utilități publice în servicii electronice (e-Services) și accesul liber al tuturor cetățenilor la infrastructura necesară pentru ca aceste servicii să funcționeze, necesită aplicații, instrumente și soluții tehnice care trebuie să fie puse în aplicare de autoritățile locale și autoritățile administrației publice centrale.

Dezvoltarea serviciilor publice digitale în Republica Moldova trebuie să fie avansate în prim-plan fiindcă sunt obiectivul fundamental al Uniunii Europene pe plan social, economic și geografic.

Pentru ca țările-candidate la Uniunea Europeană să-și accelereze ritmul de dezvoltare, avem nevoie ca, odată cu dezvoltarea serviciilor publice de interes general, să se dezvolte continuu procesul implementării societății informaționale la toate nivelurile de dezvoltare.

În acest caz, efectul fondurilor structural și de coeziune poate fi amplificat numai odată cu implementarea serviciilor specifice e-Government.

Cea mai mare parte a serviciilor publice din Republica Moldova sunt furnizate doar la cele mai înalte niveluri ale statului. Pentru ca procesul de modernizare a serviciilor publice să fie de interes general pentru Republica Moldova, trebuie ca acestea să fie transferate în servicii electronice (e-Services), să permită accesul liber al tuturor cetățenilor la infrastructura necesară funcționării cu toate instrumentele tehnice implementate la toate nivelurile administrației publice.

Procesul de dezvoltare concurențială a soluțiilor (e-Services) la nivelul administrației publice va genera o creștere accelerată a rezolvării problemei și serviciilor la toate nivelurile administrației publice locale și centrale. Administrația publică locală joacă un rol-cheie în furnizarea informației și serviciilor eficiente și transparente pentru toate nivelurile existente prin prisma tehnologiilor informaționale (e-Government) către cetățeni și agenții economici ai Republicii Moldova.

În acest context, considerăm că pentru stadiul actual în care se află acum implementarea tehnologiilor informaționale (e-Services) în Republica Moldova, în sectorul serviciilor publice este necesar să se țină cont de un șir de proprietăți strategice:

- dezvoltarea de noi parteneriate publice-private pentru întepinderile mici și mijlocii în mediul rural;
- modernizarea și implementarea paneuropeană care să amplifice mobilitatea persoanelor și cunoștințele în spațiul european;
- modernizarea managementului metodelor moderne la nivelul culturii organizaționale teritoriale și regionale;
- dezvoltarea noilor mecanisme de interacțiune dintre computer și utilizator;
- realizarea tehnologiilor care să asigure suportul (multilingf) pentru sistemele de (e-Services);
- conștientizarea problemelor care caracterizează strategiile locale și de stat în domeniul e-Government și politicile care asigură suportul dezvoltării durabile și coeziunii sociale;

- securizarea accesului la serviciul electronic prin utilizarea de smartcard-uri și prin implementarea semnăturilor electronice;
- implementarea sistemelor benchmarking al serviciilor de e-Government la nivel local;
- dezvoltarea portalurilor, punctelor de acces de internet publice (infochioscuri) și de call Center capabile să asigure accesul la serviciile electronice pentru toți cetățenii și pentru mediul de afaceri din Republica Moldova;
- implementarea politicilor care să amplifice utilizarea tehnicii de calcul și a rețelilor internet în mediul rural și în toate instituțiile din învățământ din țară;
- dezvoltarea socială durabilă prin implementarea politicilor și strategiilor în domeniul guvernării electronice la toate nivelurile;
- realizarea modelelor economico-matematice de prognoză care să permită planificarea serviciilor publice la toate nivelurile din administrația publică din Republica Moldova;
- perfecționarea personalului administrației publice centrale și locale în domeniul utilizării tehnologiilor moderne ICT;
- aplicarea legii care ține nemijlocit de aplicarea tehnologiilor informaționale E.C.T.R.

Realizarea acestor obiective presupune alinierea politicilor de stat la politicile Uniunii Europene și orientarea fondurilor alocate către domenii care să vizeze implementarea tehnologiilor informaționale și comunicației în administrația publică din Republica Moldova.

Administrația publică urmează să revină asupra tipurilor de date, metodelor de acumulare a informațiilor și de prelucrare a lor, de platformele de e-Services.

Procedurile și standardele vizând noile metode de culegere, prelucrare și stocare a datelor integrate în platformele existente la nivel european. În primul rând, se impune dezvoltarea platformelor internet care să asigure serviciile electronice, precum sunt plata taxelor și a impozitelor locale, votul electronic, statisticile, investițiile reale la nivel local, informațiile cadastrale etc.

Administrația publică trebuie să decidă dacă dorește implementarea unor aplicații open source sau a unor soluții proprii și să efectueze analize cost/beneficiu la aplicarea tehnologiilor informaționale.

De asemenea, este necesară standardizarea sistemelor de operare pentru care vor fi proiectate aplicațiile software, urmărindu-se asigurarea proprietăților interoperabilității pe platforma internet.

În ceea ce privește platformele open source, este necesar să fie luat în considerare faptul că în sistemul administrației publice din republică este gestionat un volum mare de date personale și confidențiale. Cetățenii republicii trebuie să fie asigurați, informați și securizați împotriva accesului persoanelor autorizate. Din acest motiv, producătorii de software au promovat o serie de soluții dedicate sectorului administrației publice, denumite FLOSS (Free/Libre Open Source Solutions).

Odată cu amplificarea mobilității cetățenilor moldoveni în spațiul european, este necesar să se dezvolte noi instrumente care să permită accesul rapid la sistemele e-Services, indiferent de localizarea fizică a utilizatorului. În acest context, o tendință modernă în plan european este dezvoltarea tehnologiilor de timp mobil e-Services, care presupune că procesul de comunicație între cetățean și administrația publică să se facă prin intermediul telefoniei mobile. Mai mult decât atât, se vorbește tot mai mult de conceptul de mobile e-Government în care tradiționalele infochioscuri sunt înlocuite cu telefoanele mobile. Desigur, o mare parte dintre serviciile electronice nu pot fi furnizate decât în contextul sistemelor de e-Government clasice, însă există tendința de identificare a unor noi tehnologii care trebuie să răspundă la provocările existente la nivel european, privind asigurarea accesului nerestricționat al cetățenilor la serviciile publice. De asemenea, implementarea tehnologiilor de e-Government și e-Services trebuie să fie însoțită de promovarea unor concepte noi, cum ar fi e-Participation sau e-Democracy. Toate acestea urmează să conducă la crearea unui spațiu european care să asigure satisfacerea cerințelor cetățenilor și agenților economici care activează pe piața Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Public Services Delivery (Public Sector, Governance and Accountability) (Public Sector, Governance AND Accountability AND World Bank Publications: Washington, S.U.A., 2005) Shah A.
2. WWW.europa.eu.int/information _society/INDEX_1.HTML(Europe's Information Society Portal).
3. www.impact.md
4. www.unimedia.info
5. www.economie.moldova.org
6. Cerghit, I. Metode de învățământ. București: Polirom, 2006, 315 p.

METODE DE ASIGURARE A SECURITĂȚII INFORMAȚIONALE PRIN COMBATEREA ATACURILOR INFORMATICE

Ivan CUTIS,
masterand, Academia de Administrare Publică

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article concerns methods of information security, combating cyber attacks used in a company, organization, state institution such as authorization, identification and authentication, audit, cryptography. Describes the requirements for the physical protection of the organization.

Societatea care până nu demult avea la bază hârtia, trece din ce în ce mai mult la convertirea informației în formă electronică. Informația pe suport hârtie mai este utilizată la formarea documentelor oficiale, acolo unde este necesară o semnătură sau o ștampilă. Elaborarea semnăturii electronice deschide însă limite noi în digitalizarea completă a documentelor. O gestiune corespunzătoare a documentelor în format electronic asigură implementarea unor măsuri specifice.

Măsurile ar trebui să protejeze informația împotriva pierderii, distrugerii sau divulgării neautorizate. Cel mai important aspect este de a asigura securitatea informației gestionate de sistemele informatice. Securitatea informației este un concept mai larg care se referă la asigurarea integrității, confidențialității și disponibilității informației. Dezvoltarea tehnologiei informaționale formează noi riscuri pentru care organizațiile trebuie să implementeze noi măsuri de control, cum ar fi popularizarea unităților de înregistrare a CD-urilor sau a memoriilor portabile de capacitate mare. Lucrul în rețea și conectarea la Internet sunt factorii creșterii riscului de acces neautorizat la date sau chiar de fraudă.

Dezvoltarea tehnologică a fost acompaniată și de soluții de securitate. Producătorii de echipamente și aplicații au inclus metode tehnice de protecție din ce în ce mai performante. Metodele de bază pentru asigurarea securității informaționale sunt:

- *autorizarea* - metoda ce permite formarea grupelor de utilizatori care vor avea diferite niveluri de acces la resursele informaționale de rețea și monitorizarea accesului lor la resursele date;
- *identificarea și autentificarea* – metode de bază pentru asigurarea securității informațiilor. Identificarea permite să stabilim subiectul (terminalul, procesele) prin ID, nume de rețea.

Metoda de identificare trebuie să asigure posibilitatea atribuirii identificatorului unic utilizatorilor, proceselor, SI, resurselor informaționale și altor resurse din SI.

Autentificarea reprezintă cel mai important sistem de securitate, în special, în cadrul sistemului de prestare a serviciilor publice. Sistemul de autentificare execută procedura de verificare a autenticității subiectului care permite stabilirea cu certitudine a faptului că subiectul care și-a prezentat identificatorul este, într-adevăr, subiectul, al cărui identificator îl utilizează. Metodele de identificare trebuie să fie aplicate pentru utilizatorii de toate categoriile, inclusiv pentru personalul de asistență tehnică, operatori, administratorii de rețea, programatorii de sistem, administratorii de baze de date. Autentificarea se efectuează prin codul PIN, cheie criptografică ș. a. În ultimii ani, se utilizează activ următoarele metode de autentificare:

- biometrie – autentificarea se efectuează prin geometria mâinii, retina ochiului ș. a.;
- SMART- cartele - confortul lor constă în portabilitate și o gamă largă de funcții care pot fi ușor modificate pe parcurs. Dezavantajul îl constituie costul lor ridicat, deoarece au nevoie de anumite dispozitive pentru a citi informația de pe aceste cartele;
- e-Token (cartela electronică) este analogul SMART- cartelelor, formate potrivit unui tip de breloc ce se conectează prin USB-port;
- identificarea coordonatelor utilizatorilor;
- GPS – Global Position System;
- sistemul GSM (100-300m);
- criptografie – această metodă este obligatorie pentru asigurarea securității procesului de prestare a serviciilor

publice. Sistemul de protecție criptografică trebuie să includă metodele și mijloacele speciale (hardware, software și soft-hardware) de transformare a informației, care sunt utilizate pentru protecția integrității și confidențialității informației și a datelor.

Metodele de identificare și autentificare pot fi combinate, de exemplu, legitimația de serviciu în care sunt indicate datele de identificare (numele, prenumele, funcția) și datele de autentificare (foto). Mijloacele acestor metode pot avea și semne care confirmă autenticitatea lor (ștampila, semnătura). În tehnologiile informaționale metodele date sunt mijloace pentru asigurarea accesului la datele complete ale unei organizații sau accesul restricționat la ele.

Pentru a identifica și a autentifica utilizatorii, se folosesc:

- metode parola;
- metode care utilizează hardware dedicat;
- metode bazate pe analiza caracteristicilor biometrice ale utilizatorului.

Prin metoda parola la identificare și autentificare, utilizatorul introduce două coduri: numele de cod (identificare) și unul unic, cunoscut doar de utilizator (parola de autentificare).

Atunci când se utilizează în mod corespunzător, schemele de parole ar putea asigura un nivel acceptabil de securitate pentru multe organizații. În prezent, cu toate acestea, cu privire la caracteristicile globale sunt cele mai slabe mijloace de autentificare, deoarece siguranța parolei este foarte dependentă de „factorul uman”.

Al doilea sistem de identificare și autentificare implică utilizarea echipamentelor speciale - cartelele magnetice, cardurile inteligente, așa-numitele tablete, token-uri și alți identificatori hardware, pe care sunt înregistrate informațiile unice. Aceste metode sunt mai rezistente. Cu toate acestea, există posibilitatea pierderii sau furtului de identificator hardware.

Cea mai de perspectivă metodă la moment este considerată utilizarea de autentificare a utilizatorului, folosind caracteristicile biometrice – amprente digitale, scanarea retinei ochiului, amprenta etc. Aceste metode au o fiabilitate destul de mare și nu cer utilizatorului să memoreze parole complicate sau îngrijiri privind siguranța identificatorului hardware. Aceste instrumente au, de asemenea, neajunsurile lor, așa cum pot apărea probleme datorită schimbărilor, scanarea retinei ochiului sub influența medicamentelor sau schimbărilor în piele atunci când este expusă la temperaturi ridicate sau scăzute.

Aplicabilitatea unui anumit mijloc de securitate este aleasă în funcție de pericolele identificate și caracteristicile tehnice ale obiectului protejat. Aici este necesar să fie o echivalență între fiabilitate, accesibilitate, ușurința de utilizare și administrare a mijloacelor de identificare și autentificare.

Auditul este metodă de audit al securității, orientat spre depistarea evenimentelor care influențează securitatea SI, asigurarea reacționării sistemului la invaziile depistate, precum și spre asigurarea formării datelor necesare pentru restabilirea ulterioară a SI în stare de siguranță. În cadrul auditului securității este necesar să se examineze diferite sisteme și mecanisme de securitate care asigură protecția informației în procesul de prestare a serviciilor publice.

Mecanismele de audit trebuie să soluționeze următoarele sarcini:

a) asigurarea subordonării utilizatorilor și administratorilor, ceea ce reprezintă un mijloc de reținere a tentativelor de încălcare a securității informaționale. Unul dintre mecanismele importante de securitate pentru asigurarea subordonării îl constituie mecanismele de identificare și autentificare, precum și mecanismele de management al accesului pentru asigurarea caracterului confidențial și a integrității informației ce urmează să fie raportată;

b) asigurarea posibilității de restabilire a consecutivității evenimentelor, ceea ce permite depistarea aspectelor vulnerabile în protecția informației, identificarea persoanei vinovate de invazie, evaluarea proporțiilor prejudiciului cauzat și revenirea la regimul normal de activitate;

c) furnizarea informației pentru identificarea și analiza problemelor prin întocmirea rapoartelor corespunzătoare:

- ecranare: odată cu dezvoltarea tehnologiei de rețea o importanță tot mai mare o are protecția împotriva acțiunilor accidentale sau intenționate din rețelele externe (de exemplu, Internet), care interacționează cu rețeaua de întreprindere; în acest scop se utilizează diferite tipuri de firewall-uri, procesul dat a primit denumirea de ecranare;

- firewall: un sistem software specializat, care limitează posibilitatea de a transmite informații atât din rețeaua externă în rețeaua de întreprindere, cât și din rețeaua internă în mediul exterior;

- securitatea fizică pentru a preveni accesul neautorizat, deteriorarea și influența asupra încăperilor și informației instituției, este necesar de asigurat securitatea fizică a mijloacelor de procesare a informației de serviciu cu ajutorul diferitelor bariere de protecție și a mijloacelor de control al intruziunii.

Cerințele privind protecția fizică trebuie să includă:

- elaborarea, documentarea și reînnoirea periodică a politicii de protecție fizică și de protecție a mediului SI, precum și proceduri și măsuri privind realizarea acestei politici;

- cerințe privind sancționarea accesului fizic:

a) trebuie elaborate listele personalului, căruia îi va fi autorizat accesul la resurse și emise mandatele corespunzătoare (insigne, cartele de identificare, cartele intelectuale);

b) persoanele cu funcții de răspundere corespunzătoare trebuie să examineze și să aprobe listele și mandatele ce permit accesul;

c) listele privind accesul trebuie revizuite în conformitate cu periodicitatea stabilită;

- cerințe privind gestionarea accesului fizic:

a) nivelul de protecție trebuie să fie proporțional riscurilor identificate;

b) trebuie efectuată gestionarea accesului fizic în toate punctele de acces la resurse;

c) este necesar de a utiliza zonele de securitate clar determinate pentru protejarea încăperilor și zonelor de amplasare a mijloacelor de procesare a informației;

d) accesul în încăperi și clădiri trebuie să fie permis doar personalului autorizat;

e) înainte de acordarea accesului fizic la resurse, trebuie îndeplinită procedura de verificare a împuternicirilor de acces;

f) este necesar de a analiza și a revizui în mod regulat drepturile de acces ale colaboratorilor în zonele de securitate;

- cerințe privind monitorizarea accesului fizic:

a) trebuie efectuat controlul permanent al accesului în zonele de intrare în perimetrul clădirii pentru a se asigura de faptul că accesul este permis doar personalului autorizat;

b) în procesul de monitorizare trebuie utilizate dispozitive de supraveghere și semnalizare a timpului real, precum și mijloace automatizate care să asigure recunoașterea încălcărilor și să inițieze acțiuni de răspuns;

c) controlul accesului fizic în încăperi trebuie asigurat cu ajutorul celor mai stricte metode de identificare/autentificare;

- cerințe privind controlul vizitatorilor:

a) trebuie repartizată zona de înregistrare a vizitatorilor sau trebuie să existe alte activități de gestionare a accesului fizic în încăperi și clădiri;

b) trebuie efectuată gestionarea accesului fizic al vizitatorilor la obiective;

c) trebuie efectuată însoțirea vizitatorilor la obiective și controlul asupra acțiunilor acestora;

- cerințe privind ținerea registrelor de evidență a accesului vizitatorilor:

a) în zonele de securitate vizitatorii trebuie să fie însoțiți sau să dețină accesul corespunzător;

b) trebuie ținute registrele de evidență a accesului vizitatorilor, în care urmează să fie înregistrate data și ora intrării și ieșirii;

c) registrele de evidență a accesului vizitatorilor trebuie să fie analizate periodic de către persoanele cu funcții de răspundere corespunzătoare;

d) trebuie utilizate mijloacele automatizate de ținere a registrelor de evidență a accesului vizitatorilor;

- cerințe privind protecția echipamentului:

a) echipamentul trebuie să fie amplasat și protejat astfel încât să fie diminuate riscurile cauzate de influențele mediului ambiant și de posibilitățile de acces neautorizat;

b) echipamentul trebuie protejat de deranjamentele în furnizarea energiei electrice și de alte deranjamente legate de electricitate, de exemplu, existența surselor de alimentare de rezervă;

c) echipamentul trebuie protejat de incendii și alte situații excepționale;

d) trebuie protejate rețelele de telecomunicații prin cablu de interceptarea informației sau de deteriorări;

e) trebuie realizată deservirea tehnică corespunzătoare a echipamentului pentru a asigura capacitatea de lucru continuă și integritatea acestuia.

Concluzii. Pierderea informației confidențiale aduce daune morale sau materiale. În condițiile moderne, securitatea resurselor informaționale poate fi asigurată numai printr-un sistem integrat de protecție a informațiilor. Un sistem integrat de securitate ar trebui să fie planificat, intenționat, sistem ce va funcționa continuu, de încredere. Sistemul de securitate trebuie să se bazeze pe un sistem din propriile sale tipuri de software, capabil să funcționeze nu numai zi cu zi, dar, de asemenea, și în situații critice.

ACTE JURIDICO-NORMATIVE

1. Legea Republicii Moldova „Privind accesul la informație” nr. 982-XIV din 11.05.2000.
2. Legea Republicii Moldova „Cu privire la protecția datelor cu caracter personal” nr. 17-XVI din 15.02.2007.

OPTIMIZAREA UNEI BAZE DE DATE NAȚIONALE ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ecaterina STĂVILĂ,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Teodora GHERMAN,
*doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Creating a national database for Moldova is one issue. Because it takes time, money, staff will work with the data. In solving this problem comes IBM. This application proposes Hadoop. This application is for a database solution to solve the system of public administration. Hadoop will unite into a whole all databases from all public administrative level. will build a national database that will provide a very high level of security. To convince you that an application is successful I can say that many large companies use it. Yahoo and Facebook is among the Largest users of Hadoop, others include Amazon, eBay, the Federal Reserve Board of Governors, LinkedIn, Microsoft, Netflix, Twitter, HP, IBM and Apple.

Ideea de a scrie acest articol a venit odată cu apariția majoră a problemei de gestionare a bazelor de date cu capacități foarte mare, cu care se confruntă actualmente sistemul instituțiilor de stat al Republicii Moldova. Dat fiind faptul că în Republica Moldova accesul la informație în cadrul instituțiilor publice este unul minor și, uneori, indispensabil pentru cetățenii care solicită servicii de informații. După cum se știe, domeniul științei informatice este unul care se dezvoltă foarte rapid, deci vine în ajutor pentru întreprinderi – compania IBM. Acesta propune aplicația **Hadoop** care permite gestionarea eficientă a fișierelor. [1, 3]

Aplicația Hadoop a fost creată de către programatorul Doug Cutting, arhitect-șef Cloudera. Necesitatea creării aplicației a apărut din motivul că date de pe internet au explodat și au crescut cu mult peste capacitatea de stocare a datelor pe sistemele tradiționale. Hadoop a fost inițial inspirat de lucrările publicate de Google care prezintă modul de abordare și manipulare a unei avalanșe de date, și a devenit standardul de facto pentru stocarea, prelucrarea și analiza a sute de terabiți și chiar petabiți de date.

Apache Hadoop este 100% *open source* și, totodată, este întemeietorul fundamental al unui nou mod de stocare și prelucrare a datelor. Ca orice aplicație nouă, ar trebui să se bazeze pe *hardware* de proprietate și diferite sisteme scumpe de stocare și procesare a datelor, dar Hadoop permite procesarea paralelă distribuită de cantități imense de date pe servere ieftine, standarde în industrie, care atât stochează și prelucrează datele, cât și pot scala fără limite. [4]

Hadoop este considerat una dintre tehnologiile fundamentale ale „*big data*” (date cu capacitate mare). Astfel, dispare aprecierea datelor ca fiind un volum foarte mare. Și cum în lumea de astăzi hiperconectată, în care mai mult și tot mai mult datele sunt create în fiecare zi, avantajele inovatoare Hadoop-lui înseamnă că întreprinderile și organizațiile pot găsi acum în date valoare. Acesta este acum utilizat pe scară largă în întreaga industrie, inclusiv finanțe, mass-media și de divertisment, guvern, asistență medicală, servicii de informare, de vânzare cu amănuntul, precum și alte industrii, cu cerințe mari de date, dar limitările infrastructurii de stocare originale rămân.

Hadoop poate gestiona toate tipurile de date din sisteme complet diferite: structurate, nestructurate, fișiere, imagini, fișiere audio, înregistrări de comunicații, *e-mail*, orice, indiferent de formatul său nativ. Chiar și atunci când diferite tipuri de date au fost stocate în sistemele care nu au legătură, se poate arunca în *cluster* Hadoop, fără a avea nevoie în prealabil de o schemă. Cu alte cuvinte, nu trebuie să se știe modul în care se intenționează de a interoga date înainte de a le depozita. Hadoop permite de a lua decizii mai târziu, și de-a lungul timpului poate dezvălui întrebări pe care nici nu te-ai gândit să întrebi.

Pentru a face ca toate datele să fie utilizabile, nu doar ceea ce este în bazele de date, Hadoop permite să vedem relațiile care au fost ascunse înainte și dezvăluie răspunsurile care au fost întotdeauna doar la îndemână. Se poate începe luând mai multe decizii bazate pe datele de pe *hard* în loc de bănueli și uitate la seturi complete de date, nu doar probe.

Hadoop este construit pentru a procesa cantități mari de date de la terabytes la petabytes și dincolo. Cu atât de multe date, este puțin probabil că s-ar potrivi pe *harddisk*-ul unui singur computer, cu atât mai puțin în memorie. Frustrarea Hadoop constă în faptul că este proiectat pentru a procesa eficient cantități mari de date prin conectarea a mai multor calculatoare de măruri împreună pentru a lucra în paralel. Folosind modelul MapReduce, Hadoop poate avea o interogare pe un set de date, împărțit și rulat în paralel pe mai multe noduri. Distribuirea calculului rezolvă problema de a avea date, care este prea mare pentru a încăpea pe o singură mașină. [2]

Apache Hadoop este un proiect *open source* care permite prelucrarea distribuită de seturi mari de date din *cluster* de servere de mărfuri. Acesta este conceput pentru a scala de la un singur server pentru mii de mașini, cu un grad foarte ridicat de toleranță la erori. Mai degrabă decât bazându-se pe *hardware*-ul *high-end*, elasticitatea acestor grupuri vine de la abilitatea software-ului de a detecta și să se ocupe de eșecuri în stratul de aplicație. Hadoop este scris în Java și poate stoca cantități mari de date și analize.

Pachetul Hadoop are două proiecte principale:

MapReduce - cadrul care înțelege și atribuie munca la nodurile dintr-un *cluster*.

HDFS (Hadoop Distributed File System) - un sistem de fișiere care se întinde pe toate nodurile dintr-un cluster Hadoop pentru stocarea de date. În primul rând, datele structurate, dar, de asemenea, nestructurate dintr-o varietate de surse (mass-media sociale, de date, dispozitive conectate la Internet) sunt stocate prin intermediul HDFS. HDFS împarte datele de intrare în mai multe blocuri. Ele sunt apoi replicate pe nodurile rețelei. Scopul este de a păstra o copie a datelor în caz de eșec al unui nod. Sistemul de date HDFS este deosebit de potrivit pentru stocarea de date nestructurate, în măsura în care acesta este un sistem de management al bazelor de date nonrelaționale.

Hadoop este completată de un ecosistem de proiecte Apache, cum ar fi Pig, Hive și Zookeeper, care extind valoarea Hadoop-ului și îmbunătățesc posibilitățile de utilizare. [2]

Hadoop schimbă economia și dinamica pe scară largă a sistemului de calcul. Impactul său poate fi definit prin patru caracteristici importante. Hadoop permite o soluție de calcul, care este:

Noduri scalabile. Nodurile noi pot fi adăugate după cum este necesar și se adaugă fără a fi nevoie de a schimba formatele datelor, modul cum au fost încărcate datele sau aplicațiile de pe partea de sus.

Cost-eficiente. Hadoop aduce un sistem masiv de calcul paralel pentru servere de mărfuri. Rezultatul este o scădere considerabilă a costului per terabyte de depozitare, care, la rândul său, face să fie accesibil pentru a modela toate datele.

Flexibil. Hadoop este fără de schemă și poate absorbi orice tip de date, structurate sau nu, de la orice număr de surse. Datele din mai multe surse pot fi unite și agregate în moduri arbitrare care să permită analize mai profunde decât orice sistem o poate oferi.

Eroare tolerantă. În cazul în care se pierde un nod, sistemul de lucru se redirecționează în altă locație a datelor și prelucrarea continuă fără să se piardă ceva. [2]

În concluzie, am putea spune că participând la efectul de creștere a datelor atât de rapid și această creștere de date este nestructurată, și acestea reprezentând activitatea de zi cu zi a fiecărui cetățean, a venit timpul pentru Republica Moldova de a reevalua abordarea de stocare a datelor, a managementului și analiza acestora. Sistemele vechi vor rămâne necesare sarcinilor specifice cu un volum redus de lucru și, complementar, utilizarea Hadoop va fi optimizarea structurii de gestionare a datelor în cadrul instituțiilor publice. Costul-eficacitate, scalabilitatea și arhitecturile raționalizate de Hadoop vor face tehnologia și mai mult atractivă.

BIBLIOGRAFIE

1. Welcome to Apache Hadoop // <<http://hadoop.apache.org/>>, accesat la 28.03.2014.
2. Hadoop și baze de date mari // <<http://www.cloudera.com/content/cloudera/en/why-cloudera/hadoop-and-big-data.html>>, accesat la 17.03.2014.
3. About hadoop // <<http://www-01.ibm.com/software/data/infosphere/hadoop/>>, accesat la 28.03.2014.
4. Appache Hadoop // <<http://www.mapr.com/products/apache-hadoop>>, accesat la 28.03.2014.

CREAREA SITE-URILOR CU SISTEMUL DRUPAL

Ana POPESCU,

masterandă, Academia de Administrare Publică

Anatol CERBU,

doctor, conferențiar universitar,

Academia de Transporturi, Informatică și Comunicații

SOMMAIRE

Dans cet article, je voulais décrire le système Drupal. Drupal est un système de gestion de contenu (CMS) libre et open-source publié sous l'licence publique générale GNU, et écrit en PHP. Il est utilisable tel quel sur toute base LAMP, WAMP ou MAMP, mais il est largement personnalisable et programmable ensuite. Drupal lui-même utilise une base de données - comprenant typiquement 60 à 300 tables selon les modules activés - et une hiérarchie de fonctions toutes substituables

permettant au développeur d'application expérimenté de réécrire la seule partie qu'il désire modifier, et uniquement au niveau d'abstraction auquel il s'intéresse, sans toucher au reste. La bonne ou la mauvaise connaissance du niveau exact auquel intervenir peut diviser ou multiplier le temps de réalisation d'un facteur 10 ou plus.

*„Informatica are tot atât de mult de-a face
cu computerele pe cât astronomia cu telescoapele.”*

(Edsger Dijkstra)

Într-o lume computerizată și împăienjenită doar de inovații și lucruri noi ne adâncim tot mai mult în automatizarea vieții, ne transformăm în roboții fără echivoc ai timpului, ne perfecționăm mințile și ne construim edificii de iluzii, pe care, cu timpul, le materializăm. Fără îndoială, să creem această lume inovatoare ne învață spectrul amplu de mecanisme, procese, sisteme din lumea informaticii. Mecanismul continuu al vieții rotește roata inovațiilor. Dacă acum câteva sute sau poate mii de ani în urmă, oamenii nu-și imaginau un curs atât de fluent al automatizării, astăzi, practic, oricine poate crea și se poate implica activ în aceste mecanisme sistematizate. Cu siguranță, nu poți atinge întreg spectrul al informaticii, este mult prea amplu, însă mă voi axa pe crearea de site-uri cu sistemul Drupal.

Drupal reprezintă un sistem modular open source de gestionare a conținutului, un cadru de dezvoltare pentru aplicațiile web și motor blogging. Drupal-ul este scris în limbajul PHP, fiind eliberat cu licența GNU General Public License (GPL) și se consideră a fi unul dintre cele mai bune CMS-uri (Content Management Systems). Sistemul Drupal oferă un control și o flexibilitate nemăintâlnită la niciun CMS existent până în prezent, adaptabil, ușor în administrare și exploatare, dar are și o comunitate on-line foarte activă. Drupal este o platformă stabilă, securizată, extrem de flexibilă datorită miilor de extensiuni de care beneficiază. Acesta furnizează o interfață de administrare (back end) prin care administratorul site-ului poate gestiona cu ușurință conținutul și layout-ul site-ului fără cunoștințe de programare. [1]

Sistemul Drupal funcționează pe o platformă variată de sisteme de operare cum ar fi Unix, Linux, BSD, Solaris, Windows, sau Mac OS X. În afară de PHP, Drupal are nevoie pentru a funcționa și de un server de web cum este Apache sau IIS, precum și de un motor de baze de date cum este MySQL. După cum am menționat, Drupal-ul folosește sistemul de management al conținutului (CMS), acesta din urmă oferă o serie de avantaje, cum ar fi :

- odată ce a fost configurat, Drupal este extrem de intuitiv, facilitând Adăugarea, Editarea sau Ștergerea paginilor într-un mod foarte simplu;
- ceea ce vezi este ceea ce obții (editorul WYSIWYG), asemeni unui editor obișnuit de text (MS Word, Open Office);
- meniurile și linkurile pentru navigație sunt generate în mod automat de către CMS;
- suportul multimedia este disponibil, așadar în Drupal poți adăuga clipuri audio, clipuri video, fișiere Flash și imagini. [2]

Drupal-ul conține panoul de configurare (backend) care este incredibil de simplu, organizat logic pe secțiuni dedicate administrării conținutului, configurării site-ului sau administrării utilizatorilor înregistrați. Pare prea simplu, fără grafică sau iconițe, însă ascunde opțiuni numeroase ce pot da bătăi de cap la prima configurare.

Deși la prima vedere meniul pare aerisit, iar interfața este extrem de simplă, la o răsfoire mai profundă ni se dezvăluie o multitudine de opțiuni și funcționalități ce pot deveni copleșitoare pentru un începător. Una dintre acestea este definirea cărților (Books), ca o serie de articole sau pagini ce aparțin aceleiași colecții, și care sunt relaționate prin legături interne automate. Această funcție reprezintă un avantaj deosebit în lucrul cu articolele înrudite.

Drupal nu are un editor WYSIWYG implicit, însă o astfel de funcționalitate poate fi adăugată ușor prin instalarea unui modul special. Pachetul de instalare Drupal Core vine cu o serie de module opționale. Instalarea altor module se face ușor prin upload cu un client FTP în folderul special destinat modulelor. La următoarea încercare a paginii de module din panoul de configurare, noile module instalate vor fi vizibile. Când vine vorba de module, opțiunile sunt multiple, existând unul, pentru orice funcționalitate, la care vă puteți gândi.

Din punctul de vedere al temelor/ templates, în Drupal există mii de site-uri web ce oferă gratuit sau contra cost. Instalarea temelor este similară instalării modulelor.

Paginile web sunt împărțite pe blocuri header, footer, content, side column. Configurarea acestora, adăugarea de noi bloguri sau eliminarea celor care sunt în plus se face ușor din panoul administratorului site-ului web.

Codul-sursă generat de Drupal pentru o pagină web este puțin mai complex decât la alte CMS-uri simple, însă ușor de descifrat și cu o semantică prietenoasă pentru motoarele de căutare. [3]

Drupal este ușor de instalat și configurat; administrarea conținutului este ușor de realizat, editarea conținutului e cât se poate de facilă dacă se folosește un editor HTML. Drupal oferă foarte multe funcționalități: poți avea pe site câmp de căutare integrat în site, blog, articole sortate pe categorii, opțiunea de autentificare a utilizatorilor pe site, meniu, logo, zone pentru noutăți, anunțuri sau ultimele articole publicate, RSS feed etc. Acest sistem este flexibil: poți folosi Drupal pentru a crea un forum, un blog, un site tip wiki, un site de prezentare sau unul pentru o comunitate de utilizatori, fiind o soluție foarte bună pentru site-urile cu utilizatori și comunități.

Drupal este orientat spre SEO - linkurile sunt ușor de citit, există module care îți permit să adaugi descriere și cuvinte-cheie pentru fiecare pagină în parte, poți genera harta site-ului în format XML. Folosind modulul de statistici, poți afla câte afișări are fiecare pagină în parte și alte statistici folositoare. În plus, poate fi integrat cu alte instrumente gen Google Analytics. Funcționalitățile, layout-ul și designul la sistemul Drupal sunt foarte ușor de personalizat. În fiecare zi se adaugă pe <drupal.org> module și teme noi pe care le poți folosi gratuit. În plus, module deja existente sunt updatate, revizuite sau îmbunătățite. [4]

Cu alte cuvinte, Drupal îți permite să creezi, editezi, publici și să personalizezi pagini cu texte, documente, imagini, fișiere, flash etc, este gratuit și ai și avantajul regimului open source, adică ai acces și poți să modifice codul după nevoile tale Drupal poate fi folosit pentru orice tip de site web, începând de la site-urile de prezentare și terminând cu site-urile corporatiste, de comerț electronic sau cele destinate rețelelor de socializare (social networking). Un exemplu de website cunoscut de multă lume, realizat de Drupal, este pagina oficială Ubuntu (cea mai utilizată distribuție de Linux).

În final, vom menționa că Drupal este un CMS puternic care oferă multe opțiuni de configurare și funcții ce pot fi implementate la un site web.

BIBLIOGRAFIE

1. Cyprien Roudet. *Atelier Drupal 7: Créer un site web avec un CMS pas comme les autres*, Framasoft.
2. David Mercer. *Drupal: Creating Blogs, Forums, Portals, and Community Websites*.
3. <<http://www.dream-webdesign.ro/blog/diverse/cms-uri-perfecte-pentru-un-site-web-drupal.html>>.
4. <<http://drupal.ro/despre-drupal>>.
5. <<http://drupalmoldova.org/>>.
6. <<http://www.infobits.ro/citate-celebre-aforisme-informatica.php>>.
7. <www.drupal.org>.

ATELIERUL NR.6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

APTITUDINILE EMPATICE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Otilia STAMATIN,
*doctor în științe pedagogice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In this work we present an analysis of the study focused on developing empathy at public servants from the Central Public Authorities and Local Public Authorities of level one and two and debutant Local Public Authorities. We reveal the problems which those specialists are facing within the process of fulfilling empathic functions and make proposals on improving the continuous training curricula for those specialists.

Actualmente, în lumina parcursului și a aspirațiilor europene ale Republicii Moldova și a necesității racordării la principiile și valorile de bază, care se regăsesc în *aquis*-ul comunitar, apare necesitatea stringentă a modificării mentalității și comportamentului întregii populații și, în primul rând, a funcționarilor publici, care influențează nu doar starea lucrurilor în colectivele lor, dar și în întreaga țară. Respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, dezvoltarea toleranței și a acceptării diversităților în societate solicită dezvoltarea aptitudinilor empatice, în primul rând, a funcționarilor publici, a capacității de înțelegere și trăire a sentimentelor altor persoane, orientarea atenției, percepției, gândirii, la interesele și problemele cetățenilor. M. Caluschi menționează că „toate procesele de grup – de comunicare, motivaționale, afectiv – apreciative, de influență, de conducere și exercitare a puterii se bazează într-o măsură destul de mare pe abilități și competențe ce presupun în manifestarea lor empatia emoțională, motivațională sau predictivă.”

Acest lucru ne-a determinat să studiem gradul de pregătire a diferitelor categorii de funcționari publici pentru realizarea funcțiilor empatice în comunicarea cu colegii și populația.

În prezent, teoria empatiei ocupă un loc însemnat în preocupările savanților din diferite domenii ale științei (filozofie, sociologie, psihologie etc.), inclusiv în științele administrării publice. Deoarece empatia constituie un fenomen complex, până la ora actuală nu dispunem de o definiție unitară a fenomenului empatic, literatura de specialitate oferind o mare varietate de definiții și metafore, dintre acestea amintind: „preluarea rolului celuilalt” (Mead, 1934); „abilitatea de a se pune pe sine în poziția altei persoane, stabilind raporturi și anticipând alte reacții, stări și comportamente” (J. P. Guilford, W. A. Kerr și B. J. Speroff); „fie drept capacitate” (K. Clark, 1980); „capacitatea variabilă a unui individ de a-și asuma rolul altuia” (J. M. Lemaire, 1959).

Potrivit concepției lui Lipps, *Einfühlung* (în română – *empatie*) reprezintă un proces de „cunoaștere și autocunoaștere psihologică, de proiecție a propriilor trăiri afective asupra altora.”

Din perspectivă personalistă, empatia apare ca o trăsătură de personalitate, căpătând uneori valențe aptitudinale, „manifestată ca o conduită participativă, conștientă și inconștientă, aparentă și inaparentă, fața de un model de comportament uman, facilitând un act de cunoaștere, de comunicare interumană cu valoare predictivă ca și un act de identificare afectivă, empatia devine o însușire proprie condiției umane.” Recunoscută ca aptitudine generală, existentă în cadrul oricărui comportament relațional al individului, s-a demonstrat că ea poate deveni și o aptitudine specială, indispensabilă exercitării unor anumite profesii (funcționarul public), și se poate chiar structura în forma unui stil empatic de personalitate.

Adaptarea necesită existența altei capacități empatice. La unele persoane, prin specificul activității, manifestarea capacității empatice capătă valențe aptitudinale. Aceste caracteristici le întâlnim, de exemplu, la cadrele didactice, actori, scriitori, medici, psihoterapeuți, lideri. Ca psihologi și psihoterapeuți, prin intermediul empatiei dobândim capacitatea de a înțelege lumea interioară a celor cu care interacționăm, de a le intuit gândurile și trăirile afective, de a le anticipa comportamentul și chiar de a acționa corespunzător asupra acestora. La creatorii de artă, procesul de trans-

punere în psihologia personajelor devine o abilitate artistică; la unii consumatori de artă abilitatea empatică se manifestă în receptarea operelor artistice; dar ele pot fi întâlnite și în comportamentul individual, în cadrul unui anumit rol social, sau în comportamentul colectiv, ca o consecință a unui amplu proces de comunicare empatică.

Pornind de la considerentul că empatia este o însușire comună tuturor oamenilor, ce prezintă forme și niveluri diferite de manifestare de la caz la caz, în funcție de unele împrejurări de viață, se impune o delimitare între capacitatea empatică apreciată ca potențialitate psihofiziologică de pătrundere în psihologia altora, pe de o parte, și comportamentul empatic ca mijloc de manifestare a acestei capacități, pe de altă parte.

Potrivit lui S. Marcus, empatia apare ca o „capacitate cu program ereditar peste care se construiește viitorul comportament empatic, o trăsătură de personalitate ce poate atinge valențe aptitudinale, prin intermediul căreia omul poate cunoaște, înțelege și prezice conduitele altuia, o trăsătură ce facilitează interacțiunea socială și performanța.” Conform aceluiași autor, *„empatia este un fenomen psihic manifestat în cadrul conduitei omului în relațiile cu semenii săi [...], este acel fenomen psihic de identificare parțială sau totală, conștientă sau inconștientă, aparentă sau inaparentă a unei persoane cu un model de comportament uman perceput sau evocat, favorizând un act de înțelegere și comunicare implicită, precum și o anumită contagiune afectivă.”* Conduita empatică reprezintă o caracteristică a relației interpersonale, fiind dependentă de nivelul de manifestare a acestei trăsături de personalitate.

Empatia realizează următoarele funcții: funcția cognitivă; funcția anticipativă; funcția de comunicare; funcția de contagiune afectivă; funcția performanțială.

Funcția cognitivă implică realizarea unui act de cunoaștere (conștientă sau inconștientă) empirică a partenerului, ce conduce la fenomenul înțelegerii acesteia. Se realizează pe baza transpunerii psihologice în cadrul de referință al „altuia.”

Funcția de comunicare reprezintă o condiție a comunicării interpersonale eficiente, răspunzând nevoii de dialog, de preluare temporară a perspectivei celuilalt.

Funcția anticipativă, rezultantă din funcția cognitivă și de comunicare, oferă posibilitatea anticipării comportamentului partenerului, precum și o schițare a strategiei celuilalt în procesul interrelațional. Această funcție se implică și în transpunerea de tip artistic ca o condiție internă a realizării actului de creație.

Funcția de contagiune afectivă apare ca urmare a apropierii și identificării propriului Eu cu Eu-l celuilalt, situație ce atrage fenomenul de contaminare temporară, de starea celuilalt, fiind furnizată de posibilitatea subiectului de a se mișca pe axa identificare/detașare și determinată de condițiile de viață.

Funcția performanțială - există profesii și domenii de activitate care necesită empatia dezvoltată la nivel de abilitate și competență, un nivel supra-mediu ce favorizează realizarea cu succes a unor activități ce implică relații interpersonale. Cercetările românești asupra empatiei au făcut dovada funcției performanțiale, situând această însușire psihică în rândul aptitudinilor generale, dar cu anumite particularități specifice în cazul unor activități ca cele dramatice, literare, psihoterapeutice, didactice etc.

În cadrul cercetării noastre, empatia este abilitatea de a simți sentimentele altcuiva, de a vedea lumea cu ochii lui și de a comunica această înțelegere persoanei la același nivel. Emoțiile celeilalte persoane sunt simțite și înțelese, dar nu se pierde abilitatea de a face distincția între sentimentele proprii și cele ale partenerului de conversație.

Studiul nivelului de dezvoltare a empatiei a fost realizat prin intermediul **testului Boico**. Testul Boico de determinare a nivelului dezvoltării empatice are 6 scale. Prima scală scoate la iveală nivelul de dezvoltare a canalului rațional al empatiei, a doua și a treia – a canalului emoțional și intuitiv, a patra, a cincea și a șasea – montajele care contribuie la empatie, aptitudinea pătrunzătoare în empatie și identificarea în empatie.

Studiul a fost efectuat pe un eșantion de 145 de funcționari publici care au participat la cursuri de formare și perfecționare în cadrul Departamentului de dezvoltare profesională al Academiei de Administrare Publică, pe parcursul anului 2014. Au fost testați 109 funcționari publici din administrația publică locală (debutanți – 45; APL nivelul I – 30; APL nivelul II – 34) și din administrația publică centrală – 36 de persoane.

Datele obținute în rezultatul implementării testului Boico pe întreg eșantionul sunt prezentate în figura 1.

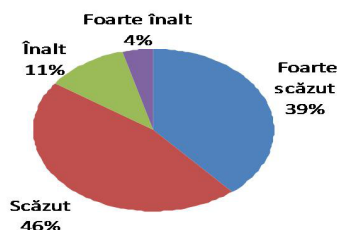


Figura 1. Nivelul dezvoltării empatiei pe întreg eșantionul.

După cum vedem, empatie la nivel foarte înalt posedă doar 4,13% din persoanele studiate, la nivel înalt – 11,03% și nivel foarte scăzut – 38,62%, fapt ce denotă necesitatea unei pregătiri mai bune în acest domeniu, în primul rând, în instituțiile de învățământ profesional. De asemenea, se impune necesitatea de a-i acorda acestei aptitudini o atenție mai mare și în procesul formării continue a funcționarilor publici.

În continuare, vom prezenta datele referitoare la gradul de dezvoltare a empatiei la diferite categorii de funcționari publici. În rezultatul studiului nivelului de dezvoltare a empatiei la funcționarii publici din APL, debutanți, s-a constatat (vezi figura 2) că niciunul dintre ei nu posedă empatie de nivel foarte înalt și doar 13,33 % nivel înalt. Aproape două treimi din aceștia (73,33%) manifestă un nivel scăzut și foarte scăzut al empatiei – 13,33%. După cum vedem, cei mai mulți debutanți au un nivel aproape de mediu (73,33%) și doar – 13,33% nivel înalt cât și foarte înalt.

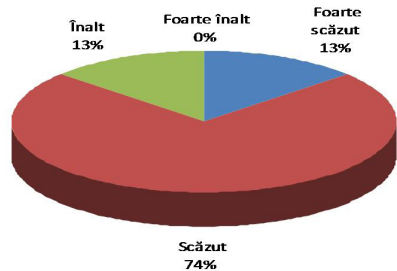


Figura 2. Nivelul dezvoltării empatiei la debutanții din APL(indici generali).

În același timp, s-a constatat că unele dintre componentele empatiei au un nivel înalt de dezvoltare, iar altele – mai mic (vezi tabelul 1 și fig. 3).

Denumirea canalului	Indicii în %			
	Foarte scăzut	Scăzut	Înalt	Foarte înalt
Canalul rațional	40%	6,66 %	20%	33 %
Canalul emoțional	46,66 %	26,66%	6,66%	20%
Canalul intuitiv	33,33%	40%	26%	0 %
Montajul care contribuie la empatie	33,33%	33,33%	20 %	13,33%
Aptitudinea pătrunzătoare în empatie	13,33 %	33,33%	13,33%	40%
Identificarea în empatie	60 %	13,33 %	6,66 %	20%

Tabelul 1. Indicii dezvoltării diferitelor componente ale empatiei la debutanții din APL.

Cel mai bine este dezvoltată aptitudinea pătrunzătoare în empatie. Aici s-a constatat un nivel foarte înalt la mai mult de jumătate din cei studiați (respectiv, 40% și 13,33%) și un nivel foarte scăzut doar la 13,33%. Tinerii s-au arătat apti de a crea o atmosferă deschisă, de încredere, sufletească, de relaxare a partenerului, ceea ce contribuie la empatie.

Indicii foarte înalți și înalți, de asemenea, au fost constatați la canalul rațional. Aici, de asemenea, puțin mai mult de jumătate (53%) sunt apti de a-și orienta atenția, percepția și gândirea la esența oricărui om, la starea, comportamentul, problemele sale. În același timp, la mulți debutanți (40%) această aptitudine este dezvoltată foarte slab.

Prezintă interes faptul că în grupul de debutanți la toate scalele, cu excepția canalului intuitiv, au fost persoane care au manifestat și un nivel foarte înalt al empatiei. Faptul că la canalul intuitiv doar 26% din această categorie de funcționari publici posedă empatie de nivel înalt și 73,33% – de nivel scăzut (40%) și foarte scăzut (33,33%) poate fi explicat prin aceea, că tinerii au o mică practică de viață, iar intuiția, în majoritatea cazurilor, se dezvoltă pe parcurs.

Studiul funcționarilor publici din APL, nivelul I, a scos la iveală faptul că doar aproape o treime posedă un nivel înalt și foarte înalt al empatiei, iar 50% – foarte scăzut.

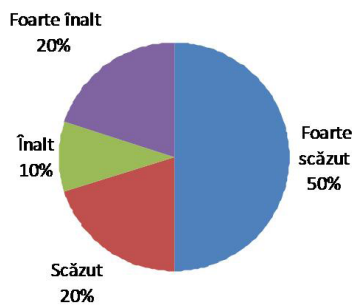


Figura 3. Nivelul dezvoltării empatiei funcționarilor publici din APL, nivelul I (indici generali).

Printre componentele empatiei la acești funcționari publici cea mai slab dezvoltată este aptitudinea de a înțelege pe altul pe baza coretrăirii, punerii pe sine în locul partenerului (70 % nivel foarte scăzut). O problemă o constituie și faptul că mulți funcționari din APL nivelul I, încearcă să evite contactele personale, consideră greșit de a manifesta curiozitate față de altă persoană. Ei sunt convinși că trebuie să aibă o atitudine calmă față de trăirile și problemelor celor din jur (vezi tabelul 2 și fig. 4).

Denumirea canalului	Indicii în %			
	Foarte scăzut	Scăzut	Înalt	Foarte înalt
Canalul rațional	40%	20%	10%	30%
Canalul emoțional	40%	20%	20%	20%
Canalul intuitiv	50%	50%	0 %	20%
Montajul care contribuie la empatie	60%	10%	10%	20%
Aptitudinea pătrunzătoare în empatie	40%	30%	10%	20%
Identificarea în empatie	70%	0 %	10 %	20%

Tabelul 2. Indicii nivelului dezvoltării componentelor empatiei la funcționarii publici din APL nivelul I.

Astfel de montaje încurcă și îngreunează canalele empatice. Indici mai înalți au fost obținuți la canalul rațional (30% nivel foarte înalt și la 10% – înalt). De asemenea, este mai bine dezvoltat canalul emoțional. Patruzeci de procente din cei investigați au demonstrat un nivel înalt și foarte înalt a capacității de a intra în rezonanță emoțională cu cei din jur, capacitate de coretrăire și coparticipare. Această aptitudine le permite să pătrundă în câmpul energetic al partenerului, să înțeleagă lumea sa interioară, să prognozeze comportamentul său. Studiul funcționarilor publici din APL, nivelul II, a scos la iveală un nivel mai jos de dezvoltare a empatiei în comparație cu categoriile precedente (vezi fig. 5).

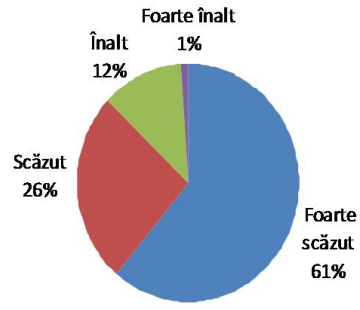


Figura 4. Nivelul dezvoltării empatiei funcționarilor publici din APL, nivelul II (indici generali).

După câte observăm din figură, nicio persoană nu a demonstrat un nivel înalt al empatiei, iar mai mult de jumătate au dat dovadă de un nivel foarte scăzut al acestei capacități (71,76%). Nivelul scăzut al empatiei funcționarilor APL de nivelul II, în comparație cu funcționarii publici din APL de nivelul I, ar putea fi explicat prin faptul că persoanele cu care ei comunică sunt mult mai diverse, relațiile sunt de durată mai scurtă și mai puțin frecvente.

Datele obținute în rezultatul studiului diferitelor componente ale dezvoltării empatiei sunt prezentate în tabelul nr. 3.

Denumirea canalului	Indicii în %			
	Foarte scăzut	Scăzut	Înalt	Foarte înalt
Canalul rațional	44,14%	29,41%	11,76%	14,70%
Canalul emoțional	50%	29,41%	11,76%	8,81%
Canalul intuitiv	52,94%	14,70%	20,58%	11,76%
Montajul care contribuie la empatie	20,58%	38,23%	26,47%	14,70%
Aptitudinea pătrunzătoare în empatie	35,29%	17,64%	23,52%	23,52%
Identificarea în empatie	50%	35,29%	11,76%	2,94%

Tabelul 3. Indicii nivelului dezvoltării componentelor empatiei la funcționarii publici din APL de nivelul II.

După câte observăm, conform datelor din tabel, cei mai mari indici ai nivelului înalt și foarte înalt al empatiei (respectiv, 23,52 și 23,52%), au fost obținuți la componenta aptitudine pătrunzătoare în empatie, aptitudine comunicativă care permite să creeze o atmosferă deschisă, de încredere sufletească. Amintim că aptitudinea dată a fost mai puternic dezvoltată și la tinerii debutanți.

În același timp, această componentă este dezvoltată la 52,93% dintre funcționarii APL de nivelul II la un nivel foarte scăzut și scăzut. Un număr semnificativ (41,17%) îl constituie și persoanele cu nivel foarte înalt (26,47%) care au montaje ce contribuie la empatie, facilitează canalele empatice. Această categorie de funcționari publici nu evită contactele personale, manifestă curiozitate față de alte persoane, nu sunt indeferenți față de trăirile și problemele celor din jur.

Indicii cei mai mici au fost obținuți la canalele: emoțional – nivel scăzut și foarte scăzut – 79,41%; rațional – 44,14% – nivel foarte scăzut și scăzut – 29,41%, în total – 73,55%; intuitiv – 67,64%. Am putea conchide că această categorie de funcționari întâlnește dificultăți în stabilirea rezonanței emoționale cu cei din jur. Ei manifestă un nivel scăzut de corectare și coparticipare, nu-și orientează atenția, percepția, gândirea la esența oricărui alt om. Lor le vine greu să acționeze în condițiile deficitului de informație despre interlocutor.

Rezultatul studiului nivelului de dezvoltare a empatiei funcționarilor din APC (vezi figura 5).

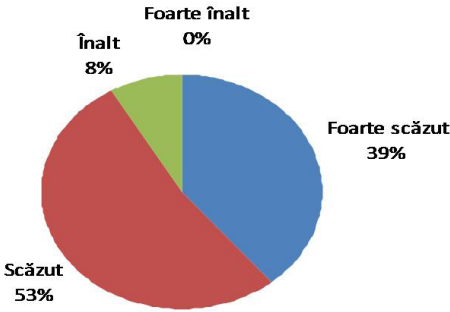


Figura 5. Nivelul dezvoltării empatiei funcționarilor publici din APC (indici generali).

La această categorie de funcționari gradul de dezvoltare a empatiei este cel mai scăzut în comparație cu alte categorii. Un nivel foarte scăzut a fost depistat la 38,88% și scăzut – la 52,77% (în total 91,65%) de persoane și nivel înalt doar la 8,33%, fapt ce nu contribuie la formarea încrederii cetățenilor în guvernanți.

Denumirea canalului	Indicii în %			
	Foarte scăzut	Scăzut	Înalt	Foarte înalt
Canalul rațional	44,44%	27,77%	25	2,77%
Canalul emoțional	52,77%	22,22%	16,66%	8,33%
Canalul intuitiv	61,11%	22,22%	2,77 %	13,88%
Montajul care contribuie la empatie	22,22%	38,88%	30,55%	25%
Aptitudinea pătrunzătoare în empatie	22,22%	38,88%	25%	13,88%
Identificarea în empatie	55,55%	27,77%	16,66%	0%

Datele obținute în rezultatul studiului nivelului de dezvoltare a diferitelor componente ale empatiei sunt prezentate în *tabelul 4*. Din tabel observăm că la aptitudinea pătrunzătoare în empatie, aptitudinea intuitivă și la canalele intuitiv, emoțional și rațional numărul persoanelor care au un nivel scăzut și foarte scăzut al empatiei variază între 72,20% și 83,33%. Mai bine stau lucrurile la compartimentul montaje care contribuie la empatie. Aici au manifestat un nivel înalt și foarte înalt de dezvoltare a acestei aptitudini mai mult de jumătate dintre persoanele investigate (55,5%). Acești funcționari nu evită contactele personale, manifestă interes față de alte persoane, au o atitudine interesată față de trăirile și problemele celor din jur.

Multe dintre diferențele menționate sunt statistic nesemnificative. Însă în urma aplicării testului neparametric „U Mann-Whitney,” am obținut diferențe semnificative între indicii generali ai empatiei debutanților din APL și a funcționarilor publici din APC ($U=121.500$, $p=0,015$). De asemenea, au fost constatate diferențe semnificative între aceste două categorii de funcționari publici la canalul intuitiv ($U=107.000$, $p=0,006$).

Au fost obținute diferențe semnificative între nivelul de dezvoltare a empatiei funcționarilor din APC și din APL, nivelul II, la variabila canalului intuitiv ($U=328.000$, $p=0,020$).

Din cele expuse anterior, constatăm că multe dintre dificultățile cu care se confruntă funcționarii publici în manifestarea empatiei sunt comune. În același timp, se evidențiază și problemele specifice unor anumite categorii, fapt ce ne permite să ajustăm programele de formare continuă la necesitățile lor cele mai acute.

BIBLIOGRAFIE

1. Andre C. Cum sa ne exprimăm emoțiile si sentimentele. București: Trei, 2008.
2. Barrett-Lennard, Godfrey T. Recuperarea empatiei – empatie interpersonală și autoempatie. În „Empatia în psihoterapie”, coord. Bohart A. C., Greenberg L. București, Ed. Trei, 2011, p. 147-161.
3. Caluschi, M. Grupul creativ de formare. Experimente–programe–proiecte. - Iași: Cantes, 2001, p. 249.
4. Dimitriu, Garlasu, Odett: Empatia în psihoterapie, ed. Victor, București, 2004.
5. Lipps, Th.: Estetica. Psihologia frumosului și a artei, Partea a III-a – Contemplarea estetică și artele plastice, vol. I, trad. rom. Grigore Popa, București, Editura Meridiane, 1987, p. 5.
6. Marcus, S. Empatia, cercetări experimentale, Ed. Academiei R.S.R., 1971.
7. Marcus, S., Catina, A. Stiluri apreciative, Ed. Academiei R.S.R., București, 1980.
8. Marcus, S. Empatia și relația profesor-elev, Ed. Academiei, București, 1987, p.22-26.
9. Marcus, S. : Empatie și personalitate, Editura Atos București, 1997,13-14, 24-27,53,78.
10. Marcus, S. :Note definitorii ale tipului empatic de personalitate, în Revista de Psihologie.

PERFEȚIONAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI DIN CADRUL INSTITUȚIILOR PUBLICE

Alina LEVIȚCHI,
magistru în științe administrative, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In essence, the review article aims to update and highlight the role of the professional development of staff in public institutions, because now more people tend to have a successful career in their field of work, so professional development is a complex process, with the objective useful knowledge acquisition, both in relation to the situation as of the moment and the next. Staff Development - providing grounding human activity on the principle of lifelong learning, the transformation of information into a resource base of the institution and shaping learning organizations and knowledge-based institutions - become a priority of any institution.

„În timp ce *formarea* se referă la adâncirea unei calități inițiale sau a uneia noi, *perfeccionarea* presupune dobândirea de noi cunoștințe, abilități în calificarea deținută, dar și policalificare sau recalificare.”

Robert MATHIS

Articolul dat are drept scop actualizarea și evidențierea rolului perfecționării profesionale a personalului din cadrul instituțiilor publice, deoarece în prezent tot mai multe persoane tind să aibă o carieră profesională de succes în domeniul în care activează, astfel perfecționarea profesională este un proces complex, având drept obiectiv însușirea cunoștințelor utile, atât în raport cu situația momentului cât și cu cea viitoare.

Prin urmare, perfecționarea pregătirii profesionale este considerată de lege ca un drept și o îndatorire a salariaților în raport cu care aceștia urmează să fie încadrați sau promovați în funcțiile corespunzătoare. Totuși putem specifica că *policalificarea* reprezintă obținerea unor calificări suplimentare profesiei de bază și *recalificarea* reprezintă schimbarea calificării, în cazul în care profesia de bază nu mai răspunde cerințelor, tehnicii moderne și structurii economiei sau nu mai poate fi exercitată, din cauza modificării unor condiții de muncă. [1, p. 197]

În acest context, putem spune că perfecționarea pregătirii profesionale are drept scop îmbogățirea și îmbogățirea sistematică a cunoștințelor profesionale, aprofundarea unui anumit domeniu al specializării, de bază, însușirea noilor realizări ale științei, tehnicii și culturii din domeniul respectiv sau înrudit.

De asemenea, trebuie de menționat că la momentul actual, în Republica Moldova, formele de realizare a perfecționării profesionale sunt: instruirea la locul de muncă; cursurile organizate de unitatea de origine, în altă unitate sau în centre de perfecționare a cadrelor; programele personale de perfecționare (cu verificarea periodică a cunoștințelor); stagiile de practică și de specializare în unitatea proprie sau în alte unități din țară sau din străinătate; studiile postuniversitare de specializare; cursurile postuniversitare de perfecționare; studiile aprofundate; studiile de masterat; studiile prin doctorat.

În cele din urmă, mai trebuie de menționat că, la momentul actual, educația permanentă reprezintă o formă firească de pregătire profesională continuă, în cadrul sistemului de formare continuă persoanele juridice pot organiza, împreună cu unitățile de învățământ sau separat, cursuri de calificare, perfecționare și de conversie profesională a adulților, prin care oferă certificate de competență profesională recunoscute pe piața muncii.

Într-o altă ordine de idei, trebuie de remarcat că-n contractul colectiv la nivel național se prevede că toate cheltuielile pentru activitatea de formare profesională a salariaților se suportă de unități. Pe perioada în care urmează cursuri de perfecționare profesională, personalul instituțiilor publice are dreptul la salariul de bază și la sporuri aferente. În cazul în care cursurile sunt organizate în altă localitate decât în cea de domiciliu, personalul instituțiilor publice participant la acestea beneficiază și de drepturile cuvenite salariaților instituțiilor publice aflați în delegație. [2]

La fel de esențial se prezintă cursurile de calificare pentru asigurarea necesarului de muncitori calificați în structura meseriilor specifice activității. Unitățile de stat pot organiza cursuri de calificare, recalificare și policalificare, cu aprobarea organelor centrale sau locale. Cursurile se organizează pe meserii, cu sau fără pregătire teoretică, de regulă, fără scoaterea din producție a cursanților, durata lor este de 3-12 luni, diferențiate în raport cu învățământul general obligatoriu și care au starea sănătății corespunzătoare, precum și pentru persoanele care sunt încadrate cu contract de muncă pe durată nedeterminată, dar care n-au calificare profesională, care nu pot exercita meseria avută sau nu pot fi utilizate eficient pe toată durata timpului de lucru și alte categorii de personal, care acceptă să se pregătească în vederea reintegrării în muncă.

Deci prin *perfecționarea personalului* înțelegem „procesele prin intermediul cărora salariații își îmbogățesc, în urma unor programe special organizate de către instituție, arsenalul de cunoștințe, metode, aptitudini, deprinderi și comportamente în domenii în care deja au o calificare de bază, în vederea realizării la un nivel superior a obiectivelor și sarcinilor ce le revin.” [3]

În acest context, putem constata că-n condițiile tranziției la economia de piață necesitatea perfecționării personalului se amplifică substanțial. Astfel, o atenție deosebită se impune perfecționării managerilor și specialiștilor, ale căror cunoștințe, aptitudini și comportamente necesită o reinnoire radicală.

Cu toate acestea, în Republica Moldova, procedura de planificare a perfecționării profesionale a salariaților, departamentul de resurse umane trebuie să aibă în vedere următoarele aspecte: elementele teoretice și aplicative transmise cursanților trebuie să poată fi aplicate imediat; elementele teoretice și aplicative însușite de către cursanți trebuie să permită obținerea unor performanțe profesionale semnificative; cursanții care au deja o bună pregătire de specialitate au nevoie doar de completarea cunoștințelor; comunicarea cu adulții este mai dificilă decât cu tinerii, astfel că managerii de curs trebuie să fie profesioniști; ritmul redării și evaluării trebuie să țină seama de vârsta și de experiența de viață și profesională a cursanților.

De asemenea, trebuie de menționat că programele de perfecționare, indiferent de locul organizării, în funcție de eșalonarea realizării, se împart în continue și discontinue.

Programele continue se derulează într-o singură perioadă, fără întreruperi, în afara sărbătorilor legale, fiind utilizate, în special, pentru formarea de specialiști. Avantajele lor principale sunt: concentrarea cursanților asupra conținutului procesului de perfecționare, continuitatea procesului de învățare și facilitare a unui larg schimb de opinii între participanți. Dezavantajul programelor continue pentru instituție rezidă în faptul că persoanele în cauză sunt dislocate pentru o anumită perioadă, ceea ce provoacă unele greutăți în realizarea obiectivelor compartimentelor implicate.

Programele discontinue, de regulă, implică două-trei subperioade de pregătire în instituția cu profil didactic, după care personalul respectiv își reia munca în instituția în care este salariat. Avantajele sale constau în legătura mai strânsă

a procesului de perfecționare de activitățile instituției, în diminuarea problemelor cauzate de absența personalului, dată fiind scurtarea perioadei compacte în care lipsește și defavorizarea schimbării rapide a abordărilor manageriale.

Un tip de perfecționare care cunoaște o rapidă amplificare în ultimii ani îl constituie programele organizate și desfășurate în cadrul instituției („on the spot”), la care poate participa un număr mare de manageri și specialiști și care contribuie substanțial la remodelarea culturii instituției. [4]

Astfel, stimularea perfecționării profesionale a salariaților poate fi realizată prin următoarele metode: motivarea intrinsecă, determinată de interesul persoanei de a-și completa cunoștințele; motivarea extrinsecă, recompense, sau, după caz, reduceri de salariu; recompensa externă, determinată de obținerea unei calificări; recompensa internă determinată de aprecierea colegilor și a șefilor; motivarea pozitivă a comportamentului angajatului, după finalizarea studiilor în rezultatele muncii sunt net superioare și, după caz, sunt recompensate material; motivarea negativă a comportamentului angajatului, solicitând frecventarea unor cursuri de perfecționare, acesta reușește să evite sancționarea; autostimularea salariaților care realizează că nu mai pot face față problemelor profesionale ale momentului sau noilor tehnologii.

În esență, articolul este un îndrumar ce determină aspecte importante privind obiectivul principal al perfecționării care arată că pregătirea profesională trebuie să asigure îndeplinirea calificată de către lucrători a sarcinilor ce le revin în exercitarea profesiei sau meseriei, adică în raport cu schimbările ce apar în conținutul profesiei pe parcursul derulării activităților.

În cele din urmă, o interpretare asemănătoare poate arăta că „pregătirea profesională reprezintă în același timp o anumită cultură generală care permite *integrarea* lucrătorului în societate sub aspect comportamental și al opțiunilor sale civice”. Este de la sine înțeles că integrarea în societate, sub raportul comportamentului profesional și civic, presupune că la „*formarea inițială*” lucrătorul să adauge periodic elemente noi de pregătire profesională, adică de perfecționare, care să-i permită, în orice moment, exercitarea calificată a meseriei sale. [5]

În așa fel, se recomandă de specificat distincția între procesele de formare și perfecționare, care arată că „*formarea* reprezintă procesul prin care se dă salariaților ocazia să-și actualizeze aptitudinile asociate funcțiilor ocupate, pentru a se putea adapta evoluției caracteristicilor muncii și a o efectua mai bine. *Perfecționarea* are o deschidere mai mare, deoarece vizează să sporească aptitudinile salariaților în materie de conceptualizare și de relații umane, cu scopul de a le permite să utilizeze schimbările care trebuie să se producă în interiorul instituției pe o anumită perioadă.”

Totuși putem specifica că perfecționarea personalului - în condițiile fundamentării activității umane pe principiul educației continue, al transformării informațiilor într-o resursă de bază a instituției și a conturării organizațiilor care învață și a instituțiilor bazate pe cunoștințe - devine o prioritate a oricărei instituții.

Aceasta înseamnă că managerii creează un plan de atragere și reținere a persoanelor cu abilitățile de care are nevoie instituția. Implementarea planului presupune recrutarea, selecția, integrarea, instruirea, recompensarea, alegerea beneficiilor celor mai potrivite și evaluarea permanentă a performanțelor pentru a se verifica dacă sunt atinse obiectivele organizaționale.

De asemenea, trebuie de menționat că la ora actuală, în Republica Moldova, fenomenul de perfecționare profesională a personalului din cadrul instituțiilor publice depinde și de evaluarea performanțelor, care este activitatea de bază a managerului de resurse umane, desfășurată în vederea determinării gradului în care angajații unei instituții publice îndeplinesc eficient sarcinile sau responsabilitățile care le revin.

În acest context, putem constata că evaluarea performanțelor personalului unei instituții publice urmărește trei obiective principale: *scopul administrativ* (menținerea în funcție, promovarea, transferul etc.); *scopul motivațional* (stabilirea salariilor angajaților); *scopul informațional* (informarea angajaților privind rezultatele muncii lor și căile posibile de îmbunătățire a acestora). [6]

Astfel, aprecierea performanțelor se poate efectua la nivelul a trei situații concrete: performanța în timpul instruirii; performanța la locul de muncă; performanța în context simulat.

Totuși, diferențiem două sisteme de evaluare a performanțelor existente în întreprindere: - sistemul de evaluare formal (program de evaluare prin metode concrete); - sistemul de evaluare informal (se bazează pe observațiile și examinările managerilor).

Măsurarea performanțelor umane poate fi obiectivă și subiectivă. Cuantificarea obiectivă se face în unități fizice, iar cea subiectivă în evaluări calitative.

Generalizând cele investigate în prezentul studiu, deducem că în procesul dezvoltării Republicii Moldova, la general, și al sistemului administrativ, în special, perfecționarea resurselor umane are drept scop identificarea, aprecierea și, prin instruire planificată, facilitarea dezvoltării competențelor-cheie care permit indivizilor să performeze sarcini aferente unor posturi prezente sau viitoare.

Perfecționarea personalului se poate realiza atât la locul de munca, cât și-n afara instituției publice, utilizându-se o diversitate de metode și tehnici. Astfel, perfecționarea profesională nu se masoară prin numărul diplomelor de absolvire sau al atestatelor obținute, deși și acestea își au importanța lor. Măsurarea acesteia este mult mai dificilă pentru că perfecționarea se obține pe căi diferite, fiind influențată de o serie de factori.

BIBLIOGRAFIE

1. Bîrcă A. *Managementul resurselor umane*.
2. Russu C. *Managementul resurselor umane*. București, 2004.
3. Artur R. Pell. *Managementul resurselor umane*. București, 2008.
4. Gianov I., Gananji A., Garștea S. *Managementul personalului*. Chișinău, 2004.
5. 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.
6. Ghid metodic privind Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Cancelaria de Stat, Direcția politica de cadre, Chișinău 2010.

INSTRUIREA ÎN DOMENIUL DEZVOLTĂRII REGIONALE – SUPPORT METODOLOGIC AL EVOLUȚIEI SOCIOECONOMICE REGIONALE

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctorandă, Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

The actual stage of society's evolution makes us face with challenges the answer to which will determine both our and our contemporaries' existence as well as the being of future generations. This suggests us not only to assume a passive role of observers or analysts of the natural evolution of phenomena, but to take a proactive position of sculptors of inevitable changes.

Societatea umană, la oricare moment de timp, constituie rezultatul evoluției în procesul căreia s-au îmbinat toate modelele de existență pe care le-a parcurs această societate până la acest moment. Evoluția naturală a societății (biologică), îmbinată cu cea artificială (atunci când specia umană este creatorul) este un proces continuu, care perpetuează de-a lungul istoriei. Transformările evolutive ating toate sferele existenței umane: fizicul, morala, cultura, religia, producția și distribuția de bunuri, educația, relațiile sociale, mediul ambiant etc. Vedem aceste transformări începând cu perioada preistorică, urmând apariția marilor așezări și civilizații umane, extinderea și ascendența marilor imperii, apoi prăbușirea acestora, marile descoperiri geografice, revoluțiile agrare și industriale, revoluțiile politice și războaiele, descoperirile științifice, revoluțiile tehnologice și invențiile tehnice care au schimbat lumea etc. Un singur lucru rămâne „neatins” de evoluție – schimbarea. Evoluția societății înregistrează permanent schimbări ideologice, sociale, politice, economice ș. a., care deseori au un caracter ciclic. Acest lucru este rezultatul tendinței firești a naturii umane de a-și îmbunătăți condițiile de existență.

La răspântia actuală de timp, se spune că societatea spre care ne îndreptăm va fi Societatea Informațională - Societatea Cunoașterii (SI-SC). Trecerea la această treaptă de evoluție a societății este marcată de transformări complexe și profunde în toate domeniile de activitate, cu mari implicații economice, sociale și de mediu, proces care are o amploare și o viteză fără precedent în istoria omenirii.

În acest context, autorul încearcă să analizeze trendurile evoluționiste ale etapei actuale, prin prisma pregătirii societății către aceste schimbări. Evident, că volumul unui articol nu va permite realizarea și expunerea unei analize complexe, globale, de aceea autorul va scoate în evidență doar unele aspecte legate de tangența dezvoltării socioeconomice și procesului de instruire continuă.

În primul rând, în dorința de a analiza dezvoltarea socioeconomică la etapa actuală, nu putem să trecem cu vederea astfel de noțiuni, cum ar fi Noua Economie, Noua Economie spirituală, Economia Cunoașterii, Societatea Cunoașterii.

Noua economie reprezintă un „mix” complex între economia digitală, procesul de globalizare, inovare și dezvoltare durabilă. Noua economie se bazează pe noile tehnologii digitale, cunoaștere, inovare, *învățare*, globalizare. [1]

Totodată, unii cercetători, pornind de la paradigma economică a spiritualizării comportamentelor umane, promovează conceptul *noii economii spirituale (NES)*, care introduce schimbări fundamentale în funcționarea și organizarea noilor structuri ale întreprinderii legate de managementul, marketingul și gestiunea resurselor umane. Adică, pe lângă emergența noilor tehnologii ale informării și comunicării, NES cuprinde și alte noțiuni variate

și complexe, cum ar fi cele din domeniul psihologiei și comportamentului consumatorului. Adepții NES propun o direcție de cercetare mai puțin studiată, legată de producerea bunurilor dirijată de conștientul și inconștientul uman. [2, p. 14]

Aceste două concepte (NE și NES) nu sunt contrarii, ci doar complementare. Mai cu seamă NES accentuează *rolul omului*, ca epicentrul tuturor activităților socioeconomice, recunoscând nu doar importanța materialismului, legat de primele trepte ale piramidei lui Maslow, ci se ridică și la vârful piramidei, dezvăluind importanța valorilor intangibile.

Noua economie nu mai poate fi o economie de piață în formă pură, deoarece, în ciuda progreselor făcute, aceasta a ajuns în impas. Piața nu mai poate gestiona resursele la nivelul noilor exigente. Având limitele sale, piața generează externalități de toate felurile și nu poate soluționa satisfacerea nevoilor colective, care devin din ce în ce mai ample, condiționând în mod hotărâtor calitatea vieții. În aceste condiții, crește rolul statului în economie. De aceea, economia trebuie reconstruită pe baze noi în care interesul public trebuie corelat cu cel individual la noile dimensiuni. Fără a abandona interesul individual, noua economie va deplasa centrul de greutate pe interesul public ce se conturează prin promovarea *politicii publice*. [3]

Un alt concept - *economia cunoașterii* - a fost popularizat de Peter Drucker în lucrările sale „The Effective Executive” (1966) și „The Age of Discontinuity” (1969). În accepțiunea cea mai frecventă, conceptul se referă la economia bazată pe cunoaștere (engl. „knowledge-based economy”), adică o organizare economică care utilizează într-o măsură semnificativă tehnologii referitoare la utilizarea cunoașterii pentru a obține rezultate economice. Practic, „cunoașterea” este considerată o adevărată unealtă de bază și i se recunoaște rolul esențial.

Conceptul *societatea cunoașterii* este utilizat, în prezent, în întreaga lume. Provine de la o prescurtare a termenului de „societate bazată pe cunoaștere” (Knowledge-based Society) care presupune extinderea și aprofundarea cunoașterii științifice și a adevărului despre existență. Societatea cunoașterii reprezintă o nouă economie în care procesul de inovare (capacitatea de a asimila și converti cunoașterea nouă pentru a crea noi servicii și produse) devine determinant și în care, spre deosebire de vechea economie în care bunurile tangibile primau, în noua economie contează, în primul rând activele intangibile, nemateriale, greu de descris și mai ales de cuantificat și măsurat, dar care au valoare și generează valoare. Totodată, societatea cunoașterii este fundamental necesară pentru a se asigura o societate sustenabilă din punct de vedere ecologic, deoarece fără cunoaștere științifică, cunoaștere tehnologică și managementul acestora nu se vor produce acele bunuri, organizări și transformări tehnologice (poate chiar și biologice) și economice necesare pentru a salva omenirea de la dezastrul ecologic în secolul al XXI-lea. [4]

Deci analiza trendurilor de dezvoltare actuală socioeconomică la nivel global ne arată că imperativul dezvoltării reprezintă trinomul.

În situația actuală a Republicii Moldova, în care educația a fost declarată drept prioritate națională, este strict necesară consolidarea rolului cercetării-inovării și elaborarea unei viziuni strategice privind producerea și utilizarea cunoștințelor. [5] Cercetarea - inovarea devine un instrument de realizare a creșterii economice sustenabile, dar și un mecanism pentru asigurarea coeziunii sociale și bunăstării populației, deci, implicit conduce la creșterea calității vieții.

Pentru o societate bazată pe cunoaștere, ca o componentă a variabilei „educație” (din trinomul educație – cercetare – inovare), este crucial și cadrul „lifelong learning” – cadrul instruirii continue. Acesta presupune că învățarea (formarea) are loc pe parcursul întregii vieți a individului. Trăsăturile esențiale ale formării continue sunt: centralitatea individului și prioritatea subiectelor de care este nemijlocit interesat; accentul pe motivația personală și conștientizată de a învăța; multiplicitatea obiectivelor educaționale și recunoașterea faptului că obiectivele de studiu se pot schimba pe parcursul vieții individului. În situația, în care creșterea productivității solicită din ce în ce mai multe cunoștințe, organizațiile publice și private sunt tentate să investească mai mult în cunoștințele, abilitățile și instruirea continuă a angajaților, decât în capitalul fizic. [6]

Învățarea devine procesul general caracteristic noii economii, pentru că economisirea resurselor și orientarea acțiunilor în direcția satisfacerii nevoilor în creștere cu resurse limitate, presupune cunoaștere, generalizare, învățare pentru toți membrii SI-SC.

În aceste condiții, pentru soluționarea problemelor de subdezvoltare a teritoriilor Republicii Moldova, cea mai indicată soluție este dezvoltarea regională, deoarece aceasta poartă un caracter stimulator și este orientată spre crearea unui mediu favorabil pentru dezvoltarea socioeconomică (începând cu scanarea problemelor societății la nivel local, continuând cu soluționarea lor și obținerea impactului favorabil la nivel regional și național).

Politica de dezvoltare regională ocupă în ultimele decenii o poziție tot mai importantă pe lista factorilor dezvoltării socioeconomice, regăsindu-se pe agendele guvernelor, precum și ale autorităților centrale și locale.

Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) a Republicii Moldova pe anii 2013-2015 prevede, că pentru uniformizarea capacităților în domeniul dezvoltării regionale pe întreg teritoriul Republicii Moldova va fi asigurat un proces continuu de dialog, perfecționare profesională și implicare activă a reprezentanților tuturor regiunilor în procesul de dezvoltare a țărilor.

Una din activitățile SNDR, prevăzută pentru realizarea obiectivului „Consolidarea capacităților instituțiilor de dezvoltare regională”, este organizarea instruirii reprezentanților administrației publice locale în domeniul politicii de dezvoltare regională. [7, p. 8]

Un partener strategic al administrației publice locale în procesul de instruire în domeniul dezvoltării regionale este Academia de Administrare Publică (AAP). În parteneriat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și cu Agenția Germană Pentru Cooperare Internațională (GIZ), AAP realizează o activitate de pionierat în domeniul elaborării suportului teoretic și metodic al instruirii în domeniul dezvoltării regionale. Instruirea în domeniul dezvoltării regionale, realizată la AAP, presupune transferul de cunoștințe diferitelor categorii de participanți la cursurile de dezvoltare profesională, care participă direct sau indirect la planificarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea procesului de dezvoltare regională.

Programul de instruire „Dezvoltare regională”, elaborat la AAP, are ca scop formarea bazei teoretice și sporirea competențelor practice a participanților la instruire. Printre principalele obiective ale acestui program de instruire se regăsesc:

- *aprofundarea și actualizarea cunoștințelor* privind cadrul legal și instituțional al dezvoltării regionale;
- *dezvoltarea abilităților* de valorificare a experienței europene în domeniul dezvoltării regionale, de planificare și analiză regională, de implementare, monitorizare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională;
- *modelarea atitudinilor* de responsabilizare în utilizarea resurselor și instrumentelor dezvoltării regionale.

Primul curs de dezvoltare profesională „Dezvoltare regională” a fost realizat la AAP cu suportul GIZ în noiembrie 2013 și a fost destinat primarilor, secretarilor și personalului cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale din cadrul autorităților administrației publice locale (APL). În anul 2014, urmează încă un șir de instruiți în acest domeniu, care trezește tot mai mult interes atât în mediul academic, cât și din partea autorităților APL și APC, din partea organizațiilor obștești nonguvernamentale, precum și din partea societății civile în general.

Interesul față de procesul dezvoltării regionale și, în particular, față de instruirea în domeniul dat se explică prin dorința firească a omului de a trăi mai bine, adică de a-și îmbunătăți condițiile de trai și de a ridica calitatea vieții. Procesul dezvoltării regionale oferă această posibilitate, dar cu unele condiții. Una dintre ele ar fi dorința omului de a schimba ceva (în particular, această dorință ar avea forma unei participări active a societății civile la toate etapele procesului dezvoltării regionale, precum și forma unei voințe politice). O altă condiție ar fi capacitatea omului de a realiza schimbarea dorită în procesul creșterii calității vieții. Anume aici se evidențiază rolul crucial al instruirii în domeniul dezvoltării regionale, care creează capacități, aptitudini și, nu în ultimul rând, atitudini. Adică, instruirea ne răspunde la întrebările: „Ce este dezvoltarea regională?”, „Care este rolul ei în creșterea calității vieții societății?”, „Cum realizăm această dezvoltare?”.

Răspunsul la întrebarea „Cine și când realizează dezvoltarea?” urmează să-l dăm toți noi, acei care astăzi populăm această regiune, această țară, acest Pământ.

Numai atunci când noi toți vom conștientiza rolul nostru în procesul de dezvoltare socioeconomică, numai atunci când vom trece de la idei la acțiune, numai atunci când autoritățile administrației publice centrale și locale vor fi capabile să elaboreze politici, programe și proiecte pentru soluționarea durabilă a problemelor societății de astăzi și când pentru implementarea acestora vor fi folosite metode, tehnici și instrumente adecvate, atunci va fi simțit impactul unei dezvoltări integrate regionale veritabile.

BIBLIOGRAFIE

1. Toia A. *Noua economie*. <http://www.businessinromania.eu/static/ro/ro-csr-noua_economie>, accesat pe 18.02.2014.
2. Dobrescu E. M. *Necesitatea unei noi paradigme economico-sociale aplicabilă și în cazul euroregiunilor*. În: „Dezvoltarea economico-socială durabilă în cadrul euroregiunilor și al zonelor transfrontaliere”, vol. 10. Iași: Ed.Tehnopress, 2013, p. 9-14.
3. Ghiță P. T. *Noua economie. Orizont și schimbări*. <http://www.academiaromana.ro/pro_pri/pag_com01soc-inf_tem.htm> accesat pe 19.02.2014>.
4. Iancu Ș. *Societatea cunoașterii necesită gândire*. <www.cogito.ucdc.ro> accesat pe 19.02.2014.
5. *Strategia de dezvoltare a cercetării-inovării 2020: Moldova cunoașterii*. Chișinău: IEF5, octombrie 2012, 60 p.
6. Roșca A. *Noua paradigmă a dezvoltării economice și societatea bazată pe cunoaștere*. Chișinău: Akademos, nr. 1 (24), martie 2012, p. 28-31.
7. *Strategia Națională de Dezvoltare Regională a Republicii Moldova pentru anii 2013-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.685 din 09.04.2013* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 198-204 din 13.09.2013, 38 p.

DEZVOLTAREA CALITĂȚII PERSONALULUI – FUNDAMENT AL CREȘTERII COMPETITIVITĂȚII ȚĂRII

Alina SUSLENCO,
doctorandă, Universitatea de Stat
„Alecu Russo” din Bălți

SUMMARY

In this paper were analyzed and reviewed aspects of human capital and delimitation influence this development on increasing the country's competitiveness. Quality workers undoubtedly affect the country's competitiveness by increasing investment in human factors the country becomes more attractive to workers compete and grow. The paper we analyzed models quality evaluation and was argued most timely model for our country. Methodology research has focused on the use of the following methods: analysis, synthesis, abduction, logical method, comparative. They have contributed to the dissemination of research results. Finally, conclusions and proposals were drawn for improvements in the field.

Key words: workers quality, human capital, competitiveness, increase competitiveness, soft components of competitiveness.

Poziționarea pe piață a companiei, de rând cu factorii care duc la formarea competitivității întreprinderii, depinde de ceea ce poate fi numit componente „soft” ale luptei concurențiale, care nu pot fi evaluate în termeni monetari și este greu de a le cuantifica. În țările dezvoltate, aceste componente joacă, de obicei, un rol mai important decât în țările emergente. Totodată, componenta „soft” nu poate fi supusă manipulării politice, iar modificarea acestora necesită mai mult timp decât, de exemplu, punerea în aplicare a unor măsuri precum creșterea productivității muncii sau îmbunătățirea infrastructurii. În ciuda lipsei metodelor științifice de studiu ai acestor factori, ignorarea acestui grup de factori ai competitivității este un proces imposibil. Printre ele am putea evidenția următoarele. [3, p. 207-208]

1. *Etica muncii.* Mulți lucrători nu și-au insuflat sentimentul de motivație non-financiară deoarece stimulentele financiare nu sunt suficiente pentru a motiva productivitatea.

2. *Flexibilitatea și dorința de creștere profesională.* Definește îndreptarea lucrătorilor spre inovare sau spre menținerea vechilor tradiții.

3. *Dorința oamenilor de a lucra în sectorul serviciilor.* Această reticență poate avea un impact negativ asupra dezvoltării societății. Este important să se înțeleagă că munca din domeniul serviciilor este un lucru obișnuit, necesar pentru asigurarea competitivității întreprinderilor și a economiei în ansamblu, în care clientul trebuie să fie protagonist.

4. *Deschiderea către lumea exterioară.* Existența obstacolelor în calea accesului mărfurilor străine pe piața internă, oportunitățile pentru cetățenii străini pentru a obține un pachet de control din acțiunile companiei, tendința de a supraestima propriile capacități și virtuți, refuzul de a studia experiența mondială influențează negativ asupra economiei.

5. *Mobilitatea forței de muncă.* Reticența țării la nivelul de pregătire profesională a specialiștilor, nedorința de a lucra în străinătate, refuzul utilizării experienței celorlalte țări, a condus la o scădere a calității forței de muncă pe piețele interne.

Din analizele efectuate anterior observăm că capitalul uman reprezintă o condiție vitală pentru asigurarea competitivității în cadrul întreprinderilor și pentru o dezvoltare durabilă. După cum s-a menționat anterior, pentru creșterea capacității de producție a întreprinderii un element fundamental îi aparține capitalului uman al întreprinderii. De calitatea forței de muncă depind productivitatea și capacitatea de dezvoltare a unității economice (a unui departament, diviziuni, secțiuni, întreprinderi).

Prin urmare, în condițiile economice actuale o importanță deosebită este acordată căutării criteriilor care ar permite o evaluare obiectivă a calității forței de muncă. Un sistem bine gândit și eficient de evaluare a calității forței de muncă va permite: reducerea numărului de conflicte în echipe și de a crea un climat psihologic favorabil în întreprinderi, stimularea activității personalului, stabilirea de relații echitabile între calitatea și cantitatea de muncă, pregătirea informației cu privire la nivelul de dezvoltare profesională a personalului; de a urmări dinamica schimbării parametrilor estimați și de a efectua analize comparative pe anumite posturi.

Drept unitate de măsură a calității capitalului uman sunt utilizate nivelul de pregătire generală și profesională a angajaților, experiența profesională, numărul de propuneri elaborate de angajați cu scopul îmbunătățirii procesului de producție sau a inovărilor.

Factorul determinant în aprecierea calității forței de muncă îl formează cunoștințele tehnice, comerciale, manageriale, ale lucrătorilor care reprezintă elementele esențiale ale cerințelor față de calitatea forței de muncă. Aceasta

determină gradul de diferențiere ramurală a calității forței de muncă. Pentru dezvoltarea întreprinderii este nevoie de creșterea ritmurilor de calitate a forței de muncă, concomitent cu creșterea dotării cu tehnică și echipamente moderne.

Cu toate acestea, calitatea forței de muncă depinde nu numai de nivelul dotării materiale a întreprinderii, dar depinde, de asemenea, de capacitatea muncitorilor de a participa la luarea deciziilor în procesul de conducere. Această capacitate este influențată, în mare măsură, de relațiile de producție existente la nivelul întreprinderii. Și în mediul actual, caracterizat prin dinamica ridicată a schimbărilor, întregul sistem de relații de producție, calitatea respectivă este una promordială și influențează în mod direct dezvoltarea întreprinderii.

În prezent, nu există nicio metodologie universală pentru determinarea calității forței de muncă prin intermediul caracterizării cantitative a parametrilor acesteia, ceea ce reduce din eficiența creșterii calității forței de muncă. Cu toate acestea, există anumite cercetări științifice, care vizează soluționarea acestei probleme complexe și extrem de importante.

De exemplu, Lyon V. determină calitatea forței de muncă, pe baza complexității muncii realizate, și e reprezentată în formula de mai jos: [1, p. 56]

$$KKM = 1 + (B_o + B_c + B_n - B) / B_m \cdot K_z \quad (1)$$

unde KKR – coeficientul de calitate a forței de muncă; B_o – timpul utilizat pentru învățământul general în orice instituție de pregătire sau la locul de muncă; B_c – timpul necesar pentru pregătirea specială; B_n – timpul necesar la timpul B_c pentru acumularea experienței profesionale; B – timpul de instruire generală și pregătire specială; B_m – timpul necesar pentru trecerea dintr-o categorie de calitate în alta; K_z – coeficientul calității muncii.

Folosind coeficientul de calitate a forței de muncă, ne permitem să facem o analiză pe bază de puncte ale rezultatelor muncii fiecărui lucrător, care prin complexitatea, multitudinea activităților prestate sunt cuantificate și este apreciată, ulterior, activitatea fiecărui lucrător, nu doar cea potențială, ci și expresia muncii lor, prin rezultatele obținute de fiecare în parte. Această formulă ne permite calcularea coeficientului calității forței de muncă, sub influența mai multor factori. Ea ne oferă posibilitatea căutării căilor și formelor științifice de gestionare a calității forței de muncă. [4]

Cercetătorii C. Radko și A. Afanasieva, propun, pentru evaluarea calității ofertei forței de muncă, să se analizeze 15 componente tipice, care influențează la maximum asupra obiectivelor întreprinderii.

Tabelul 1

Sistemul de indicatori ce caracterizează calitatea forței de muncă

Nº	Indicatorii	Componente	Caracteristicile
1	I_s	sănătate	Pierderi ale timpului de muncă din cauza îmbolnăvirilor și a accidentelor.
2	I_i	instruire	Nivelul de instruire a lucrătorilor.
3	I_v	vârstă	Nivelul mediu al activității lucrătorului.
4	I_{st}	vechime în muncă	Coeficientul variației în funcție de experiență.
5	I_p	profesionalism	Tarifal mediu al fiecărui lucrător.
6	I_{dis}	disciplină	Procentul de pierderi ale timpului de muncă din cauza încălcării disciplinei.
7	I_c	creativitate	Numărul de propuneri raționale și fundamentate.
8	I_{ex}	experiență	Nivelul de remunerare a muncii.
9	I_{res}	responsabilitate	Mărimea sporurilor de economisire a timpului de muncă.
10	I_s	simpatie	Crearea unei imagini bune în rândul colegilor și a posibilității avansării în post.
11	I_{stf}	satisfacția muncii	Tendența muncitorului de a părăsi locul respectiv de muncă.
12	I_k	conflictualitate	Numărul de situații conflictuale.
13	I_{asid}	asiduitate	Numărul de activități efectuate în afara planului.
14	I_{cm}	capacități manageriale	Aprecierea calităților manageriale ale lucrătorilor.
15	I_{rent}	rentabilitatea muncii	Rentabilitatea.

Sursa. Adaptat de autor în urma cercetărilor.

Indicatorii calculați pe fiecare dintre componentele tabelului permit definirea cauzelor schimbării calității forței de muncă. De exemplu, analiza efectuată a arătat tendința de înrăutățire a componentei „vârsta,” care este în legătură di-

rectă cu munca prestată de categoriile de vârstă, adică influențează direct rezultatele finale ale producției. Prin urmare, scăderea valorilor indicatorilor ce caracterizează această componentă va conduce, în mod inevitabil, la deteriorarea rezultatelor companiei, indiferent de celelalte componente. Experiența în muncă este într-o legătură directă cu nivelul de salarizare: cu cât este mai valoros angajatul pentru companie, cu atât mai mare trebuie să fie nivelul salariului său. Înrautățirea valorilor componentei „experiența” arată dezinteresul managementului companiei în păstrarea angajaților săi calificați și deci în îmbunătățirea calității forței de muncă. Înrautățirea componentei „simpatie” va desemna neîncrederea angajaților în managementul întreprinderii, care va afecta negativ realizarea oricărui scop al întreprinderii etc.

Krasnopevtseva propune utilizarea de indicatori integrați pentru a evalua calitatea forței de muncă a întreprinderii de producție, cu ajutorul disponibil la departamentul de resurse umane de la întreprindere și calcularea conexiunii cantitative a lor cu nivelul așteptat al productivității muncii:

$$K_{cfm} = \sqrt[4]{\frac{P_f}{P_{opt}}} * \sqrt[4]{\frac{C_f}{C_{opt}}} * \sqrt[4]{\frac{V_f}{V_{opt}}} * \sqrt[4]{\frac{O_f}{O_{opt}}} \quad (2)$$

unde P_f , C_f , V_f , O_f de – indicatorii reali (categorie, experiență, vârstă, studii);

P_{opt} , C_{opt} , V_{opt} , O_{opt} - indicatori ce ne arată valoarea maximă a productivității muncii pentru condițiile respective de producție.

În opinia mea, metodologia analizată de mai sus are o serie de limitări: cuprinde un domeniu foarte îngust și este utilizată numai în cazuri în care compania are nevoie pentru a urmări o relație cantitativă între calitatea forței de muncă și productivitatea acesteia. În alte circumstanțe, ea nu poate fi utilizată.

Pe baza tehnicilor de mai sus, propun calcularea indicatorilor de calitate a forței de muncă pe baza datelor existente în cadrul întreprinderii la departamentul de resurse umane.

$$K_{cfm} = \frac{\sum K_{si} * E_{gi} * 0,10}{n} + \frac{\sum K_{exi} * E_{gi} * 0,20}{n} + \frac{\sum K_{vi} * E_{gi} * 0,10}{n} + \frac{\sum K_{ki} * E_{gi} * 0,60}{n} \quad (3)$$

unde K_{cfm} – indicatorul calității forței de muncă; K_{si} – indicatori ce reflectă studiile lucrătorilor; K_{exi} – indicator ce reflectă experiența de muncă a lucrătorilor; K_{vi} – indicator ce reflectă vârsta personalului; K_{ki} – indicator al nivelului profesional ce reflectă calificarea lucrătorilor; i – gradul indicatorului; E_{gi} – evaluarea gradăției.

Această formulă permite evaluarea personalului din cadrul întreprinderilor și acoperă lacunele existente în celelalte modele analizate anterior.

În gama cercetărilor efectuate în domeniu, ne-am oprit atent asupra dezvoltării umane a țării. Evident, IDU nu este o măsură perfectă a dezvoltării, deoarece acesta cuprinde doar câteva aspecte relevante, iar libertatea alegerii indicatorilor este în mare măsură constrânsă de disponibilitatea datelor. Principalele critici ale variabilelor incluse în IDU pornesc de la faptul că acestea reprezintă un număr limitat de aspecte ale bunăstării, ce omit dimensiuni importante precum egalitatea, libertățile politice, drepturile omului, durabilitatea dezvoltării, nivelul de satisfacție și fericire etc. În pofida acestor neajunsuri, IDU și alți indicatori similari sau derivați, cum ar fi IDU non-venit, IDU ajustat la nivelul de inegalitate, Indicele Inegalității Genurilor și Indicele Multidimensional al Sărăciei, sunt foarte utili pentru comparația internațională a performanțelor în dezvoltarea umană și pentru monitorizarea progresului țărilor în parte.

Conform nivelului IDU, în 2011 Moldova se află peste media mondială privind performanța la acest capitol. În ultimul deceniu, IDU al Moldovei a crescut în medie cu 0,92 procente anual, adică cu o treime peste rata medie de creștere mondială. Creșterea dată este semnificativă și se compară numai cu câteva țări din noile state-membre ale UE (precum Letonia), Balcanii de Vest (Croatia) și țările Parteneriatului Estic (Armenia). Creșterea IDU al Moldovei a încetinit cu începerea din 2009, fapt ce reflectă tendințele regionale, având în vedere că majoritatea țărilor se confruntă cu rate de creștere ale IDU mai joase ca urmare a crizei financiare globale. Mai jos este prezentată evoluția valorilor IDU în țările Balcanilor de Vest și ale Parteneriatului Estic, pentru a observa evoluția în dinamica acestui indicator.

Tabelul 2

Valoarea IDU în țările din Balcanii de Vest și Parteneriatul Estic, anul 2013

Poziția 2013	Țara	IDU 2013	IDU 2005	IDU 2010	IDU 2011
21	Slovenia	0,892	0.848	0.882	0.884
28	Cehia	0,873	0.854	0.863	0.865
33	Estonia	0,846	0.821	0.832	0.835

35	Slovenia	0,840	0.810	0.832	0.834
37	Ungaria	0,831	0.803	0.814	0.816
39	Polonia	0,821	0.791	0.811	0.813
41	Lituania	0,818	0.793	0.803	0.810
44	Letonia	0,814	0.784	0.802	0.805
47	Croația	0,805	0.780	0.794	0.796
50	Belorusia	0,793	0.723	0.751	0.756
55	Rusia	0,788	0.725	0.751	0.755
56	România	0,786	0.748	0.779	0.781
57	Bulgaria	0,782	0.749	0.768	0.771
64	Serbia	0,769	0.744	0.764	0.766
70	Albania	0,749	0.721	0.737	0.739
72	Georgia	0,745	0.707	0.729	0.733
78	Ucraina	0,740	0.712	0.725	0.729
87	Armenia	0,729	0.689	0.714	0.716
90	Turcia	0,722	0.671	0.696	0.699
113	Moldova	0,660	0.631	0.644	0.649

Sursa. Indicatorii dezvoltării umane, Raportul Global de Dezvoltare Umană, 2013.

În pofida creșterii nivelului IDU, Moldova rămâne țara cu cel mai scăzut nivel IDU în comparație cu grupul noilor state-membre ale UE, Balcanii de Vest și țările Parteneriatului Estic.

Parțial, poziția nefavorabilă a Moldovei în clasament derivă din nivelul IDU scăzut moștenit de la Uniunea Sovietică și, parțial, din reformele lente pe parcursul întregii perioade de tranziție.

Din analizele efectuate, observăm că dezvoltarea calității personalului întreprinderilor în scopul asigurării competitivității lor este o condiție indispensabilă și absolut necesară pentru dezvoltarea durabilă a societății și a întreprinderilor în parte, a depășirii efectelor recesiunii profunde cauzate de transformările sistemice, care, pe parcurs, au fost accentuate de criza economică mondială, a realizării unei creșteri economice durabile și îmbunătățirii standardelor de viață ale populației.

În urma acestor analize a fost propusă o metodologie proprie de evaluare a calității personalului care va reflecta cel mai bine nivelul de dezvoltare a calității personalului la nivelul întreprinderii.

BIBLIOGRAFIE

1. Cohen W., Levinthal D. Innovation and learning: the two faces of R&D. "Economic Journal," nr. 99, 1989, p. 36-49.
2. Maxim A. Responsabilitatea socială și competitivitatea durabilă. În: Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, tomul LII/LIII, Științe Economice, 2005/2006.
3. Качалина Л. Н. Конкурентоспособный менеджмент. Изд-во Эксмо, 2006, 464 с.
4. Неунылова О. Н. Качество рабочей силы: оценка, динамика, резервы повышения. Дис. канд. экон. наук, Самара, 2002, 254 с.
5. Милыева Л. К. Вопросы о комплексной оценке уровня конкурентоспособности работников промышленного предприятия. В: «Человек и труд», 2000, №4., 80-84 с.

CONTEXTUALITATEA TRANSPARENȚEI ADMINISTRATIVE PRIN PRISMA PROCESULUI DE E-GUVERNARE

Galina MARDARE,
*magistru în administrație publică,
Academia de Administrare Publică*

„E-Guvernarea înseamnă transparență, înainte de toate, și Moldova are nevoie de transparență”.
*(Randeep SUDAN, specialist-șef în e-Guvernare și industria tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC)
în cadrul Departamentului Global de TIC al Băncii Mondiale)*

SUMMARY

Nowadays, the modernization and efficiency of public administration in the Republic of Moldova is increasingly characterized by the process of e-government. The Strategic Program of Technological Modernization of Government (E-Transformation) stipulates that by 2020 all digitizable public services will be delivered to citizens and businesses in electronic form, in addition to traditional methods of public service delivery.

E-Guvernarea a fost inclusă ca prioritate în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pe anii 2011-2014. De exemplu, *secțiunea privind reforma administrației publice centrale din Programul Executivului* prevede următoarele obiective privind implementarea guvernării electronice și a serviciilor electronice pentru cetățeni:

- *restructurarea profundă a administrației publice centrale în vederea creării unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative populației;*
- *transformarea guvernării și creșterea performanței administrației publice, inclusiv prin tehnologiile informaționale și comunicaționale, desconcentrarea serviciilor publice prin reducerea birocrăției.*

În vederea atingerii acestor obiective, o acțiune care derivă din prioritățile Guvernului în domeniul reformei administrației publice centrale, stipulată în *Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015 și aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 289 din 07.05.2012, este „Modernizarea serviciilor publice,”* care implică:

- a) *efectuarea unei analize ample a serviciilor publice prestate de autoritățile administrative centrale; identificarea serviciilor publice cu impact maxim asupra păturilor vulnerabile și agenților economici;*
- b) *elaborarea și implementarea unui program de reformare complexă a serviciilor publice etc.*

Programul Strategic de Modernizare Tehnologică a Guvernării (e-Transformare) a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20 septembrie 2011. Prin implementarea Programului de e-Transformare, administrația va redefini modul în care statul interacționează cu comunitatea, aducându-l mai aproape de cetățean și implicându-l pe acesta în procesul de guvernare. În acest scop, urmează să fie create portalurile guvernamentale „Guvern pentru Cetățean (G-C),” „Guvern pentru Business (G-B)” și „Guvern pentru Guvern (G-G).”

Astfel, procesul de e-Guvernare este unul complex, derulat pe mai multe paliere, care prevede că până în anul 2020, toate serviciile publice, care pot fi digitalizate, vor fi prestate cetățenilor și mediului de afaceri în formă electronică, pe lângă metodele tradiționale de prestare a serviciilor publice. Ministerele și alte autorități publice vor elabora planuri pentru digitalizarea serviciilor publice, care vor fi integrate în strategiile sectoriale și în planurile de dezvoltare instituțională. În acest context, art. 29 al Programului de e-Transformare prevede ca „*în procesul de digitalizare a serviciilor, instituțiile publice să țină cont de Metodologia privind prestarea serviciilor electronice, care va cuprinde etapele de conceptualizare, design, elaborare, contractare și promovare.*”

Guvernul Republicii Moldova și Centrul de Guvernare Electronică implementează și monitorizează 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. Totodată, menționăm că Republica Moldova este prima țară din regiune, care beneficiază de Proiectul Băncii Mondiale „Governance e-Transformation.”

Cancelaria de Stat, de comun cu Centrul, elaborează rapoartele de evaluare intermediare privind impactul Programului de e-Transformare, actualizând acțiunile și țintele de performanță. Conform sintezei acestor rapoarte, până în prezent, doar unele instituții plasează on-line formularele de aplicare și altă informație cu privire la serviciile publice pe care le acordă. Deși toate instituțiile, care prestează servicii au pagini web și angajați responsabili de menținerea și actualizarea acestora, totuși pentru ca instituțiile publice să fie capabile să primească cererile și să acorde servicii on-line este nevoie de investiții în capacitățile TIC și personal.

Astfel, Centrul respectiv a pilotat un șir de servicii publice acordate cetățenilor în strânsă consultare cu organele centrale – furnizori de servicii – în baza unor criterii cum este numărul utilizatorilor, pregătirea personalului administrativ, complexitatea și cadrul normativ. Aceste măsuri urmează să genereze economii semnificative pentru sectorul privat și cetățeni, în special ceea ce ține de cheltuielile de transport către instituțiile publice și de timp pierdut stând la cozi. *Astfel, au fost evaluate peste 500 de servicii publice acordate în prezent de către autoritățile administrației publice centrale. Serviciile au fost evaluate în baza unor criterii concrete, și anume, accesibilitatea, canalele de acordare a serviciilor, mecanismele de stabilire a tarifelor, existența standardelor de calitate și aplicarea TIC în prestarea serviciilor.* Deși fiecare serviciu public evaluat are caracteristicile proprii, concluziile aplicabile tuturor serviciilor au arătat o performanță relativ satisfăcătoare în ceea ce privește accesibilitatea, și anume, ușurința cu care cetățeanul poate obține un serviciu atunci când are nevoie și fără a întâmpina dificultăți nejustificate. Analiza, de asemenea, a arătat existența unor proceduri bine definite de stabilire și monitorizare a standardelor de calitate (prevăzute în legislația primară sau secundară) pentru serviciile acordate. Performanță medie se observă în ceea ce privește procedurile, și aici trebuie de ținut cont de faptul că unele ministere/agenții au obținut punctaj minim pentru, de exemplu, standardele de calitate. *Cel mai scăzut nivel de performanță s-a observat în aplicarea TIC în procesul de acordare a serviciilor.* Deși poate părea straniu, dat fiind faptul că *serviciile publice au obținut scor înalt pentru criteriul privind accesibilitatea, cetățenii în multe cazuri nu pot obține informație on-line*, de exemplu, despre condițiile și procedurile de aplicare, să completeze o cerere on-line, să obțină asistență on-line sau să confirme înregistrarea prin mijloace electronice.

Criteriile aplicate pentru evaluarea serviciilor publice nu oferă temei direct pentru eliminarea serviciilor, care au obținut un punctaj mai mic decât nivelul acceptabil. Chiar și așa, din 567 servicii analizate, 16 au fost recomandate pentru eliminare pe motiv că sunt excesive și se suprapun cu alte servicii. 40 de servicii se recomandă să fie lăsate în forma în care sunt, iar celelalte servicii (511) trebuie modernizate. În vederea atingerii acestui obiectiv al Programului, din aceste 511 servicii, acele servicii care nu vor satisface o necesitate socială sau interes public, care sunt o povară pentru cetățeni sau sunt ineficiente, vor trebui să fie eliminate, combinate sau simplificate în perioada anilor 2012-2015.

Procesul de acordare a serviciilor nu este suficient de transparent și nu utilizează inovațiile. Standardele de calitate aplicate sunt foarte variate, iar unele servicii demonstrează un nivel foarte redus de calitate. De exemplu, „semnătura mobilă” este un serviciu inovator, care permite accesarea serviciilor electronice cu ajutorul telefonului mobil. „Semnătura mobilă” funcționează ca un buletin de identitate în mediul virtual, permite autentificarea în spațiul virtual pentru probarea identității cu ajutorul telefonului mobil. Pentru obținerea dreptului de semnătură digitală prin intermediul telefonului mobil, vor fi folosite certificate eliberate de Centrul de Telecomunicații Speciale, iar dreptul de înregistrare a utilizatorilor va fi dat operatorilor de telefonie mobilă. Astfel, cetățenii pot obține rapid semnătura mobilă de la operatorii de telefonie mobilă. Pentru aceasta ei vor prezenta numai buletinul de identitate și vor completa o cerere, procedeu care nu durează mai mult de 15 minute. Cartela S.I.M. obișnuită pe care o dețin va fi înlocuită cu o cartelă S.I.M. specială, care include semnătura mobilă. Acest serviciu poate fi obținut la Orange și Moldcell, operatori de telefonie mobilă, implicați în proiect până la acest moment, au lansat o campanie promoțională în acest sens. Lansarea serviciului reprezintă un mare pas înainte pentru Republica Moldova. La nivel internațional, un astfel de serviciu de autentificare cu ajutorul telefonului mobil există numai în alte 6 state.

Actualmente, guvernele din toată lumea încearcă să fie în pas cu inovațiile și utilizează tot mai mult tehnologiile informaționale în activitatea curentă. Tehnologiile îmbunătățesc serviciile publice, eficientizează activitatea guvernării și facilitează participarea democratică, aducând guvernele mai aproape de cetățeni. Cetățenii din Republica Moldova utilizează tehnologiile informaționale și de comunicații tot mai des în ultima perioadă. Astfel, în 2010, conform indicatorilor de edificare a societății informaționale: accesul populației la tehnologiile informaționale și comunicaționale, elaborate de Institutul de Politici Publice în anul 2011, 89% dintre moldoveni foloseau servicii de telefonie mobilă, 38% foloseau Internetul și 37% dintre gospodăriile dispuneau de computer la domiciliu. La fel, conform aceleiași surse este în creștere nivelul de solicitare a serviciilor publice de către cetățeni, care a ajuns în 2010 până la 70%.

Cu regret, durata de așteptare la ghișee, condițiile inadecvate, ineficiența prestării serviciilor la unele instituții nu corespund nici standardelor UE sau internaționale, nici așteptărilor cetățenilor. Cetățenii sunt nevoiți să parcurgă distanțe mari, să piardă timp, efort și bani pentru a obține informații sau servicii de la instituțiile statului.

Gradul de dezvoltare a serviciilor publice disponibile pe Internet este în continuare redus, iar conținutul multor pagini web din sectorul public este de calitate nesatisfăcătoare, ceea ce împiedică accesarea rapidă a informației de către cetățeni. Studiul realizat în 2010 de către Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor relevă insuficiența tehnicii de calcul în instituții, a bugetului alocat în aceste scopuri, precum și necesitatea schimbării modului de gestionare a resurselor financiare alocate pentru informatizarea autorităților APC.

Potrivit unor studii efectuate de USAID în 2011, sectorul public dispune de peste o sută de centre de date, care sunt utilizate la o capacitate de sub 20%, sunt vulnerabile din punctul de vedere al securității și au costuri înalte de operare. Această dispersare a resurselor TI în sectorul public împiedică atât prestarea serviciilor de calitate pentru cetățeni și mediul de afaceri, cât și colaborarea eficientă între autorități și funcționarii publici.

Sectorul public duce o lipsă acută de cadre pentru gestionarea resurselor TI și pentru promovarea tehnologiilor informaționale în prestarea serviciilor publice și în eficientizarea guvernării. Remunerarea scăzută a angajaților din sec-

torul public nu permite instituțiilor publice să angajeze experți de înaltă calificare. Această deficiență conduce la dezvoltarea inegală a diferitelor sectoare publice în domeniul TI și împiedică utilizarea pe larg a tehnologiilor informaționale. Studiul efectuat în 2011 de PNUD accentuează faptul că, salariile scăzute și lipsa schemelor de motivare constring dezvoltarea capacității TI din sectorul public.

În concluzie, menționăm faptul că, recent, Guvernul Republicii Moldova, de rând cu reprezentanții celor șase țări ale Parteneriatului Estic (PE) pentru reforma administrației publice, în cadrul celei de-a treia reuniuni a panelului „Reforma administrației publice” din cadrul platformei „Democrație, bună guvernare și stabilitate” au reiterat, o dată în plus, angajamentul țărilor-membre de modernizare și de europenizare a administrației publice, inclusiv în vederea realizării agendei de transformare electronică. Raportul Executivului din Moldova a fost axat pe trei dintre componentele reformei administrației publice: **reorganizarea instituțională; reforma serviciului public; e-Guvernarea**. De asemenea, Centrul European pentru Parteneriatul Estic de la Tallinn a prezentat Raportul comparativ privind progresele înregistrate de cele șase țări-membre în reformarea administrației publice, realizat, anual, prin prisma principiilor și practicilor europene ale administrației publice.

Responsabilii pentru reforma administrației publice din cele șase țări ale Parteneriatului Estic (PE) sprijină pe larg rezultatele înregistrate de Republica Moldova în reformarea administrației publice, totuși Excelența Sa Ingrid Tersman, Ambasadoarea Regatului Suediei la Chișinău, menționează că: „există încă multe provocări, iar mișcarea către o administrație publică eficientă a început, de facto, abia acum câțiva ani.” În viziunea secretarului-general adjunct al Guvernului, Roman Cazan, „reforma sistemului administrației publice din Republica Moldova face parte din procesul major de apropiere a țării de standardele Uniunii Europene, care va transforma Chișinăul într-un partener de încredere al Europei.”

În 2014 se împlinesc opt ani de când în Republica Moldova a demarat reforma administrației publice centrale, care se implementează print-un proces amplu, marcat de perioade mai intense sau mai lente, dar al cărui scop final este transformarea calitativă a întregului sistem administrativ al țării.

BIBLIOGRAFIE

1. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 289 din 07.05.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 93-98/330 din 18.05.2012.
2. 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, 2011.
3. Sinteza Raportului privind informatizarea și înzestrarea cu tehnică de calcul, 2010, <http://www.mtic.gov.md/img/news/2011/08/raport_1_inf_2010.pdf>.
4. Indicatorii de edificare a societății informaționale: accesul populației la tehnologiile informaționale și comunicaționale. Institutul de Politici Publice și Consulting Magenta, 2011.

REGIMUL JURIDIC APLICABIL CADOURILOR ȘI AVANTAJELOR ACORDATE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Tatiana CIOBANU,
lector superior universitar, doctor în drept,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Full and fair implementation of a code of conduct in general depends on the existence of an administrative culture of service, where public servants understand and apply the principles of good administration. Civil servants must be aware that the State institutions are there to serve the interests of citizens.

They must notify promptly any private interests related to their functions. Civil servants should proceed so as to avoid conflicts of interest and the appearance of such conflicts. Further consider that the conduct of public servants related to gifts and the absence of any specific provision to that constitute the legislative imperfection. The applicability of the rules remains passive and the attractiveness of the corrupt behavior of civil servants substantially weakens the effectiveness of anti-corruption mechanism.

Aplicarea integrală și corectă a unui cod de conduită în general depinde de existența unei culturi administrative a serviciului, în care funcționarii publici înțeleg și aplică principiile bunei administrări. Funcționarii publici trebuie să fie

conștienți că instituțiile statale există pentru a servi intereselor cetățenilor. Funcționarii publici trebuie să-și exercite funcțiile cât mai bine cu putință și trebuie să se străduiască să respecte întotdeauna cele mai înalte standarde profesionale. Aceștia trebuie să fie conștienți cu privire la funcția lor de încredere publică și să urmărească să fie un bun exemplu pentru ceilalți.

În iunie 2012, a fost publicată o sinteză a standardelor etice respectate de administrația publică a Uniunii Europene. Acestea au luat forma a cinci principii ale serviciului public, care sunt expuse în continuare. Astfel, de rând cu angajamentul față de Uniunea Europeană și cetățenii acesteia, obiectivitate, respect față de ceilalți și transparență, a fost formulat principiul integrității. Ca detaliere a acestui concept se susține că „*funcționarii trebuie fie ghidați de un simț al proprietății și trebuie să se comporte în toate cazurile într-un mod care ar putea fi supus celui mai amănunțit control public.*” [8] Funcționarii publici nu trebuie să-și asume nicio obligație financiară sau de alt tip care i-ar putea influența în exercitarea funcțiilor lor, inclusiv prin acceptarea de cadouri. Aceștia trebuie să declare în mod prompt orice interese private legate de funcțiile lor. Funcționarii publici trebuie să procedeze astfel, încât să evite conflictele de interese și apariția acestor conflicte. Aceștia trebuie să ia măsuri rapide pentru a soluționa orice conflict care apare. Această obligație le revine și după ce părăsesc biroul.

Înțelegând complexitatea problemei respective, autoritățile Republicii Moldova au întreprins în ultimii ani un set de măsuri privind reglementarea conduitei funcționarului public. Ultimele modificări, în special, au fost ghidate de prezența unui cadru normativ național inefficient, iar implementarea acestuia compromisă drept urmare a lipsei unei practici uniforme de aplicare a acestuia, precum și unor lacune esențiale admise odată cu adoptarea lui. Acestea erau legate de includerea unor prevederi contradictorii în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public și Legea cu privire la conflictul de interese în ce privește mărimea și categoriile cadourilor pe care un funcționar public le poate primi, precum și lipsa unor prevederi în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public referitoare la obligativitatea raportării abaterilor și sancționarea pentru neraportare.

Astfel, sunt modificate Legile privind conflictul de interese [1] și Codul de conduită a funcționarului public, [1] iar în legătură cu acesta este adoptată Hotărârea Guvernului (în continuare Hotărâre) privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol. [3] Toate aceste modificări sunt dictate și de necesitatea corespunderii legislației noastre standardelor europene la care aspirăm.

Odată cu modificarea cadrului legal, s-a urmărit înlăturarea lacunelor existente în prezent în cadrul normativ care vizează consolidarea integrității funcției publice prin crearea unui corp profesionist al funcționarilor publici, capabil să furnizeze servicii de calitate beneficiarilor, precum și informarea cetățenilor asupra normelor de comportament la care trebuie să se aștepte din partea acestor funcționari.

În prezentul studiu ne-am propus să analizăm modificările operate, raportate la legislațiile altor state, în vederea stabilirii unor avantaje, priorități și îmbunătățiri, cât și unele neajunsuri și neclarități care se urmăresc în continuare.

În primul rând, este salutară, crearea unui *mecanism de urmărire a cadourilor* primite de către funcționarii publici. În acest sens, Hotărârea stabilește atribuțiile Comisiei de evidență și păstrare a cadourilor, modalitatea de evidență, utilizare, răscumpărare, păstrare a cadourilor. [3] Pentru o mai bună înțelegere din partea beneficiarilor și a opiniei publice sunt precizate în mod exhaustiv lista de cadouri exceptate de la declarare. Același lucru îl găsim și în legislațiile altor state cum ar fi România, Rusia, Italia.

Potrivit art. 3 din Legea nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției, la sfârșitul fiecărui an, autoritățile publice au obligația să publice lista acestor bunuri, precum și informații privind destinația acestora, pe pagina de Internet, ori în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a. Bunurile a căror valoare este sub 200 de euro se restituie celui care le-a primit, în timp ce cadourile de protocol de peste 200 de euro pot fi păstrate cu condiția achitării diferenței de preț. [4]

În conformitate cu p. 5 al Hotărârii Guvernului Federației Ruse nr. 10 din 09.01.2014 privind „Ordinea de informare de către o categorie de persoane despre primirea unui cadou în exercitarea mandatului sau a funcției, predarea și evaluarea cadoului, realizarea răscumpărării și transferarea mijloacelor încasate de la realizarea acestuia,” persoana care a primit un cadou în exercitarea funcției este obligat să anunțe unitatea structurală autorizată a organului de stat (municipal) în termen de 3 zile din ziua primirii cadoului...[5]

Prevederi similare urmărim și în legislațiile europene, care au stabilit o ordine de declarare a cadourilor primite. În Italia a fost instituită Comisia pentru evaluarea transparenței și integrității funcționarilor publici, care decide în privința posibilității de păstrare a acestora, dacă nu depășesc anumite limite sau este necesar a fi transmise în gestiunea instituției din care face parte funcționarul. [6] Analiza acestora ne permite să determinăm că preocuparea pentru procedura de declarare a cadourilor este destul de nouă și are drept scop menținerea în continuare a mecanismelor de luptă cu corupția.

În al doilea rând, Hotărârea Guvernului stabilește două tipuri de cadouri și anume: **cadouri simbolice și cadouri oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol**, fără a preciza categoria respectivă. Având în vedere

că semnificația cadourilor simbolice, de politețe și de protocol, este diferită, precum și că acestea pot fi oferite atât de persoane din afara instituției publice, cât și de angajați în cadrul instituției, diverse organisme de specialitate din Republica Moldova au propus diversificarea acestor cadouri, prin specificarea fiecărui cadou în parte.

În acest context, considerăm că pentru *cadourile de protocol* nu poate fi stabilită o valoare admisibilă, deoarece aceasta este o clauză a uzanțelor de protocol. În cazul în care funcționarul va dori să răscumpere cadoul de protocol transmis în gestiunea instituției publice, el va trebui să achite valoarea integrală a acestuia. Drept exemplu, poate fi luată experiența României care obligă funcționarii să declare bunurile care le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției. [4]

Drept urmare, propunem ca doar acest gen de cadouri să constituie obiect al evidenței și păstrării în Registrul cadourilor, determinând o claritate, în acest sens, și o transparență a activității funcționarilor. Pentru excluderea oricăror speculații, în fiecare an se publică lista cadourilor primite și valoarea acestora. Drept exemplu, în 2013 a fost publicat Centralizatorul privind bunurile primite cu titlu gratuit, cu prilejul unor acțiuni de protocol sau alte activități în legătură cu exercitarea funcției în anul 2013, de Președintele României, alți demnitari și personal cu obligații de declarare a cadourilor potrivit legii, din cadrul administrației prezidențiale. [7]

O analiză a listei cadourilor arată că cel mai scump cadou îl reprezintă o machetă de vapor, a cărei valoare este de 3.875 euro și o macheta din lemn de trandafir a navei „Zheng He” – Muzeul Maritim al Chinei, în valoare de 900 de euro. Valoarea acestora a fost calculată pe baza cursului de schimb euro/leu, stabilit de BNR pentru data de 31 decembrie 2013. Administrația prezidențială a specificat care din aceste bunuri au fost transmise în gestiunea administrației, iar care din acestea au fost răscumpărate de către beneficiar.

Pentru comparație, după un an de acțiune a Hotărârii, nicio structură statală din Republica Moldova nu a publicat o astfel de listă. Acest fapt impune precizările despre care vorbeam mai sus. Nici în Raportul de evaluare al Comisiei Naționale de Integritate în perioada semestrului I al anului 2013 nu sunt depistate careva încălcări privind cadourile sau alte favoruri acceptate de funcționarii publici. În această perioadă au fost întocmite 328 procese-verbale contravenționale pe faptul nedepunerii de către subiecții declarării a declarației cu privire la venituri și proprietate sau a celei de interese personale în termenele stabilite de lege, 10 dintre care au fost examinate și admise de către instanța de judecată. [9] Cifrele ne dau motiv să credem în continuare în ineficiența prevederilor legate de conduita funcționarilor publici.

De asemenea, considerăm că în ce privește **cadourile simbolice**, acestea trebuie să aibă o *valoare admisibilă simbolică în raport cu remunerația funcționarilor publici*. Pentru Republica Moldova s-a stabilit valoarea ce nu trebuie să depășească 1000 de lei, în legislația Rusiei astfel de cadou nu trebuie să depășească 3000 ruble rusești, pentru România este de 200 de euro și pentru Italia 150 de euro. Aceste cadouri pot fi păstrate și gestionate de beneficiar. Considerăm că suma de 1000 de lei, în coraport cu salariul funcționarului în medie de 3000 de lei, nu poate fi considerată una simbolică.

De asemenea, în proiectul Hotărârii Guvernului ar putea fi inclusă o clauză privind necesitatea elaborării de către autoritățile publice a unor acte administrative interne în care să fie exemplificate tipurile de cadouri simbolice și de politețe care pot fi acceptate de angajați (de ex., cutie de bomboane, flori, obiecte de birotică etc.), precum și reglementată oferirea **cadourilor simbolice între angajații instituțiilor** (cu ocazia zilei de naștere, căsătoriei, unor sărbători etc.), în limita valorică stabilită.

În contextul celor menționate, considerăm inutilă și prevederea referitoare la cadourile perisabile, fiind înlocuită cu obiecte de valoare modestă sau obiecte de birotică, așa cum s-a decis în legislația statelor enumerate. În aceste cazuri, România a limitat aceste cadouri până la 50 de euro, Rusia le-a exceptat de la declarare, indiferent de valoare, dar să fie primite în cadrul evenimentelor, deplasărilor de serviciu sau altor întâlniri oficiale la îndeplinirea obligațiilor de serviciu. [5] La fel sunt exceptate de la declarare și florile primite în calitate de stimulent (premiu). În reglementările italiene valoarea este apreciată ca modestă, în corespundere cu cerințele internaționale unanim stabilite.

În al treilea rând, prevederile Hotărârii ar putea fi aplicate doar persoanelor cu funcție de demnitate publică, care sunt mai des în situația de a accepta cadouri cu prilejul anumitor acțiuni de protocol. Referitor la restul cadourilor, serviciilor, favorurilor, invitațiilor sau oricăror alte avantaje, destinate personal sau familiei funcționarului public nu se specifică careva interdicții. În ciuda interzicerii, aparent absolută, la primirea cadourilor și altor beneficii, unii experți în domeniul dreptului administrativ subliniază că acest lucru nu exclude posibilitatea funcționarilor publici să primească atenții simbolice în conformitate cu normele universal recunoscute de politețe și ospitalitate. [10, p. 249] Dacă aplicăm prevederile generale, cadourile evaluate la suma de până la o mie de lei, pot fi acceptate și păstrate, or interdicțiile specificate în Hotărâre nu se referă la alin. (1) al art. 11 din Legea cu privire la Codul de conduită. Cert este faptul, că funcționarului îi este interzis să solicite cadouri de orice tip, iar faptul „extorcării” lor va fi ilegal chiar și în cazul cadourilor simbolice. În acest sens, este necesar de a specifica un șir de circumstanțe, referitoare la circumstanțele legate de primirea cadourilor – de exemplu: înmânarea să fie oficială și deschisă, legăturile îndelungate cu persoanele care acordă cadouri să fie limitate în timp. Aceasta ar contribui la prevenirea și contracararea corupției în instituțiile publice.

În concluzie la cele expuse, constatăm în continuare imperfecțiuni legislative referitoare la conduita funcționarului public legată de cadouri și lipsa unor prevederi precise în acest sens. Aplicabilitatea normelor rămâne pasivă, iar atractivitatea conduitei corupte a funcționarilor publici slăbește considerabil eficacitatea mecanismului anticorupție.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.2008 // Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-75/231 din 13.04.2012.
2. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25-XVI din 22.02.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75/243 din 11.04.2008.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, nr. 134 din 22.02.2013 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 01.03.2013.
4. Legea privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției nr. 251/2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Partea I, nr. 561 din 24.06.2004.
5. Постановление Правительства Российской Федерации № 10 от 9 января 2014, «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» // Федеральный выпуск, № 6277 от 14 января 2014.
6. Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Vigente al: 04.06.2013.
7. Centralizatorul privind bunurile primite cu titlu gratuit, cu prilejul unor acțiuni de protocol sau alte activități în legătură cu exercitarea funcției, în anul 2013. Acces pe Internet: <http://presidency.ro/static/ordine/CADOURI/Lista_bunurilor_prime_cu_titlu_gratuit_cu_prilejul_unor_actiuni_de_protocol_in_anul_2013.pdf>.
8. Decizie privind Codul bunei conduite administrative (2011/c 285/03). Ombudsmanul European, 2013, 23 p. Acces pe Internet: <file:///C:/Users/User/Downloads/code_2013_RO.pdf>
9. Raportul de activitate al Comisiei Naționale de Integritate în perioada semestrului I al anului 2013. Acces pe Internet: <<file:///C:/Users/User/Downloads/NOTA%20013.pdf>>
10. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. Москва: Статут, 1999.

COLABORAREA CU ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE – UN INSTRUMENT DE EFICIENTIZARE A PROCESULUI DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Irina CIUTAC,
master în administrație publică,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Regulation on the continuing professional development of civil servants provides that professional development of civil servants is realized through different types and forms of training which include improving and updating knowledge, skills and modeling attitudes necessary for the effective exercise of civil servants based tasks and are financed from different sources. One of the sources is support of international organizations. Collaboration with international partners in the field of professional development of personnel from public administration contributes to enhancing the professionalism, increasing government efficiency and providing better services.

Conform *Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici*, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009, dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme în vederea aprofundării și actualizării cunoștințelor, dezvoltării abilităților și modelării aptitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu.

Totodată, întru realizarea eficientă a acestor activități de instruire, regulamentul prevede mai multe modalități de finanțare:

1. **finanțarea centralizată.** Finanțarea centralizată este realizată din contul mijloacelor prevăzute în bugetul de stat pentru realizarea programelor de dezvoltare profesională:

- direct prestatorilor de servicii de instruire – la subiectele stabilite de Guvern;
- ministerelor, altor autorități publice – la subiecte din domeniul de competență/specialitate în cadrul activităților de instruire externă realizate de acestea pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine;

2. **finanțarea descentralizată** din mijloacele financiare prevăzute în bugetul anual al fiecărei autorități publice, în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare;

3. **finanțarea din alte resurse financiare** permise de legislație:

- mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare;
- mijloacele speciale;
- sursele proprii ale funcționarilor publici.

Reieșind din clasificarea respectivă, activitățile de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile administrației publice în cadrul Academiei de Administrare Publică se realizează:

- la comanda de stat, stabilită anual prin Hotărârea Guvernului;
- la solicitarea autorităților administrației publice;
- în colaborare cu organizațiile internaționale/partenerii de dezvoltare (numărul de participanți la fiecare compartiment fiind reflectat în tabelul 1).

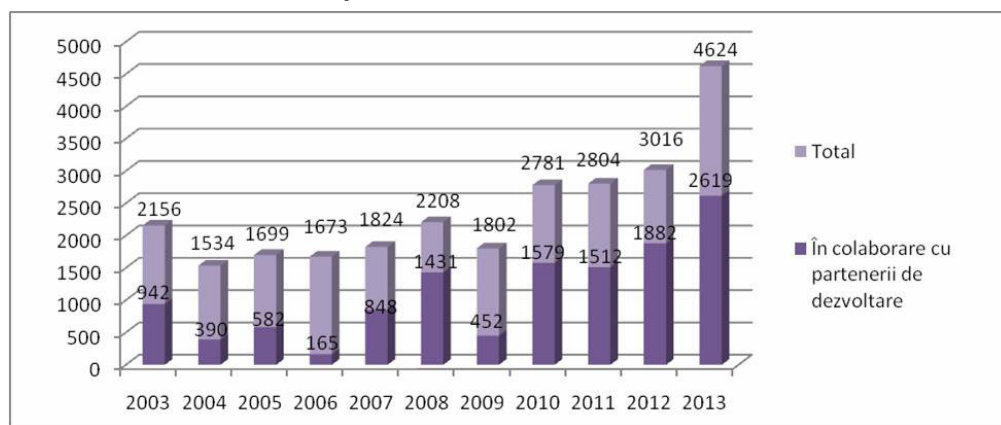
Tabelul 1. Numărul participanților la cursurile de dezvoltare profesională în perioada 2003 – 2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
<i>Comanda de stat</i>	662	927	880	916	783	777	1206	1081	961	908	1216	10317
<i>La solicitarea AAPC/L</i>	552	217	237	592	193	-	144	121	331	226	789	3402
<i>În colaborare cu organizații internaționale</i>	942	390	582	165	848	1431	452	1579	1512	1882	2619	12402
Total	2156	1534	1699	1673	1824	2208	1802	2781	2804	3016	4624	26121

Sursa. [2]

Analiza activităților de dezvoltare profesională în perioada respectivă demonstrează că pe parcursul ultimilor ani s-a intensificat colaborarea Academiei cu diferiți parteneri de dezvoltare (diagrama 1), numărul participanților la compartimentul respectiv, în perioada 2010-2013, ajungând la 56% din numărul total.

Diagrama 1. Numărul participanților la cursurile organizate în parteneriat cu organizațiile internaționale în raport cu numărul total (2003-2013)



Sursa. [2]

În perioada respectivă, au fost organizate mai multe evenimente de instruire:

- în cadrul Proiectului Băncii Mondiale „Managementul finanțelor publice;”
- cu finanțare din Fondul Fiduciar multidonator;
- în cadrul Proiectului DFID „Suport pentru Implementarea Strategiei Naționale pentru Dezvoltare;”
- în colaborare cu Agenția pentru Cooperare Internațională a Germaniei (GLZ);
- în cadrul Proiectului PNUD „Suport tranzitoriu pentru consolidarea capacităților administrației publice din Moldova;”
- în cadrul „Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată,” PNUD;
- în cadrul Programului de Cooperare Transfrontalieră România – Republica Moldova – Ucraina „Consolidarea administrației publice locale conform standardelor și practicilor UE” etc.

Colaborarea cu diferiți parteneri în cadrul proiectelor menționate a contribuit la:

1. Consolidarea capacităților instituționale și profesionale în domeniul organizării și desfășurării procesului de dezvoltare profesională:

- crearea subdiviziunii responsabile de organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică (actualmente, Departamentul dezvoltare profesională);
- elaborarea regulamentului de activitate a subdiviziunii respective, fișelor postului colaboratorilor etc.;
- dotarea cu echipamentul necesar organizării și desfășurării eficiente a activităților de instruire a personalului din autoritățile publice;
- beneficierea de servicii de consultanță din partea experților/practicienilor internaționali și asistența lor în crearea și testarea procedurilor eficiente;
- participarea la sesiunile de instruire oferite de experți internaționali;
- efectuarea vizitelor de studii în instituțiile similare din alte state în scopul familiarizării și aplicării celor mai avansate practici în domeniul dezvoltării profesionale. În acest scop, colaboratorii și formatorii Academiei au efectuat vizite în Suedia, Germania, Lituania, Slovenia, România, Ucraina, Estonia, Turcia etc.;
- organizarea cursurilor de limba engleză pentru colaboratori și formatori etc.

2. Elaborarea și implementarea modulelor de instruire: elaborarea programei modulului și suportului de curs (prezentările, ghidul pentru participant, ghidul pentru formator cu recomandările concrete pentru desfășurarea eficientă a sesiunilor de instruire).

În cadrul parteneriatului Academiei cu diferiți parteneri de dezvoltare au fost elaborate și implementate modulele de instruire:

- management și planificare strategică;
- managementul resurselor umane;
- managementul schimbărilor și dezvoltare instituțională;
- managementul și elaborarea programelor;
- planificare și prognozare macroeconomică;
- management organizațional;
- managementul riscurilor;
- etica în serviciul public;
- comunicare în administrația publică;
- audit și control intern;
- achiziții publice;
- dezvoltare regională etc.

Aceste module sunt permanent actualizate și adaptate cadrului normativ nou de către formatorii Academiei și realizate cu succes în cadrul comenzii de stat, precum și prestate autorităților publice, la solicitarea lor.

3. Consolidarea și extinderea corpului de formatori. Scopul elaborării și implementării modulelor de instruire a fost nu numai dezvoltarea abilităților și formarea deprinderilor practice ale participanților, ci și instruirea formatorilor în domeniile date. Aceste module se desfășoară, de regulă, în trei etape:

- cursul de bază la tematica modulului pentru funcționarii din autoritățile administrației publice și cadrele didactice ale Academiei;
- formarea formatorilor (ToT) selectați din rândul celor mai activi și competenți participanți la primul curs;
- cursul-pilot pentru un alt grup de funcționari susținut de formatorii nou-instruiți.

Misiunea acestor sesiuni de instruire este de a forma, la cele mai înalte standarde de calitate, formatori profesioniști care să contribuie la îmbunătățirea procesului de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice.

Totodată, cadrele didactice ale Academiei care deja posedă o experiență considerabilă de instruire a adulților și de activitate în diferite autorități publice, participând la aceste seminare, au avut posibilitatea să efectueze un schimb de experiență cu colegii din alte state.

4. Publicarea ghidurilor/suporturilor de curs. Datorită colaborării Academiei cu diferiți parteneri internaționali, a fost posibilă dotarea cu echipamentul de editare și publicarea suporturilor pentru cursurile menționate.

Participanții cursurilor de dezvoltare profesională organizate în colaborare cu organizațiile internaționale au menționat actualitatea și aplicabilitatea informației prezentate, implicarea formatorilor cu experiență vastă în domeniile respective și metodele participative utilizate de ei în procesul de studiu, calitatea suporturilor de curs editate, asigurarea logistică a cursurilor, participarea experților internaționali, posibilitatea organizării vizitelor de studii pentru a se familiariza cu cele mai avansate practici de organizare și gestionare a serviciilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. *Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici*, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009.
2. Rapoartele anuale cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică în cadrul Academiei de Administrare Publică (2003 – 2013).

DIMENSIUNEA RELAȚIILOR UMANE ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE MODERNE

Vitalie JEREGHI,
consultant superior, Direcția resurse umane,
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al Republicii Moldova

SUMMARY

The evolution of public administration reform initiated in 1990 proved quite clearly during the years that have passed, along with the implementation of new management principles of public administration, the structural and functional changes of government bodies, the creation of a new information system within activity of these bodies, the special significance lies in the institutionalization of public service reform and the promotion of new personnel policies, policies that would contain new requirements and responsibilities from civil servants.

Evoluția reformei administrației publice inițiate încă în anul 1990 a demonstrat destul de evident, pe parcursul anilor ce s-au scurs că, alături de implementarea noilor principii de gestionare a administrației publice, de schimbările structural-organice și funcționale ale organelor administrației publice, de crearea unui nou sistem informațional în activitatea acestor organe, o însemnătate deosebită în cadrul reformei îi revine instituționalizării serviciului public și promovării unei noi politici de personal, politici ce ar conține noi cerințe și responsabilități ale funcționarilor din administrația publică.

Astfel, devine imperios necesar de a elabora o nouă politică a personalului public în care să fie incluse toate elementele managementului resurselor umane, noile tehnici, principii și metode de recrutare și selectare a funcționarilor publici, capabili să facă față noilor realități.

Situația economică și social-culturală a Republicii Moldova la etapa contemporană atestă, că problemele economice și spirituale pot fi realizate doar de oameni avizați, de specialiști a căror performanță profesională corespunde standardelor mondiale. De aceea, cercetarea fenomenelor și proceselor ce țin de rolul și locul funcționarului public în dezvoltarea societății are, actualmente, o importanță deosebită. Analizând doctrina de specialitate, precum și actele normative existente în materia gestionării resurselor umane, se conturează două noțiuni de politică de personal în administrația publică. În primul rând, noțiunea de politică de personal are un sens restrâns, referindu-se la principiile și regulile după care se realizează încheierea, modificarea sau desfacerea contractului de muncă, precum și drepturile, obligațiile personalului din administrația publică. În această privință nu există deosebiri esențiale între regimul juridic al persoanelor salariate în cadrul autorităților administrației publice și ceilalți salariați. În al doilea rând, noțiunea de politică de personal are un sens larg, cuprinzând în plus principiile și regulile ce se referă la organizarea condițiilor necesare de a fi create în cadrul autorităților administrației publice pentru desfășurarea în bune condiții a activității personalului. În acest sens, politica de personal are în vedere: pregătirea, recrutarea, selectarea, promovarea și perfecționarea funcționarilor publici și a celorlalți salariați, relațiile în cadrul autorităților administrației publice și cu beneficiarii administrației specializați în administrația publică.

Politica de personal în administrația publică trebuie să se realizeze potrivit unor coordonate.

Politica de personal are un rol funcțional, scopul său constă în înfăptuirea optimă a sarcinilor administrației publice; politica de personal se desfășoară cu respectarea fermă a criteriilor etico-morale și profesionale de apreciere, de repartizare și de promovare; politica de personal în administrația publică are un caracter unitar pentru toate autoritățile administrației publice, deoarece înseși autoritățile administrației publice formează un sistem unitar; politica de personal se bazează pe raționalitate și continuitate.

Politica de personal este rațională și presupune, de asemenea, măsuri de schimbare și transformări treptate. Măsurile radicale și prea frecvente pot determina o instabilitate a resurselor umane din administrația publică sau mai mult o diminuare, atât a încrederii în funcționarii publici, cât și a cetățenilor în administrația publică. De aceea prin politica de personal autoritățile administrației publice trebuie să-și asigure continuitatea, relativa stabilitate pentru acei care activează în administrația publică.

Politica de personal în administrația publică se caracterizează, de asemenea, printr-un profund umanitarism, care trebuie să aibă ca scop în sine nu numai derularea eficientă a activităților, ci și bunăstarea angajaților, nefiind neglijate interesele acestora. Esența problemei abordate rezidă în faptul că cele mai progresiste metode de gestiune a resurselor umane din lume au la bază experiența verificată de istorie ce s-a acumulat decenii și secole la rând. Aceste metode se sprijină pe cel mai trainic suport, reprezentat de tradițiile istorice, care, de fapt, alimentează toate ramurile sistemului administrativ central și al administrației publice locale.

După cum ne demonstrează practica, elaborarea politicii de personal este un proces complicat și multilateral în care interacționează atât factorii obiectivi cât și cei subiectivi. Acest proces poate fi efectiv în cazul respectării stricte a unor cerințe și condiții, incluzând în sine realizarea succesivă a unui șir de acțiuni de natură științifică, organizatorică, politică și legislativă. În acest proces o deosebită importanță are respectarea raportului dintre inovație și succesiune, pragmatism și perspectivă. E necesar de evidențiat faptul că majoritatea resurselor umane din administrația publică sunt purtătoare ale tradițiilor și ideilor care sunt depășite atât din punctul de vedere al practicii manageriale, cât și al practicii administrative.

Pentru elaborarea politicii de personal este important de a evidenția următoarele etape:

- elaborarea doctrinei politicii de personal;
- elaborarea concepției politicii de personal;
- determinarea conținutului (scopul, obiectivele, prioritățile, principiile etc.);
- elaborarea strategiilor de implementare, a planurilor și mecanismelor de realizare a politicii de personal.

Prima și cea mai importantă etapă, în elaborarea politicii de personal în administrația publică, este argumentarea teoretico-științifică a acesteia și elaborarea unor mecanisme și instrumente de implementare și realizare, utilizând cele mai eficiente metode. Existența unei concepții va permite de a determina mai clar structura, elementele, principiile politicii de personal statale pentru a ne orienta spre un rezultat concret. Aceasta este filozofia politicii de personal, temelia sa teoretico-științifică. Prin politica de personal din administrația publică (unde ca subiect este statul) se înțelege *strategia și direcțiile principale ale managementului resurselor umane din administrația publică*. Aceasta este strategia statului de formare, dezvoltare și valorificare rațională a resurselor umane, a rezervei resurselor umane ale țării. Astfel, în Republica Moldova aceasta este stabilit în *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public*.

În context de structură și conținut, politica de personal în administrația publică constituie multitudinea de activități, instrumente, metode, principii, priorități, oficial recunoscute, pentru organizarea și reglementarea proceselor de gestiune a resurselor umane. În același timp, politica de personal în administrația publică, după formă, mecanisme, tehnologii de exprimare și realizare este subiectivă, care de cele mai multe ori este stabilită de acțiunile subiective ale diferitelor lideri politici, conducători ai autorităților administrației publice, și depinde de modul lor de percepere și conștientizare a importanței acesteia pentru eficientizarea activității administrației publice. De aceea, este important ca ea să nu devină o manifestare a samavolniciei și a administrării volitive a managerilor din administrația publică. Din cele expuse mai sus rezulta, că politica de personal în administrația publică, activitățile și diversele mecanisme de realizare a ei, constituie un proces social reglementat, un instrument al guvernanților, bine organizat și orientat, una dintre cele mai importante pârghii pentru realizarea eficientă a obiectivelor și sarcinilor administrației publice.

Concepția politicii de personal în administrația publică îmbină diferite elemente și acțiuni organizatorice, îmbogățește reciproc teoria și practica, care rezultă din:

1. Elaborarea și realizarea politicii de personal statale. Este una dintre cele mai dificile, multilaterale și contradictorii probleme de scară statală. Ea nu poate fi redusă numai la soluționarea problemelor de organizare și conducere, sau selectarea și numirea în funcție a funcționarilor publici. Este important de a determina legăturile și interacțiunea dintre resursele umane angajate în administrația publică, procesele și subsistemele sociale, economice, politice, administrative și culturale cu tradițiile și stereotipurile, deja constituite în conștiința cetățenilor. Deci, la elaborarea politicii de personal în administrația publică, la soluționarea problemelor resurselor umane din administrația publică este necesar de a ține cont de multitudinea de aspecte și anume: social, economic, politic, juridic, administrativ, cultural, moral și spiritual.

2. Politica de personal în administrația publică este o totalitate de funcții sociale foarte diverse. Determinând metodele și mijloacele pentru asigurarea realizării reformei managementului resurselor umane în administrația publică, care este pârghia principală a conducerii statale, fiind factorul principal al menținerii și consolidării integrității statale, stabilitatea social-politică a societății, ea se pronunță, totodată, ca element al autoreglării vitalității populației, unul din mijloacele autoconducerii.

3. Politica de personal are o logică obiectivă a sa, ea reflectă nivelul de dezvoltare, necesitățile și posibilitățile societății și ale statului, situația reală a resurselor umane, nivelul lor de profesionalism și legitățile dezvoltării proceselor de gestiune a personalului, dependența lor de caracterul și nivelul orânduirii social-politice și economice existent și de prezența elementelor democratice în societate. Scopul, prioritățile și principiile politicii de personal depind în mare măsură

sură de rolul autorităților administrației publice în societate, de modul de soluționare a problemelor globale, de nivelul de democratizare și de diviziunea și interacțiunea puterilor legislativă, executivă și judecătorească în stat, delimitarea funcțiilor, împuternicirilor, perspectivelor schimbării posibile a structurii puterilor.

Este important de menționat, că consolidarea statului de drept, care va regla activ dezvoltarea economiei de piață și a instituțiilor democratice, necesită elaborarea unei strategii a managementului resurselor umane care va asigura administrația publică cu personal performant. Anume aceasta determină conținutul funcționarilor publici, modul lor de gândire și percepere a fenomenelor, stilul de activitate, numărul și nivelul profesional. De aceea, politica de personal în administrația publică nu trebuie să poarte un caracter ocazional, care se aplică de la caz la caz, menită numai pentru acoperirea cu personal a autorităților administrației publice. Este necesar de a elabora o politică a personalului luând în considerație atât prezentul cât și viitorul administrației publice, în particular, și a societății în ansamblu, având în vedere că mai activează și structuri ale sistemului vechi, formate în condițiile sistemului administrativ de comandă, cu funcționari cu gândire, tradiții, experiență veche și structuri noi în cadrul cărora se formează o nouă generație de funcționari publici. Elaborarea unei concepții a politicii de personal nu poate fi realizată pe loc gol, mai ales că este vorba de lucrul cu personalul, care s-a format, în mare parte, în regimul comunist, hipercentralizat (în sistemul autoritar). Totodată, nu putem determina trăsăturile esențiale ale noii politici de personal fără a face o comparație cu cea veche. În calitate de premise necesare de elaborare a concepției noii politici de personal avem următoarele condiții:

În primul rând, folosirea *principiilor științifice de cunoaștere a fenomenelor sociale* (sistematizare, istoricul, determinare socială); interpretarea critică și aplicarea creativă a cunoștințelor acumulate în domeniul administrării publice, aprecierea reală a situației și calității resurselor umane, recunoașterea dificultății proceselor în politica de personal în administrația publică. Toate problemele legate de aceasta trebuie soluționate în complex, multilateral, dar în niciun caz în interesul și ambiția unor funcționari aparte.

În al doilea rând, *analiza critică a experienței angajaților*, analiza și sesizarea punctelor forte și ale celor slabe ale acestor experiențe, luând în considerație tradițiile, trăsăturile și mentalitatea cetățenilor.

În al treilea rând, la elaborarea politicii de personal în administrația publică trebuie de luat în considerație întâi de toate *posibilitățile reale și necesitatea de implementare*. Anume experiența acumulată, analiza componentei calitative și cantitative a resurselor umane ne permit de a face concluzii despre eficiența unor sau altor idei, inovații, ne dă posibilitatea de a descoperi noi tendințe și necesități.

Pentru o conștientizare mai profundă a materiei de studiu, vom face o analiză a politicii de personal elaborată și implementată în diverse țări din lume, care ar putea servi drept orientare a politicii de personal din administrația publică în Republica Moldova.

Pentru a corecta deformările produse în sistemul de angajare a personalului în autoritățile administrației publice, ale lipsei de control în activitatea organelor de conducere și pentru a stimula dezvoltarea adecvată a sistemului de administrare, este necesar de a folosi rezultatele pozitive obținute în domeniul dat în alte țări. Țările cu o economie avansată au evoluat rapid și în domeniul reformelor administrative. În S.U.A. se consideră, de exemplu, că oamenii care lucrează pentru o agenție publică sunt la fel de importanți ca și banii sau materialele necesare pentru ca agenția respectivă să-și ofere serviciile. Ca și banii sau materialele, resursele umane trebuie să fie gospodărite cu grijă. Aceasta asigură o productivitate înaltă a salariaților respectivi și, în cele din urmă, îmbunătățește productivitatea agenției publice înșși.

În România, în virtutea unor funcții pe care le dețin, unele persoane răspund de desfășurarea activității într-o unitate sau sector de activitate având dreptul de a lua decizii în acest scop, acestea fiind funcții de conducere: miniștrii și adjuncții ori asimilații acestora, directori și directori generali, șefi serviciu și șefi birou, prefect, subprefect, primar, viceprimar și secretar al consiliului, președinți, vicepreședinți etc..

În alte cazuri, cel ce deține o funcție nu are dreptul de decizie, nu răspunde pentru întreaga activitate a autorității publice sau sectorului de activitate, obligațiile sale profesionale fiind în principal cu caracter prestator - acestea sunt funcții de execuție. Sfera acestora este foarte largă și poartă diverse denumiri, în raport și de pregătire de specialitate a celui ce deține funcția: medic, inginer, jurist, tehnician, inspector, casier, contabil etc. Sunt deci: funcționari publici de conducere și funcționari publici de execuție. Funcțiile de conducere au un grad mai mare de răspundere și independență, iar funcțiile de execuție răspund de activitatea lor având, desigur, o independență și o răspundere mai mică.

În Republica Moldova politica de personal în administrația publică și-a găsit reflectare în Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18.07.2002, în care se menționează, că democratizarea și consolidarea serviciului public, ca totalitate a autorităților publice menite să realizeze prevederile Constituției Republicii Moldova, pot fi efectuate prin promovarea și realizarea următoarelor principii: umanism, legalitate, transparență, accesibilitate, echitate socială, conlucrare, stabilitate, profesionalism.

Actualmente, în țara noastră, în virtutea transformărilor ce au loc, politica de personal din administrația publică a suportat un șir de transformări, devenind, comparativ cu începutul anilor 90 ai sec. al XX-lea, mai consecventă și cu un scop mai bine determinat. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem, că dificultățile politicii de personal în perioada de tranziție se confruntă foarte încet, de aceea tendința reformelor produse în politica de personal în administrația publică sunt segmentare și axate doar pe unele activități, care nu pot oferi în totalitate o eficiență necesară organizațiilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului RM nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, *Monitorul Oficial nr.55-56/249 din 17.03.2009*.
2. Aurel SÎMBOTEANU "Sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova în contextul edificării statului modern", *Revista "Administrarea publică", nr. 4 (76) octombrie-decembrie 2012*.
3. Strategia de reformă a Administrației Publice Centrale în Republica Moldova (Raport succint de implementare în anii 2006-2008), Chișinău 2009.

METODE ȘI TEHNICI DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Irina MOSCALU,
magistru, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Human resource is the most dynamic of all resources that holds any organization. Therefore needs to be given a special attention from management if it wishes to exploit its maximum capacity within professional activities.

To invest in human resources, the most valuable asset of an organization, proves to be a smart, long-term, even if the costs involved and the results are not immediately apparent.

Professional development generates benefits both organizations, as well as employees, by creating a well-qualified workforce through competitiveness increased, productivity and personal development.

Într-o societate bazată pe progresul tehnico-științific și aflată în permanentă schimbare, individul se confruntă cu nevoia de a dobândi noi competențe și de a-și reînnoi bagajul de cunoștințe și abilități prin programele de formare profesională.

Dezvoltarea profesională continuă include aptitudini, abilități și competențe dobândite independent de către un profesionist în îndeplinirea activităților sale. Ea se referă nu numai la necesitatea de a dobândi noi cunoștințe, dar și de a dezvolta, de asemenea, aptitudini, atitudini și valori care se împletesc cu practica în activitatea desfășurată.

În serviciul public din Moldova, dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin următoarele tipuri de instruire: instruire internă, instruire externă, autoinstruirea.

Instruirea la locul de muncă în cadrul autorităților publice poate fi realizată prin diferite metode/tehnici, inclusiv:

- instructajul;
- coaching-ul;
- mentoring-ul;
- rotația posturilor (rotația pe posturi);
- învățarea din cele mai bune practici.

Instructajul este o tehnică de instruire prin care unei persoane sau unui colectiv de persoane i se stabilește sarcina și se dau îndrumări, instrucțiuni, lămuriri, sfaturi în vederea modului de realizare a acesteia.

Instructajul va fi eficient doar în cazul în care este perceput ca un proces de instruire – act de transmitere a cunoștințelor de la conducător la subaltern referitor la ce, când și cum trebuie de făcut pentru a realiza sarcina trasată.

În funcție de nivelul de competență a colaboratorului, instructajul poate fi foarte succint – doar ca stabilire a sarcinii sau desfășurat – cu explicarea direcției în care urmează să deruleze, a consecutivității în care vor fi efectuate acțiunile necesare, termenele de realizare. În caz de necesitate, pot fi date sfaturi privind obținerea informațiilor necesare pentru realizarea sarcinii.

Instructajul este un mod „blând” de influență organizațională, care constă în explicarea situației, sarcinilor, posibilităților dificultăți și consecințe în urma unor abateri admise de persoană, avertizare privind eventualele erori. De obicei, instructajul ia forma de susținere a colaboratorului prin consultare, informare și ajutor metodologic.

Coaching-ul este o activitate prin care managerii lucrează cu subordonații la dezvoltarea aptitudinilor lor, împărtășesc cunoștințe de specialitate și induc valori și tipuri de comportamente care îi ajută pe angajați să atingă scopurile organizaționale și îi pregătesc pentru sarcini mai provocatoare. Deși este văzut ca un produs secundar al evaluării performanțelor, coaching-ul poate avea loc pe parcursul oricărei zile de lucru – deci nu este văzut ca o activitate cu o planificare exactă a perioadei și duratei de desfășurare, în funcție de cum sesizează managerul o oportunitate de a-și ajuta subordonații să lucreze mai bine.

Mentoring-ul este, la fel ca și coaching-ul, o metodă de instruire și dezvoltare a personalului prin tutelare (supraveghere și susținere, ocrotire, patronare). Mentorul acționează ca și un ghid de încredere, oferindu-și consultanța când îi este solicitată și deschizând uși pentru oportunitățile de instruire/formare când este posibil. Spre deosebire de coaching, inițiativa în mentoring o are cel care dorește să se dezvolte, asumându-și responsabilitatea pentru acest lucru.

Rotația posturilor (rotația pe posturi) este o metodă de instruire care constă în dobândirea unor cunoștințe și aptitudini suplimentare prin trecerea unei persoane, pe rând, de la un post la altul, din aceeași subdiviziune structurală sau din subdiviziuni structurale diferite.

În cazurile în care angajații își schimbă în mod frecvent slujbele, programele de experiență, planificare permit acestora să capete o înțelegere globală a organizației.

Aceasta ar trebui să-și înzestreze angajații în vederea ocupării unor poziții cât mai înalte. Transferurile sunt orizontale și sunt, de obicei, destinate să familiarizeze salariații cu un anumit tip de muncă, mai degrabă decât să devină expert într-un anumit domeniu. Mișcările sunt planuite înainte și intervin relativ frecvent pentru a stimula interesul și motivația. Rotația pe posturi extinde perspectivele individuale, încurajează loialitatea față de instituție și ajută salariații să se confrunte cu problemele specifice ce intervin în anumite departamente.

Programul de rotație pe posturi trebuie să fie monitorizat cu grijă și periodic. Persoane responsabile trebuie să fie puse în locul salariatului în timpul șederii sale în fiecare departament și ar trebui să existe o listă de verificare cu privire la experiența, cunoștințele necesare și activitatea ce trebuie îndeplinită, în funcție de care poate fi evaluat progresul (învățării) salariatului.

Învățarea din cele mai bune practici este o metodă de instruire la locul de muncă care constă în examinarea și preluarea celei mai bune experiențe prin realizarea unor vizite speciale de studiu.

Învățarea din cele mai bune practici presupune învățare de la egali, dar care prin experiența pe care o au pot servi reper/model în domeniu. Vizita de studiu poate avea loc într-o altă subdiviziune structurală a autorității publice din care face parte persoana care învață sau în altă organizație atât din țară, cât și de peste hotare. Este o vizită „specială,” deoarece este mult mai structurată decât o vizită organizată pentru „a arunca o privire”. Scopul este 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.

Instruirea în afara locului de muncă presupune organizarea și realizarea activităților de instruire pentru colaboratorii din diferite subdiviziuni ale autorității publice, folosirea unui mediu de învățare special amenajat: spații sau centre de instruire. Astfel, procesul de învățare se desfășoară fără presiunea muncii de zi cu zi/activității cotidiene obișnuite.

Instruirea internă în afara locului de muncă poate fi realizată prin diferite forme, inclusiv:

- seminar;
- training;
- atelier;
- conferință;
- masă rotundă.

Seminarul este forma cea mai dezvoltată și cea mai des utilizată în instruirea în afara locului de muncă. Seminarul trebuie să fie axat pe nevoile specifice ale grupurilor concrete de personal și să se desfășoare ținând cont de categoria de participanți (funcția, domeniul de specialitate, studiile și experiența în muncă).

Training-ul este o formă de instruire în grup care oferă oportunitate indivizilor de a dezvolta deprinderi și abilități practice, a explora experiențe noi care, fiind aplicate imediat la locul de muncă, sporesc eficiența și calitatea lucrului.

Training-ul este o instruire orientată pe probleme și presupune lucrul intensiv al participanților cu formatorul/moderatorul, creativitate, consistență, coerență.

Training-ul poate fi realizat și într-o formă integrată, care combină elemente ale unui seminar tradițional și elemente de training, cu folosirea metodelor de instruire bazate pe soluționarea problemelor și a studiilor de caz. Astfel de training va fi compus din două părți: partea teoretică și partea de training orientată spre modelarea unor situații concrete din activitatea cotidiană, căutarea soluțiilor, ieșirilor din situație, ceea ce dezvoltă inițiativa și creativitatea participanților.

De obicei, training-ul poate dura de la una până la cinci zile. Training-urile care presupun o durată mai mare trebuie să fie divizate în activități realizate după interval anumite de timp.

Training-ul este o formă relevantă de instruire pentru introducerea tehnologiilor sau serviciilor noi; dezvoltarea tehnologiilor de management – planificarea strategică, managementul schimbărilor, managementul proiectelor etc., managementul performanțelor; dezvoltarea abilităților de gestionare a resurselor umane – realizarea procedurilor de personal.

Atelierul este o formă de instruire în grup, bazată pe studierea aspectelor practice ale unui subiect concret. Este un „atelier de lucru,” în care un profesionist împărtășește opinia și experiența sa, dar și inițiază procesul schimbului de opinii prin implicarea participanților în discutarea problematicei. Interacțiunea tuturor participanților în această activitate se desfășoară pe fundalul păstrării spiritului de „atelier de lucru,” când teoria nu există izolat de practică, iar instruirea – în afară de acțiune, iată ce deosebește atelierul (workshop-ul) de alte forme de instruire. Dintr-un audient pasiv participantul devine un creator activ al procesului de instruire. Avantajul major al acestei forme de instruire este accesul

la informații aprofundate în domeniul de interes și posibilitatea de feedback imediat de la formator, datorat numărului restrâns de participanți (5-10 persoane).

Conferința este o reuniune mare a specialiștilor pentru a discuta o problemă anunțată în prealabil. În procesul conferinței participanții obțin un volum mare de informații tematice, au posibilitatea să se pronunțe public cu referate, să participe în discuții și dezbateri, să facă schimb de opinii. Conferința se deosebește de alte forme de instruire (seminar, training, atelier), având format strict, standardizat și orientare practică. La lucrările conferinței pot participa de la 30 până la 100 și mai multe persoane. Durata conferinței, de obicei, poate fi de la una până la trei zile.

Conferința poate fi organizată de o autoritate publică pentru specialiștii din aparat și din subdiviziunile din subordine. La conferință pot fi invitați reprezentanți ai altor autorități publice, ai instituțiilor științifice și de învățământ, companiilor din sectorul business, organizațiilor obștești. De regulă, conferința se organizează atunci când apare o problemă actuală, de care este preocupat grupul-țintă.

Masa rotundă este una dintre formele de discuții colective cu privire la o problemă actuală concretă, în care participă un grup de experți, format de obicei, din, cel mult, 25 de persoane și care presupune schimbul liber de opinii, dezbaterile libere ale problemelor profesionale.

Masa rotundă, ca și alte forme de instruire internă, în afara locului de muncă, poate fi realizată atât de către prestatorii serviciilor de instruire, cât și de specialiștii din cadrul autorității publice.

În activitățile de instruire internă se recomandă utilizarea metodelor andragogice, interactive/participative de instruire, care permit de a-i interesa și a-i implica la maximum pe participanți în procesul de instruire. Cele mai utilizate metode andragogice sunt următoarele:

- prezentarea/miniprelegerea;
- discuția (orientată/liberă/controversată);
- discuția cu invitarea unui grup de specialiști (grup panel);
- exercițiu individual și în grupuri mici/grup mare;
- brainstorming-ul/rezolvarea problemelor;
- studiul de caz;
- jocul de rol/simularea etc.

Prezentarea/miniprelegerea este o metodă de instruire, folosită cel mai frecvent de către formator, pentru a comunica informații, idei, concepții noi, a expune conținutul prevederilor cadrului normativ din domeniul activității profesionale a participanților la instruire și a explica modul de aplicare a acestor prevederi în activitatea lor profesională.

Prezentarea poate fi folosită la începutul sesiunii de instruire – pentru a-i familiariza pe participanți cu subiectul de instruire, a le trezi interesul pentru instruire; înainte de exercițiile practice – pentru a clarifica sarcina, a ajuta participanții în realizarea sarcinii; la sfârșitul activității de instruire – pentru a face concluzii, a evidenția ideile principale și a încuraja aplicarea în practică a cunoștințelor acumulate.

Pentru a asigura succesul unei prezentări, poate fi utilizată structura clasică a acesteia, care include trei componente: *introducerea, partea de bază, încheierea*.

Discuția este un schimb liber de opinii și idei între mai multe persoane asupra unui subiect de interes comun. Discuția, de regulă, se bazează pe întrebări, răspunsuri și, respectiv, comentarii.

Discuția (în) panel este discuția la care sunt invitați câțiva experți în domeniul subiectului propus spre examinare.

Exercițiul în grupuri mici este o metodă complexă care valorifică, în egală măsură, efortul individual al fiecărui participant și avantajele învățării prin cooperare. Scopul exercițiului este realizarea unui produs concret: găsirea soluției la o problemă, elaborarea unui proiect sau a unei decizii concrete.

Studiul de caz. Poate fi foarte practic pentru grupuri mici ce concurează pentru găsirea de soluții. Acesta se referă la descrierea orală, scrisă și/sau filmată a unui eveniment sau a unor serii de evenimente legate. Prin această metodă se soluționează o problemă, are loc învățarea procesului de rezolvare și se creează o imagine completă asupra cazului în discuție.

Metoda brainstorming-ului (asalt de idei, furtună în creier) are drept scop emiterea unui număr cât mai mare de soluții, de idei, privind modul de rezolvare a unei probleme, în vederea obținerii, prin combinarea lor, a unei soluții complexe, creative, de rezolvare a problemei puse în discuție.

Regula de aur constă în faptul că nicio idee nu este proastă și sub niciun motiv nu se vor admite referiri critice sau să facă observații negative. Se merge pe principiul „cantitatea generează calitatea,” conform căruia, pentru a se ajunge la idei viabile și inedite, este necesară o productivitate creativă cât mai mare.

Această metodă se bazează pe patru principii fundamentale: căutarea în voie a ideilor; amânarea judecății ideilor; cantitatea mare de idei; schimbul fertil de idei.

Jocul de rol este o metodă participativă de instruire care îi ajută pe participanți să modeleze aptitudini noi prin simularea acțiunilor și comportamentelor unor persoane reale sau imaginare. Jocul de rol contribuie la formarea unui comportament care să-l pregătească pe participant pentru un nou rol sau o situație nouă pe care o anticipează, pentru a examina o situație problematică sau un incident trecut și a învăța cum ar putea fi rezolvată mai bine, dar și pentru a înțelege motivația altora sau a propriei persoane.

Pregătirea profesională urmată de o dezvoltare profesională continuă trebuie să constituie o prioritate atât pentru instituție, cât și pentru angajat din dorința comună de a face performanță.

BIBLIOGRAFIE

1. 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 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
2. Doicov Ecaterina, Gheorghiu Tamara. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă. Ghid metodic. Chișinău, 2011.
3. Dodu M. Managementul resurselor umane. Suport de curs. Cluj-Napoca, 2012-2013.

ПРОБЛЕМА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ МОЛОДЁЖИ. ПСИХОСОЦИАЛЬНЫЙ ФАКТОР

Дина ГОДРОЗЯ,
магистр психологии, старший преподаватель
Независимого Международного Университета Молдовы

SUMMARY

In present article, we investigated some psychosocial factors defining crisis of professional self youth. Weak development of social reflection, diffusivity of ideas about the career, lack of employment programs of vocational guidance, a high level of labor migration of the parents - are factors, that influence the process of adequated formation of professional self-determination of youth.

Современное общество находится в переходном периоде социальных, политических и экономических преобразований и реформ. Наряду с изменениями способа рыночной экономики, преобразованиями социальных структур, одной из составляющих трансформирующегося общества является изменение *экономического сознания*.

Как отмечает психолог А. Л. Журавлёв, *экономическое сознание* одно из наиболее часто употребляемых понятий в современных исследованиях в области экономической психологии. Это понятие рассматривается как одна из основных форм отражения объективно существующих экономических отношений и как результат социализации человека. [4, с. 170]

Формирование *экономического сознания* тесно связано с такими процессами, как экономическая социализация, профессионализация, личностное становление, *экономическое самоопределение*.

По мнению А. Л. Журавлёва, самоопределение является психологическим результатом работы самосознания человека, представляет собой сложную систему процессов оперирования содержательными компонентами феноменами *экономического сознания и самосознания*, приводящего к выбору или выработке собственной системы жизненных принципов и смыслов, ценностей и идеалов, социальных норм и правил, ожиданий и признаний. [4, с. 10]

Социальные представления, установки, отношения, мнения личности или социальной группы о различных явлениях экономического содержания являются неотъемлемой составляющей *экономического сознания*.

Наши предыдущие исследования по изучению социальных представлений молодёжи об их профессиональном будущем выявили ряд причин кризиса профессионального самоопределения и в дальнейшем – кризиса трудоустройства. Однако рассмотренные нами причины в основном обусловлены социально-экономическими факторами. [2] Задачей настоящей статьи является рассмотрение ряда факторов психосоциального содержания.

В ходе работы была выявлена диффузность представлений о профессии у студентов ещё в процессе обучения. Прослеживается размытая картина общего представления молодёжи о своём профессиональном будущем, своего места в контексте производственных отношений, своей роли в профессиональном становлении.

В течение длительного времени самый высокий процент поступлений прослеживался на факультеты права, экономики, международных отношений. По словам заместителя министра просвещения Лоретты Хандрабура,

это самые привлекательные специальности для абитуриентов. [6] Однако востребованность вакансий по этим специальностям, учитывая заполненность трудового рынка, довольно низкая.

Молдова, будучи аграрной страной, нуждается в специалистах с конкретными навыками в различных производственных областях. По данным Национального агентства занятости населения, на 27 января 2014 года в качестве самых востребованных профессий отмечают медицинских работников, операторов ПК, инспекторов, швей, поваров. [8] Однако в реальности происходит противоположное. Ежегодно из стен ВУЗ-ов выпускают армию экономистов и юристов, которые так же дружно приобретают статус безработных.

Всё вышеизложенное выявляет серьёзные ошибки на стадии принятия решения относительно своего профессионального будущего у выпускников лицеев. Прослеживается слабая информированность молодёжи о запросах рынка труда, о востребованности тех или иных специальностей. Приоритетными мотивами выбора профессии становится статусность профессии, видимое материальное благополучие. Однако мало учитываются индивидуальные и психологические особенности личности.

Наряду с этим прослеживается инфантильность старшеклассников в отношении профессионального выбора. А также выявляется проблема низкого уровня профориентационной компетентности.

Программы по профессиональной ориентации выполняют несколько задач:

- *информационная задача* заключается в информировании старшеклассников о многообразии различных профессий, о требованиях, которые эта профессия выдвигает; знакомит с реальными представителями различных профессий, транслирует их опыт;

- *диагностическая задача* заключается в выявлении склонностей, задатков и интересов старшеклассников, определяет индивидуальные, психологические особенности личности, предрасположенности к тому или иному виду производственной деятельности.

Профессиональная ориентация позволяет осуществлять профилактические мероприятия по преодолению кризиса несоответствия способностей, склонностей, особенностей психики и требований профессии.

Проблема профессионального выбора - комплексная проблема, которая должна решаться не только на уровне таких социальных институтов, как школа, неотъемлемой составляющей должна быть и семья. Именно в семье должна быть хорошо развита коммуникация, которая послужила бы хорошим фундаментом для обсуждения тем, связанных с профессиональным выбором.

Реальный родительский опыт, профессиональная практика родителей (режим работы, сожаления об ошибках, радости достижений и успешности) всё это формирует у старшеклассника определённое реальное представление о трудовой деятельности. Однако нужно отметить, что по Молдове выявлен большой процент родителей, включённых в процесс трудовой миграции. [5]

В Республике Молдова порядка 150 тысяч детей живут отдельно от родителей, которые уехали на заработки в ближнее и дальнее зарубежье. Статистические данные, свидетельствующие о том, что Молдова среди европейских государств по этому показателю уступает лидерство лишь Румынии. [9] Соответственно, у детей не только нет возможности наблюдать за родителями в процессе профессиональной деятельности, зачастую старшеклассникам приходится самим принимать ответственное решение профессионального выбора. Из-за отсутствия родителей у молодёжи слабо сформирована адекватная картина настоящего, возникают сложности с пониманием и осознанием своего места в контексте производственных отношений.

Следовательно, в обществе присутствует полюсность/полярность социальных представлений: с одной стороны, что работы на рынке труда совсем нет, с другой – что «моя личная компетентность именно мне позволит найти хорошую работу» (несколько персонифицированный подход). Последние представления можно оценить как оптимистичные, что в общем неплохо, но с другой стороны всё это выявляет низкий уровень *рефлексии реальной ситуации рынка*.

Изучая вопрос профессионального становления, необходимо учитывать временную перспективу. Л. Д. Демина и И. А. Ральникова определяют её, как целостную картину будущего, включающую ряд возможных (планируемых и ожидаемых) событий, находящихся в многосторонней, порой неоднозначной связи друг с другом. [3] По мнению К. Левина, временная перспектива - общий взгляд индивида на свое психологическое будущее и прошлое, существующий в данный момент времени. Влияние уровня развития временной перспективы на успешное профессиональное самоопределение очевидно. В зависимости от позитивного или негативного переживания будущего, представления о будущем зависит успешность/неуспешность поиска работы и профессиональной самореализации молодёжи.

Представленный выше теоретический анализ позволяет понять актуальность проблемы, связанные с кризисом профессионального самоопределения и предложить рекомендации относительно повышения уровня профессионального самоопределения.

Рекомендовано:

- формирование и развитие *социальной рефлексии* у молодёжи, умения анализировать, осмысливать события и явления, происходящие в обществе;

- внедрение в школы, лицеи программ профессионального ориентирования, которые позволят информировать учащихся о различных специальностях, и о запросах этих специальностей на рынке труда; позволят диагностировать и определять приоритеты профессионального выбора, учитывая, индивидуальные, психологические особенности учащихся.

Всё это позволит изменить вектор существующей проблемы, которая непосредственным образом связана с кризисом профессионального самоопределения молодёжи.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баталова Т. В. Личностные детерминанты процесса профессионального становления. Автореф. дис. канд. психол. наук, 2004.
2. Годорозя Д. Н. Социальные представления молодёжи о профессиональном будущем в трансформирующемся обществе. В: Вестник Одесского Национального Университета, т. 18, выпуск 24. Одесса: ОНУ, 2013, с. 77-84.
3. Демина Л. Д., Ральникова И. А. Психическое здоровье и защитные механизмы личности. Электронный ресурс, режим доступа: <http://polbu.ru/demina_psychehealth>.
4. Журавлёв А. Л., Купрейченко А. Б. Экономическое самоопределение. Теория и эмпирические исследования. Москва: ИП РАН, 2007, 479 с.
5. Исследования НБС «Миграция рабочей силы», 2008. Электронный ресурс, режим доступа: <<http://www.statistica.md/pageview.php?l=ru&idc=350&id=2570>>.
6. Итоги поступления в ВУЗ-ы 2013-2014. Электронный ресурс, режим доступа: <<http://www.puls.md/ru/content/ne-hochu-uchitsya>>.
7. Климов Е. А. О становлении профессионала: приближение к идеалам культуры и сотворение их (психологический взгляд): Учеб. пособие. Москва: Московский психолого-социальный ин-т, 2006, 176 с.
8. Национальное агентство занятости населения. Рынок труда, вакансии на 27.01.2014. Электронный ресурс, режим доступа: <<http://anofm.md/news/2014/01/28>>.
9. Родители трудовые мигранты. Электронный ресурс, режим доступа: <<http://www.trm.md/ru/moldovenii-in-lume/peste-150-de-mii-de-copii-au-parintii-plecati-peste-hotare/>>.
10. Шихирев П. Н. Современная социальная психология. Москва: ИП РАН; КСП+Академический Проект, 1999.

REZOLUȚIA

Conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrării publice”

23 mai 2014,
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 a 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 buneii 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 aceasta 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 Moldova, Ucraina, Georgia, Estonia și România, precum și a reprezentanților sectorului practic la Conferința internațională științifico-practică „Teoria și practica administrării publice (TPAP - 2014)”, organizată în cadrul Academiei de Administrare Publică, 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 167 de persoane, inclusiv 10 doctori habilitați, profesori universitari și cercetători, 53 de doctori în științe, conferențieri universitari/cercetători, 96 de doctoranzi și masteranzi, 8 experți în domeniu. 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:

- organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în contextul implementării strategiei de descentralizare;
- consolidarea capacității administrației publice în vederea managementului eficient al fondurilor europene;
- raporturile administrației publice cu societatea civilă în Republica Moldova;
- perspectivele administrației publice locale în valorificarea cooperării orizontale;
- cadrul legal al serviciilor publice de gospodărie comună în Republica Moldova;
- abilitățile guvernării de eficientizare a relațiilor politice și administrative din perspectiva eurointegrării;
- capacitățile administrației publice locale în contextul procesului de modernizare a structurii sistemului administrativ teritorial;
- realizarea principiului imparțialității în funcția publică;
- impactul mentalității politice și comportamentului politic asupra procesului democratic din Republica Moldova;
- puterea politică și guvernarea în Republica Moldova prin prisma rigorilor europene;
- organizațiile nonguvernamentale din perspectiva relațiilor internaționale;
- direcțiile de implementare a controlului civil democratic asupra forțelor democratice din Republica Moldova;
- răspunderea penală a funcționarilor publici și demnitarilor din Republica Moldova pentru infracțiunea de corupere pasivă;
- rolul administrației publice în mecanismul de protecție a consumatorilor;

- consecințele nerespectării condițiilor de legalitate a actelor administrative;
- fenomenul „whistleblowing” în relațiile de muncă din domeniul public: garanții din perspectiva jurisprudenței CEDO;
- locul și rolul autorităților administrației publice locale în domeniul fiscal;
- egalitatea de șanse pe piața forței de muncă;
- principiile subsidiarității și proporționalității în calitate de principii fundamentale ale dreptului Uniunii Europene;
- impactul impozitelor și taxelor locale asupra dezvoltării infrastructurii locale în unitățile administrativ-teritoriale în Republica Moldova;
- rolul administrării fiscale și controlul fiscal în asigurarea stabilității macroeconomice în Republica Moldova;
- implementarea agendei de e-guvernare în Republica Moldova;
- impactul tehnologiilor moderne asupra domeniilor economiei naționale;
- identificarea geopolitică în contextul noilor media și rolul specialiștilor de intelligence pentru asigurarea securității naționale;
- realizarea transparenței și promovarea imaginii administrației publice prin intermediul paginilor web oficiale;
- metodologii de aplicare în procesul de reglementare a salarizării angajaților din unitățile sectorului real al economiei naționale;
- politica de securitate a tehnologiilor informaționale în administrația publică centrală;
- optimizarea unei baze de date naționale în cadrul administrației publice din Republica Moldova;
- evaluarea impactului activităților de dezvoltare profesională asupra activității funcționarilor publici;
- instruirea în domeniul dezvoltării regionale – suport metodologic al evoluției socioeconomice regionale;
- dimensiunea relațiilor umane în cadrul administrației publice.

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 existente, 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 Decentralizare 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 UE;
- necesitatea creșterii gradului de motivare și creativitate a funcționarilor publici;
- politica asigurării securității financiare a statului în contextul integrării europene.

Participanții la Conferință constată contribuția Academiei în domeniile de interes și pledează pentru ca Academia de Administrare Publică să mențină și în continuare 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 vor constitui un real suport pentru relevarea și prioritarizarea problemelor existente în administrarea publică și înaintarea recomandărilor științifice, care vor contribui la consolidarea și eficientizarea administrației publice în Republica Moldova.

SUMAR

Oleg BALAN

Academia de Administrare Publică – centru național de asigurare științifică și metodică
a activității autorităților publice.....3

ATELIERUL NR.1 MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Andrei GROZA

Considerațiuni cu privire la originea românească a titlurilor „rege” și „împărat”.....6

Ion DULSCHI

Raporturile administrației publice cu societatea civilă în Republica Moldova.....9

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Consolidarea capacității administrației publice în vederea managementului eficient
al fondurilor europene.....13

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Metode de cercetare în administrația publică.....16

Ana PASCARU

Dimensiunea identitară în modelul social al noilor democrații.....19

Oleg SOLOMON

Analiza teoretico-metodologică a procesului decizional prin prisma modelelor decizionale.....22

Angela POPOVICI, Nina PLOP

Descentralizarea și sistemul administrației publice în Republica Moldova.....25

Tatiana SPĂȚARU, Olesea SURUCEANU

Strategii și tehnici de formare și promovare a imaginii autorităților administrației publice.....27

Violeta TINCU

Scenarii de evoluție a serviciilor publice în perspectiva integrării europene.....30

Marina ALBU

Corelarea principiilor subsidiarității și autonomiei locale.....32

Iana ALEKSEEVA

Probleme ale administrării de stat în Ucraina în contextul integrării europene.....35

Renata ATAMUSOV

Aspecte privind cadrul normativ-legislativ în domeniul parteneriatului public-privat
în Republica Moldova.....39

Nighina AZIZOV

Abilitățile guvernării de eficientizare a relațiilor politice și administrative
din perspectiva eurointegrării.....42

Gheorghe BOTNARIUC

Eficientizarea mecanismelor de administrare a sistemului de siguranță rutieră.....45

Diana CİCINCI

Perspectiva de dezvoltare regională în Republica Moldova în contextul integrării europene.....48

Valentina HOMIȚCHI

Particularitățile de organizare și funcționare a administrației publice în Basarabia interbelică.....49

Magdalena-Ioana ILIE

Evoluția feminismului liberal românesc.....51

Andrei MAIEV

Descentralizarea puterii în Polonia: lecții pentru Ucraina.....54

Mariana NISTOR

Egalitatea de șanse pe piața forței de muncă.....57

Maria MÎNDRILĂ

Marketingul urban - mijloc de creștere a eficienței serviciilor publice.....59

Cristina MOISEI

Capacitățile administrației publice locale în contextul procesului de modernizare a structurii
sistemului administrativ teritorial.....62

Natalia SAIARLÎ

Complexitatea atribuțiilor alesului local și problemele de exercitare a acestora.....66

Ludmila ȚARANU

Înregistrarea actelor de stare civilă – aspecte reflectate în literatura de specialitate și în legislație.....69

Lehte ROOTS

Reformele sectorului public în Finlanda și Estonia înaintea ascensiunii europene a Estoniei -
analiză comparativă.....71

Nicolae Viorel TRIF

Considerații privind cadrul legal al serviciilor publice de gospodărie comunală în Republica Moldova.....74

ATELIERUL NR.2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

Constantin SOLOMON

Partidele politice și societatea civilă din Republica Moldova în perioada campaniilor electorale.....78

Victor SACA

Impactul mentalității politice și comportamentului politic asupra procesului democratic
din Republica Moldova.....81

Orest TĂRIȚĂ

Republica Turcia și drumul său spre Uniunea Europeană.....84

Svetlana NAUMKINA

Mitul ca o construcție rațională în promovarea politicii.....88

Silvia DULSCHI

Organizațiile nonguvernamentale internaționale din perspectiva relațiilor internaționale.....90

Rodica RUSU

Parteneriatul Estic: mijloc de promovare a valorilor europene în Republica Moldova.....93

Gheorghe CĂLDARE, Vera TÂRSÂNĂ

Colaborarea economică dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. Realitate și perspective.
Negocierea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător.....96

Ana GOREA

Etimologia unor neologisme politice.....100

Stela SPÎNU

Dimensiunea culturală a identității europene: opinii și interpretări.....103

Pantelimon VARZARI, Eduard TUCEACOV

Puterea politică și guvernarea în Republica Moldova prin prisma rigorilor europene.....104

Svetlana CEBOTARI, Cristina EJOVA

Relațiile moldo-române în cadrul noului context geopolitic.....107

Cristina EJOVA, Daniel VODĂ

Imaginea internațională a Republicii Moldova la etapa contemporană: realități și perspective.....110

Oleg BONTEA

Normele în dreptul internațional și normele imperative (*jus cogens*) în dreptul internațional.....113

Oleg BONTEA, Larisa BONTEA

Sanționarea nerespectării normelor de drept internațional.....116

Valeriu MIJA, Valentina TEOSA

Organizații internaționale de securitate: de la edificarea comunității la formarea identității.....119

Natalia COLESNIC

Evoluția dialogului interparlamentar moldo-comunitar. Realizări și perspective.....122

Vitalie MARINUȚA

Direcțiile de implementare a controlului civil democratic asupra forțelor democratice
din Republica Moldova.....124

Vladimir STERPU

Relațiile Interpol-ului cu alte organizații internaționale*127

Cristina CEBAN, Orest TĂRIȚĂ

Noi factori de risc asupra securității în societatea informațională.....130

ATELIERUL NR.3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Silvia GORIUC

Imunitatea parlamentară ca măsură de protecție a mandatului parlamentar.....133

Anatolie BANTUȘ

Subsidiaritatea – principiu de bază al descentralizării.....136

Olga DORUL

Fundamentul juridic al statutului de neutralitate permanentă. Repere de drept constituțional și drept internațional public.....140

Ion TIPA

Răspunderea penală a funcționarilor publici și demnitarilor din Republica Moldova pentru infracțiunea de corupere pasivă.....143

Gheorghe COSTACHI, Petru RAILEAN

Reflecții asupra imunității judiciare și a răspunderii judecătorilor.....146

Eugenia COJOCARI, Vasili PEREDERCO

Rezerva succesorală – modalitate de garantare a drepturilor moștenitorilor legali inapți de muncă.....152

Constantin SOLOMON, Ilie GÎRNET

Parlamentul Republicii Moldova – organ reprezentativ al suveranității naționale.....158

Natalia ZAMFIR

Actualitatea și perspectivele privind participarea publicului la luarea deciziilor în materie de mediu.....161

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Controverse legale și doctrinare privind raportul dintre securitatea muncii și protecția muncii.....164

Ianuș ERHAN

Uniunea vamală și zona de liber schimb – noțiuni și concepte distincte.....167

Gheorghe COSTACHI, Ion MURUIANU

Raportul răspunderii constituționale cu alte forme de răspundere.....170

Olesea PLOTNIC

Rolul administrației publice în mecanismul de protecție a consumatorilor.....175

Mihail DIACONU

Consecințele nerespectării condițiilor de legalitate a actelor administrative.....179

Marin POSTU

Fenomenul „whistleblowing” în relațiile de muncă din domeniul public: garanții din perspectiva jurisprudenței CEDO.....181

Irina IACUB, Serghei ZLOBIN

Agresivitatea umană: origine și forme de manifestare.....184

Ianuș ERHAN, Olesea PLOTNIC

Atribuțiile organelor vamale ale Republicii Moldova în domeniul protecției consumatorilor.....187

Natalia BANTUȘ-GURDUZA

Descentralizarea și modernizarea administrației publice locale din Franța.....191

Ludmila PROCA

Forme de organizare a protecției sociale de stat în Republica Moldova.....194

Octavian CIOBANU

Controlul vamal valutar - verigă în asigurarea securității economice a statului.....197

Oleg POALELUNGI, Grigore FIODOROV

Unele precizări asupra conceptului de act normativ-juridic.....201

Adrian CRASNOBAEV

Recunoașterea dreptului la un mediu înconjurător sănătos.....203

Tatiana MACOVEI

Controverse privind munca de noapte a salariaților.....206

Parascovia POALELUNGI

Relevanța corelației sistem legislativ - sistem al dreptului pentru perfecționarea sistemului juridic.....209

Călin TOMULEȚ

Guvernul și Cancelaria de Stat ca subiecți cu drept de sesizare în instanța de contencios administrativ.....212

Gheorghe MACOVEI

Cel de-al patrulea eșec al Republicii Moldova în eficientizarea procedurilor de insolabilitate.....216

Elena BOBEICA

Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale.....219

Doina CUCIURCA

Aspecte teoretico-practice privind evoluția și esența parlamentarismului.....223

Vera LUPAȘCO

Concepte ale contractului de administrare fiduciară.....226

Olesea ȚURCAN

Contribuții la studiul puterii judecătorești în cadrul mecanismului de stat.....229

Lilian PRUTEAN

Istoria soluționării litigiilor de muncă.....233

Iulia VACARENCO

Considerații privind principiul proporționalității în dreptul administrativ.....235

Carolina – Caleria PRETULA

Caracterizarea profundă a comportamentului deviant din punctul de vedere al criminologiei judiciare.....238

Mihail CHIRILĂ

Cercetarea la fața locului: recomandări criminalistice privind colectarea urmelor biologice pentru analiza genetică.....242

Andrei GUCEAC

Abordări conceptuale ale suveranității.....245

Ghenadie COMERZAN

Drepturile electorale – categorie a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului.....248

Mirela BAMIOPOL

Salariatul are dreptul [...] la demnitate în muncă.....250

Elena TANASE

Asistența juridică - garanție de protecție a drepturilor subiective ale persoanelor în cadrul unui proces echitabil.....252

Ludmila ȚĂRANU

Cercetarea concepțiilor științifice privind sistemul autorităților de stare civilă – organe de primă importanță ale administrației de stat.....255

Pavel VOICU

Ordinea publică – standarde, tactici și instruiți.....257

Andrei FURCULIȚĂ

Cadrul instituțional privind ocuparea forței de muncă în Republica Moldova din perspectiva e- și imigrațională.....260

Tudor PÎNZARU

Nivelurile participării cetățenești.....265

Raghim SULTANOV

Scopul, formele și motivele participării politice a cetățenilor.....268

Vitalie MAZUR

Principiile constituționale ale administrării publice locale.....271

Viorel ALBU

Reflecții asupra eficienței activității parlamentare.....274

Viorel RUSU

Locul și rolul autorităților administrației publice locale în domeniul fiscal.....277

Oleg ARSENI

Ridicarea mandatului consilierilor locali (raionali) de către Comisia Electorală Centrală.....280

Marcel RUSANOVSKI

Geneza și dezvoltarea asigurărilor - componentă esențială în realizarea interesului social.....282

Alexandru VASILACHI

Dreptul la viață între accepțiune doctrinară și reglementare juridică.....285

Octavian MARIAN

Îndatoririle fundamentale ca element al statutului juridic al persoanei.....288

Andrei NEAGU

Apărarea și protecția drepturilor omului: conținutul și raportul dintre noțiuni.....291

Larisa BUGA

Eficiența legii penale: concept, criterii și măsuri de asigurare.....294

Mariana NISTOR	
Evoluția dreptului la muncă al femeilor.....	297
Andrei GABUREAC	
Protecția Constituției: determinări conceptuale.....	300
Eugen BUTUCEA	
Aspecte ale instituționalizării puterii legislative a statului.....	303
Mariana BORDIAN	
Valența juridică a serviciului de distribuție și a activității de furnizare a energiei electrice pentru necesități casnice.....	306
Iulia DOLGAIA	
Justiția pentru minori în Republica Moldova: deziderat și realitate.....	309
Teodora GORIUC	
Principiile subsidiarității și proporționalității în calitate de principii fundamentale ale dreptului Uniunii Europene.....	312
Irina LUPAȘCO	
Aspecte și condiții ale nulității actului juridic civil.....	315

ATELIERUL NR.4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

Tatiana MANOLE	
Noua metodologie de finanțare a autorităților publice locale - pilon al autonomiei locale și al descentralizării financiare.....	319
Svetlana COJOCARU, Carolina TALPĂ	
Impactul comunicării manageriale asupra creșterii productivității muncii în cadrul organizației.....	323
Svetlana GOROBIEVSCHI	
Prognostice de creștere a calității vieții în Republica Moldova.....	328
Tatiana TOFAN	
Rolul comunicării în fundamentarea deciziilor administrative.....	333
Oleg FRUNZE	
Crearea unui climat emoțional favorabil în organizație.....	334
Ecaterina BARBAROȘ, Nadejda NAZAR	
Particularitățile managementului în micul business.....	336
Veronica BUTNARU, Silvia ROȘCA	
Etapile procesului de evaluare a calității și acreditarea unităților serviciului de sânge.....	339

Tatiana TUREȚCHI

Specificul salarizării muncii în instituțiile de cercetare științifică din Republica Moldova.....342

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Analiza cost-beneficiu – dimensiunea economică a analizei impactului de reglementare.....344

Alexei STURZA

Evoluția structurii administrației publice centrale în Republica Moldova în anii 2001-2013.....347

Natalia CHIRIAC

Reglementarea activității pe piața valorilor mobiliare din Republica Moldova.....349

Iaroslav COJOCARU, Veronica BUTNARU

Principalele dimensiuni ale brand-ului de țară.....351

Aleksandr MALACILÎ

Realități și perspective ale colaborării economice dintre China și Uniunea Europeană.....355

Svetlana FRUNZE, Oleg FRUNZE

Dezvoltarea strategiilor de marketing în administrarea publică.....358

Svetlana GLODEANU, Tatiana TOFAN

Specificul implementării sistemului de management al calității în Serviciul Vamal al Republicii Moldova.....362

Natalia MIRON, Tatiana TOFAN

Rolul Biroului Comun de Informații și Servicii în prestarea serviciilor către populație, în domeniul asistenței și protecției sociale.....365

Ion POPOVICI, Cristina CEBOTARI

Probleme ale contabilizării operațiunilor de leasing în Republica Moldova.....368

Cristina CEBOTARI, Ion POPOVICI

Aspecte problematice privind evidența operațiunilor de import.....371

Natalia HARTI, Svetlana COJOCARU

Eficientizarea metodelor de motivare a funcționarilor publici.....374

ATELIERUL NR.5**IMPACTUL E-GUVERNĂRII ÎN ASIGURAREA
TRANSPARENȚEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN
PROCESUL DE ADMINISTRARE PUBLICĂ****Teodora GHERMAN**

Aspecte metodologice pentru optimizarea învățământului continuu al funcționarilor publici.....380

Tatiana ȘALAEVA

Bazele juridice ale construirii e-Guvernării în Republica Belarusi.....383

Olga VOTINȚEVA

Rolul modernizării sistemului administrării de stat în modificarea conținutului politicii
informaționale a organelor puterii executive a Federației Ruse.....386

Serghei MACOVEȚCHI, Teodora GHERMAN

Metode de protecție a informației.....388

Octavian PRUTEANU

Metode de gestionare a stocurilor într-un sistem informațional administrativ.....390

Svetlana BULGAC, Teodora GHERMAN

Impactul tehnologiilor moderne asupra domeniilor economiei naționale.....395

Profire ARTUR, Teodora GHERMAN

Proiectarea unui sistem informațional de analiză a performanțelor în cadrul unei organizații.....397

Nadejda SCRIPNIC, Olga CERBU

Utilizarea instrumentelor de securizare a informației.....400

Vlad CORNEA

Impactul Internetului asupra dezvoltării e-afacerilor.....403

Cristina CERNEGA, Alexandru BURUC

Realizarea transparenței și promovarea imaginii administrației publice prin intermediul
paginilor *web* oficiale.....407

Tamara SUSARENCO

Metodologii de aplicare a TI în procesul de reglementare a salarizării angajaților din unitățile
sectorului real al economiei naționale.....410

Oxana LAZARENCO, Olga CERBU

Politica de securitate a tehnologiilor informaționale în administrația publică centrală.....414

Aliona DOBROTA, Teodora GHERMAN

Practici în cadrul Ministerului Tineretului și Sportului privind implementarea și coordonarea
procesului de guvernare electronică.....416

Adriana CATRUC, Olga CERBU

Elaborarea unei aplicații pentru e-educație în obținerea gradului didactic.....418

Ludmila APOSTOL, Teodora GHERMAN

Particularități de implementare a portalurilor informaționale pentru administrația publică.....421

Petru NOVAC, Anatol CERBU

Procesul de modernizare a serviciilor publice prin aplicarea tehnologiilor informaționale.....424

Ivan CUTIS, Teodora GHERMAN

Metode de asigurare a securității informaționale prin combaterea atacurilor informatice.....426

Ecaterina STĂVILĂ, Teodora GHERMAN

Optimizarea unei baze de date naționale în cadrul administrației publice în Republica Moldova.....429

Ana POPESCU, Anatol CERBU

Crearea site-urilor cu sistemul Drupal.....430

ATELIERUL NR.6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Otilia STAMATIN

Aptitudinile empatice ale funcționarilor publici.....433

Alina LEVIȚCHI

Perfecționarea profesională a personalului din cadrul instituțiilor publice.....438

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Instruirea în domeniul dezvoltării regionale – suport metodologic al evoluției
socioeconomice regionale.....441

Alina SUSLENCO

Dezvoltarea calității personalului – fundament al creșterii competitivității țării.....444

Galina MARDARE

Contextualitatea transparenței administrative prin prisma procesului de e-Guvernare.....448

Tatiana CIOBANU

Regimul juridic aplicabil cadourilor și avantajelor acordate funcționarilor publici.....450

Irina CIUTAC

Colaborarea cu organizațiile internaționale – un instrument de eficientizare a procesului
de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică.....453

Vitalie JERECHI

Dimensiunea relațiilor umane în cadrul administrației publice moderne.....456

Irina MOSCALU

Metode și tehnici de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică.....459

Dina GODOROZEA

Probleme ale autodeterminării profesionale a tineretului. Factorul psihosocial.....462

REZOLUȚIA CONFERINȚEI ȘTIINȚIFICO-PRACTICE CU PARTICIPARE INTERNAȚIONALĂ

„TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE”.....465

CONTENTS

Oleg BALAN

The Academy of Public Administration - a national center of scientific and methodical provision of the public authorities activity.....3

WORKSHOP NO.1 MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Andrei GROZA

Considerations on the Romanian origin of the titles "king" and "emeror".....6

Ion DULSCHI

Public administration relations with the civil society in the Republic of Moldova.....9

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Strengthening government capacity for efficient management of European funds.....13

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Research methods in public administration.....16

Ana PASCARU

Identity dimension in the social model of new democracies.....19

Oleg SOLOMON

Theoretical and methodological analysis of decision-making process through decision models.....22

Angela POPOVICI, Nina PLOP

Decentralization and public administration system in the Republic of Moldova.....25

Tatiana SPĂȚARU, Olesea SURUCEANU

Strategies and techniques for forming and promoting the image of public administration authorities.....27

Violeta TINCU

Scenarios for the evolution of public services from European integration perspective.....30

Marina ALBU

Correlation of subsidiary principles and local autonomy.....32

Iana ALEKSEEVA

Problems of state administration in Ukraine in the context of European integration.....35

Renata ATAMUSOV

Aspect of the normative-legislative framework in public-private partnership domain in the Republic of Moldova.....39

Nighina AZIZOV
Governance skills of streamlining political and administrative relations from the perspective
of European integration.....42

Gheorghe BOTNARIUC
Enhancing the mechanisms of road safety system management.....45

Diana CİCINCI
The perspective of regional development in the Republic of Moldova in the context
of European integration.....48

Valentina HOMIȚCHI
Peculiarities of organization and functioning of public administration in interwar Basarabia.....49

Magdalena-Ioana ILIE
Evolution of Romanian liberal feminism.....51

Andrei MAIEV
Power decentralization in Poland: lessons for Ukraine.....54

Mariana NISTOR
Equal opportunities on the labour market.....57

Maria MÎNDRILĂ
Urban marketing – a way to increase the efficiency of public services.....59

Cristina MOISEI
Capacities of local public administration on the context of modernization process of the
structure of the territorial administrative system.....62

Natalia SAIȚARLÎ
The complexity of the attributions of locally elected officials and issues of putting them into effect.....66

Ludmila ȚĂRANU
Registration of civil acts – aspects reflected in specialized literature and legislation.....69

Lehte ROOTS
Public sector reforms in Finland and Estonia before EU accession of Estonia - comparative analysis.....71

Nicolae Viorel TRIF
Reflections on the legal framework of the household public services in the Republic of Moldova.....74

WORKSHOP NO. 2
CURRENT ISSUES OF THE POLITICAL SCIENCE AND THE
EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Constantin SOLOMON
Political parties and civil society in the Republic of Moldova during election campaigns.....78

Victor SACA

The impact of political mentality and political behavior on the democratic process
in the Republic of Moldova.....81

Orest TĂRÎȚĂ

Republic of Turkey and its way to European Union.....84

Svetlana NAUMKINA

Myth as a rational structure of politics implementation.....88

Silvia DULSCHI

International non-governmental organizations from the perspective of international relations.....90

Rodica RUSU

Eastern partnership: means of promoting European values in the Republic of Moldova.....93

Gheorghe CĂLDARE, Vera TÂRSÂNĂ

Economic collaboration between the Republic of Moldova and European Union. Reality and
perspectives. Negotiation Zone of Profound and Comprehensive Free Trade.....96

Ana GOREA

Etymology of some political neologisms.....100

Stela SPÎNU

Cultural dimension of European identity: opinions and interpretations.....103

Pantelimon VARZARI, Eduard TUCEACOV

Political power and governance in the Republic of Moldova though European requirements.....104

Svetlana CEBOTARI, Cristina EJOVA

Moldovan-Romanian relations in the new geopolitical context.....107

Cristina EJOVA, Daniel VODĂ

International image of the Republic of Moldova at present: realities and perspectives.....110

Oleg BONTEA

Rules in international law and mandatory rules (*jus cogens*) in international law.....113

Oleg BONTEA, Larisa BONTEA

Sanctioning non-compliance with international law.....116

Valeriu MIJA, Valentina TEOSA

International security organizations: from community building to identity formation.....119

Natalia COLESNIC

Evolution of Moldova-EU inter-parliamentary dialogue. Achievements and perspectives.....122

Vitalie MARINUȚA

Directions of implementation of democratic civilian control over the democratic forces
in the Republic of Moldova.....124

Vladimir STERPU

Interpol relations with other international organizations.....127

Cristina CEBAN, Orest TĂRÎȚĂ

New risk factors on security in the information society.....130

WORKSHOP NO. 3

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON BUILDING THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Silvia GORIUC	Parliamentary immunity as protection measure of parliamentary mandate.....	133
Anatolie BANTUȘ	Subsidiary – basic principle of decentralization.....	136
Olga DORUL	Legal basis of permanent neutrality status. Highlights of constitutional law and international law.....	140
Ion TIPA	Criminal liability of civil servants and officials in the Republic of Moldova for offense of passive corruption.....	143
Gheorghe COSTACHI, Petru RAILEAN	Reflections on judicial immunity and liability of judges.....	146
Eugenia COJOCARI, Vasili PEREDERCO	Succession reserve – a way to guarantee the rights of heirs unable to work.....	152
Constantin SOLOMON, Ilie GÎRNEȚ	Parliament of the Republic of Moldova – a representative body of national sovereignty.....	158
Natalia ZAMFIR	Up-to-datedness and perspectives of public participation in environmental decision-making.....	161
Felicia PĂSCĂLUȚĂ	Legal and doctrinal controversies on the relation between labor security and labor protection.....	164
Ianuș ERHAN	Customs Union and Free Trade Zone – distinct notions and concepts.....	167
Gheorghe COSTACHI, Ion MURUIANU	Constitutional liability related to other forms of liability.....	170
Olesea PLOTNIC	The role of public administration in consumer protection mechanism.....	175
Mihail DIACONU	Consequences of failure to comply with the legality of administrative acts.....	179
Marin POSTU	„Whistle blowing” phenomenon in labour relations in the public domain: guarantees from the perspective of ECHR jurisprudence.....	181
Irina IACUB, Serghei ZLOBIN	Human aggressiveness: origin and manifestation forms.....	184

Ianuș ERHAN, Olesea PLOTNIC

The powers of Customs bodies of the Republic of Moldova in the field of consumer protection.....187

Natalia BANTUȘ-GURDUZA

De-centralization and modernization of local public administration in France.....191

Ludmila PROCA

Forms of organization of state social protection in the Republic of Moldova.....194

Octavian CIOBANU

Currency Customs Control – a link in ensuring economic security.....197

Oleg POALELUNGI, Grigore FIODOROV

Some clarifications of the concept normative-legal act.....201

Adrian CRASNOBAEV

Recognition of the right to a healthy environment.....203

Tatiana MACOVEI

Controversies concerning night work of female employees.....206

Parascovia POALELUNGI

Relevance of the correlation legislative system – system of law to improve the legal system.....209

Călin TOMULEȚ

The Government and State Chancellery as subjects entitled to notify the administrative court.....212

Gheorghe MACOVEI

The fourth failure of the Republic of Moldova to enhance insolvency procedures.....216

Elena BOBEICA

Administrative control of the activity of local public administration authorities.....219

Doina CUCIURCA

Theoretical and practical aspects of the evolution and essence of parliamentarism.....223

Vera LUPAȘCO

Concepts of land management contract.....226

Olesea ȚURCAN

Contributions to the study of judicial power within the state mechanism.....229

Lilian PRUTEAN

History of solving employment litigation.....233

Iulia VACARENCO

Considerations on the principle of proportionality in administrative law.....235

Carolina – Caleria PRETULA

Profound characterization of deviant behavior from the point of view of judicial criminology.....238

Mihail CHIRILĂ

Investigation on the site: recommendation on collecting forensic biological traces for genetic analysis.....242

Andrei GUCEAC	
Conceptual approaches of sovereignty.....	245
Ghenadie COMERZAN	
Electoral rights – a category of fundamental human and citizen rights.....	248
Mirela BAMIOPOL	
The employee has the right [...] to dignity at work.....	250
Elena TANASE	
Legal assistance – a guarantee for the protection of subjective rights of persons in a fair trial.....	252
Ludmila ȚĂRANU	
Research of scientific concepts on the system of civil acts authorities – bodies of paramount importance of state administration.....	255
Pavel VOICU	
Public order – standards, tactics and trainings.....	257
Andrei FURCULIȚĂ	
Institutional framework of employment in the Republic of Moldova from the perspective of emigration and immigration.....	260
Tudor PÎNZARU	
Levels of citizen participation.....	265
Raghim SULTANOV	
Purpose, forms and motives of citizen political participation.....	268
Vitalie MAZUR	
Constitutional principles of local public administration.....	271
Viorel ALBU	
Reflections on the efficiency of parliament activity.....	274
Viorel RUSU	
Place and role of local public administration in the tax field.....	277
Oleg ARSENI	
Cancellation of local (district) councilors' mandates by the Central Electoral Commission.....	280
Marcel RUSANOVSKI	
Genesis and development of insurance – an essential component in achieving social interest.....	282
Alexandru VASILACHI	
The right to life between doctrinal acceptance and legal regulation.....	285
Octavian MARIAN	
Fundamental duties as element of the legal status of the person.....	288
Andrei NEAGU	
Defence and protection of human rights: the content and relation between concepts.....	291
Larisa BUGA	
Efficiency of criminal law: concept, criteria, and ensuring measures.....	294

Mariana NISTOR	
Evolution of women's right to labour.....	297
Andrei GABUREAC	
Protection of the Constitution: conceptual definitions.....	300
Eugen BUTUCEA	
Aspects of institutionalization of the judicial state power.....	303
Mariana BORDIAN	
Legal valence of distribution and supply of electric power for household needs.....	306
Iulia DOLGAIA	
Juvenile justice in the Republic of Moldova: desirability and reality.....	309
Teodorina GORIUC	
Principles of subsidiarity and proportionality as fundamental principles of EU law.....	312
Irina LUPAȘCO	
Aspects and conditions of invalidity of civil legal acts.....	315

WORKSHOP NO. 4

TENDENCIES IN PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING AN ADMINISTRATIVE SYSTEM BASED ON KNOWLEDGE

Tatiana MANOLE	
The new methodology for funding local public authorities – pillar of local autonomy and financial decentralization.....	319
Svetlana COJOCARU, Carolina TALPĂ	
The managerial communication impact on the labor productivity growth within the organization.....	323
Svetlana GOROBIEVSCHI	
Forecasts on increasing life quality in the Republic of Moldova.....	328
Tatiana TOFAN	
The role of communication in administrative decision making.....	333
Oleg FRUNZE	
Creating a positive emotional climate in the organization.....	334
Ecaterina BARBAROȘ, Nadejda NAZAR	
Peculiarities of small business management.....	336
Veronica BUTNARU, Silvia ROȘCA	
Stages of quality assessment and accreditation of blood service units.....	339
Tatiana TUREȚCHI	
Specifics of labour remuneration in research institutions in the Republic of Moldova.....	342

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Cost-benefit analysis – economic dimension of regulatory impact analysis.....344

Alexei STURZAEvolution of central public administration structure in the Republic of Moldova
in the period 2001-2013.....347**Natalia CHIRIAC**

Regulations of securities market activity in the Republic of Moldova.....349

Iaroslav COJOCARU, Veronica BUTNARU

The main dimensions of country branding.....351

Aleksandr MALACILÎ

Realities and perspectives of economic cooperation between China and EU.....355

Svetlana FRUNZE, Oleg FRUNZE

Development of marketing strategies in public administration.....358

Svetlana GLODEANU, Tatiana TOFANSpecifics of quality management system implementation in the Customs Service
of the Republic of Moldova.....362**Natalia MIRON, Tatiana TOFAN**The Role of Joint Information and Services Bureau in providing services for the population
in the field of social assistance and protection.....365**Ion POPOVICI, Cristina CEBOTARI**

Problems of book-keeping leasing operations in the Republic of Moldova.....368

Cristina CEBOTARI, Ion POPOVICI

Problematic issues related to import operations registration.....371

Natalia HARTI, Svetlana COJOCARU

Increasing the efficiency of the methods used to motivate public servants.....374

WORKSHOP NO. 5

IMPACT OF E-GOVERNANCE IN PROVIDING TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION IN THE PROCESS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Teodora GHERMAN

Methods and applications to optimize continuous education of civil servants.....380

Tatiana ȘALAEVA

Legal basis of the formation of e-government in the Republic of Belarus.....383

Olga VOTINȚEVA

The role of modernization of public administration system in changing the content
of the information policy of the executive authorities of the Russian Federation.....386

Serghei MACOVEȚCHI, Teodora GHERMAN

Methods of information protection.....388

Octavian PRUTEANU

Methods of stock management in an administrative information system.....390

Svetlana BULGAC, Teodora GHERMAN

Impact of modern technologies on the areas of national economy.....395

Profire ARTUR, Teodora GHERMAN

Designing an information system of performance analysis within an organization.....397

Nadejda SCRIPNIC, Olga CERBU

Using information security tools.....400

Vlad CORNEA

Impact of Internet on e-business development.....403

Cristina CERNEGA, Alexandru BURUC

Achieving transparency and promotion of public administration image through official websites.....407

Tamara SUSARENCO

Methodologies of IT application in the process of employees' remuneration regulation in the real
sector of national economy.....410

Oxana LAZARENCO, Olga CERBU

Security policy of information technologies in central public administration.....414

Aliona DOBROTA, Teodora GHERMAN

Practices within the Ministry of Youth and Sports related to implementation
and coordination of e-governance process.....416

Adriana CATRUC, Olga CERBU

Developing an e-education application for obtaining didactic degree.....418

Ludmila APOSTOL, Teodora GHERMAN

Peculiarities of implementing international portals for public administration.....421

Petru NOVAC, Anatol CERBU

Modernization of public services through application of information technologies.....424

Ivan CUTIS, Teodora GHERMAN

Methods of providing information security by combating cyber attacks.....426

Ecaterina STĂVILĂ, Teodora GHERMAN

Optimization of a national data base within public administration in the Republic of Moldova.....429

Ana POPESCU, Anatol CERBU

Creating websites with Drupal system.....430

WORKSHOP NO. 6

PERSONNEL PROFESSIONAL TRAINING: THEORY AND PRACTICE

Otilia STAMATIN	
Empathic skills of civil servants.....	433
Alina LEVIȚCHI	
Personnel professional development within public institutions.....	438
Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA	
Training in regional development domain – methodological support of regional socio-economic evolution.....	441
Alina SUSLENCO	
Development of quality staff – foundation for increasing the country's competitiveness.....	444
Galina MARDARE	
Contextuality of administrative transparency through e-governance process.....	448
Tatiana CIOBANU	
The legal regime applicable to gifts and benefits granted to civil servants.....	450
Irina CIUTAC	
Collaboration with international organizations – a tool to streamline personnel professional development in public administration.....	453
Vitalie JERECHI	
Dimension of human relations within modern public administration.....	456
Irina MOSCALU	
Methods and techniques of personnel professional development in public administration.....	459
Dina GODOROZEA	
The problem of self-determination of youth: psychosocial factor.....	462
RESOLUTION OF THE SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE WITH INTERNATIONAL PARTICIPATION „THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION”	465

ОГЛАВЛЕНИЕ

Олег БАЛАН

Академия Публичного Управления – национальный центр научного и методологического обеспечения деятельности органов публичного управления.....3

СЕКЦИЯ I

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Андрей ГРОЗА

Некоторые соображения относительно румынского происхождения титулов „король” и „император”.....6

Ион ДУЛЬСКИ

Отношения публичного управления с гражданским обществом в Республике Молдова.....9

Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ

Укрепление дееспособности публичного управления в свете эффективного менеджмента европейских фондов.....13

Татьяна ШАПТРЕФРАЦЬ

Методы исследования в публичном управлении.....16

Анна ПАСКАРУ

Вопросы идентичности в социальной модели новых демократий.....19

Олег СОЛОМОН

Теоретико-методологический анализ процесса принятия решений через призму моделей принятия решений.....22

Анжела ПОПОВИЧ, Нина ПЛОП

Децентрализация и система публичного управления в Республике Молдова.....25

Татьяна СПЭТАРУ, Олеся СУРУЧАНУ

Стратегии и способы формирования и продвижения имиджа органов публичного управления.....27

Виолетта ТИНКУ

Формы развития публичных служб в перспективе европейской интеграции.....30

Марина АЛБУ

Корреляция принципов субсидиарности и местной автономии.....32

Яна АЛЕКСЕЕВА

Проблемы государственного управления Украины в контексте европейской интеграции.....35

Рената АТАМУСОВ

Вопросы нормативно-законодательной базы в области публично-частного партнерства в Республике Молдова.....39

Нигина АЗИЗОВ

Возможности властей по повышению эффективности политических и управленческих отношений в перспективе евроинтеграции.....42

Георге БОТНАРЮК

Повышение эффективности механизмов управления в системе дорожной безопасности.....45

Диана ЧИКАНЧИ

Перспективы регионального развития в Республике Молдова в контексте европейской интеграции.....48

Валентина ХОМИЦКИ

Особенности организации и функционирования публичного управления в довоенной Бессарабии.....49

Магдалена-Иоана ИЛИЕ

Эволюция румынского либерального феминизма.....51

Андрей МАЕВ

Децентрализация власти в Польше: уроки для Украины.....54

Марианна НИСТОР

Равенство возможностей на рынке рабочей силы.....57

Мария МЫНДРИЛЭ

Городской маркетинг – средство повышения эффективности публичных служб.....59

Кристина МОИСЕЙ

Возможности местного публичного управления в контексте процесса модернизации структуры территориальной административной системы.....62

Наталия САЙТАРЛЫ

Комплексный характер обязанностей местного избранника и вопросы их выполнения.....66

Людмила ЦАРАНУ

Регистрация актов гражданского состояния – вопросы, освещенные в специальной литературе и в законодательстве.....69

Лехте РООТС

Реформы в публичном секторе Финляндии и Эстонии до европейского роста Эстонии – сравнительный анализ.....71

Николае Виорел ТРИФ

Вопросы законодательной базы публичных услуг в области коммунального хозяйства в Республике Молдова.....74

СЕКЦИЯ II

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Константин СОЛОМОН

Политические партии и гражданское общество Республики Молдова в период предвыборных кампаний.....78

Виктор САКА

Влияние политического менталитета и политического поведения на демократический процесс в Республике Молдова.....81

Орест ТЭРЫЦЭ

Республика Турция на своем пути в Европейский союз.....84

Светлана НАУМКИНА

Миф как рациональная конструкция реализации политики.....88

Сильвия ДУЛЬСКИ

Международные неправительственные организации в перспективе международных отношений.....90

Родика РУСУ

Восточное партнерство: средства продвижения европейских ценностей в Республике Молдова.....93

Георге КЭЛДАРЕ, Вера ТЫРСЫНЭ

Экономическое сотрудничество Республики Молдова и Европейского союза. Реальности и перспективы. Переговоры в связи с углубленной и всеобъемлющей зоной свободной торговли.....96

Анна ГОРЯ

Этимология некоторых политических неологизмов.....100

Степа СПЫНУ

Культурный аспект европейской идентичности: мнения и суждения.....103

Пантелеймон ВАРЗАРЬ, Эдуард ТУЧАКОВ

Политическая власть и правление в Республике Молдова через призму европейских требований.....104

Светлана ЧЕБОТАРЬ, Кристина ЕЖОВА

Молдо-румынские отношения в новом геополитическом контексте.....107

Кристина ЕЖОВА, Даниэль ВОДЭ

Международный имидж Республики Молдова на современном этапе: реальности и перспективы.....110

Олег БОНТЯ

Нормы в международном праве и императивные нормы (*jus cogens*) в международном праве.....113

Олег БОНТЯ, Лариса БОНТЯ

Наказание за несоблюдение норм международного права.....116

Валериу МИЖА, Валентина ТЕОСА

Международные организации по вопросам безопасности: от построения сообщества до формирования идентичности.....119

Наталия КОЛЕСНИК

Эволюция межпарламентского молдо-европейского диалога. Достижения и перспективы.....122

Виталие МАРИНУЦА

Направления проведения гражданского демократического контроля над демократическими силами в Республике Молдова.....124

Владимир СТЕРПУ

Отношения Интерпол-а с другими международными организациями.....127

Кристина ЧЕБАН, Орест ТЭРЫЦЭ

Новые факторы риска безопасности в информационном обществе.....130

СЕКЦИЯ III

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Сильвия ГОРЮК

Парламентский иммунитет как мера защиты парламентского мандата..... 133

Анатолие БАНТУШ

Субсидиарность – основной принцип децентрализации..... 136

Ольга ДОРУЛ

Правовая основа статуса постоянного нейтралитета. Ориентиры конституционного права и международного публичного права..... 140

Ион ТИПА

Уголовная ответственность государственных служащих и ответственных лиц в Республике Молдова за совершение преступлений пассивной коррупции..... 143

Георге КОСТАКИ, Петру РАЙЛЯН

Вопросы судебного иммунитета и ответственности судей..... 146

Евгения КОЖОКАРЬ, Василий ПЕРЕДЕРКО

Книга преемственности – способ гарантирования прав законным нетрудоспособным наследникам..... 152

Константин СОЛОМОН, Илие ГЫРНЕЦ

Парламент Республики Молдова – представительный орган национального суверенитета..... 158

Наталия ЗАМФИР

Актуальность и перспективы участия общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды..... 161

Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ

Законные и доктринерские противоречия относительно соотношения между безопасностью труда и охраной труда..... 164

Януш ЕРХАН

Таможенный союз и зона свободной торговли – отличительные понятия и концепции..... 167

Георге КОСТАКИ, Ион МУРУЯНУ

Отношения конституционной ответственности с другими формами ответственности..... 170

Олеся ПЛОТНИК

Роль публичного управления в механизме защиты потребителей..... 175

Михаил ДИАКОНУ

Последствия несоблюдения условий законности административных решений..... 179

Марин ПОСТУ

Феномен „whistleblowing” в трудовых отношениях в публичной области: гарантии в перспективе юриспруденции ЕСПЧ..... 181

Ирина ЯКУБ, Сергей ЗЛОБИН

Человеческая агрессивность: происхождение и формы проявления.....184

Януш ЕРХАН, Олеся ПЛОТНИК

Обязанности таможенных органов Республики Молдова в области защиты потребителей.....187

Наталия БАНТУШ-ГУРДУЗА

Децентрализация и модернизация местного публичного управления во Франции.....191

Людмила ПРОКА

Формы организации государственной социальной защиты в Республике Молдова.....194

Октавиан ЧОБАНУ

Валютный таможенный контроль – звено в обеспечении экономической безопасности государства.....197

Олег ПОАЛЕЛУНЖЬ, Григорий ФЕДОРОВ

Некоторые уточнения по поводу концепции нормативно-правового акта.....201

Адриан КРАСНОБАЕВ

Признание права на здоровую окружающую среду.....203

Татьяна МАКОВЕЙ

Противоречия относительно ночного труда работников.....206

Прасковья ПОАЛЕЛУНЖЬ

Значение соотношения законодательная система – правовая система для совершенствования юридической системы.....209

Кэлин ТОМУЛЕЦ

Правительство и Государственная канцелярия как субъекты с правом обращения в инстанцию административного суда.....212

Георге МАКОВЕЙ

Четвертая неудача Республики Молдова в повышении эффективности процедур неплатежеспособности.....216

Елена БОБЕЙКА

Административный контроль деятельности органов местного публичного управления.....219

Дойна КУЧУРКА

Теоретические и практические аспекты эволюции и сущности парламентаризма.....223

Вера ЛУПАШКО

Концепции договора доверительного управления.....226

Олеся ЦУРКАН

Вклад в изучение судебской власти в рамках государственного механизма.....229

Лилиан ПРУТЯН

История решения трудовых споров.....233

Юлия ВАКАРЕНКО

Некоторые соображения по поводу принципа пропорциональности в административном праве.....235

Каролина-Калерия ПРЕТУЛА

Глубокая характеристика уклончивого поведения с точки зрения судебной преступности.....238

Михаил КИРИЛЭ

Расследование по месту происшествия: криминалистические рекомендации относительно сбора биологических следов в целях генетического анализа.....242

Андрей ГУЧАК

Концептуальный подход к вопросам суверенитета.....245

Геннадий КОМЕРЗАН

Избирательные права – категория основных прав человека и гражданина.....248

Мирела БАМИОПОЛ

Работник имеет право на... достоинство в труде.....250

Елена ТАНАСЕ

Юридическая помощь – гарантия защиты субъективных прав людей в рамках справедливого процесса.....252

Людмила ЦАРАНУ

Изучение научных концепций о системе органов гражданского состояния – органов государственного управления большого значения.....255

Павел ВОЙКУ

Общественный порядок – стандарты, тактика и подготовка.....257

Андрей ФУРКУЛИЦЭ

Институциональные рамки трудоустройства в Республике Молдова в эмиграционной и иммиграционной перспективе.....260

Тудор ПЫНЗАРУ

Уровни гражданского участия.....265

Рагим СУЛТАНОВ

Цель, формы и мотивы политического участия граждан.....268

Виталий МАЗУР

Конституционные принципы местного публичного управления.....271

Виорел АЛБУ

Рассуждения об эффективности парламентской деятельности.....274

Виорел РУСУ

Место и роль органов местного публичного управления в области налогообложения.....277

Олег АРСЕНИ

Лишение Центральной избирательной комиссией мандата местных (районных) советников.....280

Марчел РУСАНОВСКИ

Генезис и развитие страхования – важной составной части в реализации социальной заинтересованности.....282

Александру ВАСИЛАКИ

Право на жизнь между доктринерским принятием и правовой регламентацией.....285

Октавиан МАРИАН

Основные обязанности как элемент правового статуса личности.....288

Андрей НЯГУ

Защита и охрана прав человека: содержание и соотношение понятий.....291

Лариса БУГА	
Эффективность уголовного закона: концепция, критерии и меры обеспечения.....	294
Марианна НИСТОР	
Эволюция права женщин на труд.....	297
Андрей ГАБУРЯК	
Защита Конституции: концептуальные определения.....	300
Еуджен БУТУЧА	
Аспекты институционализации законодательной власти государства.....	303
Марианна БОРДИАН	
Правовая сила службы распределения и работы по поставке электроэнергии для домашних потребностей.....	306
Юлия ДОЛГАЯ	
Правосудие для несовершеннолетних в Республике Молдова: требования и реальности.....	309
Теодорина ГОРЮК	
Принципы субсидиарности и пропорциональности в качестве основных принципов права Европейского союза.....	312
Ирина ЛУПАШКО	
Аспекты и условия недействительности гражданского правового акта.....	315

СЕКЦИЯ IV

ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ ОСНОВАННОЙ НА ЗНАНИЯХ

Татьяна МАНОЛЕ	
Новая методология финансирования органов местного публичного управления – опора местной автономии и финансовой децентрализации.....	319
Светлана КОЖОКАРУ, Каролина ТАЛПЭ	
Влияние менеджерского общения на рост производительности труда в организации.....	323
Светлана ГОРОБЬЕВСКИ	
Прогнозы повышения качества жизни в Республике Молдова.....	328
Татьяна ТОФАН	
Роль коммуникации в обосновании административных решений.....	333
Олег ФРУНЗЕ	
Создание благоприятного эмоционального климата в организации.....	334
Екатерина БАРБАРОШ, Надежда НАЗАР	
Особенности менеджмента малого бизнеса.....	336
Вероника БУТНАРУ, Сильвия РОШКА	
Этапы процесса оценки качества и аккредитация подразделений службы переливания крови.....	339

Татьяна ТУРЕЦКИ

Специфика оплаты труда в научно-исследовательских учреждениях Республики Молдова.....342

Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА

Анализ стоимости и прибыли – экономическая характеристика анализа влияния регламентации.....344

Алексей СТУРЗА

Эволюция структуры центрального публичного управления Республики Молдова
в 2001-2013 годах.....347

Наталия КИРИЯК

Регулирование деятельности на рынке ценных бумаг в Республике Молдова.....349

Ярослав КОЖОКАРУ, Вероника БУТНАРУ

Основные характеристики отечественного бренда.....351

Александр МАЛАЧЛЫ

Реалии и перспективы экономического сотрудничества Китая и Евросоюза.....355

Светлана ФРУНЗЕ, Олег ФРУНЗЕ

Развитие стратегий маркетинга в публичном управлении.....358

Светлана ГЛОДЯНУ, Татьяна ТОФАН

Специфика внедрения системы менеджмента качества в Таможенной службе
Республики Молдова.....362

Наталия МИРОН, Татьяна ТОФАН

Роль Совместного бюро информации и услуг в оказании населению услуг в области
социального обеспечения и защиты.....365

Ион ПОПОВИЧ, Кристина ЧЕБОТАРЬ

Вопросы регистрации лизинговых операций в Республике Молдова.....368

Кристина ЧЕБОТАРЬ, Ион ПОПОВИЧ

Проблемные вопросы в ведении учета импортных операций.....371

Наталья ХАРТИ, Светлана КОЖОКАРУ

Повышение эффективности методов мотивации государственных служащих.....374

СЕКЦИЯ V

ВОЗДЕЙСТВИЕ Е-УПРАВЛЕНИЯ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В ПРОЦЕССЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Теодора ГЕРМАН

Методологические аспекты оптимизации непрерывного обучения государственных служащих.....380

Татьяна ШАЛАЕВА

Правовые основы формирования е-правительства в Республике Беларусь.....383

Ольга ВОТИНЦЕВА

Роль модернизации системы государственного управления в изменении содержания
информационной политики органов исполнительной власти Российской Федерации.....386

Сергей МАКОВЕЦКИ, Теодора GERMAN

Методы защиты информации.....388

Октавиан ПРУТЯНУ

Методы использования запасов в административной информационной системе.....390

Светлана БУЛГАК, Теодора GERMAN

Влияние современных технологий на отрасли национальной экономики.....395

Профире АРТУР, Теодора GERMAN

Проектирование информационной системы анализа достижений в рамках организации.....397

Надежда СКРИПНИК, Ольга ЧЕРБУ

Использование инструментов по обеспечению безопасности информации.....400

Влад КОРНЯ

Влияние Интернета на развитие е-бизнеса.....403

Кристина ЧЕРНЕГА, Александру БУРУК

Обеспечение прозрачности и продвижение имиджа публичного управления при помощи
официальных веб-страниц.....407

Тамара СУСАРЕНКО

Методологии применения ИТ в процессе регламентации оплаты труда
работников в подразделениях реального сектора национальной экономики.....410

Оксана ЛАЗАРЕНКО, Ольга ЧЕРБУ

Политика безопасности информационных технологий в центральной публичной администрации.....414

Алена ДОБРОТА, Теодора GERMAN

Практика работы Министерства молодежи и спорта по реализации и координации
процесса электронного управления.....416

Адриана КАТРУК, Ольга ЧЕРБУ

Разработка приложения для е-образования в целях получения педагогической степени.....418

Людмила АПОСТОЛ, Теодора GERMAN

Особенности применения информационных порталов в публичном управлении.....421

Петру НОВАК, Анатол ЧЕРБУ

Процесс модернизации публичных услуг при помощи применения
информационных технологий.....424

Иван КУТИС, Теодора GERMAN

Методы обеспечения информационной безопасности путем борьбы
с информационными атаками.....426

Екатерина СТЭВИЛЭ, Теодора GERMAN

Оптимизация национальной базы данных в рамках публичного управления Республики Молдова.....429

Анна ПОПЕСКУ, Анатол ЧЕРБУ

Разработка сайтов в системе Drupal.....430

СЕКЦИЯ VI
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Отилия СТАМАТИН
Эмфатические навыки государственных служащих.....433

Алина ЛЕВИЦКИ
Профессиональная переподготовка кадров публичных учреждений.....438

Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА
Обучение в области регионального развития – методологическая опора региональной социально-экономической эволюции.....441

Алина СУСЛЕНКО
Развитие качества персонала – основа повышения конкурентоспособности страны.....444

Галина МАРДАРЕ
Контекстуальность административной прозрачности через призму процесса е-управления.....448

Татьяна ЧОБАНУ
Правовой режим принятия подарков и оказания преимуществ государственным служащим.....450

Ирина ЧУТАК
Сотрудничество с международными организациями – инструмент повышения эффективности процесса профессионального развития персонала публичного управления.....453

Виталие ЖЕРЕГИ
Характеристика человеческих отношений в современном публичном управлении.....456

Ирина МОСКАЛУ
Методы и способы профессионального развития персонала публичного управления.....459

Дина ГОДОРОЗЯ
Проблема профессионального самоопределения молодежи. Психосоциальный фактор.....462

РЕЗОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ НА ТЕМУ
«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ».....465

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Sergiu PÎSLARU - redactor, designer

Vitalie NICA - redactor

Traian ROPOT - 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.