

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**ROLUL INSTITUȚIILOR DEMOCRATICE
ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI
DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR
FUNDAMENTALE ALE OMULUI**

***Materiale ale mesei rotunde dedicate
Zilei internaționale a drepturilor omului
6 decembrie 2018***

**CHIȘINĂU,
2019**

Comitetul organizatoric

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

Silvia GORIUC - doctor în drept, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe juridice, Academia de Administrare Publică

Anatolie BANTUȘ - doctor în drept, profesor universitar, Catedra științe juridice, Academia de Administrare Publică

Andrei GUȘTIUC - doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra științe juridice, Academia de Administrare Publică

Natalia CHIPER - doctor în drept, lector universitar, Catedra științe juridice, Academia de Administrare Publică

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, masă rotundă (2018 ; Chișinău). Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului: Materiale ale mesei rotunde dedicate Zilei internaționale a drepturilor omului, 6 decembrie 2018/ com. org.: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău : AAP, 2019. – 289 p.

Antetit.: Acad. de Administrare Publică. – Texte : lb. rom., rusă. – Rez.: lb. engl., fr. – Cuprins paral.: lb. rom., engl. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 60 ex.

ISBN 978-9975-3240-3-8.

CZU 351/354:342(082)=135.1=161.1

R 68

CUPRINS

Victor POPA

Premisele apariției și adoptării noii constituții în Republica Moldova11

Gheorghe COSTACHI

Eficiența și legitimitatea puterii de stat – garanții ale securității persoanei24

Nicolae ROMANDAȘ

Răspunderea disciplinară - formă a răspunderii juridice, specifică dreptului muncii33

Eugenia COJOCARI, Liliana DANDARA

Rolul și necesitatea organelor publice în realizarea supravegherii și controlului de stat asupra activității de întreprinzător38

Динара МИННИГУЛОВА

Способы и пределы восполнения пробелов в правовом регулировании статуса государственных гражданских служащих44

Andrei GUȘTIUC

Pilonii reconfigurării arhitecturii juridice bancare din anul 201853

Наталья КИПЕР, Ирина ЯКУБ

Понятие и виды рейдерства как угроза экономической безопасности государства59

Sergiu CERNOMOREȚ, Doina CAZACU

Particularitățile testamentului olograf: aspecte juridico-practice66

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Consacrarea legală a obligațiilor și a drepturilor angajatorilor în domeniul securității și sănătății în muncă70

Doina CAZACU, Andrei NASTAS

Denunțarea falsă: noțiune și conținut constitutiv76

Cristina CEBAN

Reglementări juridice privind securitatea factorilor de mediu pe plan național și internațional83

Virginia ZAHARIA, Ala LUCA

Importanța precedentului judiciar și impactul jurisprudenței curții europene pentru drepturile omului prin prisma activității judiciare101

Petru RAILEAN

Reflecții asupra conținutului normativ al legalității111

Emilia PAVLOVSKI, Sergiu CERNOMOREȚ

Admisibilitatea probelor ilegal obținute: aspecte istorice și doctrinare115

Adrian CRASNOBAEV

Asigurarea legalității în activitatea administrației publice ca deziderat al protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului121

Doina CAZACU, Andrei NASTAS

Exercitarea în comun a competenței teritoriale a statelor prin condominium127

Elena BOBEICA

Integritatea instituțională a autorităților publice locale132

Ludmila GUȘTIUC

Experiența statelor-membre ale Uniunii Europene în domeniul politicii de dezvoltare regională143

Alexandru ȚĂRNĂ

Mecanisme de protecție juridică a vieții private și a datelor cu caracter personal în spațiul internet150

Florentina DRAGAN

Persoana fizică - subiect de drept în domeniul informațional157

Natalia BACALU

Reflecții vizavi de instituția administratorului societății comerciale din Marea Britanie: idei pentru legiuitorul din Republica Moldova164

Cristina BANCU

Aspecte teoretice și practice privind soluționarea litigiilor de insolvență cu element de extraneitate în Republica Moldova și alte state171

Eugeniu BANUH

Organizarea și exercitarea controlului financiar în administrația publică locală177

Eduard GURIN

Reglementări privind cadrul legal și doctrina de specialitate în materia răspunderii disciplinare a salariaților185

Aliona COZONAC

Optimizarea fluxurilor financiare prin determinarea indicatorilor de lichiditate ai sistemului trezorerial189

Igor CRISTAL

Raporturile juridice dintre administrația publică centrală și locală în fortificarea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale194

Renat CURCHIN

Reglementări internaționale cu privire la libera circulație: aspecte teoretico-practice201

Victor VITIUC

Principiile de funcționare a autorităților publice din Republica Moldova207

Doinița GORE

Reprezentantul debitorului în procedura de insolabilitate211

Ana GUBENCO

Abordări conceptuale privind problematica descentralizării financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale216

Ludmila GUȘTIUC

Conceptul politicii de dezvoltare regională - suport în asigurarea securității statului223

Sulaiman MAHMOUD

Constituirea cadrului legislativ și instituțional necesar combaterii și prevenirii corupției și protecționismului în România227

Andrian MIGALCO

Supravegherea bancară din Uniunea Europeană: elemente constitutive și soluții pentru reforma bancară din Republica Moldova235

Constantin NEGRILĂ

Asigurarea dreptului fundamental la muncă în lucrările de specialitate239

Anna PALNIȚHII

Obiectul juridic și obiectul material al infracțiunii de fabricare sau punere în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false243

Tamara SAVCA

Cadrul normativ-juridic privind eliberarea și revocarea procurii de substituie251

Natalia TÎLTU

Apărarea drepturilor economice ale persoanelor prin supraveghere bancară eficientă: reglementări și practici din Uniunea Europeană pentru legiuitorul național.....256

Eugen TROCIN

Aspecte teoretico-practice cu privire la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil prin prisma jurisprudenței CEDO262

Pavel VOICU

Analiza abordărilor doctrinare internaționale privind poliția - instituție specializată în menținerea ordinii publice și asigurarea securității publice268

Svetlana TIZU

Aspecte evolutive privind instrumentele juridice internaționale în vederea stabilirii statutului refugiaților275

Andrei TUZLA

Componentele sistemului bugetelor administrațiilor publice locale283

CONTENTS

Victor POPA

Premises for the occurrence and adoption of the new constitution in the Republic of Moldova	11
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gheorghe COSTACHI

L'efficacité et la légitimation du pouvoir d'état - garanties de sécurité de la personne	24
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Nicolae ROMANDAȘ

Disciplinary liability - the form of legal liability specific to labor law	33
----------------------------------------------------------------------------------	----

Eugenia COJOCARI, Liliana DANDARA

The role and the need for public bodies in implementing state supervision and control over the enterprise activity	38
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Динара МИННИГУЛОВА

Methods and limits to filling gaps in the legal regulation of the status of public civil servants	44
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Andrei GUȘTIUC

Pillars of banking legal reconfiguration architecture 2018	53
------------------------------------------------------------------	----

Наталья КИПЕР, Ирина ЯКУБ

Concept and types of raiding as a threat to the state of economic security	59
----------------------------------------------------------------------------------	----

Sergiu CERNOMOREȚ, Doina CAZACU

Les particularités du testament de l'olographe: aspects juridiques et pratiques	66
---------------------------------------------------------------------------------------	----

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Regulations on employers, rights and rights concerning security and health at work.....	70
-----------------------------------------------------------------------------------------	----

Doina CAZACU, Andrei NASTAS

False denunciation: notion and constitutive content.....	76
----------------------------------------------------------	----

Cristina CEBAN

Legal regulations concerning the safety of environmental factors on a national and international plane	83
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Virginia ZAHARIA, Ala LUCA

The importance of caselaw and the impact of jurisprudence of the European court of human rights by prism of judicial activity101

Petru RAILEAN

Reflections on the normative content of legality111

Emilia PAVLOVSKI, Sergiu CERNOMOREȚ

L'admissibilité des preuves illégales obtenues: aspects historiques et doctrinaux115

Adrian CRASNOBAEV

Insurance of legality in the activity of public administration as debated of the protection of human fundamental rights and freedoms121

Doina CAZACU, Andrei NASTAS

L'exercice en commun de la compétence territoriale des états par condominium.....127

Elena BOBEICA

The institutional integrity of local public authorities132

Ludmila GUȘTIUC

The experience of the member states of the European Union in the field of regional development policy.....143

Alexandru ȚĂRNĂ

Legal protection mechanisms of private life and personal data in internet150

Florentina DRAGAN

Individuals - legal subject in the information sector157

Natalia BACALU

Reflections about the institution of the business manager of the United Kingdom: ideas for the lawmaker in the Republic of Moldova.....164

Cristina BANCU

Theoretical and practical aspects on the solving of insolvency litigation with extraneity element in the Republic of Moldova and other states171

Eugeniu BANUH

Organization and exercise of financial control in local public administration177

Eduard GURIN

Regulations on the legal framework and specialty doctrine in the matter of disciplinary liability of employees.....185

Aliona COZONAC

Optimizing financial flows by determining the liquidity indicators of a treasury system189

Igor CRISTAL

Legal relations between central and local public administration in fortifying the financial autonomy of administrative-territorial units194

Renat CURCHIN

Reglementations internationales sur la libre circulation: aspects theoriques-pratiques....201

Roman VITIUC

Principes du fonctionnement des autorites publiques de la Republique de Moldova207

Doinița GORE

The representative of the debtor in the insolvency procedure211

Ana GUBENCO

Conceptual approaches on the problematics of the financial decentralization at the level of the administrative-territorial units.....216

Ludmila GUȘTIUC

The concept of regional development policy - support in the provision of state security223

Sulaiman MAHMOUD

Establishing the legislative and institutional framework necessary for combating and preventing corruption and protection in Romania227

Andrian MIGALCO

Banking supervision in the european union: constituents and solutions for reform bank of Moldova235

Constantin NEGRILĂ

Insurance of the fundamental right to work in specialized works	239
-----------------------------------------------------------------------	-----

Anna PALNIȚCHII

L'objet juridique et l'objet materiel de l'infraction de la fabrication ou de la circulation des signes de fausse monnaie ou de faux titres	243
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Tamara SAVCA

Legal framework regarding the issuing and revocation of the substitution procedure	251
------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Natalia TÎLTU

Defense of economic rights of persons by efficient bank supervision: regulations and practices in the European Union for the national legislature	256
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Eugen TROCIN

Theoretical-practical aspects on the solution of the case in a reasonable term in accordance with the ECHR jurisprudence.....	262
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Pavel VOICU

Analysis of international doctrinal approaches on police as a specialized institution in the public order maintenance and public security insurance	268
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Svetlana TIZU

Evolutionary aspects on international legal instruments in order to establish the status of refugees	275
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Andrei TUZLA

Components of the budgets system of local public administrations	283
------------------------------------------------------------------------	-----

PREMISELE APARIȚIEI ȘI ADOPTĂRII NOII CONSTITUȚII ÎN REPUBLICA MOLDOVA

PREMISES FOR THE OCCURANCE AND ADOPTION OF THE NEW CONSTITUTION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Victor POPA,

doctor habilitat, profesor universitar

SUMMARY

Adoption of the constitution is a complex process that contains at least three elements: the initiative of adopting the constitution, the competent body and the ways of adopting it. These elements, as a whole, speak of the formal meaning of the constitution, constitute a set of rules that are set forth in the constitution itself. The presence of special rules and procedures for the adoption of the constitution highlight the rule of supremacy over other legal acts in the state.

Keywords: *Constitution, draft law, legislature, people, normative content, principles.*

Necesitatea unei noi Constituții, ce s-ar fi deosebit radical de vechea Constituție, care ar fi legiferat cu adevărat suveranitatea poporului moldovenesc, a apărut înainte de 27 august 1991, data la care a fost declarată independența Republicii Moldova.

Astfel, la 16.06.1990, prin Hotărârea nr. 118-XII, Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova a creat Comisia pentru elaborarea proiectului noii Constituții din 58 de membri în frunte cu Președintele Sovietului Suprem, Mircea Snegur [13].

După o perioadă excesiv de lungă, în opinia noastră, în martie 1993, perioadă în care Republica Moldova devenise deja suverană și independentă, Comisia a prezentat Parlamentului proiectul Constituției. La 12 martie 1993, în urma unor discuții furtunoase, Parlamentul a adoptat proiectul ca bază, publicându-l în presă și creând și o nouă comisie însărcinată să redacteze și să definitiveze textul constituției.

La 15 martie 1993, Prezidiul Parlamentului a adoptat Hotărârea „Cu privire la măsurile în vederea organizării și desfășurării discutării proiectului Constituției de către întregul popor” urmând ca cetățenii republicii să-și exprime atitudinea față de noile reglementări constituționale. În rezultat, comitele executive raionale au prezentat Parlamentului peste 400 de scrisori în numele a peste 380000 de cetățeni care vizau, practic, toate articolele din Constituție.

La 27-28 mai 1993, la Chișinău a avut loc o conferință științifică internațională la care au participat renumiți savanți, inclusiv „patriarhul” dreptului constituțional francez Jacques Cadart, experți în domeniul dreptului din diferite țări care au supus proiectul constituției unei analize minuțioase, cu observații și propuneri concrete.

Proiectul a fost avizat de multiple organisme internaționale cum ar fi: Consiliul Europei; Comisia Europeană din Veneția; prestigioasa instituție de învățământ Universitatea din Sorbona și multe altele.

Din păcate, anul 1993 nu s-a finalizat cu adoptarea noii Constituții deoarece Parlamentul de legislatură a XII-a, ales în 1990, s-a autodizolvat, fără a fi în stare să continue procesul de legiferare din lipsa de cvorum (număr minim de membri necesar, potrivit legii, pentru ca o adunare să fie valabil constituită sau să poată lua o hotărâre valabilă).

La 24 februarie 1994, a fost ales un nou Parlament în care majoritatea mandatelor a fost obținută de către Partidul Democrat Agrar, care, formând o alianță cu socialiștii din Parlament,

a creat o majoritate agrosocialistă, care a intervenit neprofesional, tendențios, din anumite interese ideologice, unele chiar străine intereselor Republicii Moldova, în textul proiectului Constituției operând modificări nejustificate din punct de vedere juridic și politic.

Legislatura a XIII-a (1994-1998) poate fi numită o perioadă de stagnare, în care statalitatea Republicii Moldova a început să se dezvolte sub o anumită optică agrosocialistă, ignorându-se doctrinele, teoriile, tradițiile și principii de dezvoltare a statului verificate pe parcursul a sute de ani în democrațiile occidentale.

La 1 aprilie 1994 a fost creată o nouă comisie pentru redactarea și completarea textului Constituției care a desfășurat peste 15 ședințe, pe parcursul cărora proiectul a fost definitivat și prezentat Parlamentului.

Parlamentul, fără a publica proiectul în presă, fără transmisiuni în direct de la ședința în care era examinat proiectul, fără a familiariza cetățenii cu modificările pe care le-au introdus în Legea Fundamentală, pe data de 29 iulie 1994 a adoptat noua Constituție a Republicii Moldova, promulgată în 3 zile de șeful statului și care a intrat în vigoare la 27.08.1994.

Critica procesului adoptării Constituției. După cum am menționat anterior, adoptarea Constituției este un proces complex care conține, cel puțin, trei elemente: *inițiativa adoptării Constituției, organul competent și modurile de adoptare*. Aceste elemente, în ansamblul lor, vorbesc de sensul formal al Constituției, constituie un ansamblu de reguli care sunt enunțate chiar în textul Constituției. Prezența unor reguli și proceduri speciale de adoptare a constituției pune în valoare regula supremației față de celelalte acte juridice din stat.

Cât privește inițiativa adoptării Constituției, problema nu este atât de simplă. De obicei, constituțiile nu se adoptă pe un termen stabilit și în mod normal ar trebui să existe atâta timp cât există statul. Apare întrebarea, în cazul în care a avut loc o revoluție, o răsturnare de putere sau a apărut un stat nou în rezultatul autodeterminării, cine are dreptul la inițiativa adoptării Constituției?

La această întrebare nu se poate da un răspuns care nu ar trezi discuții. Considerăm că inițiativa trebuie să aparțină unui organism sau unor forțe politice care se află la conducerea societății cu condiția că inițiativa va obține încuviințarea poporului sau însuși poporul poate să manifeste această inițiativă.

Dacă am admite că inițiativa adoptării Constituției ar aparține șefului statului sau Parlamentului, am putea să ne pomenim cu schimbări frecvente de regimuri politice, cu constituții acordate și alte consecințe nefaste pentru societate.

În practica constituțională inițiativa adoptării Constituției este indisolubilă de elementul al doilea - *organul competent*, care poartă denumirea de *putere constituantă*, investită cu o putere politică specială.

Mai sus am indicat că *puterea constituantă originală* intervine *ex nihilo* în cazurile în care apar state noi (revoluții, autodeterminare) sau nu mai există constituții în vigoare (prăbușirea unor regimuri dictatoriale, totalitare). Bineînțeles, puterea constituantă originală nu poate deveni un organ sau autoritate publică, în acest sens ea trebuie să obțină acordul poporului, deoarece suveran și titular al puterii politice este el și numai el, și este deci inadmisibil ca cineva să încerce stabilirea fundamentului unei viitoare organizări statale fără acordul lui.

Puterea constituantă instituită intervine în cazurile în care este nominalizată în Constituție sau derivă din Constituție, de obicei, ea este o putere abilitată cu dreptul modificării (reviziei) Constituției. Unele constituții fixează și dreptul de a adopta constituții (constituțiile fostelor republici sovietice), însă considerăm aceste prevederi incorecte, deoarece organul abilitat cu acest drept poate schimba regimul politic fără a obține acordul poporului, numai în virtutea faptului că acest drept i s-a oferit în avans. Cât privește constituțiile perioadei sovietice, este bine știut faptul că acestea constituiau opera partidului comunist al U.R.S.S., și nu a poporului.

Sunt cunoscute mai multe moduri de adoptare a Constituției, determinate de mai mulți

factori: *forma de guvernământ, stadiul de dezvoltare economică, socială, politică, ideologia dominantă la momentul adoptării* [14, p. 57] și alți factori care diferă de la țară la țară.

Astăzi nu există o regulă generală, unanim acceptată, există însă o experiență și o tradiție dezvoltată pe parcursul evoluției statelor. În literatura de specialitate sunt indicate două moduri de adoptare a constituțiilor care se divizează în două categorii: *adoptare nedemocratică și adoptare democratică*.

Vom menționa încă o dată, că nu există o regulă generală de adoptare a constituției, însă un stat care se vrea de drept, în care supremația legii, democrația și pluralismul politic sunt valori supreme, trebuie să utilizeze cele mai avansate și democratice metode de adoptare a Constituției pe care le-a acumulat experiența internațională.

Fără a nega rolul și importanța Constituției Republicii Moldova adoptate în 1994, vom expune câteva obiecții critice pe marginea procesului adoptării, deoarece au fost încălcate unele mari principii din teoria Constituției.

În primul rând, ar trebui să știm dacă Constituția R.S.S.M. din 1978 a avut continuitate și putere juridică după 27.08.1991. La acest capitol opiniile specialiștilor s-au divizat, unii considerând că „da”, a avut putere și continuitate, alții negând acest fapt.

Considerăm că nu a avut putere și nici continuitate, și, odată cu declararea independenței Republicii Moldova, Constituția din 1978 (constituție de tip sovietic care promova alte valori politice și ideologice) a trebuit abrogată așa cum s-a întâmplat în România după revoluția din 22 decembrie 1989.

În fond, în Republica Moldova la 27.08.1991 a avut loc aceeași revoluție, numai fără violență, răsturnarea vechiului regim comunist și autodeterminarea au avut loc pe cale pașnică.

Orice constituție, stabilind fundamentul statului, pornește de la o ideologie (liberală, democratică, fascistă, comunistă) și statul este așa cum prevede doctrina îmbrățișată: stat de drept; stat socialist; stat comunist etc.

Franța, de exemplu, are o bogată experiență de adoptare a constituțiilor, din 1791 până în 1958, în cadrul a cinci republici, au fost adoptate 14 constituții, care la diferite etape social-politice se schimbau succesiv, deci aveau calitatea de continuitate. Însă trebuie să ținem cont de faptul că Franța, din momentul instaurării formei de guvernământ republicane, nu și-a schimbat niciodată forma de guvernământ sau orânduirea social-politică.

Cât privește Constituția R.S.S.M. din 1978, Parlamentul de legislatură a XII-a (1990-1994) până la 27.08.1991 a modificat-o de nenumărate ori, dând procesului de autodeterminare început un caracter legal.

La 27.08.1991, când a fost proclamată independența și pe harta lumii a apărut un nou stat, Constituția din 1978, chiar și modificată, nu mai putea face față deoarece, oricum, rămânea Constituția fostei R.S.S. Moldovenești adoptată în 1978 ca Constituție ce legifera U.R.S.S.-ul, fondat în baza doctrinei marxist-leniniste și deci nu putea avea continuitate pentru un stat nou-născut, în baza unei ideologii, absolut incompatibile cu cea comunistă.

La întrebarea, dacă se putea exista în perioada respectivă (1991-1994) fără Constituție, răspunsul este afirmativ. Se putea, deoarece, deja erau în vigoare: Declarația suveranității, Decretul cu privire la puterea de stat, Declarația de independență, documente cu valoare constituțională sau, altfel spus, *constituție nescrisă*, care, de fapt, au și servit ca bază pentru elaborarea viitoarei constituții. Eventual, până la adoptarea noii constituții se mai putea adopta o Declarație cu privire la drepturile și libertățile cetățenilor.

În rândul al doilea, se pune întrebarea legitimității puterii constituante, dacă a avut dreptul Parlamentul de legislatură a XII-a sau cel de legislatură a XIII-a să adopte o Constituție și dacă a fost acest Parlament o putere constituantă autentică.

Constituția R.S.S.M. din 1978 prevedea în art. 71 dreptul Sovietului Suprem de a adopta constituții și a le modifica. Deci este vorba de o putere constituantă instituită. Dar se pune în-

trebarea: cine a instituit-o? Puterea constituantă trebuie să primească această autorizare de la popor care este suveranul și titularul puterii. Constituția din 1978 nu a fost ratificată prin referendum, deci dreptul de a adopta o Constituție atribuit de Sovietul Suprem nu izvoră de la popor, ci de la el însuși și de la Comitetul Central al Partidului Comunist care aprobase textul Constituției la una din ședințele sale, înainte de adoptarea Constituției.

Deoarece Constituția R.S.S.M. din 1978 nu avea continuitate asupra noului stat suveran și independent, nici Parlamentul nu-și putea asuma rolul de putere constituantă acordat de regimul vechi ce corespundea ideologiei comuniste de construcție statală.

În situația creată, Parlamentul trebuia să organizeze un referendum pentru a obține aprobarea poporului și a se transforma într-o putere constituantă originară sau să ceară aprobarea poporului altfel cumva sau, eventual, putea să creeze o putere constituantă, adică un organ special cu participarea reprezentanților celor trei ramuri ale puterii, al tuturor partidelor politice și organizațiilor obștești, al tuturor consiliilor raionale și orașenești, al etniilor din republică etc., cuprinzând un spectru cât mai larg de reprezentanți.

Acest lucru însă nu a fost efectuat. Parlamentul din 1994 și-a asumat rolul de putere constituantă conducându-se de prevederile vechii constituții (am putea susține o putere constituantă instituită de fostul regim sovietic, altfel spus - de partidul comunist).

Un alt aspect al procesului adoptării Constituției ține de ratificarea populară. Constituția adoptată la 29 iulie 1994, din motive nejustificate public, nu a fost supusă nici dezbaterilor publice, nici ratificării de către popor.

Suntem departe de gândul că din acest punct de vedere Constituția ar fi nelegitimă. Am menționat anterior că nu există o regulă generală de adoptare a constituțiilor, fiecare stat și le stabilește de sine stătător, în schimb există o tradiție, o experiență internațională. Adoptarea Constituției este un mare eveniment politic, social și juridic în viața unui stat, deoarece în ea sunt consacrate principiile fundamentale ale întregii vieți a societății în conformitate cu valorile fundamentale pe care statul le promovează și le apără. Învăstirea Constituției cu forță juridică supremă, ce o deosebește de o lege obișnuită, constă exact în faptul că este adoptată de o putere constituantă cu participarea directă a poporului, iar forța juridică supremă pe care o deține se datorează nu numai conținutului material, dar și al celui formal care trebuie să conțină și ratificarea populară.

Există faimoasa expresie a filosofului Hegel care susținea că *„poporul trebuie să aibă față de constituția lui sentimentul dreptului său și al stării sale de fapt, altfel ea există, e drept, în chip exterior, dar nu are nicio semnificație și nicio valoare. Subliniind în continuare că „fiecare popor are Constituția care i se potrivește și care i se cuvine”* [5, p. 316].

Nu are nici un sens polemizarea cu vestitul filosof german, principalul reprezentant al idealismului în filozofia secolului al XIX-lea, dar totuși considerăm că fiecare popor are dreptul nu numai la Constituția care i se cuvine, dar are și dreptul să dispună de o Constituție care îl reprezintă cu adevărat, care să conțină cele mai avansate valori și principii consacrate în constituționalismul european, care să-i asigure un trai decent, protejându-i drepturile și libertățile fundamentale.

Ion Guceac constată că, din păcate, o mare parte din clasa politică a Republicii Moldova nu cunoaște această axiomă (expresia lui Hegel), din cauza cărui fapt Constituția noastră așa și nu s-a transformat într-o valoare deschisă spiritualității naționale [3, p. 119].

Conținutul normativ al Constituției Republicii Moldova. Conținutul normativ al Constituției este un conținut complex [1, p. 66], cuprinzând reguli, principii, norme care reglementează relațiile sociale fundamentale în toate domeniile, a unei societăți umane organizate în stat. În stabilirea conținutului normativ al Constituției trebuie să se țină seama de faptul că în aceasta sunt sistematizate cele mai înalte cerințe politice, statale, economice, sociale și juridice, în statutul lor actual și viitor [15, p. 61], iar criteriul de bază în stabilirea

conținutului normativ al Constituției servește conținutul și valoarea relațiilor sociale reglementate [3, p. 153].

În literatura de specialitate unii autori, vorbind de conținutul material al Constituției, consideră că aceasta conține diverse dispoziții... *formulate extrem de general, laconic, comprimat* [18, p. 51]. Împărtășim doar parțial această opinie, deoarece considerăm că dispozițiile constituționale, evident, în mare măsură sunt formulate la general, însă nu extrem de general, deoarece, de exemplu, reglementările privind limitele de competență ale autorităților antrenate în exercitarea suveranității naționale sunt foarte concrete, ele constituind limite peste care nu se poate trece. Formularea acestor competențe la general sau extrem de general ar permite diferite interpretări care ar putea genera diferite abuzuri.

O analiză a reglementărilor pe care le cuprinde ne permite să precizăm că în conținutul normativ al Constituției sunt cuprinse norme referitoare la forma de guvernământ; structura de stat; regimul politic; locul și rolul partidelor politice; fundamentele politice, economice, sociale și religioase ale statului; autoritățile publice antrenate în exercitarea suveranității naționale; statutul juridic al persoanelor; separația puterilor; controlul constituționalității legilor; drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor.

Conținutul normativ al Constituției Republicii Moldova este exprimat în structura tehnico – juridică a acesteia, structură ce cuprinde, de regulă, titluri, capitole, secțiuni, articole. Din acest punct de vedere Constituția este structurată în preambul, 7 titluri, 9 capitole, 5 secțiuni și 143 articole.

Preambulul Constituției Republicii Moldova. Preambulul, aflat la originea textului constituțional, este acea parte a Constituției ce reflectă exact spiritul Legii Supreme. Astfel, Preambulul expune anumite clauze constituționale cu caracter imperativ, ce pot servi drept surse independente pentru normele care nu sunt neapărat reflectate expres în textul Constituției. Orice interpretare a Constituției urmează să fie operată pornind de la obiectivele originare ale Constituției, care sunt prevăzute în Preambul și din care derivă textul Constituției în sine. În acest sens Curtea Constituțională a menționat într-o hotărâre a sa că atunci când există mai multe interpretări, opțiunea conformă Preambulului prevalează [6].

Scopul Preambulului nu este doar de a garanta drepturi sau furniza argumente juridice, ci și de a stabili valorile fundamentale ale societății (credința constituțională). Astfel, Constituția enumeră valorile constituționale în Preambulul său, cum ar fi:

- aspirațiile seculare ale poporului de a trăi într-o țară suverană, exprimate prin proclamarea independenței Republicii Moldova;
- continuitatea statalității poporului moldovenesc în contextul istoric și etnic al devenirii lui ca națiune; satisfacerea intereselor cetățenilor de altă origine etnică, care împreună cu moldovenii constituie poporul Republicii Moldova;
- statul de drept, pacea civică, democrația, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic;
- responsabilitatea și obligațiile față de generațiile precedente, actuale și viitoare;
- devotamentul față de valorile general umane, dorința de a trăi în pace și bună înțelegere cu toate popoarele lumii, conform principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional [7].

Astfel fiind văzute lucrurile, putem afirma că Preambulul are un rol-cheie în înțelegerea și aplicarea textului Constituției și poate fi invocat ca izvor de drept.

Titlul I. Principii generale.

În primele 13 articole ale prezentului titlu este legiferat fundamentul juridic și politic al statului. Art. 1, numit de Boris Negru inaugural [17, p. 13], declară Republica Moldova stat suveran, independent, unitar și indivizibil, cu forma de guvernământ republicană, 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.

Celelalte articole din titlu sunt armonios legate cu cel citat, reprezentând o dezvoltare a reglementării date, cum ar fi: suveranitatea națională aparține poporului care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative (art. 2); teritoriul este inalienabil, frontierele fiindu-i consfințite prin lege organică (art. 3); democrația se exercită în condițiile pluralismului politic care este incompatibil cu dictatura și totalitarismul (art. 5).

O importanță deosebită o prezintă art. 6 care fixează separarea și colaborarea puterii legislative, executive și judecătorești în exercitarea prerogativelor ce le revin.

Republica Moldova, ca subiect al relațiilor de drept internațional, se obligă să respecte Carta Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Art. 9 declară proprietatea publică și privată, iar piața, libera inițiativă economică, concurența loială ca factori de bază ai economiei. Prin acest articol principiul economiei de piață este declarat ca fiind definitoriu pentru dezvoltarea economică și socială a statului.

Important este și faptul că Constituția recunoaște și garantează drepturile tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.

Art. 11 declară Republica Moldova stat neutru (neutralitate permanentă) și nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.

Cât privește neutralitatea declarată prin normă constituțională, am dori să menționăm următoarele:

- neutralitatea descrie poziția unui stat într-un război care implică alte state. Neutralitatea este astfel definită în raport cu tensiunile și conflictele militare, adică în ceea ce privește formele de bază ale nesiguranței. În esență, în acest context, ea are funcție maximă a politicii externe și de securitate. Un astfel de statut este potrivit atunci când state sau blocuri antagoniste se opun reciproc și țara în cauză se teme de izbucnirea conflictelor militare în care se poate implica și trebuie să se apere singură;

- dreptul neutralității nu impune condiții suplimentare care să limiteze politica externă a statului neutru și nici nu definește poziția pe timp de pace a unui stat neutru permanent. În special, practica și doctrina tradițională nu au împiedicat statele neutre să colaboreze cu autoritățile militare străine pentru a pregăti măsuri comune de apărare. În mod similar, un stat care s-a proclamat permanent neutru nu are obligația de a-și extinde neutralitatea asupra domeniului politic, ideologic sau economic;

- statele neutre au dreptul de a participa la activitățile organizațiilor internaționale în vederea asigurării securității colective a statelor. Prin urmare, statul neutru permanent va avea dreptul de a face parte din alianțele defensive, când acesta este atacat. Participarea statului neutru la asemenea alianțe, în anumite condiții, poate deveni o formă a garanției securității sale și a inviolabilității teritoriale. Totodată, statul neutru permanent nu va avea dreptul de a fi membru al organizațiilor internaționale ale căror scopuri și principii contravin statutului său;

- neutralitatea modernă nu exclude cooperarea cu membrii alianțelor sau cu alianțele militare în scopul consolidării capacității de apărare a Republicii Moldova, atâta timp cât aceștia pot să convină asupra problemelor-cheie. În acest context de parteneriat, operațiunile de menținere a păcii sunt perfect compatibile cu neutralitatea (a se vedea HCC nr. 14 din 02.05.2017) [8].

Curtea Constituțională a Republicii Moldova, interpretând art. 11 din Constituție, a specificat că, deși în paragraful al doilea al articolului este specificat că „Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său”, din timpul ocupației sovietice a actualului teritoriu al Republicii Moldova (1944 -1991) până în prezent în partea estică a țării mai sunt dislocate trupe de ocupație ale Federației Ruse. Practic, ocupația sovietică/rusească nu a încetat în partea estică a țării nici astăzi, cu toate că a fost proclamată independența Republicii Moldova. Federația Rusă a recunoscut-o, dar și-a retras armata numai din partea vestică

a teritoriului moldovenesc (au mai rămas sub ocupație 11% din suprafața Republicii Moldova).

În Hotărârea adoptată curtea a stabilit:

- în cazul unor amenințări în adresa valorilor fundamentale constituționale, precum independența națională, integritatea teritorială sau securitatea statului, autoritățile Republicii Moldova sunt obligate să ia toate măsurile necesare, inclusiv de ordin militar, care i-ar permite să se apere eficient împotriva acestor amenințări;

- dislocarea pe teritoriul Republicii Moldova a oricăror trupe sau baze militare, conduse și controlate de către state străine, este neconstituțională;

- participarea Republicii Moldova la sisteme colective de securitate, asemenea sistemului de securitate al Națiunilor Unite, operațiuni de menținere a păcii, operațiuni umanitare etc., care ar impune sancțiuni colective împotriva agresorilor și infractorilor de drept internațional, nu este în contradicție cu statutul de neutralitate.

Art. 13 din Constituție. Limba de stat, funcționarea celorlalte limbi, care declară în calitate de limbă oficială limba moldovenească, a creat mari tensiuni de ordin politic și social în societate, deoarece fosta nomenclatură sovietică, partidele de stânga cu orientare estică (pro rusă), opoziția parlamentară au negat mereu limba română ca limbă care se vorbește pe teritoriul Republicii Moldova, susținând teza greșită de existență a limbii moldovenești (a se vedea HCC nr. 36 din 05.12.2013) [9].

La 5 decembrie 2013 a fost interpretat art. 13 din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova care conține următorul text: „...*Prin legile și hotărârile Parlamentului Republicii Moldova privind decretarea limbii române ca limbă de stat și reintroducerea alfabetului latin, din 31 august 1989...*”

Curtea a specificat din start că nu e în poziția de a da o apreciere științifică denumirii limbii de stat, precum și unicității limbii, aceasta fiind resortul mediului academic, și nu al mediului politic sau juridic. Însă Curtea a specificat că, în baza Declarației de Independență, Republica Moldova s-a constituit ca stat suveran și independent. Declarația de Independență constituie temelia politico-juridică a Republicii Moldova ca stat suveran, independent și democratic. Este actul de naștere al Republicii Moldova. Anume în baza Declarației de Independență, Republica Moldova a obținut recunoașterea din partea altor state ale lumii, a fost acceptată la 31 ianuarie 1992 în cadrul Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, iar la 2 martie 1992 - în cadrul Organizației Națiunilor Unite.

Constatând contradicția existentă între textul Declarației de Independență și textul articolului 13, alin. (1) din Constituție, Curtea a reținut că pentru a soluționa conflictul juridic dintre formularea articolului 13 din Constituție - „limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine” - și formularea din Declarația de Independență - „limba română”, Curtea se va raporta la ierarhia normelor juridice și, prin urmare, la relația de validitate între ele.

Curtea a reiterat faptul că, în cazul existenței unei ierarhii între două norme, validitatea normei inferioare decurge din norma de rang superior, norma inferioară nefiind valabilă dacă nu e conformă normei superioare. Astfel, în cazul existenței unui conflict între două norme, dacă acestea sunt de rang diferit în ierarhie, norma inferioară contrară normei superioare va fi invalidată.

Dimpotrivă, dacă normele au același rang, Curtea urmează să le concilieze prin interpretare. În acest sens, deoarece Constituția transpunând și garantând valorile consacrate prin Declarația de Independență, Curtea a stabilit necesitatea recunoașterii unui bloc de constituționalitate în care se include Declarației de Independență, și actuala Constituție, cele două norme având aceeași forță juridică. Astfel, fiind pusă în ipostaza de a soluționa conflictul dintre două norme cu același rang, Curtea a menționat că, pornind de la natura juridică a Declarației de Independență, regula *lex posteriori derogat priori* este inaplicabilă în prezenta cauză. Dacă ar fi să se raționeze per a contrario și să se accepte că anumite prevederi conținute în Declarația de Inde-

pendență ar fi contrare Constituției, ar urma să fie declarată neconstituțională însăși Declarația de Independență, ceea ce este un nonsens.

În Hotărârea sa Curtea a stabilit că în sensul Preambulului Constituției, Declarația de Independență a Republicii Moldova face corp comun cu Constituția, fiind textul constituțional primar și imuabil al blocului de constituționalitate.

În cazul existenței unor divergențe între textul Declarației de Independență și textul constituției, textul constituțional primar al Declarației de Independență prevalează.

Astfel, din interpretarea normei constituționale, care este obligatorie pentru toate autoritățile publice, inclusiv pentru cetățenii care au obligația să respecte Constituția, sintagma *limbă oficială limba moldovenească* din art. 13, trebuie acceptată că fiind în contradicție cu reglementarea din Declarația de Independență și acceptată formula - *limbă oficială limba română*.

Tutlul II. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale.

Acest titlu cuprinde 3 capitole și 45 de articole prin care sunt consacrate cele mai esențiale și inerente drepturi ale omului și cetățeanului bineînțeles, fiind indisolubil legate de îndatoririle pe care le au cetățenii față de stat.

În mod firesc, acest compartiment al Constituției începe cu consacrarea *principiului universalității* drepturilor și îndatoririlor după care urmează ceea ce înseamnă că toți cetățenii statului sunt egali în fața legii. Aceste principii corespund exigențelor formulate în preambulele celor două pacte privitoare la drepturile omului (Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și Pactul cu privire la drepturile civile și politice) ratificate de Republica Moldova.

Articolele 17 și 18 stabilesc cetățenia Republicii Moldova, restricțiile și protecția ei. În conformitate cu normele dreptului internațional, cetățenii străini și apatrizii beneficiază de aceleași drepturi ca și cetățenii Moldovei, bineînțeles, cu unele excepții ce țin de drepturile exclusiv politice care aparțin numai celor care au calitatea de cetățean al republicii.

La acest compartiment vom menționa următoarele. Prin Legea nr. 273-XVI din 7 decembrie 2007 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” și Legea nr. 76-XVI din 10 aprilie 2008 „Pentru modificarea și completarea Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997” au fost impuse restricții la ocuparea funcțiilor publice pentru persoanele care dețin mai multe cetățenii, inclusiv pentru ocuparea funcțiilor de deputat, membru al Guvernului, polițist, funcționar public, judecător, procuror etc. După intrarea în vigoare a Legii, autoritățile comuniste obligau pe cei care aveau dubla cetățenie să renunțe la cea de-a doua pentru a putea rămâne în funcție.

Ulterior, Alexandru Tănase a sesizat Curtea Europeană a Drepturilor Omului privind încălcarea flagrantă a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului.

La 18 noiembrie 2008, în cadrul examinării cauzei în Camera de 7 judecători, și la 27 aprilie 2010, în cadrul reexaminării cauzei de către cei 17 judecători ai Marii Camere, în hotărârea Tănase v. Moldova, CEDO a constatat în unanimitate încălcarea de către Republica Moldova a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Curtea a reiterat faptul că în temeiul articolului 17 din Convenția europeană cu privire la cetățenie, dar și a articolului 25 din Legea cu privire la cetățenie, Republica Moldova are obligația de a asigura ca cetățenii moldoveni care posedă alte cetățenii să beneficieze de aceleași drepturi și obligații ca și ceilalți cetățeni ai Republicii Moldova.

Este de menționat și faptul că Curtea Constituțională a Moldovei, prin Hotărârea sa nr. 9 din 26 mai 2009 a declarat neconstituționale interdicțiile de a ocupa anumite funcții publice impuse de regimul comunist pentru cei ce dețin dubla cetățenie (a se vedea HCC nr. 9 din 26.05.2009) [10].

La 11 decembrie 2014 însă, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, într-un nou complet de judecători constituționali, a adoptat Hotărârea nr. 31 din 11.12.2014 privind revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 9 din 26 mai 2009 [11], prin care a stabilit că statutul de cetăț

țean permite persoanei de a fi titularul tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale consfințite de Constituție și legislația în vigoare, astfel fiind repuși în drepturi persoanele căror nelegitim li s-au stabilit restricții în ocuparea anumitor funcții publice, iar normele prin care s-au stabilit interdicții au fost declarate neconstituționale.

Articolele 20 și 21 din Constituție declară accesul liber la justiție și prezumția nevinovăției până când vinovăția va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.

Capitolul 2 al prezentului titlu reglementează drepturile și libertățile propriu-zise care sunt: dreptul la viață și integritate fizică și psihică; libertatea individuală și siguranța persoanei; dreptul la apărare; dreptul la libera circulație; dreptul la viață intimă, familială și privată; inviolabilitatea domiciliului; secretul corespondenței; libertatea conștiinței; libertatea opiniei și a exprimării; libertatea creației; dreptul la informație; dreptul la învățătură; dreptul la ocrotirea sănătății; dreptul la un mediu înconjurător sănătos; dreptul de vot și dreptul de a fi ales; dreptul la administrare; libertatea întrunirilor; libertatea partidelor și altor organizații social politice și altele, în total 31 de drepturi și libertăți care, fiind inserate în textul Constituției, au devenit fundamentale.

În Capitolul 3 sunt stabilite îndatoririle fundamentale și anume: exercitarea în sistem a drepturilor și obligațiilor; devotamentul față de țară; apărarea patriei; contribuții financiare; protecția mediului înconjurător și ocrotirea monumentelor.

Atribuțiile de bază ale puterii legislative sunt redată în art. 66 sau într-o altă optică pot fi numite și limitele competenței deoarece Parlamentul nu are dreptul să le depășească.

Secțiunea a 2-a a capitolului respectiv legiferează statutul deputaților din Parlament, fixând dispoziția mandatului reprezentativ, orice mandat imperativ fiind declarat nul, ceea ce trebuie înțeles că deputații, odată fiind aleși, se află în serviciul întregului popor și nu mai pot fi revocați.

Secțiunea a 3-a stabilește categoriile de legi: constituționale, organice și ordinare, fixează procesul adoptării lor și intrării în vigoare. Tot aici, prin art. 75, este stabilit referendumul ca formă directă de participare a poporului la exercitarea suveranității naționale (puterii politice).

Capitolul 5 este destinat Președintelui Republicii Moldova în care este stabilit modul de alegere, durata mandatului, incompatibilitățile și imunitățile, precum și atribuțiile, formele de activitate și modalitățile de suspendare din funcție.

Gvernul este reglementat în Capitolul 6 care conține norme privitoare la rolul său în asigurarea realizării politicii interne și externe și conducerii generale a administrației publice, la structura sa, investitură, incompatibilități și actele care poate să le adopte.

Capitolul 7, realizând principiul separării și echilibrului puterii în stat, este consacrat raporturilor Parlamentului cu Guvernul în care se stabilesc mecanismele de influență asupra Executivului.

Administrația publică este reglementată în Capitolul 8 care o divizează în administrația publică centrală de specialitate, din care fac parte ministerele, și administrația publică locală din care fac parte consiliile locale, orașenești, raionale și primarii aleși prin vot universal, secret, direct și liber exprimat și care activează în baza principiilor descentralizării serviciilor publice, autonomiei locale, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În scopul consolidării autonomiei și a unității teritoriale a găgăuzilor care locuiesc în sudul Moldovei, art. 111 le oferă calitatea de unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.

Aici avem o obiecție foarte serioasă, deoarece considerăm că legiuitorul nostru constituant a comis o greșeală extrem de serioasă, acordând unității administrativ-teritoriale, cum este Gă-

găuzia, chiar și cu statut special, dreptul de a soluționa probleme cu caracter politic. Este bine știut faptul că soluționarea problemelor cu *caracter politic* este prerogativa exclusivă a statului, a autorităților antrenate în exercitarea puterii de stat. Astfel, art. 66 din Constituție fixează poziția prin care Parlamentul aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului; iar prin reglementarea de la art. 96 Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Capitolul 9, divizat în trei secțiuni și 12 articole, se referă la autoritatea judecătorească, stabilind sistemul organelor judecătorești, statutul judecătorilor, caracterul public al debaterilor judiciare, folosirea căilor de atac și altele necesare bunei funcționări a puterii judecătorești.

Secțiunea a 2-a din acest capitol legiferează un nou organ numit Consiliul Superior al Magistraturii care este abilitat cu asigurarea numirilor, deplasărilor, promovărilor și măsurilor disciplinare față de judecători.

O problemă importantă o constituie locul și rolul procuraturii în sistemul organelor puterii de stat, în ordinea constituțională. Procuratura este inclusă în secțiunea a 3-a art. art. 124, 125 ale capitolului 9, fiindu-i stabilită structura, atribuțiile, precum și mandatul procurorilor.

La acest capitol, Constituția a legiferat vechiul sistem al procuraturii sovietice fără a lua în considerare experiența țărilor cu un înalt nivel de dezvoltare a democrației. În primul rând, în ordinea constituțională procuratura ocupă un loc care nu-i aparține, deoarece Secțiunea a 3-a din Capitolul IX este destinată autorității judecătorești, care, conform prevederilor art. 6 din Constituție (separarea puterilor), reprezintă o ramură a puterii.

Într-adevăr, procuratura nu dispune de atribuții care ar viza exercitarea puterii de stat. În majoritatea țărilor occidentale procuratura se află în structura ministerului de justiție sau ea singură constituie un minister public (România), ceea ce vorbește de faptul că procuratura trebuie să fie un instrument în mâna puterii executive.¹ Oricum, considerăm că locul procuraturii în ordinea constituțională este stabilit incorect, deoarece procuratura nu are competențe jurisdicționale, procurorii nu au statut de magistrați.

Necesitatea unei reforme constituționale. Orice normă legislativă are capacitatea de a se învechi, de a mai reglementa efectiv unele relații sociale și, astfel, pot produce stagnare în unele domenii. Această regulă se referă și la normele constituționale, care, deși au un caracter de norme care reglează relații sociale fundamentale, se bucură de o stabilitate sporită prin generalitatea lor, totuși și aceste norme pot să nu mai facă față unor cerințe noi de care are nevoie societatea la anumite etape de dezvoltare socioeconomică și politică.

Conform expresiei lui Hans Kelsen, printr-o operație pur intelectuală, se vede că Constituția Republicii Moldova necesită o revizuire substanțială. La momentul adoptării acesteia (29.07.1994), Republica Moldova avea o experiență de 3 ani de stat suveran și independent, știința dreptului constituțional moldovenesc se afla într-o stare embrionară de dezvoltare.

Evident, acești factori și-au pus amprenta asupra unor norme care pot fi considerate învechite sau care nu mai produc efectele scontate, iar în unele cazuri produc destabilizare și dezbinare în societate.

După mai mult de 23 de ani de constituționalism, putem susține că Constituția din 1994 are un caracter tranzitoriu de la o societate afectată de ideologia comunistă la o societate democratică. În situația în care în viața unui stat au loc schimbări politice, structurale, și anume, când se schimbă regimul politic ori când un stat își reînnoiește fundamentul bazele politico-juridice, economice, sistemul social-politic sau când își desăvârșește unitatea națională [12, p. 100] se face necesară modificarea substanțială sau adoptarea unei noi Constituții.

Cristian Ionescu consideră că o Constituție poate fi revizuită și în situațiile de criză politică, ca un mijloc de rezolvare a acesteia [12, p. 113].

În art. 28 din Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului, ce figurează ca preambul al

Constituției franceze din 1793, se arată, de altfel, că „*un popor are întotdeauna dreptul de a re-examina, corecta și de a schimba propria Constituție. O generație nu poate subjuga cu legile sale generațiile viitoare*” [16, p. 42].

Ion Guceac susține că tentative de realizare a unor reforme constituționale pot surveni ori de câte ori subiecții raporturilor de drept constituțional vor conștientiza necesitatea acestora. Aceste tendințe sunt firești, deoarece activitatea politică și cea socială sunt în permanentă evoluție, iar realitatea juridică este nevoită să se adapteze transformărilor din aceste domenii. În condițiile unei stabilități „forțate” atribuite normelor de drept constituțional, aceste norme devin o frână în calea evoluției relațiilor sociale pe care le reglementează [4].

În rândul al doilea, Constituția este imperfectă, conține multe lacune, contradicții, norme formulate neclar, cu un dublu înțeles, mecanisme prost gândite, goluri care produc confuzii în viața politică a statului, aduc prejudicii dezvoltării democrației, pluralismului și transparenței, realizării drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

Trei motive sunt care ne fac să justificăm necesitatea unei ample reforme constituționale:

- Constituția actuală a fost adoptată de către un Parlament care nu a avut împuternicire directă de la popor pentru a adopta o Constituție și nu a fost supusă ratificării populare de către titularul puterii;

- Constituția conține multe lacune, contradicții, norme formulate neclar, cu un dublu înțeles, mecanisme prost gândite, goluri care produc confuzii în viața politică a statului, aduc prejudicii dezvoltării democrației, pluralismului și transparenței, realizării drepturilor fundamentale ale cetățenilor;

- deoarece Republica Moldova aspiră spre integrare europeană, una dintre cerințele de bază ale UE fiind ajustarea cadrului legislativ național la standardele UE.

Urmare a analizei conținutului normativ al Constituției, efectuate de grupul de lucru al Comisiei pentru reforma constituțională,² au fost scoase în evidență următoarele categorii de articole constituționale:

- a) articole confuze - 2;

- b) articole cu formulări incorecte - 8;

- c) articole care pot produce instabilitate politică -1;

- d) articole cu formulări imprecise - 24;

- e) articole care necesită modificări - 17;

- f) preambul și articole care necesită introducerea unor noi reglementări -17.

Total: 69 articole.

Imperfecțiunea unor norme constituționale o demonstrează și faptul că în perioada 1995-2017 Curtea Constituțională a fost solicitată de 53 de ori pentru a interpreta unele sau alte norme din Constituția Republicii Moldova.³

O altă problemă de ordin teoretic, dar și practic este discuția pe marginea competenței de a adopta o Constituție. Unii specialiști în dreptul constituțional consideră că Parlamentul nu dispune de dreptul de a adopta constituții, el este investit numai cu dreptul de a modifica constituții în baza art. 141-143 al Constituției.

Este adevărată această opinie, deoarece constituțiile se adoptă pe un termen nelimitat și din aceste considerente constituția nu poate conține prevederi privind abrogarea acestei și adoptarea de noi constituții. Însă, după cum am menționat, pot interveni anumite situații în care adoptarea unei noi constituții să devină o necesitate.

O posibilitate legală privind modificarea sau adoptarea unei constituții este referendumul. Textul constituțional nu prevede această modalitate expres, însă art. 75 (1) din Constituție stabilește că: „*Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului*”. Indiscutabil este faptul că adoptarea unei constituții de către popor constituie una dintre cele mai importante probleme ale societății. În acest sens, Codul electoral vine să dezvolte la lit. a),

art. 145, norma constituțională reglementând problemele supuse referendumului republican, inclusiv adoptarea Constituției Republicii Moldova.

După cum putem observa, modificarea sau adoptarea unei noi constituții este o cale anevoioasă și, evident, așa trebuie să fie, însă, atunci când o cer interesele naționale, nu poate și nu trebuie să fie o barieră în calea rațiunii și a bunului-simț. Perfectarea Constituției trebuie să aibă drept scop schimbarea societății în bine, de a asigura un nivel de trai civilizat și nicidecum stabilirea unor privilegii sau prevederi care ar stagna dezvoltarea statului.

În cazul în care sunt impuse anumite interdicții privind modificarea sau adoptarea Constituției, atât din exterior, precum și din interiorul țării, poate avea loc distorsionarea conținutului normelor constituționale sau a sensului acestora, prin deformare premeditată ori prin violarea textelor constituționale - toate acestea venind în contradicție cu principiile statului de drept spre care aspira Republica Moldova [4].

NOTE

¹ De exemplu, în Germania, Procurorul General al Federației este numit de Președintele țării cu acordul Bundestagului și se supune ministerului de justiție; în Danemarca procuratura se află în componența ministerului de justiție și este condusă de „Avocatul Regal” – procurorul general; în Italia procurorul general și procurorii inferiori activează sub egida ministerului de justiție; funcția Procurorului general al Canadei este exercitată de către ministrul de justiție; în Portugalia procurorul general este numit de către Șeful statului la propunerea Guvernului.

² Președintele Republicii Moldova a emis la 1 decembrie 2009 Decretul nr. 83 privind constituirea Comisiei pentru reforma constituțională în sarcina căreia a fost pusă elaborarea și propunerea Parlamentului unui nou proiect al Constituției Republicii Moldova. Pe data de 24.03.2010 Comisia a aprobat proiectul noii Constituții și proiectul legii privind procedura de adoptare a Constituției, recomandându-le Parlamentului spre examinare. Însă majoritatea parlamentară din legislatura 2010-2014 nu a manifestat niciun interes față de acest document.

³ În realitate, Curtea a interpretat de 53 de ori normele constituționale într-o perioadă de 14 ani, deoarece în perioada regimului comunist (2002-2008) nu au fost solicitări de interpretare a normelor constituționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Cârnaț Teodor, Drept constituțional, Chișinău, 2010
2. Georges Bourdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1993.
3. Guceac Ion, Constituția la răscruce de milenii, Chișinău, 2013.
4. Guceac Ion, Reforma constituțională și motivațiile ei. În: <http://www.timpul.md/articol/reforma-constitutional-a-si-motivatii-ei-5524.html>
5. Hegel, Principiile filosofiei dreptului, Ed. Academiei, București, 1992.
6. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 4 din 22.04.2013 pentru controlul constituționalității Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr. 534-VII din 8 martie 2013 privind demisia Guvernului.
7. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13, alin. (1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova.
8. Hotărârea Curții Constituționale nr. 14 din 02.05.2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă).
9. Hotărârea Curții Constituționale nr. 36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13, alin. (1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova (sesizările nr. 8b/2013 și 41b/2013).
10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 25.05.2009 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 273-XVI din 7 decembrie 2007 „Pentru modificarea și completarea

unor acte legislative” și din Legea nr. 76-XVI din 10 aprilie 2008 „Pentru modificarea și completarea Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997” nr. 9 din 26.05.2009.

11. Hotărârea Curții Constituționale nr. 31 din 11.12.2014 privind revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 9 din 26 mai 2009 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 273-XVI din 7 decembrie 2007 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” și din Legea nr. 76-XVI din 10 aprilie 2008 „Pentru modificarea și completarea Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997” (interdicția ocupării unor funcții publice de către persoane cu multiplă cetățenie).

12. Ionescu Cristian, *Instituții politice și Drept constituțional*, Ed. Juridică, București, 2004.

13. Legi, Hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea întâi a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova de legislatura a XII-a, Ediție a Sovietului Suprem al R.S.S.M., Chișinău, 1990.

14. Muraru Ioan, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. ACTAM, București, 1997.

15. Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina, *Drept constituțional și instituții politice*, Ediția 14, vol. I, Ed. C. H. BECK, București, 2011.

16. Maurice Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Ed.P.U.F., Paris, 1992.

17. Negru Boris, *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*, Ed. Arc, Chișinău, 2009.

18. Витрук Николай, *Конституционное право Российской Федерации*, Учебник, Изд. Норма Ифра-М, Москва, 2010, p. 51.

EFICIENȚA ȘI LEGITIMITATEA PUTERII DE STAT – GARANȚII ALE SECURITĂȚII PERSOANEI

L'EFFICACITE ET LA LEGITIMATION DU POUVOIR D'ETAT - GARANTIES DE SECURITE DE LA PERSONNE

Gheorghe COSTACHI,

*doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice
al Academiei de Științe a Moldovei*

RÉSUMÉ

Cet article est consacré au problème de l'efficacité et de la légitimité de l'organisation et le fonctionnement du pouvoir d'Etat, afin d'élucider l'essence et la spécificité de ces critères et d'identification les modalités de leur assurer et réaliser. Un rôle clé à cet égard est reconnu au principes suivant: principe du pluralisme politique, le principe de la légalité et de la légitimité et le principe de séparation des pouvoirs, leur application constitue une exigence fondamentale pour renforcer l'état de droit démocratique.

Mots-clés: *le pouvoir d'Etat, la démocratie, la légalité, la légitimité, l'efficacité, la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique.*

În perioada contemporană, problema eficienței și legitimității organizării și funcționării puterii de stat a devenit una dintre cele mai actuale, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic. Abordarea științifică a subiectului este motivată de necesitatea furnizării unor soluții fundamentate științific de natură să asigure funcționarea eficientă și legitimă a puterii pentru ca în rezultat să reușim consolidarea reală a statului de drept în Republica Moldova și asigurarea efectivă a securității persoanei.

Pornind de la aceste considerente, în cele ce urmează ne propunem să realizăm o analiză a eficienței și legitimității organizării și funcționării puterii de stat în vederea elucidării esenței și particularităților acestor criterii, identificării căilor de asigurare și realizare a lor, precum și precizării impactului asupra asigurării securității persoanei.

Vom iniția prezentul demers științific prin abordarea democrației, dat fiind faptul că ea constituie premisa-cheie pentru prosperitatea și dezvoltarea unui stat, fiind, în același timp, și un criteriu, un principiu fundamental în baza căruia trebuie organizată și exercitată puterea de stat. Privită ca principiu, democrația implică existența instituțiilor de stat bine structurate, care funcționează eficient în baza legii și a voinței societății în ansamblu [36, p. 4].

În același timp, democrația este valorificată în procesele prin care puterea este dobândită, deținută și prin care alternează, care implică competiția politică liberă și participarea deschisă, liberă și nediscriminatorie a poporului în baza literei și spiritului legii.

Ținând cont de aceste aspecte, putem susține că organizarea și funcționarea democratică a puterii de stat (adică eficientă și legitimă în același timp) implică respectarea următoarelor principii fundamentale [6, p. 277]:

- *principiul pluralismului politic*, exprimat prin confruntarea liberă în lupta electorală între partidele și formațiunile politice pentru cucerirea și exercitarea puterii (luptă dusă între programe politice și ideologii);

- *principiul legitimității și legalității*, exprimat prin supremația normei constituționale și respectarea acesteia către toate autoritățile publice și cetățeni. Legalitatea se exprimă prin prelu-

area puterii prin mijloace legale, prin proceduri democratice, precum și exercitarea acestora în limitele prescrise de normele constituționale și legislația în vigoare. În același timp, însă, legalitatea poate rămâne una strict formală în absența legitimității sociale și politice, care desemnează procesele și fenomenele prin intermediul cărora ea capătă caracter legitim, caracter ce exprimă corectitudinea, justiția, legalitatea morală și de drept a acestora, acceptarea și recunoașterea de către cetățenii statului;

- principiul separației puterilor în stat, care presupune, de rând cu o anumită specializare și autonomie (independență) a celor trei ramuri ale puterii de stat, și o corelație eficientă între ele, o interacțiune și interdependență (colaborare), bazate pe limitare, abținere și echilibrare reciprocă.

Totodată, actualmente, în condițiile procesului de integrare europeană și de edificare a statului de drept, este absolut necesar ca organizarea și funcționarea puterii de stat în Republica Moldova să se realizeze ținându-se cont de drepturile, libertățile și interesele fundamentale ale ființei umane.

Dezvoltând aspectele enunțate, vom nota că, în prezent, sistemele constituționale occidentale sunt indisolubil legate de democrație, bazate, după unii autori [18, p. 218-230], pe următoarele valori primordiale:

- soluționarea pe cale pașnică a disputelor de ordin politic, economic, ideologic etc., dintre forțele politice și sociale, între stat și cetățeni, realizarea pe această cale a consensului și echilibrului social;

- asigurarea nonviolentă, într-o societate aflată într-o continuă și dinamică transformare, a unor schimbări de natură social-politică, economică, impuse de progresul general al societății respective. Este esențial ca aceste schimbări să fie în beneficiul întregii colectivități;

- succesiunea guvernanților la conducerea societății în funcție de voința majorității electoratului exprimată prin alegeri libere și periodice la care au posibilitatea de a propune candidați, în condiții de egalitate, toate partidele politice;

- evitarea pe cât posibil a presiunii sociale și reglementarea prin lege în mod strict a condițiilor în care forța represivă a statului poate fi folosită de organismele competente; armata și poliția să se afle în slujba națiunii și nu a guvernanților de moment;

- dreptul cetățenilor de a controla activitatea Parlamentului și a Executivului și de a cere prin mecanisme constituționale schimbarea guvernanților sau de a impune prin forță înlăturarea acestora dacă s-ar face vinovați de conducere tiranică;

- diversitatea politică, economică, culturală, etnică, ideologică or religioasă;

- supremația legii ca instrument de exprimare a intereselor fundamentale ale colectivității și a binelui comun al societății.

Adesea, acestor valori li se adaugă capacitatea sistemului politic de a integra și promova, în beneficiul optimizării actului de decizie democratică, a progresului științific.

Ca ideal, democrația urmărește, în esență, să păstreze și să promoveze demnitatea și drepturile fundamentale ale individului, să realizeze dreptatea socială, să susțină dezvoltarea economică și socială a comunității, să consolideze coeziunea societății și să sporească liniștea națională, precum și să creeze un climat favorabil păcii internaționale. Ca formă de conducere, democrația este cea mai bună cale pentru a îndeplini aceste obiective [28, p. 16].

Din aceste considerente, evident că în organizarea puterii de stat accentul este pus, în special, pe aspectul ce ține de democrație, or anume în această sferă democrația se manifestă cel mai pregnant.

Este important în acest sens de concretizat că o stare de democrație asigură ca procesele prin care puterea este dobândită, deținută și prin care alternează să permită competiția politică liberă și să constituie produsul participării deschise, libere și nediscriminatorii a poporului, exercitate potrivit reglementărilor legale, în litera și spiritul lor [27, p. 5].

Astfel, democrația se bazează pe dreptul fiecăruia de a lua parte la conducerea treburilor publice. Elementul-cheie în exercițiul democrației este organizarea de alegeri libere și imparțiale la intervale regulate, astfel încât să poată fi exprimată voința poporului.

Totodată, democrația se bazează pe existența instituțiilor bine structurate și care funcționează eficient, pe controlul reciproc între organele reprezentative și, în general, între organele puterii de stat, pe legalitatea activității puterii de stat și supunerea sa numai legii.

Esențial pentru democrație este și responsabilitatea politică proprie tuturor celor care dispun de autoritate publică, indiferent dacă sunt sau nu aleși, și tuturor organelor autorităților publice, fără excepție. Responsabilitatea determină existența unui drept de acces liber la informația privind activitățile conducerii, dreptul de a înainta cereri conducerii și de a încerca redresarea prin intermediul unor mecanisme administrative și judiciare imparțiale. Viața publică în ansamblu trebuie să fie marcată de un sens al moralității și transparenței, urmând a fi stabilite proceduri și norme corespunzătoare pentru realizarea acestora.

Constituția Republicii Moldova, pe lângă consfințirea atributului democratic, concretizează în art. 5 faptul că democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și totalitarismul. Respectiv, se poate susține că conceptul de democrație este indisolubil legat de noțiunea de pluralism. Ea își găsește concretizarea în multitudinea de partide și organizații politice, sindicale, religioase etc., exprimând diversitatea concepțiilor și organizațiilor ce se interpun între individ și stat [22, p. 56].

Prin esența sa, pluralismul politic este determinat a fi un sistem politic în cadrul căruia puterea se exercită prin organizații social-politice și alte formațiuni obștești care cooperează și se echilibrează unele pe altele. În urma acestor colaborări se realizează compromisurile politice. În același timp, pluralismul politic este o ordine politică și juridică care permite distribuirea puterii între forțe social-politice independente, acestea putând manifesta liber opinii și interese diverse, în condiții de cooperare, competiție sau chiar conflict [2, p. 31].

Ca fenomen sociologic, pluralismul politic este indisolubil legat de societatea occidentală și constă în confruntarea liberă, în lupta electorală pentru cucerirea și exercitarea puterii între partidele și formațiunile politice. Semnificativ în acest caz este că în cadrul pluralismului politic lupta între partide este o luptă între programe politice, între ideologii din care sunt excluse instrumentele guvernamentale, metodele represive, de comandă, manipularea electoratului, abuzurile etc. [17, p. 282]. Prin urmare, democrația constituie principiul fundamental al statului, iar pluralismul politic – bază și condiție a ei.

În același timp, accentuăm faptul că pentru o organizare și exercitare democratică a puterii de stat este strict necesar ca aceasta să fie legitimă și legală, or legitimitatea și legalitatea puterii de stat sunt indispensabile unui sistem social democratic.

Frontiera dintre putere și dominație este delimitată de conceptul de *legitimitate*. Este vorba de distincția dintre: puterea în sensul său primar, care se bazează pe supunerea impusă, pe forța fizică, pe constrângere și violență, și puterea ce se exercită cu asentimentul și consimțământul celor supuși.

În al doilea caz, puterea de stat dobândește atributul de *autoritate*, fiind considerată a putere care are legitimitate, aceste caracteristici fiindu-i recunoscute de populație sau de majoritatea ei [13, p. 80]. Este situația în care cetățenii apreciază că actorii politici și instituțiile ce reprezintă puterea de stat au îndreptățirea legitimă de a exercita funcțiile specifice ale sistemului politic, inclusiv dreptul de a utiliza violența fizică împotriva unor membri ai societății.

Din punct de vedere politologic, legitimitatea este considerată un principiu de întemeiere și justificare a unui sistem de guvernământ, care presupune o anumită recunoaștere de către cei guvernați a dreptului de a conduce, exercitat de cei ce guvernează [26, p. 146].

Din perspectivă sociologică, legitimitatea a fost definită ca fiind caracteristica puterii (a sursei, naturii și organizării sale), de a fi conformă cu ceea ce poporul crede preferabil sau corespunzător.

punzător potrivit anumitor norme juridice, morale sau unor tradiții consacrate [30, p. 329-330].

Prin urmare, puterea de stat nu poate fi menținută și exercitată decât în măsura în care structurile de putere sunt legitime, iar deciziile politice, inclusiv legile, exprimă voința generală și nu sunt folosite împotriva unei părți a societății.

Un alt moment important constă în faptul că puterea de stat nu poate fi exercitată în nume propriu, adică de un alt subiect decât poporul și statul. Este un principiu ce stă la temelia legalității acesteia, în sensul că uzurparea puterii de stat este interzisă, iar dacă are loc, reprezintă cea mai gravă crimă împotriva poporului și urmează a fi sancționată potrivit legii penale [8, p. 16].

Vorbind despre legalizarea puterii de stat, notăm că aceasta presupune declararea juridică a justeței (legalității) apariției (instaurării), organizării și funcționării sale. Din această perspectivă, legalitatea constituie un principiu fundamental pentru organizarea puterii de stat, a cărui încălcare generează răspunderea juridică – politică, penală sau civilă [35, p. 87].

În sistemele moderne de guvernare ce îmbracă forma statului de drept, condiția primară pe care trebuie să o îndeplinească puterea de stat este aceea de a se conforma normelor constituționale și legale care îi prescriu limitele de acțiune și manifestare. Mai mult decât atât, legalitatea factorilor de putere este cel dintâi element care le conferă legitimitate [13, p. 83].

În același timp, legalitatea unei guvernări, calitate determinată de preluarea puterii prin mijloace legale, recunoscute, prin proceduri democratice, cu respectarea normelor constituționale și a limitelor prescrise pentru acțiunea sa de lege, poate rămâne una strict formală în absența legitimității sociale și politice. Aceasta desemnează procesele și fenomenele prin intermediul cărora ea capătă caracter legitim, caracter ce exprimă corectitudinea, justețea, legalitatea morală și de drept a acesteia [35, p. 89].

Prin urmare, o putere este nelegitimă în cazul contestării sale de către majoritatea populației. Un guvern desemnat legal poate deveni nelegitim din cauza activității sale. Lipsa de legitimitate într-o asemenea situație se exprimă prin pierderea de către guvern a suportului popular sau prin retragerea sprijinului partidelor parlamentare. În primul caz, nelegitimitatea guvernului are conotații moral-politice și arată că poporul nu mai are încredere în echipa guvernamentală și în programul acesteia de guvernare. În al doilea caz, nelegitimitatea este pusă în discuție chiar de parlament [16, p. 63].

În context, notăm că cercetătorii identifică câteva tipuri de validitate a legitimității puterii, și anume: *de tip rațional*, atunci când se bazează pe încrederea în legalitatea ordinii statuate, a dreptului la conducere al celor ce sunt chemați să exercite în acest temei puterea (putere legală); *de tip tradițional*, atunci când se bazează pe credința comună în caracterul sacru al tradițiilor veșnic valabile și în legitimitatea celor ce sunt chemați să-i imprime o autoritate (putere tradițională); *de tip carismatic*, atunci când se bazează pe caracterul sacru, forța eroică ori valoarea exemplară a unei persoane și a ordinii create de ea (putere carismatică) [12, p. 273].

În prezent cea mai răspândită este legitimitatea rațională bazată pe încrederea oamenilor în legalitatea celor care exercită puterea și pe raționalitatea deciziilor pe care le iau. Ea își găsește expresia cea mai înaltă în structurile statului de drept, în domnia legii și în administrarea democratică a societății. Ea se întemeiază pe existența pluralismului politic și pe libertatea de expresie, pe alegeri libere și pe votul popular, fiind specifică regimurilor democratice moderne.

Acest tip de legitimitate are ca element central existența unor reguli acceptate social, reguli cu caracter impersonal și „constituțional”, reguli care prescriu în forme explicite funcțiile și atribuțiile puterii publice, dar și limitele acesteia. Spațiul puterii de stat este acum organizat, instituționalizat, ierarhizat administrativ și bine delimitat sub raportul funcțiilor sociale, iar competențele actorilor publici sunt clar definite. Accesul la putere este permis numai prin respectarea unor proceduri codificate în legi.

În cadrul acestor regimuri, procesul de obținere a legitimității politice nu se reduce la câștigarea alegerilor și nu se încheie odată cu instalarea unei forțe politice la guvernare. Legiti-

mitatea se cere mereu susținută și confirmată prin acțiuni politice, iar forțele ajunse la putere trebuie să-și adapteze funcțional comportamentul și atitudinile la rigorile impuse de raționalitatea actului de guvernare și la efectele neprevăzute ale politicilor publice pe care le pun în aplicare.

Un criteriu important de apreciere a eficienței și legalității organizării și funcționării puterii de stat îl constituie aplicarea principiului separației puterilor, principiu ce a avut o semnificație atât de mare pe continentele european și american, încât nu se poate vorbi despre crearea noilor societăți democratice în afara acestuia. Iar atunci când, odată cu regimul constituțional, s-a ajuns la ideea statului de drept, principiul separației puterilor a fost considerat ca singurul instrument capabil să-l realizeze [14, p. 5].

În prezent, valoarea acestui principiu este văzută prin prisma accepțiunii sale moderne, care marchează o evoluție de la principiul separației absolute a puterilor la principiul separației lor prin colaborare [14, p. 14]. Dat fiind faptul că accentul deja nu se pune pe separația puterilor, ci pe colaborarea lor [9, p. 82], în doctrină se face distincția dintre două forme de separație a puterilor: rigidă și suplă [29, p. 19].

În ceea ce ne privește, considerăm că o separație rigidă a puterilor ar produce haos în procesul de guvernare, întrucât oricare dintre cele trei puteri ar avea înclinația să se manifeste în chip tiranic. Concomitent, și practica constituțională a demonstrat că o separație absolută între puteri ar echivala cu un blocaj constituțional [11, p. 80]. În virtutea acestui fapt, mai binevenită pare a fi separarea suplă a puterilor, ceea ce presupune o interferență, o conlucrare și o colaborare a lor.

Sub acest aspect, în studiile de specialitate se susține că nicio constituție din lume nu a reglementat o separație perfectă, căci mecanismul statal s-ar bloca, iar cele trei puteri ar fi ca trei linii paralele care nu s-ar intersecta niciodată [3, p. 201-202], de aici inerenta „colaborare” a acestora în realizarea uneia și aceleiași funcții fundamentale a statului.

În același timp, pe lângă colaborare, separarea puterilor implică și un control reciproc [1, p. 211]. Respectiv, separația puterilor în stat pentru îndeplinirea unor „funcții” nu implică exclusivismul exercitării acestor funcții, ci, dimpotrivă, „comunicarea” între puteri și controlul lor mutual [10, p. 66-67].

O putere viguroasă și stabilă este de neconceput fără control, disciplină și responsabilitate. Astfel, controlul este unul dintre atributele principale ale dirijării democratice a statului, care reflectă interesele și voința cetățenilor. El se manifestă în sistemul de „frâne și contrabalante” la realizarea principiului separației puterilor, în caracterul public și accesibilitatea autorităților statului, responsabilitatea în fața alegătorilor și a întregului popor, în colaborarea lor cu mijloacele de informare în masă, instituțiile societății civile [19, p. 275].

În ceea ce privește valoarea și importanța principiului separației puterilor în stat, constatăm că acesta este văzut de diferiți autori în mod diferit, și anume: principiu de bază al construcției statale, pilon de drept al societății civile, fiind concomitent și baza de funcționare care asigură activitatea eficientă a mecanismului de stat [11, p. 79]; garanție esențială a libertății individului și a securității sale în raporturile cu puterea [5, p. 90]; un atribut important și un garant al democrației [33, p. 86]; un mecanism constituțional care asigură stabilitatea și continuitatea oricărui sistem al puterii, deoarece presupune echilibrul puterilor, interacțiunea și controlul reciproc [19, p. 275]; remediu ce asigură armonia activităților statale, afirmarea democrației liberale și protecția persoanei [15, p. 8]; principiu de tehnică constituțională ce are menirea să evite despotismul și să garanteze libertatea [4, p. 89]; garanție a protecției suveranității statului și democratizării puterii de stat [20, p. 65] etc.

Separarea și echilibrul puterilor sunt văzute ca factori ce contribuie la ținerea sub control de către societate a luptei și a ambițiilor politice [34, p. 33], pentru ca acestea să nu genereze un efect distrugător, iar schimbarea conducătorilor structurilor puterii să se desfășoare în ordinea prevăzută de lege.

Deci, se poate aprecia că, într-o accepțiune suplă și dinamică, principiul separației puterilor rămâne a fi un element esențial, indispensabil existenței și funcționării statului de drept, deoarece implementarea în practică a acestuia este orientată spre raționalizarea și optimizarea activității mecanismului de stat, a tuturor structurilor sale și eficientizarea funcționării sale.

Respectiv, concepția separării puterilor în stat, în condițiile contemporane, urmează a fi completată cu unele teze importante, referitoare la: echilibrarea puterilor; necesitatea interacțiunii, cooperarea puterilor, ceea ce presupune unitatea lor în problemele principale, fapt ce nu exclude utilizarea diverselor metode pentru atingerea scopurilor comune; subsidiaritatea puterilor (factor ce ajută la realizarea unor funcții pentru care o ramură nu dispune de suficiente posibilități [19, p. 274], [35, p. 98].

Vorbind despre reglementarea constituțională a principiului în cauză, precizăm că în aproape toate constituțiile țărilor-membre ale Uniunii Europene acesta este prevăzut, însă există tendința legiuitorilor constituuanți de a renunța treptat la menționarea sa expresă, principiul fiind mai curând sugerat, iar separația puterilor fiind reglementată într-o manieră implicită, prin folosirea unor expresii specifice, cum ar fi: funcție a statului, autoritate publică, organ statal etc. [3, p. 202].

În Republica Moldova, pentru prima dată principiul a fost reglementat în Declarația de suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești (R.S.S.M.) din 23 iunie 1990, în care (art. 10) s-a stabilit separarea puterilor în legislativă, executivă și judiciară ca principiu de bază al funcționării R.S.S.M. ca stat suveran și democrat [21, p. 64]. La 27.07.1990 principiul este concretizat în Decretul cu privire la puterea de stat, importanța cărui se manifestă în dezvoltarea principiului suveranității exclusive a poporului moldovenesc, al separării puterilor în stat și scoaterea acestora de sub influența ideologiei comuniste.

La nivel constituțional, principiul separației puterilor a fost fixat în art. 6 prin formula: „În Republica Moldova puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin potrivit Constituției”.

Desigur, este necesar de conștientizat că nu este suficient să proclamăm un principiu. El trebuie realizat la justa valoare în activitatea cotidiană a puterilor, a verigilor aparatului de stat, a funcționarilor publici și a fiecărui cetățean [2, p. 82].

În pofida acestui fapt, în practică acest principiu este implementat adesea cu mari dificultăți. În acest sens, suntem convinși că Constituția Republicii Moldova *de jure* prevede separația puterilor în stat și colaborarea lor, *de facto* însă atribuțiile puterilor în stat nu întotdeauna se interferează și se completează, formând un tot unitar. Deseori, o putere poate exercita atribuțiile altei puteri, fapt prin care se încalcă grav principiul în discuție [7, p. 122]. Din această perspectivă, destul de importantă este atât recunoașterea funcționalității principiului separației puterilor, cât și elaborarea mecanismelor corespunzătoare de implementare a acestuia în organizarea concretă a puterii în stat.

Evident, astăzi nu există un etalon al separării sau al echilibrului puterilor după care s-ar putea verifica corectitudinea aplicării principiului. În acest sens, are perfectă dreptate profesorul V. Popa, care consideră că fiecare stat găsește mecanismele necesare pentru a echilibra puterile, pentru exercitarea atribuțiilor ce le revin în limitele stabilite de Constituție pentru a nu permite uzurparea puterii și suprimarea democrației și a libertății [21, p. 101].

În practică, desigur, cel mai bine ar fi ca separarea puterilor în stat să fie realizată în așa fel încât să se evite slăbirea parțială sau totală a acestora, adică prin organizarea separată să se asigure eficiența și eficacitatea lor. Este importantă în acest sens repartizarea rațională a competențelor constituționale și de altă natură între șeful statului, parlament și guvern, mai ales după formula „șef de stat puternic + parlament puternic + guvern puternic” [32, p. 75-76].

În cazul în care șeful statului este puternic, iar parlamentul și guvernul nu dispun de compe-

tența necesară, poate surveni pericolul consolidării regimului unipersonal sau chiar a dictaturii. Dacă unui șef de stat puternic i se alătură un parlament puternic, pericolul unei dictaturi unipersonale poate să nu survină, însă lipsa unui guvern puternic va reduce la zero eficiența puterii de stat. Și, în sfârșit, în lipsa unui șef de stat și parlament puternic, un guvern puternic poate genera o perspectivă autoritară. Din cele expuse reiese că toate verigile „sistemului” puterii de stat trebuie să fie puternice – aceasta reprezentând esența organizării relațiilor dintre puteri într-un stat de drept.

În același timp, subliniem că o garanție destul de importantă a respectării principiului separației puterilor în stat, din punct de vedere instituțional, este Curtea Constituțională, care reprezintă autoritatea publică ce sprijină buna funcționare a puterilor în cadrul raporturilor constituționale de separație, echilibru și control reciproc.

Fiind emanația celor trei puteri (sub aspectul modului de numire a judecătorilor), Curtea Constituțională reprezintă un organism ce se află între acestea, pentru a menține echilibrul și colaborarea lor [31, p. 75]. În special, rolul acesteia este de a preveni un fenomen destul de negativ pentru un stat de drept – pericolul unei suveranități parlamentare excesive [23, p. 101-102].

De rând cu rolul acestei autorități ca prin controlul constituționalității legilor să urmărească garantarea îndeplinirii separației puterilor în stat, respectarea competențelor conferite diferitelor organe ale statului [25, p. 7], ea este considerată a fi o instituție creată în scopul apărării statului de drept prin asigurarea respectării principiilor Constituției și protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului [31, p. 4].

Prin urmare, consfințirea constituțională a principiului separației puterilor în stat trebuie în mod necesar completată de o distribuie rațională a competențelor autorităților publice și de stabilirea unor garanții în asigurarea acestuia. Nu este mai puțin important nici amplul cadru legislativ și normativ care să reglementeze în detalii mecanismul de funcționare a puterilor în stat, asigurând o reală separare, echilibrare și colaborare a acestora în contextul unei reale democrații, întru garantarea și respectarea drepturilor, libertăților și intereselor fundamentale ale cetățenilor. În asemenea condiții, pentru transpunerea acestuia în practică este necesară doar voința și buna-credință a „guvernanților”, în caz contrar aceștia trebuie „impuși” de autoritatea politico-jurisdicțională – Curtea Constituțională.

În fine, trebuie să recunoaștem că eficiența și legalitatea organizării și funcționării puterii în stat depinde într-o oarecare măsură și de înșși cetățenii statului, de nivelul lor de cultură politică și juridică și de nivelul de implicare în activitatea statului.

Cunoașterea elementară de către cetățeni a principiilor de instituire și funcționare a organelor de stat și a organizațiilor neguvernamentale, a drepturilor și libertăților personale, a intereselor naționale constituie o condiție importantă a integrării cât mai depline a fiecăruia în viața social-politică, a aplicării cât mai corecte a normelor democrației autentice [24, p. 30]. Ajuns la un nivel mai înalt de instruire și cultură politică poporul va putea influența prin aceasta comportamentul guvernanților și al opoziției, stimulându-le activitatea la cote mai relevante, capabile să deschidă orizonturi noi pentru o societate care continue să bată pasul pe loc și care până când nu-și găsește soluțiile de propășire.

Subliniem, de asemenea, că un impediment real al funcționării normale a puterii de stat și a democrației îl reprezintă pasivitatea, lipsa de interes și voință politică la o parte din membrii societății, care prin aceasta se privează de un eventual factor de succes personal, dar, mai ales, diminuează principiul conform căruia voința poporului constituie baza puterii în stat, iar realizarea acesteia constituie obiectivul principal al întregii activități a statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Aramă E. Un traseu dificil: de la administrație la justiție. În: „Administrația publică în perspectiva integrării europene”. Sesiune de comunicări științifice (27-28 octombrie 2006). Chișinău: Tipografia „Elena – V. I.” SRL, 2007.
2. Arseni A., Creangă I., Gurin C., Negru B., Barbalat P., Cotorobai M., Susarenco Gh. Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol. Vol. I. Chișinău: Editura Civitas, 2000.
3. Boghirnea I., Tabacu A. Conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice. În: „Administrația publică în perspectiva integrării europene”. Sesiune de comunicări științifice (27-28 octombrie 2006). Chișinău: Tipografia „Elena – V. I.” SRL, 2007.
4. Burdeau G., Hamon F., Troper M. Droit constitutionnel. 26e édition. Paris: L.G.D.J., 1999.
5. Casiadi O. Separația puterilor în regimurile politice contemporane. Studiu comparativ. Regimul prezidențial. În: „Administrarea Publică”, 2004, nr. 4.
6. Costachi Gh. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2011.
7. Costachi Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Chișinău, 2000.
8. Costachi Gh., Hlipcă P. Reflecții asupra conceptului putere de stat. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr. 5.
9. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. București: Editura Europa Nova, 1996.
10. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale: în dreptul român și în dreptul comparat. București: Editura C. H. Beck, 2006.
11. Drilea M., Costachi Gh. Cu privire la mecanismul frânelor și contrabalanțelor, necesar pentru funcționarea eficientă a puterilor separate. În: Revista Națională de Drept, 2007, nr. 8.
12. Fisichela D. Știința politică. Probleme, concepte, teorii. Traducere din limba italiană de V. Moraru. Chișinău: USM, F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2000.
13. Fulga Gh. Politologie. Brașov: Editura Universității „Transilvania”, 2004.
14. Gheorghe T. Separația puterilor în stat (Marea Britanie, Statele Unite ale Americii, Franța, România). București: Editura Științifică, 1994.
15. Guceac I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Academia de Poliție „Ștefan cel Mare” 1990-2000. Chișinău, 2000.
16. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 2-a, revăzută. București: Editura ALL BECK, 2004.
17. Ionescu C. Studii de drept constituțional. București: Lumina Lex, 2001.
18. Mayo H. B. An Introduction to Democratic Theory. New York: Oxford University Press, 1960.
19. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura „Universul”, 2007.
20. Politologie: manual pentru specialitățile nonprofil. Coordonatori: Moșneaga V., Rusnac Gh., Sacovici V. Chișinău: CEP USM, 2007.
21. Popa V. Dreptul public. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 1998.
22. Popescu Gh. Repere ale democrației. În: Legea și Viața, 2006, nr. 6.
23. Pulbere D. Constituționalismul european, factor de civilizație și democrație. În: „Rolul Curții Constituționale în sistemul protecției drepturilor omului și respectarea CEDO și jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului în jurisprudența și legislația națională”, Materialele conferinței din 13-14 decembrie 2007. Chișinău, 2007.
24. Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene/Acad. de Științe a Moldovei, Inst. Integrare Europeană și Științe Politice / col. red. V. Moraru, Al. Roșca, P. Varzari. Ch.: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010 (Tipogr. „Print-Caro” SRL).
25. Susarenco Gh., Popa V. Raportul național privind exercitarea justiției constituționale în Republica Moldova. Chișinău: Editura Prut Internațional, 2004.

26. Tămaș S. Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică. Ediția a II-a revăzută și adăugită. București: Casa de editură și presă „Șansa” SRL, 1996.
27. Țîmbaliuc V. Coraportul dintre stat, cetățeni și democrație. În: *Legea și Viața*, 2007, nr. 11.
28. Țîmbaliuc V. Cu privire la unele paradoxuri ale democrației. În: *Legea și Viața*, 2007, nr. 7.
29. Vrabie G. Renașterea teoriei separației puterilor în stat în România. În: *Studii de drept românesc*, 1991, nr. 3-4.
30. Zamfir C., Vlăsceanu L. Dicționar de sociologie. București: Editura Babel, 1993.
31. Zubco V. Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdicțională. Chișinău: F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2000.
32. Бантуш А. Некоторые проблемы взаимоотношения законодательной и исполнительной властей. În: „Успешная реформа – решающий фактор в совершенствовании экономической и правовой деятельности”. Материалы международной научно-теоретической конференции (29-30 ноября 2000, г. Кишинэу). Chișinău, 2001.
33. Боршевский, А. П. Обучение демократии. Учебно-методическое пособие. Chișinău: Editura Pontos (Tipografia „Reclama” SA), 2008.
34. Кырнац Т. Принцип разделения властей в Конституции Республики Молдова 1994 года. În: „Закон и Жизнь”, 2003, nr. 5.
35. Чиркин В. Е. Государствоведение. Учебник. Москва: Юрист, 1999.
36. Costachi Gh., Munteanu A. Eficiența și legitimitatea puterii. În: *Legea și Viața*, 2015, nr. 8, p. 4-9.

RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ - FORMĂ A RĂSPUNDERII JURIDICE, SPECIFICĂ DREPTULUI MUNCII

DISCIPLINARY LIABILITY - THE FORM OF LEGAL LIABILITY SPECIFIC TO LABOR LAW

Nicolae ROMANDAȘ,

doctor în drept, profesor universitar

SUMMARY

In the given communication, a brief analysis of the subject matter regarding the characteristic features of disciplinary accountability is made, highlighting the opinions of different authors. Reference has also been made to the causes of disciplinary misconduct. The only legal ground for disciplinary liability - the disciplinary offence - was discussed, mentioning that the disciplinary sanctions are in the form of labor-specific sanctions resulting from the disciplinary power of the employer.

Keywords: *work, employee, disciplinary liability, disciplinary offense, disciplinary sanction.*

În literatura de specialitate, răspunderea disciplinară a fost definită în felul următor: „Acea formă a răspunderii juridice, specifică dreptului muncii, ce constă în sancționarea faptelor de încălcare cu vinovăție de către orice salariat a normelor legale, regulamentului intern, contractului individual și/sau colectiv de muncă, ordinelor și dispozițiilor legale ale conducătorilor ierarhici” [1]; „ansamblul normelor legale, care definesc abaterile disciplinare, stabilesc sancțiunile disciplinare și reglementează condițiile de fond și procedurale pentru aplicarea lor” [2].

Din definițiile citate putem desprinde următoarele elemente esențiale ale răspunderii disciplinare, și anume: a) calitatea de salariat; b) existența unei fapte ilicite (adică a unei abateri disciplinare); c) săvârșirea faptei cu vinovăție; d) un rezultat dăunător și legătura de cauzalitate între faptă și rezultat.

În cazurile în care abaterea a fost totuși săvârșită, răspunderea disciplinară își exercită următoarele funcții: sancționatoare, preventivă și educativă. Salariatului vinovat i se aplică o sancțiune cu caracter precumpănitor moral. Prin aceasta, răspunderea disciplinară se aseamănă cu răspunderea penală sau contravențională și se deosebește de răspunderea materială care îndeplinește, în principal, o funcție reparatorie. Se cuvine reamintit faptul că, potrivit art. 206, alin. (3) din CM al RM, se interzice aplicarea amenzilor și a altor sancțiuni pecuniare pentru încălcarea disciplinei muncii.

În esență, răspunderea disciplinară se caracterizează prin următoarele trăsături [3]:

a) *are o natură contractuală.* Această concluzie se întemeiază pe faptul că, după încheierea contractului individual de muncă, între părțile contractante (salariat și angajator) se formează o relație de subordonare ierarhică (o relație de autoritate). Anume acest tip de relație și constituie un temei juridic suficient pentru abilitarea organelor de conducere ale unității cu dreptul de aplicare a sancțiunilor disciplinare. Mai mult, legătura directă și strânsă dintre contractul individual de muncă și răspunderea disciplinară a salariatului determină și limitele aplicării acesteia: răspunderea disciplinară nu mai poate surveni după încetarea contractului individual de muncă al salariatului nedisciplinat. De aici rezultă și pericolul social redus al abaterii disciplinare în comparație cu alte fapte culpabile ce prejudiciază valorile sociale mai importante, cum sunt contravențiile și infracțiunile;

b) *are un caracter personal*, nefiind de conceput o răspundere pentru fapta altuia sau o transmitere a ei asupra succesorilor;

c) *se transpune într-o constrângere de ordin moral*, legislația muncii interzicând expres aplicarea sancțiunilor pecuniare pentru abaterile disciplinare comise;

d) *exercită nu numai o funcție de sancționare, ci și una de prevenție și educativă*, întrucât apără și restabilește ordinea interioară din unitate atunci când aceasta a fost încălcată. Mai mult, existența acestei forme a răspunderii juridice îl determină pe salariat de a nu mai comite vreo abatere disciplinară;

e) *se prezintă ca o formă de răspundere independentă de toate celelalte forme ale răspunderii juridice*.

În legătură cu aceasta, atenționăm asupra faptului că, în funcție de obiectul social ocrotit, este posibil cumulul răspunderii disciplinare cu alte forme ale răspunderii juridice (materială, contravențională, penală).

Cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea materială este posibil în acele situații în care prin comiterea uneia și aceleiași fapte ilicite se aduce atingere ordinii interioare din unitate și, concomitent, se cauzează prejudiciu material unității. Totodată, considerăm necesar a face și o delimitare clară între răspunderea disciplinară și cea materială, ambele fiind reglementate expres prin normele CM al RM. În acest sens, venim cu un citat dintr-o valoroasă lucrare a autorilor români: „Caracteristica cea mai importantă, care este conformă atât răspunderii disciplinare cât și răspunderii materiale, constă în faptul că ambele sunt specifice dreptului muncii, aplicându-se numai în cadrul raportului juridic de muncă. Totuși fiecare dintre aceste forme ale răspunderii își păstrează propriile sale particularități.

Răspunderea disciplinară prezintă mai multe asemănări cu răspunderea penală și cu cea contravențională. În schimb, răspunderea materială are unele trăsături care o apropie de răspunderea civilă”[4].

În același timp, menționăm faptul că este posibil totuși ca răspunderea materială a salariatului să nu declanșeze răspunderea disciplinară. S-ar putea întâmpla ca lezarea ordinii disciplinare să fie lipsită de importanță și, în acest caz, răspunderea disciplinară să nu se mai declanșeze, lăsând loc răspunderii patrimoniale. Prin urmare, cumulul celor două forme ale răspunderii este doar posibil, nu necesar.

În opinia autorului român Ion Traian Ștefănescu, în cazul cumulului răspunderii disciplinare cu cea penală se aplică regula „penalul ține în loc disciplinarul”, conform căreia, dacă a fost declanșată răspunderea penală a salariatului, nu este posibil cumulul simultan de răspunderi, ci doar subsecvent, condiționat, angajatorul având posibilitatea, pe durata desfășurării procedurii penale, doar de a suspenda contractul individual de muncă încheiat cu respectivul salariat (de exemplu, în temeiul art. 76, lit. g) din CM al RM) [5]. Abia după pronunțarea sentinței de condamnare, ca urmare a stabilirii în mod definitiv a vinovăției salariatului, angajatorul va avea dreptul să aplice, prin cum, răspunderea disciplinară, inclusiv prin concedierea disciplinară a acestuia în temeiul art. 86, alin. (1), lit. j), n) ș. a. din CM al RM. Mai mult, regula „penalul ține în loc disciplinarul” este consacrată în mod indirect în dispozițiile art. 209, alin. (2) din CM al RM, potrivit cărora în termenele de aplicare a sancțiunilor disciplinare nu se include durata desfășurării procedurii penale. Când însă procesul penal încetează în baza temeiurilor prevăzute în art. 332 din Codul de procedură penală al RM, cu excepția inexistenței faptului infracțiunii sau a decesului făptuitorului, angajatorul redobândește prerogativa pornirii procedurii disciplinare spre a stabili dacă fapta salariatului constituie sau nu o abatere disciplinară.

În situația cumulului răspunderii disciplinare cu răspunderea contravențională, soluționarea cauzei contravenționale, inclusiv judecarea cauzei contravenționale în instanța de judecată, nu suspendă procedura disciplinară în cadrul căreia se examinează fapta ilicită a salariatului care întrunește suplimentar și elementele constitutive ale contravenției.

Operând prin analogie, cauzele de nerăspundere disciplinară sunt cele din materia penală (art. 35-40¹ din CP al RM) și cele din materia contravențională (art. 19-25 din Codul contravențional al RM), în măsura în care sunt compatibile cu specificul raporturilor juridice de muncă. Astfel, sunt cauze de nerăspundere: a) legitima apărare; b) starea de extremă necesitate; c) constrângerea fizică sau psihică; d) cazul fortuit; e) riscul întemeiat; f) starea de iresponsabilitate; g) executarea ordinului sau dispoziției superiorului. (De menționat, că în conformitate cu art. 40¹, alin. (1) din CP al RM, nu constituie infracțiune fapta, prevăzută de legea penală, săvârșită de o persoană în vederea executării unui ordin sau dispoziții a superiorului, care sunt obligatorii pentru acesta, dacă ordinul sau dispoziția nu sunt vădit ilegale și dacă persoana care le-a executat nu a știut că ordinul sau dispoziția sunt ilegale. Răspunderii penale pentru fapta săvârșită este supusă persoana care a emis ordinul sau dispoziția ilegală).

În ceea ce privește ultima cauză de nerăspundere, invocată de noi, subliniem că, în materia raporturilor juridice de muncă, această cauză corespunde, în mare măsură, regimului juridic consacrat în art. 40¹ din CP al RM. Așadar, din punctul de vedere al dreptului muncii, *executarea unui ordin de serviciu vădit ilegal (care a fost emis, de exemplu, cu încălcarea normelor de competență sau cel prin care salariatul ar fi oprit să-și execute o obligație statuată printr-o normă legală etc.) nu-l exonerează pe salariat de răspundere disciplinară*. Deși acest algoritm nu este prevăzut expres în normele CM al RM, el și-a găsit consacarea în legislația specială. De exemplu, în cazul funcționarilor publici, [6] prevederile art. 23 din Legea RM nr. 158-XVI/2008, „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” abordează această problemă în modul următor: a) funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale (art. 23, alin. (2) din Legea RM nr. 158-XVI/2008); b) dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească (art. 23, alin. (3) din Legea RM nr. 158-XVI/2008); c) dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații (art. 23, alin. (4) din Legea RM nr. 158-XVI/2008); d) funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului (art. 23, alin. (5) din Legea RM nr. 158-XVI/2008).

În legislația în vigoare pot fi specificate, în mod excepțional, și alte cauze de nerăspundere disciplinară. De exemplu, în conformitate cu prevederile art. 20, alin. (1), lit. g) din Legea presei (nr. 243/1994), în scopul exercitării atribuțiilor profesionale, jurnalistul are dreptul să renunțe la pregătirea și semnarea unui material dacă acesta vine în contradicție cu convingerile sale. Așadar, aceste prevederi, cuprinse în Legea presei, îi permit jurnalistului să refuze pregătirea sau semnarea unui material din considerente de ordin moral, religios sau politic, fapt ce implică imposibilitatea angajatorului de a-l trage pe acesta la răspundere disciplinară.

În context, unicul temei pentru antrenarea răspunderii disciplinare îl constituie abaterea disciplinară. Dar în timp ce fiecare dintre faptele prejudiciabile ce constituie infracțiuni sau contravenții sunt specificate expres în lege, CM al RM nu cuprinde asemenea reglementări, enunțând în art. 206-208 din CM al RM doar tipurile de sancțiuni disciplinare, organele abilitate cu aplicarea sancțiunilor disciplinare, precum și procedura de aplicare a acestora.

Cu toate acestea, trebuie notat faptul că, în dreptul special disciplinar, sunt întâlnite situații în care actul normativ enumeră (exhaustiv sau orientativ) faptele care constituie abateri disciplinare. Cu titlu de exemplu sunt considerate abateri disciplinare, în cazul funcționarilor publici, următoarele fapte enumerate orientativ în art. 57 din Legea RM nr. 158-XVI/2008: nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat; intervențiile în favoa-

rea soluționării unor cereri în afara cadrului legal; nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției; refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului; neglijența și (sau) tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor; acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează; încălcarea normelor de conduită a funcționarului public; desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art. 15, alin. (4) din Legea RM nr. 158-XVI/2008; încălcarea prevederilor referitoare la obligații, conflict de interese și restricții stabilite prin lege; încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici; alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

Prin *abateri disciplinară* se înțelege încălcarea cu vinovăție de către salariat a obligațiilor sale de muncă. Pentru a determina dacă o faptă anumită (acțiune sau inacțiune) poate fi calificată drept abatere disciplinară, este necesar să analizăm acele elemente constitutive – asemănătoare ca structură cu cele ale infracțiunii – a căror întrunire conduce la existența abaterii: obiectul, latura obiectivă, subiectul și latura subiectivă.

În urma săvârșirii abaterii disciplinare, autorul ei (salariatul vinovat) încalcă una sau mai multe obligații de muncă. În același timp, el atentează la relațiile sociale care se formează în interiorul unității și care vizează, în același timp, disciplina la locul de muncă și ordinea interioară a unității.

Cel de-al doilea element constitutiv al abaterii disciplinare este o faptă ilicită (acțiune sau inacțiune) care produce, în legătura de cauzalitate, un rezultat vătămător al ordinii interioare în unitate.

Aceeași soluție legală este utilizată în cazul polițiștilor (pct. 36 din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 502 din 9 iulie 2013). În mod exhaustiv sunt enumerate abaterile disciplinare (interdicțiile stabilite prin statutul disciplinar) pentru colaboratorii Serviciului de Protecție și Pază de Stat (pct. 8 din Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1283 „Cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al Serviciului de Protecție și Pază de Stat” din 17 noiembrie 2008).

În opinia autorului român Ion Traian Ștefănescu, o astfel de soluție legală (enumerarea exhaustivă (limitativă) a abaterilor disciplinare) nu este recomandabilă pentru reglementările viitoare, întrucât „îl încorsetează pe angajator și nu corespunde, în măsura necesară, specificului răspunderii disciplinare”.

Caracterul ilicit al faptei rezultă din neconcordanța dintre aceasta și obligațiile de muncă. Precizăm, că poate fi recunoscută drept abatere disciplinară nu numai o încălcare a obligațiilor de serviciu, ci și a regulilor de comportare. Această poziție își găsește fundamentul primar în definiția legală a noțiunii de „disciplina muncii”, potrivit căreia, după cum am menționat, disciplina muncii reprezintă obligația tuturor salariaților de a se subordona unor *reguli de comportare* stabilite în conformitate cu CM al RM, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cu cele individuale de muncă, precum și cu actele normative la nivel de unitate, inclusiv cu regulamentul intern al unității.

În cadrul răspunderii disciplinare, potrivit dispozițiilor art. 206, alin. (5) din CM al RM, gravitatea abaterii disciplinare comise servește drept unul dintre principalele criterii folosite pentru individualizarea sancțiunii disciplinare.

Acțiunea sau inacțiunea ilicită trebuie să se afle în legătură de cauzalitate cu un rezultat dăunător. În materie disciplinară, în cazul în care sunt dovedite celelalte elemente constitutive ale abaterii – încălcarea obligațiilor de serviciu și vinovăția – rezultatul dăunător și legătura de cauzalitate sunt prezumate. Astfel, angajatorul nu va fi ținut să probeze că anume rezultate dăunătoare au produs absențele nemotivate ale salariatului, prezumându-se că ele se răsfrâng negativ asupra ordinii interioare în unitate.

Abateră disciplinară are un subiect calificat: un salariat încadrat în muncă în temeiul contractului individual de muncă.

Cel de-al patrulea element constitutiv al abaterii disciplinare este latura subiectivă sau vinovăția care constă în atitudinea psihică negativă a subiectului față de fapta sa. Corespunzător formelor și gradelor vinovăției din dreptul penal, abaterile disciplinare pot fi săvârșite cu intenție (directă sau indirectă) sau din imprudență.

În ceea ce privește sancțiunile disciplinare, se cere subliniat faptul că ele constituie mijloace de constrângere prevăzute de lege, cu un pronunțat caracter educativ, având ca scop apărarea ordinii disciplinare, dezvoltarea spiritului de răspundere pentru îndeplinirea conștiințioasă a îndatoririlor de serviciu și respectarea normelor de comportare, precum și prevenirea producerii unor acte de indisciplină.

Sancțiunile disciplinare se prezintă sub formă de sancțiuni specifice dreptului muncii, rezultate din puterea disciplinară a angajatorului.

Spre deosebire de sancțiunile de drept penal sau contravenționale, sancțiunile disciplinare (avertismentul, mustrarea, mustrarea aspră ș. a.) nu sunt determinate, într-un mod centralizat, având ca bază tipul abaterii disciplinare comise, ci, ținându-se seama că sancțiunile sunt enumerate de CM al RM în mod gradat, de la cea mai blândă la cea mai severă, urmează ca la alegerea uneia dintre ele, pentru a corespunde abaterii săvârșite, trebuie să se recurgă la criteriile de individualizare a răspunderii disciplinare, și anume: angajatorul trebuie să țină cont de gravitatea abaterii disciplinare comise, împrejurările în care a fost săvârșită, urmările abaterii și de alte circumstanțe obiective.

Drept criteriu de bază pentru clasificarea sancțiunilor disciplinare îl servește categoria de salariați cărora li se aplică. Așadar, sancțiunile disciplinare pot fi grupate în: a) *sancțiuni generale*, care sunt prevăzute în CM al RM și în regulamentele interne ale unităților; b) *sancțiuni speciale*, care sunt prevăzute în statutele și regulamentele disciplinare aplicabile unor ramuri ale economiei naționale, ținându-se seama de condițiile specifice executării îndatoririlor de serviciu.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii: curs universitar*, București, Rosetti, 2004, p. 392.
2. Ion Traian Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, Ediția a II-a, revizuită și adăugită, București, Universul Juridic, 2012.
3. A se vedea pentru dezvoltări: Romulus Gidro, op. cit., 2013, p. 268; Alexandru Țiclea, *Tratat de dreptul muncii: legislație, doctrină, jurisprudență*, Ediția a 7-a, revizuită și adăugită, București, Universul Juridic, 2013.
4. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, Ediția a II-a, București, All Beck, 2001.
5. Codul muncii al Republicii Moldova, nr. 154-XV din 28 martie 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.07.2003, nr. 159-162.
6. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 230-232/840 din 23.12.2008.

ROLUL ȘI NECESITATEA ORGANELOR PUBLICE ÎN SUPRAVEGHEREA ȘI CONTROLULUI DE STAT ASUPRA ACTIVITĂȚII DE ÎNTEPRINZĂTOR

THE ROLE AND THE NEED FOR PUBLIC BODIES IN IMPLEMENTING STATE SUPERVISION AND CONTROL OVER THE ENTERPRISE ACTIVITY

Eugenia COJOCARI,

*doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

Liliana DANDARA,

*doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

SUMMARY

In this article, the authors highlighted the role and the necessity of the state supervision and control realized by the public bodies over the entrepreneurial activity which becomes a more and more current theme for the particulars and for the legal persons practicing entrepreneurial activities in the framework of the market economy. In the Republic of Moldova there is a need to improve the legislation that regulating the varieties of state controls by means of normative acts, as well as the process of their implementation.

The authors, through their research, have demonstrated the correlation between different aspects of state supervision and control, analyzing different control bodies that are considered necessary by the country's legislation. Thus, by carrying out a complex investigation on the specialized literature, both historical and contemporary, the legislation creates a concept of this law institution, highlighting the specific characters, being also a scientific novelty. As a result of this analysis they formulate their own visions, as well as a number of interesting conclusions.

Keywords: *the need for public bodies to carry out state supervision and control over entrepreneurial activity, planned control, specialized control, unannounced control, etc.*

Este cunoscut faptul că în economia de piață predomină regulile acestea, adică cererea și oferta, totuși articolul 126 al Constituției Republicii Moldova stabilește că se menține dreptul statului de a supraveghea și controla procesul de respectare a legislației din domeniul activității de întreprinzător. O problemă care preocupă în prezent societatea este necesitatea de a modera activitatea de control care adeseori împiedică dezvoltarea normală a activității de întreprinzător. Serviciul privind monitorizarea controalelor de stat informează că, în anul 2016, numărul controalelor de stat efectuate de către organele abilitate cu funcții de control, care cad sub incidența Legii nr. 131 din 08 iunie 2012 „privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”, s-a micșorat cu 38% față de anul 2015. Micșorarea considerabilă s-a datorat instituirii moratorului în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător. Conform prevederilor Legii nr.18 din 4 martie 2016, începând cu 1 aprilie curent, a fost instituit moratoriul asupra controlului de stat, având drept scop crearea condițiilor favorabile pentru dezvoltarea mediului de afaceri. În perioada moratorului instituit nu s-au înregistrat

careva periclitări în funcționalitatea economiei naționale, organele de control au beneficiat în această perioadă de posibilitatea de a se concentra asupra activităților de creștere și fortificare a capacităților interne de planificare și îmbunătățire a procesului de efectuare a controalelor de stat. Deși, începând cu 4 februarie 2017, a fost instituit moratoriu, unele instituții au continuat să efectueze controale. Conform prevederilor legale, Serviciul supravegherii de stat a sănătății publice, precum și Organul supravegherii de stat a măsurilor contra incendiilor au fost exceptați de la moratoriu, precum și s-a permis efectuarea controalelor în vederea eliberării actelor permise și în baza cererii consumatorului [1].

Deci, deși în țara noastră la baza dezvoltării economiei stau regulile economiei de piață, totuși, în conformitate cu prevederile actelor normative, una din sarcinile organelor de stat este de a controla și supraveghea activitatea de întreprinzător, care trebuie să se desfășoare în conformitate cu prevederile legale. Astfel, articolul 12 al Legii nr. 845 reglementează expres obligativitatea controlului asupra activității de antreprenoriat. Din conținutul articolului reiese că controlul se efectuează de diferite organe de control. Alineatul 2 al art. 12 prevede că organele de control, organele fiscale, organele de ocrotire a naturii, organele antimonopoliste și alte autorități ale administrației publice, cărora li se atribuie controlul asupra activității întreprinderii, efectuează acest control în limitele competenței lor și în modul stabilit de legislație. Rezultatul controlului efectuat se comunică întreprinderii [2]. La baza efectuării supravegherii și controlului stă Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08.06.2012, scopul căreia constă în consolidarea cadrului juridic și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător. Această lege reglementează: a) organizarea și desfășurarea controlului; b) stabilirea principiilor fundamentale ale controlului; c) stabilirea procedurii de efectuare a controlului [3].

Articolul 3 al Legii nr. 131 stabilește principiile fundamentale ale controlului care sunt următoarele: a) prevenirea încălcării legislației prin aspectul consultativ al controlului; b) obiectivitate și imparțialitate la planificare și desfășurarea controlului de stat, la întocmirea documentelor aferente controlului și dispunerea de măsuri și sancțiuni. Desfășurarea controlului de stat nu poate fi influențată de niciun grup prin promovarea intereselor acestuia; c) efectuarea controlului în baza analizei și evaluării riscurilor; d) prezumția bunei-credințe și a respectării legislației de către persoana supusă controlului; e) transparența actelor individuale și de reglementare emise de organul de control; f) legalitatea și respectarea competenței stipulate expres de lege de către organul de control, astfel încât controlul de stat să fie corect, coerent, desfășurat consecvent și în corespundere cu prevederile legii; g) proporționalitatea controlului și oportunitatea la inițierea lui – recurgerea la control, în baza evaluării riscurilor, doar în cazul în care acesta este absolut necesar pentru realizarea funcțiilor autorității de control și doar în cazul în care au fost epuizate alte modalități de verificare a respectării legislației de către persoanele supuse controlului; h) proporționalitate și oportunitate în ceea ce privește durata și desfășurarea controlului - exercitarea controlului în cel mai scurt termen posibil, în funcție de temeiul invocat de organul de control, precum și corelarea efortului alocat și a metodei de control aplicate cu nivelul de risc; i) evidența tuturor acțiunilor și actelor de control; j) dreptul de a contesta orice fapt sau orice act al inspectorului și de a repara prejudiciul cauzat; k) neadmiterea interesului patrimonial al inspectorului prin excluderea defalcării directe în bugetul organului de control respectiv a resurselor financiare provenite din sancțiunile pecuniare; l) neadmiterea afectării și/sau suspendării activității persoanei supuse controlului; m) confidențialitatea informațiilor cu privire la persoana controlată, obținute la planificarea și desfășurarea controlului, în special a informației care poate influența buna reputație a agentului economic în activitatea acestuia, fiind interzisă diseminarea informației în cauză, cu excepția cazurilor stabilite de lege; n) îndeplinirea conștiințioasă a funcțiilor de control - inspectorul va îndeplini atribuțiile și obligațiile de serviciu în mod imparțial și echitabil, având scopul de a stabili relații de încredere între organul

de control și persoana supusă controlului; o) evitarea conflictului de interese între inspector sau conducătorul organului de control și persoana supusă controlului.

La baza efectuării controlului și supravegherii stau un șir de principii prevăzute și de alte acte normative importante, cum ar fi: art. 3 al Legii cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 1104-XV din 6.06.2002, care prevede principiile:

- a) legalității;
- b) respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- c) oportunității;
- d) îmbinării metodelor și mijloacelor publice și secrete de activitate;
- e) îmbinării conducerii unipersonale și colegiale;
- f) colaborării cu alte autorități publice, cu organizații obștești și cu cetățeni [4].

În conformitate cu Hotărârea Guvernului privind perfecționarea sistemului de control de stat specializat nr. 862 din 26.07.2004 [5] a fost aprobat un regulament despre modalitatea organizării controalelor de stat complexe specializate. În acest regulament sunt prevăzute următoarele noțiuni de bază care se utilizează în procesul de control și supraveghere a activității de întreprinzător [6].

Astfel, prin noțiunea de control, se consideră orice formă de verificare, revizie, audit, evaluare și/sau analiză exercitată de către un organ de control, cu scopul de a constata respectarea legislației și de a verifica unele fapte relevante pentru domeniul de control al organului în cauză, la fața locului și/sau prin solicitare directă de la persoana controlată a documentației și a altei informații prin poștă, inclusiv prin poșta electronică, sau prin telefon, informație pe care aceasta, în virtutea legii, nu este obligată să o ofere.

Noțiunea de supraveghere se definește ca o totalitate a acțiunilor întreprinse de un controlor sau de un grup de controlori de stat prin analiza neîntreruptă sau periodică a unor informații (statistice, vamale, bancare, rezultate ale controalelor efectuate la alți agenți economici legați de activitatea agentului economic respectiv, mărturisiri scrise ale martorilor etc.) sau probe, ce caracterizează cu o probabilitate oarecare abaterile agentului economic de la prevederile legislației și ale actelor normative în vigoare, fără a interveni în activitatea acestuia. Organul de control, în cazul depistării unei probabilități de abatere inadmisibilă, poate iniția efectuarea unui control la agentul economic respectiv.

Noțiunea de control specializat se explică prin control efectuat de către organele de control de stat în scopurile:

a) stabilirii corespunderii spațiilor și teritoriului, tehnologiilor de producere, păstrare, transportare și comercializare a mărfurilor și serviciilor agentului economic regulilor sanitare, standardelor și condițiilor (normelor) tehnice necesare pentru asigurarea indicilor corespunzători de inofensivitate și calitate a mărfurilor și serviciilor și de protecție a mediului înconjurător;

b) stabilirii corespunderii mărfurilor și serviciilor (fabricate sau prestate de către agenții economici) indicilor de inofensivitate și calitate, prevăzuți de actele normative în vigoare, precum și stabilirii corespunderii normelor stabilite a gradului de poluare de către agenții economici a mediului înconjurător;

c) verificării respectării de către agenții economici a cerințelor standardelor, condițiilor (normelor) tehnice și regulilor privind fiabilitatea mașinilor, utilajelor și instalațiilor, precum și a respectării regulilor și normelor sanitare, bacteriologice, veterinar-epidemiologice, fitosanitare, antiincendiare, antisismice etc. [7]

Controalele specializate pot fi efectuate sub următoarele forme:

- *control planificat* - control preconizat în prealabil spre a fi efectuat la agentul economic în conformitate cu prevederile legislației și ale actelor normative și cu o periodicitate stabilită în aceste documente, dar nu mai frecvent de o dată pe an. Un organ de control de stat cu periodicitatea de mai sus poate efectua la unul și același agent economic numai un singur control

planificat. Toate controalele care nu corespund noțiunii de „control planificat” se consideră controale inopinate;

- *control repetat* - control de verificare a executării prescripțiilor de înlăturare a încălcărilor constatate în actul de control precedent (planificat sau inopinat), considerându-se ca parte componentă a controlului precedent;

- *control complex specializat* - control efectuat de un organ sau un grup de organe de control specializate în toate domeniile de activitate a agentului economic respectiv.

Atât în legislație, cât și în literatura de specialitate se evidențiază și alte tipuri de control care apar în funcție de tipurile organelor de control, de competența acestora de alte criterii. Astfel, mai putem evidenția control financiar, fiscal, sanitar epidemiologic, asupra utilizării surSELor financiare publice, vamal etc.

Modurile de planificare a controalelor și de compensare a cheltuielilor pentru efectuarea lucrărilor de evaluare a conformității (prelevarea probelor, încercări de laborator) în cadrul controalelor, se stabilește prin prevederile legale.

Organul de control planifică controale la agenții economici numai în baza informației obținute în cadrul activității sale de supraveghere a acestor agenți sau la solicitarea controlului din partea agenților economici înșiși.

Selectarea agenților economici la care se va efectua controlul se stabilește în baza criteriului prejudiciului presupus, care poate fi cauzat în urma încălcării de către agentul economic a prevederilor legislației și ale actelor normative, și în ordinea descreșterii acestuia. Astfel, în primul rând, se supun controlului agenții economici care au cea mai mare valoare a criteriului prejudiciului presupus. Pentru a explica organizarea controalelor complexe specializate, este necesar să constatăm că organele de control din RM se împart în două categorii principale: organe de control cu o competență generală care au dreptul de a controla orice domeniu al vieții sociale și economice și organe de control specializate. În categoria primelor se includ: Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Procuratura, Comisia centrală de control sau comisia departamentală de control, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției etc.

Inițiator al controlului complex specializat poate fi orice organ de control de stat, organele de drept sau însuși agentul economic. Organul de control specializat poate efectua controale complexe de sine stătător, în limita competenței sale, sau este în drept să antreneze și alte organe de control specializat.

Organele de control sunt de două tipuri:

- organe de control cu o competență mai largă în care se includ organele de drept:

Controlul constituțional. Curtea Supremă de Justiție, Organele Sistemului judiciar, Procuratura, Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției, Curtea de Conturi, Inspectoratul Fiscal de Stat, Departamentul Vamal etc.

Atât în cazul efectuării controalelor planificate, cât și în cazul celor inopinate, organele de control de stat sunt obligate să atragă alte organe de control specializate, cu competențe în domeniul de activitate a agentului economic respectiv, pentru a efectua un control complex, precum și să organizeze activitatea reprezentanților acestor organe în perioada de control.

Organele de control specializat includ: Inspecția de Stat în Construcții, în cazurile dării în folosință a unui sau a câtorva obiective ale agentului economic (atât a celor nou-construite, cât și a celor reconstruite), este împuternicită să organizeze brigăzi de control complex specializat din reprezentanții următoarelor organe de control de stat (în fiecare caz numai ai organelor competente în domeniile de activitate a agentului economic supus controlului de stat): Inspectoratul Farmaceutic de Stat; Inspectoratul Ecologic de Stat; Inspectoratul General de Supraveghere Fitosanitară și Control Semincer; Comisia de Stat pentru Încercarea Soiurilor de Plante; Agenția Sanitar-Veterinară și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală; Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Producției Alcoolice; Inspectoratul Principal de Stat în Standardiza-

re, Metrologie, Supraveghere Tehnică și Protecția Consumatorilor; Departamentul Dezvoltarea Turismului (în domeniul controlului calității serviciilor turistice); Î.S. „Agenția Moldovei Trafic Auto Internațional”; Comitetul Permanent de Control asupra Drogurilor; Î.S. „Centrul de Acreditare și Atestare”; Agenția de Stat pentru Drepturile de Autor; Agenția de Stat Relații Funciare și Cadastru; Camera de Licențiere; Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice; Comisia de supraveghere a reglementării activității laboratoarelor microbiologice, virusologice și imunologice; Serviciul Hidrometeorologic de Stat; Agenția Națională pentru Supravegherea Tehnică; Î. S. Inspectoratul de stat pentru Supravegherea Tehnică „Intehagro” (supravegherea tehnică a mașinilor agricole); Î. S. „Serviciul Național pentru Securitatea Navigației”; Î. S. „Inspectoratul de Stat pentru Navele de Tonaj Mic”; Inspectoratul Energetic de Stat; Î. S. „Inspectoratul de Stat al Comunicațiilor”; Inspecția Muncii; Departamentul Situații Excepționale; Departamentul Comerțului; Agenția de stat pentru protecția concurenței etc.

Toate aceste organe efectuează controale și supravegherea pieței privind securitatea generală a produselor; supravegherea metrologică privind reglementările tehnice; Supravegherea pieței privind protecția concurenței; supravegherea privind respectarea cerințelor activității licențiate etc.

Prevederile regulamentului anunțat mai sus nu se aplică asupra activității organelor de control care, conform prevederilor legale, efectuează controlul:

- a) unităților de transport și calității mărfurilor importate (care nu au certificate de conformitate străine recunoscute în Republica Moldova) la punctele de trecere a frontierei de stat;
- b) agenților economici, unităților de transport și instalațiilor din aeroporturile aviației civile, porturile mare-râu și fluviale;
- c) ecologic, de carantină sanitară, fitosanitară și veterinară la punctele de trecere a frontierei de stat a Republicii Moldova.

Regulamentul concretizat mai sus prevede obligativitatea organelor de control privind întocmirea rapoartelor. Acestea sunt de două feluri: rapoarte despre controalele efectuate; rapoarte despre controalele planificate efectuate.

Trimestrial, cu o lună până la începerea perioadei de gestiune următoare, organele de control prezintă Ministerului Economiei spre coordonare în formă scrisă pe suport mecanic (hârtie) și prin poșta electronică „*Raportul despre controalele planificate*”.

În concluzie, putem spune că efectuarea supravegherii și controalelor de stat trebuie realizate cu mare atenție, pentru a evita cauzarea prejudiciilor în activitatea de întreprinzător.

Susținem că implementarea controalelor bazate pe evaluarea riscurilor vor atribui uniformitate procesului de selectare a agenților economici supuși controlului și va permite stabilirea frecvenței de control recomandate pentru fiecare subiect, dar și prioritizarea controlului inopinat.

BIBLIOGRAFIE

1. În: https://controale.gov.md/noutati/-/asset_publisher/thzETgDKGA0r/content/nota-informativa-privind-efectuarea-controalelor-de-stat-in-anul-2016.
2. Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845-XII din 03.01.92. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2/33 din 28.02.1994; [Pct. 4 modificat prin Legea nr. 1167-XIII din 30.04.97].
3. Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08.06.2012, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 181-184, art. nr. 595. Data intrării în vigoare: 31.01.2012.
4. Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 1104-XV din 6.06.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 91-94 din 27.07.2002.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind perfecționarea sistemului de control de stat specializat nr. 862 din 26.07.2004, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131/1034 din 31.07.2004.

6. Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, nr. 1264-XV din 19.07.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125/991 din 05.09.2002.

7. Hotărârea nr. 27/26.01.2010 pentru crearea Comisiei departamentale de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate a Cancelariei de Stat //Monitorul Oficial al Republicii Moldova 13-14/62, 29.01.2010.

СПОСОБЫ И ПРЕДЕЛЫ ВОСПОЛНЕНИЯ ПРОБЕЛОВ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

METHODS AND LIMITS TO FILLING GAPS IN THE LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF PUBLIC CIVIL SERVANTS

Динара МИННИГУЛОВА,

доктор юридических наук,

*профессор кафедры предпринимательского, финансового и экологического права
ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при
Главе Республики Башкортостан»*

SUMMARY

The article examines the problem of removing the gaps in the civil service law, which are found in the norms of administrative, labor, civil, financial and other branches of law of the Russian Federation. The notion of gaps in law and the causes of their occurrence are concretized. The issue of the limits and methods for removing the gaps and the necessity of realization of the legal possibilities of civil servants, determined by the particularities of the civil service law, is examined.

It establishes the federal civil service law to the labor law norms.

Keywords: *gaps in law, legislation, civil service, civil servant.*

В любой отрасли законодательства возникает необходимость восполнения пробелов, законодательство о государственной гражданской службе (далее - гражданская служба) не составляет исключения из этого правила, основным направлением устранения пробелов в котором является использование норм конституционного, административного, трудового, гражданского, финансового и иных отраслей российского законодательства.

В связи с тем, что правовой статус государственных гражданских служащих (далее – гражданские служащие) по общим направлениям во многом аналогичен правовому положению работников наёмного труда, восполнение пробелов в гражданской службе в основном осуществляется на основе реализации трудового права в служебных правоотношениях.

Возможность применения норм трудового законодательства в регулировании правового статуса гражданских служащих непосредственно предусмотрена федеральным и региональным законодательством о гражданской службе. Согласно ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6] (далее федеральный закон о гражданской службе) законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной федеральным законом.

Понятие пробелов в праве и причины их возникновения достаточно полно освещены в литературе общей теории права. Некоторые, на наш взгляд, несущественные различия связаны в основном с терминологией (понятиями, категориями, определениями). В одних случаях говорится о пробелах в законодательстве [9, стр. 244], в других - о пробелах в праве [2, стр. 507-509]. Терминологические расхождения обусловлены различными под-

ходами в определениях понятия законодательства и понятия права. Но во всех случаях речь идёт об отсутствии в законодательстве необходимых для правоприменительной практики нормативных правовых положений.

Более аргументированным, по нашему мнению, является применение термина «пробелы в законодательстве». В данном случае речь идёт, во-первых, об отсутствии самодостаточности и полноты именно законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих определённую сферу общественных отношений; во-вторых, не требуется уточнения самого понятия права, которое в общей теории права трактуется различным образом; в-третьих, утверждение о пробелах в праве ориентирует, предполагает и даёт возможность выхода за пределы нормативно-правового регулирования, выйти за пределы права, беспредельно расширить само понятие права и сферу его применения.

Определённые различия имеют место также в установлении причин возникновения пробелов в законодательстве. Так, А. С. Шабуров считает, что пробелы в законодательстве возникают в основном вследствие двух причин: «во-первых, в результате появления новых общественных отношений, которые в момент принятия закона не существовали и не могли быть учтены законодателем; во-вторых, из-за упущений при разработке закона» [11, стр. 244-246].

По мнению А. Б. Венгерова, пробелы в праве возникают по объективным и субъективным причинам. При этом объективные причины, по его мнению, состоят в неготовности законодателя принять полноценный закон, способный урегулировать круг определённых общественных отношений в силу столкновения интересов различных социальных групп, политических партий, отсутствия чёткой позиции по целям и направленности правового регулирования определённого вида общественных отношений. К субъективным причинам указанный автор относит «ускоренное» принятие закона, несовершенство и отсутствие надлежащей законодательной техники, недостаточную «проработку» того или иного закона [2, стр. 508-509].

Пробелы в законодательстве преодолеваются двумя способами: путём применения аналогии права и применения аналогии закона. За некоторыми незначительными различиями, под аналогией права понимается применение права, исходя из общего смысла и общих начал права. Источником могут быть, наряду с общими положениями национального права, общепризнанные принципы и нормы международного права, общие нормы Конституции. *Аналогия закона* – это применение в «пробельной» ситуации сходной конкретной нормы права.

Несколько иное утверждение сводится к тому, что пробел в законодательстве – это отсутствие конкретной нормы, необходимой для регламентации отношения, входящего в сферу правового регулирования. При этом считается, что аналогия закона – это применение к не урегулированному конкретной нормой спорному отношению нормы права, регулирующей сходные отношения, а аналогия права – это применение к неурегулированному конкретной нормой спорному отношению при отсутствии нормы, регулирующей сходные отношения, общих начал и смысла законодательства. Применение аналогии права обосновано при наличии двух условий: при обнаружении пробелов в законодательстве и при отсутствии нормы, регулирующей сходные отношения, что не даёт возможность использовать аналогию закона.

Особенности восполнения пробелов в служебном праве обусловлены пределами применения аналогии закона и аналогии права в регулировании государственной гражданской службы. Общетеоретический подход и признание общей возможности применения аналогии закона для восполнения пробелов в отраслевом законодательстве оставляет открытым ряд практических вопросов при восполнении пробелов в законодательстве о гражданской службе, в правоприменении и уточнении норм, регулирующих правовой

статус гражданских служащих. Основными из них являются: обоснованность применения норм определённой, а не иной отрасли права (например, трудового, а не административного права); установление пределов использования норм соответствующей отрасли законодательства. Особенно актуальными эти вопросы становятся, когда применение аналогии закона или аналогии права опирается на нормы различных отраслей права, имеющие различные, порой «несовместимые» и взаимоисключающие методы правового регулирования (например, административное, гражданское, финансовое право).

Возможность применения норм трудового права в регулировании гражданской службы и, следовательно, применение права по аналогии непосредственно предусмотрена Федеральным законом о гражданской службе (ст. 73). В то же время остаётся нерешенной проблема о пределах и способах восполнения пробелов, связанных с необходимостью конкретизации правовых возможностей гражданскими служащими, что обусловлено особенностями законодательства о гражданской службе. С одной стороны, федеральный закон о гражданской службе является «трудовым кодексом» российских чиновников, а с другой его относят к сфере административного права (называют административно-правовым актом).

При решении вопроса о возможности применения норм трудового права в регулировании гражданской службы возникают следующие проблемные вопросы:

- *во-первых*, установление сферы правовых отношений гражданских служащих, которая носит межотраслевой характер и регулируется несколькими отраслями права. На государственной гражданской службе возникают конституционные, административные, служебные, трудовые и иные правоотношения, именуемые нередко интегрированными понятиями «государственно-служебные отношения» или «служебные отношения»;

- *во-вторых*, пределы применения трудового права в регулировании гражданской службы обусловлены спецификой правового положения (статуса) гражданских служащих, как лиц, наделённых, с одной стороны, властно-управленческими функциями, а с другой являющихся лицами наёмного труда;

- *в-третьих*, установление объёма и действительных пробелов в законодательстве о гражданской службе ограничено и связано с отсылочными нормами служебного права, которыми предусматриваются принятие специальных подзаконных нормативных актов (указов Президента и постановлений Правительства РФ), а также локальных актов, принимаемых федеральными и региональными органами исполнительной власти (в частности Положений, инструкций, правил внутреннего служебного распорядка, должностных регламентов и др.).

Сложность восполнения пробелов в правовом статусе гражданских служащих состоит также в том, что термин «не урегулированный», применяемый в ст. 73 Федерального закона о гражданской службе, можно понимать в широком и узком смыслах слова. В широком смысле отсутствие соответствующих норм означает возможность применения любых положений трудового законодательства при выявлении пробелов в служебном праве. При узком понимании названного термина следует учитывать специфику правового положения гражданских служащих, определяемого федеральными и региональными законами.

Совершенно оправданным, по нашему мнению, будет являться применение нормативных положений трудового права при регулировании, например, служебного времени и времени отдыха гражданских служащих, в частности, при исчислении средней заработной платы для компенсации гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска, оплаты листка нетрудоспособности (больничного), установления размера удержаний из заработной платы, правил привлечения к сверхурочным работам или работам в выходные и нерабочие праздничные дни, порядок их оплаты). В то же время вызывает

сомнение возможность использования на гражданской службе норм трудового права, регулирующих работу по совместительству (особенно внутреннее совместительство), правил рассмотрения коллективных служебных споров, правил проведения забастовки и некоторых других.

Сложность реализации норм трудового права в регулировании гражданской службы связана также с тем, что многие нормы Федерального закона предусматривают принятие указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, которые должны конкретизировать и восполнять пробелы в правовом регулировании гражданской службы. Вместе с тем, отсылочные нормы не всегда находят своё подтверждение в своевременном принятии соответствующих нормативных правовых актов, призванных восполнять пробелы в служебном законодательстве. Нередко устанавливается только сфера действия служебного законодательства, очерчивается круг правоотношений, которые подлежат регулированию на основе правовых норм гражданской службы, но сами нормы длительное время не принимаются.

Программные нормы, на которые делаются отсылки в федеральном законодательстве о гражданской службе, т.е. нормы, принятие которых только «планируется», делает необходимым применение соответствующих норм иных отраслей права, восполнять пробелы на основе аналогии закона, в частности, применять нормы трудового права. Нормы трудового права по связи с нормами законодательства о гражданской службе, а также возможности применения в регулировании правоотношений гражданских служащих можно дифференцировать на три группы:

- первую составляют нормы трудового права, которые в бесспорном порядке могут и должны применяться в регулировании условий осуществления гражданской службы (например, порядок расчёта средней заработной платы при уходе в отпуск или больничного);

- вторую образуют нормы трудового права, применение которых в регулировании гражданской службы вызывает определённые сложности и, как следствие, требует определённой «корректировки» и привязки к гражданской службе (например, регулирование социального партнёрства, принятие коллективных договоров, работа по совместительству и др.);

- к третьей группе относятся нормы трудового права, применение которых в регулировании гражданской службы является либо невозможным, либо дискуссионным, либо носит узкий характер или не всегда правомерно (например, регулирование коллективных трудовых споров и возникновение аналогичного коллективного служебного спора на государственной гражданской службе).

Системный анализ Федерального закона о гражданской службе можно рассматривать с двух позиций – административного и трудового права. Первоначальная оценка, которая дана Федеральному закону о гражданской службе, состоит в том, что он определяется как административный акт, т.е. отнесён к сфере административного права. Однако по своему содержанию Закон о гражданской службе направлен на регулирование условий труда гражданских служащих. В законе эти условия (служебная деятельность) гражданских служащих получили название «правовое положение (статус) гражданских служащих». Очевидно поэтому, с одной стороны, названный закон отнесён к сфере регулирования труда гражданских служащих, а с другой - отнесён к сфере административного права.

Теоретически можно согласиться, что по форме Закон о гражданской службе относится к административному праву. Это обусловлено главным образом применением специфической служебно-правовой терминологии, использованием понятий, терминов, определений, применяемых в административном (служебном) праве, а с другой стороны, по своему содержанию большинство анализируемых норм являются нормативными поло-

жениями, регулируемыми сферу труда специфической категории работников – государственных гражданских служащих.

Особенно ярко проявляется применение норм трудового законодательства в гл. 6. «Основные последствия прекращения служебного контракта». Это нашло, в частности, отражение в том, что общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданского служащего и увольнения с гражданской службы (ст. 33), почти дословно воспроизводят содержание ст. 77 Трудового кодекса [10] (далее ТК). Расторжение служебного контракта по соглашению сторон (ст. 34) соответствует ст. 78 Трудового кодекса. Расторжение срочного служебного контракта (ст. 35) соответствует ст. 58 Трудового кодекса. Расторжение контракта по инициативе гражданского служащего (ст. 36) соответствует ст. 80 Трудового кодекса. Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (ст. 37) воспроизводит содержание ст. 81 Трудового кодекса. Приостановление и прекращение служебного контракта по обстоятельствам, независящим от воли сторон (см. ст. 39) полностью соответствует ст. 83 Трудового кодекса. Прекращение служебного контракта вследствие нарушения обязательных правил его заключения (ст. 40) воспроизводит п. 11 ст. 77 ТК РФ.

Особым основанием расторжения служебного контракта является выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации (ст. 41), не предоставление сведений об имущественном положении. Таких и других аналогичных оснований увольнения с работы трудовое законодательство не предусматривает.

Нормы гл. 8. «Служебное время и время отдыха» соответствуют статьям 91-105 («Рабочее время») и ст. 106-127 ТК РФ («Время отдыха») Трудового кодекса. Глава 11 «Государственные гарантии на гражданской службе» соответствует Разделу 7 Трудового кодекса (ст. 164-188).

Наряду с указанным воспроизведением норм Трудового кодекса, имеют место множество других нормативных положений, воспроизводящих трудовое законодательство. В связи с этим возникает закономерный вопрос о том, насколько целесообразно включать и повторять нормы трудового права (общие трудовые права и обязанности) в комплексные (межотраслевые) правовые акты, регулирующие специфику труда отдельных категорий работников (врачей, преподавателей, гражданских служащих, научных работников и т.д.). Это полностью следует отнести и к законодательству о гражданской службе.

В связи с отраслевым построением Российского законодательства нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно дифференцировать на три относительно самостоятельные вида: административно-правовые (служебные), служебно-трудовые и нормы трудового права. Критерием такой классификации являются направленность, содержание, предмет и метод регулирования служебных отношений и особенности правового статуса гражданских служащих.

К нормам служебного права, по нашему мнению, следует отнести: ст. 3, дающую понятие государственной гражданской службы; нормы гл. 2, устанавливающей должности гражданской службы (понятие, классификацию, реестры, классные чины, квалификационные требования к должностям гражданской службы); нормы гл. 7 «Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа»; нормы гл. 13 «Формирование кадрового состава гражданской службы»; нормы гл. 14 «Финансирование и программы развития гражданской службы».

К служебно-трудовым нормам следует отнести: ст. 4, закрепившей принципы гражданской службы; нормы гл. 3, устанавливающей правовое положение (статус) гражданского служащего (основные права и обязанности, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, требования к служебному поведению, регулирование конфликта интересов, представление сведений о доходах); нормы гл. 4 «Поступление на гражданскую службу»; нормы гл. 9 «Прохождение гражданской службы».

К нормам трудового права, по нашему мнению, относятся: нормы гл. 5 «Служебный контракт»; нормы гл. 6 «Основания и последствия прекращения служебного контракта»; нормы гл. 8 «Служебное время и время отдыха»; нормы гл. 10 «Оплата труда гражданских служащих». При этом в самом названии данной главы прямо говорится, что оплачивается труд гражданских служащих. К трудовому праву относятся также нормы гл. 11 «Государственные гарантии на гражданской службе»; нормы гл. 12 «Поощрение и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе»; нормы гл. 16 «Рассмотрение индивидуальных служебных споров».

Предложенная дифференциация норм Закона о гражданской службе, разумеется, является условной и теоретической. Каждая из названных групп нормативных положений обладает как элементами административного (служебного) права, поскольку влияет на условия труда гражданских служащих, на их правовой статус, так и нормами трудового права, закреплёнными в административно-нормативном акте.

Общий вывод, который можно сделать, состоит в том, что Федеральный закон о государственной гражданской службе в большинстве своём ориентирован на нормы трудового права, с применением терминологии служебного права. В рассматриваемом Федеральном законе большинство правовых норм по своему содержанию полностью и нередко, почти дословно, воспроизводят соответствующие нормы Трудового кодекса РФ. Незначительное различие состоит лишь в том, что правовое положение гражданских служащих формулируется с использованием специальной «служебной» терминологией. Это, с одной стороны, значительно усложнило и увеличило объем Закона о гражданской службе, а с другой – обособило правовое регулирование труда (служебной деятельности) гражданских служащих, которое объективно выдвигает необходимость формирования комплексной отрасли (или подотрасли) на стыке государственного, административного и трудового права.

Другой вывод, который можно сделать на основе сравнительного анализа Федерального закона о гражданской службе и трудового законодательства, состоит в том, что *не следует отождествлять административные (служебные) и трудовые правоотношения гражданских служащих*. Если первые (административные) правоотношения призваны выполнять функции государственного управления, и определяются они правовым положением и направлениями деятельности государственного органа, то вторые (трудовые) являются общими для гражданского служащего, независимо от занимаемой должности гражданской службы и особенностей служебного контракта.

Пределы применения норм трудового права в регулировании государственной гражданской службы связаны с особенностями правового статуса гражданских служащих и управленческими функциями, которые они призваны выполнять. При рассмотрении во-проса о способах и пределах восполнения пробелов в служебном законодательстве нормами трудового права возникает имеющий большое значение вопрос о соотношении служебного и трудового права и о приоритете отдельных отраслей законодательства.

В литературе даются различные ответы на этот вопрос. Большинство авторов утверждает, что законодательство о труде может применяться к государственно-служебным отношениям лишь в тех случаях, когда они не урегулированы специальными административно-правовыми нормами [например: 1; 4]. Вместе с тем, высказываются противоположные мнения. В частности, А. Ф. Ноздрачев утверждает, что «закон о госслужбе не устанавливает приоритет законодательства о госслужбе перед трудовым законодательством, а лишь упоминает об особенностях трудовых отношений в госслужбе» [3, стр. 124-125].

Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ», как справедливо отмечается в литературе, устанавливает однозначный приоритет специального законодательства о государственной службе над нормами трудового права, определяя, что

последние могут применяться и применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, лишь в части, не урегулированной Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ». Отсюда делается вывод, с которым следует согласиться: «если один и тот же аспект организации труда гражданских служащих урегулирован и в трудовом, и в административном законодательстве, должны применяться нормы последнего; нормы же трудового права применяются, только если законодательство о государственной службе вообще не регулирует данный вопрос» [8].

Однако новую попытку отстоять приоритет норм трудового права по отношению к отраслевым и комплексным федеральным законам, в том числе к законодательству о гражданской службе, в настоящее время предпринимает профессор Ю. П. Орловский. Известный учёный в области трудового права обоснованно утверждает, что одной из проблем дальнейшего совершенствования трудового законодательства является проблема единства законодательства [7]. При этом доводы о приоритете норм трудового права над законодательством о гражданской службе (нормами служебного права) сводятся к следующему.

По мнению указанного автора, «статья 5 ТК РФ предусматривает, что нормы трудового права, содержащиеся в иных законах, должны соответствовать Трудовому кодексу, а в случае противоречий между Кодексом и иными федеральными законами, содержащими нормы трудового права, применяются положения Кодекса. Если вновь принятый федеральный закон противоречит ТК РФ, то этот федеральный закон применяется при условии внесения соответствующих изменений и дополнений в Кодекс» [7].

Сомневаясь в столь категоричном выводе, указанный автор пишет, что эти положения не бесспорны, если рассматривать особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников. В качестве примера приводится ст. 21 ФЗ от 14 ноября 2002 г. № 161 - «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [5], которая говорит о том, что руководитель унитарного предприятия не вправе занимать должность или заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, органах местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организациях, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Отсюда делается заключение, что, по существу, это запрет на совместительство.

Статья 276 ТК РФ устанавливает иное правило: руководитель организации может занимать оплачиваемые должности в других организациях, но только с разрешения уполномоченного органа юридического лица либо собственника имущества организации, либо уполномоченного собственником лица (органа). Таким образом, если исходить из правила, установленного ст. 5 ТК, то ст. 21 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» применяться не должна.

Аналогичный анализ даётся по соотношению законодательства о гражданской службе и трудового законодательства. Ю. П. Орловский, в частности, утверждает, что «небезупречна по тем соображениям и юридическая сила многих правовых норм, касающихся трудового законодательства, содержащихся в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», поскольку они устанавливают иные правила по сравнению с Трудовым кодексом. Так, в соответствии со ст. 27 указанного закона в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего продолжительностью от трёх месяцев до одного года. Максимальный срок испытания по Трудовому кодексу - шесть месяцев».

По мнению Ю. П. Орловского, если имеются не совпадающие по содержанию правовые нормы в ТК и иных федеральных законах, устанавливающие особенности правового

регулирования отдельных категорий работников, то такие несовпадения нельзя считать коллизией. При решении данного вопроса следует учитывать ст. 11 ТК, предусматривающую, что особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников (руководителей организаций, лиц, работающих по совместительству, женщин, лиц с семейными обязанностями, молодёжи государственных служащих и других) устанавливаются федеральными законами. В связи с этим *можно говорить о равнозначной юридической силе ТК и иных федеральных законов, если предмет регулирования - особенности труда отдельных категорий работников* (выделено автором - Д. М.). Данный вывод, - считает Ю. П. Орловский, - целесообразно более чётко отразить в Кодексе [7].

Можно согласиться, что согласование отдельных федеральных законов требует более тщательного подхода с целью устранения противоречий и придания им объективной системности. Однако с выводом о приоритете ТК над другими федеральными законами, в частности, Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» согласиться трудно, т. к. приведённых указанных автором доводов и обоснований для этого недостаточно.

Во-первых, не учитывается, что нормы трудового права, при переходе (заимствовании) в другую отрасль права, отраслевой или межотраслевой федеральный закон, изменяют своё содержание («окраску») настолько, что становятся служебными, т. е. нормами гражданского законодательства. Во-вторых, по времени принятия действует более поздний (последний) федеральный закон, который вводится после введения в силу ТК. В-третьих, имеет место такая специфика труда отдельных категорий работников, которая с одной стороны, требует принятия специального («ориентированного на конкретную категорию работников, отражая «профессионализм» этих работников. В-четвертых, отраслевое деление норм права не даёт преимущества какому-либо блоку (системе) законодательства. В-пятых, отсутствуют чёткие процедуры внесения изменений (согласование) вновь принимаемых нормативных правовых актов, которые «наслаиваются» друг на друга, в том числе это относится и к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации. Наконец, не учитывается прямое предписание ст. 74 Федерального закона о гражданской службе, о порядке применения законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе в связи с вступлением в силу Федерального закона о гражданской службе.

Указанная статья гласит: «Впредь до приведения федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе в соответствие с настоящим Федеральным законом федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о государственной службе *применяются постольку, поскольку они не противоречат настоящему Федеральному закону*» (выделено автором - Д. М.).

Объективно не урегулированных положений на гражданской службе достаточно много. Они касаются почти всех правовых субинститутов гражданской службы. Необходимость восполнения пробелов, в частности, возникает: в регулировании служебного времени и времени отдыха гражданских служащих; нормирования труда (службы); в регулировании гарантий и компенсаций на гражданской службе; в правовое регулирование материальной ответственности на гражданской службе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000.
2. Венгеров А. Б. Теория государства и права - 3-е изд., испр. и доп. - М.: Омега-Л, 2006, с. 507-509.
3. Государственная служба/под ред. А. В. Оболонского. М., 1999, с. 124-125.
4. Гришковец А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы //«Государство и право», 2002, № 12.
5. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14 ноября 2002 г, № 161 // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2002, № 48, ст. 4746.
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ., 2004, 31 июля.
7. Орловский Ю. П. Проблемы совершенствования трудового законодательства. // Журнал российского права, 2005, № 9.
8. Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Соотношение административного и трудового законодательства в регулировании государственной гражданской службы //«Трудовое право», 2005, № 3.
9. Теория государства и права/отв. ред. В. Д. Перевалов - 3-е изд., пер. и доп. - М.: Норма, 2006, с. 244.
10. Трудовой кодекс Российской Федерации: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2002, № 1, ст. 3.
11. Шабуров А. С. Реализация, применение и толкование права. Теория государства и права /отв. ред. В. Д. Перевалов- 3-е изд., пер. и доп. - М.: Норма, 2006, с. 244-246.

PILONII RECONFIGURĂRII ARHITECTURII JURIDICE BANCARE DIN ANUL 2018

PILLARS OF BANKING LEGAL RECONFIGURATION ARCHITECTURE 2018

Andrei GUȘTIUC,

*doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The banking sphere in the Republic of Moldova would probably be a domain that awakens the interest of the entire society. This mainly because of billions of lei bank fraud and secondly because of the scandalous bankruptcy of commercial banks. Both phenomena have emptied the state budget and the pockets of individuals and legal entities.

All these events have revealed the need for substantive banking sector reforms. As a result, we are witnessing some efforts by the National Bank of Moldova to reconfigure the banking legal framework in the sense of not admitting systemic problems in the future.

The scientific approach does not propose radiography of all the latest regulatory changes, but only the analysis of the main ones. In particular, we are speaking about three normative acts adopted and published.

Therefore, these three normative acts are: Law no. 202 of 06.10.2017 on banks' activity; Law no. 232 of 03.10.2016 on Bank Recovery and Resolution; Law no.250 on Supplementary Surveillance of Banks/Insurers/Reinsurers and Investment Companies in a Financial Conglomerate.

Keywords: *The National Bank of Moldova; commercial banks; new banking legislation; banking supervision.*

Cred că nu vom exagera dacă vom menționa că, în anul 2018, Republica Moldova a pășit cu un sector bancar lipsit totalmente de încrederea societății și privit drept unul imprevizibil, lipsit de integritate, ostil și chiar agresiv față de cetățean. În mare parte, acest fapt se datorează fraudei bancare de miliarde și a faptului că rambursarea datoriei a fost pusă pe umerii fiecărui cetățean în parte al societății noastre.

Toate aceste evenimente au relevat necesitatea unor reforme de substanță a domeniului bancar.

Tocmai din considerentele expuse mai sus, misiunea Băncii Naționale a Moldovei de a redobândi încrederea publicului în sectorul bancar este una dificilă și care necesită efort de lungă durată.

Drept urmare, suntem martorii unor eforturi ale Băncii Naționale a Moldovei de a reconfigura cadrul juridic bancar în sensul neadmiterii pe viitor a unor probleme sistemice.

Fără doar și poate că, în ultima perioadă, șirul actelor normative lansate de Banca Națională a Moldovei spre consultare și dezbatere în societate a fost unul consistent și care viza diverse aspecte importante din sfera bancară.

În demersul de față ne vom îndrepta atenția spre unele dintre ele, care prin natura instituirii unor raporturi juridice bancare noi, vin să reconceptualizeze și să reconfigureze întreaga filozofie bancară din Republica Moldova, cu impact special asupra activității de creditare și de supraveghere a domeniului dat.

Prin urmare, nu ne propunem să efectuăm o radiografie a tuturor modificărilor normative de ultimă oră, ci doar analiza principalelor dintre ele. În particular, este vorba de trei acte normative adoptate, publicate și care deja au și intrat în vigoare.

Efectiv, aceste trei acte normative sunt:

1. Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor [8].
 2. Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor [9].
 3. Legea nr. 250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar [10].
- La moment, activitatea bancară din Republica Moldova este reglementată, în principal, de trei acte normative importante: Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21.07.95 [11]; Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor [8] și Legea nr. 550-XIII din 21.07.95 cu privire la instituțiile financiare [12].

Deși legile nr. 548 din 21.07.1995 și nr. 550 din 21.07.1995 au o perioadă de aplicabilitate de mai bine de două decenii, la o comparație sumară dintre redactările din 1995 și 2018, constatăm ușor o deosebire radicală, atât sub aspectul cantitativ, cât și calitativ.

Cu toate acestea, Legea nr. 548 și, în special, Legea nr. 550 deveniseră depășite moral și nu corespundeau realităților actuale din sfera bancară și aspirațiilor europene ale Republicii Moldova. În consecință, în ultima perioadă am fost și încă vom mai fi martori ai abrogării respectivelor acte normative și adoptării unui cadru normativ nou.

De fapt, Legea nr. 550-XIII din 21.07.95 cu privire la instituțiile financiare a fost aplicată integral doar până în data de 31.12.2017, ulterior, începând cu data de 01 ianuarie 2018, a intrat în vigoare noua Lege nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor, iar Legea nr. 550-XII din 21.07.1995 cu privire la instituțiile financiare urmând a fi aplicată doar parțial, în partea ce se referă la lichidarea băncilor.

În rândurile ce urmează, vom analiza cele trei acte menționate, demarând studiul cu Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor, ca, ulterior, să trecem la Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor și să finalizăm cu proiectul legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.

Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor [8]. Prin această lege, Banca Națională a Moldovei transpune prevederile Directivei 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE și a Regulamentului nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

Elementele de noutate ale noii legi sunt multiple și vor constitui obiectul cercetărilor ulterioare, având în vedere caracterul complex al legii, dar și aspectul cantitativ (Legea având un volum de peste 100 de pagini).

Totuși sunt câteva aspecte de noutate pe care am dori să le evidențiem în mod special.

1. Transpunerea în realitățile bancare din Republica Moldova a prevederilor Standardelor Basel III aferente cerințelor de capital, tratamentul prudențial a diferitelor riscuri (de credit, de piață, operațional etc.) pentru calculul expunerilor ponderate la risc (să nu uităm că anterior erau luate în calcul doar riscurile de credit).

2. A fost modificată semnificația noțiunilor de filială și sucursală, în sensul aducerii lor în concordanță cu practicile internaționale.

3. Sunt instituite derogări de la Legea privind societățile pe acțiuni, cu referire la aspecte precum: atribuțiile adunării generale a acționarilor; consiliului și organului executiv; excluderea comisiilor de cenzori în cazul băncilor comerciale din lista organelor de control al băncilor.

4. Sunt fortificate atribuțiile de supraveghere prudențială ale Băncii Naționale a Moldovei. În comparație cu legislația actuală, proiectul legii extinde prerogativele BNM în domeniul dat, în principal fiind vorba de: conferirea unor atribuții suplimentare Băncii Naționale a Moldovei în ceea ce ține de procesul de evaluare și supraveghere a băncilor; diversificarea și instituirea unei palete largi de sancțiuni posibile a fi aplicate băncilor comerciale de către BNM.

5. Băncile comerciale sunt solicitate să-și instituie un capital intern care, în funcție de riscurile la care sunt sau pot fi expuse, ar fi adecvat ca distribuție, calitate și cantitate.

6. Sunt stabilite condiții prin care băncile vor aplica strategii și procese de evaluare și menținere a caracterului adecvat al capitalului lor intern.

7. Aplicabilitatea legii se extinde dincolo de dimensiunea generală (băncilor, persoane juridice din Republica Moldova, inclusiv sucursalelor din străinătate ale acestora și sucursalelor băncilor din alte state, în ceea ce privește activitatea acestora desfășurată în Republica Moldova), extinzându-se asupra altor categorii de entități: capitolul II, titlul V se aplică societăților financiare holding, societăților financiare holding mixte și societăților holding cu activitate mixtă, persoane juridice din Republica Moldova; capitolul V, titlul III se aplică societăților de audit ale băncilor și societăților de audit ale societăților financiare holding, societăților financiare holding mixte și societăților holding cu activitate mixtă, persoane juridice din Republica Moldova.

În esență, Legea nr. 202 supune unei reglementări riguroase, aspecte precum: atribuțiile Băncii Naționale a Moldovei în domeniul supravegherii bancare; interdicții; cerințe privind accesul la activitatea băncilor; cerințe prudențiale; politici de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului; secretul bancar și conflictele de interese; supravegherea prudențială și cerințele de publicare pentru Banca Națională a Moldovei. De menționat că, la data intrării în vigoare a Legii nr. 202 (01.01.2018), prevederile Legii nr. 550 din 21.07.1995 privind instituțiile financiare, au fost abrogate. De fapt, sunt în vigoare doar prevederile ce se referă la lichidarea băncilor: Capitolul VI1 - lichidarea silită a băncii și Capitolul VI2 - lichidarea benevolă a băncii.

Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor [9]. Urmând tradiția, era de așteptat ca și acest act normativ să armonizeze cadrul normativ național bancar la legislația și practicile Uniunii Europene. În principiu, așa și este, doar că ar fi oarecum ciudat faptul că în textul Legii nr. 232 nu se face referință la procesul de armonizare a legii la standardele Uniunii Europene în domeniul bancar. Cu toate acestea, chiar dacă nu se menționează expres, este evident că, la elaborarea legii, s-a ținut cont de directivele Uniunii Europene.

Printre principalele elemente de noutate ale Legii nr. 232, evidențiem:

1. În textul legii sunt transpuse prevederile Directivei 2014/59/UE a Parlamentului european și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivei 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și ale Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului [4].

2. Sunt prevăzute mai multe acțiuni ce se încadrează la compartimentul „Pregătirea”. Acestea sunt: Planificarea redresării și a rezoluției și Posibilitatea de soluționare.

3. Intervenția timpurie include: măsurile de intervenție timpurie; înlocuirea organului de conducere; desemnarea administratorului temporar.

4. Rezoluția instituită de Lege include: stabilirea obiectivelor rezoluției; condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție; administratorul special; evaluarea; instrumentele de rezoluție (instrumentul de vânzare a afacerii; instrumentul băncii-punte; instrumentul de separare a activelor; instrumentul de recapitalizare internă); instrumentele publice de stabilizare financiară; reducerea valorii instrumentelor de capital; competențele de rezoluție; mecanismele de siguranță; obligațiile procedurale; dreptul la contestare și excluderea altor măsuri; mecanismele de finanțare a rezoluției.

5. Este prevăzut un șir de sancțiuni pe care Banca Națională a Moldovei le poate aplica.

Domeniul sancțiunilor, în mod special, este vizat de articolele 315 și 316 din lege. Constatăm existența unei palete largi de sancțiuni, fapt care conferă flexibilitate și corectitudine BNM în procesul de aplicare a acestor sancțiuni.

Legea nr. 250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar [10]. Scopul acestei legi este de a transpune Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.

Efectiv, legea a fost pusă în aplicare începând cu data de 29 martie 2018.

Elementele de noutate ale acestei legi, într-o formă laconică, pot fi redată în câteva rânduri. În principal, acestea sunt:

1. Pornind de la faptul că conglomeratele financiare sunt entități ce-și desfășoară activități în diverse sectoare ale economiei, proiectul de lege instituie modalități de supraveghere pe diverse dimensiuni precum: cerințe referitoare la adevăarea capitalului, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, sisteme de control intern și proceduri de gestionare a riscurilor.

2. Sunt instituite măsuri de facilitare a supravegherii suplimentare și de desemnare a autorității competente – coordonatorul și atribuțiile acesteia.

3. Pentru situația raporturilor juridice din Republica Moldova sunt instituite anumite derogări de la prevederile Directivei 2002/87CE privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate. Astfel, în sensul directivei, calitatea de conglomerat financiar este atribuită entității în privința căreia se referă calificarea drept semnificative a activităților desfășurate între subsectoarele grupului, prin stabilirea unui prag minim al activelor bilanțului subsectorului cel mai puțin important din grup în valoare de 6 miliarde euro. Totuși, ținând cont de volumul relativ nesemnificativ al activelor din sistemul bancar și cel al asigurărilor din Republica Moldova, s-a decis diminuarea pragului respectiv până la suma de 500 milioane de lei.

Demersul științific a constatat faptul că, în pofida unui termen redus de aplicare (mai puțin de un an de zile), deja au și fost înregistrate tentative de aplicare a ei față de băncile comerciale. Ne referim aici, în mod special, la situația vânzării acțiunilor din cadrul BC Moldova-Agroindbank.

Totuși schimbările aduse sectorului bancar nu se rezumă doar la aceste trei acte normative menționate. În ultima perioadă s-a intensificat activismul, în special, a Băncii Naționale a Moldovei în ce privește promovarea unor reglementări, cu impact asupra băncilor comerciale și în speță a activității de creditare. Cu precădere, ne referim la atare acte precum Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 78 din 11.04.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la operațiunile cu numerar în băncile din Republica Moldova (în vigoare din 27.04.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 29 din 13.02.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind condițiile și modul de efectuare a operațiunilor valutare (în vigoare din 01.05.2018); Legea Republicii Moldova nr. 308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (în vigoare din 23.02.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 110 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la amortizoarele de capital ale băncilor (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 118 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la auditul extern al băncilor (în vigoare din 08.06.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 109 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la fondurile proprii ale băncilor și cerințele de capital (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 111 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de credit pentru bănci potrivit abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 112 din 24.05.2018 cu privire

la aprobarea Regulamentului cu privire la tehnicile de diminuare a riscului de credit utilizate de bănci (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 115 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de decontare/livrare pentru bănci (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 113 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului operațional pentru bănci potrivit abordării de bază și abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 114 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de piață potrivit abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 116 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la calculul de către bănci al ajustărilor specifice și al ajustărilor generale pentru riscul de credit (în vigoare din 30.07.2018).

În urma efectuării analizei principalelor acte normative cu tentă bancară, ce vin să instaureze realități noi și să reconfigureze raporturile juridice bancare existente, încercăm să formulăm următoarele **concluzii**:

1. Începând cu data de 1 ianuarie 2018, Legea privind activitatea băncilor instituie un cadru normativ calitativ nou. Prin noua lege, regulile de joc devin mai clare pentru toți actorii din sfera bancară, iar supravegherea prudențială și, implicit, activitatea de sancționare din partea Băncii Naționale a Moldovei este expusă într-o variantă aproape de exhaustivitate și care nu admite ambiguități și diverse interpretări abuzive sau, cel puțin, eronate.

2. La baza Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar se află filozofia de instituire a supravegherii prudențiale suplimentare la nivelul grupului, avându-se drept scop prevenirea eventualei risc de contaminare. Cu precădere, supravegherea vizează solvabilitatea, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, mecanismul de control intern, gestiunea internă a riscurilor la nivelul conglomeratului, precum și reputația și competența conducerii grupurilor financiare.

3. Directiva 204/59/UE a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015. Principalele elemente ale Directivei ar fi: 1) Prevenirea (planuri și standarde; fondul de rezoluție ex ante); 2) Intervenția timpurie (în scopul asigurării continuării activităților esențiale ale băncii și redresarea rapidă a acesteia, autoritățile naționale de rezoluție au competența de a interveni înainte ca situația unei bănci să se deterioreze în mod ireparabil, recurgându-se la acțiuni precum: solicitarea de punerea în aplicare a unor reforme urgente; solicitarea băncii să elaboreze, împreună cu creditorii săi, un plan pentru restructurarea datoriilor; efectuarea de schimbări la nivelul conducerii băncii și numirea administratorilor speciali sau temporari); 3) Rezoluția (autoritățile naționale de rezoluție au competența: să vândă o parte a instituției; să creeze o bancă-punte care să continue activitățile cele mai importante (transferul temporar al activelor bancare bune către o entitate gestionată de stat); să separe activele bune de cele toxice (acestea din urmă ar urma să fie transferate către o entitate de gestionare a activelor); să aplice măsuri de recapitalizare internă: de exemplu, convertirea datoriilor în acțiuni sau reducerea acestora - astfel, pierderile sunt impuse acționarilor și creditorilor băncii, conform unei ordini stabilite, și nu contribuabililor). Constatăm că toate aceste prevederi, într-o măsură adaptată și-au găsit consfințire în textul Legii nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.

4. Eforturile Băncii Naționale a Moldovei în domeniul instituirii unei supravegheri eficiente au primit recent o susținere din partea Curții Constituționale. Avem în vedere Hotărârea Curții Constituționale publicată la data de 1 decembrie 2017 [7] și prin care se recunoaște constituționalitatea art. 38, alin. (7), lit. a) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 și, astfel, se declară inadmisibilă sesizarea.

5. În fine, cumulativ cu toate aceste trei acte normative și cu adoptarea Deciziei Curții Constituționale, considerăm că, anul 2018 aduce sectorului bancar din Republica Moldova schimbări fundamentale și perspective favorabile unei dezvoltări în condiții de claritate și a unor

reglementări ce abordează cu lux de amănunte diverse aspecte care altădată generau ambiguități și litigii. Respectivul fapt nu are decât să aducă beneficii cetățeanului și, în ultimă instanță, stabilitate și bunăstare întregii societăți.

BIBLIOGRAFIE

1. Dardac Nicolae. Barbu Teodora Cristina. Instituții de credit. Editura ASE. București, 2012, p. 83-84, 123-132.
2. Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.
3. Directiva 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE.
4. Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.
5. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck. București, 2008, 247 p.
6. Guștiuc Andrei. Drept bancar, vol. 1. Editura Elena V. I. Chișinău, 2002, 287 p.
7. Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 06.11.2017 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 38, alin. (7) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 (menținerea efectelor produse de către Banca Națională a Moldovei) (sesizarea nr. 59a/2017). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 421-427 din 01.12.2017, art. nr. 122.
8. Legea Republicii Moldova nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 434-439 din 15.12.2017, art. nr. 727.
9. Legea Republicii Moldova nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 343-346 din 04.10.2016, art. nr. 707.
10. Legea Republicii Moldova nr. 250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 794 din 29.12.2017.
11. Legea Republicii Moldova nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-300 din 30.10.2015, art. nr. 544 (republicată).
12. Legea Republicii Moldova nr. 550 din 21.07.1995 instituțiilor financiare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-81 din 13.05.2011. art. nr. 199 (republicată).
13. Pîntea Dumitru. Monitorul financiar: Analiza principalelor reforme din sectorul financiar din Republica Moldova. Monitorul Financiar nr. 2 din aprilie-iulie, 2016. Ed. Expert-Grup. Chișinău, 2016, 20 p.
14. Postolache Rada. Drept bancar. Editura C. H. Beck. București, 2012, 368 p.
15. Regulamentul nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ РЕЙДЕРСТВА КАК УГРОЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

CONCEPT AND TYPES OF RAIDING AS A THREAT TO THE STATE OF ECONOMIC SECURITY

Наталья КИПЕР,

старший преподаватель

Академии государственного управления, кандидат юридических наук

Ирина ЯКУБ,

*и. о. доцента Института уголовных наук и прикладной криминологии,
кандидат юридических наук*

SUMMARY

The theme of „raiding” is voluminous and multifaceted. In the framework of this study, the authors propose to investigate the etymological origin of the word „raiding”, the conceptual apparatus of „raiding” used in the scientific world, to identify different types of „raiding” and to determine an approximate list of articles of the Criminal Code of the Republic of Moldova that can characterize the phenomenon of „raiding”.

Keywords: *raiding, hostile takeovers, crime, criminal code, legal raiding, illegal raiding.*

Согласно Стратегии национальной безопасности Республики Молдова жизненно важные национальные интересы нашего государства состоят в обеспечении и защите независимости, суверенитета и территориальной целостности, незыблемости государственных границ, безопасности граждан, в соблюдении и защите прав и свобод человека, укреплении демократии, дающей возможность развивать правовое государство и рыночную экономику. Безусловным приоритетом политики безопасности Республики Молдова является соблюдение этих интересов [16].

В рамках предлагаемой темы, следует отметить, что в современных условиях криминализации экономических отношений довольно широкое распространение приобрел сравнительно новый вид преступной деятельности – *рейдерство* (от англ. *raid* – налет, набег; *raiders* – лица, совершающие налеты, набег), «корпоративный захват», который представляет реальную угрозу экономической безопасности. Не смотря на то, что данные термины скорее литературные, ими условно обозначают имеющиеся в реальной хозяйственной практике случаи перехвата корпоративного контроля с использованием законных и незаконных средств.

Тем самым, понятие «рейдерство» первоначально имело отношения к морскому разбою – *пиратству*. Впервые он стал употребляться в Великобритании, стремившейся установить свое влияние на море. Понятие «рейдеры» возникло в XVI-XVIII веках в Великобритании, когда этим словом называли крупные военные корабли, которые разрушали вражеские коммуникации, топили транспорт и торговые суда. Современный термин, обозначающий недружественное поглощение предприятий и перераспределение собственности, появился в 60-х годах прошлого столетия [15, с. 6-7; 18, с. 14-17].

США, в свою очередь, были первой страной, придавшей этому понятию иной смысл. Примером тому служат действия американского финансиста Дж. Гульда, который в ходе гражданской войны в США стал захватывать предприятия, которые должны были получить из казны крупный заказ на поставку товаров для армии. В конце XIX века рейдерством успешно занимался Джон Рокфеллер, который в качестве механизма принуждения использовал льготные цены на транспортировку нефти [7].

По мнению М. Г. Ионцева, недружественным поглощением является «установление над поглощаемой компанией или активом полного контроля в юридическом и физическом смыслах вопреки воле собственника (собственников)» [12, с. 9-10].

В свою очередь, И. А. Соколов утверждает, что «рейдерство – это недружественное поглощение предприятия против воли его собственников, имеющих преимущественное положение в данном предприятии, и (или) его руководителя» [19, с. 18].

В. В. Долинская [10, с. 68], Н. Лопашенко [14, с. 7-12] и А. В. АLEXИНА [2, с. 9] рассматривают «рейдерство» как умышленные действия, направленные на захват управления в хозяйственном обществе и осуществляемые посредством использования пробелов в существующем законодательстве, проведения актов недобросовестной конкуренции либо прямого нарушения норм иных отраслей права.

По мнению А. Р. Балаян [4, с. 18], «рейдерство» отождествляется с недружественным поглощением и предполагает «криминальное завладение собственностью юридического лица, совершаемое под прикрытием, как правило, нескольких гражданско-правовых сделок, по сути, являющихся мнимыми и создающих видимость законного перехода собственности (предприятия, контрольного пакета акций, здания, сооружения, земельного участка и т.д.) от одного собственника к другому».

Таким образом, вышеуказанные авторы, по существу ставят знак равенства между «рейдерством» и «недружественным» поглощением, определяя сюда как законные, так и незаконные действия по получению контроля над привлекательными для захватчиков компаниями.

В данном контексте не можем обойти такой важный аспект, как то, что в уголовно-правовой науке имеется точка зрения в отношении «рейдерского захвата» как положительного и неотъемлемого элемента влияющего на экономику страны. По мнению У. Т. Сайги-това, «рейдерство рассматривается как позитивное явление присущее цивилизованным странам» [17, с. 18]. То есть путем слияний и поглощений компаний, находящихся на грани кризиса, происходит переход собственности к более умелому управленцу. Также подобные сделки позволяют повысить конкурентоспособность компаний, увеличить объем продаж и привлекательность для инвесторов [8, с. 54-60]. Данную позицию конечно, на данный момент, невозможно применить к реалиям Республики Молдова, поскольку, как показывает практика, переход прав собственности путем захвата имущественного комплекса юридического лица происходит с нарушением норм различных отраслей законодательства, как было отмечено выше - уголовных, административных, гражданских и т.д.

Так же следует отметить, что в результате анализа стратегического контекста и положения в Республике Молдова были выявлены главные угрозы для национальной безопасности: бедность, экономическая отсталость и энергетическая зависимость, приднестровский конфликт, напряженность и иностранное военное присутствие в зоне, внешнее давление, криминогенный фактор, коррупция, демографическая проблема и обострение проблемы миграции, здоровье населения, природные катастрофы, загрязнение окружающей среды, техногенные аварии, низкая информационная безопасность, нестабильность банковско-финансовой системы [16].

Тем самым, экономическая отсталость и низкая информационная безопасность, наряду со всеми вышеуказанными угрозами, выявленные в рамках Стратегии национальной

безопасности Республики Молдова, являются первыми факторами дестабилизации общества и в особенности экономической безопасности.

Следует отметить, что в индекс 2016 (2016 Index of Economic Freedom) вошли данные по 186 государствам. Индекс рассчитывается по 10 показателям экономической свободы, каждый из которых оценивается по шкале от 1 до 100 процентов, где значение 100 соответствует максимальной экономической свободе, а 0 – минимальной. Одним из этих показателей является защищенность прав собственности (Property Rights). Начиная с 1996 и вплоть до 2001 года, интересующий нас показатель находился на неизменном уровне, оцениваемом в 50%, а в 2002 году индекс рухнул до 30%. Затем защищенность прав собственности скачкообразно понижалась на 5% в 2009 и 2015 годах и на настоящий момент составляет 20%. Данное значение показателя характеризуется составителями Index of Economic Freedom как «слабая защищенность прав собственности вследствие неэффективности и коррумпированности судебной системы». Экспроприация собственности определяется здесь как распространенное на практике явление [1]. Т.е. коррупция является неотъемлемой частью сложившейся ситуации, и этот феномен нуждается в отдельном комплексном исследовании. В данной научной работе, мы только подчеркнем данный феномен, как один из основных разрушающих факторов системы в целом, но, поскольку данный аспект не является предметом нашего исследования, ограничимся вышесказанным.

Исходя из вышеизложенной позиции, не можем не поддержать мнение В. Д. Дроздова и А. Б. Денисова [11, с. 18], которые подчеркивают, что рейдерство следует рассматривать как экономически социально опасный феномен корпоративной преступности, существующий в наши дни, который *не может существовать без связи с коррупцией и организованной преступностью*. Рассматриваемое преступное посягательство представляет реальную угрозу, как бизнесу, так и государству, мешая обществу развивать свои потенциалы и поднимая экономику страны, подрывая доверие к государству как к гаранту безопасности. Отсутствие в законодательстве четкой регламентации рассматриваемого преступления усложняет работу правоохранительных органов, когда сотрудникам при квалификации деяния приходится «подводить» преступные действия под различные закреплённые в уголовном законодательстве составы преступлений. Что особенно актуально при переходе с «силового» на «предприимчивое» рейдерство, в котором переплетены сложные схемы корпоративного захвата собственности

Так же следует отметить, что по своей сущности рейдерство подразделяется на несколько видов.

Рейдерство: 1) легальное и 2) нелегальное.

1) *Легальное рейдерство* может быть: а) *добровольное* и б) *недружественное*.

2) *Нелегальное рейдерство* также может быть:

а) *недружественное* выступает в формах: недружественного завладения собственностью и недружественного завладения землей;

б) *силовое рейдерство* проявляется в:

- силовом захвате предприятия;

- силовом захвате имущества и квартир, финансовых активов;

- захвате контроля над субъектом хозяйственной деятельности [9, с. 85].

В зависимости от применяемого метода захвата предприятия, недружественные поглощения можно разделить на несколько основных групп: законные («белое» рейдерство) и противозаконные («черное» рейдерство) поглощения. В данном случае все применяемые методы носят незаконный характер - это может быть подкуп, шантаж, силовой вход на предприятие, подделка реестра акционеров и т. д. Опыт российского рейдерства показывает, что в реальности существуют целые компании, специализирующиеся на за-

хвате предприятий. Они имеют серьезную юридическую службу и могут называться инвестиционными компаниями [15, с. 6-7].

Так же можно выделить «серое рейдерство» – это деятельность с нарушением гражданско-правовых норм [13, с. 333-334]. По мнению В. А. Герасименко, «серое рейдерство» это средний вариант, полукриминальный, часто связанный с подкупом и с использованием внешне законных способов, но, по сути, недобросовестных и неправомерных [9, с. 85].

Е. В. Бодрова выделяет ещё один вид рейдерства как «гринмейл» – корпоративный шантаж собственника с целью получения необоснованного дохода [6, с. 41-45].

Так же следует отметить, что те преступления, за которые в настоящее время привлекаются к ответственности так называемые «рейдеры», не образуют единую систему и общность, а представляют собой отдельные действия единого преступного процесса или преступной деятельности. Данная деятельность, а именно криминальный захват, основана на незаконных технологиях с нарушением:

- ст. 125 УК РМ «Незаконное занятие предпринимательской деятельностью»;
- ст. 190 УК РМ «Мошенничество»;
- ст. 191 УК РМ «Присвоение чужого имущества»;
- ст. 252 УК РМ «Умышленная несостоятельность»;
- ст. 253 УК РМ «Фиктивная несостоятельность»;
- ст. 2606 УК РМ «Информационное мошенничество»;
- ст. 3321 УК РМ «Мошенническое получение средств внешних фондов»;
- ст. 241 УК РМ «Незаконное занятие предпринимательской деятельностью»;
- ст. 2411 УК РМ «Незаконное занятие финансовой деятельностью»;
- ст. 243 УК РМ «Отмывание денег»;
- ст. 2459 УК РМ «Воспрепятствование реализации прав участников (акционеров) коммерческих обществ и незаконное лишение этих прав»;
- ст. 24510 УК РМ «Незаконное получение и/или разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну»;
- ст. 246 УК РМ «Ограничение свободной конкуренции»;
- ст. 333 УК РМ «Получение взятки»;
- ст. 334 УК РМ «Дача взятки»;
- ст. 335 УК РМ «Злоупотребление служебным положением»;
- ст. 352 УК РМ «Самоуправство» [20] и т.д.

Тем самым, следует отметить, что с противодействием рейдерству и наказанием за него связано более 18 статей УК РМ, что говорит о масштабе поставленной проблемы, а так же о сложности ее решения.

Кроме того, рейдерство нередко сопровождается совершением преступлений против личности, собственности, правосудия, порядка управления и т.п. Поэтому при квалификации действий лиц, участвующих в рейдерской деятельности, могут применяться нормы, закрепленные в:

- ст. 145 УК РМ «Умышленное убийство»;
- ст. 151 УК РМ «Умышленное причинение тяжкого телесного повреждения или иного тяжкого вреда здоровью»;
- ст. 152 УК РМ «Умышленное причинение телесного повреждения средней тяжести или иного средней тяжести вреда здоровью»;
- ст. 188 УК РМ «Разбой»;
- ст. 189 УК РМ «Шантаж»;
- ст. 187 УК РМ «Грабеж»;
- ст. 287 УК РМ «Хулиганство» [20] и т.д.

В данном контексте уместно подчеркнуть, что, когда мы говорим про «рейдерство»,

не можем ограничиться только уголовно-правовыми отношениями, поскольку данный феномен имеет еще и другие формы выражения, как с нарушением норм гражданского, административного и иных отраслей права.

Таким образом, общественная опасность рассматриваемого деяния, несущего угрозу экономической безопасности государства, заключается в следующем.

Во-первых, установление монополии в отдельных секторах экономики, в результате рейдерской атаки на конкурирующую фирму и последующая её реорганизация.

Во-вторых, нарушается один из важнейших механизмов функционирования рынка - конкуренция как стимул для участников рыночных отношений. То есть фирмы-конкуренты не стремятся усовершенствовать свое производство и соревноваться с другими участниками за потребителей, ведь гораздо проще путем криминальных способов и методов воздействия на конкурента выйти на «первое место» в своей отрасли.

В-третьих, зачастую следствием перехода компании в собственность рейдеров является спад производственных мощностей, в итоге значительное уменьшение прибыли компании и следственно налоговых доходов в бюджет государства. Причинами может являться непрофессиональное управление фирмой, выделение частей компании для последующей их продажи и другие.

В-четвертых, боязнь предпринимателей, что их «детище» может быть подвергнуто рейдерскому захвату, не позволяет в полной мере инвестировать денежные средства в производство, так как приходится отдавать часть инвестиций на откаты, «крышевание», содержание служб безопасности.

В-пятых, страх вступать во внешние займы, что повлечёт возможность оказаться зависимым, в результате чего происходит «топтание» на одном месте без расширения производства.

В-шестых, отток иностранных инвестиций с рынка, следствием чего является снижение инвестиционной привлекательности государства.

В-седьмых, в результате рейдерского захвата происходит переполнение криминального контингента в легальной сфере деятельности, что наносит вред, пожалуй, всем рыночным механизмам [11, с. 18].

В-восьмых, угроза захвата фирмы заставляет ее руководство отказываться от долгосрочных проектов в пользу альтернатив с коротким сроком окупаемости, увеличивать затраты на защиту прав собственности и минимизировать привлечение заемного капитала.

В-девятых, в большинстве случаев происходит падение эффективности захваченных рейдерами предприятий. Новые собственники могут раздробить компанию для её продажи по частям или перепрофилировать производство, что повлечет разрушение налаженных технологических цепочек и увольнение части персонала.

В-десятых, рейдерский захват, результатом которого будет исчезновение или поглощение бизнеса фирмой-конкурентом, подрывает конкурентные механизмы рыночной экономики и способствует монополизации рынков.

В-одиннадцатых, происходит повышение уровня криминализации хозяйственно-экономической жизни общества.

В-двенадцатых [4, с. 18], но не в последнюю очередь, незащищенность института частной собственности формирует низкую инвестиционную привлекательность реального сектора экономики.

Таким образом, учитывая многообразие форм рейдерства, действительно сложно дать его единое понятие. Но некоторые авторы предлагают, хоть и не окончательное решение, но все-таки проекты решения сложившейся ситуации. К примеру, Л. А. Андреева [3, с. 153] подчеркивает, что эволюция преступности является зеркальным отражением изменений в экономических, социально-политических отношениях в обществе, что неу-

клонно требует совершенствования уголовного законодательства. Тем самым, уголовно-правовая политика в борьбе с рейдерством, на первом этапе, заключается в определении квалифицирующих признаков «способствующих рейдерскому захвату», внесения изменений в действующий Уголовный Кодекс. Также автором предлагается возможность параллельной разработки закона «О рейдерстве», а на втором этапе, принятие антирейдерской нормы, включив отдельную статью в главу Уголовного Кодекса в области противодействия коррупции.

Данная позиция, является новейшей в научной литературе и соответственно до конца не разработана. Тем самым можем взять на вооружение такой расклад для развития и усовершенствования с целью применения на законодательном уровне и в Республике Молдова, естественно не претендуя на стопроцентное внедрение. Но, надо признать, существует разумное зерно в вышесказанном над которым следует задуматься.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. IndexofEconomicFreedom. Russia2016 [Электронный ресурс]: URL: <http://www.heritage.org/index/country/russia>
2. Алехина А. В. Криминальное рейдерство: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.08 - Нижний Новгород, 2013, с. 9 (34 с.).
3. Андреева Л. А. Коррупция и рейдерство (уголовно-правовой аспект). В: Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2011 г., № 2 (39), С. 152 (С. 149-160).
4. Балаян А. Р. Преступные «недружественные поглощения» предприятий в Москве В: Российский следователь, 2008, № 13, с. 18 (С. 18-20).
5. Балог М. М. Рейдерство как угроза экономической безопасности. В: Вестник Государственного Университета. Серия: Экономика. Право. Управление, 2016 г, № 3, с. 62 (61-64 с.).
6. Бодрова Е. В. Рейдерство как фактор дестабилизации российской экономики. В: Власть, 2014 г., № 4, с. 42. (С. 41-45).
7. Волкова Т. В. Рейдерство как угроза экономической безопасности. Электронный ресурс: <https://cyberleninka.ru/article/v/reyderstvo-kak-ugroza-ekonomicheskoy-bezopasnosti> на 04.12.2018 г.
8. Восканян Р. О. Реализация стратегии роста стоимости инновационной компании посредством конгломератных сделок. В: Экономический анализ: теория и практика, 2015, № 1 (400), с. 54-60.
9. Герасименко В. А. «Рейдерство – преступление или преступность». В: Ученые записки Крымского Федерального Университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки, № 9 (67), 2015 г., с. 16 (С. 79-90).
10. Долинская В. В. Криминализация корпоративных конфликтов. В: Законы России: опыт, анализ, практика, 2009, № 3, с. 61 (58–63 с.).
11. Дроздов В. Д., Денисов А. Б. Рейдерство как угроза национальной безопасности. В: Заметки учёного, 2018 г., № 2 (27), с. 18 (С. 15-20).
12. Ионцев М. Г. Корпоративные захваты: слияния, поглощения, гринмэйл // - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Ось-89, 2005, С. 9-10 (224 с.).
13. Крохина Н. А. Рейдерство как угроза экономической безопасности предприятия. // Трансформация научных парадигм и коммуникативные практики в информационном социуме: сборник научных трудов / Томский политехнический университет. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2013, с. 333-334 (398 с.).

14. Лопашенко Н. Рейдерство. В: Законность, 2007, № 4, с. 8 (7–12 с.).

15. Нагимова А. М., Нагимов Р. М. Недружественные поглощения в сфере бизнеса: корпоративное рейдерство. Казань: Издательский Дом «Казанская Недвижимость», 2014, с. 6-7 (112 с.).

16. Постановление Парламента об утверждении Стратегии национальной безопасности Республики Молдова № 153 от 17.07.2011 г. Опубликовано: 14.10.2011 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175.

17. Сайгитов У.Т. Криминальное рейдерство в России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015, с. 18 (263 с.).

18. Сморчкова М. А. Рейдерство как угроза бизнесу. В: Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика, с. 14 (С. 14-17).

19. Соколов И. А. Состояние и развитие уголовно-правового механизма противодействия незаконному захвату юридических лиц (рейдерству): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014, с. 18 (199 с.).

20. Уголовный Кодекс Республики Молдова nr. 985 от 18.04.2002. Опубликовано: 14.04.2009 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, статья № 195.

PARTICULARITĂȚILE TESTAMENTULUI OLOGRAF: ASPECTE JURIDICO-PRACTICE

LES PARTICULARITES DU TESTAMENT DE L'OLOGRAPHE: ASPECTS JURIDIQUES ET PRATIQUES

Sergiu CERNOMOREȚ,

doctor, conferențiar universitar interimar

Doina CAZACU,

doctor, conferențiar universitar interimar

RÉSUMÉ

Le testament olographe est l'une des formes prévues par la législation en vigueur, est un instrument par lequel toute personne capable d'écrire peut manifester sa volonté sur son patrimoine après sa mort. L'applicabilité pratique de ce type de testament provient du fait qu'il n'implique aucun voyage, dépense supplémentaire, peut être effectué n'importe où et annulé à tout moment.

Cet article vise à élucider la validité du testament olographe, ainsi que l'analyse de la jurisprudence civile et pénale sur les testaments.

Mots-clés: *succession, testament olographe, validité.*

Prin moștenirea testamentară se recunoaște dreptul oricărei persoane de a dispune liber pentru cauză de moarte, prin manifestarea ultimei voințe de totalitatea bunurilor sale sau o parte din ele. Legislația civilă a Republicii Moldova reglementează testamentul ca fiind un act juridic solemn, unilateral, revocabil și personal prin care testatorul dispune cu titlu gratuit, pentru momentul încetării sale din viață, de toate bunurile sale sau de o parte din ele. Articolul 1458 din Codul Civil al Republicii Moldova reglementează expres formele testamentului, care poate fi:

- olograf - scris în întregime personal, datat și semnat de testator;
- autentic - autenticat notarial, precum și asimilat cu cel autenticat notarial;
- mistic - scris în întregime, datat și semnat de testator, strâns și sigilat și apoi prezentat notarului, care aplică inscripția de autentificare pe plic și îl semnează împreună cu testatorul.

Prezentul studiu îl vom axa pe una dintre formele testamentului prevăzute de legislația în vigoare, și anume, testamentul olograf, prin prisma speței practice a Republicii Moldova.

Din punct de vedere istoric, testamentul olograf este unul dintre cele mai vechi forme de acte juridice pe cauză de moarte. Cuvântul „olograf” este rezultatul îmbinării termenilor grecești „holos” - întreg, total și „grafos” - a se scrie, ceea ce înseamnă - scris întreg [3, p.142].

Cum am menționat anterior, testamentul olograf urmează să întrunească următoarele condiții, pentru a întruni condițiile de validitate: a) să fie scris în întregime personal, b) datat și c) semnat de testator.

În cele ce urmează, propunem să realizăm analiza fiecărei condiții de validitate ale testamentului olograf.

A. Testamentul trebuie să fie scris în întregime personal.

Scrierea trebuie realizată în întregime de către testator. Această rațiune a legiuitorului reiese din necesitatea de a proteja testatorul, pe de o parte, și, succesorii, pe de altă parte, de a minimiza cazurile de falsificare și abuz din partea terților. Instanțele de judecată vor anula testamentele dactilografiate, deoarece acest tip de text nu poate identifica autorul.

Limba utilizată va fi una din limbile pe care le posedă testatorul, indiferent de felul caracterelor folosite: de mână sau de tipar, indiferent de alfabet: latin, chirilic, sau alfabetul pentru orbi etc. Suportul material poate fi pe hârtie, pânză, lemn, piatră, sticlă etc. și cu orice instrument utilizat - creion, cerneală, pastă, vopsea, cărbune, cretă etc.

În jurisprudența franceză, instanțele de judecată au recunoscut validitatea unui testament olograf, întocmit pe partea dreaptă a mașinii de spălat, deci pe un suport metalic al unei mașini de uz casnic, considerând că ultima dorință a testatorului urmează a fi luată în calcul în primul rând, iar suportul pe care a fost înserat textul poate fi de orice natură [5].

Problema stabilirii autorului testamentului olograf se regăsește destul de frecvent în practica națională. Fiind un act juridic care poate fi folosit de către oricine știe să scrie, acesta ar putea fi falsificat. Adresările persoanelor în instanța de judecată privind declararea nulității testamentului olograf, deseori au la bază motivul întocmirii testamentului de către o altă persoană, decât defunctul. Astfel, instanțele de judecată, la cererea părților sau din oficiu, dispun efectuarea expertizei judiciare prin care solicită constatarea faptului dacă scrisul din testamentul olograf aparține defunctului și înscrisurile realizate de pe modele (semnături de pe diferite contracte, facturi, explicații la servicii, procuri, scrisori, etc.) au fost realizate de către aceeași persoană. Potrivit art. 12 al Legii cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar, obiectul de cercetare al expertizei judiciare îl constituie lucrurile, substanțele, urmele, documentele, faptele, fenomenele, circumstanțele, corpul și psihicul uman, care sunt examinate în vederea descoperirii adevărului [8]. Respectiv, în cazul în care există dubii privind autorul testamentului olograf se va dispune efectuarea expertizei (constatării tehnico-științifice) grafoscopice, pentru a determina apartenența scrisului anume defunctului. Prin concluzia raportului de constatare tehnico-științifică (sau a expertizei) se urmărește excluderea falsificării testamentului de către alte persoane.

Deși expertul (specialistul) oferă doar răspuns dacă scrisul în cadrul testamentului olograf și mostrele de scris, aparțin aceleiași persoane - defunctului. În acest sens, expertul (specialistul) oferă răspuns sub aspect că înscrisurile sunt executate de către aceeași persoană, dar nu și de către defunct. Aceasta se datorează faptului că expertul nu are posibilitatea la prelevarea mostrelor de scris de la defunctul nemijlocit, fiind sigur de autorul scrisului oferit.

Or, există riscul că atât testamentul olograf, precum și modelele de scris prezentate expertului (specialistului) să fie realizate de către o altă persoană decât defunctul. Situația respectivă este posibilă în cazul în care „pseudo-succesor” (persoana interesată, care cu rea-credință sau dol va beneficia de transmisiunea de drepturi) prezintă mostre de scris și testamentul olograf falsificat. Adică, atât testamentul olograf, precum și mostrele de scris sunt falsificate și nu aparțin în realitate defunctului.

Situația în cauză poate genera eroare notarului, care, având concluzia raportului tehnico-științific, fiind indus în eroare că scrisul din testamentul olograf și mostrele de scris aparțin aceleiași persoane (defunctului), poate elibera certificatul de moștenitor persoanelor recunoscute în această calitate.

În cauza civilă, dosarul B. Foca vs A. Vlas, privind declararea nulității testamentului olograf, instanțele de judecată urmau să dea apreciere corectă expertizelor efectuate de către un singur expert, care afirma că semnăturile aparțin uneia și aceiași persoane, adică a defunctei, iar expertiza în comisie a declarat contrariul. Din aceste considerente, Curtea Supremă de Justiție a dispus reexaminarea cauzei [6].

Testamentul olograf mai ridică semne de întrebare vizavi de discernământul testatorului, or, în cazul testamentului autentic, discernământul este verificat de către notarul care-l întocmește. Considerăm că, în cazul testamentului olograf, vor apărea un șir de litigii ce țin de discernământul testatorului. Au fost operate modificări fundamentale la capitolul „Persoana fizică” din Codul Civil, care exclude instituția declarării persoanei fizice ca fiind incapacilă. Potrivit art. 48¹ din Codul Civil, „persoana fizică care a atins majoratul sau care a dobândit capacitate deplină de

exercițiu pe altă cale legală și care, în urma unei boli mintale ori a unei deficiențe fizice, mintale sau psihologice, nu poate, în mod deplin, conștientiza acțiunile sale ori exprima voința poate beneficia de o măsură de ocrotire, instituită în funcție de starea sau situația sa” [2]. Măsurile de ocrotire sunt convenționale și judiciare. Una dintre măsurile de ocrotire judiciară este tutela, care se instituie asupra persoanei care, în temeiul dispozițiilor art. 48¹, alin. (1), trebuie să fie reprezentată în mod continuu. Această prevedere este succedată de reglementările art. 48⁶⁶ Cod Civil Testamentul persoanei supuse măsurii de ocrotire judiciară sub forma tutelăi, la alin. (1), care prevede expres că „Persoana ocrotită poate să întocmească sau să modifice de sine stător un testament după instituirea tutelăi doar cu autorizarea consiliului de familie sau, în absența acestuia, a autorității tutelare. În acest caz, tutorele nu poate asista și reprezenta persoana ocrotită”. În același timp, prevederile Codului Civil care se referă la succesiune, la art. 1449, alin (2), stipulează că „testator poate fi doar persoana cu capacitate de exercițiu”. Instituirea măsurilor de ocrotire se realizează atunci când persoana fizică nu poate, în mod deplin, conștientiza acțiunile sale ori exprima voința, din cauza deficiențelor fizice, mintale sau psihologice.

În acest sens, legiuitorul, prin intermediul consiliului de familie sau a autorității tutelare, oferă persoanei puse sub ocrotire judiciară (tutelă) posibilitatea de a-și exprima ultima voință în privința patrimoniului său. Modalitatea de apreciere a discernământului, în acest sens, rămâne a fi neclară, având în vedere faptul că modificările sunt recente, nu există o interpretare a instanțelor de judecată a acestor prevederi, precum și lipsa a careva note explicative pe marginea subiectului dat.

Testamentul poate fi scris pe mai multe foi separate cu condiția ca filele, ce urmează să alcătuiască un singur testament, să nu suscite îndoieli în privința integrității acestuia. Nu este admisibilă dactilografierea sau tipărirea testamentului. Dat fiind faptul că testamentul olograf nu este valabil decât dacă este scris în întregime, datat și semnat de mâna testatorului, orice mențiune (ștersătură, adăugire sau altă rectificare) făcută pe un asemenea testament, pentru a fi valabilă, trebuie să îndeplinească integral cerințele impuse de textul menționat. Modificările ulterioare, de asemenea, trebuie să fie scrise, semnate și datate de către testator. Mențiunile sau modificările operate în conținutul testamentului de către terțe persoane sunt lovite de nulitate.

În literatura de specialitate română este analizată situația asistării testatorului de către o terță persoană [1, p. 188]. Autorul, D. Chirică, identifică mai multe situații, precizând că testamentul nu va fi lovit de nulitate atunci când testatorul este asistat de un terț la redactarea acestuia, ori în cazul în care testatorul se conduce după un model scris de altcineva, atâta timp cât voința testatorului nu este afectată și rămâne a fi liberă. Alta este situația când testatorul este analfabet și reproduce mecanic un testament scris de altcineva, fără să înțeleagă sensul semnelor pe care le reproduce, fiind aplicată sancțiunea nulității din motivul lipsei formei. [1, p.189] Același autor scoate în evidență și posibilitatea întocmirii testamentului făcut cu mâna ghidată, în care se disting două situații:

a) intervenția terțului se rezumă doar la susținerea mâinii slăbite de boală sau bătrânețe - testamentul este valabil, scrierea testatorului este valabilă, deoarece își păstrează individualizarea, nefiind în același timp influențată decizia;

b) intervenția terțului, astfel ca mâna testatorului este utilizată ca un instrument pasiv, fiind substituit în acest sens. În aceste condiții se pune problema voinței testatorului care este viciată. În acest caz va fi de datoria celor care contestă să demonstreze contrariul [1, p. 189].

B. Testamentul trebuie să fie datat.

Datarea testamentului olograf, una dintre condițiile de validitate ale testamentului olograf și cuprinde: anul, luna și ziua întocmirii lui și la fel trebuie scrisă de mâna testatorului, reiese că nu poate fi menționată de către terți sau dactilografiată, imprimată. Data indicată în testament poate aprecia gradul de discernământ al testatorului, manevrele de captație sau sugestie exercitate asupra acestuia, la acel moment.

Lipsa datei va atrage nulitatea testamentului. Însă, dacă datarea este incompletă și poate fi stabilită, în condițiile legii, ziua când a fost întocmit și starea de capacitate a testatorului, testamentul este valabil. [7, pct. 17] Reiese că practica judiciară admite atenuarea sancțiunii nulității absolute în mod obișnuit de nerespectarea întocmai a condițiilor de formă a actului juridic.

În opinia autorilor E. Cojocar, E. Constantinescu, ș. a., este posibil ca data să fie scrisă și în termeni echivalenți, dacă exprimă niște evenimente recunoscute, cum ar fi: testamentul este întocmit în prima zi a anului, ori în zile de sărbătoare care se repetă anual pe aceeași dată [3, 147].

Cunoașterea datei întocmirii testamentului permite de a stabili, în cazul plurității de testeamente care dintre ele este ultima voință a testatorului. Legislația națională lovește cu nulitate testamentul în cazul în care lipsește data, în timp ce doctrina și practica franceză indică contrariul, admitând reconstituirea datei în anumite circumstanțe, cum ar fi întocmirea testamentului înainte de operație, în timpul căreia a decedat, dar în testament se făcea mențiunea despre eventuala operație care urma să aibă loc sau redactarea testamentului înainte de comiterea suicidului [1, 193].

C. Testamentul să fie semnat.

Fiind la fel o condiție de validitate, semnătura aplicată pe testamentul olograf indică asupra voinței definitive a testatorului de a lăsa un act pe cauză de moarte. Lipsa semnăturii poate fi considerată doar un proiect de testament [4, 208]. Aplicarea semnăturii nu presupune indicarea numelui, prenumelui testatorului, ci a unei semnături utilizate în calitate de semn de identificare, aplicată anterior și pe alte înscrisuri, care permit a aprecia dacă aparține sau nu unei anumite persoane. Semnătura trebuie să fie în scris, „de mână”, nu se admit aplicarea parafelor, sigiliilor, aplicarea amprente degetelor, facsimil etc.[3, 149].

În concluzie, testamentul olograf, deși conține aceleași condiții de validitate proprii altor forme de testament, implică anumite riscuri în cea ce privește constatarea veridicității sale în contextul transmisiunii de drepturi pentru o cauză de moarte.

BIBLIOGRAFIE

1. Chirică D., Drept civil. Succesiuni și testamente, Editura Rossetti, Cluj-Napoca, 2003, p. 188 (total 566 p.).
2. Cod Civil al Republicii Moldova, nr.1107 din 06.06.2002// Monitorul Oficial nr. 82-86 din 22.06.2002// cu modificările din 21.07.17, Monitorul Oficial nr. 301-315 din 18.08.17.
3. Cojocari E., Constantinescu E., ș.a., Drept succesoral. Suport de curs, Tipografia Centrală, Chișinău, 2015, p. 142, (total 392 p.).
4. Deak Fr., Tratat de drept succesoral, Editura Actami, București, 1999, p. 208 (total 607 p.).
5. Destrallet H., La validité juridique d'un testament. În: http://leparticulier.legifigaro.fr/jcms/c_51905/la-validite-juridique-d-un-testament (vizitat la 05.12.2017).
6. Dosarul nr. 2ra-873/16. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=27731;
7. Hotărârea explicativă a Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației la examinarea cauzelor despre succesiune, nr. 13 din 03.10.2005// Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2006, nr. 5, pag. 4.
8. Legea cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar nr. 48 din 14.04.2016 // Publicat la 10.06.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 157-162, art. nr. 316.

CONSACRAREA LEGALĂ A OBLIGAȚIILOR ȘI A DREPTURILOR ANGAJATORILOR ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ

REGULATIONS ON EMPLOYERS, RIGHTS AND RIGHTS CONCERNING SECURITY AND HEALTH AT WORK

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,

doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea drept

SUMMARY

By virtue of the right to work (production) and property law, it is natural for the employer to also be responsible for the health and safety of employees in all legal aspects of work. Our legislator has implemented the principle by which the employer responds almost unconditionally to the health and safety of employees, whether they perform these duties personally, or entrust this activity to another person (physical or legal). It is excluded that work is carried out outside health and safety at work, with all activity being governed by the imperative of professional risk prevention. Also, the employer shall ensure that all his workers, in the event of serious and immediate danger to their own security and the safety of other persons, and where the immediate superior can not be contacted, may take appropriate action in accordance with their knowledge and the technical means at their disposal to avoid the consequences of such a danger.

Keywords: safety at work, employers, employees, protection and prevention services, working conditions.

În virtutea dreptului la organizarea procesului de muncă (de producție), precum și în temeiul dreptului de proprietate [1], este firesc ca angajatorul să răspundă și de sănătatea și securitatea salariaților în toate aspectele legale de muncă. Ca o concretizare, subliniem ideea că însăși organizarea procesului de muncă (de producție) nu înseamnă numai structura și modalitatea de funcționare, relaționarea structurilor din cadrul unităților, ci și asigurarea sănătății și securității în muncă. După cum s-a menționat în doctrina română, „pentru a se ajunge la această formulă, istoria relațiilor de muncă a consemnat o serie întreagă de soluții, cu privire la responsabilitatea angajatorului pentru sănătatea și securitatea salariaților la locul de muncă, de la lipsa oricărei răspunderi a angajatorului, la atragerea automată a răspunderii acestuia” [2, p. 185].

Așadar, legiuitorul nostru a implementat principiul în virtutea căruia angajatorul răspunde aproape necondiționat de sănătatea și securitatea salariaților, „fie că aceste atribuții le exercită în mod personal, fie că încredințează această activitate unei alte persoane (fizice sau juridice)”. Este exclus ca prestarea muncii să se desfășoare în afara normelor de sănătate și securitate în muncă, întreaga activitate fiind guvernată de imperativul prevenirii riscurilor profesionale.

În ceea ce privește *problema obligațiilor generale ale angajatorilor prevăzute de Legea securității și sănătății în muncă nr. 186-XVI din 10 iulie 2008*, trebuie să menționăm, în primul rând, că Legea RM nr. 186-XVI/2008, în corelație cu CM al RM, instituie mai multe categorii de măsuri necesare pentru protecția securității și sănătății lucrătorilor, reprezentând obligații statuate prin lege în sarcina angajatorului care se concretizează și se completează cu cele izvorâte din actele de parteneriat social (convențiile colective și contractul colectiv de muncă) și din actele norma-

tive locale (de exemplu, regulamentul intern al unității). Potrivit dispozițiilor art. 10, alin. (1) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, angajatorul trebuie să ia măsurile necesare pentru: a) asigurarea securității și a protecției sănătății lucrătorilor; b) prevenirea riscurilor profesionale; c) asigurarea informării și instruirii lucrătorilor; d) asigurarea cadrului organizatoric și a mijloacelor necesare asigurării securității și sănătății în muncă. De asemenea, angajatorul este obligat să vegheze adaptarea măsurilor necesare asigurării securității în muncă și protecției sănătății lucrătorilor, ținând seama de schimbarea împrejurărilor cu scopul de a ameliora situația existentă.

Măsurile de asigurare a securității în muncă și de protecție a sănătății lucrătorilor trebuie implementate în baza următoarelor principii generale de prevenire [3, p. 605]: a) evitarea riscurilor profesionale; b) evaluarea riscurilor profesionale ce nu pot fi evitate; c) combaterea riscurilor profesionale la sursă; d) adaptarea muncii în funcție de persoană, în special în ceea ce privește proiectarea locurilor de muncă, alegerea echipamentelor de lucru, a metodelor de producție și de lucru în vederea atenuării muncii monotone și a muncii normate și reducerea efectelor acestora asupra sănătății; e) adaptarea la progresul tehnic; f) înlocuirea aspectelor periculoase prin aspecte nepericuloase sau mai puțin periculoase; g) dezvoltarea unei politici de prevenire ample și coerente, care să includă tehnologia, organizarea muncii, condițiile de muncă, relațiile sociale și influența factorilor legați de mediul de lucru; h) acordarea priorității măsurilor de protecție colectivă față de măsurile de protecție individuală; i) asigurarea lucrătorilor cu instrucțiunile corespunzătoare privind securitatea și sănătatea în muncă.

Luând în considerare prevederile art. 10, alin. (4) din Legea RM nr. 186-XVI/2008 și ținând seama de natura activităților din unitate, angajatorul este obligat: a) să evalueze riscurile profesionale, în special la alegerea echipamentelor de lucru, a substanțelor sau a preparatelor chimice utilizate, precum și la amenajarea locurilor de muncă; b) să asigure, ulterior evaluării riscurilor profesionale și în funcție de necesități, aplicarea de către angajator a măsurilor de prevenire, precum și a metodelor de producție și de lucru care să ducă la îmbunătățirea nivelului securității și al protecției sănătății lucrătorilor și să fie integrate în toate activitățile unității respective și la toate nivelurile ierarhice; c) să ia în considerare capacitatea lucrătorilor în ceea ce privește sănătatea și securitatea acestora ori de câte ori le încredințează o sarcină; d) să se asigure că planificarea și introducerea de noi tehnologii fac obiectul consultării lucrătorilor și (sau) a reprezentanților lor în ceea ce privește consecințele alegerii echipamentului, condițiilor de lucru și mediului de lucru asupra securității și sănătății lucrătorilor; e) să ia măsurile corespunzătoare pentru ca în zonele de risc grav și specific să poată avea acces numai salariații care au primit instrucțiuni adecvate privind securitatea și sănătatea în muncă. Totodată, legiuitorul moldovean concretizează, în art. 10, alin. (5) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, că în cazul în care la același loc de muncă se află lucrătorii mai multor unități, angajatorii acestora sunt obligați: a) să coopereze în vederea aplicării dispozițiilor privind securitatea, sănătatea și igiena în muncă, luând în considerare natura activităților; b) să-și coordoneze acțiunile de protecție și prevenire a riscurilor profesionale, luând în considerare natura activităților; c) să se informeze reciproc despre riscurile profesionale; d) să informeze lucrătorii și (sau) reprezentanții acestora despre riscurile profesionale.

Întrucât obligațiile angajatorului consacrate în art. 10, alin. (4)-(5) din Legea RM nr. 186-XVI/2008 sunt în deplină concordanță cu cele prevăzute în art. 6, paragraful 2 al Directivei Consiliului 89/391/CEE din 12 iunie 1989, la aplicarea lor trebuie să se țină seama de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Astfel, într-o decizie din 15 noiembrie 2001 [4, p. 618], forul judiciar european a dispus că obligația angajatorului de a evalua riscurile în timpul muncii este o obligație continuă care nu se stinge în momentul când a avut loc o primă evaluare. În plus, s-a menționat că angajatorul este obligat să evalueze riscurile în funcție de dezvoltarea progresivă a condițiilor de muncă și a cercetărilor științifice.

În textul Legii RM nr. 186-XVI/2008 se regăsesc și *obligații ale angajatorilor privind serviciile*

de protecție și prevenire. Astfel, în temeiul art. 11 din Legea menționată, angajatorul trebuie să desemneze unul sau mai mulți lucrători care să se ocupe de activitățile de protecție și prevenire a riscurilor profesionale în unitate. Ca o soluție pentru situația în care resursele unității respective nu sunt suficiente pentru organizarea activităților de protecție și prevenire din lipsa personalului specializat, Legea RM nr. 186-XVI/2008 [5], prin dispozițiile sale cuprinse în art. 11, alin. (4), îl obligă pe angajator să recurgă la servicii externe de protecție și prevenire acreditate în modul prevăzut de lege. Cu titlu de concretizare, în literatura de specialitate s-a reliefat că organizarea activităților de prevenire a riscurilor profesionale și de protecție a lucrătorilor la locul de muncă poate fi îndeplinită de către angajator, într-unul dintre următoarele moduri [6, p. 157]: 1) prin asumarea de către angajator, în condițiile art. 11, alin. (10) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, a atribuțiilor lucrătorului desemnat; 2) prin desemnarea unuia sau mai multor lucrători pentru a desfășura activitățile de protecție și prevenire; 3) prin înființarea unui serviciu intern de protecție și prevenire; 4) prin apelarea la servicii externe de protecție și prevenire.

În ceea ce privește ultima modalitate de organizare a activităților de protecție și prevenire a riscurilor profesionale în unitate, serviciul extern de protecție și prevenire va îndeplini activitățile nominalizate pe baza unui contract juridico-civil. Suntem de acord, în acest sens, cu autorul român Ion Traian Ștefănescu, potrivit căruia un astfel de contract, încheiat între angajator și serviciul extern de protecție și prevenire, trebuie să cuprindă în mod obligatoriu clauze contractuale referitoare la: a) activitățile de protecție și prevenire care vor fi desfășurate de către serviciul extern de protecție și prevenire; b) modul de colaborare cu lucrătorii desemnați, cu serviciul intern de protecție și prevenire și (sau) cu alte servicii externe de protecție și prevenire; c) procedura de soluționare a litigiilor apărute între părți ș. a. [7, p. 645].

În conformitate cu art. 11, alin. (7) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, la organizarea și desfășurarea activităților de protecție și a celor de prevenire, se impune ca: a) lucrătorii desemnați să aibă absolvite cursuri de instruire în domeniul securității și sănătății în muncă și să dispună de mijloacele necesare; b) serviciile externe de protecție și prevenire antrenate să aibă capacitățile și mijloacele personale și profesionale necesare; c) lucrătorii desemnați și serviciile externe de protecție și prevenire consultate să fie în număr suficient pentru a putea asigura organizarea măsurilor de protecție și prevenire, ținând cont de mărimea unității și (sau) de riscurile la care sunt expuși lucrătorii, precum și de distribuția acestora în cadrul unității. Potrivit art. 11, alin. (10) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, în cazul unităților în care se desfășoară activități fără pericole de accidentare sau de îmbolnăvire profesională, conducătorul unității poate să-și asume atribuțiile respective dacă a absolvit cursurile de instruire în domeniul securității și sănătății în muncă.

O altă categorie specială de obligații generale ale angajatorilor rezidă în *asigurarea măsurilor necesare pentru acordarea primului ajutor, stingerea incendiilor și evacuarea lucrătorilor în cazul unui pericol grav și imediat* (art. 12 din Legea RM nr. 186-XVI/2008). În contextul dat, angajatorul îi revin următoarele obligații: a) să ia măsurile necesare pentru acordarea primului ajutor, stingerea incendiilor și evacuarea lucrătorilor, măsuri adaptate naturii activităților și mărimii unității și care iau în considerare prezența altor persoane; b) să desemneze, între altele, lucrătorii care vor aplica măsurile de prim ajutor, de stingere a incendiilor și de evacuare a lucrătorilor; c) să asigure orice contacte necesare cu serviciile externe de protecție și prevenire, în special în ceea ce privește acordarea primului ajutor, asigurarea serviciului medical de urgență, serviciului de salvatori și pompieri. Mai mult, *legiuitorul a consacrat și reglementări speciale ce vizează modul de acțiune a angajatorului în cazul unui pericol grav și imediat de accidentare a lucrătorilor* [8, p. 67]. În conformitate cu art. 12, alin. (4) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, angajatorul este obligat: a) să informeze, cât mai curând posibil, toți salariații care sunt expuși sau care pot fi expuși unui pericol grav și imediat asupra riscului implicat și asupra măsurilor luate sau care urmează a fi luate în vederea protecției lor; b) în condițiile unui pericol grav, imediat și inevitabil,

să acționeze și să dea indicații pentru a le permite lucrătorilor să înceteze lucrul, să părăsească imediat locul de muncă și să se retragă într-o zonă sigură; c) să nu impună reluarea lucrului de către lucrători în cazul în care la locul de muncă mai persistă pericolul grav și imediat, cu excepția cazurilor bine întemeiate. De asemenea, în temeiul stipulațiilor art. 12, alin. (6) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, angajatorul este obligat să se asigure că toți lucrătorii săi, în cazul unui pericol grav și imediat pentru propria lor securitate și pentru securitatea altor persoane și în cazul în care responsabilul imediat superior nu poate fi contactat, pot lua măsurile corespunzătoare în conformitate cu cunoștințele lor și cu mijloacele tehnice de care dispun pentru a evita consecințele unui atare pericol.

În art. 13 din Legea RM nr. 186-XVI/2008 [9] sunt consfințite și *alte obligații de natură managerială și tehnico-organizatorică ale angajatorilor*, cum ar fi: să fie în posesia unei evaluări a riscurilor profesionale, inclusiv a celor referitoare la grupurile sensibile la riscuri specifice; să decidă care sunt măsurile de protecție ce urmează a fi luate și, în caz de necesitate, care este echipamentul de protecție ce poate fi utilizat; să țină evidența accidentelor de muncă ce au ca efect incapacitatea de muncă a lucrătorului pentru mai mult de 3 zile; să stabilească pentru lucrători atribuțiile ce le revin în domeniul securității și sănătății în muncă, corespunzător posturilor de lucru sau funcțiilor exercitate; să asigure elaborarea instrucțiunilor de securitate și sănătate în muncă, în spiritul Legii RM nr. 186-XVI/2008, pentru aplicarea actelor normative în domeniu, ținând seama de particularitățile activităților și ale locurilor de muncă din unitate; să asigure comunicarea, cercetarea și raportarea corectă și în termenele stabilite a accidentelor de muncă produse în unitate, elaborarea și realizarea măsurilor de prevenire a acestora; să prezinte documentele și informațiile privind securitatea și sănătatea în muncă, solicitate de inspectorii de muncă în timpul controlului sau în timpul cercetării accidentelor de muncă; să asigure realizarea măsurilor dispuse de inspectorii de muncă în timpul controlului și în timpul cercetării accidentelor de muncă; să desemneze, la solicitarea inspectorului de muncă, lucrătorii care să participe la efectuarea controlului sau la cercetarea accidentelor de muncă ș.a.

De asemenea, Legea RM nr. 186-XVI/2008, prin dispozițiile cuprinse în art. 14-15, concretizează *obligațiile angajatorilor referitoare la informarea, consultarea și participarea lucrătorilor la discuții, precum și cele referitoare la instruirea acestora în domeniul securității și sănătății în muncă*. Potrivit reglementărilor actuale, angajatorul trebuie să ia măsurile corespunzătoare pentru ca lucrătorii și (sau) reprezentanții acestora din unitate să primească toate informațiile necesare privind: a) riscurile profesionale, precum și activitățile și măsurile de protecție și prevenire atât la nivelul unității, în general, cât și la nivelul fiecărui tip de post de lucru și (sau) de funcție, în particular; b) măsurile luate în conformitate cu dispozițiile art. 12, alin. (2) și (3) din Legea RM nr. 186-XVI/2008. În același timp, angajatorului îi revine obligația de informare asupra tuturor aspectelor specificate anterior a angajatorilor lucrătorilor din orice unitate externă încadrați în muncă în unitatea sa. De asemenea, în conformitate cu art. 14, alin. (3) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, angajatorul trebuie să ia măsurile corespunzătoare ca lucrătorii desemnați sau reprezentanții lucrătorilor, pentru a-și îndeplini funcțiile în corespundere cu prevederile Legii RM nr. 186-XVI/2008, să aibă acces la: a) evaluarea riscurilor profesionale și a măsurilor de protecție specificate la art. 13, lit. a) și b) din Legea RM nr. 186-XVI/2008; b) evidența și rapoartele prevăzute la art. 13, lit. c) și d) din Legea RM nr. 186-XVI/2008; c) informațiile privind măsurile de protecție și prevenire, precum și la informațiile provenind de la inspecția teritorială de muncă.

Potrivit art. 15, alin. (1) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, angajatorii consultă lucrătorii și (sau) reprezentanții acestora și le permit să ia parte la discuțiile ce țin de problemele referitoare la securitatea și sănătatea la locul de muncă. Mai mult, legiuitorul dezvăluie conținutul obligației de consultare a cărei îndeplinire este pusă în sarcina angajatorilor: lucrătorii și (sau) reprezentanții lucrătorilor iau parte, în mod echilibrat, ori sunt consultați în prealabil și în timp util de către angajator cu privire la: a) orice măsură ce ar afecta securitatea și sănătatea în muncă; b)

desemnarea lucrătorilor responsabili de activitățile de protecție și prevenire a riscurilor profesionale în unitate și a celor care vor aplica măsurile de prim ajutor, de stingere a incendiilor și de evacuare a lucrătorilor, precum și cu privire la activitățile de protecție și prevenire a riscurilor profesionale în unitate; c) informațiile specificate la art. 13 și 14 din Legea RM nr. 186-XVI/2008; d) recurgerea, dacă este cazul, la serviciile externe de protecție și prevenire, conform art. 11, alin. (4) din Legea RM nr. 186-XVI/2008; e) planificarea și organizarea instruirii prevăzută la art. 17 din Legea RM nr. 186-XVI/2008.

După cum menționează doctrinarii Nicolae Romandaș și Eduard Boișteanu [10, p. 609], „implicarea lucrătorilor și a reprezentanților acestora în rezolvarea problemelor menționate are un caracter consultativ”. Dar, potrivit art. 15, alin. (7) din Legea RM nr. 186-XVI/2008, lucrătorii și (sau) reprezentanții lucrătorilor au dreptul să apeleze la inspecția teritorială de muncă în cazul în care consideră că măsurile luate de angajator și mijloacele puse la dispoziție de acesta nu corespund scopurilor de asigurare a securității și sănătății la locul de muncă.

În opinia autorului român Ion Traian Ștefănescu [11, p. 641], „instruirea lucrătorilor constituie un instrument esențial pentru asigurarea securității și sănătății în muncă”. În context, art. 12 din Directiva Consiliului 89/391/CEE „privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă” stabilește că angajatorul trebuie să asigure fiecărui lucrător o instruire suficientă și adecvată în materia securității și a sănătății în următoarele situații: a) la angajare; b) la schimbarea locului de muncă sau la schimbarea funcției; c) la introducerea sau schimbarea echipamentului de protecție; d) la introducerea unei noi tehnologii. Formarea lucrătorului trebuie să fie adaptată la evoluția riscurilor, la apariția unor noi riscuri și trebuie repetată în mod periodic de câte ori este necesară. *Observăm, în acest sens, că dispozițiile comunitare, invocate mai sus, sunt transpuse în legislația moldavă, îndeosebi prin art. 17 din Legea RM nr. 186-XVI/2008.*

Implicarea salariaților la elaborarea și aplicarea deciziilor în domeniul securității și sănătății în muncă se realizează și cu ajutorul așa-numitelor „organe derivate ale parteneriatului social cu caracter monofuncțional” [12, p. 122]: comitetul pentru securitate și sănătate în muncă. Luând exemplul legislațiilor din statele vest-europene, în special, din Franța, prin Hotărârea Guvernului RM nr. 95 din 5 februarie 2009 a fost aprobat Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a comitetului pentru securitate și sănătate în muncă. În pct. 1 al acestui Regulament-cadru se arată că scopul comitetului pentru securitate și sănătate în muncă este de a asigura colaborarea angajatorului și lucrătorilor în vederea identificării măsurilor privind asigurarea securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă. De fapt, acest comitet are ca scop participarea la elaborarea și urmărirea aplicării măsurilor de protecție a muncii în unitate, el constituind cadrul organizatoric în care salariații, prin reprezentanți, participă la aceste activități. Efectuând un studiu comparativ, observăm că legislația franceză precizează: „Comitetul de igienă, securitate și condiții de muncă contribuie la protecția sănătății și securității salariaților dintr-un stabiliment și a celor puși la dispoziția acestuia de către o întreprindere exterioară, inclusiv a lucrătorilor temporari, ca și la ameliorarea condițiilor de muncă... veghează la respectarea dispozițiilor legislative și regulamentare în această materie” [13, p. 431].

Potrivit pct. 2 din regulamentul-cadru, comitetul se constituie la inițiativa oricăreia dintre părți, pe principiul de paritate, din reprezentanți ai angajatorului și reprezentanți ai lucrătorilor cu răspunderi specifice în domeniul securității și sănătății în muncă.

Comitetul pentru securitate și sănătate în muncă are următoarele atribuții (pct. 26 din regulamentul-cadru): 1) examinează și face propuneri privind planul de protecție și prevenire; 2) monitorizează realizarea planului de protecție și prevenire, inclusiv alocarea mijloacelor necesare realizării măsurilor stipulate în plan; 3) examinează chestiuni privind introducerea de noi tehnologii, alegerea echipamentelor de lucru, luând în considerare eventualele consecințe asupra securității și sănătății în muncă, și face propuneri în cazul constatării anumitor deficiențe;

4) examinează chestiuni privind alegerea, cumpărarea, întreținerea și utilizarea echipamentelor de lucru, a echipamentelor de protecție colectivă și individuală; 5) analizează modul de îndeplinire a atribuțiilor ce revin serviciului extern de protecție și prevenire; 6) propune măsuri de amenajare a locurilor de muncă, ținând seama de prezența femeilor și bărbaților, grupurilor sensibile la riscuri specifice; 7) examinează cererile formulate de lucrători privind condițiile de muncă și modul în care își îndeplinesc atribuțiile lucrătorii desemnați ș. a. Totodată, potrivit pct. 27 din Regulamentul-cadru, membrii comitetului sunt în drept: 1) să aibă acces liber la toate locurile de muncă (posturile de lucru); 2) să solicite și să primească de la angajator informații despre situația securității și sănătății în muncă; 3) să ia în dezbateri, în ședințele comitetului, rapoartele angajatorului despre îndeplinirea obligațiilor acestuia în domeniul securității și sănătății în muncă; 4) să facă propuneri la elaborarea planului de protecție și prevenire; 5) să solicite angajatorului sancționarea disciplinară a lucrătorilor care încalcă dispozițiile actelor legislative și normative de securitate și sănătate în muncă; 6) să propună stimularea lucrătorilor pentru participarea la activități de securitate și sănătate în muncă; 7) să sesizeze inspectoratul teritorial de muncă și sindicatul respectiv despre încălcările actelor legislative și normative de securitate și sănătate în muncă, comise de către angajator sau de alte persoane cu funcții de răspundere.

Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a comitetului pentru securitate și sănătate în muncă nu cuprinde dispoziții privitoare la suportarea cheltuielilor ocazionate de unele activități ale respectivului comitet, spre deosebire de legislația franceză, conform căreia „conducătorul întreprinderii suportă costul acestor cheltuieli, inclusiv plata experților la care comitetul pentru igienă, securitate și îmbunătățirea condițiilor de muncă poate recurge în unele situații” [14, p. 508].

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr. 217-XII din 28 iulie 1990. În: *Tratate internaționale*, 1998, vol. I, p. 11-18.
2. Ținca O. *Normele juridice de protecție a muncii*. București: Lumina Lex, 2002, 287 p.
3. Boișteanu E., Romandaș N., *Dreptul muncii*. Manual. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, 736 p.
4. Țiclea Al., Popescu A., Tufan C. ș. a. *Dreptul muncii*. București: Rosetti, 2004, 783 p.
5. Legea Republicii Moldova nr. 186 securității și sănătății în muncă din 10.07.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 05.08.2008, nr. 143-144.
6. Eșanu O., Pleșca V., Vidaicu D. *Droit de travail*. Compendium: Legislation Moldave et Française, Chișinău: Tipografia Centrală, 2014, 211 p.
7. Ștefănescu I. T. *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*. Ed. a II-a. București: Universul Juridic, 2012, 941 p.
8. Beligrădeanu Ș. *Legislația muncii comentată*. București: Lumina Lex, 1997, 199 p.
9. Ștefănescu I. T. *Tratat de dreptul muncii*. București: Wolters Kluwer, 2007, 768 p.
10. Boișteanu E., Romandaș N. *Dreptul muncii*. Partea generală: Manual. Chișinău: CEP USM, 2012, 154 p.
11. Țiclea Al. *Codul muncii comentat și adnotat cu legislație, doctrină și jurisprudență*, vol. II. București: Universul Juridic, 2008, 677 p.
12. Țiclea Al. *Dreptul muncii*. București: Global Lex, 2001, 795 p.

DENUNȚAREA FALSĂ: NOȚIUNE ȘI CONȚINUT CONSTITUTIV

FALSE DENUNCIATION: NOTION AND CONSTITUTIVE CONTENT

Doina CAZACU,

*doctor, conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport*

Andrei NASTAS,

*doctor, conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport*

SUMMARY

Under current conditions there is an incomparable growing the of criminal-law protection denunciation producing legal consequences, including by improving the legislation that establishes liability for falsifying statements and activities for implementing this responsibility.

We can not deny that the international experience within the criminal liability for statements maliciously in states with old democratic traditions and with longer practice is extremely rich and varied.

This article is dedicated to the study maliciously criminalize false denunciation, in terms of their laws criminalizing to the certain states within the mainland law system.

Keywords: false denunciation, justice, criminal liability.

Înfăptuirea justiției este o formă fundamentală de activitate a statului și, totodată, o condiție esențială de existență a acestuia. Focusarea pe asigurarea legalității în sectorul justiției constituie direcția sau sarcina primordială ce urmează a fi realizată de către autoritățile naționale, deoarece justiția reprezintă o *valoare socială* deosebit de importantă, de a cărei nestingherită înfăptuire depinde întreaga ordine și securitate socială.

Împiedicarea înfăptuirii justiției constituie unul dintre pericolele majore de natură să pună sub semnul întrebării însăși existența *societății democratice, organizate și civilizate*.

Orice faptă îndreptată împotriva activității de înfăptuire a justiției afectează în mod direct relațiile sociale, deoarece acolo unde justiția este împiedicată de a se înfăptui normal, acolo dispăre securitatea relațiilor sociale. Deci aceste fapte pot fi considerate acele *manifestări antisociale* care, „lovind” în activitatea justiției, „lovește”, de fapt, în ordinea socială și în ansamblul relațiilor sociale, iar formarea și desfășurarea normală a acestor relații fiind grav periclitată în momentul în care realizarea justiției nu mai este posibilă.

Faptele îndreptate împotriva înfăptuirii justiției reprezintă un grav pericol și un serios obstacol în desfășurarea normală a activității organelor de drept, responsabile de înfăptuirea justiției. De aceea, s-a impus și se justifică incriminarea într-un capitol special al Codului penal a infracțiunilor contra justiției.

În acest articol vor fi abordate principalele aspecte ce țin de *denunțarea falsă*, iar pentru a crea o viziune clară asupra acestui tip de infracțiune, urmează a fi definite noțiunile de bază.

Astfel, conform dicționarului explicativ al limbii române, noțiunile de denunțare/a denunța și fals semnifică: „DENUNȚĂ, denunț, vb. I. Tranz. 1. A aduce la cunoștința unei autorități săvârșirea unei infracțiuni; a face un denunț. A pârî, FALS, -Ă, (I) falși, -se, adj., (II) falsuri, s. n. I. Adj. 1. Care este contrar adevărului; mincinos, neîntemeiat; care are numai aparența adevărului,

autenticității; imitat, artificial. Denunțare calomnioasă = învinuire mincinoasă adusă unei persoane, pe calea unui denunț sau a unei plângeri, de a fi săvârșit o infracțiune” [3, p. 534].

În Codul Penal al Republicii Moldova, *denunțarea falsă* constituie denunțarea cu bună știință falsă, în scopul de a-l învinui pe cineva de săvârșirea unei infracțiuni, făcută unui organ sau unei persoane cu funcție de răspundere, care sunt în drept de a intenta urmărirea penală (art. 311) [9].

În literatura de specialitate, *denunțarea falsă* poate fi întâlnită și în redacția de *denunțare calomnioasă*, prin care se înțelege învinuirea calomnioasă, adică falsă, făcută prin denunț sau plângere, cu privire la săvârșirea unei infracțiuni de către cineva, adică de o anumită persoană.

După cum rezultă din cele expuse anterior, denunțarea falsă poate fi făcută nu doar prin *denunț*, dar și prin *plângere*. Conform art. 263, Codul de procedură penală al Republicii Moldova, denunțul este înștiințarea făcută de o persoană fizică sau de o persoană juridică despre săvârșirea unei infracțiuni, iar plângerea este înștiințarea făcută de o persoană fizică sau de o persoană juridică căreia i s-a cauzat un prejudiciu prin infracțiune [8].

Conform art. 259, alin. (1) Cod Penal al României, constituie denunțare calomnioasă învinuirea mincinoasă făcută prin denunț sau plângere, cu privire la săvârșirea unei infracțiuni de către o anumită persoană, iar conform art. 259, alin. (2), infracțiunea poate consta și în producerea ori ticluirea de probe mincinoase, în sprijinul unei învinuiri nedrepte. Deci forma agravantă a acestei fapte penale este dacă se realizează prin producerea ori ticluirea de probe neadevărate și/sau neîntemeiate în susținerea unei învinuiri mincinoase [11].

Se menționează faptul că, și în legislația penală a Federației Ruse, este întâlnit acest tip de infracțiune, incriminat în capitolul 31 „Преступления против правосудия”, art. 306 „Заведомо ложный донос” Cod Penal al Federației Ruse [18, p. 179].

Dacă ar fi să facem referire la afirmațiile autorilor ruși I. Vlasov și I. Teajkova, denunțarea cu bună știință falsă constituie învinuirea falsă de săvârșirea de către o persoană a unei infracțiuni social periculoase. Deci, ca și în cazul Republicii Moldova și României, declarația falsă este considerată o infracțiune, care împiedică înfăptuirea justiției.

În contextul celor examinate, putem afirma că fapta de denunțare falsă sau calomnioasă este de natură să perturbe normala desfășurare a justiției prin intermediul unui denunț sau a unei plângeri care, în mod neîntemeiat, învinovățește o persoană de săvârșirea unei fapte penale sau prezintă probe neadevărate în acest sens.

De fapt, infracțiunea de denunțare falsă este incriminată în majoritatea sistemelor judiciare penale europene, iar raționamentul incriminării acestei fapte este unul foarte simplu, de a evita desfășurarea unei proceduri penale împotriva unei persoane nevinovate, în contextul multiplelor efecte negative, ce afectează atât persoana cercetată, precum și credibilitatea sistemului judiciar, dacă ulterior se constată că s-au desfășurat proceduri penale împotriva unei persoane fără un temei în realitatea faptică sau în cea juridic penală.

Reflectând asupra conținutului constitutiv al infracțiunii de denunțare cu bună știință falsă, putem constata că obiectul juridic al acestui tip de infracțiune are un caracter complex. Prezența celor două obiecte juridice, obiectul juridic nemijlocit sau special și obiectul juridic secundar sau adiacent imprimă infracțiunii un grad de pericol social mai mare, mai pronunțat.

Astfel:

- *obiectul juridic nemijlocit* al denunțării false îl constituie relațiile sociale referitoare la activitatea normală a organelor de drept la înfăptuirea justiției, ocrotite de pericolul sesizărilor false și al probelor contrare adevărului [1, p. 682];

- *obiectul juridic secundar* constă în demnitatea și libertatea persoanei căreia i se pune pe nedrept în sarcină săvârșirea unei infracțiuni, deci relațiile sociale referitoare la protecția juridică a persoanei acuzate pe nedrept (apărarea cinstei, onoarei, demnității și libertății persoanei). În acest caz, poate fi vorba și de „știrbirea” prestigiului profesional al persoanei implicate pe nedrept într-o procedură penală.

Cât privește *obiectul material*, se menționează faptul că infracțiunea de denunțare falsă este lipsită de obiect material, deoarece învinuirea mincinoasă nu este îndreptată direct asupra unui bun sau persoane [1, p. 682]. Probele mincinoase produse sau ticluite în sprijinul unei învinuiri nedrepte, ca și plângerea sau denunțul cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt mijloace prin care se comite fapta [4, p. 148].

Denunțare cu bună știință falsă este prevăzută în *două variante de incriminare*: una simplă, *varianta-tip*, adică denunțarea propriu-zisă sau explicită, care, conform art. 311, alin. (1) Cod Penal al Republicii Moldova, constă în învinuirea cu bună știință falsă prin denunț cu privire la săvârșirea unei infracțiuni de către o anumită persoană și o *variantă agravantă*, adică denunțarea falsă asimilată sau implicită.

În varianta asimilată, elementul material al incriminării se poate realiza alternativ, fie prin învinuirea de săvârșire a unei infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave, fie săvârșită din interes material sau fie însoțită de crearea artificială a probelor acuzatoare, prevăzute la art. 311, alin.(2), lit. a), b) și c) Cod Penal al Republicii Moldova [9].

Cu privire la prima ipoteză, subliniem că învinuirea unei persoane presupune a-i pune ceva în sarcină, a afirma că aceasta s-a făcut vinovată de ceva. Deci este vorba de o afirmație acuzatoare falsă, neadeverată care nu corespunde realității.

Pentru ca fapta să fie tipică, latura obiectivă trebuie să îndeplinească o serie de condiții sau cerințe obligatorii. Bineînțeles, există diverse opinii ce țin de numărul și descrierea acestor cerințe, însă ne vom referi, în speță, la cele de bază.

Astfel, latura obiectivă a infracțiunii prevăzute de alin. (1), art. 311 trebuie să îndeplinească următoarele condiții.

1. *Acțiunea de denunțare să fie falsă*, deci să nu corespundă adevărului. Caracterul mincinos, pe de o parte, rezultă în mod direct fie din împrejurarea că fapta nu există, fie că aceasta nu a fost săvârșită de cel împotriva căruia se depune plângerea sau denunțul. Suplimentar, caracterul mincinos al denunțării trebuie să se refere în mod obligatoriu la situația persoanei învinuite, căreia i se pune în seamă o infracțiune inexistentă (imaginară) ori o faptă reală, care nu constituie infracțiune, însă prin falsificarea trăsăturilor ei se prezintă ca infracțiune. Constituie denunțare falsă și în cazul în care denunțatorul se referă la o infracțiune reală, însă în denunț indică în calitate de autor sau participant o persoană pe care o știe nevinovată [7, p. 48-49].

În contextul celor expuse, putem concluziona că infracțiunea de denunțare falsă subzistă în ipoteza în care fapta imputată nu s-a comis, dar și în situația în care fapta s-a săvârșit, dar nu a fost comisă de cel învinuit pe nedrept. Totodată, nu este indispensabil necesar ca învinuirea să se refere la o faptă inexistentă, deoarece infracțiunea va avea loc și în cazul în care cel care face plângerea sau denunțul se referă la o faptă reală, însă pe care o denaturează în mod conștient, în așa fel încât din această denaturare să rezulte pe deplin trăsăturile componenței unei infracțiuni.

Deci se mai menționează că o învinuire este mincinoasă și în acele situații în care o comportare reală a celui învinuit este denaturată pentru a se crea, în mod artificial, impresia că respectiva comportare ar întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni. Nu orice învinuire denaturată, mincinoasă realizează elementul material al laturii obiective a infracțiunii de denunțare calomnioasă, ci numai acele învinuiri care se referă la fapte care, conform legilor penale, constituie infracțiuni [4, p. 150].

2. *Denunțarea falsă să fie făcută prin denunț* [1, p. 683], iar acesta, la rândul său, trebuie să întrunească condițiile indicate în art. 263 Cod de procedură penală al Republicii Moldova, deoarece în cazul în care denunțul este anonim sau denunțatorul nu a fost avertizat despre răspunderea penală pentru denunț fals, fapta nu constituie infracțiune de denunțare falsă.

După cum am mai menționat, noțiunea de denunț reprezintă o semnalare către o autoritate a unei infracțiuni, iar dacă să ne referim expres asupra modului de realizare a faptei de denunțare

re, se menționează că prin denunțarea săvârșirii unei infracțiuni, în viziunea autorului român E. C. Grigore, se înțelege „denunțarea săvârșirii oricăreia dintre faptele pe care legea le pedepsește ca infracțiune consumată sau în faza de tentativă, precum și denunțarea participării la comiterea acestora nu numai a autorilor, ci și a instigatorilor și complicilor” [7, p. 308].

Plângerile și denunțurile anonime nu pot servi drept temei pentru intentarea urmăririi penale, însă, în urma controlului efectuat în temeiul acestor plângeri sau denunțuri, organul de urmărire penală se poate autosesiza în vederea urmăririi penale.

Persoanei care face un denunț sau o plângere ce conține și un denunț, i se explică răspunderea pe care o poartă în caz că denunțul este intenționat calomnios, fapt ce se consemnează în procesul-verbal sau, după caz, în conținutul denunțului sau al plângerii și se confirmă prin semnătura persoanei care a făcut denunțul sau plângerea [2, p. 469].

3. *Denunțarea falsă să fie adresată unui organ sau unei persoane cu funcții de răspundere, care sunt în drept de a porni urmărirea penală.* Astfel, în conformitate cu art. 253 Cod de procedură penală al Republicii Moldova, acestea sunt organele de urmărire penală (ofițerii de urmărire penală, procurorii) și organele de constatare, prevăzute expres în art. 273 Cod de procedură penală al Republicii Moldova.

Aici trebuie menționat faptul că denunțul adresat altor organe sau persoane nu poate fi recunoscut ca act de sesizare în sensul alin. (1), art. 311 Cod de procedură penală al Republicii Moldova, decât în cazul în care acest denunț a fost confirmat de denunțator în fața organelor menționate sau a reprezentanților acestora.

Infracțiunea se consideră consumată din momentul înștiințării calomnioase făcută organelor menționate, indiferent de faptul dacă au fost sau nu realizate scopurile prevăzute.

În opinia autorilor V. Dobrinioiu și N. Conea, infracțiunea de denunțare calomnioasă există atât în situația când plângerea sau denunțul au fost adresate unui organ judiciar, precum și în situația în care ele au fost adresate altor autorități (de exemplu, Parlament, Guvern, ministere etc.) care, bineînțeles, conform reglementărilor legale, trebuie să le trimită organelor competente, singurele organe care au calitatea legală să verifice dacă s-a săvârșit sau nu o infracțiune, așa cum se prevede în conținutul denunțului sau plângerii și în raport cu aceasta să ia măsurile legale [4, p. 152].

În literatura de specialitate rusă, nu există o opinie comună ce ține de această cerință. În general, pot fi evidențiate două viziuni: una a autorilor care susțin punctul de vedere, precum că denunțarea cu bună știință falsă trebuie să fie adresată doar organelor de drept responsabile de înfăptuirea justiției (organele de cercetare prealabilă, urmărire penală, procuratura, instanța de judecată) [15, p. 37-38]. Cât privește cea de-a doua viziune, aparține autorilor care susțin o „listă” mai extinsă a autorităților la care poate fi depus denunțul sau plângerea. Acestea nu se referă doar la organele de drept și instanța de judecată, dar și la alte autorități publice și organizații obștești, care vor întreprinde măsurile de rigoare pentru a fi intentat dosar penal în baza denunțului, în speță vor transmite informațiile respective organelor competente [14, p. 18].

Dintre cele două viziuni, tindem să o susținem pe prima, iar argumentul este unul simplu și logic, ce rezultă din specificul infracțiunii de denunțare falsă, atâta timp cât face parte din capitolul infracțiunilor contra justiției, iar justiția o fac organele de drept, responsabile de înfăptuirea acesteia.

4. *Denunțarea falsă să privească săvârșirea infracțiunii de către o anumită persoană.* Prin urmare, dacă în denunț făptuitorul nu învinuiește o persoană concretă, nu există infracțiune de denunțare falsă. După cum a mai fost menționat în articol, textul legii cere ca învinuirea trebuie să fie adresată unei persoane anume, respectiv, indicarea numelui, prenumelui, adresa persoanei învinuite pe nedrept, inclusiv a altor detalii care sunt indispensabile pentru ca această cerință să fie îndeplinită [17, p. 47].

Autorul rus M. I. Kovaliov scoate în evidență 2 tipuri de denunțuri: denunț despre infracțiunea care nu a fost săvârșită în realitate, fără a fi indicată o persoană concretă care ar fi săvârșit-o

și denunț cu indicarea expresă a persoanei [113, p. 65]. Însă indicarea concretă a unei persoane nu neapărat califică infracțiunea conform art. 306 din Codul Penal al Federației Ruse. Este suficient de a stabili veridicitatea denunțului fals, deoarece persoana care face denunțul poate prezenta informații inventate/neadevărate sau să denunțe o persoană nevinovată în calitate de autor, organizator, complice etc., a unei infracțiuni care, într-adevăr, a avut loc sau învinuirea unei persoane în săvârșirea unei infracțiuni mult mai grave, decât în realitate, precum și alte cazuri cu specific asemănător [16, p. 17].

Conform afirmațiilor autorului A. Borodac, a învinui o persoană înseamnă a afirma, că aceas- ta s-a făcut vinovată de săvârșirea unei infracțiuni. Totodată, textul legii cere că învinuirea tre- buie să privească „pe cineva” [2, p. 469]. Cu alte cuvinte, persoana împotriva căreia se formulează învinuirea trebuie să fie una reală. Determinarea persoanei se face prin indicarea numelui și a prenumelui sau a altor elemente care să permită identificarea ei. Legea nu este respectată, dacă învinuirea nu se referă la nicio persoană ori se referă la o persoană imaginară.

Autorii V. Dobrinou și N. Conea afirmă că, pentru realizarea acestei cerințe este imperios ne- cesar ca determinarea persoanei să se facă prin indicarea tuturor elementelor care să faciliteze identificarea acesteia, deoarece atunci când învinuirea privește mai multe persoane ne aflăm în fața unui concurs omogen de infracțiuni, situația fiind similară și atunci când învinuirea se face succesiv contra mai multor persoane [4, p. 152].

Deci rezultă că, pentru existența infracțiunii în forma propriu-zisă, se cere ca învinuirea să se refere la o persoană determinată individual (nominal sau prin elemente de identificare certă) care există în realitate și este în viață.

7. Denunțarea falsă să se refere, în mod obligatoriu, la săvârșirea unei infracțiuni. Astfel, infrac- țiunile la care ne referim în acest context sunt faptele prevăzute de legea penală (art. 25-27 Cod Penal al Republicii Moldova), pe care le pedepsește ca infracțiuni consumate, ca pregătire sau tentativă de infracțiune, precum și participarea la comiterea acestor infracțiuni în calitate de autor, organizator, instigator sau complice (art. 42 Cod Penal al Republicii Moldova).

În Codul Penal al României, prin săvârșirea unei infracțiuni sau comiterea unei infracțiuni, conform art. 144, se înțelege săvârșirea oricăreia dintre faptele pe care legea le pedepsește ca infracțiune consumată sau ca tentativă, precum și participarea la comiterea acestora ca autor, instigator sau complice.

Denunțarea falsă a altor fapte ilicite, care pot avea doar consecințe de ordin contravențio- nal, disciplinar sau cu privire la situația de serviciu a celui denunțat, nu constituie infracțiunea de denunțare calomnioasă (deci exclude prezența elementului material al laturii obiective a infracțiunii de denunțare falsă).

Suplimentar, conform art. 11 Cod procedură penală al României, cerința esențială cu pri- vire la săvârșirea unei infracțiuni nu va fi îndeplinită, dacă denunțul sau plângerea privește o infracțiune pentru care a intervenit deja o cauză de împiedicare a punerii în mișcare a acțiunii penale. Cauzele de împiedicare a punerii în mișcare a acțiunii penale, intervenite însă ulterior învinuirii mincinoase, nu înlătură existența cerinței esențiale, așa încât învinuirea mincinoasă făcută înainte de intervenirea acestor cauze constituie o învinuire mincinoasă [6 p. 172].

Aceleași cerințe le întâlnim și la savantul moldovean Gheorghe Ulianovschi, care susține: „Pentru ca acțiunea de învinuire să constituie elementul material al infracțiunii analizate, tre- buie ca să îndeplinească următoarele cerințe: a) prima cerință este ca acțiunea de învinuire tre- buie să fie mincinoasă, adică acuzarea să nu corespundă adevărului; b) a doua condiție este ca învinuirea mincinoasă să fie făcută prin denunț sau plângere; c) a treia cerință este ca învinuirea mincinoasă să se refere în mod obligatoriu la săvârșirea unei infracțiuni; d) a patra condiție este ca învinuirea mincinoasă să prevadă săvârșirea unei infracțiuni de către o anumită persoană. Dacă învinuirea mincinoasă nu se referă la o persoană concretă, nu este denunțare calomnioa- să” [12, p. 80-86].

Cu privire la cea de-a doua ipoteză, după cum deja am menționat, în varianta normativă asimilată mai gravă a infracțiunii de denunțare falsă, prevăzută de art. 311, alin. (2), lit. a) și c) Cod Penal al Republicii Moldova [9], elementul material constă din două circumstanțe agravante: învinuirea de săvârșire a unei infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave, fie însoțită de crearea artificială a probelor acuzatoare.

Prin crearea de probe mincinoase înțelegem născocirea, inventarea, aranjarea într-un mod abil a unor probe neadevărate cu privire la comiterea unei infracțiuni, adică inexistente în realitate. Aici putem menționa înscenarea unei răpiri, crearea de urme false făptuitorului, falsificarea unor obiecte sau documente, fotografii trucate sau orice altă acțiune prin care se urmărește alterarea aspectului, caracterelor particulare, funcționalitatea etc., „a ceva” care poate deveni probă acuzatoare.

Producerea sau ticlirea de probe mincinoase apar ca modalități indirecte de denunțare calomnioasă [5, p. 181].

Atunci când același făptuitor este autorul atât al învinuirii mincinoase, precum și al ticlirii și producerii de probe mincinoase menite să susțină învinuirea, se reține o singură infracțiune de denunțare calomnioasă. În acest caz, afirmă autorii Gh. Nisteanu și V. Dobrinioiu, se va reține infracțiunea prevăzută de art. 259, alin (2) Cod Penal al României, chiar dacă autorul a fost de bună credință în momentul inițial al sesizării organului judiciar, dar mai târziu, dându-și seama de netemeinicia afirmațiilor, recurge la producerea ori ticlirea unor probe mincinoase pentru a-și susține în continuare afirmațiile [10, p. 379-380].

Atât în cazul nostru, cât și în cazul României, atunci când crearea artificială a probelor acuzării constituie prin ea însăși o altă infracțiune, se aplică regula referitoare la concursul de infracțiuni.

În contextul celor relatate, putem concluziona că infracțiunea de denunțare cu bună știință falsă este fapta persoanei care, prin intermediul unui denunț sau a unei plângeri, învinuiește în mod netemeinic o altă persoană de săvârșirea unei infracțiuni sau prezintă probe neadevărate în acest sens. Această faptă, la rândul său, are repercusiuni în procesul de înfăptuire a justiției de către organele competente, iar orice faptă care este îndreptată împotriva activității de înfăptuire a justiției afectează în mod direct relațiile sociale.

Deci rațiunea incriminării anumitor fapte de pericol social rezidă în necesitatea de a ocroti prin mijloace de drept penal activitatea de înfăptuire a justiției, al cărei rol important în actuala etapă a societății impune asigurarea desfășurării normale și în spiritul legii a activității organelor care concură la înfăptuirea sa.

Prin activitatea justiției, statul nostru este puternic sprijinit în îndeplinirea funcției sale de apărare a orânduirii sociale și a drepturilor persoanelor și de educare a cetățenilor în spiritul respectării legilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Barbăneagră A., Alecu, Gh., Berliba V., ș. a., Codul penal al Republicii Moldova, Comentariu, Chișinău, 2009, pag. 682.
2. Borodac A., Manual de drept penal. Partea specială, Chișinău, 2004, pag. 469.
3. Dicționar explicativ ilustrat al limbii române, Editura ARC, GUNIVAS, 2007, pag. 534.
4. Dobrinioiu V, Conea N., Drept penal. Partea specială, vol. II, Teoria și practica judiciară, Luminalex 2000, pag. 148.
5. Dongoroz V., Codul penal comentat, Editura Socec București, 1937, pag. 181.
6. Dongoroz V., Kahane S., Explicațiile teoretice ale codului penal român, vol. IV, editura Academiei R. S. R., București, 1975, pag. 172.

7. Grigore E. C., Aspecte teoretice și de drept comparat privind infracțiunile omisive prin care se împiedică îndeplinirea justiției, *Revista de Științe Juridice*, nr. 17, 2000, Craiova, pag. 308.
8. Legea nr. 122-XV din 14.03.2003 Codul de procedură penală al Republicii Moldova (Partea specială) //(Monitorul Oficial al Republicii Moldova 104-110/447, 07.06.2003).
9. Legea nr. 985-XV din 18.04.2002 Codul penal al Republicii Moldova //(Monitorul Oficial al Republicii Moldova 128-129/1012, 13.09.2002).
10. Nistoreanu Gh., Dobrinioiu V. ș. a., *Drept penal: Partea generală, curs pentru uzul studenților*, Atlas Lex, București, pag. 379-380.
11. Noul Cod penal 2014 al României - Legea 286/2009 actualizat 2014.
12. Ulianovschi Gh., *Infracțiuni care împiedică îndeplinirea justiției*, Chișinău, Ed. Garuda - art, 199, pag. 80-86.
13. Бакрадзе А. Условия ответственности за ложный донос // Социалистическая законность, 1974, №6, с. 65.
14. Власов И. С., Тяжкова И. М. Указ. работа. - С. ИЗ; Хабибуллин М. Х. Ответственность за заведомо ложный донос и заведомо ложное показание по советскому уголовному праву, Казань, 1975, с.18.
15. Кульберг Я. М. Преступления против правосудия. - М., 1962, с. 37-38.
16. Прошляков А., Николаева З. Может ли обвиняемый нести уголовную ответственность за заведомо ложный донос // Законность, 1993, №2, с. 17 и др.
17. Сахаров А., Носкова Н. Преступления против правосудия // Социалистическая законность, 1987, №11, с. 47.
18. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 31.12.2014) с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2015, pag. 179.

REGLEMENTĂRI JURIDICE PRIVIND SECURITATEA FACTORILOR DE MEDIU PE PLAN NAȚIONAL ȘI INTERNAȚIONAL

LEGAL REGULATIONS CONCERNING THE SAFETY OF ENVIRONMENTAL FACTORS ON A NATIONAL AND INTERNATIONAL PLANE

Cristina CEBAN,

*doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

SUMMARY

The presented study is devoted to a very important subject for our society, being thoroughly analyzed by the many factors of the national and international surveillance system in the field of environmental security. Starting from the assumption that ecological security is the primary task of the power of self-limiting in order not to hurt human rights and to ensure their effective realization and, more recently, the security of the person as a whole, it is important to clarify where this regime starts, on which its existence is based, what factors contribute to its perpetuation and, last but not least, how it contributes to guaranteeing and ensuring the security of the person. With a view to developing these moments, a multi-faceted approach is proposed for a number of issues related to the issue of actions that have an impact on the ecological sector; role analysis; ensuring security as supreme value.

Keywords: *environmental factors, natural systems, natural environment degradation, ecosystems, ecological security.*

În ultima perioadă de timp tot mai frecvent se afirmă, că criza ecologică pune în pericol perspectiva dezvoltării durabile a civilizației și existența acesteia în principiu. Începutul secolului XXI este marcat prin înrăutățirea sistemului de supraveghere a factorilor de mediu pe plan global și național.

Ofensiva civilizației umane asupra mediului natural a rezultat cu intensificarea efectelor de seră și a ploilor acide, minimalizarea stratului de ozon, poluarea hidrosferei și a solului, nimicirea pădurilor, dispariția speciilor.

Cauza acestei ofensive reprezintă, în primul rând, „explozia” demografică - majorarea bruscă a numărului populației, apariția noilor necesități și extinderea celor existente. Un rol nu mai puțin important joacă caracterul consumator al civilizației: convingerea totală că natura este bogată, nelimitată și variată prin resursele sale, iar sarcina ei constă în asigurarea satisfacerii necesităților societății; consumul necontrolat de resurse naturale însoțit de poluarea mediului, în special de către țările economic dezvoltate.

Omul a devenit capabil să transforme, uneori radical, mediul său natural și să creeze pentru sine un mediu artificial civilizat cu toate avantajele și, eventual, dezavantajele acestei transformări. Dar omul a devenit și un mare poluator.

Încă cu mult înainte, comunitatea umană s-a arătat îngrijorată de procesele negative care s-au manifestat și dezvoltat în mediul natural. Astfel, în anul 1972, Conferința ONU asupra mediului de la Stockholm (Suedia) [1] a structurat, în cele 26 de principii și 109 recomandări, statele participante direcția principală de dezvoltare a umanității – dezvoltarea durabilă.

Ulterior, în anul 1982, Adunarea Generală a ONU și-a exprimat îngrijorarea de faptul că

omul, prin acțiunile sale și prin consecințele acestora, poate modifica natura și epuiza resursele ei naturale.

Totodată, degradarea sistemelor naturale cauzată de consumul abuziv și de folosirea necorespunzătoare a resurselor naturale, precum și de eșecul stabilirii unei ordini economice adecvate pentru popoare și state, duce la prăbușirea cadrului economic, social și politic al civilizației.

Succesul celei de-a II-a Conferințe a ONU pentru mediu și dezvoltare (Rio-de-Janeiro, Brazilia, iunie 1992) [2], a fost recunoașterea faptului că problemele mediului înconjurător și dezvoltarea nu pot fi privite și tratate izolat. În special, a fost demonstrată legătura organică între problemele sărăciei, gradul scăzut de dezvoltare și problemele ecologice: poluarea mediului, epuizarea resurselor naturale, degradarea ecosistemelor etc.

În unul dintre documentele adoptate în cadrul Conferinței de la Rio-de-Janeiro – Declarația pentru mediu și dezvoltare [3] - problemele globale de mediu au fost tratate sub două aspecte:

a) nivelul de consum al resurselor biosferei, care condiționează starea ecologică favorabilă (actualmente - nefavorabilă) a planetei a avansat brusc.

Însă nici până în prezent nu s-a stabilit cu certitudine gradul admisibil de influență asupra biosferei, a cărui depășire ar putea periclita viața pe Terra;

b) corelația dintre nivelul de consum al resurselor biosferei și creșterea numărului populației este dezechilibrată. Resursele limitate și degradate ale biosferei nu pot satisface necesitățile populației planetei, al cărei număr se află în permanentă creștere.

Actualmente, degradarea continuă a sistemelor naturale, ruperea unor verigi ale echilibrului ecologic provoacă destabilizarea biosferei, afectează integritatea acesteia și capacitatea de menținere a calității mediului, necesară pentru viață.

În plus, dezvoltarea durabilă cu cele trei componente ale sale: protecția mediului, dezvoltarea economică și cea socială, este pe cale de a deveni irealizabilă.

Consider că factorii principali care contribuie la degradarea mediului natural sunt:

- majorarea gradului și intensificarea ritmurilor de consum al resurselor naturale însoțite de reducerea esențială a rezervelor acestora;

- creșterea numărului populației planetei în condițiile micșorării teritoriilor cu condiții favorabile pentru supraviețuirea oamenilor;

- degradarea componentelor de bază ale biosferei, inclusiv dispariția diversității biologice și compromiterea capacității de autoreglare a naturii, având ca efect potențial imposibilitatea existenței în continuare a civilizației umane;

- schimbările climatice și epuizarea stratului de ozon al Pământului;

- creșterea prejudiciului ecologic în rezultatul calamităților naturale și catastrofelor tehnogene;

- nivelul insuficient de coordonare a acțiunilor comunității internaționale în soluționarea problemelor ecologice în condițiile globalizării, necesară pentru trecerea la dezvoltarea durabilă;

- existența conflictelor militare și a actelor de terorism.

Pentru Republica Moldova sunt specifici și alți factori care provoacă degradarea mediului natural. Dintre aceștia vom enunța:

- predominarea sectoarelor consumatoare de resurse în structura economiei, fapt care provoacă epuizarea rapidă a resurselor naturale;

- eficacitatea scăzută a mecanismelor de utilizare a resurselor naturale și de protecție a mediului;

- ineficiența funcțiilor de management și, în special, a funcțiilor de control de stat al respectării legislației de mediu;

- cota înaltă a economiei tenebre în sectorul de exploatare și de consum a resurselor;

- nivelul tehnologic și organizațional scăzut al economiei, gradul avansat de uzură a mijloacelor fixe;

- consecințele crizei economice și nivelul scăzut de trai al populației;

- nivelul scăzut de conștiință și educație ecologică a populației țării.

Factorii enunțați care subminează ecosistemele afectează, indubitabil, și securitatea ecologică globală, regională și națională. Fără a da detalii referitoare la definirea noțiunii de securitate ecologică și sediul materiei, constatăm că, în general, se atestă 3 categorii de pericole care afectează securitatea:

a) pericolul militar, manifestat prin eventualitatea unui război nuclear global, răspândirea armelor de nimicire în masă, traficul internațional de arme, războaiele, conflictele armate locale;

b) pericolul economic și social - sărăcia în masă, care provoacă foametea, colapsuri economice, destabilizarea transferului de capital, creșterea numărului populației și urbanizarea, migrarea internațională în masă, manipulările cu genii, epidemiile;

c) pericolul ecologic - schimbarea componenței atmosferei, poluarea apelor dulci, a mărilor și oceanelor, micșorarea suprafețelor împădurite și deșertificarea, eroziunea solului și pierderea fertilității acestuia, evacuarea agenților poluatori periculoși, producerea, transportarea și utilizarea substanțelor și materialelor chimice și toxice periculoase, transmiterea tehnologiilor periculoase și exportul deșeurilor periculoase în țările slab dezvoltate (agresiunea ecologică) etc.

Din acest punct de vedere, securitatea ecologică urmează a fi tratată ca acțiune de prevenire a pericolului existent de înrăutățire a parametrilor ecologici ai mediului de existență a omului și a biosferei în general, care amenință starea atmosferei, hidrosferei, litosferei, a spațiului cosmic, regnului animal și vegetal în rezultatul activității antropogene.

Securitatea ecologică poate fi asigurată printr-un complex de măsuri politice, juridice, economice, tehnologice, sociale etc., care garantează starea de protecție a mediului și a intereselor vitale ale omului. Garantarea siguranței persoanei, societății și a mediului împotriva amenințărilor provocate de activitatea antropogenă, situațiile excepționale cu caracter natural și tehnogen devine o prioritate a politicilor fiecărui stat și a comunității internaționale [4, p. 39].

Securitatea ecologică este realizată la nivel global, regional și local. Nivelul global presupune pronosticarea și supravegherea proceselor care au loc în biosferă și în componentele acesteia. Scopul controlului global constă în păstrarea și restabilirea mecanismului firesc de reproducere a componentelor mediului natural, iar dirijarea (coordonarea) acțiunilor reprezintă prerogativa ONU, UNESCO, UNEP. Asigurarea securității ecologice globale este realizată prin diverse metode:

1) elaborarea și adoptarea programelor ecologice, a actelor internaționale privind protecția mediului. Sporirea nivelului de eficiență a acordurilor, tratatelor, programelor și instituțiilor existente, extinderea colaborării internaționale;

2) studierea celor mai relevante manifestări ale riscurilor care pot influența supraviețuirea comunității umane, inclusiv aspectele ecologice, economice, demografice, politice, umanitare, militare, sociale. Stabilirea nivelurilor minimal admisibile ale riscurilor, a căror depășire va provoca pericolul global pentru viața oamenilor și a civilizației în general;

3) elaborarea abordărilor necesare pentru identificarea și evaluarea pericolului pentru fiecare categorie de riscuri, precum și interacțiunea dintre ele;

4) asigurarea accesului la rezultatele investigațiilor și la recomandările ONU, ale altor organizații pentru guverne, societatea civilă.

Nivelul regional include zone geografice sau economice extinse, uneori teritoriul mai multor state. Controlul și dirijarea activităților de asigurare a securității ecologice este realizat la nivel de state sau cel interstatat.

La acest nivel asigurarea securității ecologice include:

1) ecologizarea economiei;

2) elaborarea și implementarea tehnologiilor prietenoase mediului;

3) menținerea ritmurilor de dezvoltare economică care nu afectează capacitatea de reproducere a naturii, calitatea mediului și contribuie la utilizarea rațională a resurselor naturale.

În procesul de asigurare a securității ecologice la nivel local sunt incluse unități administrativ-

teritoriale, agenți economici utilizatori de resurse naturale și poluatori, cu atragerea serviciilor responsabile de starea mediului, situația sanitaro-epidemiologică etc.

Indiferent de nivelul de asigurare a securității ecologice, obiect al activității de gestionare este mediul înconjurător, ca complex de ecosisteme naturale și socionaturale.

Anume din aceste considerente în schema de asigurare a securității ecologice la orice nivel urmează a fi inclusă analiza stării economiei, finanțelor, altor resurse, sferei sociale, aspectelor juridico-administrative, instruire și cultură.

Dezvoltarea durabilă a societății, nivelul înalt de viață, precum și securitatea națională și globală pot fi asigurate numai cu condiția păstrării (conservării) sistemelor naturale și menținerii calității mediului.

Pentru aceasta este necesar de a crea și promova consecutiv o politică unică globală în domeniul protecției mediului, menținerii echilibrului ecologic, asigurării folosirii raționale a tuturor resurselor naturale și acest obiectiv urmează să devină o prioritate în activitatea statelor și a societății umane.

Cadru de elaborare a politicilor de protecție a mediului și dezvoltare durabilă

Republica Moldova este prima țară din Europa care a fost supusă a treia oară consecutiv Studiului de Performanță în domeniul Protecției Mediului. Cel de-al treilea studiu din Republica Moldova a început în mai 2013 cu o misiune de pregătire, pe parcursul căreia a fost convenită structura finală a raportului și stabilit graficul de elaborare. Ulterior, a fost formată o echipă de experți internaționali care au avut sarcina de a realiza studiul, incluzând experți din Estonia, Georgia, Germania și Slovacia, precum și experți din cadrul Comisiei Economice pentru Europa (CEE) a ONU și Agenția Europeană de Mediu (AEM).

În luna august 2013 varianta preliminară a raportului SPM a fost prezentată Republicii Moldova pentru comentarii și supusă atenției Grupului de Experți (CEE) pentru Studiile de Performanță în domeniul Mediului [5, p. 28]. În cadrul întrunirii care s-a desfășurat la 1-2 octombrie 2013, Grupul de experți a discutat în detaliu conținutul raportului cu experții din partea Guvernului Republicii Moldova, concentrându-se în special asupra concluziilor și recomandărilor făcute de experții internaționali.

Recomandările SPM împreună cu modificările propuse de Grupul de experți au fost înaintate pentru evaluare la sesiunea a XIX-a a Comitetului pentru Politica de Mediu al CEE a ONU la data de 24 octombrie 2013.

La această întrunire a participat o delegație de nivel înalt a Guvernului Republicii Moldova. Comitetul a aprobat recomandările în forma lor expusă în acest raport. Comitetul pentru Politica de Mediu și echipa de experți a CEE a ONU doresc să aducă mulțumiri atât Guvernului Republicii Moldova, cât și specialiștilor moldoveni care au lucrat împreună cu experții internaționali contribuind prin cunoștințele și dedicația lor la realizarea acestui Studiu.

Legislația de protecție a mediului nu s-a schimbat substanțial în perioada analizată deoarece au fost adoptate doar câteva legi legate de mediu. Cu toate acestea, 25 de acte legislative și 35 de acte normative de mediu urmează să fie aprobate până la finele anului 2019, conform Planului de Acțiuni pentru armonizarea acestora la legislația Uniunii Europene (UE). Se preconizează ca acest proces să declanșeze reformarea substanțială a întregului cadru legal de mediu către o abordare mai integrată a protecției mediului. În prezent, nu există o strategie de mediu în țară. Pentru a diminua acest decalaj, a fost elaborată și urmează să fie adoptată o strategie națională de mediu pentru 2013-2022.

În ciuda dezvoltării instituționale, dezvoltarea durabilă nu a fost încă tratată ca un principiu fundamental al politicii de dezvoltare în țară.

Promovarea dezvoltării durabile este o sarcină dificilă pentru statul nostru, având în vedere că cerințele de mediu ale țării sunt văzute frecvent mai degrabă ca o responsabilitate, decât un avantaj pentru îmbunătățirea bunăstării sociale.

Termenul „evaluarea strategică a impactului asupra mediului” nu există în legislația națională. Republica Moldova a semnat, dar nu a ratificat Protocolul privind Evaluarea Strategică de Mediu (Kiev, 2003), la Convenția de la Espoo privind evaluarea impactului asupra mediului în contextul transfrontalier. Republica Moldova a înregistrat un progres moderat în domeniul respectării și aplicării standardelor și cerințelor de mediu din 2005. În ceea ce privește apa și aerul, sunt încă utilizate standardele de calitate a mediului din perioada sovietică.

Un număr foarte mare de standarde nu sunt în conformitate cu cerințele internaționale în vigoare. Numeroase reglementări ale substanțelor poluante reglementate sunt în mare parte inaplicabile, deoarece acestea depășesc capacitățile reale de monitorizare. Autorizațiile de mediu se bazează încă pe abordări unilaterale și nu iau în considerare impactul global al activităților economice asupra mediului.

Ca urmare, un agent economic/întreprindere ar putea avea nevoie să obțină un șir de autorizații de mediu, uneori de la o serie de autorități publice. Același sistem de autorizare este folosit pentru toate întreprinderile, indiferent de mărimea și de impactul lor asupra mediului. Eliberarea autorizațiilor de poluare a mediului și utilizarea resurselor naturale se efectuează de către diferite instituții. Legislației naționale de mediu privind emisiunile industriale în vigoare îi lipsește o abordare sistematică și este axată pe reglementarea protecției mediului în toate sectoarele separat. O abordare integrată a respectării legislației de mediu este încă în curs de dezvoltare.

Instrumente economice și de finanțare în domeniul protecției mediului. Sistemul de impozite și taxe în domeniul protecției mediului nu s-a schimbat din 2005. Aceste plăți generează venituri pentru fondurile de mediu, dar nu există dovezi justificate că acestea oferă stimulente semnificative pentru reducerea poluării. Sistemul de taxe pentru emisiunile de poluanți în atmosferă de la surse fixe de poluare și pentru evacuările de poluanți din apă este complex din cauza numărului foarte mare de poluanți.

Acest lucru diminuează în mod considerabil eficiența sistemului. Ulterior, au fost introduse taxe separate pentru importul de ambalaje din plastic și de ambalaje tetra-pak, care conțin produse (cu excepția produselor lactate). Baza de impozitare (valoarea în vamă) a bunurilor importate nu este orientată nici spre evitarea poluării și nici spre costurile de prevenire a daunelor. Astfel de taxe nu se aplică produselor similare produse în țară. Instrumentele de piață (de ex., comercializarea autorizațiilor de emisiuni) nu se aplică. Un sistem de promovare a surselor regenerabile de energie este în curs de dezvoltare.

Nu există niciun cadru legal pentru sectorul public cu privire la achizițiile ecologice sau etichetarea ecologică. Instalarea de contoare individuale de apă a crescut semnificativ și a ajuns la 96% din totalul utilizatorilor de apă conectați. Rata medie de colectare a facturilor este de 82%, indicând spre problemele de achitare a facturilor la apă.

Totuși sunt probleme grave, în special în Chișinău, cu calitatea contoarelor instalate în trecut, care sistematic înregistrează date eronate cu privire la consumul de apă rece și caldă, care, la rândul lor, determină pierderi semnificative pentru compania care aprovizionează cu apă orașul Chișinău și compania locală de termoficare.

Un sistem integrat de monitorizare a mediului nu este încă stabilit în țară. În prezent, monitoringul de mediu rămâne fragmentat, cu multe instituții implicate în acest proces, schimbul de informații între ele fiind limitat.

Cu toate acestea, comparativ cu anii precedenți, progrese semnificative au fost înregistrate în unele domenii, cum ar fi monitorizarea apei, în special pentru apele de suprafață. Unele îmbunătățiri au fost înregistrate și în alte domenii, cum ar fi pădurile și zonele protejate, sol și radioactivitate.

În procesul de monitorizare a aerului atmosferic a fost înregistrat un progres mixt, cu o capacitate limitată de monitorizare a calității aerului urban. Biodiversitatea este, de asemenea,

lipsită de o monitorizare sistematică, cu activități fragmentate sau nesistematice efectuate de diferite organizații. Republica Moldova nu dispune de un sistem național adecvat de informare despre mediu.

Organizațiile guvernamentale au propriile lor baze de date relevante pentru domeniul lor de activitate și, în practică, schimbul de informații între ele este unul limitat. Coordonarea la nivel instituțional (atât la nivel național, cât și local) rămâne slabă cu un schimb de informații nesistematic. În prezent, niciuna dintre instituțiile implicate sau responsabile de schimbul de informații nu utilizează o rețea de baze de date pentru stocarea și schimbul de date.

Se observă un progres bun în ceea ce privește accesul public la datele statistice, inclusiv la datele legate de mediu. Datele statistice sunt disponibile gratuit pe pagina web a Biroului Național de Statistică (BNS). Mai mult decât atât, mai recent, Biroul Național de Statistică elaborează anual publicația „Resurse naturale și mediul”, care conține date statistice ecologice de pe întreg teritoriul țării și este disponibilă on-line.

Educația ecologică este prezentă în curricula școlară pe tot parcursul procesului de învățământ. Cu toate acestea, responsabilitățile și competențele instituționale sunt adesea neclare, nesistematice și subfinanțate. Educația ecologică și educația pentru dezvoltare durabilă rămân dependente în mare măsură de sprijinul donatorilor.

În prezent, cea mai mare prioritate politică este apropierea parțială de UE, semnarea și apoi implementarea Acordului de Asociere UE - Republica Moldova. Implementarea Acordurilor Multilaterale de Mediu (AMM) a beneficiat de pregătirea legislației pentru a armoniza cadrul legislativ al țării la cerințele diferitelor directive de mediu ale UE. Republica Moldova a reconfirmat angajamentul său față de punerea în aplicare a Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului (ODM). Totuși țara a revizuit deja toate obiectivele stabilite în cadrul ODM 7, cu excepția împăduririi. Principalul motiv pentru acest lucru a fost progresul lent în atingerea obiectivelor stabilite.

Țara noastră activează în conformitate cu acordurile de colaborare, la care este parte, cu excepția Protocoloalelor privind Poluanții Organici Persistenți (POP) și metalele grele, precum și Convenția cu privire la poluarea atmosferică transfrontalieră.

Adaptarea la schimbările climatei. Țara nu dispune de un cadru strategic național privind atenuarea schimbărilor climatice, deși strategiile sectoriale de relevanță a schimbărilor climatice au fost dezvoltate, în unele cazuri.

Dezvoltarea unei strategii naționale de adaptare la schimbările climatice, precum și o strategie de dezvoltare cu emisiuni scăzute a început recent, cu scopul de a aborda acest decalaj major în cadrul politicii țării. Cu toate acestea, dezvoltarea acestor două strategii era încă în plină desfășurare. Programul Național pentru Eficiență Energetică pentru perioada 2011-2020 este în prezent principalul document care se ocupă cu eficiența energetică. PNEE este susținut în implementarea planului național de acțiuni pentru eficiența energetică în calitate de document de planificare pe un termen mediu.

Deși a fost creat cadrul legal pentru energia regenerabilă, un obstacol major în calea implementării politicilor energiei din surse regenerabile este costul ridicat de producere a acestui tip de energie. Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a Complexului Agroindustrial prevede o serie de măsuri care vizează combaterea degradării terenurilor prin împădurire și sădirea de noi vii și livezi, care pot avea un impact asupra nivelului de sechestrare a carbonului și reducerea emisiunilor gazelor cu efect de seră (GES) [6].

Programul de Conservare și Sporire a Fertilității Solurilor pentru perioada 2011-2020 prevede măsuri de prevenire a eroziunii solului prin restabilirea îngrășământului verde pentru protecția solului, împădurirea pajiștilor puternic erodate, precum și promovarea cultivării culturilor ierboase între rânduri în livezi și podgorii [7].

Ceea ce ține de managementul integrat al resurselor de apă, în Republica Moldova există un cadru de politici privind managementul resurselor de apă. Strategia de Alimentare cu Apă

și Sanitație stabilește obiective pe termen mediu (2008-2012) și lung (2014-2028) [8]. Totuși Strategia nu dispune de un plan național de acțiune în managementul resurselor de apă și duce lipsă de finanțare.

Accesul la sisteme de canalizare este în creștere lentă, de la aproximativ 42% în 2010 până la aproximativ 50% în 2017. Cu un astfel de progres lent se va reuși cu greu îndeplinirea obiectivului național (ODM) de a ridica numărul populației cu acces la un sistem de canalizare îmbunătățit la 65% până în anul 2017. Situația în ceea ce privește tratarea apelor uzate în țară este foarte sumbră. În 2015, doar 17 din 198 de stații de epurare a apelor uzate (9%), erau într-o stare satisfăcătoare, 112 (56%) necesită reparații și 69 (35%) necesită renovare completă. Cele mai multe stații funcționează de facto doar în mod mecanic. Ca urmare, evacuările de la stațiile de epurare în bazinele acvatice conțin substanțe organice, amoniu și nitrați. O mulțime de stații de epurare industriale sunt vechi și depășite. În prezent, o mare cantitate de ape uzate industriale netratate sunt vărsate în râuri.

Abordarea problemei politicilor și strategiilor statelor naționale în domeniul securității ecologice implică recunoașterea existenței unor diferențe de la țară la țară, în funcție de o seamă de criterii care le influențează. În România, conceptul de „securitate ecologică” a fost enunțat politic pentru prima dată în Platforma Program a Forumului Ecologic în 1996, dar a rămas până în prezent insuficient detaliat și aplicat în practică prin acte legislative.

Specialiștii în domeniu au indicat asupra faptului că securitatea ecologică „poate fi reprezentată printr-un pachet de politici locale sau regionale, reglementări, măsuri, standarde, instrucțiuni, proceduri, concepte ș.a., aplicate încă din fazele de preconcepție și de proiectare, ca parte integrantă a oricăror proiecte sau activități comune, cu risc semnificativ de mediu, real sau potențial, menite să asigure organizarea, managementul, desfășurarea, supravegherea și controlul oricăror activități sau evenimente în deplină siguranță de funcționare sau desfășurare pentru personalul tehnic, populația din zonele înconjurătoare și mediul ambiant să preîntâmpine și să limiteze consecințe ale accidentelor de mediu, catastrofelor naturale sau ale actelor de terorism ecologic, al perturbării echilibrului și calității ecosistemelor Terrei, să asigure menținerea calității vieții” [9, p. 216].

Toate acestea determină de fapt specificul național al politicii și strategiei fiecărui stat în parte, datorat atât particularităților istorice, economice, sociale și spirituale ale fiecărei țări, cât și dimensiunii pe care deteriorarea mediului ambiant o are pe aria respectivă de acoperire. Aplicarea criteriului economic care generează însă de cele mai multe ori, acțiunile statelor implicate în stoparea sau diminuarea deteriorării mediului arată că la încercarea de a declanșa acțiuni la nivel global, pentru oprirea distrugerii mediului ambiant, țările dezvoltate din punct de vedere economic, dar și o seamă de țări în curs de dezvoltare, interesate de o creștere accelerată a propriilor industrii, se opun, fiecare din motive proprii, aplicării unor măsuri obligatorii de stopare a poluării.

Tocmai această poziție, în care unii se mențin cu consecvență, a determinat ca la Summitul Pământului de la Rio de Janeiro din 1992, unde s-a adoptat Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice (CNFCCC), să nu fie stabilite limitări și niciun mecanism practic de aplicare, totul menținându-se în sfera declarațiilor de principii și a enunțurilor unor adevăruri generale. Este suficient să amintim în acest context efectele reale avute de Protocolul de la Kyoto, prin care pentru prima oară în cadrul unui Summit global s-a considerat necesară stabilirea unor măsuri obligatorii de protejare parțială a mediului, și referința aici e la obiectivul: „limitarea cantitativă și reducerea emisiunilor antropice de gaze cu efect de seră exprimate în bioxid de carbon echivalent” – măsură care urma să aibă drept efect „reducerea emisiunilor globale de astfel de gaze cu, cel puțin, 5% față de nivelul anului 1990” [10]. Cu toate că încălzirea globală acționează asupra securității ecologice a fiecărei țări în parte, deși 191 de state au semnat Protocolul, totuși cei mai mari poluatori au refuzat să o facă.

Aserțiunea vizează, în primul rând, Statele Unite ale Americii, care, deși parte a Convenției-cadru, este cel mai important non-participant la Protocol, cu toate că la data încheierii acestuia erau responsabile pentru 36,1% din nivelul emisiunilor din 1990. Pe de altă parte, țări în curs de dezvoltare, precum China, India și Brazilia, sunt încă non-participanți, acest lucru făcându-le să nu aibă niciun fel de obligații pentru limitarea emisiunilor de CO². Refuzul acestor țări de a semna Protocolul este „justificat” prin aceea că acceptarea măsurilor impuse pot aduce daune competitivității naționale.

Or, de la Summitul de la Kyoto, China a avut un curs ascendent al economiei sale, ajungând astăzi să ocupe al doilea sau, după unii economiști, chiar primul loc în economia mondială. Sigur, măsurile stabilite prin Protocol, care permit mai multe mecanisme flexibile, cum ar fi comercializarea emisiunilor ori dezvoltarea curată, nu sunt apreciate, ele implicând cheltuieli materiale suplimentare din partea marilor poluatori, cheltuieli care nu convin agenților economici. Înscriindu-se pe aceeași linie a refuzului de a accepta măsuri severe în vederea diminuării gradului de poluare, aceiași dintre participanții de la Kyoto au avut poziții similare la Convenția de la Copenhaga din decembrie 2009 asupra climei.

Deși Conferința a 15-a de la încheierea Convenției-cadru a Națiunilor Unite s-a bucurat de participarea a 192 de țări, China, dar și Statele Unite au contribuit din plin ca și această Conferință să fie caracterizată drept un eșec. Având o atitudine marcată de lipsa de preocupare față de viitorul mediului planetar, în activitatea acestor state a apărut o seamă de angajamente care, dacă nu ar fi fost deosebit de grave, se mențineau în zona hilarului.

Astfel, Canada s-a declarat dispusă să-și reducă emisiunile de carbon față de 2006 abia în 2020, ceea ce ar echivala cu 3% față de nivelul din 1990, cu mult sub obiectivele propuse la Kyoto.

China a avansat un angajament la fel de „atractiv”, dar cu consecințe incerte, și anume - diminuarea cu 40-45%.

Securitatea ecologică în context național și internațional a emisiunilor de CO² în 2020 față de 2005. Statele Unite ale Americii, prin Președintele Obama, au atacat pe cei care reclamă încălzirea globală ca efect al gravei poluări cauzate de economiile dezvoltate, numindu-i „climatosceptici”.

Din nou, niciun obiectiv cantitativ de reducere a emisiunilor de gaz nu a fost însușit în acordul încheiat între 26 de țări puternic industrializate, precum SUA, China, India, Brazilia și Africa de Sud, acceptându-se doar o declarație calificată drept „acord”. Ajutoarele financiare adresate statelor sărace au fost „împinse”, în general, după anul 2020, până atunci ajutorul anual fiind estimat prin acord la circa 70 miliarde de euro, o sumă infimă față de nevoile imediate. Și acest lucru se întâmplă în contextul în care numai bugetul de cheltuieli militare al SUA reprezintă peste 40% din cheltuielile militare mondiale, fiind pentru 2011 de 548,2 miliarde dolari, la care se adaugă 158,7 miliarde pentru cheltuielile produse de conflictele din Irak și Afganistan. În același timp, atât China, precum și India sunt, de asemenea, puteri militare care înscrui în bugetul lor, la acest capitol, sume importante. Apare firească, așadar, constatarea că Copenhaga nu a fost un succes, cel puțin, așa cum au considerat toți partizanii măsurilor ferme pentru stoparea încălzirii globale.

Dacă în context multinațional cele prezentate mai sus nu pot decât să susțină o stare de insecuritate ecologică, există la nivel național în diferite țări ale lumii încercări de stopare a gradului de poluare care contribuie la încălzirea globală. În această ordine de idei, prezintă interes modul în care problemele de mediu sunt privite în România și în Republica Moldova.

Dat fiind că din ce în ce mai multe țări înțeleg că ignorarea specificului național în procesul de programare și implementare a acțiunilor de protecție și conservare a mediului ambiant poate avea consecințe deosebit de grave, în aceste condiții trebuie să se plece de la ideea că securitatea ecologică la nivel planetar nu se poate realiza decât prin acțiunile fiecărui stat în

parte, conectate între ele ca într-un puzzle ce conduce la diminuarea încălzirii globale și evitarea altor riscuri rezultate dintr-o poluare lăsată să acționeze necontrolat cu efecte negative asupra securității mediului înconjurător. O activitate corectă pentru protejarea mediului nu se poate desfășura fără ca știința în diferite domenii, inclusiv în cel al ecologiei globale, să evolueze permanent.

Or, o cercetare de vârf nu poate fi realizată decât cu mijloace materiale de care dispun în principal țările dezvoltate din punct de vedere economic, aceasta impunând o strânsă cooperare internațională și o renunțare din partea celor bogați la transformarea tehnologiilor și a soluțiilor descoperite în surse de câștiguri suplimentare în dauna țărilor în curs de dezvoltare. Analiza punctuală a situației indică asupra faptului că, în condițiile în care criza ecologică se manifestă pregnant în țară prin degradarea biodiversității, suprafețe întinse de păduri fiind, din 1990, defrișate fără să fie înlocuite cu alte suprafețe împădurite, procentul suprafețelor plantate față de cel al tăierilor nedepășind 15-20%.

Pe lângă creșterea efectelor de seră, datorate distrugerii plămânului verde, defrișările necontrolate au avut și continuă să aibă efecte catastrofale prin apariția alunecărilor de teren și a inundațiilor, soldate cu pierderi de vieți omenești și de bunuri materiale. O problemă cu implicații importante în protecția și conservarea mediului o constituie protejarea resurselor de apă, care nu sunt îndestulătoare comparabil cu situația altor țări europene.

Un exemplu care susține gravitatea situației îl constituie starea amenajărilor pentru irigații din Arabia Saudită, unde, după câțiva ani de exploatare a apelor subterane prin furaie executate în acest scop, rezerva de apă în prezent este epuizată, țara redevenind din producător un importator de cereale. Conform declarației unor oameni de știință, specialiști în hidrologie, există la nivel planetar riscul declanșării chiar a unor războaie pentru apă, pentru asigurarea acestui element vital existenței umane.

Acest risc devine tot mai mare tocmai în condițiile accentuării crizei ecologice mondiale, a poluării mediului, dar și a creșterii populației planetei în progresie aritmetică. Agenția Reuters transmitea următoarea declarație a profesorului scandinav Whilliam Mitsch: „Am avut deja războaie pentru petrol. Războaiele pentru apă sunt și ele posibile”. Iată de ce este oportun ca Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova să declare protecția mediului ca prioritate de stat și să ia măsuri practice urgente în acest sens. În prezent, când statul, alături de multe alte țări, cunoaște o perioadă de criză economică, nu se poate renunța la măsurile de revigorare a economiei naționale ce se impun, care însă trebuie să fie compatibile cu politica de mediu și, din această cauză, trebuie perfectat sistemul legislativ național și dublat de o asistență financiară adecvată pentru sectorul economic public din partea statului. În noile condiții, conservarea naturii nu este numai obligațiunea autorităților de mediu. Toate instituțiile de stat, implicit organizațiile obștești, agenții economici privați, întreaga societate trebuie să-și asume responsabilitatea față de starea mediului, desigur, nu în mod simbolic, platonice, ci real, direct, efectiv și eficient.

Optimizarea raportului dintre om și natură trebuie să devină o componentă indispensabilă a politicii de dezvoltare durabilă a țării, de promovare a progresului economic. Mediul nu poate fi protejat fără concursul întregii societăți. De aceea, dezvoltarea conștiinței ecologice a populației, educația ecologică a cetățenilor de toate vârstele trebuie să devină o preocupare permanentă a autorităților de mediu, a instituțiilor de cercetare științifică și de instruire a tineretului și adulților, instituțiilor educațional-formative, ale statului, precum și a mass-media. Asistența țărilor dezvoltate în materie de protecție a mediului și de dezvoltare tehnologică este foarte importantă pentru țările lumii a treia.

Oricum, nu poate fi acceptată așteptarea ca totul să vină din afară. Călăuză, și în această problemă, trebuie să fie celebrul postulat: „Prin noi înșine”. Astfel, deși promovarea progresului economic va rămâne una din prioritățile politicii naționale a fiecărui stat în curs de dezvoltare,

asigurarea protecției ecologice a mediului din aceste țări depinde de calitatea mijloacelor de producție și a tehnologiilor livrate de marile puteri industrializate, dar nu trebuie neglijate nici eforturile fiecărei țări.

Proporțiile poluării mediului au crescut atât de mult, s-au extins și diversificat într-o astfel de măsură, încât mulți savanți vorbesc despre iminența unei „catastrofe ecologice” care va afecta nu numai fauna și flora, dar și viitorul Omenirii. „Ceea ce numim criza mediului înconjurător”, sublinia Rene Maheu, director general al UNESCO, este un element major al unei crize a civilizației.

Starea actuală în domeniul armonizării cu politicile și strategiile de mediu ale Uniunii Europene

Alarma pe care o Securitatea ecologică în context național și internațional trezește comportarea omului față de natură și alterațiile mediului înconjurător pe care omul însuși le-a creat este mai puternică decât orice teamă, chiar decât aceea pe care o putem resimți, de acum înainte, în ceea ce privește supraviețuirea speciei.

În pofida acestui semnal de alarmă de o excepțională gravitate, societatea trebuie să rămână totuși optimistă, insistând asupra speranței în raționalitatea și înțelepciunea omului contemporan, în posibilitățile sale de a depăși această criză, pornind de la imperativul care a devenit deviza Conferinței Națiunilor Unite asupra mediului înconjurător (Stokholm, 1972), și anume: „Avem un singur pământ și trebuie să-l apărăm” [1]. Reuniunea Mondială de la Johannesburg din anul 2002, care a avut ca deviză „Dezvoltarea durabilă și echilibrată pe plan mondial”, a impus noi direcții și imperative pentru organismele statale, guvernamentale și neguvernamentale în ceea ce privește conjugarea eforturilor pentru salvagardarea Naturii, pentru însănătoșirea mediului ambiant.

Este regretabil însă că unele state mari, puternice, printre care cel mai mare poluator, SUA, au absentat de la acest Forum, tocmai pentru a se eschiva și a nu-și asuma răspunderi în ceea ce privește limitarea producției poluante sau acordarea de fonduri pentru programele mondiale de protecție a mediului. De reținut faptul că din 1972 până în 2009, când a avut loc Conferința de la Copenhaga, au existat 15 mari acțiuni (Conferințe, Reuniuni mondiale) privind situația mediului pe glob. Cu toate acestea, o singură dată la Kyoto, prin Protocolul semnat de 191 de state, a fost posibil de a stabili măsuri cu caracter obligatoriu. În rest, la toate celelalte întruniri participanții s-au limitat la poziții declarative.

În tratatele anilor '50 ai secolului trecut, politica mediului nu era menționată, dar la începutul anilor '70, când gravitatea problemelor ecologice a început să fie recunoscută, Comisia Europeană și statele membre s-au decis să facă câțiva pași comuni. Din acest motiv, au fost adoptate programe de acțiune pe perioade de cinci ani. Aceste programe conțin scopurile politicii CE și prioritățile de pregătire a legislației ecologice.

Primul program ecologic a demarat în anul 1973. Opiniile despre aplicarea legislației UE sunt împărțite, depinzând de situația concretă din fiecare țară. Mișcările ecologice din Olanda, Danemarca și Germania privesc UE ca un factor de încetinire a dezvoltării propriilor țări. În alte țări, legislația UE este privită ca un mijloc de a exercita presiune asupra guvernelor naționale. De remarcat, politica UE în probleme legate de mediu s-a concretizat, până în prezent, în mai mult de nouăzeci de Directive și câteva Decrete, Decizii și Reglementări.

La acestea se adaugă 110 Directive care încearcă să le adapteze pe cele precedente conform noilor progrese tehnice și creșterii în importanță a problemelor actualității. Directivele UE acoperă arii largi, cum ar fi poluarea datorită automobilelor, marilor platforme industriale, principalelor ramuri industriale și fermelor. Aceste directive obligă guvernele naționale să utilizeze evaluarea impactului asupra mediului și să permită accesul la informațiile legate de mediu. Ele furnizează regulile directe ale UE privind ambalarea produselor, utilizarea produselor chimice toxice, protecția păsărilor etc.

Tendința de creștere economică provoacă temeri ecologilor, deoarece aceasta va avea efecte negative considerabile asupra mediului.

Actualmente, țările-membre ale UE dezvoltă și consolidează cooperarea lor în domeniul mediului înconjurător. Cooperarea se referă și la cooperarea la nivel regional, inclusiv în cadrul Agenției Europene a Mediului înconjurător, și la nivel internațional.

Cu toate progresele în vederea protecției mediului, înregistrate în domeniul colaborării internaționale, reuniunile care au avut loc în ultimii zece ani și documentele adoptate de acestea n-au provocat mutații semnificative, menite să readucă consecințele crizei ecologice mondiale.

Chiar Summitul Pământului sau Summitul Mondial pentru Dezvoltare Durabilă de la Johannesburg, care a avut loc în vara anului 2002, contrar așteptărilor, a produs mai puține satisfacții în legătură cu afirmarea unor acțiuni consacrate salvării de urgență a Planetei. „Deși s-a desfășurat pe fondul unor deviații climatice și dezechilibre naturale dintre cele mai îngrijorătoare, forumul de la Johannesburg a fost întâmpinat și privit cu un scepticism aproape dezolant de către opinia publică în general. Acordurile și planurile de acțiuni adoptate în scopul îmbunătățirii mediului și ajutorului acordat țărilor sărace etc. riscă să rămână în domeniul intențiilor generale”, remarcă într-un amplu studiu, consacrat rezultatelor reuniunii, analistul politic Dumitru Avram [11, p. 21].

La propunerea Secretarului General al ONU de atunci, Kofi Annan, Reuniunea de la Johannesburg s-a concentrat asupra dezbaterii a cinci subiecte: apa; energia; sănătatea; agricultura; biodiversitatea. Unul dintre motivele pentru care clima nu a figurat pe agenda reuniunii de la Johannesburg l-a constituit tocmai divergențele dintre SUA și Europa privind ratificarea Protocolului de la Kyoto, iar cele cinci proiecte distincte prezentate de delegația americană, legate de accesul la sursele de apă, dezvoltare durabilă, energie, lupta împotriva foametei din Africa, problemelor SIDA și tuberculozei, protejarea pădurilor din Bazinul Congo etc. au fost suspectate ca servind mai degrabă marilor afaceriști decât celor din lumea a treia. De notat, că suma totală pe care o adunau aceste proiecte reprezenta cam a zecea parte din costul cheltuielilor americane pentru susținerea campaniei militare antiteroriste din Afganistan.

Este evident că strategia mondială în domeniul ecologic, fundamentată de organismele internaționale abilitate, urmărește înfăptuirea următoarelor obiective esențiale care ar trebui să se regăsească, în bună măsură, în toate Programele naționale de protecție a mediului, aparținând statelor-membre ale Comunităților Europene, întrucât procesele de integrare europeană și globalizarea impun în mod fortuit, imperios necesar, această conduită:

- 1) menținerea, conservarea proceselor ecologice și a sistemelor de care depinde viața;
- 2) conservarea genofondului biosferei, de care depinde funcționarea majorității proceselor și ritmurilor biologice;
- 3) securitatea ecologică în context național și internațional, al ecosistemelor, deci, a resurselor oferite de faună, păduri, pășuni, implicând menținerea capacităților productive în limite ecologice [11, p. 24];
- 4) prioritatea scopurilor și activității de protecție a mediului în cadrul promovării activităților de ordin economic și social-uman, atât în condițiile actuale, cât și în viitor;
- 5) obligativitatea aplicării riguroase a legislației cu privire la protecția mediului, a standardelor, a normativelor și a limitelor admisibile de folosire a resurselor naturale, a energiei și de poluare a mediului [12];
- 6) responsabilitatea tuturor persoanelor fizice și juridice pentru prejudiciul cauzat mediului; prevenirea, limitarea, combaterea poluării, precum și recuperarea pagubei cauzate mediului și componentelor lui [13];
- 7) proiectarea și punerea în funcție a obiectivelor social-economice, realizarea programelor și activităților care presupun schimbări ale mediului natural numai în baza avizului pozitiv al expertizei ecologice de stat și cu acordul populației din zona amplasării obiectivelor respective;
- 8) folosirea resurselor naturale numai sub formă de plată, de contravaloare, perceperea de taxe și aplicarea de amenzi pentru încălcarea legislației de protecție a mediului, folosirea în

exclusivitate a sumelor încasate pentru combaterea poluării mediului și regenerarea resurselor naturale;

9) acordarea de înlesniri fiscale, mergând până la eliminarea impozitelor, pentru mijloacele financiare alocate protecției mediului, inclusiv, stimularea aplicării tehnologiilor de economisire a resurselor etc.;

10) educația ecologică, formarea conștiinței ecologice a demosului [14] prin cultivarea dragostei față de natură, a respectului față de mediul înconjurător [15];

11) respectarea strictă a principiilor Dreptului mediului, precum și a tratatelor și a acordurilor interstatale și internaționale care au fost ratificate de parlamentele naționale [16], sincronizarea legislației fiecărei țări cu privire la protecția mediului cu principiile legislative și normele Comunității Europene și mondiale [17].

Respectiv, se impune cu stringență conștientizarea din partea guvernării a necesității ocrotirii naturii, o problemă complexă, de importanță primordială, dar și de mare răspundere, atât pentru fiecare stat în parte, cât și pentru întreaga comunitate internațională.

Ocrotirea și conservarea naturii trebuie să se realizeze, mai ales, prin anticiparea și prevenirea efectelor nefaste ale civilizației industriale mercantile, în caz contrar, există riscul pentru societate de a deveni victima unui veritabil dezastru, holocaust ecologic, la scară planetară. Protecția mediului asigură nu numai ocrotirea sănătății omului, capitalul cel mai valoros al societății contemporane, ci și securitatea națională, statală, întrucât poluarea aerului, solului, apelor, defrișarea pădurilor, exploatarea nerațională a bogățiilor are la bază o concepție retrogradă și perdantă pentru valorile civilizației umane.

Desigur, ansamblul de măsuri adoptate pentru promovarea unei securități ecologice viabile, eficace trebuie să pornească de la experiența internațională, de la Programele Comunității Europene, dar acestea trebuie aplicate în mod creator la particularitățile ecologice naționale. Un domeniu care a fost mai puțin abordat în literatura ecologică și chiar în legislația de profil este acela al construcțiilor de locuințe care să respecte condițiile de mediu. Este cunoscut faptul că în ultimii 15 ani se asistă la derularea unui ritm susținut de construcții de locuințe individuale, familiale, dar fără să se țină seama, ca în Uniunea Europeană, de respectarea condițiilor de mediu.

În statele Uniunii Europene s-a reușit „crearea unui cadru legislativ ce stimulează dezvoltarea și aplicarea unor soluții care să asigure echilibrul cel mai bun între constrângerile și cerințele de armonizare cu mediul înconjurător”.

Relevant, în această ordine de idei, este faptul că la nivel internațional există organisme care se preocupă de problemele de construcții ori de alte probleme în raport cu ecologia, unul dintre acestea fiind Comisia Mondială pentru Mediu și Dezvoltare. În Franța, bunăoară, există Agenția pentru Mediu și Gestiunea Energiei. Normele legislației franceze în acest domeniu definesc calitatea construcțiilor ca fiind capacitatea acestora de a proteja resursele naturale și de a satisface exigențele de confort, de sănătate și de calitate a vieții locatarilor.

În toate statele cu o civilizație dezvoltată, reglementarea juridică privind construcția de locuințe, după norme ecologice, are în vedere, în primul rând, cerințele dezvoltării durabile a societății umane, cu toate exigențele și recomandările forurilor abilitate naționale și internaționale. De exemplu, în Finlanda, derularea activităților de construcții a avut loc, întotdeauna, pe baza respectului față de natură. Astfel, Programul Național al Finlandei, intitulat „Tehnologie Ecologică Pentru Construcții”, urmărește scopul edificării de locuințe în raport cu mediul și vizează următoarele obiective:

1) minimalizarea consumului de energie și a emisiunilor nocive mediului și sănătății în procesul de execuție a lucrărilor;

2) impactul asupra mediului, a produselor și proceselor de construcții;

3) utilizarea soluțiilor ce conduc la reducerea consumului de energie și a emisiunilor nocive pe întreaga durată de viață a construcțiilor.

Notabil este și faptul că, atât în Europa, cât și în SUA, pe lângă condițiile de protecție a me-

diului, construcțiile de locuințe urmăresc, drept un obiectiv major, asigurarea acestora pentru eventualele seisme de care nu sunt scutite în ultimele decenii statele din diverse zone ale planetei. Aspectele evidențiate ar putea să constituie repere și pentru organele statale abilitate ale Republicii Moldova, care ar trebui să elaboreze o legislație adecvată, destul de riguroasă, severă și punitivă, menită să reglementeze în mod judicios domeniul, să promoveze programe naționale în domeniul construcțiilor civile și industriale, protejând mediul ambiant și, în felul acesta, sănătatea și confortul cetățenilor.

În concluzie, între securitatea ecologică și securitatea națională, între aceasta din urmă și securitatea planetară există o relație indisolubilă, de feed-bek, de care trebuie să se țină seama în procesul adoptării și aplicării programelor, a strategiilor de protecție a mediului.

Ar fi o iluzie să ne imaginăm că poluarea pe plan intern rămâne fără repercusiuni externe, cel puțin pentru statele vecine, și invers, poluarea, degradarea mediului, pe plan extern, provocată de marile societăți transnaționale, nu rămâne fără implicații în sfera ecologică a statelor din zona de emanație.

Dovada cea mai elocventă o constituie dezastrul ecologic de la Cernobil, cu atâtea consecințe, implicații nocive nu numai în Ucraina, ci în întreaga Europă. Aceste și alte exemple impun necesitatea inevitabilă a cooperării multiforme și multivalente, dintre organismele guvernamentale și neguvernamentale interne, naționale și internaționale, în scopul prevenirii unor asemenea dezastre ecologice.

Poluarea și degradarea mediului în Republica Moldova, la unele capitole, au devenit ireversibile. În consecință, este pusă în pericol calitatea vieții populației, care devine cea mai afectată din Europa, potrivit parametrilor demografici de bază - a mortalității, morbidității, natalității, autoreproducerii naturale a populației și longevității medii.

Aceste probleme sunt reflectate în plan legislativ instituțional, organizatoric, material, educațional, internațional etc. Astfel, Republica Moldova a semnat 18 acte internaționale și a adoptat circa 300 de acte normative naționale. Până în prezent, țara noastră a aderat la următoarele documente internaționale de domeniu:

- Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (Washington, 3 martie 1973);
- Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa (Bern, 19 septembrie 1979);
- Convenția asupra poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi (Geneva, 13 noiembrie 1979);
- Convenția pentru protecția stratului de ozon (Viena, 22 martie 1985);
- Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere a deșeurilor periculoase și a eliminării acestora (Basel, 22 martie 1989);
- Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului înconjurător în zonele transfrontaliere (Espoo, 25 februarie 1991);
- Convenția privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontaliere și a lacurilor internaționale (Helsinki, 17 martie 1992);
- Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite cu privire la schimbarea climei (New York, 9 mai 1992);
- Convenția privind diversitatea biologică (Rio de Janeiro, 5 iunie, 1992).

Dar și după aderarea Republicii Moldova la aceste convenții internaționale, eficiența acțiunilor concrete continuă să fie foarte redusă.

Protejarea, conservarea și ameliorarea mediului ambiant constituie obiectivele politicii naționale ale fiecărui stat și, implicit, problemele ce sunt reglementate de dreptul intern al acestora. Pe de altă parte, fenomenul poluării și degradării mediului a atins astfel de cote, încât stoparea lui nu mai este posibilă decât în cadrul unei vaste cooperări internaționale.

Prin urmare, sub aspectul protecției mediului, cooperarea internațională se impune a fi absolut necesară, deoarece numai prin coordonarea eforturilor întreprinse de statele lumii în acest domeniu, prin adoptarea unor norme unitare cu privire la protecția și conservarea mediului, se va răspunde adecvat la cerințele pe care le dictează acțiunea de depășire și izolare a actualei crize ecologice și, desigur, evitarea unor eventuale crize.

Protecția efectivă a mediului înconjurător nu poate fi realizată decât prin intermediul unei strânse cooperări internaționale sau, cel puțin, prin implementarea unui control internațional. Pe de o parte, există afirmarea imperativă a unei obligații de cooperare în interesul global al comunității internaționale actuale și a generațiilor viitoare. Pe de altă parte, este invocat interesul național, conceput prin referire la spațiul limitat de frontierele internaționale pentru statul care își ocrotește suveranitatea. Acești termeni indică asupra existenței unui potențial conflict între „dreptul general al umanității” și „dreptul statelor suverane”.

Adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a concepției Politicii de Mediu constituie o dovadă elocventă a faptului că protecția mediului înconjurător în țara noastră este o prioritate națională. Necesitatea politicii unice în domeniul protecției mediului ambiant reprezintă o cerință a timpului, actuală pentru Republica Moldova, precum și pentru celelalte țări ale lumii. În acest context, o importanță deosebită o are aderarea țării noastre la diverse convenții internaționale cu privire la problemele de mediu. Parlamentul a ratificat 18 asemenea documente, inclusiv Protocolul de la Kyoto [10].

Odată cu atenționarea de către *Clubul de la Roma* asupra diminuării cantităților de resurse naturale din cauza utilizării iraționale a acestora, precum și asupra deteriorării rapide a calității apei, aerului și a solului, politica de mediu, promovată de Uniunea Europeană, devine una dintre cele mai importante politici comunitare, fiind supranumită „orizontală” în raport cu activitatea UE, aspectele de protecție a mediului fiind considerate aspecte obligatorii ale celorlalte politici comunitare.

Politica de mediu a apărut ca domeniu separat al preocupării comunitare pentru problemele de protecție și conservare a mediului înconjurător în anul 1972, impulsionată de o *Conferință a Organizației Națiunilor Unite asupra mediului*, organizată la Stockholm [1]. Baza legală a politicii de mediu a UE este reglementată de art. 174-176 ale *Tratatului Comunității Europene*, la care se adaugă și completările art. 6 și 95.

Obiectivele și scopurile politicii de mediu a UE sunt stabilite de art. 174: „*Asigurarea unui nivel înalt al protecției mediului*”, ținând cont de diversitatea situațiilor ecologice în diferite regiuni ale Uniunii Europene. Art. 175 identifică procedurile legislative pentru atingerea scopurilor enumerate anterior și luarea deciziilor din domeniul politicii de mediu, iar art. 176 permite statelor-membre adoptarea unor standarde comunitare mai stricte.

Art. 95 presupune armonizarea legislației privitoare la sănătate, protecția mediului și protecția consumatorului în statele-membre și permite adăugarea prevederilor legislative naționale în scopul unei mai bune protecții a mediului înconjurător. Art. 6 promovează Dezvoltarea Durabilă ca o politică transversală a Uniunii Europene, subliniind astfel nevoia de implementare a cerințelor de protecție a mediului cu cele ale dezvoltării economice, prin intermediul utilizării raționale a resurselor naturale, fără a compromite nevoile folosirii acestora de către generațiile viitoare.

Politica de mediu a Uniunii Europene se află sub coordonarea mai multor actori instituționali preocupați de pregătirea, definirea și implementarea sa, contribuind la caracterul sinergic al acestui domeniu politic, asigurând, astfel, realizarea obiectivelor sale atât la nivel legislativ, cât și la nivel de implementare.

1. *Direcția Generală pentru Politica de mediu a Comisiei Europene* este responsabilă pentru elaborarea și asigurarea implementării politicii de mediu, precum și inițierea și definitivarea actelor legislative noi din acest domeniu, asigurându-se, astfel, ca măsurile adoptate să fie implementate cu strictețe de către statele-membre.

2. *Consiliul Miniștrilor Mediului*, ca parte componentă a Consiliului Uniunii Europene, se reunește de câteva ori pe an în scopul coordonării politicilor de mediu în statele-membre.

3. *Parlamentul European, Comitetul de mediu, sănătate publică și politică a consumatorului* responsabile pentru inițiativele legislative privind protecția mediului și protecția consumatorului.

4. *Comitetul economic și social* îndeplinește un rol consultativ în procesul de decizie și întruchipează generalitatea politicii de protecție a mediului ambiant.

5. *Comitetul regiunilor* are, de asemenea, rol consultativ și asigură randamentul de implicare a autorităților regionale și locale în procesul de luare a deciziilor la nivel comunitar.

6. *Agenția Europeană de Mediu* cu sediul la Copenhaga (Danemarca) are drept scop colectarea, prelucrarea și furnizarea de informații privind mediul ambiant către public. Activitatea acestei Agenții constă în: furnizarea de informații pe baza cărora sunt întemeiate deciziile politice; promovarea celor mai bune practici în domeniul tehnologiilor și protecției mediului; sprijinirea Comisiei Europene în difuzarea rezultatelor cercetărilor în domeniul protecției mediului.

Deși nu sunt implicate în procesul de decizie, comunicările și rapoartele Agenției Europene de Mediu asupra stării mediului înconjurător joacă un rol important în adoptarea noilor metodologii și măsuri de protecție a mediului la nivel comunitar.

Obiectivele care stau la baza politicii de mediu a Uniunii Europene sunt stipulate în art. 174 al Tratatului Comisiei Europene:

- conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului;
- protecția sănătății umane;
- utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale;
- promovarea măsurilor la nivel internațional în vederea tratării problemelor regionale de mediu, și nu numai.

La baza implementării politicii de mediu, promovată de Uniunea Europeană, se găsesc un șir de principii de acțiune, care au menirea de a revoluționa și a stimula eficacitatea obiectivelor și scopurilor propuse:

- *principiul „Poluatorul plătește”*: pune în responsabilitatea „poluatorului” suportarea cheltuielilor legate de măsurile de combatere a poluării, reflectate de costul de producție al bunurilor și serviciilor ce cauzează poluarea;

- *principiul acțiunii preventive*: are la bază lozincă: „E mai bine să previi decât să combați”;

- *principiul precauției*: stabilește luarea măsurilor de precauție în cazul în care o activitate amenință să afecteze starea generală a mediului sau sănătatea umană, chiar dacă o relație cauză-efect nu este demonstrată din punct de vedere științific;

- *principiul protecției ridicate a mediului*: prevede ca politica de mediu a UE să urmărească atingerea unui nivel înalt de protecție;

- *principiul integrării*: prevede ca elementele de protecție a mediului să fie prezente în adoptarea și implementarea altor politici comunitare;

- *principiul proximității*: are drept scop încurajarea instituțiilor locale în asumarea responsabilității pentru deșeurile și poluarea produsă.

În procesul său de dezvoltare, Dreptul internațional al mediului include patru etape:

- *premergătoare apariției unor acte și reguli de protecție a mediului*;

- *„utilitaristă”*;

- *conservării naturii*;

- *afirmării Dreptului internațional al mediului*.

Pe parcursul evoluției acestor etape, în Dreptul internațional al mediului s-a cristalizat un număr de principii fundamentale pentru protecția mediului, ce includ elemente, atât cu caracter fundamental (suveranitatea statelor, protecția mediului, cooperarea internațională și buna vecinătate), cât și specific, manifestându-se adesea ca norme juridice obligatorii (obligația sta-

telor de a proteja mediul și resursele naturale, de a evalua consecințele activităților umane asupra mediului, de informare a publicului larg, de implementare a principiului „poluatorul plătește”, de a respecta responsabilitățile pentru prejudiciile aduse mediului și prevenirea degradării mediului etc.).

În domeniul Dreptului internațional al mediului, deosebit de importante sunt activitățile cu caracter juridic, ce țin de cooperarea internațională. Aceste activități, începând cu *Convenția de la Paris* (1902), au cuprins elementele principale ale mediului, care constituie baza Capitalului Natural ca fundament al Dezvoltării Durabile a tuturor țărilor lumii. Obiectele principale ale cooperării internaționale și regionale includ: *conservarea naturii, metode specifice de protecție a lumii sălbatice, dreptul mării, diversitatea biologică, poluarea transfrontalieră, deșeurile toxice, explorarea atmosferei și a cosmosului etc.*

Răspunderea juridică în cadrul Dreptului internațional al mediului se manifestă actualmente ca o zonă fierbinte, deoarece natura și resursele ei sunt afectate grav, atât la nivel național, cât și global. Pentru încălcarea dispozițiilor legale, categoriile de răspundere, în dependență de gravitatea consecințelor, se grupează în: *disciplinară, materială, civilă, contravențională și penală.*

Integrarea cerințelor ecologice în strategiile de Dezvoltare Durabilă a Republicii Moldova, ajustată la cerințele Uniunii Europene.

Utilizarea din ce în ce mai vastă a energiei nucleare a creat probleme deosebit de dificile privitor la răspunderea internațională pentru daunele nucleare și transportul deșeurilor pentru mediu și viața omului. În acest context, este binevenită aderarea Republicii Moldova la un șir de convenții internaționale (Paris, 1960; Bruxelles, 1963; Viena, 1988; Basel, 1989).

Perfectarea actelor legislative și normative, inclusiv a standardelor naționale în conformitate cu cerințele Directivelor Europene, convențiilor și acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Extinderea colaborării internaționale în domeniul legislației mediului și Securității ecologice.

În vederea implementării prevederilor regimului juridic internațional de mediu în actele legislative ale Republicii Moldova ce țin de ameliorarea mediului înconjurător, propunem:

1. Elaborarea *Legii privind protecția speciilor de plante, animale și ciuperci rare și periclitate din ecosistemele naturale ale Republicii Moldova.*

2. Elaborarea *Legii privind monitoring-ul ecologic național integrat complex* (monitorizarea dinamicii proceselor funcțional-structurale ale tuturor ecosistemelor naturale și artificiale ale Republicii Moldova).

3. Elaborarea *Legii privind zonele umede de valoare internațională aflate în limitele hotarelor Republicii Moldova.*

4. Întocmirea și aprobarea *Convenției internaționale (dintre Moldova, Ucraina și România) privitor la evitarea poluării, conservării biodiversității și utilizarea rațională a resurselor naturale din limitele bazinelor Nistru și Prut.*

5. Întocmirea *Concepției de standard ecologic și, prin urmare, elaborarea Legii privind standardele ecologice ale Republicii Moldova.*

6. Perfectarea *Legii privind Cartea Roșie a Republicii Moldova.*

7. Perfectarea *Legii Republicii Moldova privind fondul ariilor naturale protejate de stat nr. 1538-XII din 25 februarie 1998, prin:*

- conformarea structurii ariilor cu un statut de protejare diferit, cu prevederile Uniunii Europene de Conservare a Naturii;

- evitarea contradicțiilor dintre diverse acte legislative;

- excluderea activităților ce țin de pășunat, colectarea fânului, reconstrucția ecologică etc.

8. Perfectarea Codului silvic prin completări și concretizări actuale, armonizate cu cele ale Uniunii Europene.

9. Armonizarea legislației naționale cu cea a Uniunii Europene privitor la securitatea biologică, protecția speciilor de plante, zootehnie, accesul la informație, medicamente, asigurarea sanitaro-epidemiologică a populației etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Conferința ONU de la Stockholm, 5-16 iunie 1972. În: <https://prezi.com/7pkmr1ziwgjm/1972-stockholm-conferinta-natiunilor-unite/>
2. A II-a Conferință a ONU pentru mediu și dezvoltare (Rio-de-Janeiro, Brazilia, iunie 1992). În: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>
3. Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14 June 1992. În: <http://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>
4. Capcelea A. Politica de Mediu în Moldova: Evoluția, probleme și noi obiective. Revista economică „World Bank User”. Ch.: Științifică, 2006.
5. Comisia Economică a Națiunilor Unite Pentru Europa. Studiu de Performanță în Domeniul Protecției Mediului, Republica Moldova. Studiul al Treilea. Națiunile Unite, 2014. În: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/Synopsis/Moldova_III_Synopsis_RO.pdf
6. Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă a Complexului Agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015). Aprobata prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 282 din 11 martie 2008. În: <http://lex.justice.md/md/330049/>
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 626 din 20.08.2011 cu privire la aprobarea Programului de conservare și sporire a fertilității solurilor pentru anii 2011-2020. Publicat: 26.08.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 139-145. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=339882>
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 199 din 20.03.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de alimentare cu apă și sanitație (2014-2028). Publicat: 28.03.2014 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-77. În: <http://lex.justice.md/md/352311/>
9. Așevschi V., Dudnicenco T., Roșcovan D. Ecologie și Protecția Mediului. Ch.: Foxtrot, 2007.399 p.
10. Protocolul de la Kyoto la Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice. În: http://www.clima.md/files/1_Cadru_International/2_Documente/1_Conventia_si_protocol/Protocol/Protocolul_de_la_Kyoto%20rom.pdf
11. Stătescu Florian, Măcărescu Bogdan. Elemente ale complexului ecologic din sol. București: SUMSON'S Edition, 1997.
12. Cartea Verde a Moldovei. Chișinău: Știința, 2003.
13. Marinescu Daniela. Dreptul mediului. București: Editura Șansa, 1993.
14. Marinescu Constantin Gh. Ecologizarea conștiinței, un imperativ al societății contemporane. Iași: Vasiliana, 2003.
15. Ecologia, Etica, Morala. Chișinău, 2002.
16. Capcelea Arcadie. Dreptul ecologic. Chișinău: Știința, 2000; Bobică Neculai. Elemente de ecologie și dreptul mediului înconjurător. Iași: Chemarea, 1994; Bran Florina, Ildikoloan. Globalizarea și mediul. București: Editura Universitară, 2009.
17. Iancu Gheorghe. Drepturile fundamentale și protecția mediului. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998.
18. Programul Strategic Național de Acțiuni privind Protecția Mediului pentru perioada 1995-2020. Ch., 1995, 325 p.
19. Agenda 21, aprob. la Conferința Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvol-

tare la Rio de Janeiro, 1992. În: Marinescu D. Tratat de Drept al Mediului. București: All Beck, 2003.,p. 152-212.

20. Directiva Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului ambiant (85/337/EEC). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Directive. București: All Beck, 2008, p. 5-21.

21. Directiva Consiliului cu privire la accesul publicului la informația despre starea mediului (90/313/EEC). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Directive. București: All Beck, 2008, p. 23-37.

22. Directiva Parlamentului European și a Consiliului asupra evaluării efectelor și rezultatelor obținute în urma elaborării anumitor planuri și programe de acțiune asupra mediului, „Directiva SEA” (2001/42/EC). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Directive. București: All Beck, 2008, p. 38-62.

23. Directiva Parlamentului European și a Consiliului privind deșeurile și abrogarea altor Directive (2008/98/CE). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Directive. București: All Beck, 2008, p. 63-85.

24. Regulamentul Consiliului 75/436/EURATOM, ECSC, EEC. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Directive. București: All Beck, 2008, p. 86-98.

25. Regulamentul Consiliului EEC/1836/93 cu privire la auditul și managementul ecologic. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Directive. București: All Beck, 2008, p. 99-112.

26. Regulamentul Consiliului EEC/1973/92. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Directive. București: All Beck, 2008, p. 113-126.

IMPORTANȚA PRECEDENTULUI JUDICIAR ȘI IMPACTUL JURISPRUDENȚEI CURȚII EUROPENE PENTRU DREPTURILE OMULUI PRIN PRISMA ACTIVITĂȚII JUDICIARE

THE IMPORTANCE OF CASELAW AND THE IMPACT OF JURISPRUDENCE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS BY PRISM OF JUDICIAL ACTIVITY

Virginia ZAHARIA,

doctor în drept, lector universitar

Ala LUCA,

doctor în drept, lector universitar

SUMMARY

The specifics of the European Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms is represented by the fact, that it regulates in the first place the relations between the individual and the state, on the basis of them being the unity of the conceptions of the european states as regards respect for freedom and the supremacy of human rights on issues related to the establishment of truth, justice and peace in the world. For this purpose in the Convention for the first time has been fixed principle of guaranteeing collective human right, which implies the presence of special organs of an international nature, the main role in the exercise of its belonging to the European Court for Human Rights.

Keywords: *judicial precedent, jurisprudence, human rights, convention, judgment, complaint, priority.*

Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare CEDO), adoptată la 04.11.1950 [1], ocupă un loc special printre actele internaționale ce reglementează problema drepturilor omului. Acest act reprezintă prima convenție în lume și în istoria internațională, în urma căreia statele, care au ratificat-o și au aderat la ea, și-au asumat obligația juridică de a garanta, ocroti și respecta drepturile și libertățile omului. Specificul acestei convenții este reprezentat prin reglementarea, în primul rând, a relațiilor dintre individ și stat. La baza CEDO stă unitatea concepțiilor statelor europene în ceea ce privește respectarea libertății și supremația dreptului omului referitor la problemele ce țin de stabilirea adevărului, dreptății și păcii în lume. În acest scop în CEDO pentru prima dată a fost fixat principiul garantării colective a dreptului omului, ce presupune prezența unor organe speciale de natură internațională, menite să realizeze acest lucru. Rolul principal în exercitarea acestui scop și-a găsit reflectarea într-o serie de articole ale convenției. Așadar, conform art. 45 din redacția inițială a CEDO, „*jurisdicția curții se răspândește asupra tuturor cazurilor ce țin de aplicarea și interpretarea convenției, pe care înaltele părți contractante i le acordă spre soluționare în conformitate cu prevederile CEDO*”. Potrivit dispozițiilor art. 46 din redacția inițială a CEDO, orice înaltă parte contractantă în orice moment poate declara că recunoaște ipso facto și fără vreun acord special jurisdicția obligatorie a Curții. Analiza celor expuse ne-ar permite să facem careva concluzii, care rezultă nemijlocit din textul CEDO:

- conform art. 32 CEDO, doar Curtea este înzestrată cu o competență exclusivă de a interpreta oficial prevederile Convenției și indică ordinea aplicării acestor prevederi;

- Curtea nu doar constată faptul încălcării prevederilor Convenției, ci și realizează interpretarea unor dispoziții din CEDO aplicate de Curte într-un caz concret examinat;
- din textul CEDO rezultă direct faptul că interpretarea acesteia efectuată de Curtea Europeană de la Strasbourg se reprezintă ca fiind obligatorie pentru orice stat parte la conflictul, transmis Curții spre examinare.

Curtea, în limita competenței sale, elaborează dispoziții ce concretizează și detaliază convenția, în acest timp, hotărârile judecătorești ce interpretează convenția nu o dublează, ci, invers, stabilesc atât în sfera procesuală, cât și materială a unor dispoziții, care nu rezultă nemijlocit și expres din textul convenției; determină conținutul unui drept concret și garanțiile de respectare a acestuia. Aceste reglementări constituie nemijlocit jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului și sunt fixate în hotărâri judecătorești ce au semnificație de standarde, pe care le invocă statele întru evitarea unor încălcări ale convenției. Respectiv, hotărârile Curții ce conțin dispoziții-concretizări ale CEDO nu sunt de unică aplicare, ci, dimpotrivă, conțin norme ce reglementează de fiecare dată comportamentul necesar statelor în ce privește aplicarea CEDO, jurisprudența Curții Europene fiind constituită din precedente judecătorești.

Un moment destul de semnificativ este cel ce ține de denumirea dreptului precedentului, în literatura de specialitate fiind date diverse interpretări: Dreptul Precedentelor Comunității Europene, Dreptul Precedentelor Curții Europene pentru Drepturile Omului, Dreptul Precedentelor Europene în domeniul Ocrotirii Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale ș. a. Considerăm că o noțiune mult mai oportună și adecvată ar fi cea de Jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Actualmente, existența jurisprudenței create de Curte este incontestabilă și recunoscută de toate statele europene. Problema apare sub o altă formă. Care este influența jurisprudenței Curții asupra sistemelor naționale de drept ale statelor participante la CEDO? Reprezintă oare jurisprudența Curții Europene hotărâri obligatorii sau reprezintă doar niște recomandări simple, care nu obligă la nimic?

Nucleul acestei probleme îl găsim în natura juridică a hotărârilor judecătorești ale Curții. Curtea Europeană nu poate anula hotărârea emisă de o instanță de judecată națională, nu dă indicații legislatorului și nici judecătorului, nu realizează vreun control abstract al legislației sau practicii judecătorești interne, nu are dreptul să dea indicații în ce privește adoptarea hotărârilor, de altfel, ar interveni în afacerile interne ale unui stat. Curtea examinează doar petițiile concrete pentru a stabili dacă, într-adevăr, au fost comise încălcări ale convenției. Obligațiile, care pot fi impuse statului respectiv, în cadrul depistării acestuia, sunt exprimate prin hotărârile Curții. Odată ce se demonstrează și se constată încălcarea de către un stat a convenției printr-o hotărâre judecătorească a Curții, de regulă, statele respective urmează să întreprindă măsuri pentru înlăturarea unor asemenea încălcări din legislație, inclusiv modificări ale prevederilor ce nu corespund convenției atât în legislație, precum și în practica judecătorească. De exemplu, în Austria a fost modificat Codul Procesual Penal în corespundere cu jurisprudența Curții Europene, în Germania au fost modificate dispozițiile Codului de Procedură Penală în ceea ce privește arestul preventiv, au fost întreprinse măsuri diverse pentru stabilirea unui termen rezonabil de judecare a cauzelor atât penale, cât și civile, în Irlanda a fost simplificată procedura examinării în instanță a cauzei, în Suedia a fost instituită o nouă ordine de revizuire a hotărârilor judecătorești; în Elveția s-au introdus modificări radicale în Codul de Procedură Penală în ceea ce ține de organizarea sistemului judecătoresc și procedura înfăptuirii justiției penale pentru armata federală, în Franța a fost modificată Legea cu privire la asigurarea secretului convorbirilor telefonice, oferindu-se noi garanții procesuale, în Italia a fost introdus și adoptat un nou cod de procedură penală, în urma căruia a fost modificată Legea, care prevede ținerea sub arest a inculpaților, în Anglia a fost modificată o serie de legi din sfera: libertatea și transparența informației, protecția vieții personale - „privacy life”, regulile penitenciare ș. a. [2, p. 269].

Menționăm, că asemenea obligații nu rezultă nemijlocit din hotărârile Curții. În urma examinării cauzei ea îndeplinește alte atribuții, și anume stabilește:

- care anume acțiuni sau inacțiuni ale statului reprezintă încălcări sau abateri de la CEDO;
- care anume prevedere, articol al CEDO a fost încălcat, procedura efectuată de Curte nu numai în baza CEDO, ci și în baza hotărârilor interpretative ale Convenției, care au fost emise de Curte.

Norma creată de Curte are o natură specifică, deoarece fiind inclusă în textul hotărârii, aceasta este obligatorie pentru statul în raport cu care a fost emisă. Forța obligației juridice a acestei norme este bazată pe recunoașterea de către statul respectiv a jurisdicției Curții, reprezentând o exprimare liberă a voinței statului respectiv.

Trimiterile făcute la alte norme elaborate și aplicate de Curte în hotărârile emise anterior și invocate într-un caz analogic, care concretizează CEDO, ne permite să estimăm gradul obligatoriu al acestora. Pe de o parte, anume această normă concretă permite statului de a întreprinde pașii necesari în sfera justiției, iar apoi în cea legislativă, impunând statului rectificarea hotărârii emise, repararea daunelor produse. Ca rezultat ulterior se modifică și legislația invocată în hotărârea declarată ilegală de Curte. Pe de altă parte, această normă este obligatorie și pentru Curte, dat fiind faptul că nerespectarea de însuși organul, care a emis normele respective, ar fi un nonsens juridic.

Curtea Europeană se conduce în activitatea sa de dispozițiile CEDO și de autoritatea dreptului precedentului. În conformitate cu alin. 1 al art. 46 al CEDO: părțile contractante se obligă să execute hotărârea definitivă a Curții în cazurile în care acestea sunt implicate. Hotărârea respectivă are efect asupra unor situații și subiecți determinați. În baza acestei concretizări însăși hotărârea nu poate fi obligatorie și pentru alt stat, însă norma emisă de Curte în rezultatul detalierii Convenției nu poate avea un caracter individual, deoarece hotărârile ce interpretează CEDO nu au caracter individual pentru fiecare stat. Doar în cazurile soluționării unui conflict concret hotărârea are un caracter individual, fiindcă hotărârile interpretative denotă un caracter general și sunt date spre recomandare tuturor statelor semnatare ale CEDO, în scopul de a fixa un standard unic în domeniul drepturilor omului. Astfel, aceste hotărâri general-interpretative fac parte componentă a CEDO, respectiv, urmează a fi obligatoriu respectate.

Totodată, jurisprudența CEDO este un drept flexibil și receptiv necesităților actuale ale vieții internaționale. Astfel, după cum susținea președintele Curții R. Ryssdal într-un discurs pronunțat la Moscova în cadrul Ședinței Internaționale a Judecătorilor: „Convenția reprezintă un contract viu și evolutiv ce este predispus aplicării și interpretării de către Curte în lumina necesităților societății internaționale” [3]. Această interpretare cu un caracter evoluționist și progresiv a fost implementată pentru prima dată în hotărârea în cazul *Marc vs Judgement* în 1979, ce ne duce la următoarea concluzie: odată ce o normă a fost fixată de Curte în hotărârea sa, ulterior poate fi modificată în dependență de relațiile sociale progresiste. Acest aspect deseori este utilizat de oponenții recunoașterii hotărârilor Curții Europene drept precedente, pentru demonstrarea faptului absenței unei obligații a Curții de a respecta propriile hotărâri.

Caracterul normativ al hotărârilor Curții Europene este conturat destul de bine în procesul formării unor standarde generale în domeniul drepturilor omului și garanțiilor procesuale, prin formarea unui minim normativ necesar, pe care urmează obligatoriu să-l respecte statele.

Astfel, este considerabil aportul hotărârilor judecătorești ale Curții Europene în formarea acestor standarde, prin urmare considerăm că reglementările Curții, care constituie precedente, au un caracter normativ [4, p. 299].

Discuțiile lansate în interiorul Curții Europene deseori sunt concentrate asupra următoarelor întrebări: este oare necesar de a respecta o hotărâre emisă anterior de Curte sau nu? Care anume hotărâre poate constitui un precedent? Precedentul urmează a fi aplicat cu prioritate întotdeauna sau doar în ordine de excepție? Nu este de mirare faptul că jurisprudența Curții Eu-

ropene nu dă răspunsuri concrete la aceste întrebări. O soluție însă este vădită: hotărârile Curții, de altfel, precedentele sunt aplicate regulat întru atingerea unui nivel unitar și determinant în aplicarea Convenției.

Un exemplu autentic de aplicare și respectare a regulii precedentului îl putem invoca în cazul lui Tomasi vs Franța, care datează din 27.08.1992 [3, p. 132]. Acest caz invocă pct. 3 al art. 5 al CEDO și se referă la admisibilitatea prelungirii termenului arestului preventiv. Fabula cazului respectiv se reduce la următoarele împrejurări: cetățeanul Tomasi a fost reținut sub arest preventiv timp de 5 ani și 7 luni. Tomasi era învinuit de coparticipare la tâlhărie asupra unui centru de odihnă în Corsica în urma căruia o persoană a decedat, iar altele i-au fost provocate leziuni corporale grave. Astfel, în termenul deținerii sub arest a lui Tomasi organele de urmărire penală au respins 28 de demersuri ale acestuia privind eliberarea de sub arest, motivând că pericolul social și gravitatea săvârșirii infracțiunii, de care se bănuiește este destul de mare, ca urmare personalitatea inculpatului ar putea primejdui ordinea publică, necesitatea preîntâmpinării influențării negative a martorilor și a altor coparticipanți, precum și întru evitarea înțelegerii între aceștia, invocând, de asemenea, și motivul precum că inculpatul ar fi putut să se sustragă de la efectuarea anchetei, în urma examinării cazului. În instanțele de judecată din orașul Gironda într-o ședință publică orală s-a stabilit că cetățeanul francez Tomasi învinuit de săvârșirea unui atac tâlhăresc cu coparticipare la omor și cauzare de leziuni corporale grave nu este subiectul infracțiunii date, astfel fiind achitat.

Acesta a înaintat o plângere Curții Europene de la Strasbourg, în urma căreia Curtea a stabilit următoarele:

- a) deținerea lui Tomasi sub arest a fost ilegală;
- b) termenul deținerii sub arest a depășit orice termen rezonabil și legal;
- c) instanța de judecată și organele de urmărire penală franceze au acționat cu încălcarea principiului operativității;
- d) a fost încălcat principiul prezumției nevinovăției;
- e) s-a stabilit încălcarea pct. 3 al art. 5 din CEDO.

Așadar, Curtea a constatat că deținerea sub arest a lui Tomasi în termen de 5 ani și 7 luni în acest caz este ilegală, încălcându-se dreptul persoanei la libertate, integritate, securitate și prevederile Convenției CEDO.

Anterior precedentul respectiv a fost invocat și aplicat în cazul lui Wemhoff vs Germania [3, p. 156], având în esență aceleași împrejurări, doar că termenul arestului preventiv sancționat pentru persoana respectivă a durat 4 ani și 3 zile. Deci, regula precedentului Tomasi referitor la termenul rezonabil de prelungire a arestului preventiv și-a găsit aici o implementare mai amplă, astfel Curtea prin hotărârea Wemhoff a degajat următoarea regulă: arestul preventiv pe asemenea termene neraționale nu este îndreptățit de nicio împrejurare deși autoritățile competente au efectuat toate procedurile procesuale în mod legal. Fabula precedentului respectiv în linii generale se reduce la: Wemhoff, care coordona cu 60 de companii comerciale pe teritoriul Elveției, Monaco, Germaniei, Angliei, SUA și Angolei a fost învinuit de săvârșirea unor sustrageri, escrocherii în serie prin abuz de serviciu, faliment fictiv, falsificarea documentelor și samavolnicie. Paguba produsă a fost estimată la peste 200 mln. franci francezi. Cazul lui Wemhoff constituie până în prezent una dintre cele mai complicate infracțiuni săvârșite și descoperite în sfera economicului. Asupra acestui caz au lucrat 2 judecători, 2 anchetatori specialiști în domeniul economic și 4 secretari, care au desăvârșit ancheta și au cules o mulțime de probe, care au ocupat 120 m de rafturi. Sentința definitivă dată de judecata în prima instanță era alcătuită din 1100 de pagini. În sfârșit, acesta a fost condamnat la 11 ani de privațiune de libertate, dintre care 1465 de zile le-a petrecut sub arest preventiv [3, p. 160].

În baza acestor două precedente Curtea a stabilit următoarea normă: termenul rezonabil al arestului preventiv nu poate fi stabilit abstract, acesta urmând să fie determinat pentru fiecare

caz aparte ținând cont de specificul fiecărei cauze. În baza acestui precedent au stat următoarele hotărâri: cazul Wemhoff vs Germania 27.05.1968, cazul lui Tomasi vs Franța 27.08.1992.

O altă ilustrare a aplicării precedentului și degajării unei norme în urma acestui fapt, putem notifica asupra cazului Doorson vs Olanda [5], în urma căruia Curtea a constatat că stabilirea vinovăției în baza depozițiilor martorilor anonimi nu în toate împrejurările este compatibilă cu prevederile pct. 1, art. 6 din CEDO. În cazul Doorson ce se referă la comercializarea drogurilor, doi martori anonimi fiind influențați prin temere au fost interogați în apel, în lipsa învinuitului, și în prezența avocatului acestuia, însă în așa condiții, care nu-i permiteau acuzării să afle identitatea acestora. Mai mult ca atât, depozițiile martorilor anonimi au fost admise de către instanță și, astfel, a fost recunoscută vinovăția învinuitului. Un asemenea caz este și cel a lui Van Mechelen vs Olanda, în urma căruia s-a constatat că 4 persoane au fost recunoscute vinovate de săvârșirea unei tentative la omor și jaf violent. Instanța de judecată națională în adoptarea sentinței s-a condus de probele obținute în urma interogării a 11 martori anonimi plus alte probe. Interogarea a avut loc într-o încăpere izolată de un judecător fără prezența învinuitului și apărătorului, interogarea a fost traslată direct pe radio, astfel partea învinuită și apărătorul având posibilitatea de a pune întrebări și dezminți depozițiile expuse. Astfel, în urma examinării atât a cazului Doorson, precum și Van Mechelen Curtea Europeană a format următorul precedent: admisibilitatea depozițiilor martorilor anonimi drept probe pentru stabilirea vinovăției poate fi recunoscută doar în cazuri exclusive, ca fiind în conformitate cu dispozițiile alineat 1, 3, art. 6 al CEDO, cu condiția că aceste depoziții au fost obținute într-o ordine procesuală legală, iar argumentele invocate pentru ascunderea identității martorilor sunt concludente și întemeiate. O altă mențiune este: chiar dacă probele respective au fost admise, vinovăția persoanei învinuite să nu fie stabilită doar în baza acestora. Adică, probele obținute din depozițiile martorilor anonimi nu pot sta exclusiv la baza unei sentințe de condamnare.

Această problemă prezintă interes și pentru sistemul de drept al Republicii Moldova, sub aspectul aplicării măsurilor procesuale de ocrotire a martorilor și a părților vătămate prin tănuirea identității acestora. În acest sens, considerăm, că tematica abordată întâmpină mari contradicții și dificultăți în stabilirea unei reglementări procesuale precise.

Termenul de martor anonim lipsește în textul convenției, însă noțiunea de anonymous witness (eng), temoignanes anonymes (fr) este utilizată în hotărârile Curții pentru indicarea martorilor înaintați de acuzare, personalitatea și identitatea cărora sunt tănuite în scopul asigurării securității acestora.

Ar fi cazul să atenționăm asupra admisibilității probelor obținute prin depozițiile martorilor anonimi în hotărârile Curții Europene. Poziția procesuală a învinuitului în procesul penal îi conferă acestuia drepturile minime la apărare indicate în al. 3, art. 6 din CEDO. Totodată, al. 1, art. 6 prevede o dispoziție generală și anume: dreptul învinuitului la un proces public și echitabil. Prezintă interes pentru cercetarea subiectului dat, anume pct. b., al. 3, art. 6 din CEDO, care asigură învinuitului dreptul de a pune întrebări martorilor, care depun depoziții împotriva lui sau dreptul ca acești martori să fie chestionați de apărare. În hotărârea interpretativă a acestui alineat și articol al CEDO, Curtea explică următoarele: prin dreptul învinuitului de a pune întrebări martorilor să fie chestionați de apărare, înțelegem faptul că toate dovezile, probele obținute urmează a fi înaintate și stabilite într-un proces judiciar public și echitabil, în prezența învinuitului plus apărătorului respectând principiul contradictorialității.

Astfel, Curtea Europeană constată încălcările dreptului învinuitului la apărare dacă acesta nu a avut sau nu i s-a acordat posibilitatea de a pune întrebări martorului la orice fază a procesului penal. Respectiv, hotărârile Curții enunță principiile unei proceduri judiciare echitabile, astfel este greu de a deduce dacă este cunoscută învinuitului identitatea martorului adversar sau nu. De aceea prezintă un interes aparte argumentarea Curții referitor la această problemă. Inițial este necesar de a determina obiectul conflictului ce ține de administrarea depozițiilor

martorilor anonimi în dreptul procesual penal. Curtea a subliniat într-o serie de hotărâri că art. 6 din CEDO nu împiedică administrarea în faza urmăririi penale a probelor obținute de la informatorii anonimi - anonymous informants. Însă administrarea lor ulterioară, în faza judiciară și întemeierea acestora în motivarea sentinței este, după remarca Curții în urma examinării cazului Windisch, o problemă de altă natură.

În cazurile Windisch vs Austria, Kostovski vs Olanda, Ludi vs Elveția, Curtea a stabilit și confirmat încălcarea pct. 1, art. 6 din CEDO, în baza faptului că sentințele de condamnare a instanțelor de judecată naționale se întemeiau exclusiv pe depozițiile date de informatorii anonimi în urma cărui învinuit și apărătorul au fost limitați de posibilitatea de a interoga martorul în faza procesului penal. În acest sens Curtea a stabilit dacă viața, libertatea și securitatea personală a martorilor pot fi riscate sau identitatea acestora poate fi tănuită. Acest lucru nu ar fi trebuit interpretat ca o încălcare a garanțiilor procesuale ale învinuitului, ci urmează să țină cont de împrejurările reale ce țin de gradul pericolului social al infracțiunii săvârșite, personalitatea martorului ș. a. Astfel, Curtea, în principiu, acordă posibilitatea în limitele procesului penal de a întreprinde măsuri de ocrotire a martorilor și a părții vătămate. Aceasta menționează, de asemenea, că mijloacele procesuale de ocrotire a martorilor și a părții vătămate nu presupune obligatoriu tănuirea datelor personale despre ei de la învinuit și apărătorul lui. Mai degrabă, asemenea măsuri pot fi întreprinse doar în ultima instanță, când alte mijloace de ocrotire a martorilor nu sunt suficient de eficiente. De exemplu, dacă e să luăm la particular, atunci, în cazul prezenței unui pericol real asupra securității personale a martorului se poate exclude învinuitul din sala ședinței de judecată, cu condiția că la interogatoriu va asista apărătorul acestuia [7, p. 78].

Tănuirea informației personale despre martor și partea vătămată și de către apărare este un alt aspect, care constituie o problemă mult mai serioasă decât în cazul tănuirii acestuia doar față de învinuit. Curtea acordă o importanță maximală faptului cunoașterii de către apărător a identității martorului, ca un element necesar al dreptului învinuitului la un proces obiectiv și echitabil. Astfel, în cazul Kostovski c Olandei (1990) [13], Curtea a adoptat următoarea poziție: în cazul în care apărarea nu cunoaște identitatea persoanei, pe care aceasta dorește să o interogheze, aceasta semnifică că apărarea este lipsită de posibilitatea de a demonstra că această persoană, eventual martorul este fals sau rău intenționat, ca consecință nu va avea posibilitatea de a combate depozițiile eventual false. Depozițiile martorilor uneori pot fi conștient incorecte. În acest caz, apărătorului îi va fi foarte greu de a verifica autenticitatea și temeinicitatea depozițiilor depuse. Astfel, posibilele riscuri, care pot decurge din situația analizată sunt evidente. Conștientizând complexitatea problemei abordate, Curtea în cazul Doorson a constatat că administrarea depozițiilor martorilor anonimi nu sunt compatibile în toate cazurile cu reglementările convenției. Astfel, această confirmare nu a fost nicidecum o tactică radicală de schimbare a politicii Curții, ținând cont că noua poziție nu coincide cu poziția cazului Kostovski. După opinia Curții păstrarea anonimatului martorilor impune apărării unele dificultăți. Totodată, se va considera că nu constituie încălcare a art. 6, al., 1, 3, dacă se va stabili că dificultățile de care s-a lovit apărarea au fost echilibrate cu pericolul real ce ar fi putut fi creat în urma neasigurării anonimatului martorilor [6, p. 135].

Curtea Europeană a formulat mai multe criterii după care se pot determina garanțiile și măsurile compensatorii, de care ține cont partea apărării [4, p. 255].

În primul rând, depozițiile martorilor anonimi pot sta la baza întemeierii sentinței de condamnare, doar în cazul în care aceste depoziții au fost obținute în rezultatul interogării martorului în cadrul unei ședințe legale, publice, echitabile, unde s-a asigurat respectarea principiului contradictorialității, iar depozițiile respective au fost stabilite drept probe de un complet de judecată independent și imparțial.

În al doilea rând, judecătorul urmează să cunoască identitatea martorilor, în cazul în care aceasta este tănuită de apărare și învinuit, însă în orice mod de a i se asigura apărătorului o

posibilitate de a asista indirect la o interogare pentru a putea acorda întrebări martorului, întrebările, care vor putea depista persoana martorului pot fi respinse de instanță. Astfel, în cazul Kostovski, Curtea a considerat suficient de asiguratorie acordarea întrebărilor de către învinuit și apărătorul său în formă scrisă prin intermediul judecătorului de instrucție către martorul asistent, iar în cazul Van Mechelen, Curtea în genere a refuzat învinuitului sau apărătorului posibilitatea de a interoga prin intermediul unui dispozitiv automat, care ar fi efectuat legătura directă cu martorii ce se aflau în încăperi izolate. Curtea a constatat că, pe lângă faptul că apărarea nu cunoștea identitatea martorilor, aceasta a fost lipsită de posibilitatea de a urmări indirect comportamentul acestora și de a verifica temeinicia depozițiilor. În alte cazuri, Curtea admite prezența doar a apărătorului la interogarea și ascultarea martorului în cazul în care eliminarea învinuitului este efectuată în interesul ocrotirii martorului anonim.

În *al treilea rând*, conferirea anonimatului unor martori urmează a fi privită corect și întemeiat. În legătură cu acest moment se ține cont de următoarele circumstanțe: gravitatea faptei săvârșite, gradul de pericol al personalității învinuitului.

În *al patrulea rând*, aceste măsuri urmează a fi concordate foarte bine cu condițiile descrise mai sus și doar în condiții excepționale de a fi aplicate, începând cu măsura care cel mai puțin ar limita garanțiile procesuale ale apărării.

Sentința de condamnare a instanței nu poate fi întemeiată exclusiv în baza depozițiilor martorilor anonimi, prezumându-se faptul că să existe și alte probe obținute din surse independente de cele ale martorilor anonimi. Astfel, în cazul Van Mechelen pierdut de Olanda, Curtea, printre alte încălcări ale Convenției, în esență a indicat: „Unica probă, care dovedea recunoașterea faptuitorilor drept subiecte ale infracțiunii și în baza căreia Curtea de Apel și-a întemeiat hotărârea au fost depozițiile anonime ale ofițerilor de poliție. Respectiv, hotărârea a fost bazată într-o măsură decisivă pe depozițiile martorilor anonimi” [7, p. 262].

Practica Curții Europene privind administrarea depozițiilor martorilor anonimi în procesul penal a influențat mult legislația și practica judiciară, în primul rând, a statelor, care au fost implicate la proces prin adoptarea de către Curte a hotărârilor sale. Au fost întreprinse reforme în dreptul procesual penal, a fost conformată legislația în domeniu normelor CEDO. De exemplu, în Olanda instanțele judecătorești și-au corectat politica judecătorească în spiritul respectării hotărârilor Curții. Respectiv, în urma cazului lui Kostovski, statul olandez adoptă legea din 11.11.1993 conform căreia au fost modificate și completate unele dispoziții ale Codului de procedură penală, ce țin de ocrotirea martorilor.

Actualmente, în conformitate cu art. 226 al Codului de procedură penală olandez, identitatea martorului se permite a fi păstrată în taină, dacă sunt suficiente temeiuri de a presupune că descoperirea datelor ce țin de persoana martorului ar putea conduce la amenințarea vieții, sănătății sau securității acestuia, existenței social-economice, familiale, a persoanelor sau rudelor apropiate lui. Judecătorul în acest sens poate să nu admită prezența învinuitului sau apărătorului la interogarea martorului asigurat. Martorul în acest caz este chestionat prin modalități indirecte: fie prin dispozitive tehnice automate, fie într-o formă scrisă.

În Germania tema martorilor anonimi este privită, în primul rând, sub aspectul administrării în calitate de probe a depozițiilor colaboratorilor de poliție survenite din partea agenților sub acoperire - fiind o temă destul de actuală și discutată în literatura procesuală germană. Conform art. 68 al Codului de procedură penală al Germaniei, oricare martor poate să nu declare datele ce țin de persoana sa dacă acest fapt este necesar pentru curmarea unei amenințări reale vieții, sănătății, libertății lui sau a terțelor persoane. Datele care permit identificarea martorului se păstrează în acest caz la procuratură, fiind anexate la materialele dosarului doar atunci când decade amenințarea [8, p. 584].

În Austria, prin influență nemijlocită a hotărârilor Curții, a fost interzisă utilizarea în calitate de probe a depozițiilor colaboratorilor de poliție, care, pe motivul păstrării secretului de servi-

ciu refuză să-și numească informatorii săi anonimi. Totodată art. 166 (a) al Codului de procedură penală al Austriei cu denumirea de „martori anonimi” enunță următoarele: dacă în unele împrejurări concrete identificarea martorului sau a unei terțe persoane ar putea conduce la o amenințare reală și directă a vieții, sănătății, inviolabilității și integrității corporale, judecătorul apreciind aceste momente îi permite martorului de a fi ascuns identitatea cu mențiunea ca să existe posibilitatea părților de a urmări depozițiile expuse folosind mijloace, care ar camufla personalitatea martorului.

La aprecierea acestor probe legea indică în mod special, că judecătorul trebuie să verifice temeinicia și siguranța acestora - art. 158, al. 3 Codul de procedură penală din Austria. Astfel hotărârile Curții Europene propun cerințe minime unei societăți democratice în exercitarea justiției.

Problema abordată și-a găsit reglementare și în procesul penal al Republicii Moldova, fiind posibilă administrarea probelor obținute din depozițiile martorilor anonimi în procesul penal autohton. La acest compartiment ne referim la cap. III, art. 110 intitulat „Modalități speciale de audiere a martorului și protecția lui” al Codului de Procedură Penală și Legea Republicii Moldova, nr. 1458-XIII din 28.01.1998, privind protecția de stat a părții vătămate, a martorilor și a altor persoane, care acordă ajutor în procesul penal [9].

Sperăm ca în viitor jurisprudența Curții Europene să contribuie la formarea unui standard minim în legislația procesual-penală a Republicii Moldova. În acest sens ar fi binevenită analiza și utilizarea practicii judiciare a CEDO în procesul probațiunii, Curtea oferind o varietate de reguli în detaliu privind administrarea probelor, deoarece fără perceperea rolului și esenței precedentului este imposibilă apărarea intereselor Republicii Moldova la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului. Prin intrarea în vigoare la 12 iunie 2003 a *Codului de procedură penală în cadrul temeiurilor de recurs s-a specificat instanța de judecată internațională, prin hotărârea pe un alt caz a constatat o încălcare la nivel național a drepturilor și libertăților omului, care poate fi reparată și în această cauză* (pct. 15), alin. 2 al art. 427 și (pct. 15) din alin. (1) al art. 444 din CPP [14].

Cu referire la cele expuse, prin Constituția Republicii Moldova din 1994 s-a prevăzut un principiu general în materia apărării drepturilor omului: principiul ce derivă din art. 4, conform căruia în domeniul drepturilor fundamentale ale omului, dacă există o discordanță între legile interne și convențiile internaționale, se aplică dispozițiile convențiilor internaționale, la care Republica Moldova este parte.

Republica Moldova, prin admiterea în Consiliul Europei, a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [10], în virtutea acestui fapt orice persoană fizică sau juridică, care se pretinde victimă a unei încălcări a drepturilor recunoscute de Convenție, se poate adresa Curții Europene pentru Drepturile Omului de la Strasbourg.

Statele-părți, prin ratificarea CEDO, se angajează în mod automat să ia în considerare aceste decizii ca obligatorii. Art. 44 din CEDO stipulează drept definitivă hotărârea Curții, iar art. 46 arată că înaltele părți contractante se angajează să se conformeze deciziilor Curții în litigiile, la care ele sunt părți. Conform art. 46, „hotărârea definitivă a Curții este comunicată Comitetului de Miniștri, care supraveghează executarea [11, p. 21-27]. CEDO abilitază Comitetul de Miniștri să suspende în vederea excluderii din Consiliul Europei orice stat-membru vinovat de încălcarea gravă a drepturilor omului. Orice nerespectare a deciziei definitive a Curții echivalează cu încălcarea gravă a drepturilor omului.

În situația în care Curtea declară că o hotărâre luată sau o măsură dispusă de o autoritate juridică este în întregime sau parțial în contradicție cu obligațiile ce decurg din prezenta Convenție, și dacă dreptul intern al acestei părți nu permite să se șteargă decât incomplet consecințele acelei decizii, prin decizia sa Curtea acordă, dacă este cazul, părții lezate o justă despăgubire [12, p. 11-14].

Dacă e să privim în perspectivă asupra probabilității implementării hotărârilor Plenului Curții Supreme de Justiție în categoria izvoarelor de drept ale Republicii Moldova, atunci indiscuta-

bil ar apărea următoarea întrebare: nu s-ar efectua un abuz de către autoritatea judecătorească în raport cu cea legislativă, ori o eventuală intervenție, nu s-ar încălca principiul independenței judecătorești și principiul potrivit căruia aceștia se supun doar legii?

La prima vedere, s-ar crea impresia precum că dreptul precedentului ar ascunde această frică sau pericol, în realitate va fi cu totul altfel: forța creatoare a puterii judecătorești va fi o alternativă și nu o intervenție în sfera legislativului, în primul rând, din motiv că acesta va crea norme de drept doar în cadrul examinării și soluționării unor posibile cazuri concrete generate de necesitatea adoptării unei hotărâri întemeiate și motivate.

Temei pentru formarea, eventual, dezvoltarea precedentului o va servi anume practica juridică elaborată de subiecții competenți, adică de judecători. Printre principiile unei asemenea justiții ne permitem să enumerăm următoarele.

1. Practica judiciară a Plenului Curții Supreme de Justiție drept normă model de conduită a judecătorilor.

2. Practica judecătorească – formă și normă de manifestare a dreptului.

3. Rolul secundar al practicii judecătorești de a fi izvor de drept.

4. Competența practicii judecătorești să fie răspândită doar în limitele cazului examinat.

5. Obligatorietatea soluționării cauzelor și conflictelor asemănătoare în mod analogic.

6. Utilizarea succeselor și meritelor judecătorilor pe scară largă în practica judiciară.

7. Practica judiciară ar fi o modalitate incontestabilă de garantare a independenței judecătorești.

Totuși cât de reușit nu ar fi formulate argumentele pro precedent în sistemul de drept al Republicii Moldova, considerăm că implementarea acestuia prin recunoașterea hotărârilor Plenului Curții Supreme de Justiție ca fiind obligatorii, în realitate ar conduce la o revoluție în sistemul de drept național, așa că pentru moment mizăm pe o fundamentare pur conceptuală a perspectivei precedentului judiciar în Republica Moldova, în speranță, că în viitorul apropiat precedentul judiciar va deveni un instrument util la înfăptuirea justiției.

Jurisprudența CEDO a pătruns adânc în sistemul juridic intern al Republicii Moldova. Instanțele judiciare naționale trebuie să țină cont de metodologia interpretativă a Curții Europene a Drepturilor Omului, în vederea realizării unei armonii legislative și jurisprudențiale prin alinierea la standardele minime cu privire la protecția drepturilor omului [15, p. 25].

Curtea Supremă de Justiție are posibilitate să reacționeze mai operativ decât legiuitorul la încălcările prevederilor CEDO și prin invocarea alin. (2) al art. 4 din Constituție „dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale”, aplică direct CEDO și implicit precedentul judiciar creat de Curtea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nr. 1950 din 04.11.1950. Publicat: 30.12.1998 în „Tratate Internaționale” nr. 1, art. nr. 342. Data intrării în vigoare: 01.02.1998. În: <http://lex.justice.md/md/285802/>

2. Crus P., A Modern Approach to Comparative Law, Boston, 1993.

3. Европейский Суд по правам человека: судебные решения, Москва, 2000, гл. XI-XII.

4. Марченко М. Н. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Москва, 2010.

5. Jurisprudența CEDO. Culegere de hotărâri CEDO. În: www.cedo.eu

6. Avornic Gheorghe. Tratat de teoria generală a statului și dreptului, Editura Cartier, vol. I, Chișinău, 2009.

7. Avornic Gheorghe. *Tratat de teoria generală a statului și dreptului*, Editura Cartier, vol. II, Chișinău, 2010.

8. Кучин М. В., *Прецедентное право Европейского Суда по правам человека: к вопросу о юридической природе*, Москва, 2002.

9. Regulamentul cu privire la limitarea unor tipuri de cheltuieli permise spre deducere din venitul brut, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 130 din 06.02.1998 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 26-27 din 26.03.1998.

10. 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, 24 iulie 1997.

11. Tulbure Adrian Ștefan, *Legea procesuală penală română și exigențele Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, Revista de drept penal, 1995, nr. 2.

12. Chirtoacă Leonid, *Apelul - cale de atac la Consiliul Europei*, Avocatul poporului, 1988, nr. 1.

13. Kostovski c. Olandei. Condamnare bazată într-o măsură determinantă pe declarațiile unor martori anonimi. În: <https://jurisprudencedo.com/KOSTOVSKI-c.-OLANDEI-Condannare-bazata-intr-o-masura-determinanta-pe-declaratiile-unor-martori-anonimi.html>

14. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. Publicat: 07.06.2003. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-110 art. nr. 447. Data intrării în vigoare: 12.06.2003. În: <http://lex.justice.md/md/326970/>

15. Casiadi Oleg, Crețu Andrian. *Practica judiciară și precedentul judiciar - izvor de drept în Republica Moldova*. *Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova*. Științe socioumane, ediția a X-a, Chișinău, 2010.

REFLECTIONS ON THE NORMATIVE CONTENT OF LEGALITY

Petru RAILEAN,*doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Studii Europene din Moldova***SUMMARY**

On the whole, the nature of legality implies a direct link with the law-making activity. Speaking of the normative content of lawfulness, we specify that it has now unprecedentedly expanded in the new democratic conditions, encompassing not only the law and its subordinate acts but and the international conventions and treaties to which the Republic of Moldova is a party, which are recognized as part of the domestic legal system, therefore binding on all state authorities and priority in relation to the law and the constitution of the state.

Keywords: *legality, people, respect for and enforcement of the law, democratic mechanism, governance.*

Din punct de vedere istoric, în studiile de specialitate se susține că în ipostaza sa de cerință de respectare și executare strictă a normelor juridice, legalitatea a apărut concomitent cu dreptul [12, p. 38], fiind o derivată a acestuia. În calitatea sa de fenomen evolutiv, legalitatea s-a dezvoltat împreună cu dreptul și societatea și, în forma în care o cunoaștem astăzi, ea s-a cristalizat în perioada formării democrației burgheze [21, p. 19-22], etapă în care dreptul a devenit măsura libertății indivizilor. Anume în această perioadă istorică legalitatea s-a format ca idee, ca principiu fundamental și ca regim de viață al societății democratice [5, p. 21].

În pofida faptului că legalitatea întotdeauna a însemnat respectarea și executarea normelor dreptului, trebuie să recunoaștem că conținutul acesteia este foarte diferit în condițiile despoțiilor orientale, democrației sclavagiste ateniene, absolutismului feudal, regimurilor totalitare sau democratice contemporane. Mai mult, după cum susține C. Ionescu [4, p. 275], practic, fiecare stat, care și-a întemeiat organizarea socială pe respectul legii, a conferit principiului legalității conotații distincte.

Privită în ansamblu, natura legalității presupune o legătură nemijlocită cu activitatea de legiferare. Cu toate acestea însă, potrivit opiniei prof. Gh. Costachi, legalitatea nu înseamnă doar existența legilor, totalitatea lor sau conducerea societății cu ajutorul legilor, chiar dacă există tangențe între aceste categorii. Evident, dacă nu există legi, atunci nu poate fi vorba nici de legalitate. Prin urmare, legile constituie fundamentul legalității. Guvernarea societății prin intermediul emiterii de legi, care conțin reguli generale de conduită, obligatorii pentru executare, constituie alfa și omega legalității, dar, în același timp, e de necontestat că legalitatea nu se reduce numai la aceste adevăruri, esența sa fiind cu mult mai profundă [1, p. 139].

Suntem de părerea că acest moment este destul de bine demonstrat de trecutul sovietic al statului nostru [8, p. 76]. Astfel, după cum atestă cercetătorii, sistemul totalitar a fost dominat de la început de mitul „legalității revoluționare”, apoi de cel al „legalității socialiste” (sovietice), care prin esență, exprima interesele elitei (clasei) ce deținea puterea și conducea statul și societatea (pentru detalii a se vedea R. F. Vagapov [10, p. 24-28]). În pofida acestui fapt, legalitatea era concepută ca executare strictă și fermă a legilor (și a actelor normative subordonate legilor) de către toate organele de stat, organizațiile obștești, funcționarii publici și cetățeni [17, p. 23]. Prin urmare, elementul primar al legalității era obligativitatea legii și, în special, executarea ei, „oarbă”

(strictă și fermă) de către absolut toți subiecții relațiilor sociale [1, p. 140]. Or, în timp ce se accentua obligativitatea executării normelor de drept, se neglija (excluea) total importanța conținutului lor. În opinia justă a prof. Gh. Costachi, anume acest aspect fundamentează diferența majoră a conținutului legalității din diferite perioade istorice, inclusiv contemporană [2, p. 205].

Evident, o asemenea accepțiune a legalității (considerată a fi una strict pozitivă [13, p. 84]) e caracteristică regimului totalitar, în cadrul căruia statul realiza un control total asupra societății și a cetățenilor. Respectiv, prăbușirea regimului totalitar și inițierea unei ample reformări și democratizări ale societății au determinat reconsiderarea conceptului legalității [6, p. 38] (și nu doar o substituie de termeni: „legalitatea socialistă” cu „legalitatea” [15, p. 19; 19, p. 19]).

În acest sens, I. A. Krasnov [14, p. 150] conturează câteva condiții care au justificat reconceptualizarea legalității. Astfel, în viziunea sa, noțiunea de „legalitate socialistă” reflectă un sistem de relații sociale bazat pe regula subordonării ierarhice stricte. Interpretarea „legalității” doar ca o cerință de respectare strictă a normelor de drept de către toți subiecții presupune refuzul de a înțelege esența acestei categorii, care este una complexă ce reflectă caracterul juridic complicat al organizării vieții social-politice a societății. Este important că o asemenea percepție a legalității o reduce nejustificat la ideea de *obligativitate*, care este prin esență o trăsătură obiectivă a dreptului, iar într-un sens mai larg presupune o *disciplină statală* (respectiv, fiind de necontestat că este obligatoriu atât ordinul superiorului, precum și hotărârea instanței judecătorești). De aici deducem că legalitatea nu este doar o cerință de respectare a normelor de drept, dar și o cerință de realizare corespunzătoare a drepturilor și libertăților cetățenilor. Ca rezultat, noțiunea de legalitate trebuie să se răsfrângă nu numai asupra comportamentului celor care execută legea, dar și asupra sferei de creare a dreptului [8, p. 78] (activitatea legislativă și normativă) [18, p. 27].

În același timp, sunt destul de sugestive în acest sens și reflecțiile lui D. A. Ponomariov, potrivit căruia: dacă înțelegem legalitatea ca o respectare strictă și riguroasă a actelor normativ-juridice în vigoare, atunci trebuie să recunoaștem legalitatea ca un mijloc prin care se asigură realizarea legilor statului, care, astfel, este nelimitat în activitatea sa legislativă și normativă. Respectiv, în condițiile în care voința poporului, ca singurul titular al puterii, nu se răsfrânge asupra activității legislative a statului, atunci în ce constă totuși esența unui stat de drept? Pe de altă parte, dacă e să acceptăm că activitatea statului trebuie să fie limitată de voința poporului, atunci principiul „supremației voinței poporului ca titular al puterii” este sau nu parte a legalității? Dacă da, atunci legalitatea excede cu mult limitele sferei de realizare a dreptului, cuprinzând și sfera de creare a acestuia [21, p. 6].

Din câte se poate observa, cercetătorul destul de corect accentuează momentul-cheie al legalității care trebuie să suporte impactul transformărilor democratice. La moment însă, e necesar să subliniem că reconceptualizarea legalității nu presupune în niciun caz negarea unui asemenea element ca obligativitatea respectării legii, deoarece în lipsa acesteia devine imposibilă ordinea de drept, iar însăși noțiunea de legalitate își pierde sensul [3, p. 72].

Un alt aspect important asupra căruia s-a atras atenția în noile condiții post-totalitare, în primul rând, a fost distincția dintre drept și lege [11, p. 516] și, respectiv, accentuarea caracterului de drept al legii (calitatea legislației, conținutul legii [7, p. 19]). Cu toate că asupra unor asemenea momente au fost expuse unele idei și în literatura juridică sovietică (de ex., M. S. Strogovici [23, p. 23], I. Pavlov [20, p. 16-18]), totuși, ele nu au fost dezvoltate teoretic în măsura necesară și, cu atât mai mult, aplicate practic (cauza fiind evidentă - e. n.).

Așadar, *fundamentul legalității socialiste* era constituit din interesele statului (mai bine zis ale celor care dețineau puterea), care se aflau deasupra cetățenilor și a societății. În prezent, recunoașterea constituțională a priorității drepturilor și libertăților omului, a intereselor societății civile a schimbat nu doar prioritățile ca principii, dar și scopurile, sarcinile legalității, mecanismul realizării acesteia. În condițiile contemporane, problema legalității sub aspect calitativ capătă

un nou conținut. Ea a devenit un element care predetermină esența mecanismului juridico-statal democratic [19, p. 5-6].

Concomitent cu conștientizarea acestor momente, în studiile de specialitate s-a atras atenția la două aspecte importante: conținutul normativ al legalității și subiecții asupra cărora se extinde aceasta.

Referitor la conținutul legalității, majoritatea cercetătorilor susțin că aceasta presupune necesitatea respectării tuturor normelor de drept (în caz contrar, s-ar atenua regimul legalității din stat [16, p. 220]), iar unii precizează că este vorba doar de executarea normelor cuprinse în legi (altfel, în timp ce, pe de o parte, se accentuează supremația legii, pe de altă parte, se reduce semnificația acesteia în sistemul actelor normative ale statului) [11, p. 525].

Desigur, sunt și cercetători mai puțin categorici. Bunăoară, S. S. Alekseev care, definind legalitatea ca cerință de a respecta și executa strict și riguros toate normele juridice, concomitent accentuează prioritatea celor care se conțin în legi (de unde, potrivit domniei sale, derivă termenul de legalitate) [9, p. 38].

O soluție de compromis pentru această situație, identificată în literatura juridică, constă în conturarea a două accepțiuni ale legalității - *extensivă* și *restrictivă*. Sensul restrictiv semnifică cerința de a respecta legile statului, cel extensiv - nu numai legile, dar și toate actele inferioare legii.

În ceea ce ne privește, susținem ideea potrivit căreia esența legalității presupune respectarea și executarea legii [22, p. 112; 1, p. 173; 3, p. 102]. Pe cale de consecință, de aici derivă și necesitatea de a respecta și executa actele normative inferioare, emise în baza legii, în corespundere și spre executarea acesteia. Deci este un proces unic, în care nu e binevenită diferențierea între legi și ordine, instrucțiuni, regulamente etc., deoarece acestea sunt elaborate pentru a facilita executarea concretă a legii. Mai mult, actele normative subordonate legilor (în cea mai mare parte fiind acte administrative) beneficiază de prezumția legalității, moment ce reliefează valoarea normei de drept, indiferent de forma juridică pe care o îmbracă.

În concluzie, vorbind de conținutul normativ al legalității, precizăm că acesta în prezent, în noile condiții democratice, s-a extins fără precedent, înglobând în sine nu doar legea și actele subordonate acesteia, ci și convențiile și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, acestea fiind recunoscute ca parte a sistemului juridic (de drept) intern, deci, obligatorii pentru toate autoritățile statului și prioritare în raport cu legea și Constituția statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, 2009.
2. Costachi Gh. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Monografie. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, 2011.
3. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, 2010.
4. Ionescu C. Studii de drept constituțional. București: Lumina Lex, 2001.
5. Railean P. Conținutul și valoarea legalității într-un stat de drept. În: „Legea și Viața”, 2010, nr. 9.
6. Railean P. Esența și importanța activității jurisdicționale în asigurarea legalității în statul de drept. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2014.
7. Railean P. Legalitatea ca element principal al edificării statului de drept. În: „Legea și Viața”, 2012, nr. 8.
8. Railean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept. Chișinău: S. n., 2015.

9. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва: «Статут», 1999.
10. Вагапов Р. Ф. Теоретическая разработка и практическая реализация законности в России. Советский и постсоветский периоды. В: Вектор науки ТГУ, 2011, №1(4).
11. Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. В: Общая теория права: Курс лекций. Под общей ред. проф. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993.
12. Вопленко Н. Н. Понятие и основные черты законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция, 2006, № 8.
13. Игнатович Г. Ф. Сущность конституционного принципа законности: правозаконность или конституционность. В: Вестник Поволжской Академии государственной службы, 2010, № 4 (25).
14. Краснов И. А. Понятие законности в современном обществе. В: Юридический аналитический журнал, 2005, № 3-4 (15-16).
15. Куртиян О. В. Особенности реализации принципа законности в деятельности Конституционного Суда РФ. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2006, № 2 (75).
16. Лазарев В. В. Общая теория права и государства. Москва: Юристь, 1996.
17. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. Москва: Юридическая литература, 1973.
18. Малейн Н. С. О законности в условиях переходного периода. В: Теория права: новые идеи (выпуск четвертый). Москва, 1995.
19. Мамий М. Р. Теория и практика обеспечения режима законности в современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар, 2007.
20. Павлов И. К вопросу о теории общенародной социалистической законности. В: „Социалистическая законность”, 1962, № 6.
21. Пономарев Д. А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Уфа, 2002.
22. Строгович М. С. Проблемы общей теории права. Избранные труды. Т. 1., Москва, 1990.
23. Строгович М. С. Теоретические вопросы советской законности. В: „Советское государство и право”, 1956, № 4.

ADMISIBILITATEA PROBELOR ILEGAL OBȚINUTE: ASPECTE ISTORICE ȘI DOCTRINARE

L'ADMISSIBILITÉ DES PREUVES ILLÉGALLES OBTENUS: ASPECTS HISTORIQUES ET DOCTRINAIRES

Emilia PAVLOVSKI,

magistru în drept,

consultant în Direcția agent guvernamental, Ministerul Justiției

Sergiu CERNOMOREȚ,

doctor în drept, conferențiar universitar interimar,

Institutul de Relații Internaționale din Moldova

RÉSUMÉ

La preuve détient une importance fondamentale dans la procédure pénale, car sur la preuve se fonde la conviction du juge concernant la culpabilité ou l'innocence de personne la accusée d'avoir commis des infractions. Toutefois, la recherche de la vérité n'autorise pas l'emploi de n'importe quels moyens en ce sens. La recherche de la vérité et le droit à la preuve comprend des limites dictées par la nécessité de protéger les droits fondamentaux et de priver d'effet des éléments probatoires obtenus et/ou produits en violation de certains droits.

Mots-clés: *admissibilité, preuve, procès pénal.*

Principiile care guvernează admisibilitatea probelor ilegal obținute se bazează pe două obiective concurente: interesul cetățenilor de a fi protejați de ingerințele ilegale în libertatea lor de către autoritățile statului, pe de o parte, și, pe de altă parte, interesul statului de a asigura că aceste probe nu vor fi excluse de către instanța de judecată pentru motive pur formale ori tehnice.

Atât în practica judiciară, cât și în literatura de specialitate s-a pus problema care este sancțiunea ce urmează a fi aplicată pentru încălcarea prevederilor legale în activitatea de administrare a probelor, în situația în care un element de fapt a fost prezentat printr-un mijloc neprevăzut de lege sau o probă a fost administrată printr-un mijloc de probă prevăzut de lege, dar cu încălcarea dispozițiilor legale.

La nivel internațional, au existat 3 abordări cu privire la chestiunea admisibilității probelor ilegal dobândite. [11]

Prima abordare presupunea că *dacă proba este relevantă, ea nu poate fi exclusă pe temeiul că a fost obținută prin căi ilegale*. Această abordare a fost aplicată pe larg de autoritatea judiciară în Anglia, îndeosebi în secolul al XVIII-lea - începutul secolului al XIX-lea. În materie penală se aplica principiul admiterii oricărei probe, indiferent de modalitatea în care au fost acestea dobândite. Prin urmare, din punct de vedere istoric, poziția adoptată de Anglia cu privire la problema excluderii probelor, a fost contrară poziției adoptate în SUA, iar tribunalele din Anglia au fost reticente în a exclude probele ilegale și au considerat admisibile probele indiferent de sursa lor, atâta timp cât erau relevante și credibile. [12] În susținerea acestei idei, se invoca că ar fi un obstacol periculos pentru administrarea justiției aplicarea principiului, potrivit căruia o probă nu ar putea fi folosită împotriva unei persoane învinuite de comiterea unei infracțiuni pe motiv

că ar fi fost obținută prin mijloace ilegale. La determinarea admisibilității probei se acorda importanță relevanței acestei probe într-o cauză anume, iar dacă se constata că această probă este una relevantă, ea urma a fi declarată admisibilă, indiferent de modul în care aceasta a fost obținută.

Practica ulterioară a fost în același sens, pe tot parcursul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, instanțele considerând modalitatea de obținere a probelor ca fiind irelevantă. Cu toate acestea, în secolul al XX-lea practica a început să se schimbe în sensul de a exclude unele probe în cazul în care acestea ar conduce la comiterea unei nedreptăți în ceea ce-l privește pe acuzat [12], iar după adoptarea Actului privind poliția și probele penale din 1984, abordarea inițială a evoluat, astfel încât acest principiu stabilea că instanța poate să refuze o probă atunci când, în virtutea tuturor circumstanțelor cauzei, inclusiv celor prin care proba a fost obținută, consideră că admiterea acesteia ar afecta echitatea procesului. Acest Act reglementează declarațiile care conțin mărturisiri ale persoanei acuzate, precum și posibilitatea de excludere a acestora în situația în care libertatea de voință a persoanei acuzate a fost afectată. Pentru ca declarația să fie exclusă, încălcarea trebuie să constea în utilizarea de mijloace opresive sau să fie de natură să genereze convingerea că declarația nu este conformă cu realitatea, organelor de anchetă revenindu-le sarcina să probeze că nu s-au utilizat mijloacele anterior menționate sau declarația nu a fost obținută în circumstanțe care să-i afecteze credibilitatea. [12]

Primul principiu a fost aplicat și de jurisdicțiile canadiene în perioada de până la adoptarea Cartei Drepturilor și Libertăților din 1982. Inspirat din dreptul englez, unicul criteriu de admisibilitate a unei probe a fost considerat mult timp ca fiind relevanța acesteia, ea putând fi exclusă doar dacă nu era relevantă fondului cauzei. Ulterior, după adoptarea Cartei din 1982, s-a schimbat substanțial poziția referitoare la admisibilitatea probelor ilicite, fiind operate modificări în legislație, care stabileau că proba urmează să fie exclusă dacă două condiții sunt întrunite: elementul de probă este obținut în condiții care aduc atingere unui drept sau unei libertăți fundamentale și utilizarea acestei probe este susceptibilă de a discredita administrarea justiției. Buna și rea-credința celui care a încălcat dreptul sau libertatea fundamentală era un alt element luat în considerație, iar judecătorul urma să examineze și dacă respingerea probei putea desconsidera și mai mult justiția decât admiterea sa, atunci când respingerea unei probe ar conduce la o nedreptate, iar violarea dreptului a fost una anodină.

A doua abordare cu referire la admisibilitatea probelor este că *dacă o probă a fost obținută ilegal, ea nu este niciodată admisibilă*. Foarte mult timp în Statele Unite ale Americii a fost aplicat principiul legalității probelor în materie criminală. Tot în SUA a apărut și așa-numita *regulă a excluderii* probelor dobândite ilicit. Potrivit acestei reguli, probele obținute cu violarea drepturilor constituționale nu sunt admisibile în materie penală și nu pot fi folosite în procesul penal pentru stabilirea vinovăției unui acuzat. Această poziție privind admisibilitatea probelor ilegale se afla într-o antiteză față de abordarea engleză inițială în acest sens.

În SUA, regula excluderii probelor ilegale era prevăzută la al Patrulea Amendament la Constituție, care proteja cetățenii contra perchezițiilor și ridicărilor nemotivate. Această excludere impune și interdicția de a utiliza informațiile ce au devenit cunoscute în urma unui element de probă obținut ilicit de agenții statului (teoria fructului pomului otrăvit). Prin urmare, proba derivată („fructul pomului otrăvit”) este exceptată de a fi folosită în procedurile penale din considerentul că, atâta timp cât proba primară a fost obținută ilegal, toate celelalte probe care au parvenit în urma acesteia la fel nu pot fi utilizate în proces pentru că ar fi la fel „otrăvite”, având o legătură directă cu proba primară care a fost dobândită contrar prevederilor legale.

Practica și literatura de specialitate au conchis că regula excluderii operează în trei direcții, și anume: [5]

- ea reprezintă consecința interpretării normelor constituționale prevăzute de cel de-al Patrulea Amendament, potrivit căruia dreptul individual urmează a fi protejat de perchezițiile și ridicările abuzive și regula excluderii este obligatorie pentru jurisdicțiile naționale;

- ea urmărește protejarea integrității organelor judiciare prin excluderea probelor obținute prin metode „murdare”. Se considera că admiterea anumitor probe în procedurile penale despre care se știe că sunt defectuoase ar echivala cu dreptul autorităților statului de a omite prevederile legii fundamentale și de a acționa ilegal. Totodată, raționamentele legate de integritatea sistemului judiciar au la bază faptul că instanțele de judecată nu ar trebui să tolereze ilegalitățile, or în caz contrar, aceasta ar fi de natură să afecteze percepția publică legată de actul de justiție și încrederea oamenilor în sistemul judiciar. Prin urmare, procesele vor fi „viciate” prin admiterea unor probe ilegale, iar rolul instanțelor este acela de a asigura respectarea legii și nu acela de a admite încălcarea acesteia prin tolerarea unor activități de anchetă ilegală care să ducă la obținerea unor condamnări [12];

- ea urmărește scopul de a descuraja și de a revizui comportamentul autorităților statului care au acționat contrar legii. Se urmărește, așadar, descurajarea de către autoritățile statului a încălcării legilor pe care ei sunt obligați, de fapt, să le apere.

Există totuși excepții de la regula excluderii probelor dobândite ilegal, iar jurisprudența a acceptat o serie de cazuri când probe ilegale dobândite au fost acceptate:

- bună-credință la obținerea probelor. În jurisprudență au fost identificate 5 situații în care se consideră că este aplicabilă excepția bunei-credințe: când eroarea a fost comisă de judecător sau alt magistrat și nu de poliție, când eroarea a fost comisă de un alt angajat al instanței, când poliția a crezut în mod eronat, dar acționând cinstit și rezonabil când au solicitat emiterea unui mandat de percheziție, că informațiile pe care le-au furnizat magistratului au fost conforme cu realitatea, când poliția a crezut în mod rezonabil că persoana care le-a permis accesul într-un spațiu avea autoritatea să o facă, când acțiunea poliției s-a bazat pe o prevedere legală care ulterior a fost declarată neconstituțională. [12] În litigii care opun doi particulari, admisibilitatea probei este subordonată condiției pertinentei la fondul litigiului, iar modalitatea obținerii nu influențează admisibilitatea;

- când se consideră că proba ar fi fost inevitabil descoperită prin mijloace legale. Această doctrină opera atunci când proba obținută ca rezultat al unei acțiuni neconstituționale ar fi fost descoperită într-un mod legal, dacă violarea drepturilor nu s-ar fi produs. [8] Această doctrină se aplica atunci când se considera că proba ar fi fost descoperită, și nu când ea ar fi putut fi descoperită (urmează a se lua în vedere criteriul certitudinii, siguranței în acest sens, și nu doar a unei simple posibilități). Deși a suportat numeroase critici, această abordare a fost aplicată pe larg în jurisprudența americană; [8]

- doctrina atenuării - atunci când între acțiunile ilegale și proba obținută nu există decât o legătură mică. În procedurile penale, regula de atenuare prevede că, în pofida ilegalității în obținerea probelor, astfel de dovezi pot fi admisibile dacă legătura dintre probă și metoda ilegală este suficient de nesemnificativă. [13] Potrivit acestei doctrine, urmează a se analiza și a se acorda o importanță deosebită intenției ofițerului de poliție și naturii comportamentului său ilegal. Există două motive de ce faptul că un ofițer a comis intenționat o ilegalitate și în mod flagrant ar avea o relevanță pentru analiza faptului dacă doctrina atenuării trebuie sau nu să fie aplicată într-o anumită cauză. În primul rând, cu cât mai flagrant și intenționat este comportamentul poliției, cu atât este mai puțin probabil că impactul acestei comportări asupra persoanei să fie unul anodin. Al doilea motiv pentru care se acordă importanță flagranței și intenției comportamentului ilicit al poliției în cazuri de atenuare este că conduita are un impact direct și semnificativ asupra scopului disuasiv al regulii excluderii. [7]

O altă excepție de la regula excluderii este situația când dovezile ar fi putut fi obținute de la alte surse independente. Doctrina sursei independente este o situație de inaplicabilitate a regulii excluderii, deoarece nu există o legătură de cauzalitate între ilegalitate și proba descoperită. Altfel spus, o sursă independentă este una care nu are vreo legătură cu încălcarea constituțională comisă. De exemplu, dacă poliția va localiza arma cu care a fost comisă infracția-

unea după ce a luat ilegal declarații din partea acuzatului, această probă va fi exclusă. Cu toate acestea, dacă un complice necunoscut ulterior se prezintă benevol și oferă declarații prin care identifică exact localizarea armei comiterii infracțiunii, această sursă independentă va permite admiterea armei ca probă. Riscul acestei doctrine a sursei independente este acela că odată ce poliția obține în mod ilegal dovezi, poate fi dificil de a discerne dacă o sursă independentă ar fi apărut cu adevărat în mod independent, întrucât s-ar putea ca probele noi apărute să fie generate de informațiile obținute ca urmare a accesului la probele inițiale viciate și că nu ar fi apărut în mod independent. [8]

Cea de-a treia abordare este cea potrivit căreia, *dacă proba este dobândită prin acțiune ilegală, admisibilitatea ei urmează a fi decisă de judecător la discreția sa*. Acest sistem reprezintă ca un compromis la cele două postulate descrise anterior.

În dreptul olandez, excluderea probelor dobândite ilicit nu este un principiu care să reglementeze procedura nici civilă, și nici penală. Judecătorul dispune de o putere largă de apreciere, nefiind constrâns în a purcede la excluderea probei, el având această posibilitate, însă nu obligație. Prin aceasta, acest sistem se aseamănă cu sistemul englez. Potrivit Codului de procedură penală, dacă în timpul deliberării instanța de judecată constată încălcări iremediabile ale legii procedurale în faza investigațiilor preliminare, instanța poate dispune:

a) reducerea pedepsei de o manieră direct proporțională cu încălcarea procedurală, în măsura în care vătămarea sau prejudiciul produs pot fi compensate astfel;

b) neutilizarea probelor obținute cu încălcarea dispozițiilor procedurale;

c) respingerea acuzației, dacă erorile sau omisiunile procedurale afectează dreptul la un proces echitabil. [4] Astfel, în materie penală, sistemul olandez se deosebea prin aceea că atunci când probele au fost dobândite ilegal, alternativ sancțiunii excluderii acestora, judecătorul putea aplica alte sancțiuni, cum ar fi reducerea pedepsei sau respingerea acțiunii publice. [1]

În legislația Germaniei, regula excluderii poate fi divizată în două categorii, cele obligatorii și discreționare. Regula excluderii a preluat elemente din modelul american, și anume doctrina „fructul pomului otrăvit” și doctrina atenuării. În legislația germană, instituția excluderii probelor nu este prevăzută la nivel constituțional și nu operează cu noțiunea de nulitate, regula excluderii prevăzută de lege fiind una limitată. Codul de procedură penală al Germaniei prevede anumite situații care implică regula excluderii, cum ar fi atunci când organul judiciar a obținut o probă cu omisiunea de a informa bănuitul despre drepturile sale, cum ar fi dreptul la tăcere sau dreptul de a consulta un avocat, sau alte cazuri de violare flagrantă a drepturilor. [10]

Legea procesuală penală franceză nu conține reglementări cu privire la excluderea probelor ilegale, ci recurge la sistemul nulităților, care se aplică și în materia probelor, prevederile relevante în acest sens fiind cuprinse în articolele 170-174 din Codul de procedură penală al Franței și reprezintă echivalentul regulii excluderii. Potrivit articolului 171, sancțiunea nulității survine atunci când condiția procedurală încălcată a afectat interesul părții la care se referă.

La rândul lor, nulitățile pot fi de ordine publică (*nullités d'ordre public*) și de interes privat (*nullités d'intérêt privé*). Nulitățile de ordine publică se referă la încălcări ale regulilor ce țin de organizarea și compoziția jurisdicțiilor, a regulilor de competență a jurisdicțiilor, publicitatea ședințelor de judecată etc. Nulitățile de interes privat aduc atingere interesului celui care o invocă, acestea pot fi: notificarea tardivă a drepturilor persoanei reținute, tardivitatea sau neinformarea procurorului despre reținerea persoanei, nerespectarea dreptului de a avea o întrevedere cu avocatul etc. [9]

În legislația Sloveniei, în conformitate cu articolul 18, alin. (2) din Codul de procedură penală, instanța nu-și poate baza hotărârea pe probe obținute cu încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale prevăzute de Convenție, nici pe probe obținute cu violarea prevederilor procesual-penale și care, în conformitate cu Codul, nu pot sta la baza unei hotărâri judecătorești, precum și probele obținute în baza unor probe inadmisibile. [2]

În Codul de procedură penală italian, articolul 190 stabilește că instanța decide de a admite ori nu o probă la cererea uneia din părți și exclude orice probă care nu este permisă de lege sau vădit superfluă ori irelevantă. Articolul 191 prevede că nu pot fi utilizate probele obținute prin încălcarea interdicțiilor stabilite de lege. Totodată, excluderea probelor poate fi declarată ex officio de către instanță la orice fază a procesului. [3]

În Macedonia, articolul 347 din Codul de procedură penală prevede că admisibilitatea probelor se soluționează de către judecătorul de cameră preliminară. Astfel, judecătorul de cameră preliminară poate respinge orice probă înaintată de către părți dacă:

1) este obținută printr-o metodă interzisă de lege sau se referă la fapte care, potrivit legii, nu pot fi dovedite;

2) nu este clară sau urmărește scopul tergiversării procedurii;

3) nu există nicio legătură între proba înaintată și faptele care trebuie stabilite. Decizia de respingere a probei trebuie motivată. La propunerea părților, camera de judecată poate casa sau modifica această decizie în etapele ulterioare ale procedurii. [4]

Grecia este unul dintre statele care aplică cel mai drastic principiul excluderii automate a probelor ilegale, spre deosebire de alte sisteme, care acordă o marjă de apreciere puterii judiciare. Grecia a dezvoltat două doctrine separate pentru excluderea probelor obținute necorespunzător în procesele judiciare. Prima se regăsește în Codul de procedură penală, pe când a doua - în textul Constituției. Codul de procedură penală impune ca dovezile obținute prin săvârșirea infracțiunilor să nu fie luate în considerare, iar Constituția interzice utilizarea probelor obținute cu încălcarea dreptului la viață privată. [6] Criteriile care se iau în considerație în acest caz sunt natura dreptului încălcat, gravitatea comportamentului autorității responsabile de încălcarea comisă, proporționalitatea între gravitatea încălcării, care se manifestă prin comportamentul autorității și atingerea unui drept individual, și interesul de a obține o decizie asupra fondului cauzei. În această apreciere, se ține cont de importanța pe care această probă o are pentru a justifica o condamnare și, prin urmare, forța ei probantă atunci când faptele imputate sunt grave.

În acest context, nu există o practică uniformă la nivel internațional privind reglementarea procedurii admisibilității probelor în procesul penal, fiecare stat având o marjă de apreciere în stabilirea normelor juridice care urmează a fi respectate în acest sens și care determină admisibilitatea ori, după caz, inadmisibilitatea probelor.

Reglementările naționale ale statelor au evoluat de-a lungul timpului, astfel încât unele state au trecut de la o excludere automată a probelor spre o excludere discreționară, altele de la o excludere care era decisă de judecător, spre o excludere automată, iar în acest mod s-a dezvoltat un sistem mixt, care îmbină atât reguli obligatorii de inadmisibilitate a probelor, cât și discreționare.

În prezent, majoritatea statelor prevăd reguli de excludere a probelor atât obligatorii, cum ar fi situația când probele au fost obținute prin tortură sau prin încălcarea dreptului la tăcere, cât și discreționare, atunci când admisibilitatea probelor este lăsată la aprecierea judecătorului, în funcție de gravitatea încălcării.

BIBLIOGRAFIE

1. Beernaert, Marie-Aude. *Antigone: les prémices de l'arrêt du 14 octobre 2003*. În: *L'évolution de la jurisprudence Antigone sous le triple axe pénal, social et fiscal*, 2016. În: <http://hdl.handle.net/2078.1/174657>

2. Codul de Procedură penală al Sloveniei, traducere în limba engleză. În: <https://www.policija.si/eng/images/stories/Legislation/pdf/CriminalProcedureAct2007.pdf>

3. Codul de Procedură penală al Italiei, traducere în limba engleză. În: <http://www.legal-tools.org/doc/aee4e8/pdf/>
4. Decizia Curții Constituționale de inadmisibilitate a sesizării nr. 90g/2018 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 90 și 95 din Codul de procedură penală nr. 78 din 9 iulie 2018.
5. Gălățeanu Oana Elena, Comparative law perspectives on the exclusion of evidence obtained illegally in the criminal proceedings, Public Administration & Regional studies, 10th Year, No. 1 (19) - 2017 Galati University Press, ISSN 2065 -1759. În: [http://www.pars.fsjsp.ugal.ro/pdf/1-2017/1pe2017%20\(4\).pdf](http://www.pars.fsjsp.ugal.ro/pdf/1-2017/1pe2017%20(4).pdf)
6. Giannouloupoulos, Dimitrios, The Exclusion of Improperly Obtained Evidence in Greece: Putting Constitutional Rights First (2007). International Journal of Evidence and Proof, Vol. 11, No. 3, pp. 181-212, 2007. În: <https://ssrn.com/abstract=1835010>
7. Grossman Steven P., The Doctrine of Inevitable Discovery: A Plea for Reasonable Limitations, University of Baltimore Law, 1988. În: https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1276&context=all_fac
8. Leckie Steven, Exclusionary rules in Canada and the United States. În: <https://ojs.library.dal.ca/djls/article/viewFile/5567/5012>
9. Loyseau de Grandmaison Florent, Notes sur les nullités en matière pénale, 2018. În: <http://www.uja.fr/wp-content/uploads/2018/02/Nullit%C3%A9s-de-proc%C3%A9dure.pdf>
10. Mareș Mihai, The exclusion of evidence in criminal proceedings - a comparative approach. În: http://cks.univnt.ro/uploads/cks_2017_articles/index.php?dir=01_criminal_law%2F&download=CKS_2017_criminal_law_015.pdf
11. Peiris G. L., The admissibility of evidence obtained illegally: a comparative analysis, Ottawa law review. În: https://commonlaw.uottawa.ca/ottawa-law-review/sites/commonlaw.uottawa.ca/ottawa-law-review/files/18_13ottawalrev3091981.pdf
12. În: <https://www.juridice.ro/316433/scurta-introducere-in-problema-excluderii-probelor.html>
13. În: <https://definitions.uslegal.com/a/attenuation-doctrine/>

ASIGURAREA LEGALITĂȚII ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CA DEZIDERAT AL PROTECȚIEI DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI

INSURANCE OF LEGALITY IN THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AS DEBATED OF THE PROTECTION OF HUMAN FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS

Adrian CRASNOBAEV,
doctor în drept

SUMMARY

The public administration is just a simple law enforcement tool, and the law is intended for people, namely it regulates the social relations, but the relations that occur between people cannot be set in fixed patterns because they can vary. Consequently, it is necessary for a body to come in direct contact with this reality and to appreciate the way in which a rule must be applied, to determine concretely the legislator's intention like that one rule should or not should be applied to a situation, which actually arises in reality. In this way the public administration justifies its role as a mediator between the political decision-maker and the citizens, and thus ensures coherence between what the law foresees and what is in practice.

Keywords: *Protection of human rights, legality, rule of law, individual freedom, public administration.*

O funcție esențială a statului o constituie protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, statul creând în acest scop un sistem complex ce include atât măsuri de supraveghere și control asupra comportamentului legal al subiecților de drept pentru a depista cazurile de încălcare a dreptului, precum și abilitază diferite autorități de stat și instituții cu atribuții de garantare și apărare a drepturilor și libertăților fundamentale.

Regimul modern al legalității admite că statul este condus de lege, că totul se face conform legii, că nimeni nu se suprapune legilor, legea singură comandă, ea este considerată ca fiind expresia voinței generale.

Garantul principal al acestei stabilități este administrația publică – ca reprezentant al colectivității la nivel central și local - creația ideilor umanistice ajustate la regulile juridice speciale, menite să asigure respectarea valorii supreme în mod regulat și continuu. Activitatea normală a administrației publice exclude, de fapt, situația conflictuală în sfera multiplelor relații sociale, conținutul cărora o fac drepturile bilaterale ale părților implicate în aceste procese neomogene, atât de necesare societății.

Profesorul Ioan Santai definește legalitatea ca „respectare întocmai a Constituției, legilor, celorlalte acte normative și a actelor juridice concrete date în baza lor, respectare a drepturilor și libertăților cetățenești de către organele statului, de organisme sociale în general, precum și de către cetățeni” [7, p. 157].

Legalitatea este, pe de o parte, o cerință care decurge din lege, iar pe de alta, o stare care rezultă din respectarea ei. Din acest motiv, se poate vorbi de promovarea, asigurarea ori încălcarea legalității, deoarece legalitatea înseamnă tocmai respectarea legii, în genere a oricărui act normativ (inclusiv decrete, hotărâri, instrucțiuni ș. a.) sau individual (contracte, hotărâri judecătorești etc.).

De noțiunea legalității este strâns legată noțiunea de ordine de drept (ordine juridică), ca parte a ordinii sociale. Cuvântul ordine, atunci când vorbim de lucruri, obiecte, reprezintă o anumită așezare sau succesiune a acestora, conform unui plan, unor reguli.

Dacă ordinea se referă la comportarea și activitatea umană, obiectul său îl formează relațiile sociale. În situația în care conduita oamenilor corespunde întocmai regulilor ce reglementează relațiile lor, rezultă ordinea dorită (ordinea obiceiurilor, moralei sau dreptului).

Prin urmare, orice ordine privind relațiile sociale, viața socială este condiționată de următorii factori de bază: norme sociale, relații sociale reglementate prin aceste norme, conformitatea comportării oamenilor ce intră în aceste relații cu prevederile normelor.

În viziunea prof. Ion Craiovan, „ordinea de drept înseamnă o rânduială, o așezare a relațiilor sociale în baza normelor juridice, a dreptului. Într-un stat de drept aceste norme juridice, obiect al legalității, trebuie să reprezinte emanația democratică a voinței poporului prin intermediul organelor legislative democratic constituite. Legalitatea, principiul supremației legii, ca formă a legalității, implică respectarea Constituției, a legilor, dar și a actelor normative subordonate legii, precum și a actelor concrete de aplicare. Toate acestea nu reprezintă un scop în sine, ci urmăresc, în ultimă instanță, asigurarea drepturilor și libertăților cetățenești în societate” [3, p. 119].

Legalitatea constituie un atribut indispensabil existenței și dezvoltării unei societăți democratice. Ea este necesară pentru asigurarea libertății și realizarea drepturilor cetățenilor, pentru exercitarea democrației, pentru formarea și funcționarea societății civile, pentru organizarea fundamentată științific și funcționarea rațională a aparatului de stat.

Prin urmare, legalitatea într-un stat de drept reprezintă respectarea drepturilor omului – instituție juridică centrală, în jurul căreia gravitează toate celelalte instituții juridice. În procesul normării juridice nu se pune problema de a reglementa toate relațiile sociale, ci doar pe acelea care necesită o anumită intervenție din partea legiuitorului pentru a fi asigurată ordinea socială.

În statul de drept principiul libertății individuale permite cetățeanului să-și exercite capacitățile sale creatoare, să-și pună în valoare aptitudinile. Legiuitorul nu prescrie ceea ce individul poate să facă, dar ceea ce este interzis să facă, având în vedere că libertatea unui individ trebuie să permită și libertatea celorlalți indivizi în societate.

Totodată, legalitatea se manifestă într-un comportament concret al subiecților respectivi, adică devine o metodă a activității lor, iar în rezultat apare regimul vieții sociale ce se exprimă prin faptul că majoritatea participanților la relațiile sociale respectă și execută prevederile legale.

Chiar cea mai perfectă lege este viabilă numai atunci când ea se execută, când influențează asupra relațiilor sociale, asupra conștiinței și comportamentului oamenilor. Anume aceasta și reprezintă latura dreptului, care este legată de viața legii, de aplicabilitatea ei, exprimată prin noțiunea de „legalitate”.

Legalitatea este obligatorie pentru toate elementele mecanismului de stat (organelor și organizațiilor de stat, funcționarilor publici), a societății civile (organizațiilor obștești, religioase, instituțiilor de informare în masă independente, asociațiilor neformale etc.) și pentru toți cetățenii.

De asemenea, legalitatea poate fi privită ca un principiu al activității statului, a cărui esență rezidă în obligația organelor statului, a persoanelor fizice și juridice să acționeze în corespundență cu cerințele legii. Conținutul material al legalității constă în totalitatea regulilor, obligațiilor, permisiunilor și interdicțiilor, reglementate de către stat. Ele instituie o asemenea situație în care viața socială, toate tipurile de activitate statală sunt supuse acțiunii stricte a dreptului. Cu ajutorul legalității, se obține o activitate coerentă, organizată și ordonată, adică disciplina la nivelul activității statului.

Dacă e să privim principiul legalității din punctul de vedere al aplicării sale, atunci aceasta

presupune că orice hotărâre a organelor statale și nestatale, a persoanelor împuternicite de a le emite, trebuie să corespundă unor anumite criterii:

- să nu contravină legislației în vigoare;
- să fie adoptată în limitele competențelor organului sau ale persoanei cu funcții de răspundere care o emite;
- să fie emis în termenul stabilit de actele normative și cu respectarea procedurii necesare;
- să contribuie la crearea, consolidarea și dezvoltarea unor relații sociale utile pentru societate.

Din cele enunțate se poate conchide că legalitatea în statul de drept nu constituie un scop în sine, menirea sa rezidă în respectarea legilor în numele triumfului libertății și a dreptății, deoarece conținutul legalității presupune o totalitate de cerințe referitoare, în principal, la adoptarea, conținutul și executarea legilor. De aici derivă faptul că legalitatea este proprie și activității aparatului de stat, iar respectarea ei în această sferă determină caracterul democratic și esența de drept a statului.

Referitor la principiul legalității, precizăm că acesta reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale oricărui sistem modern de drept administrativ, care stă la baza organizării și funcționării sistemelor naționale de administrație publică, specifice statelor democratice și de drept din a căror familie face parte și Republica Moldova.

Potrivit opiniei prof. Corneliu Manda, „principiul legalității este o constantă a sistemului modern al dreptului administrativ și reprezintă la ora actuală principiul fundamental al organizării și funcționării administrației publice în orice stat democratic și de drept” [4, p. 47].

Principiul legalității administrației este considerat și analizat ca un pilon esențial al statului de drept, care, împreună cu separarea structurală a puterii statale în cele trei puteri, trebuie să garanteze libertatea cetățeanului contra intervenției fără limită și a abuzului de putere al Executivului.

În context, considerăm necesar a accentua faptul că regimul legalității este indispensabil în toate sferele vieții sociale, însă o importanță deosebită o are în sfera administrării publice.

Acest fapt este determinat de mai multe condiții importante [9, p. 293-294].

În primul rând, administrația cuprinde cea mai mare parte din sfera activității statului și a organelor administrației publice locale. Ea cuprinde activitatea de administrare a economiei, a consolidării sferei social-culturale și politico-administrative. Respectarea strictă a legalității constituie condiția cea mai importantă pentru funcționarea eficientă a tuturor verigilor sistemului administrativ, pentru realizarea cu succes a sarcinilor administrării.

În al doilea rând, subiecții administrației, exercitându-și funcțiile și competențele, prin esență aplică dreptul. Activitatea de aplicare a dreptului este însoțită de luarea unor hotărâri administrative sub formă de acte de aplicare a dreptului. Concretizând prevederile generale ale normelor juridice, aceste acte determină generarea, modificarea și stingerea raporturilor juridice concrete din cadrul diferitelor ramuri ale dreptului.

În al treilea rând, administrarea este realizată de o mulțime de subiecți (organe ale puterii executive, funcționari publici etc.), cu care, de fapt, cetățenii și diferitele organizații sociale intră în contact. De activitatea lor corectă și coerentă în strictă conformitate cu legea și a actelor normative subordonate legii, îndeplinirea strictă a atribuțiilor lor, în mare parte depinde soluționarea corectă, obiectivă și operativă a problemelor legate de viața cotidiană a cetățenilor și a organizațiilor acestora.

În al patrulea rând, organele administrației publice desfășoară și o amplă activitate normativă, care cuprinde o sferă suficient de extinsă și diversificată a vieții publice.

Elaborarea actelor normative de către organele administrației publice se bazează pe principiul legalității, în sensul că ele trebuie să corespundă legilor, să se bazeze pe acestea. Respectarea legalității în activitatea de elaborare a actelor normative este importantă și din conside-

rentul că prevederile pe care le conțin acestea adeseori aduc atingere drepturilor și intereselor legale ale cetățenilor, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. Exercițarea activității normative în condițiile legalității este de natură să consolideze garanțiile respectării acestor valori.

În al cincilea rând, organele administrației publice sunt investite cu largi competențe de aplicare a măsurilor de constrângere juridico-statală. Exercițând jurisdicția administrativă, ele soluționează de sine stătător conflictele, influențează persoanele ce încalcă legea, aplicând măsurile de constrângere.

Într-o altă ordine de idei, legalitatea în administrația publică se caracterizează prin [8, p. 310]:

- *caracterul general obligatoriu al legilor pentru toți cetățenii fără excepție, pentru organizații, pentru funcționari publici* sau, cu alte cuvinte, supremația și generalitatea prevederilor legii, forța lor juridică supremă, unde nimeni nu dispune de privilegiul de a nu îndeplini legea, de a o evita, de a fi superior legii;

- *caracterul unitar al legalității*, care asigură perceperea și aplicarea uniformă a legilor pe întreg teritoriul țării;

- *inadmisibilitatea de a opune legalitatea și oportunitatea*, adică de a publica orice act juridic și, respectiv, a realiza acțiuni de implementare a acestuia contrar legii, sub pretextul oportunității. Legea însăși este nivelul cel mai înalt de manifestare a oportunității, iar înțelegerea acestei cerințe este deosebit de importantă pentru funcționarii administrației publice, care sunt chemați să transpună în viață legile și actele normative elaborate în baza acestora;

- *legalitatea trebuie să fie în concordanță cu dreptatea*, deoarece numai împreună ele pot atinge scopul reglementării juridice și realizării eficiente a puterii executive, iar lipsa dreptății (justeței) reduce la zero însăși legalitatea;

- *legalitatea în cadrul administrației publice triumfă* doar în cazul în care încălcarea sa condiționează inevitabilitatea răspunderii sau a altei reacții din partea statului față de fapta ilicită.

Se apreciază că „de la apariția sa și până în prezent, principiul legalității a fost supus unor multiple mutații, acesta având semnificații cu mult mai complexe decât simpla supunere a administrației față de drept, astfel că, în cursul unei evoluții istorice de importanță considerabilă, aplicarea principiului a condus din ce în ce mai mult spre juridicizarea administrației [5, p. 48].

Spre deosebire de statul polițienesc, în statul de drept, caracterizat prin existența unei puteri de reglementare autonome, principiul legalității presupune necesitatea unui raport strict de conformitate a actelor administrative cu legea, astfel încât legea ar trebui să fie nu doar limita activității executive, dar și condiția ei, organele administrative mărginindu-se doar la executarea ei [1, p. 240].

Prin urmare, administrația publică atunci când acționează, când ia decizii, trebuie să se conformeze prescripțiilor legii, să se încadreze în aceste limite. Totuși aceste limite nu presupun o lipsă totală de libertate de mișcare în sensul de a nu avea independență să aprecieze în mod concret o situație dată sau de a nu avea inițiativă. Legea nu poate fi aplicată mecanic, după cum nici nu poate să prevadă în cuprinsul său toate situațiile care se pot ivi în viața societății și a cetățenilor. Astfel, legiuitorul poate să adopte norme juridice care să conțină dispoziții precise pe care administrația publică trebuie să le execute întocmai, dar poate adopta și norme juridice care să descrie coordonate generale, urmând ca administrația în executarea legii să decidă dacă un fapt concret se încadrează sau nu în acele coordonate.

În context, s-a expus opinia precum că „administrația publică trebuie să respecte legalitatea, dar, în același timp, ea are nevoie și de o anumită libertate de acțiune, ținând seama de faptul că unele măsuri nu pot fi apreciate pe cale generală, ci doar în contact direct cu realitatea administrativă” [6, p. 125].

În felul acesta, administrației publice îi este lăsat chiar prin lege un anumit grad de libertate de a alege între mai multe soluții posibile și care este cunoscut în doctrină ca fiind puterea

discreționară a administrației. Această putere discreționară este necesară tocmai pentru ca administrația să-și poată îndeplini menirea sa de a aplica legile și de a asigura satisfacerea cât mai bună a interesului public, național sau local, prin posibilitatea de a adopta cea mai bună soluție.

În acest sens, administrația nu este decât un simplu instrument de executare a legii, iar legea este destinată oamenilor, adică reglementează relațiile sociale, însă relațiile care apar între oameni nu pot fi încadrate în tipare fixe, deoarece ele pot varia. În consecință, este nevoie de un organism care să vină în contact direct cu această realitate și să aprecieze felul în care o normă trebuie aplicată, să determine concret voința legiuitorului ca acea normă să se aplice sau nu unei situații apărute în realitate. Prin aceasta administrația publică își justifică rolul său de a intermedia între decidentul politic și cetățeni și a asigura în modul acesta o coerență între ceea ce preconizează legea și ceea ce este în practică.

Dacă exigențele legalității se extind asupra tuturor elementelor acțiunii administrative, ar trebui ca rolul ei să se reducă la elaborarea mecanică a actelor ce-i sunt specifice și impuse prin norma generală.

Însă în realitate, lucrurile nu stau chiar așa, iar în opinia prof. Apostol Tofan Dana „supunerea administrației dreptului lasă să subziste în profitul său o zonă de libertate, este chiar zona puterii discreționare a administrației, înțelegând ca libertatea ce-i aparține acesteia de a decide dacă, unde, când și cum urmează să acționeze. Totodată, actul administrativ adoptat pe baza exercitării unei asemenea puteri, neputând a fi însă arbitrar, limitele puterii discreționare ar urma să fie „gardate” de alte principii generale ale dreptului administrativ, precum principiul raționalității, al justiției sau echității, al egalității, dar, mai ales, principiul proporționalității” [2, p. 37-38].

Generalizând problema legalității în activitatea administrației publice, putem afirma că în prezent, ea este bazată pe următoarele elemente importante:

- supunerea administrației legii atât în procesul de elaborare a actelor administrative, precum și în procesul de aplicare a acestora;
- conținutul normativ al legalității este constituit, pe de o parte, din constituție, legile și actele normative interne și, pe de altă parte, din normele internaționale și de drept european;
- principiul legalității presupune că prevederile dreptului intern trebuie să fie suficient de accesibile, precise și previzibile, să fie interpretate și aplicate în conformitate cu standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului;
- legalitatea implică, în același timp, realizarea competențelor administrative în scopul realizării intereselor statului fără a atenta la drepturile, libertățile și interesele legale ale cetățenilor;
- controlul este principalul mijloc de asigurare a legalității în administrația publică, unul dintre cele mai importante elemente ale conducerii statului. În lipsa organizării și exercitării controlului este imposibilă activitatea normală și eficientă a sistemului administrației publice.

În acest proces complex al activității administrației publice, protecția și apărarea drepturilor și libertăților persoanei și cetățeanului devin nu numai funcții politico-juridice fundamentale, dar și un scop esențial, căruia îi sunt subordonate toate calitățile necesare realizării lui: umanismul, democrația, moralitatea, orientarea socială spre necesitățile economice existente la etapa actuală.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol Tofan D. Drept administrativ, vol. 1, București: Lumina Lex, 2003, 321 p.
2. Apostol Tofan D. Instituții administrative europene. București: C. H. Beck, 2006, 406 p.
3. Craiovan I. Itinerar metodic în studiul dreptului. București, 1993, 259 p.
4. Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2005, 520 p.

5. Manda C., Manda C. C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002, 418 p.
6. Manda C., Manda C. C. Știința administrației. Ediția a III-a. București: Universul Juridic, 2008, 351 p.
7. Santai I. Drept administrativ și știința administrației. Cluj-Napoca: Risoprint, 2002, 341 p.
8. Административное право: Учебник под ред. Попова Л. Л. Изд-е 2-е, пер. и доп. Москва: Юристъ, 2005, 703 с.
9. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: Зерцало-М, 2003, 608 с.

EXERCITAREA ÎN COMUN A COMPETENȚEI TERITORIALE A STATELOR PRIN CONDOMINIUM

L'EXERCICE EN COMMUN DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES ÉTATS PAR CONDOMINIUM

Doina CAZACU,

*doctor, conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport*

Andrei NASTAS,

*doctor, conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport*

RÉSUMÉ

Afin de garantir un climat pacifique et de résoudre des problèmes complexes entre les États, la communauté internationale a connu, au cours de son histoire, l'application de régimes spéciaux sur certains territoires, dont l'un serait le condominium.

Le condominium fait partie de la catégorie de la souveraineté „commune” du fait que, l'exercice conjoint du pouvoir sur un territoire par deux ou plusieurs États se déroule sur un pied d'égalité.

Dans notre approche scientifique, nous avons cherché à identifier les caractéristiques fondamentales du régime international de condominium, ainsi qu'à présenter les arguments en défaveur de la qualification du régime de condominium, que certains auteurs ont attribuées à la région transnistrienne.

Mots-clés: *condominium, souveraineté, commun, compétence.*

Deși condominiumul, în principiu, este o noțiune de drept privat, care reprezintă o formă de proprietate imobiliară cu regim mixt, constituită din proprietăți individuale și proprietatea comună pe cote-părți cu caracter forțat și perpetuu, acest termen își găsește aplicabilitate și în dreptul internațional public.

Analizând noțiunea de „condominium” în dreptul internațional public, este de notat că, în anumite cazuri particulare, statul poate să-și exercite, față de teritoriul său, un anumit număr de competențe funcționale, fără ca să aibă un titlu de deplină suveranitate față de acest teritoriu administrat. În etapa actuală, există instituții de drept care, chiar dacă nu-și găsesc aceeași aplicabilitate pe care o aveau în trecut, însă pot face obiectul unei cercetări.

Înainte de a cerceta conceptul de condominium sub aspectul dreptului internațional public, considerăm oportun de a veni cu anumite precizări, potrivit legislației naționale. Astfel, nu există un regim unificat de condominium, în fiecare caz el fiind determinat de circumstanțe concrete. Potrivit legislației Republicii Moldova, „condominiul reprezintă un complex unic de bunuri imobiliare, ce include terenul în hotarele stabilite și blocurile (blocul) de locuințe, alte obiecte imobiliare amplasate pe acesta, în care o parte, constituind locuințele, încăperile cu altă destinație decât aceea de locuință, se află în proprietate privată, de stat sau municipală, iar restul este proprietate comună indiviză” [14]. Deși aparent au trăsături comune, regimul juridic al condominiului în dreptul internațional public este diferit de cel reglementat la nivel național, în cazul dat de către legislația Republicii Moldova.

Condominiumul, din punctul de vedere al dreptului internațional public, reprezintă o mo-

dalitate de coexistență a suveranității teritoriale a două state, stabilite printr-un acord, față de un teritoriu anumit [7, p. 96]. Termenul provine de la cuvintele latine: cum - împreună și dominium - stăpânire. Condominiumul este definit ca fiind „*drept de suveranitate exercitat în comun de două sau mai multe puteri asupra aceluiași teritoriu*” [15, p. 632]. În opinia autorului rus S. N. Baburin, condominiumul este „o coposesie, o modalitate de administrare în comun a aceluiași teritoriu de către două sau mai multe state” [19, p. 51].

Autorul A. Coret distinge trei tipuri de condominium în dreptul internațional public, calificându-le în funcție de evoluția situațiilor, respectiv: frontalier, colonial și succesoral, care reiese din tratatele de pace și constituie o remiză specială în cazul zonelor contestate [6, p. 36].

Pornind de la teoria pură a dreptului, Kelsen consideră că teritoriul de stat este un spațiu care exclude simultaneitatea cu alte state [13, p. 209]. Împrumutând terminologia din domeniul fizicii, acesta utilizează termenul de „impenetrabilitate de stat”. Caracteristica în cauză însă nu este o funcție a teritoriului, ci reiese din suveranitatea statului. În plus, de la principiul impenetrabilității există câteva excepții. Bunăoară, un stat poate încheia un tratat cu un alt stat, prin care să-i permită celui din urmă exercitarea unor acte pe teritoriul său. De asemenea, potrivit dreptului conflictelor armate, puterea ocupantă poate exercita acte coercitive pe teritoriul ocupat. Kelsen consideră că și condominiumul este o excepție de la principiul impenetrabilității statului.

Regimul juridic al condominiumului este aplicabil în cazul capitulării inamicului – *debellatio*. Potrivit opiniei autorului I. M. Anghel, învingătorii decid să nu anexeze teritoriul inamicului lor învins, să-l lase într-o stare de pământ al nimănui – *no man land* și guvernează teritoriul în comun ca o entitate internațională distinctă [1, p. 227].

În anumite circumstanțe istorice, afirmă J. Verhoeven, unele teritorii au fost „internaționalizate” prin aplicarea unui regim convențional de funcționare, stabilit prin acordul statelor [18, p. 485]. Regimul de condominium se bazează pe „o proprietate comună între state” care implică organizarea convențională a unei administrări comune.

Un regim de condominium poate fi exemplificat prin regimul franco-britanic asupra insulelor din arhipelagul Oceanului Pacific - Nouvelles-Hébrides, care a luat sfârșit prin declararea independenței acestora și redenumirea în Republica Vanuatu, în anul 1980 [8]. Prin statutul de condominium atribuit acestui teritoriu, se aplicau trei tipuri de administrare:

- a) franceză - care se aplica asupra a 401 cetățeni francezi aflați în arhipelag;
- b) britanică - care se aplica asupra a 228 de coloniști și misionari;
- c) administrare de condominium – aplicată față de populația malaieziană, care constituia peste 95% din populația totală a arhipelagului [16].

Odată cu semnarea Tratatului de la Pirinei, Franța și Spania exercită asupra insulei Faisans o suveranitate nedivizată, ca parte a unui condominiu al cărui statut a fost stabilit în mod legal prin evidențierea limitelor, semnat la Bayonne între Napoleon III și Doña Isabel II al Spaniei, la 2 decembrie 1856. Astfel, insula Faisans, cunoscută și ca Insula Conferinței, va aparține nedivizată Franței și Spaniei [11]. Astăzi relevant mai mult decât oricând, acest tratat impune obligații specifice cu privire la competența celor două țări: „*Autoritățile de frontieră vor cădea de acord să întreprindă toate măsurile pentru combaterea tuturor infracțiunilor comise pe teritoriul acestei insule. Cele două guverne, de comun acord, vor lua toate măsurile pe care le consideră adecvate pentru a proteja această insulă de orice distrugere care o amenință executarea în comun a lucrărilor pe care le consideră utile, pentru păstrarea și înfrumusețarea ei*” [17]. Teritoriul insulei Faisans era administrat în comun, fiind exercitate atribuțiile polițienesci și de justiție pe rând, câte șase luni de fiecare dintre părți.

Insula Tromelin reprezintă un alt exemplu, deși fiind o mică bucată de pământ, de mai multe decenii, aceasta face obiectul unui litigiu franco-mauritian privind exercitarea competențelor. Insula este situată în sud-vestul Oceanului Indian la 450 km est de Madagascar și la 535 km nord de insula Réunion [10].

După mai multe negocieri, la 7 iunie 2010 a fost semnat un acord-cadru dintre Franța și Re-

publica Mauritius asupra cogestiunii economice, științifice și mediului privind insula Tromelin. Acordul vine cu trei convenții, așa-numite tehnice, care prevăd ce trebuie să întreprindă cele două state în domeniile enunțate mai sus [12]. Deci acordul prevede o cogestiune a insulei în domeniul mediului, arheologiei și pescuitului. Într-un final, „suveranitatea nominală” rămâne Franței, în timp ce activitățile, sau funcțiile pe care le pot exercita ambele state, sunt cogestionate (coadministrate) [12].

În urma exemplurilor menționate și reieșind din definițiile date de către mai mulți autori, putem distinge principalele trăsături care permit a se califica o anumită stare de fapt și de drept ca fiind condominiu:

- 1) includerea teritoriului în componența ambelor state;
- 2) cetățenia dublă a persoanelor din teritoriul plasat sub regim de condominiu;
- 3) existența a două sau mai multor limbi de stat (oficiale);
- 4) prezența forțelor armate a ambelor state pe teritoriul condominiului.

Am mai putea evidenția și două trăsături facultative sau selective:

- repartizarea funcțiilor și posturilor publice potrivit cotelor, pentru reprezentanții diferitelor naționalități;

- prezența diverselor mecanisme, care asigură stabilitatea administrării aceluia teritoriu, spre a exclude divergențele în plus [19, p. 52].

La categoria mecanismelor menționate se atribuie:

a) administrarea teritoriului conform principiului „marii” coaliții;

b) oferirea celor mai importante domenii ale politicii, de exemplu oferirea dreptului de veto reciproc comunităților etnice. Deci este vizată situația în care minoritatea, care formează acel element component al statului, va fi în stare să blocheze decizia ce vine în contradicție cu propriile sale interese;

c) principiul mării conștiențe a numărului reprezentanților segmentelor minoritare - deși ar părea contrar echității, totuși contribuie la satisfacerea unor ambiții ale minorităților, care permit o administrare mai stabilă și asigură o securitate mai dură;

d) oferirea unor atribuții proprii, iar de aici - a unei autonomii destul de largi teritoriului în situația soluționării problemelor și chestiunilor sale exclusiv interne [19, p. 52].

În vederea soluționării problemelor în zonele de criză, cum ar fi în cazul „Transnistriei” și „Abhaziei”, autorul S. Baburin, vine cu propunerea de a forma zone economice libere, ce ar contribui la eliberarea contribuabililor de achitarea unor impozite și taxe, iar administrarea acestor teritorii să se realizeze după principiile de condominiu. [19, p. 52-53].

Considerăm că totuși soluția oferită de către autorul S. Baburin nu poate fi aplicată în cazul „regiunii transnistrene”, or, autorul citat se contrazice în propriile aprecieri.

În cele ce urmează ne propunem să reliefăm fiecare dintre trăsăturile enumerate, raportate la situația din „regiunea transnistreană”.

1) Includerea teritoriului în componența ambelor state. Teritoriul din „regiunea transnistreană”, deși este supus într-o oarecare măsură exercitării suveranității Federației Ruse și Republicii Moldova, este parte componentă a teritoriului Republicii Moldova, care, potrivit art. 1 al Constituției, este „un stat suveran și independent, unitar și indivizibil” [3].

Subiect de drept internațional este titularul de drepturi și obligații internaționale, participant la relațiile reglementate de normele dreptului internațional [2, p. 105]. Cea mai importantă definiție a noțiunii de stat a fost dată de Convenția de la Montevideo și, potrivit acesteia, statul - ca subiect de drept internațional - trebuie să întrunească următoarele condiții:

- teritoriu determinat;
- populație permanentă;
- guvern;
- capacitate de a intra în relații cu alte state [50].

Condiția care prevede capacitatea de a intra în relații cu alte state nu este realizată în cazul „regiunii transnistrene”, ea „limitându-se” în relații doar cu formațiunile care au recunoscut-o, deși nici acestea nu au calitatea de subiect de drept internațional. Pentru a fi recunoscută ca stat, o nouă entitate trebuie să întrunească trăsăturile caracteristice necesare. Recunoașterea unui nou stat reprezintă un act juridico-politic unilateral, prin care unul sau mai multe state admit, explicit sau tacit, că ele consideră o nouă entitate juridică ca stat și că, în consecință, îi recunosc acestuia personalitatea juridică internațională [2, p. 121]. Raporturile juridice între state se stabilesc numai după ce a intervenit actul de recunoaștere, prin stabilirea relațiilor diplomatice.

Făcând referire la „regiunea transnistreană”, aceasta a fost recunoscută în calitate de „stat” doar de formațiuni care pretind a fi numite state, în realitate însă recunoașterea lor proprie rămâne un subiect controversat. Printre acestea se numără: Abhazia, Nagorno-Karabakh și Osetia de Sud (care nu sunt membre ale O. N. U.).

2) Cetățenia dublă - separatismul exclude un număr de persoane din populația supusă jurisdicției statului, lipsind statul de monopolul asupra unuia din atributele sale - cetățenia.

3) Prezența a două sau mai multe limbi de stat (oficiale). Potrivit art. 13, alin (1) al Constituției Republicii Moldova „*limba de stat a Republicii Moldova este limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine*” [3]. Considerăm necesară modificarea Constituției Republicii Moldova, în conformitate cu Hotărârea nr. 36 din 05.12.2013, privind interpretarea articolului 13 alin. (1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova [9]. Autoproclamată „R. M. N.” și-a adoptat propria Constituție. Potrivit ultimelor modificări operate în 2011, la art. 12 al Constituției sunt enumerate limbile oficiale: limba moldovenească, rusă și ucraineană: „Statut de limbă oficială pe principii de egalitate se recunoaște limbilor moldovenească, rusă și ucraineană” [4].

În acest context, între Republica Moldova și autoproclamată „R. M. N.” nu a fost semnat un acord prin care s-ar stabili utilizarea a două sau multe limbi oficiale.

4) Prezența forțelor armate ale ambelor state pe teritoriul condominiului. Această condiție nu este realizată pe motivul prezenței trupelor ex-sovietice de pe teritoriul Republicii Moldova și care aveau statut de Forțe Armate ale C. S. I., iar în prezent au devenit Forțe Armate ale Federației Ruse. Încetarea ostilităților moldo-transnistrene s-a realizat prin semnarea Convenției cu privire la principiile reglementării pașnice a conflictului armat din zona nistreană a Republicii Moldova, 22 iulie 1992 (denumită și „Convenția Elțin-Snegur”) [5], care specifică în cadrul articolului 4 că „*problemele privind statutul armatei, procedura și termenele retragerii ei pe etape vor fi soluționate în cadrul tratatelor dintre Federația Rusă și Republica Moldova*”. Acest articol 4 avea să servească drept bază legală pentru staționarea trupelor ruse pe teritoriul autoproclamatei „R. M. N.” În urma celor enunțate mai sus, putem susține cu certitudine că pe teritoriul separatist al autoproclamatei „R. M. N.” nu se află forțele armate ale Republicii Moldova, ci forțe armate ale unui alt stat – Federația Rusă. Concluzionând, afirmăm că prezența forțelor armate ale ambelor state, pe teritoriul din stânga Nistrului, nu se realizează, astfel, nu putem afirma că asupra acestui teritoriu este exercitat un condominiu, în sensul dreptului internațional public.

Concluzionând, menționăm că, deși criticabil în unele cazuri, termenul de „condominium”, derivat din dreptul privat, este pe larg aplicat și în dreptul internațional public. Reieșind din teoria pură a dreptului internațional public și a dreptului constituțional, condominiumul pare a fi incompatibil cu conceptul de suveranitate. Suveranitatea implică exercitarea exclusivă a competenței într-un teritoriu, iar „divizarea” acesteia între mai multe state pare a fi illogică, deși, în practica internațională, s-a demonstrat contrariul.

BIBLIOGRAFIE

1. Anghel I. M., Subiectele de drept internațional, Ed. Lumina Lex, București, 2002, 455 p.
2. Burian A., Balan O. [et al.], Drept internațional public, ediția a IV-a revizuită și adăugită, Tipografia Elena - V. I., Chișinău, 2012, 636 p.
3. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1
4. Constituția Republicii Moldovenești Nistrene. Online: <http://president.gospmr.ru/ru/news/konstituciya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> (vizitat la 13.06.2018).
5. Convenția cu privire la principiile reglementării pașnice a conflictului armat din zona nistreană a Republicii Moldova, 22 iulie 1992.
6. Coret A. Le Condominium. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, 333 p.
7. Dupuy P. M., Kerbrat Y. Droit international public, 10 édition. Paris: Dalloz, 2010, 916 p.
8. Enciclopedia Larousse. În: <http://www.larousse.fr/encyclopedia/pays/Vanuatu/148309> (vizitat la 09.01.2019).
9. Hotărârea nr. 36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13, alin. (1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova (sesizările nr. 8b/2013 și 41b/2013). Online: <http://lex.justice.md/md/350850/> (vizitat la 13.11.2018).
10. În: <http://www.taaf.fr/Tromelin>
11. Jacobs Fr., The World's most exclusive condominium. În: The New York Times. Online: <https://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/01/23/the-worlds-most-exclusive-condominium/> (vizitat la 12.12.2018).
12. Jean-Paul Pancraccio, Tromelin: un nouveau condominium? Online: <http://blogs.univ-poitiers.fr/jp-pancraccio/tag/condominium/> (vizitat la 15.12.2018).
13. Kelsen H., Principles of International Law, New York, 1952, p. 209.
14. Legea nr. 913 din 30.03.2000 condominiului în fondul locativ. Publicat la 19.10.2000 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130-131.
15. Micul Dicționar Academic, vol. I, lit. A-C, Editura Universul Enciclopedic, București, 2001, 776 p.
16. Sarah Mohamed-Gaillard, Du condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides au Vanuatu: deux métropoles pour une indépendance. În: Le Journal de la Société des Océanistes. Online: <https://jso.revues.org/6510> (vizitat la 02.12.2018).
17. Tratatul de la Pirinei, art. 27. Online: <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1659pyrenees2.htm> (vizitat la 05.08.2015).
18. Verhoeven Joe, Droit International Public, Ed. Lancier, 2000, 856 p.
19. Бабулин С. Н., Территория государства. Правовые и геополитические проблемы, Изд-во Московского университета, 1997, 480 стр.

INTEGRITATEA INSTITUȚIONALĂ A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

THE INSTITUTIONAL INTEGRITY OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES

Elena BOBEICA,

doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article „Institutional integrity of local public authorities” attempts to analyze the phenomenon of institutional integrity within the local public authorities. Although corruption is widely addressed, however, with regard to the institutional integrity of local public authorities - the studies would not be so consistent. Therefore, we propose to analyze the impact of corruptibility on the proper functioning of local public authorities. Particular attention is paid to the analysis of the provisions of the Law nr.325 on the assessment of institutional integrity. There are some conclusions and a series of proposals, including lege-ferenda, to improve the institutional integrity of local public authorities.

Keywords: *local public authorities, institutional integrity, assessing institutional integrity, corruption.*

Decizia de a efectua o cercetare a fenomenului integrității profesionale în rândurile autorităților publice locale s-a bazat pe faptul că este un domeniu de rezonanță, atât pentru sectorul practic, cât și pentru toți cei care sunt preocupați de studierea științifică a acestui fenomen.

Cred că fiecare dintre noi a fost martorul mai multor rețineri ai aleșilor locali efectuate de către Centrul Național Anticorupție în ultimele câteva luni. Prin urmare, problematica integrității profesionale a aleșilor locali este actuală ca niciodată.

Pe de altă parte, a fost constatat că există o insuficiență de cercetări doctrinare a fenomenului corupției și, în special, a problematicii integrității în rândurile administrației autorităților publice locale.

Astfel, atât reținerile de rezonanță, cât și lipsa de surse științifice consistente, ne-au determinat să încercăm să realizăm o cercetare, astfel aducându-ne micul aport la edificarea bazelor științifice ale fenomenului corupției din Republica Moldova, în special referitor la integritatea instituțională a autorităților publice locale.

Evoluția în timp a fenomenului corupției, prin aria sa largă de manifestare și complexitate, și-a lăsat amprenta asupra statului de drept prin erodarea principiilor democratice, a supremației legii și creând disfuncții la nivelul de sistem. Întrucât omenirea a evoluat împreună cu această devianță socială, corupția nu poate fi eliminată totalmente, însă poate fi diminuată. Activitatea eficientă de diminuare și înlăturare a corupției este direct dependentă de implementarea simultană a unui întreg complex de măsuri legislative și mecanisme de prevenire a corupției, îndreptate spre identificarea, limitarea sau excluderea fenomenelor generatoare de corupție, precum și celor care o favorizează.

Fiind un viciu al societății, corupției nu i se poate da o definiție universală valabilă. În limba română, originea termenului provine de la latinescul „coruptio, onis”, ce presupune în prim sens o abatere de la moralitate, de la cinste, de la datorie, iar în al doilea sens, desfrânare, depravare. Spațiul legislativ al Republicii Moldova, pe dimensiunea anticorupțională, poate fi ușor etapi-

zat în 3 perioade: etapa inițială de edificare a unui sistem de prevenire a corupției, perioada de compatibilizare a legislației cu practicile europene și etapa de implementare a legislației armonizate.

Etapă inițială de edificare a unui sistem de prevenire a corupției este caracteristică perioadei anilor 1992-2009. În pofda faptului că Republica Moldova este un stat tânăr, termenul de corupție apare în legislația moldovenească, încă în anul 1992, la 30 aprilie, odată cu semnarea de către Președintele Republicii Moldova a *Decretului „Cu privire la măsurile de combatere a corupției în organele puterii de stat și a administrației de stat”* (abrogat) [8]. Deși nu a fost definit direct fenomenul corupției, au fost impuse un șir de măsuri anticorupție, conștientizându-se, de altfel, pericolul pentru stat și societate [7]. Evoluția corupției, în sensul propagării ei, reclamă intensificarea măsurilor de contracarare a acestui flagel. Astfel, Președintele Republicii Moldova semnează un nou decret *„Cu privire la măsurile suplimentare, în vederea coordonării combaterii criminalității, corupției, încălcărilor de legi, disciplinei și a ordinii publice în republică”*, nr. 315 din 1 iulie 1993 (abrogat), prin care se decide adoptarea unor măsuri cu un caracter complex și de direcționare a politicii anticorupționale. Așadar, prin aceste acte normative s-a cristalizat baza primei strategii naționale de combatere a corupției. Totodată, luând în calcul caracterul universal al fenomenului, se impune adoptarea unor reglementări juridice adecvate problemelor cu care se confruntă societatea, legislația urmând să fie orientată preponderent asupra cauzelor și condițiilor care generează și favorizează faptele de corupție.

Un prim pas privind crearea unui suport normativ vast a constituit *Legea Republicii Moldova cu privire la combaterea corupției și protecționismului din 27 iunie 1996* (abrogată) [29], fiind definită noțiunea corupției, s-au nominalizat subiecții actelor de corupție și de protecționism și s-au prevăzut garanțiile de stat pentru prevenirea ei, exigențe speciale și interdicții față de funcționarii publici.

Promovarea politicilor anticorupționale doar la nivel de act și neexpunerea acestora în practică au diminuat din valoarea acestei legi. În același timp, organizarea activității de combatere a crimei organizate și corupției nu era adecvată situației infracționale. Astfel, întru consolidarea legislației, Guvernul Republicii Moldova adoptă *Programul de stat privind combaterea criminalității, corupției și protecționismului pentru anii 1999-2002* (abrogată) [14], prin care se dorește amplificarea relațiilor cu instituțiile internaționale cu scopul de a elabora un set de acțiuni în vederea prevenirii corupției și perfecționarea sistemului de control. Însă și acest program rămâne doar la nivel de declarații și intenții.

Începând cu luna iunie 2002, în Republica Moldova a fost înființat un organ de ocrotire a normelor de drept, specializat în contracararea infracțiunilor economico-financiare și fiscale, precum și a corupției - Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, în prezent Centrul Național Anticorupție. Cadrul juridic al activității Centrului îl constituia *Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 1104-XV* (redenumită în *Legea cu privire la Centrul Național Anticorupției*), adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 6 iunie 2002 [28].

În Moldova corupția este favorizată de istoria complicată a relațiilor dintre stat și societate. Predispoziția spre corupție este adânc ancorată în mentalitatea populației sub forma percepției că statul poate fi jefuit și disprețuit [9, p. 68 și 10, p. 112]. Astfel, controlul veniturilor proprietății a devenit o cerință necesară în contextul relațiilor stat – funcționari publici. Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere nr. 1264-XV din 19.07.2002 [38] (abrogată) a stabilit obligativitatea, precum și modul de declarare și de exercitare a controlului veniturilor și proprietății, scopul urmărit fiind instituirea unui set de măsuri de prevenire a îmbogățirii ilicite a subiecților legii.

Un rol aparte în lupta cu corupția, pe segmentul de prevenire revine *reglementărilor Hotă-*

rârii Guvernului Republicii Moldova privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative nr. 977 din 23.08.2006 [17], care reprezintă, de altfel, cadrul organizatoric al procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, și anume: principiile generale ale efectuării expertizei, domeniile expertizei, organul responsabil de efectuarea expertizei, termenele și criteriile de întocmire a expertizei.

În materia anticorupție și anume pe filiera de prevenire a corupției, anul 2008 a adus cele mai multe reglementări noi în domeniu. *Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese* (abrogată) [30], prin care se reglementau incompatibilitățile și restricțiile față de persoanele care exercită funcții de demnitate publică sau alte funcții publice, modalitatea de soluționare a conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese. Prin această lege, pentru prima dată în Republica Moldova au fost publicate declarațiile cu privire la proprietate și, desigur, monitorizarea conflictelor de interese. Efectiv, legea a început să producă roade abia în anul 2012, când a fost instituită Comisia de Integritate.

În șirul măsurilor legislative anticorupție se numără și *Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției din 25.04.2008* (abrogată) [27].

Un pas important în vederea prevenirii comportamentului corupțional, în sfera administrativă, a constituit adoptarea *Legii privind Codul de Conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.2008* [36], fiind formulate, astfel, un set de reguli de conduită, stabilite exigențe și interdicții privind exercitarea funcției publice, obligatorii pentru toți funcționarii publici, atât cu statut general, precum și cu statut special, dacă acestea nu contravin normelor deontologice statuate în legile și codurile sectoriale.

În aceeași ordine de idei, urmează să menționăm *Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și candidații la funcții publice*, care stabilește întreaga procedură de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova, care doresc să accedă într-o funcție publică.

Un aspect novatoriu în materie de prevenire a corupției se regăsește în *Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008 [13], ulterior modificată în 2013, prin care se implementează un cadru metodologic al procesului de elaborare a recomandărilor pentru a exclude efectele riscurilor de corupție în instituțiile publice.

Odată cu redimensionarea spectrului politic în primăvara anului 2009, pe segmentul anticorupțional începe o perioadă a compatibilizării legislației cu practicile europene, perioadă ce are la bază intensificarea raporturilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

În anul 2011 a fost adoptată o nouă *Strategie Națională Anticorupție pentru 2011-2015* [21].

În perioada anilor 2011-2014 a fost adoptat un set de acte normative, care au ca scop implementarea unor instrumente noi de prevenire a fenomenului corupției, precum: testarea integrității profesionale a funcționarilor publici, aplicarea poligrafului la angajare în organele de drept, reglementarea avertizorilor de integritate. În acest sens, principalele acte normative sunt: *Strategia de consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție*, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 232 din 25.10.2012 [20]; Hotărârea Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 privind aprobarea *Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate* [11] și Hotărârea Guvernului nr. 475 din 19.06.2014 cu privire la unele măsuri de realizare a Legii nr. 269-XVI din 12. 12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) [15], Hotărârea Guvernului nr. 134 din 22.02.2013 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 [12].

Un alt document de rezonanță adoptat în perioada respectivă îl reprezintă *Legea Republicii Moldova nr. 325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale* (în varianta inițială

„integrității profesionale”) [39], care urmărește sporirea responsabilității funcționarilor publici în cadrul exercitării funcției, identificarea riscurilor de corupție și prevenirea acestora, prin realizarea unei evaluări a integrității autorității publice. La 16 aprilie 2015, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale mai multe articole din lege. În vederea executării Hotărârii Curții Constituționale, a fost elaborat proiectul Legii cu privire la modificarea legii testării integrității profesionale. Scopul proiectului constă în lupta împotriva corupției și asigurarea integrității funcționarilor, dar și protecția dreptului la proces echitabil și neimplicarea în viață privată. Ajustările operate în proiect se referă la excluderea sancțiunilor individuale disciplinare, ceea ce presupunea limitarea provocărilor și garantarea prezumției nevinovăției, instituirea garanțiilor legislative suplimentare menite să înlăture inechitatea, dezvoltarea conceptului de prezumție a integrității. Astfel, operând modificările respective, Legea testării integrității profesionale cu modificările și completările ulterioare a fost redenumită în Legea privind evaluarea integrității instituționale, ceea ce presupune că funcționarii publici sunt testați individual odată cu testarea instituției per ansamblu [3]. Legea prenotată vine să asigure climatul de integritate instituțională prin aplicarea politicilor anticorupție naționale, sectoriale și specifice.

Întru executarea prevederilor stipulate în Legea 325 din 2013 au fost elaborate două regulamente: Regulamentul cu privire la denunțarea influențelor necorespunzătoare și Regulamentul cu privire la cazierul de integritate [16]. Responsabil de eliberarea cazierelor de integritate se face Centrul Național Anticorupție. CNA eliberează certificatele de cazier privind integritatea profesională începând cu 9 februarie 2015. În anul 2015, CNA a eliberat 86 de certificate, în anul 2016 - 219, iar de la începutul lui 2017 până la data de 21 februarie - 469 de caziere de integritate [24].

Etapă implementării legislației armonizate cu standardele europene. Pe parcursul anului 2016 au fost adoptate 3 acte normative, cu caracter de politici publice în domeniul anticorupțional. Termenul de implementare a Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015 a fost extins cu un an, racordând-o la realitățile actuale în aspectul ce ține de activitatea Centrului Național Anticorupție, precum și la unele aspecte organizatorice ce vizează activitatea Comisiei parlamentare permanente, responsabilă de domeniul securității naționale, al apărării și al ordinii publice, inclusiv de domeniul anticorupție [22].

Pentru a pune în aplicare dispozițiile prezentei Strategii, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat un plan de acțiuni pe anul 2016 [19], care, pe lângă activitățile de cercetare a fenomenului corupției, include activități ce se răsfrâng asupra trei arii: legislativă, instituțională și socială.

Conform planului de acțiuni, autoritățile publice urmează să implementeze sistemul de gestiune a riscurilor de corupție, să realizeze acțiuni de prevenire a corupției în procesul de recrutare, selecție, angajare și promovare a funcționarilor publici, precum și să asigure transparență în procesul decizional al acestora. O inovație în domeniu reprezintă cazierul electronic de integritate profesională, la care urmează să fie conectate sistemele de evidență ținute de entitățile publice.

La nivel de putere executivă, Guvernul, în planul de acțiuni pentru anii 2016-2018 [18], a acordat o atenție sporită fenomenului corupției, însă doar în materie de combatere a acestuia, fără a stabili măsuri directe de prevenire a corupției. În urma executării prezentului plan, Guvernul urmărește crearea unui sistem instituțional anticorupție consolidat.

Declararea averii și a intereselor personale rămâne a fi un mecanism eficient de prevenire a corupției, implementarea căruia nu a adus roadele așteptate, motivul acestuia fiind atât cadrul legal care nu făcea față noilor realități, dar și reformarea continuă a instituției responsabile de colectarea acestor declarații. În asemenea circumstanțe, la 17 iunie 2016 a fost adoptată o nouă *Lege privind declararea averii și intereselor personale* [37], prin care se extinde numărul persoanelor pentru care subiectul trebuie să declare averea. Un alt aspect inovator al acestei legi repre-

zintă indicarea venitului net obținut pe parcursul perioadei de declarare de la sursa de venit. În calitate de obiect al declarării au fost incluse și bunurile, conform cărui subiectul le posedă cu drept de uzufruct, de uz, de abitație, de suprafață, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, de membrii familiei lui și de concubinul/concubina lui ori aflate în posesia acestora în baza unor contracte de mandat, de comision, de administrare fiduciară, a unor contracte translativ de posesie și de folosință.

Legea respectivă face parte din pachetul de integritate și se referă la reformarea Comisiei Naționale de Integritate, prin crearea Autorității Naționale de Integritate și modificarea cadrului legal conexe activității acesteia.

Corupția și identificarea mecanismelor eficiente de prevenire și de combatere a acesteia rămân a fi tema principală de pe ordinea de zi a factorilor decizionali din Republica Moldova.

În acest sens, Republica Moldova a semnat și a ratificat un șir de documente internaționale, care au ca scop prevenirea și combaterea corupției.

Conform prevederilor *Convenției penale privind corupția* [33], corupția constituie o amenințare la adresa principiilor statului de drept, democrației și drepturilor omului, subminează principiile bunei administrări, echității și justiției sociale, denaturează concurența, împiedică dezvoltarea economică și periclitează stabilitatea instituțiilor democratice și fundamentul moral al societății. Punerea în aplicare a prezentei Convenții de către părți este asigurată de grupul de state împotriva corupției (GRECO). Astfel, în anul 2001, Republica Moldova aderă la grupul GRECO [35].

În scopul completării Convenției penale privind corupția pentru prevenirea și lupta împotriva corupției, a fost adoptat *Protocolul adițional la Convenția penală privind corupția*, la 15 mai 2003. Republica Moldova a ratificat Protocolul la 22 august 2007, cu intrarea în vigoare la 1 decembrie 2007 [34].

O altă convenție monitorizată de Grupul GRECO, la care Republica Moldova este parte, are ca obiectiv principal dezvoltarea normelor comune în ce privește anumite infracțiuni ale corupției. Astfel, odată cu adoptarea Legii nr. 542 din 19.12.2003 pentru ratificarea Convenției civile privind corupția [31], Republica Moldova se obligă să prevadă în dreptul său intern recursuri eficiente în favoarea persoanelor care au suferit prejudicii rezultând dintr-un act de corupție, pentru a le permite să-și apere drepturile și interesele, inclusiv posibilitatea de a obține despăgubiri.

În anul 2007, odată cu ratificarea *Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției* [32], adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și semnată de Republica Moldova la 28 septembrie 2004, statul și-a asumat un nou angajament în fața comunității internaționale.

Un alt document cu caracter internațional, conținutul căruia urmează a fi aplicat de autoritățile naționale în cadrul legislației lor interne, îl reprezintă cele „20 de principii directe pentru lupta împotriva corupției”, adoptate prin Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei la 6 noiembrie 1997 la cea de-a 101 sesiune, la Strasbourg [1].

Printre cele 20 de principii directe pentru lupta împotriva corupției, elaborate în cadrul Grupului Multidisciplinar pentru Corupție (GMC); cu tangență în domeniul prevenirii, se numără întreprinderea măsurilor celor mai efective pentru prevenirea corupției, contribuind, astfel, la educația publică și la promovarea bunei conduite (etice) etc.

În aceeași ordine de idei, urmează să menționăm și *Recomandarea REC (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Statelor-Membre al Consiliului Europei privind codurile de conduită pentru agenții publice*, adoptată la 11 mai 2000, la cea de-a 106-a sesiune [40], care este considerat punct de reper pentru codurile de conduită similare adoptate de statele-membre ale Comunității Europene.

Codul de conduită reprezintă un mecanism eficient de prevenire a corupției prin stabilirea unor norme de integritate și de conduită cărora agenții publici trebuie să se conformeze. Codul-model pune accentul pe responsabilitatea și răspunderea funcționarului public, obligativitatea

declarației conflictului de interese, declarației averilor, regimului incompatibilităților, activității politice sau publice, declarației cadourilor ca reacție la ofertele improprii, susceptibilitatea în raport cu influențele din exterior, abuzului de poziția oficială, controlului integrității, responsabilităților de supraveghere și sancțiunilor [3].

De menționat că în vara anului 2017 au fost publicate două acte normative de importanță crucială în materia anticorupțională, ambele vizând și administrația publică locală. Este vorba de următoarele documente.

1. Legea integrității [26]. În conținutul legii identificăm mai multe norme ce vizează direct administrația publică locală:

a) prevederile legii încorporează aleșii locali în categoria agenților publici (art. 3 din Legea integrității) și, astfel, îi face susceptibili procesului de evaluare a integrității instituționale, în baza prevederilor Legii nr. 325 din 2013;

b) statul, autoritățile publice centrale și locale, întreprinderile de stat, municipale sau întreprinderile controlate de acestea (domeniul afacerilor statului) nu pot încheia contracte comerciale cu implicarea persoanelor fizice și juridice prevăzute la art. 41, alin. (2) (este vorba de organizațiile comerciale care au în calitate de fondator, acționar sau deținător al cotelor-părți persoane juridice înregistrate în jurisdicții care nu implementează standarde internaționale de transparență, inclusiv privind structura acționarului, fondatorilor, administratorilor etc., persoane fizice cetățeni ai acestor jurisdicții sau persoane fizice și juridice ai căror beneficiari efectivi sunt alte persoane fizice se înregistrează în Republica Moldova doar în cazul prezentării confirmării scrise a identității beneficiarilor efectivi, conform legislației din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor.) [26, art. 42, alin. (2)].

2. Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020 [23]. În conținutul acestei Strategii se regăsesc 8 piloni de integritate: Parlamentul; Guvernul, sectorul public și administrația publică locală; justiția și agențiile anticorupție; Comisia Electorală Centrală și partidele politice; Curtea de Conturi; Avocatul Poporului; sectorul privat; societatea civilă și mass-media.

Din câte poate fi observat, problematica integrității administrației publice locale a fost plasată în *Pilonul II – Guvernul, sectorul public și administrația publică locală*.

În textul Pilonului II se regăsesc mai multe acțiuni ce vizează autoritățile publice locale. Printre cele mai relevante studiului nostru, menționăm următoarele.

1. Asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de merit și integritate profesională; asigurarea respectării regimului de incompatibilități, restricții în ierarhie și limitări ale publicității; asigurarea respectării regimului declarării averilor și intereselor personale; asigurarea respectării regimului conflictelor de interese și evitarea favoritismului; asigurarea respectării regimului cadourilor; asigurarea neadmiterii, denunțării și tratării influențelor necorespunzătoare; asigurarea neadmiterii, denunțării manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate; asigurarea intoleranței față de incidentele de integritate; asigurarea respectării transparenței în procesul decizional; asigurarea respectării accesului la informații de interes public; asigurarea gestionării transparente și responsabile a patrimoniului public și a asistenței externe; asigurarea implementării și respectării normelor de etică și deontologie profesională; asigurarea respectării regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea în sectorul privat al agenților publici (pantuflej); asigurarea implementării managementului riscurilor de corupție; instruirea agenților publici și a conducătorilor entităților publice cu privire la rigorele de integritate instituțională; instruirea responsabililor de elaborarea proiectelor de acte legislative, normative și departamentale cu privire la evitarea riscurilor de corupție la elaborarea proiectelor; instruirea agenților publici și a conducătorilor entităților publice cu privire la legislația evaluării integrității instituționale; instruirea conducătorilor entităților publice cu

privire la managementul riscurilor de corupție și întocmirea planurilor de integritate instituțională [23, Prioritatea II.1 din Pilonul II].

2. Crearea unui mecanism de coordonare a elaborării și implementării planurilor anticorupție la nivel local; adoptarea și implementarea planurilor anticorupție în domeniul administrării publice locale [23, Prioritatea II.2 din Pilonul II].

3. Înaintarea acțiunilor în regres împotriva responsabililor de condamnarea Republicii Moldova la CtEDO; transmiterea tuturor proiectelor de acte legislative și normative pasibile de expertiză anticorupție, după definitivarea proiectelor în urma avizării, CNA pentru efectuarea expertizei anticorupție; asigurarea adoptării proiectelor de legi și de hotărâri ale Guvernului, pasibile de expertiză anticorupție obligatorie doar după supunerea acestei expertize [23, Prioritatea II.3 din Pilonul II].

Un pas înainte pentru situația anticorupțională din cadrul administrației publice locale prezintă și faptul că, în sfârșit, la începutul anului 2018 Autoritatea Națională de Integritate a devenit funcțională, fiind investit în funcție un președinte selectat prin concurs.

Aparent, problematica integrității instituționale a autorităților publice locale este abordată pe larg în Strategia Națională de Integritate și Anticorupție. Cu toate acestea, considerăm că măsurile prevăzute sunt insuficiente și nu sunt în măsură să schimbe cardinal situația din domeniu. Aceasta cu atât mai mult, cu cât *există deficiențe extrem de grave în ce privește transpunerea în practică a legislației din domeniul evaluării integrității instituționale*.

În principiu, segmentul asupra căruia am hotărât să insistăm, ține mai mult de domeniul evaluării integrității profesionale. Credem că este de prisos să amintim că respectivul domeniu este unul cu impact extraordinar de puternic asupra organizării sociale. Este suficient să ne imaginăm că fiecare dintre cei circa 55.000 de funcționari publici are părinți, frați, surori, copii, finii, nași și cumetri și cred că ușor putem ajunge la o cifră de, cel puțin, vreo 200.000 de persoane vizate direct sau indirect de procesul de evaluare a integrității profesionale. Iar cu referire la agenții publici din domeniul administrației publice locale, situația este și mai dramatică.

Aceasta înseamnă că evaluarea integrității profesionale și implicit nesusținerea testului va avea efectul unei bombe. În cazul în care persoana nu va susține testul (în sensul admiterii influenței necorespunzătoare și a comportamentului corupțional), ea va fi concediată, iar cazierul ei de integritate va fi pătat pentru o perioadă de 5 ani, fără dreptul de reangajare în calitate de funcționar public pe parcursul acestor 5 ani.

Previziunile de mai sus țin de viitorul foarte apropiat. La moment însă constatăm următoarele.

1. Evaluarea integrității instituționale a celor angajați în autoritățile publice locale este blocată. Asta chiar dacă conform legislației în vigoare, procesul de evaluare a integrității instituționale urma să demareze la data de 12 noiembrie 2016. Într-adevăr, la 12 noiembrie 2016 modificările și completările la Legea nr. 325 din 2013 aduse prin Legea nr. 102 din 2016 au intrat în vigoare. Însă legiuitorul Republicii Moldova, ca întotdeauna, a pășit cu stângul. Avem în vedere faptul că așa și nu au fost încă selectați judecătorii cu atribuții în domeniul autorizării și monitorizării procesului de evaluare a integrității profesionale. În plus, lipsește și regimul juridic al accesului judecătorilor la materialele clasificate din dosare. Prin urmare, constatăm faptul că procesul de evaluare încă nu a demarat și nu se știe când va începe.

2. Considerăm că, odată cu modificarea și completarea Legii nr. 325 prin Legea nr. 102 din 2016, trebuia să se vină cu o Hotărâre de Guvern prin care să fie descris mecanismul de realizare a acestei evaluări. Cu regret, *nici astăzi nu avem un astfel de regulament*. Astfel, am putea veni cu propunerea ca în sensul eficientizării procesului de evaluare a integrității profesionale să fie adoptat un regulament privind mecanismul de realizare a prevederilor Legii nr. 325.

3. O altă carență pe care a scos-o la iveală cercetarea noastră ține de faptul că la nivelul instituțiilor cu angajați funcționari publici *lipsesc politicile instituționale de prevenire a manifestărilor*

corupționale. Astfel, analizând practica internațională, s-a constatat că în instituțiile publice de peste hotare, acolo unde sunt angajați funcționari publici, administrația angajează un ofițer de integritate, care are drept scop realizarea unor practici și politici de integritate în instituție, explicarea conținutului său și a comportamentului impus de cadrul legal în vigoare. Atâta timp cât statul se orientează spre a pedepsi, fără a pune accentul pe elementul de prevenire, situația în domeniul integrității profesionale nu va cunoaște o îmbunătățire substanțială. Prin urmare, venim cu propunerea ca în legislația Republicii Moldova să fie inclusă obligativitatea ca în fiecare instituție publică să fie angajat un ofițer de integritate. Și neapărat ca acești ofițeri de integritate să aibă finalizat un masterat în domeniul anticorupție.

4. Cu toate carențele identificate și expuse mai sus, totuși Legea nr. 325 din 2013 (cu modificările și completările aduse de Legea nr. 102/2016), care în varianta veche avea titlul de „Legea privind testarea integrității profesionale”, și care în redacția prin Legea nr. 102 are titlul „Legea privind evaluarea integrității instituționale”, constituie un pas înainte în ce privește reglementarea procesului de testare a integrității profesionale. Această concluzie fundamentală se bazează pe faptul că în sistemul vechii legi nu exista un mecanism de supraveghere a respectării drepturilor omului în procesul de testare. Pe când în redacția nouă a legii legiuitorul a pus în seama judecătorilor acest control. Deci este vădit un pas înainte.

5. Să mai adăugăm aici și faptul că, pe lângă cele 2 rezultate ale testării: test susținut și test nedepășit, a fost introdusă o a 3-a opțiune - test cu rezultat neconcludent. Respectiva mențiune creează spațiu de manevrare pentru judecători atunci când trebuie să autorizeze rezultatele evaluării integrității profesionale, dar, totodată, ar putea servi drept o sursă de abuz din partea judecătorilor.

6. În lumina celor expuse anterior, considerăm că legiuitorul s-a grăbit oarecum atunci când a insistat ca Legea nr. 325 cu toate modificările și completările să intre în vigoare la data de 12 noiembrie 2016. Era nevoie de o pregătire temeinică, crearea unei baze normative suficiente și a unor organisme competente și abia apoi să se treacă la însuși procesul de evaluare a integrității profesionale. Către începutul anului 2019 evaluarea integrității instituționale așa și nu a demarat.

Specificul nostru național (plin de carențe) de transpunere în practică a evaluării integrității instituționale, ne îndreptățește să formulăm propria poziție față de fenomenul evaluării integrității profesionale a aleșilor locali. Considerăm că doar un sistem indirect poate fi eficient. Iată de ce optăm pentru introducerea în practica Republicii Moldova a experienței Germaniei de evaluare a integrității profesionale. În Germania, evaluarea integrității profesionale se face în mare parte de Serviciul Fiscal, care analizează coraportul dintre veniturile și cheltuielile funcționarilor publici. Și, în cazul în care un funcționar public nu poate justifica proveniența mijloacelor financiare (pentru cheltuieli ce depășesc veniturile sale), respectivul funcționar public se consideră că nu a susținut testul de integritate profesional și urmează a fi concediat. Suplimentar, respectivul funcționar poate fi tras la răspundere penală, dar achitând, totodată, și un impozit pe averea (sumele) nejustificată.

Evident că nu propunem abrogarea procesului de evaluare a integrității profesionale din Republica Moldova. Urmează să vedem care sunt rezultatele după scurgerea unui termen de un an de evaluări și abia apoi să formulăm concluzii și propuneri și de inițiat anumite acțiuni.

Totuși, considerăm că pentru funcționarii publici din Republica Moldova, asupra cărora planează suspiciuni serioase de comportament corupțional, la etapa inițială ar fi cazul să fie aplicată matricea de evaluare a integrității profesionale în baza Legii nr. 325 și abia peste ani de zile, când Republica Moldova nu va mai deține locuri de top în rating-urile corupționale, este cazul ca și la noi să fie introdus sistemul indirect-fiscal de evaluare a integrității profesionale a funcționarilor din domeniul administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. „20 principii directe pentru lupta împotriva corupției”, adoptate prin Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei la 6 noiembrie 1997 la cea de-a 101 Sesiune, la Strasbourg. În: http://cna.md/public/files/legislatie/20_principii_directoare.pdf (accesat la 14.11.2018).
2. Alexandru M. Cum ar fi un DNA în Republica Moldova? Studiu privind capacitățile investigative ale Direcției Naționale Anticorupție din România și cele actuale și viitoare ale Procuraturii Anticorupție din Republica Moldova. Chișinău, 2015, 52 p.
3. Alianța Anticorupție. Studiu analitic cadrul legislativ și instituțional național și internațional privind integritatea agenților publici. Chișinău, 2016, 52 p.
4. Bejan O. Corupția: noțiune, prevenire și contracarare. Chișinău: AȘM, 2007, 136 p.
5. Borșevski A., Istrati A. Bazele de contracarare a corupției. Recomandări metodice. Chișinău: Pontos, 2008, 192 p.
6. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
7. Cușnir V. Fenomenul corupției: între percepție și reacție socială. În: Revista „Akademos”, 2015, nr. 4(39), Chișinău: Academia de Științe a Moldovei, 2015, p. 97-105.
8. Decretul Președintelui Republicii Moldova cu privire la măsurile de combatere a corupției în organele puterii de stat și administrației de stat nr. 104 din 30.04. 1992. În: Monitorul Parlamentului Republicii Moldova, 1992, nr. 4, art. 101-1.
9. Gațcan I. Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție (cazul Republicii Moldova). Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, 2015, 188 p.
10. Gațcan I., Bulgaru M. Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova: realizări și probleme. În: „Cercetare și inovare - perspective de evoluție și integrare europeană”. Materialele conferinței științifice. Chișinău: CEP USM, 2009.
11. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate nr. 707 din 09.09.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 198-204 din 13.09.2013, art. 808.
12. Hotărârea Guvernului 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. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 01.03.2013, art. 185.
13. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice nr. 906 din 28.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-153 din 12.08.2008, art. 935.
14. Hotărârea Guvernului cu privire la Programul de stat privind combaterea criminalității, corupției și protecționismului pentru anii 1999-2002 și despre îndeplinirea Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova „Privind activitatea Procuraturii Generale și Ministerului Afacerilor Interne în combaterea crimei organizate și corupției” nr. 1017 din 04.11.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.123 din 05.11.1999, art. 1071.
15. Hotărârea Guvernului cu privire la unele măsuri de realizare a Legii nr. 269-XVI din 12 decembrie 2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) nr. 475 din 19.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 169-173 din 27.06.2014, art. 521.
16. Hotărârea Guvernului pentru implementarea Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale nr. 767 din 19.09.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 325-332 din 31.10.2014, art. 945.
17. Hotărârea Guvernului privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și

normative nr. 977 din 23.08.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 134-137 din 25.08.2006, art. 1020.

18. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018 nr. 890 din 20.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 217-229 din 22.07.2016, art. 966.

19. Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2016 privind implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2016 nr. 90 din 12.05.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 184-192 din 01.07.2016, art. 405.

20. Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Strategiei de consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție nr. 232 din 25.10.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-25 din 01.02.2013, art. 85.

21. Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru 2011-2015 nr. 154 din 21.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 166-169 din 07.10.2011, art. 483.

22. Hotărârea Parlamentului privind modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011 pentru aprobarea strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015 nr. 89 din 12.05.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 184-192 din 01.07.2016, art. 404.

23. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 56 din 30.03.2017 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 216-228 din 30.06.2017. art. 354.

24. În mai puțin de două luni, aproape 500 de caziere de integritate au fost solicitate de la CNA În: <http://www.cna.md/libview.php?l=ro&id=1472&idc=5&t=/Massmedia/Comunicate-de-presa/In-mai-putin-de-doua-luni-aproape-500-de-cazriere-de-integritate-au-fost-solicitate-de-la-CNA/#sthash.8oD5tywh.dpuf> (accesat la 21.11.2018).

25. Johnston M. Corupția și formele sale. Bogăție, putere și democrație/Traducere de Silvia Chirilă. Iași: Polirom, 2007, 336 p.

26. Legea Republicii Moldova nr. 82 din 25.05.2017 integrității. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 229-243 din 07.07.2017, art. 360.

27. Lege cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr.90 din 25.04.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-105 din 13.06.2008, art. 391.

28. Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr. 1104-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 91-94 din 27.06.2002, art. 668 cu modificările ulterioare.

29. Legea cu privire la combaterea corupției și protecționismului nr.900 din 27.06.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56 din 22.08.1996, art. 542.

30. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-96 din 30.05.2008, art. 351.

31. Legea pentru ratificarea Convenției civile privind corupția nr. 542 din 19.12.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 006 din 01.01.2004, art. 64. Promulgat: 26.12.2003.

32. Legea pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției nr. 158 din 06.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106 din 20.07.2007, art. 451.

33. Legea pentru ratificarea Convenției penale privind corupția nr. 428 din 30.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 229 din 21.11.2003, art. 918. Promulgat: 17.11.2003.

34. Legea pentru ratificarea Protocolului adițional la Convenția penală privind corupția nr. 157 din 06.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106 din 20.07.2007, art. 449.

35. Legea privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra corupției (GRECO) nr. 297-XV din 22.06.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 067 din 27.06.2001, art. 494.

36. Legea privind Codul de Conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75 din 11.04.2008, art. 243

37. Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-246 din 30.07.2016, art. 513.

38. Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere nr. 1264-XV din 19.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 05.09.2002, art. 991.

39. Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35–41 din 2014, art. 73, cu modificările ulterioare.

40. Recomandarea REC (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Statelor-Membre ale Consiliului Europei privind codurile de conduită pentru agenții publice, adoptată la 11 mai 2000, la cea de-a 106-a sesiune. În: http://cna.md/public/files/legislatie/rec_2000_10_cod_conduita_funct_public.pdf (accesat la 23.11.2018).

EXPERIENȚA STATELOR-MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE ÎN DOMENIUL POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

THE EXPERIENCE OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY

Ludmila GUȘTIUC,

doctorandă, cercetător științific,

Centrul Cercetări Strategice al Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

SUMMARY

The administrative framework has evolved towards the creation of larger administrative units, in line with the possibilities of modern technology and the requirements of economic and social development. Therefore, the administrative organization of the territory needs to adapt to the new conditions in order to remain efficient. And the largest countries are now oriented towards a simplification of the administrative steps and spatial division in regions and large areas.

Keywords: *regional development policy, administrative organization, member states of the European Union.*

Structurarea teritoriului țării reprezintă o cerință importantă pentru crearea cadrului de acțiune al politicii regionale. Fără o regrupare a teritoriului, conform unor criterii științifice fundamentate și bine precizate, nu se pot întreprinde măsuri unitare și cu viziune de perspectivă pentru dezvoltarea economică și socială a unor zone cu probleme de șomaj, venituri mici, fluxuri importante de migrație, depopulare etc., în scopul asigurării echilibrului socioeconomic național.

O categorie fundamentală cu care operează activitatea de structurare a teritoriului țării reprezintă regiunea sau zona. Acest concept constituie obiectul de studiu al unor numeroase discipline științifice, abordarea lui prezentând particularitățile domeniului prin prisma căruia este analizat.

În opinia comună a mai multor autori de diverse specialități, prin zonă se înțelege un teritoriu, indiferent de întindere, cu aspect, structură și funcții specifice, care îi conferă o anumită omogenitate și, în același timp, îl diferențiază de alte zone alăturate; sunt utilizate criterii complexe, comune mai multor științe și numai ierarhizarea lor determină caracterul preponderent geografic, economic, social.

Definirea conceptului de zonă sau regiune a evoluat pe parcursul mai multor etape care se întrepătrund în timp. Termenul de „zonare” exprimă acțiunea de delimitare în teritoriu, iar „regionalizare” exprimă o structurare a întregului teritoriu național,

Regionalizarea teritoriului țării, determinată de evoluția diferită a structurilor economice spațiale, decurge din scopuri practice, legate de necesitatea găsirii celor mai adecvate „cadre spațiale” și teritoriale pentru orientarea proceselor de dezvoltare economică și socială.

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă structurarea spațială de bază, cu funcții bine precizate și competențe oficiale. Ea este adesea considerată ca fiind arbitrară fără relații cu cadrele reale ale activității.

Comparațiile între diverse țări arată relațiile care există între structura administrativă și toți

ceilalți factori: mediul natural, structura rurală, gradul de urbanizare, dreptul administrativ, mentalitățile, etniile, factorii lingvistici ș. a.

Marea Britanie a împărțit regiunile standard de planificare, care aveau la bază și convenții administrative, în subregiuni – unități teritoriale de analiză statistică. În Franța s-au făcut statistici pe regiuni-program, care reprezintă ansambluri de grupuri administrative. În capitolul 5 sunt prezentate mai multe practici de calitate din spațiul comunitar.

În Marea Britanie repartitia activităților economice și a populației nu a fost niciodată omogenă. După război transformările economice au condus la depopularea regiunilor din nordul țării, în timp ce dezvoltarea industriilor prelucrătoare și a activităților de servicii din zonele de sud și centru ale țării, în special în capitală și periferia sa, a provocat lipsa de forță de muncă, suprapopularea în orașe și presiunile inflaționiste.

Delimitarea acestor regiuni care să beneficieze de un ajutor din partea statului a suportat, de-a lungul timpului, numeroase modificări. În 1964 a fost adoptat un sistem global de planificare regională, care acoperea ansamblul țării, teritoriul fiind divizat în 11 regiuni de planificare. În anii care au urmat, în condițiile în care organizarea administrativ-teritorială a suportat și ea niște modificări, începând să se realizeze pe două niveluri – comune, orașe, district, pe de o parte, și comitate, pe de altă parte, au fost întreprinse alte schimbări atât în ceea ce privește zonele care să beneficieze de ajutor, precum și metodele utilizate pentru a încuraja dezvoltarea. Au fost create trei tipuri de regiuni asistate, care beneficiază de un ajutor diferențiat:

I. Regiuni de dezvoltare - acestea au fost definite prima dată în 1934 și redefinite de atunci de mai multe ori.

II. Regiuni speciale de dezvoltare - Irlanda de Nord.

III. Regiuni intermediare, al căror număr s-a redus după 1982, dar a crescut din nou după 1984.

Aceste regiuni, care dispun de un ajutor diferențiat, acoperă două treimi din suprafața țării și dețin două cincimi din populația sa.

În Austria, stat federal, politica regională constă, în principal, din măsuri pentru ocuparea forței de muncă, de mobilitate profesională, investiții speciale pentru diverse dotări, subvenții acordate zonelor agricole, precum și din măsuri cu caracter stimulat. Ele se aplică următoarelor categorii structurale spațiale: districte agricole, zone industriale care au nevoie de restructurare, zone de la granița estică, zone insuficient dotate infrastructural, districte miniere, exploatare agricole la altitudine medie și regiuni alpine.

Dinamica economiei austriece este diferită de la o regiune la alta. A rezultat o problemă regională complexă, aceea de a realiza un echilibru satisfăcător între obiective opuse: o economie productivă și o creștere regională echitabilă, mobilitate stimulat și reprezentare stabilă a populației, dezvoltare economică echilibrată și protejarea mediului. Maniera în care s-au abordat aceste probleme a fost mai degrabă paliativă, decât preventivă. Elementele de ordin regional au un rol din ce în ce mai mare în elaborarea politicilor naționale.

În Belgia, cu toate dimensiunile sale reduse, disparitățile regionale constituie o trăsătură a dezvoltării, cu mare importanță pe plan politic, datorată împărțirii în două comunități.

Regiunile care trebuie să constituie obiectul planurilor regionale sunt desemnate de Rege, după consultarea Comisiei Naționale și la propunerea organismelor regionale publice sau private.

În Belgia este evidentă interdependența dintre politica economică națională și cea regională. Astfel, politica de dezvoltare națională globală urmărește dezvoltarea economică echilibrată a ansamblului teritoriului, ținând seama de fiecare regiune a sa. Ajutoarele de stat sunt repartizate aproape egal între Flandra și Valonia, dar în timp ce în Flandra investițiile sunt destinate noilor întreprinderi, în Valonia ele au ca scop consolidarea întreprinderilor existente.

Se consideră tot mai mult că prin politica regională investițiile ar trebui orientate pe o pe-

rioadă lungă de timp spre acele regiuni care cunosc cele mai grave probleme în materie de ocupare a forței de muncă și de venituri, scop prin care se are în vedere intensificarea acțiunii coordonatoare a politicii industriale dusă în aceste zone.

În Danemarca, la fel ca și în numeroase alte țări, schimbările în structura economică a țării și, îndeosebi, în structura industrială, au determinat evoluții divergente ale diferitelor părți ale statului. Numărul locurilor de muncă s-a diminuat în regiunile rurale și a crescut în cele urbane. Șomajul a crescut în zonele rurale, iar fluxurile migratorii au contribuit la expansiunea zonelor urbane.

Această situație a făcut necesară inițierea unor măsuri de politică regională, care a cunoscut mai multe etape de evoluție și a suportat mai multe modificări, până la determinarea oficială a zonelor de dezvoltare.

Delimitarea zonelor de dezvoltare a avut ca scop cunoașterea exactă a acelor regiuni care aveau nevoie să obțină ajutoare de stat pentru crearea de întreprinderi industriale și pentru dezvoltarea activităților terțiare, activități care să atragă populația și să ducă la creșterea veniturilor acestora.

Situația zonelor de dezvoltare, în raport cu restul țării, s-a ameliorat într-o anumită măsură, dacă se ia în considerare creșterea industrială și cea a venitului mediu. Se consideră insuficient ceea ce s-a realizat, motiv pentru care se continuă aplicarea măsurilor de politică regională.

În Finlanda inegalitățile regionale s-au manifestat poate mai evident decât în alte țări. În regiunile cu densitate scăzută a populației șomajul a fost superior mediei naționale.

Un flux important de emigrație a antrenat diminuarea populației din aceste regiuni și a făcut să crească densitatea acestora în sudul țării, industrializat și urbanizat, în special în regiunea Helsinki, unde serviciile și anumite sectoare ale industriei au cunoscut creșteri importante.

Măsurile de politică regională au stimulat întreprinderile să investească în continuare în zonele de dezvoltare, creând ajutoare acordate municipalităților, pentru construirea de uzine și pentru calificarea profesională, pentru subvenții directe în perioada demarajului, pentru instalarea de noi întreprinderi sau extinderea întreprinderilor vechi și pentru proiecte de investiții publice.

Toate aceste măsuri de politică regională au avut și au ca obiective încurajarea dezvoltării, crearea de locuri de muncă în zonele insuficient dezvoltate și, în același timp, rezolvarea problemei aglomerațiilor urbane.

Ca și în cazul altor economii dinamice, în Franța creșterea economică și modificările structurale au antrenat dezechilibre regionale, care au făcut necesare delimitarea zonelor de intervenție și crearea de politici regionale adecvate. Anumite regiuni, îndeosebi din vestul țării, se caracterizau prin slabă industrializare și slabe dotări infrastructurale, venituri inferioare mediei și pierderi de populație.

Declinul minelor de cărbuni din centrul, sudul și nordul țării a cauzat probleme de același gen și necesitatea creării de noi locuri de muncă. În același timp, în regiunea pariziană problema creșterii urbane s-a accentuat prin concentrarea excesivă a industriei, serviciilor și profesiunilor generatoare de venituri ridicate.

Aceste dezechilibre și aceste disparități considerate inacceptabile au determinat inițierea unei politici regionale ca parte integrantă a politicii naționale, având ca scop să asigure un echilibru mai bun între regiuni.

În acest scop, țara a fost decupată mai întâi în circumscripții de acțiune regională, iar apoi în regiuni de program. În continuare, politica regională a evoluat în cadrul planificării naționale indicative și s-a transformat într-o politică globală de amenajare a teritoriului, 22 de regiuni de program acoperind întregul teritoriu al țării. Natura globală a abordării adoptate în materie de politică regională se reflectă nu numai în cuprinderea întregului teritoriu al țării, ci și în faptul că ea vizează toate aspectele dezvoltării: economie, probleme de urbanism, infrastructură materială și socială etc.

Dintre măsurile inițiate în cadrul politicii regionale este important să le subliniem pe cele care au avut ca scop orientarea forței de muncă spre teritoriile desemnate ca zone de intervenție.

Aceste măsuri au fost completate cu măsuri de frânare a unei noi expansiuni industriale în regiunea pariziană. Totuși eforturile întreprinse în favoarea regiunilor mai slab dezvoltate, fiind dispersate pe ansamblul țării, nu au fost suficiente pentru a permite altceva decât o ușoară modificare a tendințelor, ceea ce a făcut necesară adoptarea unei noi politici regionale.

Elaborarea unei politici naționale de amenajare a teritoriului în context european este considerată a fi premisa rezolvării problemelor regionale franceze.

Activitatea de planificare regională în Germania a debutat la începutul secolului al XX-lea. De la început scopurile și structurile sale organizaționale au trebuit să se adapteze în permanență la schimbările care au avut loc în societate.

Perioada de după cel de-al Doilea Război Mondial a însemnat pentru Germania relansarea, restructurarea și expansiunea economiei. Cu toate că s-au înregistrat procese de concentrare a populației și a locurilor de muncă în orașe, paralel cu declinul populației rurale, nu s-au manifestat disparități regionale puternice.

Totuși unele zone, adesea de mici dimensiuni, răspândite pe întregul teritoriu al țării, se distingeau de celelalte structuri economice mai slabe și prin venituri inferioare mediei.

În total, aceste regiuni reprezentau aproximativ 1/3 din populație și cuprindeau regiuni de la frontiera de est a țării, unele zone cu structuri industriale insuficient diversificate și numeroase regiuni rurale.

Către mijlocul anilor '70 ai secolului trecut aceste zone, denumite zone de dezvoltare, reprezentau aproximativ 60% din teritoriul țării. Aceste regiuni au beneficiat de măsuri speciale care, treptat, au creat cadrul global al integrării lor - problema în 21 de programe regionale. Celor 21 de regiuni diferite de dezvoltare, într-o primă etapă, li s-a substituit mai târziu un decupaj al teritoriului în 170 de regiuni economice, acoperite prin sistemul de înregistrare statistic, bazat pe indicatori sociali.

Măsurile de ajutorare cuprindeau împrumuturi și subvenții acordate colectivităților locale pentru dezvoltarea infrastructurii, și pârghii financiare stimulative directe pentru industrie, precum și îlesniri fiscale etc.

Politica regională a Germaniei de Vest sau a vechilor landuri a căpătat contur pe parcursul dezvoltării economice ascendente a țării. Instrumentele-cheie ale politicii planificării spațiale au fost: industrializarea zonelor rurale, dezvoltarea unei structuri eficiente de așezări în zonele slabe din punct de vedere structural, în scopul creării unei rețele de locuri centrale.

Datorită unificării, cadrul general pentru dezvoltarea teritorială în Germania s-a schimbat fundamental, dezechilibrele interregionale importante fiind acum cele dintre vechile și noile landuri. În același timp, gradul mare de integrare în cadrul Uniunii Europene, ca și situația schimbată radical în centrul și estul Europei, au făcut ca politica regională a Germaniei să se confrunte cu noi aspecte.

Problema Germaniei în ansamblu este acum de a egala condițiile de trai ale populației din estul și din vestul țării și de a crea o structură de așezări echilibrată spațial.

După unificarea Germaniei, planificarea regională și-a propus să dezvolte în noile landuri condițiile creării unei structuri spațiale și de așezări, care să sprijine reconstrucția dorită, întrucât în condițiile economiei planificate central dezvoltarea economică echilibrată regional nu s-a realizat, dându-se prioritate Berlinului de Est.

Conceptul de dezvoltare a noilor landuri nu a fost proiectat într-un mod comprehensiv, el fiind periodic revizuit, pentru ca să țină seama de evoluțiile care au loc în timp.

Actualul concept de planificare spațială cuprinde:

- descrierea noilor condiții generale;
- cadrul orientativ regional necesar.

Recomandări privind strategiile de planificare teritorială în vederea acțiunii.

Regiunile de dezvoltare sunt alcătuite dintr-o zonă centrală urbană și o zonă rurală alăturată. Pentru aceste regiuni au fost elaborate, de către autoritățile locale, programe de dezvoltare și planuri de utilizare a pământului. De asemenea, au fost înființate agenții, pentru a accelera reconstrucția economică a acestor regiuni.

Regiunile de dezvoltare propuse constituie cadrul regional care face posibilă punerea în practică a unor concepte generale ale Legii Federale a Planificării Regionale, mai ales crearea unor condiții asemănătoare de viață în toată Germania. În cadrul măsurilor pe care le iau și planurilor pe care le elaborează, ministerele iau în considerare aceste concepte ale planificării spațiale.

Expansiunea pe care a cunoscut-o Italia în perioada de după război nu a permis totuși înlăturarea dualismului istoric al structurii sale economice, adică contrastul dintre Nord și Sud, care a constituit una dintre caracteristicile sale încă de la unificare.

Pentru rezolvarea marilor și profundelor dezechilibre, printre care nivelul scăzut al veniturilor din zonele de sud, dezechilibrul între populație și resurse, o agricultură săracă, dezvoltarea industrială și infrastructura economică și socială slabe, au fost adoptate numeroase măsuri guvernamentale, care aveau ca scop să orienteze o pondere mai mare a resurselor de investiții spre sud și spre alte regiuni defavorizate.

O politică regională, în aspectul său modern, a fost lansată în Italia odată cu crearea la începutul anilor '50 ai secolului trecut a așa-numitei Cassa per il Mezzogiomo, care a stabilit prin planuri plurianuale măsuri de reformă agrară și investiții masive pentru dezvoltarea infrastructurii. Aceste prime acțiuni au fost urmate în 1957 de un ansamblu de dispoziții pentru promovarea industrializării și creșterii creditelor alocate de Cassa și un program pe 5 ani de stimulare și amenajare a teritoriului și de dezvoltare industrială.

În 1960 măsurile de politică regională au fost revizuite. S-au intensificat eforturile pentru eliminarea problemelor persistente din anumite regiuni, îndeosebi din sud, prin adoptarea în cadrul planurilor naționale a obiectivelor regionale, prin întărirea sistemului de stimulare, o mai bună coordonare între organele centrale și regionale, și prin contribuția întreprinderilor de investiții de stat la marile proiecte de dezvoltare regională.

În 1971 s-au produs noi modificări în organizare și noi modalități de acțiune, pe baza principiului consemnat de legislație. Printre instrumentele folosite pentru dezvoltarea sudului au fost: avantajele fiscale, reducerea cheltuielilor de transport, creditele speciale, transferul din bugetul național al unei părți din costurile securității sociale (participarea statului la capitalul societăților private, reducerea impozitului pe venit, exonerările de impozite pe beneficii pentru o perioadă de timp, exonerarea totală sau parțială de taxe locale pentru întreprinderile noi, reducerea taxelor la consumul de energie electrică necesar uzinelor, suportarea de către stat a costului amenajării terenurilor și infrastructurii pentru noile industrii).

Acțiunile publice întreprinse în sudul mai puțin dezvoltat al țării au constatat în promovarea industrializării, prin crearea unor întreprinderi și zone industriale moderne, amplasarea de obiective publice, dezvoltarea infrastructurii și stimularea dezvoltării agricole.

Politica regională în Italia a evoluat, la fel ca și în Franța, către o abordare globală. Cu toate eforturile întreprinse și cu progresele înregistrate, Italia nu a ajuns în faza în care creșterea economică obținută în sudul țării să fie suficientă pentru a permite acestei zone o dezvoltare autonomă, în ritmuri mai rapide decât în regiunile dezvoltate, pentru eliminarea disparităților fundamentale. Se consideră, de aceea, necesar un aport substanțial al unor resurse din afara țării.

Structura spațială a Olandei în „zone-problemă”, adică în cele care reclamau intervenția statului, a suportat modificări de la o perioadă la alta, pentru ca zonele delimitate să reflecte cât mai corect acele spații economice și sociale aflate în dificultate.

Industrializarea, creșterea comerțului și a schimburilor internaționale au antrenat o puternică concentrare a populației în cele trei provincii vestice, generând tendința de migrație spre aceste regiuni a populației din zonele cu insuficiente locuri de muncă, în special din zonele agricole. S-a constatat, de asemenea, o creștere a șomajului în anumite regiuni de graniță.

Concentrarea puternică a populației în vestul țării a ridicat probleme legate de congestionare, utilizarea terenurilor și a mediului.

Dezvoltarea anumitor centre a avut ca scop să le facă capabile să stimuleze progresul economic și social în întreaga zonă din care făceau parte. Alte regiuni au fost desemnate ca zone de reconversie și li s-au aplicat măsuri de stimulare a industriei regionale.

Măsuri de politică regională se aplică și acelor regiuni în care înregistrează creșteri limitate, respectiv, în Olanda meridională (provincia Utrecht) și Olanda nordică (cu excepția nordului extrem). În aceste teritorii obiectivul este de a încetini ritmul investițiilor, de a atenua efectele negative ale concentrării excesive și de a contribui la repartizarea mai bună a investițiilor pe ansamblul țării.

O altă latură a acestei politici constă în transferarea anumitor servicii și a forței de muncă din Haga către părțile nordice și sudice ale Limbourgului, care beneficiază de măsuri stimulativе.

Este important de subliniat faptul că în Olanda măsurile de politică regională se combină cu acțiuni de amenajare a teritoriului și cu planificarea socială, pentru a contribui la repartizarea echilibrată a populației și la crearea unor condiții de viață satisfăcătoare pentru toată țara.

Modificările din structura economică a Suediei, determinate de o creștere înfloritoare a țării după război, au determinat schimbări la nivel regional, care au afectat îndeosebi echilibrul dintre populația rurală și populația urbană, au generat diferențe mari de venituri între zonele agricole și regiunile metropolitane, expansiunea regiunii Stockholm și diminuarea proporției populației rezidente în centru-nordul, sud-estul și nordul țării.

Printre cele mai importante măsuri de politică regională pot fi reținute următoarele elemente:

- planificarea coordonată la nivelul provinciilor;
- un sistem de subvenții pentru transport și prime pentru crearea de noi locuri de muncă și un program de acțiune regională.

Programul de acțiune regională instituit viza patru tipuri de centre cu funcții specifice: marile metropole, centrele principale, centrele regionale și centrele comunale. În continuare, politica regională a înglobat întreaga țară și a căpătat un caracter perspectiv.

Scopul politicii regionale suedeze este acela de a sprijini utilizarea resurselor naționale, astfel încât să se creeze o asemenea structură regională în care diferitele părți ale țării să se completeze reciproc, pentru a se putea asigura locuri de muncă, servicii și un mediu corespunzător pentru întreaga populație. Pentru desconggestionarea marilor orașe și sprijinirea zonelor mai slabe s-a pus în practică ideea creării unor noi poli de creștere.

Politica regională a fost adesea identificată cu politicile duse de stat și de instituțiile publice, datorită unor factori istorici ținând de apariția sa și din motive ideologice și politice, legate de concepția asupra sectorului public ca fiind singurul susceptibil de a interveni pentru a reduce disparitățile teritoriale.

Evoluțiile au arătat că statul nu poate și nici nu trebuie să conducă singur o astfel de politică. În foarte multe țări politica regională constituie obiectul unei cooperări crescânde între sectorul public și cel privat.

În momentul de față, în Republica Moldova sunt necesare progrese privind întărirea capacității instituționale și administrative a organismelor responsabile pentru programarea și gestionarea fondurilor de coeziune economică și socială, stabilirea sistemelor necesare de monitorizare și evaluare.

BIBLIOGRAFIE

1. Bakk M., Benedek J. Politicile regionale în România. Editura Polirom, Iași, 2011, 176 p.
2. Cipleu L. F. Politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene, Editura Economica, București, 2016, 254 p.
3. Ghica L.-A. Enciclopedia Uniunii Europene. Editura Meronia, București, 2007, 381 p.
4. Gal E. Ordinea publică în Uniunea Europeană, Editura Universul Juridic, București, 2012, 510 p.
5. Hurjui M.C. Politica regională în cadrul Uniunii Europene, Editura Pro Universitaria, București, 2015, 418 p.
6. Bakk M., Benedek J. Politicile regionale în România, Editura Polirom, Iași, 2011, 176 p.
7. Kaunert C. The area of freedom, security and justice in the Lisbon Treaty: commission policy entrepreneurship? European Security, vol. 19, nr. 2, June 2010, pp. 169-189.
8. Kaunert C., Zwolski K. The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA. London: Palgrave Macmillan, 2013, 256 p.
9. Pascal I., Vlad M., Deaconu Ș., Vrabie C. Politica regională și coordonarea elementelor structurale, Centrul de Resurse Juridice. Editura Dacris, București, 2004, 243 p.
10. Politica de dezvoltare regională, Institutul European din România. București, 2003, 54 p.
11. Rusu I., Gornig G. Dreptul Uniunii Europene, Editura a 3-a, C. H. Beck, București, 2010, 432 p.
12. Sidjanski D. Viitorul federalist al Europei. Editura Polirom, Iași, 2010, 396 p.
13. Wallace H., Wallace W., Pollack M.A. Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană din România, București, 2005, 526 p.
14. W. Molle, Regional disparity and Economic Development in the European Community, Saxon House, Franborough, 1980.
15. În: <http://europa.eu.int/comm/dgs/regionalpolicy/indexen.htm>
16. În: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/>
17. În: www.euractiv.com

MECANISME DE PROTECȚIE JURIDICĂ A VIEȚII PRIVATE ȘI A DATELOR CU CARACTER PERSONAL ÎN SPAȚIUL INTERNET

LEGAL PROTECTION MECHANISMS OF PRIVATE LIFE AND PERSONAL DATA IN INTERNET

Alexandru ȚĂRNĂ,

*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

The protection of fundamental rights has become an axiom that no longer requires the luxury of argumentation. From another point of view, the protection of human rights on the Internet is beginning to come out. This is all the more important because the Internet plays an important role in people's daily life and in all aspects of human society. The impact of the Internet on social, economic and cultural activities is also growing.

The title of the article is „Privacy and data protection on the Internet”. It suggests that we will conduct a research into the following topics: obligations to respect specific rules and procedures by public authorities and private companies when they process personal data; general surveillance or interception measures; respect of privacy at the workplace; assistance provided by the data protection authority; network and information security.

Keywords: *Human Rights, Internet, Privacy, Internet Governance, Data protection, personal data, NCPDP.*

Unul dintre cele mai importante instrumente internaționale cu caracter juridic obligatoriu, care a completat și a consolidat dreptul la protecția datelor cu caracter personal, este Convenția 108. Ulterior, prin Protocolul Adițional [8], au fost introduse noi dispoziții în Convenția 108, care reglementează fluxurile de date transfrontaliere către non-părți, așa-zisele țări terțe, și înființarea obligatorie a autorităților naționale de supraveghere pentru protecția datelor. Convenția 108 acoperă toate operațiunile desfășurate pe Internet, cum ar fi colectarea, stocarea, modificarea, ștergerea și redarea sau diseminarea datelor cu caracter personal [27].

Pentru a elabora în continuare principiile și regulile generale prevăzute în Convenția 108, Comitetul de Miniștri al CoE a adoptat recomandări care nu au un caracter juridic obligatoriu.

Prin jurisprudența sa, CEDO a examinat multe situații în care apare problema protecției datelor, nu în ultimul rând, cele privind interceptarea comunicărilor [1], diferite forme de supraveghere [2] și protecție împotriva stocării datelor cu caracter personal de către autoritățile publice [3].

Există principii și norme care se recomandă a fi respectate de către autoritățile publice și companiile private implicate în prelucrarea datelor cu caracter personal. Este necesar ca utilizatorul să cunoască și să înțeleagă ce date ale sale se prelucrează și cum se prelucrează acestea, precum și dacă se pot lua măsuri în acest sens, de exemplu pentru a solicita corectarea sau ștergerea datelor. Conform Convenției 108, datele cu caracter personal trebuie să fie obținute și prelucrate în mod echitabil și legal și stocate pentru scopuri specifice și legitime. Acestea trebuie să fie adecvate, relevante și neexcesive în legătură cu scopurile pentru care sunt stocate, precise și, dacă este cazul, actualizate permanent, păstrate în așa fel încât să permită identificarea persoanei ale cărei date personale sunt prelucrate și nu mai mult decât este necesar în scopul pentru care au fost stocate respectivele date [13, p. 39].

Un alt drept care contrabalansează dreptul la respectarea vieții private și la protecția datelor este libertatea artelor și a științei. CEDO consideră că libertatea artelor este protejată prin articolul 10 din Convenția CEDO [4].

În legătură cu știința, legea privind protecția datelor europene cunoaște valoarea specială a științei pentru societate. Prin urmare, restricțiile generale privind utilizarea datelor cu caracter personal sunt reduse. Convenția 108 permite reținerea datelor în scopuri de cercetare științifică după ce acestea nu mai sunt necesare pentru scopul inițial al colectării acestora. Mai mult, utilizarea ulterioară a datelor cu caracter personal în scopuri de cercetare științifică nu este considerată un scop incompatibil. Legea națională are misiunea de a elabora prevederi mai detaliate, inclusiv măsurile de protecție necesare, pentru a asigura concordanța dintre interesul pentru cercetarea științifică și dreptul la protecția datelor [20].

Protecția dreptului fundamental la proprietate trebuie să fie echilibrat cu protecția altor drepturi fundamentale, în special, cu dreptul la protecția datelor [5]. Au existat cazuri în care instituțiile de protecție a drepturilor de autor au solicitat furnizorilor de Internet să dezvăluie identitatea utilizatorilor de platforme de partajare a fișierelor pe Internet. Astfel de platforme permit deseori utilizatorilor de Internet să descarce gratuit titluri muzicale chiar dacă acestea sunt protejate prin drepturi de autor [15].

Interceptarea corespondenței și a telecomunicațiilor reprezintă o atingere a dreptului la viața privată și este supusă condițiilor de la articolul 8, alineatul (2) din Convenția CEDO. Existența în sine a legislației care permite supravegherea telecomunicațiilor poate fi considerată o atingere a dreptului la viața privată [27].

CEDO a acceptat că o persoană poate pretinde a fi, în anumite condiții, victima unei încălcări ocazionate de simpla existență a măsurilor secrete sau a legislației care permite astfel de măsuri, fără a fi nevoie să pretindă că astfel de măsuri i-au fost, de fapt, aplicate acesteia. Mai mult, interceptarea trebuie să aibă un temei legal și să fie necesară într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică sau bunăstarea economică a țării pentru prevenirea dezordinii sau a faptelor penale, pentru protecția sănătății, a moralei sau pentru protecția drepturilor și a libertăților altora, conform celor prevăzute la articolul 8 din Convenția CEDO.

CEDO a dezvoltat principii generale cu trimitere specifică la cerințele pe care ar trebui să le îndeplinească legea, care prevede măsuri disimulate de supraveghere a corespondenței și a comunicațiilor de către autoritățile publice: predictibilitatea; garanțiile minime pentru exercitarea discreției de către autoritățile publice; supravegherea și verificarea de către autoritățile competente [27].

Referitor la sistemul interceptării secrete a comunicațiilor de telefonie mobilă, este relevant de reaminti concluzia CEDO prezentată în cauza Roman Zakharov c. Rusiei. Aceasta a afirmat că dispozițiile legale ruse care reglementează interceptarea comunicațiilor nu prevăd garanții suficiente și eficiente împotriva caracterului arbitrar și a descoperit că există deficiențe în cadrul legal în următoarele domenii: a) împrejurările în care autoritățile publice sunt împuternicite să recurgă la măsuri secrete de supraveghere, b) durata măsurilor de supraveghere secrete, c) procedurile pentru distrugerea și stocarea datelor interceptate, d) procedurile pentru autorizarea interceptării, e) supravegherea interceptării, f) notificarea interceptării comunicațiilor și g) căile de atac disponibile [7].

Recomandarea CM/Rec(2010) prevede mai multe orientări cu privire la dreptul utilizatorilor de Internet de a consimți la utilizarea datelor cu caracter personal în scopul creării profilului și la dreptul de a-și retrage acest consimțământ.

Aceasta este înțeleasă ca incluzând o serie de tehnici de prelucrare automatizată a datelor, care constau în alocarea unui profil unei persoane pentru a lua decizii cu privire la persoana respectivă sau în scopul analizării sau predeterminării preferințelor personale, a compor-

tamentelor și atitudinilor persoanei respective. De exemplu, datele cu caracter personal ale unui utilizator de Internet ar putea fi colectate și prelucrate în contextul interacțiunii acestuia cu o pagină web sau o aplicație ori în contextul activității de navigare pe Internet în timp și pe diferite pagini web (de exemplu, prin colectarea de informații despre conținutul și paginile vizitate, frecvența vizitelor, subiectul căutărilor, identificarea accesărilor).

Recomandarea CM/Rec(2014)6 prevede, de asemenea, ca utilizatorii ar trebui să fie informați asupra faptului că, atunci când folosesc Internetul, datele lor cu caracter personal sunt prelucrate în mod regulat. Mai mult, utilizatorii nu ar trebui să fie supuși supravegherii generale sau măsurilor de interceptare. Viața lor privată ar trebui să fie respectată și la locul de muncă. Se recomandă ca autoritatea pentru protecția datelor să le acorde sprijin.

Conform jurisprudenței CEDO cu privire la viața privată la locul de muncă, apelurile telefonice făcute de un angajat în incinta companiei sunt acoperite de noțiunile de viață privată și corespondență. Mesajele electronice trimise de la locul de muncă, precum și informațiile care rezultă din monitorizarea utilizării personale a Internetului ar trebui să fie protejate prin articolul 8 din Convenția CEDO. În absența unui avertisment conform căruia acestea sunt supuse monitorizării, angajatul are așteptarea rezonabilă că viața sa privată este respectată în ceea ce privește apelurile telefonice, mesajele electronice și utilizarea Internetului la locul de muncă.

În cauza *Copland c. Regatului Unit*, problema monitorizării telefonului, a mesageriei electronice și a utilizării Internetului, Curtea a constatat că este irelevant ca datele deținute de colegiul unde a lucrat reclamanta să nu fie dezvăluite sau utilizate împotriva ei în procedura disciplinară sau alte proceduri. Curtea nu exclude faptul că monitorizarea utilizării de către un angajat a unui telefon, e-mail sau Internet la locul de muncă ar putea fi considerată „necesară într-o societate democratică, în anumite situații pentru urmărirea unui scop legitim”.

Obligația autorităților publice și a companiilor private de a respecta regulile și procedurile specifice la prelucrarea datelor cu caracter personal. Republica Moldova s-a angajat să pună în aplicare Convenția CEDO, Convenția 108, Protocolul Adițional [8] la Convenția 108 și Convenția de la Budapesta [12]. Dreptul la protecția datelor nu este recunoscut oficial ca un drept al omului în Constituția Moldovei. Cu toate acestea, acest drept este integrat în dreptul la respectarea vieții private și de familie consacrat prin articolul 28 din Constituție [10], care garantează dreptul la respectarea intimității și a vieții private și de familie, și prin articolul 30 care garantează confidențialitatea corespondenței.

Actul legislativ privind protecția datelor cu caracter personal [19], conform preambulului la acesta, stabilește cadrul legal necesar pentru aplicarea Directivei 95/46/CE [14], care a fost concepută pentru a fundamenta principiile privind dreptul la viața privată, care sunt deja cuprinse în Convenția 108, și să le extindă [20].

Totodată, a fost elaborat un proiect de lege pentru modificarea mai multor acte legislative, care reglementează protecția datelor cu caracter personal, inclusiv Legea nr. 133 din 8.7.2011, pentru a aborda mai bine provocările actuale, atât în sectorul public, cât și în cel privat. Prevederile care vor fi modificate se referă la domeniul de aplicare a actului legislativ, drepturile subiecților datelor cu caracter personal, consimțământul subiecților datelor cu caracter personal, competențele Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP), obligațiile controlorilor, inclusiv notificările de încălcare privind datele cu caracter personal, fluxul transfrontalier de date etc.

Principiile generale de protecție a datelor cu caracter personal, care rezultă din cadrul legal actual al UE și CoE, sunt reflectate în legea națională „cu privire la protecția datelor cu caracter personal” (articolul 4). În cadrul legal național actual nu sunt reglementate în mod formal principii noi care sunt abordate în Convenția 108 modernizată și Regulamentul general „cu privire la protecția datelor cu caracter personal” al UE, și anume principiul de luare în considerare a vieții private începând cu ziua concepției.

Cercetările efectuate ne permit să venim cu recomandarea ca utilizarea criptografiei să fie abordată și reglementată la nivel național. Se recomandă să se aibă în vedere măsuri de reducere la minimum a efectelor negative ale utilizării criptografiei, în special, cu privire la cercetarea infracțiunilor, fără a afecta utilizarea sa legitimă mai mult decât este strict necesar.

Rapoartele anuale ale CNPDCP privind progresele înregistrate în anul 2014 cuprind sinteze de cauze privind principiile de prelucrare ilegală a datelor cu caracter personal [6]. Se oferă exemple, după cum urmează:

1. Apariția incidentelor de securitate în legătură cu prelucrarea datelor cu caracter personal stocate în sisteme de înregistrare gestionate de un furnizor de servicii de Internet. Se are în vedere cazul cu scurgerea informațiilor cu accesibilitate redusă care reprezintă date despre clienți/angajați „StarNet Soluții” LLC. În urma controlului realizat de către CNPDCP la data de 27 februarie 2015, a fost stabilit că au fost afectate 153 000 de persoane. CNPDCP a emis o decizie de încetare operațiunilor de prelucrare a datelor cu caracter personal pentru informațiile plasate spre acces public nerestricționat în spațiul Internet, iar Judecătoria Buiucani a emis o rezoluție pentru aplicarea sancțiunii în această cauză.

2. Publicarea hotărârilor personalizate pe paginile web oficiale. În principal, este vorba de problema încălcării principiilor privind protecția datelor cu caracter personal prin publicarea de hotărâri judecătorești personalizate în sistemul de înregistrare creat pe portalul oficial www.csj.md.

3. Dezvăluirea informațiilor cu privire la prenumele și numele de familie ale fondatorilor societăților din Moldova. În speță, ar fi vorba de situația din 25 noiembrie 2015, prin care Judecătoria Buiucani a constatat că Î. S. „Camera Înregistrării de Stat” se face vinovată de comiterea contravențiilor prevăzute de articolul 74, alineatul (1), alineatul (2) și alineatul (4) din Codul Contravențional al Republicii Moldova. CNPDCP a acuzat Î. S. „Camera Înregistrării de Stat” că a comis actul ilegal prevăzut la alineatul (4) din prezentul articol pentru dezvăluirea/comercializarea datelor cu caracter personal ale întreprinzătorilor către terțe părți, cu încălcarea articolelor 4, 5, 11, 12, 29 și 30 din Legea cu privire la protecția datelor cu caracter personal, a articolului 34, alineatul (1) din Legea privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și a articolului 7, alineatul (2), litera (c) din Legea cu privire la accesul la informații.

Măsuri generale de supraveghere sau interceptare. În anul 2014, conform raportului „Drepturile Omului în Moldova” al Promolex, „...utilizarea tehnologiilor de supraveghere video de către persoane fizice, autorități publice și, în special, Ministerul Afacerilor Interne, a început cu monitorizarea traficului rutier...” În acest sens, experții au constatat „...lipsa unui mecanism de control și a unui cadru legal adecvat pentru a permite ingerința în viața privată...” [25]

Totodată, unele persoane fizice s-au adresat CNPDCP invocând o presupusă încălcare a dreptului la viața privată prin interceptarea ilegală a apelurilor telefonice pe o perioadă lungă de timp. În baza informațiilor furnizate de CNPDCP, datele lor cu caracter personal au fost prelucrate de reprezentanți ai organelor de aplicare a legii prin interceptarea ilegală a apelurilor telefonice și colectarea de informații de la furnizorii de servicii de comunicații electronice „Orange” S.A. și „Moldcell” S.A. Dat fiind faptul că autoritatea de supraveghere națională pentru protecția datelor cu caracter personal nu este autorizată să exercite controlul asupra legalității prelucrării datelor cu caracter personal în cursul investigațiilor speciale, având în vedere faptul că numai autoritățile indicate în mod specific în actul legislativ nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații și judecătorul de instrucție, conform Codului de Procedură Penală, au obligații în acest sens, CNPDCP nu a avut succes, deși s-a lansat un proces de investigații, care a implicat Ministerul Justiției, Procuratura Generală, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Afacerilor Interne, inclusiv operatorii de telefonie mobilă

„Orange” S. A și „Moldcell” S. A. CNPDCP a afirmat că operatorii de telefonie mobilă au refuzat să depună materialele și informațiile relevante făcând trimitere la prevederile articolului 212 din Codul de Procedură Penală [6].

Prin urmare, cadrul legal național în acest domeniu ar trebui să fie revizuit și armonizat cât mai urgent cu convențiile și instrumentele CoE.

Respectarea vieții private la locul de muncă. Capitolul VI din Codul Muncii reglementează protecția datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, ar trebui să fie dezvoltat și să fie implementat un mecanism eficient pentru aplicarea cadrului legal privind protecția datelor cu caracter personal în acest domeniu. În acest sens, recomandăm cu insistență să se aibă în vedere o evaluare prealabilă a practicilor și a cadrului legal actual.

În trecut, CNPDCP a constatat nerespectarea prevederilor Legii „Cu privire la protecția datelor cu caracter personal” și a Hotărârii nr. 1123 din 14.10.2010 a Guvernului de către entitățile economice și Inspectoratul de Stat al Muncii [26, p. 69]. În aceste cazuri, CNPDCP a lansat un control pe baza unei plângeri depuse de un cetățean și a unei notificări privind o presupusă prelucrare ilegală a datelor cu caracter personal ale unor angajați.

Asistența acordată de Autoritatea de Protecție a Datelor. Autoritățile de protecție a datelor joacă un rol important în investigarea, intervenția, sensibilizarea sau, în alte situații, rezolvarea cazurilor de ingerință în prelucrarea datelor cu caracter personal. Fără a aduce atingere celor de mai sus, rolul principal al statului este de a asigura protecția datelor cu caracter personal în sfera mai amplă a obligației lor de a garanta dreptul la viața privată și de familie [27].

Actul legislativ „Cu privire la protecția datelor cu caracter personal” prevede faptul că „... controlul asupra corespunderii prelucrării datelor cu caracter personal cerințelor prezentei legi se efectuează de Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, care acționează în condiții de imparțialitate și independență...” (art. 19).

Instrucțiunile și deciziile cu caracter normativ sunt publicate pe portalul www.datepersonale.md [6].

Securitatea rețelei și a informațiilor. Strategia „Moldova Digitală 2020” [17] include măsuri privind securitatea informațiilor. Cu toate acestea, termenul pentru implementarea mai multor măsuri nu a fost respectat, ceea ce înseamnă că, în acest sens, cadrul juridic nu a fost adoptat, infrastructura esențială nu a fost definită, centrul CERT la nivel național nu a fost înființat, nu s-au desfășurat evenimente de dezvoltare a capacităților etc.

Suplimentar, la data de 29.10.2015, Guvernul a adoptat Programul național de securitate cibernetică a Moldovei pentru 2016-2020 prin Hotărârea nr. 811 [18].

Conform celor prevăzute de aceasta, conceptul securității cibernetice se bazează pe mai multe principii, inclusiv „protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”. Reprezentantii MTIC au recunoscut faptul că acest program ar trebui să fie transformat într-o strategie națională și ar trebui să se adopte un plan de acțiune specific pentru adoptarea acestui document.

Generalizând cele menționate, formulăm cea mai importantă concluzie - necesitatea efectuării unor studii fundamentale privind domeniul protecției drepturilor omului pe Internet.

Constatăm prefigurarea unei noi direcții de cercetare și abordări doctrinare.

Totodată, prezintă interes modul în care Republica Moldova a înțeles și aplică standardele protecției drepturilor omului pe Internet - capitol care necesită atenție sporită, atât din partea doctrinarilor, cât și a legiuitorului național.

BIBLIOGRAFIE

1. CEDO, Copland c. Regatului Unit, nr. 62617/00, 3 aprilie 2007.
2. CEDO, Uzun c. Germaniei, nr. 35623/05, 2 septembrie 2010.
3. CEDO, S. și Harper c. Regatului Unit, nr. 30562/04 și 30566/04, 4 decembrie 2008.
4. CEDO, Müller și alții c. Elveției, nr. 10737/84, 24 mai 1988.
5. CEDO, Ashby Donald și alții c. Franța, nr. 36769/08, 10 ianuarie 2013.
6. Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal. A se vedea portalul oficial. În: <http://www.datepersonale.md/md/general/>
7. Cererea Roman Zakharov c. Rusiei nr. 47143/06. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5246347-6510358>
8. CoE, Protocolul adițional la Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, cu privire la autoritățile de control și fluxul transfrontalier al datelor, STCE nr. 181, 2001.
9. Comentarii cu privire la Recomandarea CM/Rec(2014)6 a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de Internet.
10. Constituția Moldovei adoptată la data de 29.07.1994.
11. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția Europeană a Drepturilor Omului). În: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>
12. Convenția privind criminalitatea informatică, Budapesta, 23.XI.2001. În: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest/7_conv_budapest_en.pdf
13. Demian Olga. Raport privind protecția drepturilor omului pe Internet. Ed. Consiliului Europei. Chișinău, 2015, 77 p.
14. Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date.
15. Handbook on European Data protection Law. European Union Agency for Fundamental Rights. Council of Europe, 2014, 204 p. În: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_en.pdf
16. Horten Monica. Raport privind neutralitatea Internetului în Republica Moldova. Ed. Consiliului Europei. Chișinău, 2016, 20 p.
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252-257 din 08.11.2013, art. nr. 963.
18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 811 din 29.10.2015 cu privire la Programul național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-310 din 13.11.2015, art. nr. 905.
19. Legea Republicii Moldova nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175 din 14.10.2011, art. nr. 492.
20. Manual privind legea europeană cu privire la protecția datelor. În: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_en.pdf
21. Moldova: Raport asupra drepturilor omului pe anul 2017. Chișinău, 2018, 41 p.
22. Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova. Ed. Oficiului Avocatului Popului și Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR). Chișinău, 2016, 78 p.
23. Poalelungi Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Teză de doctor habilitat în drept. Ed. ULIM. Chișinău, 2015, 324 p.
24. Poalelungi Mihai. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu asupra hotă-

rârilor Curții Europene a Drepturilor Omului versus Republica Moldova. Concluzii și recomandări. Ed. Consiliului Europei. Chișinău, 2017, 576 p.

25. PromoLex. În: http://www.promolex.md/upload/publications/en/doc_1444027212.pdf

26. Raportul anual al CNPDCP privind progresele înregistrate pentru anul 2014, pagina 69. În: <http://datepersonale.md/file/Raport/raport2014en.pdf>

27. Recomandarea CM/Rec (2014)6 16/04/2014 a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de Internet. Adoptată de către Comitetul de Miniștri la 16 aprilie 2014 la cea de-a 1197-a reuniune a miniștrilor adjuncți. În: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d5b31

28. Recomandarea CM/Rec(2016)5[1] a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind libertatea pe Internet, adoptată la 13 aprilie 2016. În: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806415fa

PERSOANA FIZICĂ - SUBIECT DE DREPT ÎN DOMENIUL INFORMAȚIONAL

INDIVIDUALS - LEGAL SUBJECT IN THE INFORMATION SECTOR

Florentina DRAGAN,

doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article addresses the issue of different hypostases, in which the individual appears as a subject of law in the informational field. The author draws attention to the complex relationships between the state and the individual; mutual relations between people, subject to legal regulation - in the form of rights, freedoms and duties that form the legal status of the person and the citizen. This form is indispensable for the social structure, the level of democracy, the state of legality. The main aspect of the paper is to study the subject and deficiencies of the legal protection of the rights and freedoms of man and the citizen in the informational field.

Keywords: *subject, information, informational legal relations, information domain, State.*

În literatura de specialitate subiectul raportului juridic informațional este definit ca fiind o persoană participantă la relațiile sociale care se distinge prin următoarele caracteristici principale, cum ar fi capacitatea de a fi titular de drepturi și obligații subiective, precum și prin capacitatea de a participa la raporturi juridice informaționale în corespundere cu legislația în vigoare.

Domeniul informațional include următoarele grupe de subiecți ai relațiilor juridice informaționale: producătorii sau creatorii de informație, inclusiv autorii, deținătorii de informație (obiecte informaționale), consumatorii de informație [1].

Prin urmare, în funcție de complexitatea și caracterul raporturilor juridice informaționale, numărul subiecților poate fi foarte diferit, dar nu mai puțin de doi, pentru că orice raport juridic este un raport între persoane concrete care lucrează cu informația și, prin urmare, există, cel puțin, două părți care își exercită drepturile și obligațiunile în domeniul informațional.

Mai mult ca atât: statutul juridic al acestor subiecți nu este unul identic: unii pot acționa în calitate de administratori ai instituțiilor mass-media, alții - ca autori care doresc să transmită propriile lucrări acestor administratori; unii își pot exercita drepturile de furnizor de publicitate, iar alții - să ceară postarea propriei publicități și deja altcineva - să exercite și una, și alta. Prin urmare, în acest caz, persoanele (cetățenii) care vor exercita drepturile lor, stabilite de legislația informațională și care își vor asuma obligațiile respective, pot fi considerați efectiv ca subiecți ai dreptului informațional.

În calitate de participanți ai raporturilor juridice informaționale apar subiecții dreptului informațional, care pot fi definiți ca fiind persoanele fizice și juridice, precum și asociațiile obștești care sunt titulari de drepturi și obligații, stabilite de legislația informațională în vigoare.

În prezent, interesele naționale și private determină valoarea în permanentă creștere a informației. Raporturile complexe, stabilite între stat și individ, precum și relațiile dintre particulari, reglementate juridic sub formă de drepturi, libertăți și îndatoriri, stabilesc statutul juridic al persoanei și cetățeanului. Aceasta este una dintre cele mai importante categorii politico-juridice, fiind indisolubil legată de structura socială, nivelul de democrație și legalitate.

Baza teoretico-filozofică a drepturilor și libertăților omului în calitate de valoare socială su-

premă a apărut în secolele XVII-XVIII, fiind formulată în lucrările filozofilor John Locke (1632-1704), S. L. Montesquieu (1689-1755), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), F. M. A. Voltaire (1694-1778).

Însă cel mai dificil aspect al drepturilor subiectului în domeniul informațional ține de stabilirea volumului și ordinii realizării acestor drepturi de către individ. Această categorie de subiecți poate fi reprezentată în actele legislative ca „cetățean”, „individ”, „om”, „personalitate” și „persoană” (cu specificarea că este fizică). Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului anume astfel și este numită, deoarece nu se aplică doar unui individ, legat de un anumit stat, de cetățenia acestuia, dar la toți indivizii, indiferent de teritoriul pe care se află aceștia.

Principalele surse de drept în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului și cetățeanului sunt: Constituția Republicii Moldova, Codul penal al Republicii Moldova, Codul contravențional al Republicii Moldova, Legea Republicii Moldova cu privire la accesul la informație, Legea Republicii Moldova cu privire la informatizare și resursele informaționale de stat, Legea Republicii Moldova cu privire la secretul de stat, Legea Republicii Moldova cu privire la registre, Legea Republicii Moldova cu privire la informatică, precum și alte legi, decrete ale Președintelui Republicii Moldova, Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Declarația Universală a Drepturilor Omului și Cetățeanului.

Totalitatea drepturilor care formează statutul juridic într-o anumită măsură depinde de faptul dacă persoana acționează în calitate de individ sau ca cetățean al statului. Omului ca atare i se rezervă un câmp autonom de activitate, în cadrul căruia forța motrice o reprezintă interesele sale individuale. Astfel, într-o societate civilă pe baza drepturilor omului, sunt create condiții pentru autodeterminare, autorealizare, asigurare a autonomiei și independenței în raport cu orice ingerință ilegală.

Drepturile cetățenilor cuprind domeniul raportului individului cu statul, în care el contează nu doar pe protejarea de către stat a drepturilor sale împotriva ingerințelor ilegale, precum și pe sprijinul activ al statului în vederea realizării active a acestor drepturi.

Astfel, în Titlul II din Constituția Republicii Moldova sunt consfințite drepturile și libertățile omului. Drepturile nominalizate sunt recunoscute și garantate în conformitate cu principiile și normele general acceptate ale dreptului internațional. Titlul II, art. 19 din Constituția Republicii Moldova stabilește că „cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege.” [3]

Mecanismele juridice în domeniul garantării drepturilor și libertăților omului și cetățeanului în general sunt consfințite în actele legislative menționate și exercită o influență pozitivă asupra stării de fapt în materie de protecție a acestor drepturi.

Trebuie remarcat faptul că anumite dispoziții ale actelor normativ-juridice naționale ce reglementează raporturile în domeniul drepturilor și libertăților omului și cetățeanului sunt contradictorii pe plan intern și, într-o serie de cazuri, nu sunt conforme cu normele dreptului internațional. Declarativitatea excesivă a unor norme juridice se soldează cu faptul că încălcarea dispozițiilor legislative nu întotdeauna implică survenirea răspunderii juridice corespunzătoare. Mecanisme juridice efective de protecție a unor drepturi și libertăți ale omului și cetățeanului, în prezent, nu sunt elaborate. Aceasta reduce semnificativ eficiența reglementării juridice a acestor raporturi de legislația națională și creează premise pentru adresarea victimelor în instanțele judiciare internaționale.

Printre cele mai serioase neajunsuri ale protecției juridice a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului în domeniul informării se numără:

- incertitudinea mecanismelor de asigurare a accesului liber la informația autorităților publice centrale și celor locale ce creează condiții pentru încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, inclusiv dreptul de a fi informat cu privire la starea mediului, faptele și circumstanțele care creează amenințări pentru viața și sănătatea oamenilor;

- lipsa unor norme juridice ce ar prevedea survenirea unei răspunderi juridice pentru limitarea sau încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public;
- lipsa coerenței între normele juridice care reglementează relațiile sociale din domeniul informațiilor atribuite la categoria celor cu accesibilitate limitată, obligațiilor subiecților raporturilor juridice în vederea protecției informației de acces limitat, răspunderii pentru încălcarea regimurilor stabilite de restricționare a accesului la informație;
- reglementarea juridică insuficientă a drepturilor statului asupra obiectelor proprietății intelectuale, obținute în rezultatul executării lucrărilor, finanțate integral sau parțial din mijloacele bugetului de stat, precum și reglementarea insuficientă a relațiilor sociale în domeniile protecției unor asemenea obiecte ale proprietății intelectuale, cum sunt know-how, invențiile ce constituie secrete de stat sau de serviciu, denumirile de firmă;
- dezvoltarea slabă a reglementării juridice a raporturilor ce țin de restricțiile privind difuzarea informației de interes public în scopul protecției bazelor constituționale, moralității, sănătății, drepturilor și intereselor legitime ale altor persoane, securității statului;
- lipsa reglementării juridice a relațiilor sociale din domeniul difuzării informației destinate unui spectru nelimitat de utilizatori, în rețele informaționale și de telecomunicații deschise.

După cum s-a menționat deja, în calitate de subiecți ai raporturilor juridice informaționale pot fi sau apărea persoane fizice aparte, cât și colectivități de oameni. Persoane fizice pot fi nu numai cetățeni ai Republicii Moldova, dar și cetățeni străini și apatrizi. Pentru a-și exercita drepturile și obligațiile lor informaționale, persoanele concrete trebuie să dispună de capacitate de folosință și capacitate de exercițiu. Prin capacitate de folosință înțelegem capacitatea persoanei (jurnalistului, autorului unui program pentru calculator etc.) de a avea drepturi și obligații informaționale. Capacitatea de exercițiu este determinată de aptitudinea persoanei de a-și exercita drepturile și obligațiile sale informaționale.

Prin urmare, Constituția Republicii Moldova conține o serie de norme legate direct de informația în diferite forme: gând, cuvânt, opinie, mesaje poștale, telegrafice, informația de interes public, documentele și materialele ce țin nemijlocit de drepturile și libertățile cetățenilor, informația creată și care circulă în cadrul organelor puterii publice; aceste norme consfințesc conținutul dreptului la informație; stabilesc cerințele de bază față de informațiile juridice, exprimate în formă de legi și alte acte normativ-juridice, garantează protecția vieții personale și de familie, a secretului de stat.

În continuare, ne vom axa pe unele chestiuni de ordin general, ce țin de conceperea cetățeanului și omului ca subiect al raporturilor juridice informaționale. La categoria de indivizi (sau persoane fizice) sunt atribuiți, de obicei, cetățenii statului, străinii (cetățenii străini) și persoanele fără cetățenie (apatrizii). Cetățenii statului sunt cea mai numeroasă varietate de subiecți individuali. Aceștia pot fi subiecți ai diferitelor raporturi juridice. În afară de cetățeni, străini și apatrizi, la subiecți individuali ai raporturilor juridice informaționale sunt atribuiți și anumiți subiecți, cum sunt persoanele cu dublă cetățenie (bipatrizii), persoanele care au obținut azil politic, refugiații.

Capacitatea de exercițiu în domeniul informațional nu apare în cazul fiecărei persoane, dar numai al celor care, în virtutea pregătirii, abilităților, funcției etc. obțin în baza legislației informaționale aptitudinea de a exercita drepturi și a-și asuma obligații în domeniul informațional. De exemplu, cetățenii cu vârste cuprinse între 14 și 18 ani pot înfăptui tranzacții cu produse software doar cu acordul părinților sau reprezentanților legali, deci capacitatea de exercițiu a acestora este limitată.

Cu toate acestea, capacitatea de folosință poate apărea și până la naștere (prin moștenire). Drepturile persoanelor nenăscute în dreptul informațional:

- dreptul de acces la testament;
- dreptul la protecție a mamei în fața informației dăunătoare.

Până la 6 ani, o persoană poate avea următoarele drepturi:

- să se lanseze în Internet cu permisiunea părinților;
- să utilizeze serviciile de telefonie cu acordul părinților.

Printre garanțiile drepturilor informaționale ale omului pot fi relevate următoarele:

- crearea condițiilor pentru evitarea psihoprogramării (de exemplu, cadrul 25) prin intermediul mijloacelor de telecomunicații;
- uniformizarea programei școlare - resursă informațională fundamentală de cunoștințe;
- uniformizarea standardelor educaționale de stat;
- asigurarea garanțiilor de către stat în domeniul satisfacerii intereselor consumatorilor de produse mass-media.

Subiectul dreptului informațional este o anumită persoană (de exemplu, deținătorul de patentă) care posedă drepturi informaționale, dar este liberă de obligații [4]. Subiectul obligațiilor, în acest caz, este persoana (de exemplu, elaboratorul programului, algoritmului, reclamantul în instanța de judecată) care poartă răspundere juridică, dar, concomitent, beneficiază și de anumite drepturi sau, în unele situații, nu beneficiază nici de acestea. De aceea, o astfel de delimitare a subiectului de drepturi de cel al obligațiilor în domeniul informațional-juridic nu întotdeauna este justificată în virtutea legăturii indispensabile între drepturile și obligațiile informaționale ca atare. În orice raport juridic informațional cel care se bucură de drepturi potrivit legii, are și anumite obligații.

De exemplu, în domeniul protecției proprietății intelectuale, autorul unei elaborări în cadrul obligațiilor de serviciu (de exemplu, dicționar) încearcă să obiecteze angajatorului că el, în afară de dreptul de autor asupra acestei elaborări, mai dispune și de dreptul de proprietate asupra asigurării de program, prin intermediul căreia a devenit posibilă elaborarea dicționarului cu participarea autorului. Prin natura acestui raport juridic, autorul, desigur, are dreptul să-și urmărească interesele, deoarece anume el a creat dicționarul și a participat la elaborarea produsului program; însă el trebuie să știe că legea nu prevede dreptul său de proprietate asupra dicționarului și altor programe, realizate în ordinea îndeplinirii îndatoririlor de serviciu.

Așadar, capacitatea de folosință a persoanei fizice apare din momentul nașterii. Capacitatea deplină de exercițiu apare în toate domeniile de drept, de la vârsta de 18 ani. Capacitatea de folosință, semnificând aptitudinea persoanei, prevăzută de lege, de a avea drepturi și obligații, iar capacitatea de exercițiu presupune aptitudinea persoanei de a-și exercita drepturile și a-și asuma obligațiile, prevăzute de lege. Majoritatea ramurilor de drept utilizează în acest sens următoarele categorii: „autonomia de voință” și „capacitatea de a-și asuma obligații”. Această formulă se referă, mai degrabă, la capacitatea de exercițiu juridico-civilă și la cea delictuală – să poată răspunde juridic pentru acțiunile sale. Dar și capacitatea de exercițiu a minorului care apare la diferite etape, când acesta împlinește anumite vârste: 6, 14, 18, 21 de ani.

Sunt cunoscute unele situații când dreptul persoanei apare înainte de nașterea ei. Această circumstanță apare în țările, în care avortul este interzis. La fel, este și în cazul succesiunii care poate să survină încă până la nașterea copilului.

Problema asigurării dreptului la informație, dreptului la protecție împotriva diseminării informației nocive pentru sănătatea fătului își poate găsi reflectare în normele dreptului informațional. Dreptul de acces la testamentul care a fost scris pe numele copilului nenăscut la momentul pregătirii și intrării în vigoare a documentului, trebuie să fie asigurat de persoane investite cu atribuții în domeniul protecției drepturilor copilului în conformitate cu legislația în vigoare. Dreptul la ocrotirea sănătății mamei în perioada sarcinii împotriva informației nocive pentru sănătate poate fi examinat prin prisma protecției dreptului copilului la un mediu vital sănătos.

Copilul, nedisponând încă de capacitate de exercițiu, poate exercita de sine stătător dreptul de acces la informație în perioada educației și învățământului preșcolar și școlar. Cărțile,

programele radiofonice și televizate accesibile pentru el cu sau fără consimțământul părinților, formează câmpul lui informațional. Sarcina dreptului, în acest caz, este crearea unor asemenea garanții care ar proteja copilul împotriva expunerii informaționale nefaste și tragerea la răspundere a persoanelor respective (părinților, personalului instituțiilor preșcolare, școlilor primare) care nu asigură condițiile necesare pentru dezvoltarea informațională sănătoasă a copilului.

Putem considera că, din momentul nașterii, omul intră în diferite raporturi în cadrul spațiului informațional. În acest sens, este important să conștientizăm cine trebuie să garanteze dreptul acestui cetățean la informație sau are menirea să protejeze interesele lui în cadrul acestor raporturi. Cele mai frecvente sunt raporturile dintre cetățean și organele puterii publice centrale și locale. Înregistrarea nașterii, obținerea numelui, pașaportului, înregistrarea domiciliului, soluționarea problemelor comunal-locative, înregistrarea la instituțiile de ocrotire a sănătății și obținerea poliței, asigurarea cu pensie și așa mai departe - toate aceste acțiuni generează anumite documente și creează blocuri de informație documentată care determină statutul juridic al cetățeanului.

În legătură cu aceasta este cazul să luăm o atitudine critică față de poziționarea cetățeanului ca „persoană aparte care nu se află în raporturi juridice constante”, în raporturi organizatorice stabile, nu este membru al unei colectivități. Poate fi vorba doar despre lipsa unor raporturi de serviciu, de afaceri, de producție, în cadrul cărora cetățeanul obține un anumit statut și anumite drepturi și obligații de ordin informațional. Dar nu este corect să afirmăm că cetățeanul, în calitate de subiect care nu activează, nu este asociat al unei organizații, nu se află, în același timp, nici într-un fel de raport juridic cu statul. Statul este și el o organizație, reprezentată de un sistem de diferite organe și persoane cu funcții de răspundere.

Cetățeanul, persoana fizică, indiferent de raporturile sale de muncă și alte raporturi similare, este întotdeauna un membru al unei colectivități, o entitate în structurile geopolitice, administrativ-teritoriale, culturologice, spirituale, activitatea cărora este reglementată sau de norme moral-etice sau de norme juridice. Totalitatea acestor norme garantează respectarea intereselor informaționale ale persoanei și este purtătoare de informații juridice, generate de persoană. Cu cât sunt mai dezvoltate diferite instituții democratice, cu atât mai strâns este raportul dintre cetățean și stat.

Acest subiect ține de un aspect istoric discutabil din dreptul administrativ. El pornește de la recunoașterea persoanei în calitate de subiect al dreptului administrativ și de la capacitatea acestuia de a intra în raporturi juridice administrative. Cetățeanul nu este doar „obiect” al exercitării unor drepturi, subiect al răspunderii juridice în cazul încălcării unor norme legale, dar și subiect cu drepturi egale care generează raporturi juridice, prin care obligă organele administrative ale statului să-și execute obligațiile de autoritate publică. Cu regret, în ultimii ani, atenția față de acest aspect al raporturilor juridice în știința dreptului este slab manifestată. Persoanele fizice, în calitate de subiecți ai dreptului, trebuie tratate prin prisma celor trei procese administrative: protecția administrativă, statutul de locuitor pe teritoriile cu regim special, sistemul permisiv. Aceasta ne oferă temei să ne referim la statutul informațional al cetățeanului, cel puțin, limitele specificate. Însă reținem că statutul de subiect de drept informațional al cetățeanului nu este legat doar de situații excepționale, ci este unul constant, durabil anume în virtutea cetățeniei acestei persoane sau șederii sale legale pe teritoriul statului fără a avea cetățenie. Spectrul informațional care se formează în limitele statutului general și special al cetățeanului (copil, pensionar etc.) este pasibil protecției din partea statului, iar drepturile persoanei în domeniul informațional le poate realiza fiecare, în conformitate cu propriul statut și în limitele legislației în vigoare.

Cetățeanul obține un statut administrativ special în procesul realizării capacității de folosință și de exercițiu și aceasta creează oportunități suplimentare în formarea statutului juridic informațional al persoanei. Firește, funcționarul, lucrătorul unei întreprinderi de stat

sau private, persoana cu funcție de răspundere sau care desfășoară o activitate individuală dobândește prerogative informaționale suplimentare, drepturi și obligații în legătură cu profilul activității pe care o desfășoară.

Necesită atenție și chestiunea cu privire la caracterul informațional al domeniului educației. De fapt, nu există nicio restricție în sensul obținerii cunoștințelor. Fiecare universitate sau instituție de învățământ are dreptul să elaboreze propriile programe și să stabilească acea sumă de cunoștințe efectiv oferită de această instituție în procesul de studii.

În contextul de referință, nu sunt excluse abuzurile în ceea ce ține de respectarea standardelor educaționale internaționale și naționale.

Merită a fi menționată calitatea de subiect a persoanei fizice în raporturile juridice ce apar în legătură cu activitatea instituțiilor mass-media. Actele normativ-juridice din domeniu reglementează relațiile sociale cu implicarea tuturor participanților la activitatea mass-media: fondatorii, proprietarii, corpul redacțional, editura, autorii și distribuitorii.

Însă acest compartiment al legislației acordă puțină atenție cetățeanului care, în fond, și este consumatorul de informație mass-media. În ultimii ani s-a profilat tendința de a trata mass-media ca o formă distinctă a activității antreprenoriale, iar mijloacele mass-media propriu-zise ca produs al pieței de consum. În acest caz, acționează legile autoreglementării și autonomiei entităților fondatoare de mass-media, însă lipsesc garanțiile privind satisfacerea intereselor informaționale ale consumatorilor.

Acest consumator face alegerea, reieșind din varietatea de oferte. În cel mai bun caz, el are dreptul să nu achiziționeze, să nu acceseze sursa informațională oferită. Putem accepta că nu există niciun drept sau obligație a omului și cetățeanului care nu s-ar intercala cu dreptul la informație. Dreptul la informație este realizat în limitele, prevăzute de legislație, într-un spațiu care cumulează toate domeniile de activitate socioumană.

Este evident că persoanele fizice pot fi subiecți de drept informațional în cadrul diferitelor raporturi juridice de orientare informațională, în cadrul cărora aceștia își exercită drepturile și își onorează obligațiile în conformitate cu legislația informațională. Concomitent, aceste persoane trebuie să dispună de capacitate de folosință și de capacitate de exercițiu.

Astfel, printre garanțiile drepturilor informaționale ale cetățenilor distingem următoarele: crearea condițiilor pentru contracararea programării psihologice (de exemplu, cadrul 25) în cadrul rețelelor de telecomunicații; satisfacerea intereselor consumatorilor de informație mass-media garantată de stat și altele.

Analiza ne permite să evidențiem următoarele deficiențe ale reglementării juridice a protecției drepturilor și libertăților omului și cetățeanului în domeniul informațional:

- incertitudinea mecanismelor de protecție a dreptului de acces la informațiile publice;
- lipsa reglementărilor privind răspunderea pentru limitarea dreptului de acces la informațiile de interes public;
- reglementarea juridică insuficientă a raporturilor sociale în domeniul distribuirii informației de interes public în scopul protecției ordinii constituționale, moralității, drepturilor și intereselor persoanelor, protecției securității statului.

În temeiul celor menționate, vom releva că persoana de la naștere intră în diferite raporturi, stabilite în cadrul spațiului informațional. Prin urmare, nu există niciun drept și nicio obligație care să nu fie conexă dreptului la informație.

Cu toate acestea, anumite dispoziții ale actelor normativ-juridice ce reglementează raporturile în domeniul drepturilor și libertăților informaționale ale omului și cetățeanului comportă contradicții de ordin intern și, în unele cazuri, nu sunt corelate cu dreptul internațional.

Este evidentă necesitatea imperioasă de soluționare și reglementare a acestor aspecte la nivel legislativ: adoptarea actelor normativ-juridice corespunzătoare, operarea modificărilor și completărilor în actele normativ-juridice în vigoare în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicat: 12.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.
2. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Publicat: 22.06.2002 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86, art. nr. 661.
3. Бачило И. Л. Право на информацию. Проблемы информатизации, 1995, № 1, 17-21.
4. Avornic Gheorghe, Caracteristicile unei societăți civile, democratice. Noțiunea și principiile de bază ale democrației, în „Revista Națională de Drept” nr. 12, decembrie 2006, Chișinău, pag. 3-6.
5. Bejan Eugenia. „Cetățeni cu drepturi depline în societatea informațională”, „Revista de Bibliologie și Știința Informării”, nr. 11, 2002, pag. 341-342.
6. Bălăceanu Ion, Regimul juridic al dreptului la informație. Chișinău, Tipografia „Elena V. I”, pag. 8.

REFLECȚII VIZAVI DE INSTITUȚIA ADMINISTRATORULUI SOCIETĂȚII COMERCIALE DIN MAREA BRITANIE: IDEI PENTRU LEGIUITORUL DIN REPUBLICA MOLDOVA

REFLECTIONS ABOUT THE INSTITUTION OF THE BUSINESS MANAGER OF THE UNITED KINGDOM: IDEAS FOR THE LAWMAKER IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Natalia BACALU,

doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article „Some reflections on administrators' activity in commercial society from United Kingdom: ideal for parliaments from the Republic of Moldova” attempts to analyze the phenomenon of administrators of commercial societies from the UK. The idea is to make an depth analyze in order to obtain some useful tips and legal provisions that we could suggest to implement in the Republic Moldova.

The specialized doctrine implicitly speaks of the existence of a controlling right of the shareholders in the legislation of UK and partially the USA, although the prerogatives conferred by the exercise of this right have not been considered as such. Respectively, the present study aims to clarify certain aspects regarding different aspects of the activity of the managers of the commercial company in a comparative perspective.

Keywords: *administrators, commercial companies, UK legislation.*

Administratorii, respectiv directorii și, în unele situații, membrii consiliului de supraveghere în sistemul dualist sunt persoanele care aduc la îndeplinire voința socială, care reprezintă societatea în relațiile cu terții.

Datorită rolului pe care administratorii îl au în viața unei societăți comerciale, ei au fost denumiți un alter ego al companiei [2, p.147].

Administratorul societății comerciale, regimul său juridic de activitate este un subiect abordat pe larg în mediul doctrinarilor și practicienilor.

Actualitatea cercetării problematicei administratorului societății comerciale este determinată de un șir de realități socio-juridice, printre care, am putea menționa (doar unele, fără a pretinde la exhaustivitate):

1. Adoptarea în lectură finală a celei mai mari revizuiri a Codului civil al Republicii Moldova din ultimii 15 ani. Avem în vedere Legea nr. 133 din 15.11.2018 privind *modernizarea Codului civil*, modificarea și completarea unor acte legislative. Având în volum de peste 500 de pagini, proiectul vine cu anumite propuneri de reconfigurare a regimului juridic de activitate a administratorului societății comerciale, referindu-se în mod special la responsabilizarea administratorilor și la problematica administratorului de fapt și administratorului aparent al persoanei juridice de drept privat [8].

2. Încercarea de a reglementa activitatea administratorului societății comerciale pe *piața de capital* [14].

3. Supunerea unei reglementări minuțioase a activității administratorului societății comerciale din *domeniul bancar* – o noulă relativă pentru sistemul de drept din Republica Moldova [7].

Având intenția de a aduce un aport la îmbunătățirea statutului juridic al administratorului societății comerciale din Republica Moldova, ne vom concentra atenția pe dreptul comparat și, în speță, pe experiența din Marea Britanie.

Materia dreptului civil din Republica Moldova, fiind de sorginte romano-germană, a lăsat oarecum în umbră experiența anglo-saxonă, atestându-se o lipsă de abordări doctrinare naționale a acestui subiect. Or, tocmai unele idei regăsite în regimul juridic de activitate a administratorului societății comerciale din sistemul de drept anglo-saxon, ar putea fi preluate, cercetate minuțios și transpuse în legislația și practicile similare din Republica Moldova.

Sfârșitul secolului al XVIII-lea a marcat în Marea Britanie apariția capitalismului modern prin crearea celor mai mari societăți comerciale. Inițial, societățile nu se puteau constitui decât printr-o chartă regală sau printr-un Act al Parlamentului [1, p. 9]. Ulterior, după anul 1844, constituirea se realiza printr-o simplă înregistrare de acte. Existau două forme de societăți: nelimitată, prin care se angaja răspunderea personală a asociaților, și limitată, prin care nu se angaja răspunderea asociaților decât în limita aportului adus în societate. Societățile limitate se constituiau prin împărțirea de părți sociale sau de acțiuni. Modalitățile de constituire sunt diferite pentru societățile constituite prin subscripție publică „public companies”, ca și pentru cele cărora subscrierea publică este interzisă - „private companies” [15, p. 803]. Modificări legislative succesive precum cele din 1862, 1900, Legea societăților din 1929, legile societăților din 1948, 1967, 1976 au completat și dezvoltat regimul juridic al societăților pe acțiuni, iar prin două legi din 1980 și 1981 au aliniat dreptul britanic la recomandările directivelor comunitare.

Legea societăților comerciale din Regatul Unit al Marii Britanii - „Companies Act 1985”, este destul de lapidară, ca, de altfel, și legea americană în privința reglementărilor referitoare la organele de administrare ale societății pe acțiuni. Ea a adoptat sistemul administratorului unic sau în cazul pluralității administratorilor modelul unui consiliu de administrație unitar (Board of Directors) format din membrii cu funcții executive și fără funcții executive (de supraveghere).

Componența consiliului de administrație nu este însă strict reglementată de lege, fiind lăsată la aprecierea fondatorilor societății care o stabilesc prin actul constitutiv. Legea menționează numai faptul că acest consiliu este condus de un președinte sau director general, iar din componența organului respectiv face parte și un secretar cu responsabilități executive.

Directorul general al consiliului de administrație are puterea de reprezentare și votul de departajare în luarea deciziei, atunci când numărul voturilor pro și contra ale membrilor consiliului este egal.

Secretarul cu responsabilități executive, care poate fi director sau funcționar al societății îndeplinește în cadrul consiliului atribuțiunile privind convocarea și pregătirea ședințelor consiliului, consemnează în procesul verbal modul de desfășurare a acestora și ține registrele societății.

Este de semnalat că numai în legislația societăților comerciale din Regatul Unit al Marii Britanii și din SUA se face mențiune privind includerea secretarului executiv în componența consiliului de administrație. Contractele mai importante ale societății sunt semnate de către directorul general sau directorul care le-a negociat și de acest secretar executiv.

Dacă în privința obligațiilor puterilor și atribuțiilor consiliului de administrație al societăților pe acțiuni din Regatul Unit al Marii Britanii și ale celor din SUA [15, p. 805] nu există mari deosebiri, este interesantă evoluția raportului dintre membrii cu funcții executive și cei fără funcții executive.

Unii autori care au studiat evoluția practicii comerciale și îndeosebi a componenței consiliilor de administrație a societăților pe acțiuni din SUA și din Marea Britanie apreciază că, în urmă cu o jumătate de secol, în ambele state aceste consilii erau formate aproape exclusiv din membrii cu atribuții executive.

Uneori, în funcție de evoluția și structura capitalului, de dispersarea acestuia, de creșterea rolului unor investitori instituționali și a nevoilor de control asupra gestiunii și administrării so-

cietăților pe acțiuni, s-au produs anumite mutații în raportul dintre membrii cu funcții executive și cei fără funcții executive din consiliul de administrație.

Astfel, în Marea Britanie, unde s-a produs o dispersare a capitalului, dar mai puțin pronunțată decât în SUA, în prezent consiliile de administrație ale societăților pe acțiuni sunt formate din membrii cu funcții executive (de gestiune și administrare propriu-zisă), precum și din membrii fără funcții executive (cu atribuțiuni de supraveghere și control).

Proporția dintre cele două categorii de administratori reuniți într-un consiliu de administrație unitar este mai strânsă în societățile pe acțiuni britanice, care, de altfel, au un număr mai mic de membri decât în societățile corespondente din SUA.

În Marea Britanie există societăți pe acțiuni în care numărul membrilor cu funcții executive și fără funcții executive din consiliul de administrație este egal, departajarea în luarea deciziilor fiind făcută de președintele (directorul general) al consiliului. În alte societăți în care proprietarii de acțiuni sau investitorii au optat pentru întărirea controlului, predomină administratorii fără funcții executive.

Majoritatea societăților pe acțiuni britanice în care s-a produs o dispersie a capitalului, sunt în prezent administrate de către consilii de administrație în care o treime reprezintă membrii cu funcții executive și două treimi - membrii fără funcții executive.

Sistemul economic american se bazează, pe lângă alte principii, și pe convingerea că preocuparea pentru interesele individuale ale membrilor comunității este prioritară și conduce la asigurarea bunăstării întregii națiuni americane.

Același principiu economic este aplicat și în cadrul societăților comerciale pe acțiuni („joint stock company” sau „corporation”) din dreptul comercial american. Înstrăinarea acțiunilor de către micii și multiplii investitori americani se face mult mai ușor decât în cazul marilor deținători ai pachetelor pe acțiuni care sunt fondurile de pensii sau fondurile mutuale în SUA și băncile ori marile concerne în ce privesc societățile pe acțiuni germane.

Legea americană stipulează că dreptul acționarilor unei societăți pe acțiuni („corporation”) este limitat la alegerea membrilor consiliului de administrație, care va conduce apoi afacerile în numele deținătorilor de acțiuni fără a influența ori a se putea amesteca în administrarea obișnuită (normală) a societății.

Dacă în privința drepturilor există multe similitudini cu legislația societăților pe acțiuni din alte țări, inclusiv România, apar unele diferențe în legătură cu obligațiile acționarilor.

În societățile pe acțiuni americane, obligațiile acționarilor sunt mai reduse decât drepturile lor. Ei nu sunt obligați să participe la vot sau la administrarea și conducerea societății cu excepția aprobării planurilor de pensii din sectorul particular. Ca urmare, adunările generale anuale ale acționarilor au mai mult un caracter ceremonial, de la care acționarii pot lipsi ori participa prin reprezentare [6, pp. 42-43].

Ca și în cazul societăților pe acțiuni din Marea Britanie, consiliul de administrație („Board trustees” sau „Board of Corporate”) este organizat și funcționează într-un sistem unitar care reunește atât membrii cu atribuții executive, dar și fără funcții executive.

Prin aceasta se deosebește în principal sistemul american de administrare a societății pe acțiuni de cel romano-german, cu toate că ambele aparțin concepției moderne (teoriei organizatice) în ce privește natura raporturilor dintre administrator și societatea comercială.

Unii specialiști ai studiului sistemului anglo-saxon de administrare a societății comerciale afirmă că există două principii fundamentale care orientează activitatea membrilor consiliului de administrație: reprezentarea unică a fondatorilor și adoptarea unui scop unic [6, p. 43].

Potrivit acestor principii, deținătorii de acțiuni sunt singurii cu drept de vot pentru alegerea consiliului de administrație, iar după alcătuirea acestuia toți membrii trebuie să acționeze și să apere interesele acționarilor.

Calitatea de membru al consiliului cu funcții executive (intern) sau fără funcții executive

(extern) este lăsată la latitudinea și aprecierea acționarilor. De regulă, dintr-un consiliu de administrație obișnuit, format din 12 membri, nouă sunt fără atribuțiuni executive (din exterior).

Consiliul are întotdeauna un director general al societății (Chief executive officer (C.E.O.) în limba engleză), care, de regulă, este și președintele acestui organ de administrare.

Legea nu indică rolul exact al fiecărui membru în parte, cu excepția directorului general (C.E.O.), care are puterea de reprezentare a societății în raporturile cu terții.

Indiferent dacă au sau nu funcții executive, membrii consiliului de administrație sunt obligați la loialitate față de societate și acționarii săi.

Ca în orice organ colegial de administrare și membrilor consiliului de administrație al societăților pe acțiuni americane, le revin anumite obligații specifice cum sunt: obligația de fidelitate sau de încredere reciprocă; obligația de diligență sau de străduință; obligația de loialitate sau de comportare corectă și obligația de confidențialitate.

Aceste obligații specifice nu se deosebesc în esență nici în ce privește modul lor de manifestare și nici în privința răspunderii ce îi revine consiliului de administrație în ansamblul său ori numai membrilor ce nu le-au respectat. De aceea nu considerăm oportun să le mai dezvoltăm [6, p. 147].

Societatea pe acțiuni decide prin actul constitutiv sau, ulterior, prin hotărârea adunării generale a acționarilor care sunt atribuțiile consiliului de administrație. Legea americană a societăților pe acțiuni nu este însă suficient de explicită în privința acestor atribuțiuni.

Cu toate că legea nu face distincție între membrii consiliului de administrație cu sau fără funcții executive, în ce privește răspunderea lor pentru afacerile și eficiența societății, rolul membrilor fără funcții executive este destul de explicit. Ei trebuie să asigure o estimare independentă a activității executive de administrare și gestionare. În acest sens răspund direct pentru puterile cu care au fost investiți, la fel ca și membrii cu funcții executive.

De asemenea, membrilor fără funcții executive li se acordă o mare autoritate și autonomie în privința tragerii la răspundere, în cadrul consiliului de administrație a directorilor executivi [6, pp. 108-114] pentru activitatea lor și rezultatele obținute în domeniile încredințate (tehnic, comercial, financiar, etc.).

Spre deosebire de legislația americană a societăților comerciale, normele din dreptul comercial britanic, cuprinse în „Companies Act 1985”, au fost și sunt supuse unei acțiuni de modificare și completare cu normele uniforme elaborate în această materie de Uniunea Europeană, în cadrul procesului mai larg de compatibilizare a legislației țărilor membre sau care doresc aderarea la această alianță.

Este de reținut și faptul că Legea societăților comerciale din 1985, care reprezintă numai cadrul general în această materie, se completează cu elemente jurisprudențiale de common-law referitoare la instituțiile și principiile dreptului comercial englez ce datează din secolul trecut și își mențin valabilitatea și astăzi. De asemenea, în ce privește Irlanda de Nord, aceasta a adoptat un act normativ specific -Legea societăților comerciale nord-irlandeze, din 1960 („Companies Act – Northern Ireland 1960”). Aceasta a fost modificată și completată ulterior de mai multe ori. Cea mai importantă schimbare s-a realizat prin Ordonanța privind societățile comerciale nord-irlandeze din 1986, care a extins aplicarea legii britanice „Companies Act 1985” și în această provincie a Regatului Unit al Marii Britanii.

Legea societăților comerciale din Regatul Unit al Marii Britanii - „Companies Act 1985” este destul de lapidară, ca de altfel și legea americană în privința reglementărilor referitoare la organele de administrare ale societății pe acțiuni. Ea a adoptat sistemul administratorului unic sau în cazul pluralității administratorilor modelul unui consiliu de administrație unitar (Board of Directors) format din membrii cu funcții executive și fără funcții executive (de supraveghere).

Componența consiliului de administrație nu este însă strict reglementată de lege, fiind lăsată la aprecierea fondatorilor societății care o stabilesc prin actul constitutiv. Legea menționează

numai faptul că acest consiliu este condus de un președinte sau director general, iar din componența organului respectiv face parte și un secretar cu responsabilități executive.

Directorul general al consiliului de administrație are puterea de reprezentare și votul de departajare în luarea deciziei, atunci când numărul voturilor pro și contra ale membrilor consiliului este egal.

Secretarul cu responsabilități executive care poate fi director sau funcționar al societății îndeplinește în cadrul consiliului atribuțiunile privind convocarea și pregătirea ședințelor consiliului, consemnează în procesul verbal modul de desfășurare a acestora și ține registrele societății.

Este de semnalat că numai în legislația societăților comerciale din Regatul Unit al Marii Britanii și din SUA se face mențiune privind includerea secretarului executiv în componența consiliului de administrație. Contractele mai importante ale societății sunt semnate de către directorul general sau directorul care le-a negociat și de acest secretar executiv.

Dacă în privința obligațiilor puterilor și atribuțiilor consiliului de administrație al societăților pe acțiuni din Regatul Unit al Marii Britanii și ale celor din SUA [6, p. 147] nu există mari deosebiri, este interesantă evoluția raportului dintre membrii cu funcții executive și cei fără funcții executive.

Unii autori care au studiat evoluția practicii comerciale și îndeosebi a componenței consiliilor de administrație a societăților pe acțiuni din SUA și din Marea Britanie apreciază că, în urmă cu o jumătate de secol, în ambele state aceste consilii erau formate aproape exclusiv numai din membrii cu atribuții executive [6, p. 141].

Uneori, în funcție de evoluția și structura capitalului, de dispersarea acestuia, de creșterea rolului unor investitori instituționali și a nevoilor de control asupra gestiunii și administrării societăților pe acțiuni, s-au produs anumite mutații în raportul dintre membrii cu funcții executive și cei fără funcții executive din consiliul de administrație.

Astfel, în Marea Britanie unde s-a produs o dispersare a capitalului, dar mai puțin pronunțată decât în SUA, în prezent consiliile de administrație ale societăților pe acțiuni sunt formate din membrii cu funcții executive (de gestiune și administrare propriu-zisă), precum și din membrii fără funcții executive (cu atribuțiuni de supraveghere și control).

Proporția dintre cele două categorii de administratori reuniți într-un consiliu de administrație unitar este mai strânsă în societățile pe acțiuni britanice, care, de altfel, au un număr mai mic de membri decât în societățile corespondente din SUA.

În Marea Britanie există societăți pe acțiuni în care numărul membrilor cu funcții executive și fără funcții executive din consiliul de administrație este egal, departajarea în luarea deciziilor fiind făcută de președintele (directorul general) al consiliului. În alte societăți, în care proprietarii de acțiuni sau investitorii au optat pentru întărirea controlului, predomină administratorii fără funcții executive.

Majoritatea societăților pe acțiuni britanice, în care s-a produs o dispersie a capitalului, sunt administrate în prezent de către consilii de administrație în care o treime reprezintă membrii cu funcții executive și două treimi - membrii fără funcții executive.

Practica comercială [6, p. 46] a societăților pe acțiuni americane a stabilit că, pe lângă operațiunile generale de gestionare și administrare a societății consiliului de administrație îi revin și următoarele atribuțiuni specifice: supraveghează activitatea membrilor consiliului, selecționează, angajează și revocă în/din funcție directorii executivi și alți funcționari ai societății; revizuieste activitatea financiară a societății și repartizează fondurile constituite; supervizează obligațiile financiare ale societății angajate de membrii consiliului cu funcții executive; organizează activitatea de respectare a legii de către salariații societății.

Generalizând cele menționate mai sus, formulăm două concluzii importante:

Concluzia nr. 1 - În ceea ce privește Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, cu toate că sistemul juridic este de common-law, cu unele diferențe specifice ale componentelor sale

(englez, scoțian, galez, nord-irlandez), legislația comercială prezintă în general o structură unitară [17, p. 32-41 și 16, p. 84]. Una din trăsăturile esențiale ale dreptului comercial britanic este împărțirea societăților comerciale în două mari categorii. Societățile de drept public, care au posibilitatea de a oferi spre vânzare publicului prin subscripție publică, acțiunile și obligațiunile pe care le emit, fără a fi însă obligate să recurgă la această modalitate. Societățile de drept privat care nu pot opta pentru această cale de obținere sau majorare a capitalului. Societatea publică pe acțiuni cu răspundere limitată în dreptul britanic („public company limited by share”) este similară cu societatea pe acțiuni din dreptul comercial român și cu cea din dreptul american („joint – stock company” sau „corporation”). Actul normativ de bază din dreptul comercial al Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord este Legea societății comerciale din anul 1985 („Companies Act 1985”) care a sintetizat și adoptat într-o formă modernă legislația anterioară din materia societăților comerciale.

Concluzia nr. 2 - importanța studierii legislației străine a societăților comerciale se relevă prin două aspecte. În primul rând, analiza comparativă oferă legislației naționale a societăților comerciale posibilitatea includerii de prevederi care reflectă experiența altor țări. În al doilea rând, tot mai multe societăți comerciale își deschid filiale sau sucursale în Republica Moldova, iar cunoașterea modalității de funcționare a acestora devine extrem de utilă.

În baza rezultatelor prezentului studiu și în scopul identificării unor căi de eficientizare a activității administratorului societății comerciale, se propun următoarele *recomandări* (pentru doctrinarii și legiuitorii din Republica Moldova):

1. A dezvolta cadrul legal, dar și fundamentele doctrinare cu referire la regimul juridic al controlului activității administratorilor societăților comerciale.

2. A supune unei cercetări minuțioase suplimentare regimul juridic al activității administratorilor societăților comerciale, ca ulterior legislația și practicile Republicii Moldova să preia unele din practicile bune și eficiente.

BIBLIOGRAFIE

1. Bradgate R. Reader in Commercial Law. Sheffield University. Commercial Law: 3rd Edition, Oxford University Press, 2005.

2. Cărpenu St. D., Predoiu C., David S., Piperea Gh. Societăți comerciale. Reglementare, doctrină, jurisprudență. București: All Beck, 2002, 660 p.

3. Easterbrook F. H., Fischel D. R. The economic structure of corporate law. Harvard: Harvard University Press, 1996.

4. Farrar J. H. Company Law. London: Butterworths, 1985.

5. Gheorghiu Gh., Țuțuianu A., Istrătescu E. Drept comercial român. Târgoviște: Biblioteca Târgoviște, 2004.

6. Hessel Marek. Consiliul de administrație al societăților pe acțiuni. Controlul prin reprezentare în ce privesc consiliile din SUA. București: Ed. ALL, 1997, 135 p.

7. Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei, nr. 203 din 27.07.2017 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la exigențele față de administratori. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 289-300 din 11.08.2017. art. nr. 1544.

8. Legea Republicii Moldova nr. 133 din 15.11.2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea și completarea unor acte legislative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 467-479 din 14.12.2018, art. nr. 784.

9. Morse G. Charlesworth's Company Law. 13th ed. London: Stevens & Sons, 1987.

10. Munteanu Emanoil. Regimul juridic al administratorilor societăților comerciale pe acțiuni. București: ALL Beck, 2000, 416 p.

11. Nemeș Vasile. Drept comercial. Ediția a treia. București: Hamangiu, 2018, 616 p.
12. Pettet B. Company law, 2nd edition. Edinburgh: Pearson Longman, 2005.
13. Piperea Gheroghe. Obligațiile și răspunderea administratorilor societăților comerciale. București: All Beck, 1998, 252 p.
14. Proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative (Legea privind piața de capital - art.11¹; Legea instituțiilor financiare - art. 15, 15⁶), proiect adoptat și care urmează a fi publicat în Monitorul Oficial. A se vedea în acest sens: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecte-deactelegislative/tabid/61/LegislativId/3958/language/ro-RO/Default.aspx> (vizitat: 29.11.2018)
15. Ripert G, Roblot R., Traite de Droit Commercial, Tome, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Pris, 1991.
16. Smitt Hans Herzog P. The Law of the European Economic Community III, 1988.
17. Șaguna D. Nicolescu M. Dreptul financiar, Ed. Lumina Lex, 1996.

ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND SOLUȚIONAREA LITIGIILOR DE INSOLVABILITATE CU ELEMENT DE EXTRANEITATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ALTE STATE

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON THE SOLVING OF INSOLVENCY LITIGATION WITH EXTRANEITY ELEMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND OTHER STATES

Cristina BANCU,

*avocat, magistru în drept, lector universitar,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

This article will highlight in general lines the overview of the cross-border insolvency, a subject that is getting high demand lately due to cross border trade and investment. It will identify the legal aspects of the cross-border insolvency and their loops in implementation of the cross-border insolvency. Additionally, it gives an updated view regarding the best legislation practices in the field of insolvency in other countries as USA, Greece, UK a. o.

Keywords: *the institution of insolvency, cross-border insolvency, insolvency litigation, investments, creditors.*

O caracteristică specifică mileniului III este globalizarea comerțului care s-a extins în afara hotarelor țării, penetrând, sub standardul maximizării profitului pe acele piețe unde cererea de producere și valori este remuneratorie. Odată cu expansiunea investițiilor și a comerțului internațional, legislația națională, precum și cea internațională se adaptează noilor cerințe, a situațiilor de fapt, precum și a impus o abordare globală a reglementărilor privind insolvența. Libera circulație a persoanelor și bunurilor în întreaga lume, desfășurarea de activități economice pe teritoriul mai multor state, determină o multitudine de raporturi juridice ce se nasc în cadrul acestor relații internaționale.

În prezent, conflictele de jurisdicții au o importanță deosebită, deoarece fiecare stat are libertatea de a stabili singur competența sa internațională, libertate limitată doar prin acorduri sau convenții internaționale [1, p. 235].

Un proces civil cu elemente de extraneitate se soluționează astfel: se determină instanța competentă să soluționeze litigiul (competența în dreptul internațional privat), se determină legea procedurală aplicabilă și apoi se soluționează conflictul de legi (se determină legea aplicabilă raportului juridic dedus judecății) [2, p. 422]. În acest studiu vom încerca să punem în evidență reglementări cu privire la insolvența transfrontalieră și reglementarea națională, venind cu propuneri de *lege ferenda*.

Sunt formulate mai multe teorii privind insolvabilitatea și anume: teoria universalității și teoria pluralității și teritorialității.

Teoria universalității (unității) insolvabilității (falimentului) este acceptată de către majoritatea legislațiilor. Instanța de judecată competentă de la locul situării domiciliului/sediului debitorului are competența exclusivă de a pronunța insolvabilitatea (falimentul) acestuia, insolvabilitatea (faliment) ce se referă la ansamblul patrimoniului debitorului și produce efect extrateritorial (caracter universal).

Teoria pluralității și teritorialității insolvabilității (falimentului) susține că un comerciant poate fi declarat în faliment în toate țările în care comerciantul posedă un stabiliment secundar, o sucursală sau chiar unele elemente de patrimoniu, procedura fiind reglementată de legea judecătorescului sesizat (lex fori), a cărei aplicare este teritorială. Ca urmare, fiecare insolvabilitate (faliment) este supusă legii locale și are o aplicație teritorială în statul în care s-a pronunțat hotărârea de deschidere a procedurii. Efectele insolvabilității (falimentului) se limitează la fracțiunea de patrimoniu aflată pe teritoriul statului în care acesta a fost declarat [3].

În Republica Moldova instituția insolvabilității a avut o dezvoltare [4] diversă, fiind influențată de actele internaționale, dar mai ales de practica judiciară națională. De la declararea independenței Republica Moldova a adoptat patru legi care reglementează insolvența: Legea nr. 851/1992 cu privire la faliment, Legea nr. 786/1996 cu privire la faliment, Legea insolvabilității nr. 632/2001 și Legea insolvabilității nr. 149/2012.

Noțiunea de insolvabilitate transfrontalieră o găsim în art. 252 al Legii cu privire la insolvabilitate nr. 149/2012 „*Insolvabilitatea transfrontalieră*” [5], după cum urmează: dacă în alt stat a fost deschis un proces de insolvabilitate împotriva unui debitor care dispune de active pe teritoriul Republicii Moldova, executarea asupra activelor acestuia poate fi inițiată doar în cazul existenței unui acord bilateral între statul respectiv și Republica Moldova cu privire la insolvabilitatea transfrontalieră. Aceeași noțiune o găsim și în art. 225 al Legii nr. 632/2001 cu privire la insolvabilitate (abrogată). Printre particularitățile insolvabilității reliefăm următoarele, odată cu primirea cererii introductive, legea dispune ca instanța de judecată să aplice ...măsurile necesare pentru a preveni modificarea stării în care se aflau bunurile debitorului în perioada de până la intentarea procesului de insolvabilitate [6]. Conform art. 277, alin. 1, lit. a) Cod civil al Republicii Moldova, toate procedurile de urmărire individuală a creditorilor, precum și cele de executare silită se suspendă, cu această ocazie întrerupându-se și termenul de prescripție. Chestiunea insolvabilității transfrontaliere este una complexă, deoarece implică aflarea bunurilor debitorului atât pe teritoriul Republicii Moldova, precum și în afara hotarelor ei. Un alt motiv menționat de autorul Sergiu Popovici ar fi elementele de extraneitate ale insolvenței întreprinderilor ce desfășoară „activități comerciale cu efecte transfrontaliere, care ar fi de natură să afecteze buna funcționare a pieței interne” [7]. Tot în același context, autorul menționează că, după deschiderea procedurii insolvenței, executările silită nu se mai pot desfășura nici împotriva debitorului, nici împotriva debitorilor acestuia, decât în cadrul procedurii: debitorul își poate încasa datoriile silit doar prin/sau cu încuviințarea sau supravegherea administratorului judiciar sau a lichidatorului, iar împotriva averii debitorului, executarea nu poate fi decât colectivă, distribuirea averii debitorului sau între creditorii acestuia sau reorganizarea sa cu scopul acoperirii datoriilor constituind procedura insolvenței.

Hotărârea explicativă a Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica judiciară de examinare a pricinilor civile cu element de extraneitate nr. 3 din 25.04.2016 [15] în pct. 65 prevede că competența exclusivă a instanțelor judecătorești din Republica Moldova sunt procesele cu element de extraneitate ce urmează a fi examinate în procedura contencioasă sau, după caz, în procedura contenciosului administrativ, în care lit. g) prevede: procesul are ca scop declararea insolvabilității sau orice altă procedură judiciară privind încetarea plăților în cazul unei societăți comerciale străine cu sediul în Republica Moldova.

În continuare ne vom referi la experiența internațională privind insolvabilitatea transfrontalieră, care, spre deosebire de Republica Moldova, este mai bogată și explică în detalii procedura atât de recunoașterea procedurilor principale de insolvență, precum și cele secundare, recunoașterea și efectele procedurii de insolvență străine.

Insolvabilitatea transfrontalieră are o reglementare pe gamă largă la nivel internațional. Astfel, putem enumera următoarele acte internaționale: Tratatul de la Montevideo din 1889 și 1940 (conform Tratatului de la Montevideo din 1889 este reglementată lichidarea averii debito-

rului care se află în încetare de plăți, instanța competentă de soluționare fiind instanța de la sediul debitorului, în ambele Tratatate, semnate tot la Montevideo, administratorul falimentului are autoritate în toate statele contractante, creditorii debitorului străin poate deschide în propriul stat proceduri de insolvență împotriva bunurilor debitorului aflați pe teritoriul aceluia stat, drept rezultat este competentă instanța oricăruia dintre statele pe teritoriul căruia debitorul deține bunuri); Convenția de la Havana din 1928 – cunoscută și sub denumirea Codul Bustamante (stabilește că domiciliul civil sau comercial al debitorului este criteriul de competență în vederea deschiderii procedurii falimentului [8], recunoașterea hotărârilor privind reorganizarea și lichidarea averii debitorului, imputernicirile administratorului ce a fost numit de instanță competentă și hotărârile referitoare la desființarea ori modificarea transferurilor patrimoniale efectuate în perioada suspectă, cu prejudicierea creditorilor) [9]; Legea model elaborată de Asociația Internațională a baroului privind cooperarea în materia insolvenței transfrontaliere (Model International Insolvency cooperation Act – MIIICA, documentul ce propune aplicarea teoriei universalității falimentului și propune administrarea procedurii judiciare și a averii debitorului sub o singură jurisdicție, indiferent de statele în care se găsesc bunurile, prevede și asistențele judiciare care urmează a fi acordate administratorului insolabilității); Convenția de la Istanbul cu privire la unele aspecte internaționale ale falimentului din 1990, ratificată de șapte state Franța, Germania, Italia, Luxemburg, Grecia, Turcia și Cipru, prevede competența de deschidere a procedurii falimentului aparține instanței de la principalul sediu comercial (centru de interes al debitorului (art. 4 [10]), aceasta fiind o prezumție *juris tantum*, fiind susceptibilă de proba contrară, de exemplu, cazul în care se probează deciziile sunt luate într-un alt loc, de asemenea prevede și imputernicirile sindicului, falimentul secundar fiind guvernat de legea statului în care s-a deschis, sunt prevăzute și procedura de notificare a creditorilor care se află în state străine, fiind una individuală, fiecare creditor trebuie informat separat); Convenția de la Bruxelles din 23 noiembrie 1995 privind procedurile de insolvență, Regulamentul Consiliului nr. 1346/2000 din 29 mai 2000 privind procedurile de insolvență (cuprinde 47 de articole, se aplică statelor UE cu excepția Danemarcei, care nu a participat la adoptarea Regulamentului, scopul principal al regulamentului constă în instituirea unui spațiu de libertate, securitate și justiție, pentru buna funcționare a pieței interne și pentru ca procedurile transfrontaliere de insolvență să funcționeze eficient și efectiv, regulamentul se aplică procedurilor inițiate după adoptarea lui). Autorul Comșa M. a descris în detaliu procedurile de insolvență principală și secundară reglementate de Regulamentul Consiliului nr. 1346/2000. Astfel art. 3 al Regulamentului nr. 1346/2000 stabilește că instanțele din statele membre pe teritoriul căruia se află centrul intereselor principale ale unui debitor sunt competente să deschidă procedura de insolvență; dacă centrul intereselor principale ale debitorului se află în alt stat membru, instanțele unui alt stat membru sunt competente să deschidă o procedură de insolvență împotriva acestui debitor numai dacă are sediul pe teritoriul aceluia stat; dacă procedura s-a deschis conform primului motiv invocat atunci orice procedură deschisă ulterior se consideră secundară (ex. motivul al doilea); procedura particulară de insolvență - înaintea declanșării sau chiar în lipsa unei proceduri principale de insolvență se poate deschide o procedură particulară într-un alt stat membru dacă debitorul are un sediu secundar în acel stat (sucursală, agenție, punct de lucru). Dacă centrul intereselor principale ale unui debitor este situat pe teritoriul unui stat membru, instanțele unui alt stat membru sunt competente să deschidă o procedură de insolvență împotriva acestui debitor numai dacă acesta are un sediu pe teritoriul acestui din urmă stat membru [11].

În anul 1997, la 30 mai a fost adoptat UNCITRAL Model law on Cross – Border Insolvency (Legea Model UNCITRAL cu privire la insolabilitate [12]), este concepută pentru a oferi un cadru model care să încurajeze coordonarea și cooperarea între jurisdicții. Legea dată dă definiția insolabilității transfrontaliere – este una în care debitorul insolubil are bunuri în mai multe state, sau în care unii creditori al debitorului nu sunt din statele unde procedura de insolvență

își ia începutul. În pofida propunerilor anterioare în acest sens, aceasta nu încearcă să unifice legi naționale de fond în materie de insolvență, iar Legea UNCITRAL privind insolvența transfrontalieră respectă diferențele dintre legile substanțiale și procedurale ale statelor. Legea UNCITRAL privind insolvența transfrontalieră are următoarele obiective:

a) cooperarea între instanțele de judecată și autoritățile competente al acestui stat și ale statelor străine implicați în cazurile de insolabilitate transfrontalieră;

b) o siguranță mai mare pentru investiții și comerț;

c) administrare corectă și eficientă a insolabilității transfrontaliere care protejează interesele tuturor creditorilor și ale alor persoane interesate, inclusiv ale debitorului;

d) protecția și maximizarea valorii activelor debitorului;

e) facilitarea salvării întreprinderilor cu probleme financiare, protejând astfel investițiile și păstrând ocuparea forței de muncă. Pentru a asigura o armonizare a Legii model, Secretarul Comisiei Națiunilor Unite pentru dreptul comerțului internațional (UNCITRAL) publică periodic sumarul deciziilor judiciare care interpretează convențiile și legile tip care pot fi consultate de oricine este interesat.

Conform art. 5 din Legea model UNCITRAL, reprezentantul statului care adoptă legea model este abilitat să acționeze într-un stat străin, ca reprezentant al procedurii deschise în primul stat, în condițiile stabilite de legea străină aplicabilă.

Insolvența cunoaște diferite forme procedurale, cu toate că pretutindeni în lume se referă la aceeași problemă de fond, și anume intrarea debitorului în procedura de încetare de plăți. Spre exemplu, *Uniform Commercial Code* în Statele Unite ale Americii prevede solvency proceeding, statuând cesiunea în beneficiul creditorilor, precum și orice procedură care este menită să lichideze patrimoniul sau să clarifice situația persoanei respective.

În sistemul juridic britanic (sistemul de common-law), sunt cuprinse reglementări care se referă la insolvență în *Insolvency Act din 1986*, prevăzându-se o procedură simplificată, în care banchierii care nu sunt plățiți pot prelua, fără formalități și fără întârziere, toate bunurile debitorului lor și le pot vinde. În sistemul de drept german, insolvența este reglementată în Codul Comercial, iar în sistemul juridic francez se aplică procedura de redresare și lichidare judiciară care a luat în considerare, într-o măsură mai mare, ultimele evoluții din acest domeniu.

În Grecia există o instituție specializată creată pentru gestionarea societăților aflate în dificultate, care elaborează un plan de redresare cu creditorii și doar în ultimă instanță recurg la procedura lichidării judiciare care se activează numai în cazul eșecului măsurilor preliminare și încercărilor de redresare. În Belgia există instituția concordatului preventiv care poate fi folosită și deschisă înaintea procedurii propriu-zise și în cadrul căreia creditorii joacă un rol preponderent. Numai în situația în care procedura concordatului preventiv eșuează, se trece la procedura insolvenței [3].

Cu referire la procedura de insolabilitate Curtea Europeană de Justiție a interpretat în următorul mod: odată cu deschiderea procedurii de insolabilitate, se formează totodată și un „cadru pentru toate executările silit, inclusiv cele transfrontaliere [7]”. Este destul de interesantă opinia Curții Europene de Justiție, care definește și sintagma de hotărâre prin care s-a deschis procedura. Potrivit acesteia, sintagma dată trebuie analizată din considerentul că aceasta „include nu doar acea hotărâre formal descrisă de legislația internă ca atare, ci și acele hotărâri date în urma unei cereri care, invocând insolvența debitorului, au ca finalitate deschiderea unei proceduri, iar respectiva hotărâre conduce la desistarea debitorului și la numirea unui lichidator. Desistarea debitorului presupune ridicarea dreptului de administrare asupra activelor sale. Faptul că lichidatorul a fost numit cu titlu provizoriu nu afectează calificarea hotărârii drept hotărâre prin care s-a deschis procedura [14]”.

Având în vedere multitudinea raporturilor juridice ce se nasc în baza relațiilor juridice internaționale, ajungerea unei persoane fizice sau juridice în incapacitate de plată, deschiderea

unei proceduri de insolvență pot genera efecte nu doar într-un stat, ci în două sau mai multe țări în funcție de elementele de extraneitate pe care le conțin raporturile juridice incidente [11].

În urma celor analizate, identificăm câteva probleme ce țin de stabilirea competenței jurisdicționale, determinarea legii procesuale aplicabile, determinarea legii materiale (soluționarea conflictului de legi) și, nu în ultimul rând, efectele unei hotărâri pronunțate în alt stat și executarea hotărârii străine. Cu titlu de lege ferenda propunem de a explica și de a extinde art. 252 din Legea insolabilității prin explicarea în detaliu instituția insolabilității transfrontaliere și anume includerea noțiunii de insolvență principală și secundară, explicarea în detaliu a rolului administratorului, includerea procedurii particulare de insolvență.

BIBLIOGRAFIE

1. Ungureanu O., Jugastru C., Circa A. Manual de drept internațional privat. Editura Hamangiu, București 2008.

2. Filipescu I. P., Filipescu A. I. Tratat de drept internațional privat. Ediție revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București 2005.

3. Dobre A. Evoluția reglementării insolvenței pe plan internațional. În: <https://www.juridice.ro/166356/evolutia-reglementarii-insolventei-pe-plan-international.html> (accesat 10.04.2018).

4. Legea insolabilității de la teorie la practică (material suport pentru conferință) cu prilejul aniversării a 55 de ani de la fondarea Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova, 10.10.2014, Chișinău. În: <http://drept.usm.md/public/files/brosura-b6-1-6-final130e7.pdf> (accesat 01.04.2018).

5. Legea cu privire la insolabilitate nr. 149 din 29.06.2012, art. 252.

6. Nicu I., Nicu C. Insolabilitatea transfrontalieră ca propunere de lege ferenda pentru sistemul de drept al Republicii Moldova, 2016. În: www.dreptmd.wordpress.com (accesat 15.04.2018).

7. Popovici S. Insolvența transfrontalieră: cadru și limită pentru executarea silită transfrontalieră. În: <http://www.universuljuridic.ro/insolventa-transfrontaliera-cadru-si-limita-pentru-executarea-silita-transfrontaliera/> (accesat: 25.08.2018).

8. Potrivit art. 414 din Convenția de la Havana din 1928: dacă persoana în deconfitură sau în faliment nu are decât un domiciliu civil sau comercial, nu poate exista decât o singură procedură de insolabilitate, de faliment, o singură suspendare a plăților sau un singur concordat pentru tot activul și pasivul său în statele contractante.

9. Conform art. 415 din Convenția de la Havana din 1928, dacă, din contra, o persoană sau societate are, în mai mult de unul din statele contractante diverse stabilimente comerciale complet separate din punct de vedere economic, pot exista atâtea proceduri de faliment câte stabilimente comerciale.

10. Art. 4, alin. 2 al Convenției de la Istanbul din 1990 stabilește competența jurisdicției sau autorității statului parte la Convenție în care debitorul are un stabiliment (un sediu) în două cazuri:

- primul caz este acela în care debitorul nu are centrul principalelor interese pe teritoriul unui stat contractant, dar are pe teritoriul unui astfel de stat un sediu.

- al doilea caz este de natură diferită, pentru că el depinde de sistemul juridic al statului contractant în care debitorul are centrul principalelor interese. Dacă, potrivit sistemului legislativ al acestui stat, falimentul debitorului nu poate fi pronunțat în considerarea calității acestuia (comerciant, mic întreprinzător, meșteșugar, agricultor etc.), devin competente jurisdicția sau autoritatea statului parte la Convenție în care debitorul are un stabiliment.

11. Comșa M. Rezolvarea situațiilor de insolvență cu elemente de extraneitate în România.

Raporturile cu celelalte state membre ale Uniunii Europene - Regulamentul CE nr. 1346/2000.

12. UNCITRAL Model Law on cross-border insolvency on 30 May 1997. Retrieved 7 June 2015.

13. Dobre A., Evoluția reglementării insolvenței pe plan internațional În: <https://www.juridice.ro/166356/evolutia-reglementarii-insolventei-pe-plan-international.html> (accesat 10.04.2018).

14. Curtea Europeană de Justiție, cauza C-341/04, Eurofood, par. 54, 55 și 58.

15. Hotărârea explicativă a Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica judiciară de examinare a pricinilor civile cu element de extraneitate nr. 3 din 25.04.2016.

ORGANIZAREA ȘI EXERCITAREA CONTROLULUI FINANCIAR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

ORGANIZATION AND EXERCISE OF FINANCIAL CONTROL IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Eugeniu BANUH,

*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

The title of the article is: „The organization and the execution of financial control within local public administration”. As the article title suggests, scientific research will be directed to highlighting the main constituent elements of financial control. In fact, given the complexity of the financial control issue, I decided in this study to refer only to the local public administration and especially its financial functions. Control over the execution of the state budget and the budgets of the administrative-territorial units represents a stage of the budgetary process, the necessity of which is based on the restrictions to be taken into account when allocating to destinations and using the budgetary resources. Therefore, the efficiency of public finance management control will bring transparency and efficiency in terms of public revenues and expenditures.

Keywords: Financial control. Local public administration. Government. Public finance management. Court of Auditors.

Controlul asupra executării bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale reprezintă o etapă a procesului bugetar a cărei necesitate se fundamentează pe restricțiile ce trebuie luate în considerare la alocarea pe destinații și utilizarea resurselor bugetare.

Activitatea umană a fost supusă controlului, sub diferite aspecte, din cele mai vechi timpuri. Controlul, privit ca o activitate specific umană, constă în verificarea și analiza permanentă, periodică sau inopinantă a unor procese, fenomene, operațiuni, informații rezultate dintr-un domeniu sau segment al vieții economico-sociale, în scopul prevenirii și eliminării deficiențelor [18, p. 5].

Controlul financiar în Moldova a funcționat în diferite forme, odată cu apariția fiscalității, de la formarea primelor nuclee statale. Controlul financiar se exercita, în numele domnitorului, asupra plătitorilor de biruri [9, p. 71] și dijme [9, p. 124], de către slujbași anume împuterniciți.

Primele documente prin care se atestă exercitarea activității de control din partea autorității de stat datează de pe vremea domnitorului Matei Basarab (1632-1654). Prin reforma fiscală realizată de acest domnitor s-a urmărit diversificarea obligațiilor fiscale, repartizarea datoriilor pe unitățile teritoriale și realizarea evidenței contribuabililor [11, p. 24]. Tot atunci a apărut și ideea de *buget general* sub denumirea de *vistieria statului* [9, p. 471].

Începând din timpul lui Matei Basarab, birurile (impozitele) sunt recunoscute ca trebuind să fie stabilite și urmărite de oameni împuterniciți pentru acoperirea cheltuielilor domnitorului care reprezenta statul. Din aceste considerente, statul și-a creat un aparat care să ofere siguranță în strângerea acestor impozite [10, p. 224].

După anul 1989, controlul financiar a căpătat dimensiuni noi impuse de aplicarea noilor legi ale economiei de piață. Au fost înființate structuri noi de control, cărora le-au fost stabilite competențe determinate de condițiile impuse de fenomenele specifice neîntâlnite în istoria

economică, cum ar fi trecerea de la economia centralizată planificată la economia guvernată de legile pieței libere.

Obiectivul activității de control este supravegherea continuă a funcționării unui sistem economico-social și compararea performanțelor acestuia în raport cu obiectivele pe care și le-a propus. Controlul are o sferă de acțiune nelimitată, fiind implicat în toate activitățile conștiente ale omului. El este în măsură să contribuie la armonizarea intereselor individuale cu cele ale comunității și la stimularea progresului în general.

Controlul permite evaluarea rezultatelor pe măsura apariției lor, distanța dintre rezultatele prevăzute și cele obținute fiind luată în calcul, rezultatele sunt apreciate, iar măsurile concrete sunt puse imediat în aplicare pentru reorientarea cursului acțiunii către obiectivul propus [8, p. 78].

Prin control, conducerea își asigură informarea reală, dinamică și preventivă care ridică valoarea concluziilor și calitatea deciziilor. Controlul pătrunde în esența fenomenelor, sesizează aspectele negative în momentele în care acestea se manifestă ca tendință și intervine operativ pentru prevenirea și lichidarea cauzelor. Controlul evaluează rezultatele în raport cu normele și obiectivele stabilite, dar contribuie și la prevenirea tendințelor și fenomenelor care necesită decizii de corectare. Controlul se manifestă ca formă de perfecționare a modului de gestiune a patrimoniului, de organizare și conducere a activității unităților patrimoniale [20, p. 329].

Detalierea problemelor ce fac obiectul controlului financiar creează condițiile fundamentării științifice a activității de control. Teoria și practica demonstrează existența, pe de o parte, a bazei economice, iar, pe de altă parte, a suprastructurii generate de baza economică ce arată că, indiferent de voința oamenilor, aceștia intră în relație de producție și în relație de schimb în calitate de producător, prestator, cumpărător, deci într-un sistem de concurență [20, p. 329].

Activitatea de control poate fi definită ca funcție a conducerii, instrument de conducere, mijloc de cunoaștere a realității și de corectare a erorilor. Privit din acest punct de vedere, controlul este un proces prin care se măsoară și verifică realizarea calitativă și cantitativă a performanțelor, lucrurilor, activităților pe care le compară cu obiectivele planificate și indică măsurile de corectare ce sunt necesare. Controlul este o componentă importantă a managementului care se concretizează în: verificarea modului în care se execută deciziile administrative ale conducătorilor (managerilor) publici; corectarea unor decizii pentru ca ele să fie în concordanță cu realitățile sociale în continuă schimbare; inițierea unor decizii în scopul soluționării unor noi probleme care apar ca urmare a schimbărilor pe plan social [1, p. 42].

În cadrul administrației publice, prin control se verifică conformitatea acțiunilor instituțiilor publice cu reglementările juridice în vigoare și cu misiunea angajaților săi de a satisface interesul general, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor și, în final, se determină abaterile de la situațiile normale în vederea eliminării lor [1, p. 42].

Controlul împiedică irosirea avutului obștesc, previne efectuarea de cheltuieli ilegale, inoportune sau ineficiente, contribuie la repararea prejudiciului adus avutului public, la instaurarea ordinii și disciplinei în gestionarea banilor și a altor valori publice [24, p. 50].

În condițiile deconcentrării serviciilor publice în teritoriu și ale creșterii autonomiei locale, controlul dobândește un caracter accentuat stimulatив și corectiv, contribuind la sporirea autonomiei și inițiativei locale.

Controlul financiar în administrația publică locală este exercitat atât de organisme din interior, proprii, ale autorităților și instituțiilor publice, precum și din exterior, ale executivului sau legislativului.

În Republica Moldova, controlul financiar se efectuează de către Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor prin Serviciul Fiscal de Stat, Inspekția Financiară, Serviciul Vamal, serviciile de specialitate ale autorităților administrației publice și de către fiecare instituție publică.

Oricare ar fi calea sau modalitatea de valorificare a constatărilor controlului, eficiența acțiunilor de control este asigurată numai dacă se constituie un sistem riguros de urmărire, cu exi-

gență și fermitate, a modului de transpunere în viață a măsurilor stabilite. O acțiune de control nu poate fi considerată încheiată decât atunci când există certitudinea că toate deficiențele constatate au fost remediate.

De regulă, entitățile controlate comunică în scris, la termenele stabilite prin procesul-verbal de control, modul de ducere la îndeplinire a măsurilor stabilite.

În orice stat democratic controlul financiar trebuie să răspundă unor principii de bază care vizează transparența finanțelor publice precum și economicitatea, eficacitatea și eficiența guvernării [15, p. 82]. Aceste principii au menirea de a asigura activității de control un caracter unitar, o metodă de lucru și instrumente de cercetare.

Organizarea, funcționarea și executarea controlului financiar au la bază mai multe principii. Menționăm doar cele mai importante.

Principiul integrării controlului financiar în structura organizatorică și de conducere a economiei naționale. Acest principiu urmărește ca prin organizarea controlului să se realizeze apărarea, întărirea și dezvoltarea proprietății unităților administrativ-teritoriale în interesul comunității, precum și apărarea proprietății private, exercitarea sarcinilor la toate nivelurile, creșterea eficienței activității economice în toate domeniile, de la micro la macroeconomic, indiferent de agenții economici publici sau privați, întărirea și respectarea gestiunii economice de cei care o au în administrare, precum și de cei care răspund de aceasta la nivelul administrației publice locale și a celei de stat [11, p. 38].

Principiul exercitării controlului cât mai aproape de locul unde se ia decizia. Acest principiu pune accentul pe controlul realizat în interiorul unităților. Personalul, indiferent de funcția pe care o deține fiecare la locul de muncă, poartă răspunderea pentru îndeplinirea obligațiilor ce îi revin și are obligația să contribuie la realizarea integrală și la timp a tuturor sarcinilor, să gospodărească chibzuit mijloacele materiale și financiare ale entității patrimoniale în care lucrează și să ia atitudine hotărâtă față de cei care le irosesc [11, p. 39].

Principiul controlului extern. Controlul extern trebuie să stea la baza concepției de organizare a sistemului de control. Numai abordând în mod obiectiv și dezinteresat problemele supuse controlului, constatările pot surprinde imaginea reală a patrimoniului unității verificate, a situației economice și financiare a acesteia [18, p. 23]. Acest principiu permite existența unor organisme de control independente, în afara structurii organizatorice pe verticală a ministerelor, administrației publice locale, a altor entități patrimoniale, indiferent de forma de proprietate. Astfel de organizări se întâlnesc în toate formele de control, în special în cel financiar [11, p. 41] (Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi etc.).

Activitatea de control trebuie să fie exercitată de cadre competente, cu înaltă pregătire profesională, cu ținută etică și morală deosebită, care să dea dovadă de combativitate, exigență, receptivitate la tot ce este nou [11, p. 39].

Controlul financiar cuprinde în sfera sa, sub aspect teoretic și practic, problematica complexă specifică a domeniului economico-financiar și contabil, în interacțiunea și condiționarea sa reciprocă cu domeniul tehnic și juridic. El cercetează viața economică la nivel micro și macro, privită prin prisma corectitudinii operațiilor, dar și a eficienței cu care sunt gospodărite, utilizate și cheltuite resursele financiare, materiale și umane [11, p. 42].

Controlul financiar, componentă a controlului economic, are ca obiect cunoașterea de către stat, respectiv autoritățile administrației publice locale, a modului cum sunt administrate mijloacele materiale și financiare de către entitățile publice, a modului de realizare și cheltuire a fondurilor publice, asigurarea echilibrului financiar, realizarea eficienței economice și dezvoltarea economiei naționale [20, p. 331].

Ca atribut al conducerii, controlul financiar îndeplinește două categorii de funcții prin intermediul cărora se asigură realizarea sarcinilor ce revin controlului: funcții cu caracter general și funcții cu caracter particular. [18, p. 110]

Formele controlului financiar în administrația publică locală. Necesitatea clasificării formelor de control rezultă atât din motive metodologice de abordare a științei controlului financiar, precum și din diversitatea formelor activității economico-sociale supuse controlului [18, p. 13]. Controlul financiar are sarcina de a preveni angajarea de cheltuieli fără o justificare economică, de a se asigura profit sporit în folosirea resurselor materiale, financiare și de muncă [20, p. 334]. Sarcina organizațiilor publice este să creeze eficiență, eficacitate și valoare adăugată, să fie performante [8, p. 161]. Controlul financiar se realizează prin anumite forme care se îmbină, se completează reciproc și alcătuiesc împreună sistemul integrat. Formele de control se deosebesc între ele prin conținutul, rolul sau funcția lor socială specifică. Formele controlului se îmbină strâns între ele și acționează convergent, se completează reciproc și alcătuiesc împreună sistemul integrat, general și cu caracter unitar asupra tuturor domeniilor și sectoarelor de activitate economico-socială [11, p. 460].

Formele controlului financiar sunt delimitate după mai multe criterii:

După momentul în care se efectuează controlul se clasifică: *controlul preventiv (anticipat, prealabil); controlul concomitent (operativ curent); - controlul ulterior (postoperativ)*. [20, p. 336] Controale preventive, concomitente și ulterioare urmăresc, de regulă, gestionarea corectă a patrimoniului [13, p. 16].

După apartenența organelor de control, controlul poate fi: *control intern* (propriu) [20, p. 336]; *control extern* care este exercitat de către organe specializate de control din afara unității verificate, precum, spre exemplu, controlul exercitat de Curtea de Conturi sau Ministerul Finanțelor [15, p. 77-78].

După sfera de cuprindere se deosebesc: controale *complexe* și controale *parțiale* [2, p. 60], controale *totale* și controale *prin sondaj* [14, p. 14-15].

După modul de organizare, controalele sunt: *controlul financiar legislativ* [18, p. 26]; *controlul financiar administrativ* [19, p.238] și controlul financiar jurisdicțional.

După modul de anunțare, se deosebesc: *controlul financiar anunțat; controlul financiar neanunțat* (inopinat), care are un puternic efect psihologic, intimidant și preventiv, obligându-l pe cel în cauză să vegheze în permanență la îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor sale [19, p. 260].

După organele care îl execută, se deosebesc [20, p. 336]: *controlul financiar ierarhic; controlul de gestiune; controlul de execuție* are ca scop verificarea bunei gestionări a fondurilor publice, evitarea risipei și prevenirea deturnărilor.

Vom evidenția faptul că, la soluționarea problemelor financiare participă o multitudine de organe, care fac parte din sistemul democrației reprezentative, din autoritatea administrativă sau sunt organe specializare ale puterii executive ori compartimente financiare în întreprinderi și instituții. Din ele fac parte:

a) organele puterii reprezentative centrale și locale de stat (parlamentul, consiliile raionale, municipale, orașenești, comunale, sătești);

b) organele administrației de stat centrale și locale (guvernul, ministerele, preturile, primăriile).

Din categoria instituțiilor financiare specializate fac parte:

a) Ministerul Finanțelor și subdiviziunile sale, Banca Națională, Curtea de Conturi, instituțiile de credit, societățile de asigurări și reasigurări etc;

b) Compartimentele financiare, care funcționează în ministere și alte organe centrale ale administrației de stat, în preturi și primării, precum și în întreprinderi și instituții.

Dintre organele anterior menționate, unele sunt investite prin lege cu dreptul de a lua decizii (parlamentul, consiliile locale), altele sunt însărcinate cu executarea deciziilor organelor superioare (guvernul, primăriile etc.).

De exemplu, Parlamentul este organul suprem legislativ al statului, el aprobă legi, acceptă programul guvernului, etc.

Guvernul este organul suprem executiv, el asigură realizarea politicii financiare a statului (politica bugetar-fiscală), elaborează anual proiectul bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat, al fondurilor de asigurare obligatorie de asistență medicală, iar după aprobarea lor răspunde de realizarea lor, îndeplinind totodată, și o mulțime de alte funcții care îi revin.

În continuare, prezentăm organele de control financiar exercitate în sistemul financiar-bugetar al Republicii Moldova

Organul de control financiar	Cui se subordonează	Obiectul controlului
Curtea de Conturi	Parlamentului	Controlul utilizării resurselor bugetare alocate organelor centrale de stat.
Serviciul Fiscal de Stat	Guvernului	Controlul asupra surselor de venit în bugetul statului și în toate componentele Bugetului Public Național.
Inspekția Financiară	Guvernului	Controlul subdiviziunilor, entităților și instituțiilor subordonate organelor centrale de stat. Controlul operativ în vederea prevenirii activităților nelegale.
Serviciile de control de pe lângă direcțiile raionale finanțe și ale altor structuri administrativ-teritoriale	Consiliului raional sau municipal, după caz	Controlul executării bugetelor administrativ-teritoriale: de nivelul doi raionale, a bugetelor municipale Chișinău și Bălți și a bugetelor locale de nivelul întâi.

În orice țară, totalitatea instituțiilor sale de control formează sistemul de control al acelei țări. Ca orice sistem și sistemul de control este alcătuit din subsisteme, respectiv instituțiile sale, ordonate și grupate într-o ierarhie bine determinată. Statul are menirea să funcționeze pentru societate și în acest scop e obligat să administreze rațional resursele materiale, nemateriale și financiare naționale. Deoarece aceste resurse sunt întotdeauna limitate, în mod obiectiv a apărut funcția controlului. Ea poate fi realizată în două ipostaze: prima – când organele de stat se autocontrolează, acest control fiind determinat ca „intern”, iar doua ipostază presupune crearea unui organ specializat independent, cu un statut înalt, menit să evalueze corect și imparțial cât de eficient statul administrează resursele financiare și de altă natură încredințate [23, pag. 303].

Esența deplină a studiului, analizei și cercetării ansamblului formelor controlului activității economice și sociale este o rezultantă a existenței instituțiilor și organismelor statului la nivelul națiunii – Parlament, Guvern, organe ale administrației publice centrale și de specialitate pe domenii de control al activității economice și sociale, control structurat, organizat și desfășurat după norme legale organice și de alt rang. Prin sistemul juridic al dispozițiilor normative, statul asigură, pe de o parte, un control riguros, iar, pe de altă parte, reglează, are un rol important în controlul efectuat prin sistemul normelor legale în apărarea intereselor generale ale societății. În fiecare țară, locul și rolul instituțiilor de control sunt stabilite prin constituțiile și legile fiecărei țări, reglementări care fixează atribuțiile, drepturile, obligațiile și răspunderile, precum și structurile organizatorice și de conducere ale acelor instituții. Din punct de vedere al funcțiilor

îndeplinite și obiectivelor urmărite, instituțiile de control se pot împărți în două mari categorii: cele care sunt organizate ca instituții specializate de control, de regulă, aparținând statului și care exercită controlul din afara unităților economice și bugetare, pe scurt, realizează un control extern, și cele care sunt organizate și funcționează în interiorul unităților economice și bugetare, adică realizează un control intern sau cum se mai spune un control propriu al unităților economice și bugetare.

Conform legislației, sistemul controlului în Republica Moldova include: organul de control financiar extern, organele specializate de control financiar intern și firmele de audit, respectiv:

- controlul financiar extern în Republica Moldova este exercitat de către Ministerul Finanțelor prin instituțiile sale subordonate, Curtea de Conturi a Republicii Moldova;
- controlul financiar intern este exercitat de organele investite cu funcții de control de către organele autorităților publice centrale și locale;
- controlul financiar nestatal se efectuează de către firmele de audit.

Subiecții controlului economico-financiar în Republica Moldova sunt persoanele fizice și juridice, instituțiile finanțate de la bugetul de stat și bugetele locale. Sistemul și caracteristica organelor de control din Republica Moldova, organele și serviciile controlului se instituie în baza Constituției și legilor organice respective [23, pag. 370].

Organele controlului economico-financiar se instituie de către Parlament, Guvern, autoritățile publice centrale și locale, organele de control economico-financiar de stat, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de forma lor de proprietate și genul de activitate, organele de control economico-financiar, participanții la activitatea de antreprenoriat, firmele specializate de audit.

În ceea ce privește Parlamentul – acesta este organul suprem legislativ și unica autoritate legislativă a țării. El adoptă legi privitor la toate domeniile vieții sociale, inclusiv la cele economico-financiare și monetare. În domeniul finanțelor publice, deosebit de importantă este adoptarea legii privind finanțele publice, legile de stabilire a diverselor tipuri de impozite și taxe de la diverși contribuabili, legea privind asigurările sociale de stat, legea bancară, legea finanțelor publice locale, legile anuale de adoptare a bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, al fondurilor speciale, precum și legea de adoptare a execuțiilor bugetare anuale a acestora.

De menționat că finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sunt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

Întru executarea sarcinilor menționate, printre atribuțiile Parlamentului se enumeră: dezbaterea și aprobarea programelor de guvernare, incluzând și componența financiară a acestor programe, legiferarea activității financiare începând cu aprobarea legii finanțelor publice. Reglementarea prin legi a diferitelor laturi ale activității financiare publice, între care cele privitoare la: sistemul de impozite, taxe și contribuții, care sunt numai de competența acestuia, atunci când sunt destinate bugetului administrației centrale; legiferarea asigurărilor sociale sau a asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă; legiferarea instituțiilor financiare publice, inclusiv a celor de control financiar (Parlamentul asigură și controlul asupra bugetului de stat în faza de închidere a exercițiului bugetar).

În domeniul finanțelor publice, Parlamentul are următoarele competențe și responsabilități de bază: a) adoptă acte legislative în domeniul finanțelor publice; b) adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificările și completările la legislația ce rezultă din politica bugetar-fiscală; c) adoptă legile bugetare anuale și legile privind modificarea bugetelor; d) examinează raportul semianual privind executarea bugetului public național și a

componentelor acestuia; e) aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Parlamentul adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificări și completări la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – până la 15 iulie.

Guvernul prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs – până la 15 august. Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare pe anul următor – până la 15 octombrie.

Parlamentul adoptă legile bugetare pe anul următor – până la 1 decembrie.

Parlamentul aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 15 iulie.

În domeniul finanțelor publice, Guvernul are următoarele competențe și responsabilități de bază: a) exercită conducerea generală a activității executive în domeniul gestionării finanțelor publice, în conformitate cu principiile și regulile stabilite de prezenta lege; b) asigură durabilitatea programului de guvernare și a altor documente de politici din punct de vedere bugetar-fiscal; c) asigură administrarea datoriei de stat și monitorizarea datoriei sectorului public; d) aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu; e) aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare anuale, precum și proiectele de legi privind modificarea bugetelor; f) adoptă hotărâri privind redistribuirea alocațiilor în condițiile art. 60, alin. (1), lit. a); g) asigură gestionarea eficientă și transparentă a fondului de rezervă și a fondului de intervenție ale Guvernului; h) prezintă Parlamentului rapoarte privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia; i) aprobă regulamentul-cadru de activitate a serviciilor financiare din cadrul autorităților publice.

Analizând atribuțiile funcționale primordiale ale Guvernului, acesta 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 concluzie:

1. Îmbinând cele două organe ierarhic superioare, putem deduce că relația dintre Guvern și Parlament este extrem de complexă. Această relație nu este doar de interacțiune, complementare reciprocă, ci și de control. Sensul, direcția acestui control este dinspre Parlament spre Guvern, Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa și, cel puțin o dată pe an Guvernul ține în fața Parlamentului o dare de seamă despre activitatea sa.

2. Cu toate acestea, astăzi în lumea politica modernă se constată un proces de creștere a rolului executivului. El nu este întâmplător sau subiectiv, ci ține de o serie de factori ca: complexitatea și dinamica vieții sociale contemporane. Acest fenomen impune luarea unor decizii rapide și pertinente, pe care Parlamentul prin mecanismul său greoi și de durată nu este în măsură să le îndeplinească; inițiativa legislativă ca și posibilitatea de emitere de hotărâri face din Guvern un partener important și în acest domeniu de conducere. Prin aceste posibilități Guvernul este în măsură să impună, să dea o anumită orientare, tentă politicii generale a societății; prin natura activității sale, prin raportul direct cu realitatea socială, Guvernul este în măsură să sesizeze eventualele cerințe, necesități, disfuncționalități și să intervină prin măsuri, decizii rapide și pertinente în rezolvarea sau deblocarea lor.

3. Un control eficient trebuie să fie un control multilateral, ceea ce impune ca obiectivele controlate să fie abordate atât din punct de vedere economic și financiar, precum și din punct de vedere tehnic. Soluțiile tehnice adoptate au consecințe economice și financiare și invers.

Între controlul economic și controlul financiar sunt interferențe numeroase, majoritatea operațiunilor economice au și implicații financiare și gestionare, motiv pentru care, în practică, se exercită un control economico-financiar.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu Armenia. Management public. Ed. Economică, București, 1999.
2. Boulescu Mircea, Bârnea Corneliu, Ispir Ovidiu. Controlul financiar intern și auditul intern la entitățile publice. Ed. Economică, București, 2004.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.04.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/506 din 12.08.1994, în vigoare din 27.08.1994.
4. Legea finanțelor publice locale nr.397 din 16.10.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253/996 din 19.12.2013, cu modificările și completările ulterioare.
5. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetare nr.181 din 25.07.2014, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230/519 din 08.08.2014, cu modificările și completările ulterioare.
6. Manole Tatiana. Finanțele publice locale rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Chișinău, Editura Eprigraf, 2003, 238 p.
7. Manole Tatiana. Managementul finanțelor publice, Chișinău, Editura Inst. Naț. de Cercetări Economice, Chișinău 2016, 803 p.
8. Matei Lucica. Managementul serviciilor publice. Ed. Economică, București, 2003.
9. Mic dicționar enciclopedic, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978.
10. Moldovan Iosif. Finanțe publice și autonomie locală. Ed. Continent, Sibiu, 2002.
11. Munteanu Victor. Control și audit financiar-contabil. Ed. Lumina Lex, București, 2004.
12. Oprea Florin, Cigu Elena. Finanțe publice locale. Editura C.H. Beck, 2013, 288 p.
13. Oprean Constantin (coordonator). Managementul colectivităților locale, Ed. Universității „Lucian Blaga”, Sibiu, 2004.
14. Oprean Ioan. Control și audit financiar-contabil. Ed. Intel-credo, Deva, 2002.
15. Petică Roman Doina. Dreptul finanțelor publice. Ed. Alma Mater, Sibiu, 2002.
16. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 pe anul 2017.
17. Postolache Rada. Drept financiar, ediția a II-a, Editura. All Beck, București, 2013, 424 p.
18. Rada Dănuț. Control financiar. Control fiscal. Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2003.
19. Santai Ioan. Drept administrativ și Știință administrativă. Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998.
20. Șaguna Dan Drosu. Tratat de drept financiar și fiscal. Ed. All Beck, București, 2001.
21. Secrieru Angela. Finanțele publice. Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău, editura: Epigraf 2004, 424 p.
22. Secrieru Angela. Ghidul procesului bugetar al Republicii Moldova. Chișinău, Editura: Epigraf, 2009, 80 p.
23. Ulian Galina., Doga-Mîrzac Mariana., Rotaru Lilia. Finanțe Publice. Chișinău. 2012, 295 p.
24. Văcărel Iulian și colab. Finanțe publice. Ed. didactică și pedagogică R. A., București, 2003.
25. Văcărel Iulian., Georgescu Florin. Finanțe publice, editura didactică și pedagogică, 2007, 696 p.

REGLEMENTĂRI PRIVIND CADRUL LEGAL ȘI DOCTRINA DE SPECIALITATE ÎN MATERIA RĂSPUNDERII DISCIPLINARE A SALARIAȚILOR

REGULATIONS ON THE LEGAL FRAMEWORK AND SPECIALTY DOCTRINE IN THE MATTER OF DISCIPLINARY LIABILITY OF EMPLOYEES

Eduard GURIN,

lector universitar, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

On the doctrinal and the legislative level, disciplinary responsibility presents an institution of major importance, being conditioned by the contractual relations emerging on the occasion of well-defined work. Disciplinary responsibility allows to find that it has own mechanism governed by labor law provisions.

Keywords: *labor law, labor relations, individual labor contract, employee, disciplinary liability, disciplinary offense, disciplinary sanction.*

Relațiile de muncă au căpătat o amploare tot mai vastă în cadrul vieții fiecărui om, având ca scop satisfacerea cerințelor înaintate de condițiile de trai, precum și de realizările pe plan profesional în domeniul ales de către acesta. Realizarea acestor obiective în viața social-juridică a societății se înfățișează în temeiul unui contract individual de muncă, valabil încheiat în temeiul prevederilor legislației muncii în vigoare, care pune în sarcina ambelor părți un număr de drepturi și obligații, necesare a fi respectate de părți, ca efect al calității părților în temeiul raportului juridic încheiat.

În doctrina de specialitate autohtonă s-a conturat o opinie sau, mai bine zis, o apreciere a rolului contractului individual de muncă în viața socială. Astfel, „în prezent, semnificația juridică a contractului individual de muncă poate fi relevantă prin sublinierea următoarelor aspecte [1, p. 30-31]: contractul individual de muncă servește drept formă juridică principală de atragere, distribuire, redistribuire și folosire rațională a forțelor de muncă; prin intermediul contractului de muncă, cetățenii își exercită dreptul lor constituțional la muncă; contractul individual de muncă se reprezintă ca izvor al raporturilor juridice de muncă; acest contract constituie baza apariției drepturilor și obligațiilor de muncă ale părților contractante”.

După cum se observă din aprecierile propuse, acest tip de contract constituie un adevărat nucleu de norme, în temeiul căruia părțile contractante gestionează nu doar forța de muncă oferită de salariat angajatorului, ci și alte compartimente ale acestui raport juridic, influențat de efectele instituțiilor dreptului muncii, fiind inclusă și răspunderea disciplinară a salariaților în cadrul acestui sistem. În temeiul celor menționate, considerăm că elementul răspunderii, în special al celei disciplinare, care se pune doar în sarcina salariaților, constituie un subiect deosebit de actual în practica gestionării capitalului uman, implicat în relațiile de muncă, oferite de piața forței de muncă.

Răspunderea disciplinară a salariaților este o formă specifică a răspunderii juridice, fiind guvernată de normele dreptului muncii, adică o formă separată, care se naște în temeiul încălcării de către salariat a obligațiilor, rezultate din contractul individual de muncă, precum și în temeiul

actelor emise de angajator în cadrul unității angajatoare. Doctrina de specialitate la compartimentul răspunderii în cadrul dreptului muncii a fost și este până în prezent preocupată de cercetări asupra acestei forme de răspundere, care totuși nu este studiată complet, deoarece mecanismul acestei instituții se prezintă a fi unul complex, influențat fiind de o varietate de acte, primul în scara de importanță, rămânând totuși contractul individual de muncă.

Reglementarea legală a acestui act se regăsește în art. 45 din Codul muncii Republicii Moldova [2], potrivit căruia *„contractul individual de muncă este înțelegerea dintre salariat și angajator, prin care salariatul se obligă să presteze o muncă într-o anumită specialitate, calificare sau funcție, să respecte regulamentul intern al unității, iar angajatorul se obligă să-i asigure condițiile de muncă prevăzute de Codul muncii, de alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii, de contractul colectiv de muncă, precum și să achite la timp și integral salariul”*. După cum se observă, elementele dominante ale acestui tip de contract sunt înțelegerea dintre salariat și angajator și prevederile legislației muncii, ultimele fiind prevederi de esență ale acomodării voinței părților contractante.

Spre deosebire de celelalte forme de răspundere juridică, răspunderea disciplinară apare doar în temeiul unui raport juridic de muncă, liber consimțit de părți, cu prilejul prestării muncii de către salariat în folosul angajatorului contra unei remunerări, sub forma de salariu.

Autorul Nicolae Voiculescu consideră că: *„salariul este nu numai o contrapartidă la munca salariatului, dar, totodată, și o creanță alimentară, ca venit esențial și unic al mării majorități a salariaților, pentru care el este mijlocul de subzistență pentru ei și familiile lor (de unde rezultă și caracterul său social)”*[3, p.126]. Așadar, considerăm că natura apariției acestui raport juridic și, în special, ponderea încheierii acestui tip de contract, de către persoane este explicată, dovădindu-se a fi sursa de acumulare a veniturilor necesare traiului salariatului. Referindu-ne la elementul răspunderii disciplinare în cadrul raporturilor sociale de muncă, acesta având o natură contractuală, dreptul aplicării sancțiunilor disciplinare aparține, în mod exclusiv, angajatorului, ca efect al nerespectării prevederilor contractului de muncă de către salariat. Încheierea contractului de muncă are ca efect *subordonarea ierarhică*, ca o condiție obiectivă a organizării și eficienței muncii [4, p. 69].

Constituind urmarea încheierii contractului individual de muncă, subordonarea ierarhică reprezintă, în același timp, temeiul juridic al autorizării organelor de conducere de a aplica sancțiuni disciplinare [4, p. 69]. Legislația muncii diferă substanțial la compartimentul naturii contractelor, de cele din rândul contractelor reglementate de legislația civilă, în cadrul acestuia dominând preponderent elementul subordonării unei părți față de cealaltă, explicându-se prin potențialul economic irelevant al salariatului, în comparație cu poziția angajatorului la compartimentul economic. Mai mult ca atât, odată exprimându-și consimțământul, salariatul, în temeiul prevederilor art. 9 alin. 2) lit. a din Codul muncii Republicii Moldova, este obligat, *„să-și îndeplinească conștiințios obligațiile de muncă prevăzute de contractul individual de muncă”*. Conștiința, conform textului de lege citat, în opinia noastră, este o legătură directă, scopul căreia se referă la respectarea unei discipline de către salariat, stabilită fiind sub forma obligațiunilor de muncă, asupra cărora s-a negociat cu prilejul angajării în cadrul unei unități, sub egida unui angajator.

O idee de călăuză în cadrul dezvoltării tematicii prezentului comunicat, considerăm noi, ar fi că unul din scopurile contractului individual de muncă, urmărit de legiuitor, în afară de formalismul juridic, ar fi cultivarea unei conștiințe asupra respectării prevederilor raporturilor încheiate de persoane, în special, ale celor încheiate în conformitate cu legislația muncii. Conștiința promovată de legiuitor în cadrul legislației muncii reprezintă un model de cultură, urmările căruia ar înlătura destabilizările și influențele comportamentului neargumentat, în special la compartimentul juridic, cât și cel psihoemoțional manifestat de salariat, ca urmare a nemulțumirilor de anumite procese sau orânduirii din cadrul unității, exprimând acțiuni de samavolnicie și

dispreț față de munca necesară de a fi îndeplinită, în temeiul contractului individual de muncă încheiat.

Un alt act de importanță majoră, ce trebuie respectat de salariat, conținutul căruia reglementează expres instituția și particularitățile răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii în cadrul unității, îl constituie regulamentul intern al unității. Respectarea acestui act de către salariat este stabilită expres prin prevederile art. 9 alin. 2) lit. c din Codul muncii, potrivit căruia salariatul este obligat „să respecte cerințele regulamentului intern al unității...”. Importanța acestui act în practică se dovedește a fi una decisivă, deoarece în temeiul prevederilor incluse în acest act de natură internă, angajatorul, de sine stătător sau și de comun acord cu reprezentanții salariaților, stabilește regulile și modul de organizare a unității conduse.

După cum observă Ion Trăian Ștefănescu, „....regulamentul intern este un izvor specific al dreptului muncii care reglementează în mod concret, în baza legislației muncii, în principal, problemele de ordin disciplinar din cadrul unității respective” [5, p. 46]. Ne raliem opiniei exprimate, deoarece chestiunile de ordin intern, în cadrul unității, nu pot fi reglementate expres decât în baza unor prevederi de ordin intern, cu respectarea specificului și particularităților, în temeiul cărora se prestează munca de către salariați. Mai mult ca atât, din analiza prevederilor art. 199 din Codul muncii, se evidențiază cu exactitate scopul urmărit de legiuitor, care este unul de permisiune oferită angajatorului de a-și crea și gestiona relațiile de muncă, atât în baza prevederilor legislative relevante, cât și nelipsite fiind propriile convingeri, fiind bazate pe bunele practici ale curentelor manageriale.

Conținutul art. 199 din Codul muncii, înglobează, în opinia noastră, totalitatea instituțiilor, nerespectarea cărora antrenează iarăși răspunderea persoanelor găsite vinovate. În dezvoltarea acestei teze merită a fi menționat faptul că, în cazul nerespectării cerințelor din rândul celor stabilite în cuprinsul prevederii legale citate, angajatorul la fel poate fi tras la răspundere, dar nu și la cea de ordin disciplinar. În privința acestuia se aplică forme de constrângere cu caracter pecuniar sau și privativ de desfășurare a activității de antreprenoriat, reglementate în temeiul prevederilor legislațiilor contravenționale, cât și penale în cazul constatării abaterilor grave. În afară de menirea regulamentului intern prezentată deja, considerăm, totodată, că includerea în cadrul regulamentului intern a unui capitol cu descrierea detaliată a tuturor elementelor, faptelor, acțiunilor și rezultatelor ca efect al nerespectării disciplinei de muncă, stabilite în cadrul unității, ar permite salariaților unității de a percepe în mod adecvat importanța și modul de prestare a muncii în cadrul unității. Mai mult ca atât, descrierea amănunțită a tuturor elementelor relevante disciplinei de muncă, necesare a fi respectate de salariat în cadrul unității, ar permite angajatorului de a avea o imagine clară atât asupra comportamentului salariaților manifestat în cadrul procesului de prestare a muncii propriu-zise, cât și ca studiu asupra eficienței mecanismului disciplinei de muncă, stabilit în unitate.

În cadrul doctrinei dreptului muncii a Federației Ruse s-a conturat o opinie [6, p. 245], asupra căreia ne pronunțăm și noi afirmativ, ideea căreia constă în metodele de bază ale asigurării disciplinei de muncă în cadrul unității, care se referă la: a) crearea condițiilor organizatorico-economice necesare pentru prestarea unei munci adecvate; b) metode de convingere, educare, recompense pentru muncă conștientă; c) metode de constrângere. În opinia noastră, utilizarea acestor metode în practica gestionării capitalului uman de către angajatori, la compartimentul disciplinei de muncă, instaurate prin prevederile regulamentului intern, ar permite de a stabili și contura comportamentul salariaților în spiritul conștiinței.

Având în vedere complexitatea conexiunilor instituțiilor dreptului muncii la compartimentul răspunderii disciplinare, legiuitorul moldav a împărțit cadrul legal al dreptului muncii în două compartimente, unul dintre care fiind dedicat personalului din rândul funcționarilor publici, relațiile cărora fiind calificate nu ca și cele din cadrul dreptului muncii comun, acestea fiind raporturi de serviciu, antrenându-se în baza actului de numire în funcție, reglementat de

prevederile Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [7]. Referitor la compartimentul răspunderii disciplinare, menționăm că cadrul normativ special conține deosebiri substanțiale la capitolul răspunderii disciplinare.

Astfel, potrivit art. 39, alin. 1) din Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură [8], în funcție de gravitatea abaterilor și în condițiile legii, procurorului i se aplică, prin hotărârea Colegiului de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, următoarele sancțiuni disciplinare: a) avertisment; b) mustrare; c) reducere a salariului; d) retrogradare din funcție; e) eliberarea din funcția de procuror. Ca element de constrângere străin cadrului legislativ comun al muncii, se manifestă a fi prevederea cuprinsă la litera c) a textului legal citat, care se precizează, la fel de cadrul legislativ special în conținutul art. 39, alin. 4) din legea menționată, potrivit căruia „reducerea salariului reprezintă micșorarea salariului lunar cu 15%–30% pentru o perioadă cuprinsă între 3 luni și 1 an și se aplică cu începere din luna calendaristică ulterioară datei la care hotărârea privind cauza disciplinară a rămas irevocabilă”. După cum se observă, caracterul acestei pedepse este unul deosebit de drastic, fiind bazat pe prevederile și importanța instituției procuraturii în stat.

Răspunderea disciplinară, fiind reglementată de prevederile art. 206 al Codului muncii, în opinia noastră, se prezintă a fi o schiță, utilizarea căreia ar permite angajatorilor de a stabili și organiza munca în temeiul reglementărilor proprii, ca efecte ale nerespectării de către salariați ale normelor de conduită și comportare în cadrul unității.

În final, atragem atenția asupra faptului că angajatorii sunt liberi de a emite acte normative la nivelul unității, conform prevederilor art. 10, alin. 2, lit. e) din Codul muncii Republicii Moldova, reglementând și stabilind reguli proprii întru organizarea disciplinei de muncă în unitate și, respectiv, antrenarea răspunderii disciplinare asupra salariaților culpabili.

BIBLIOGRAFIE

1. Nicolae Romandaș, Contractul individual de muncă, Chișinău, Reclama, 2001, p. 30-31.
2. Codul muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162, art. 648 din 29.07.2003.
3. Nicolae Voiculescu. Dreptul muncii. Reglementări interne și comunitare. Editura ROSETTI, București, 2003, p. 126.
4. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea. Revista „Dreptul muncii,, Vol. II, Casa de editură și presă „ȘANSA”- S. R. L, București, 1994, p. 69.
5. Ion Trăian Ștefănescu, Tratat de dreptul muncii, București, Wolters Kluwer, 2007, p. 46.
6. Никонов Д. А., Стремоухов А. В., Амаглобели Н. Д. Трудовое право: Учеб. пособие для вузов/Под ред. проф. А. В. Стремоухова – Москва. ЮНИТИ-ДАНА, 2003, (серия „Профессиональный учебник: Отрасли российского права”), p. 245.
7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232, art. 840 din 23.12.2008.
8. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 69-77, art. 113 din 25.03.2016.

OPTIMIZAREA FLUXURILOR FINANCIARE PRIN DETERMINAREA INDICATORILOR DE LICHIDITATE ALE SISTEMULUI TREZORERIAL

OPTIMIZING FINANCIAL FLOWS BY DETERMINING THE LIQUIDITY INDICATORS OF A TREASURY SYSTEM

Aliona COZONAC,

*doctorandă, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

The title of the article is: „Optimizing financial flows by determining the liquidity indicators of a treasury system”.

The management and performance of the treasury system have a considerable impact over the public financial administration, and some countries have implemented reforms to motivate the entities to be more responsible for cash, at the same time maintaining instruments to ensure fiscal discipline.

Often the traditional administration does not correspond to the spirit of the new European practices, on other hand the institutional changes occur much too early for the practice to catch roots, or, on the contrary, do not go far enough. This way a number of deficiencies have been perpetuated in the local financing system, which at the moment seriously affects the local autonomy, such as: limited financial autonomy in terms of local taxes and duties, budget dependency of each level of public administration on the ones that are higher situated, the erosion of the tax base by granting by law a certain number of facilities, the lack of efficiency of the existing transfer system between Central Public Administration and Local Public Administration of different levels, etc.

Hence the need to apply a special activities system that would allow to overcome the crisis situations. That is why at the moment it is so important to intensify the economic function of the local self-administration bodies, to develop some new qualitative mechanisms for managing the economy of a municipal entity.

Keywords: *public financial flows, liquidity indicators, treasury system.*

În țările în curs de dezvoltare, guvernele de multe ori nu acordă atenția cuvenită problemelor legate de gestionarea fluxurilor financiare publice prin sistemul trezorerial. Procedurile de executare bugetară, precum și gestionarea fluxurilor financiare publice se concentrează pe chestiuni de conformitate, în timp ce necesitățile zilnice de numerar sunt îndeplinite la un cost scăzut de către Banca Centrală. Totodată, executorii de buget nu sunt preocupați de costurile de împrumut, deoarece ratele principalului sunt deja luate în considerare în bugetul elaborat de Ministerul Finanțelor. Cu toate acestea, costul împrumuturilor și faptul că creditele sunt acordate guvernului de către sistemul bancar reprezintă un obiectiv-cheie din punct de vedere macroeconomic și un criteriu de performanță în cadrul programelor financiare sprijinite de Fondul Monetar Internațional, precum și separarea între activitățile Băncii Centrale și bugetul de stat face managementul fluxurilor financiare publice mai important. Managementul și performanța sistemului trezorerial, de asemenea, au un impact considerabil asupra gestiunii fluxurilor financiare publice, iar unele țări au implementat reforme pentru a face entitățile mai responsabile de

numerar, menținând în același timp instrumente pentru asigurarea disciplinei fiscale. Totodată, este necesar să se reducă la minimum intervalul dintre momentul în care este recepționat numerarul și momentul în care acesta este disponibil pentru realizarea programelor de cheltuieli. Veniturile colectate trebuie să fie prelucrate cu promptitudine și puse la dispoziție pentru utilizare. Atunci când colectarea taxelor se face de către birourile administrației fiscale și vamale sau de către oficiile de trezorerie, organizarea administrativă a acestor birouri ar trebui să fie revizuită și echipamentele lor modernizate. Băncile comerciale, în virtutea infrastructurii sectorului bancar, sunt adesea în măsură să colecteze venituri mai eficient decât birourile fiscale, care ar trebui să se concentreze, în schimb, asupra urmăririi contribuabililor. Atunci când veniturile sunt colectate de către băncile comerciale, aranjamentele trebuie să fie definite, delimitate și reglementate pentru a încuraja concurența și a asigura transferul prompt al veniturilor colectate la conturile guvernamentale. Sistemele de remunerare bancară prin float, care constă în autorizarea băncilor să păstreze veniturile colectate timp de câteva zile, constituie o inconveniență. Totodată, este important să se stabilească norme stricte pentru a asigura transferuri rapide. Mai mult decât atât, remunerarea bancară prin taxe este mai transparentă și promovează licitarea competitivă. Un sistem adecvat de sancțiuni pentru contribuabili este, de asemenea, un element important în evitarea întârzierilor în procesul de colectare a veniturilor [2].

Pe parcursul ultimilor ani, s-a constatat însă că transpunerea în practică a normelor cuprinse în Carta Europeană nu este un proces simplu. De multe ori tradiția administrativă nu corespunde spiritului noilor practici europene, altele schimbările instituționale survin ori prea rapid pentru ca practica să prindă rădăcini, ori, dimpotrivă, nu merg suficient de departe. S-au perpetuat astfel o serie de neajunsuri în sistemul de finanțare locală care, în momentul de față, afectează serios autonomia locală, cum ar fi:

1. Autonomie financiară limitată în ceea ce privește impozitele și taxele locale, potențial fiscal insuficient, lipsă a stimulentele de extindere a bazei fiscale. UAT din Republica Moldova dispun de o bază fiscală insuficientă, economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri în volum necesar. Veniturile limitate nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața colectivității locale de contribuitori. APL nu dispune de surse proprii de venit importante și, ca urmare, nu poate decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Actualele impozite și taxe locale reprezintă un procent redus din bugetele locale - mai puțin de 15% din bugetul local. În plus, APL au o capacitate limitată de: a) a modifica nivelurile sau baza impozitelor și taxelor locale prevăzute în Codul fiscal; b) a reevalua periodic proprietatea imobiliară; c) a stabili facilități fiscale proprii pentru impozitele și taxele locale.

2. Dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior, dependență generată de: a) insuficiența veniturilor proprii ale APL; b) dezechilibrul vertical cauzat de discrepanța dintre distribuția de responsabilități și sursele de venit între nivelurile administrației (secțiunea I - descentralizarea serviciilor și competențelor); și c) unele practici moștenite de a include bugetele APL de nivelul întâi în bugetele APL de nivelul al doilea, fapt ce are ca efect intervenția excesivă a autorității centrale și, de multe ori, a nivelului raional în gestionarea resurselor financiare locale proprii. Ca urmare, între nivelurile APL se creează relații neoficiale de subordonare, care nu sunt stipulate în legislația în vigoare, dar care persistă în practică.

3. Erodarea bazei fiscale prin acordarea prin lege a numeroaselor facilități și înlesniri. Aceasta conduce la restrângerea bazei fiscale, la micșorarea veniturilor proprii ale APL și la reducerea echității fiscale prin favorizarea unor agenți economici sau categorii sociale. Autoritățile locale nu dispun de drepturi și de pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.

4. Ineficiența sistemului existent de transferuri între APC și APL de diferite niveluri are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al autorităților APL. Potrivit practicilor actuale, bugetele APL sunt suplinite prin transferuri conform principiului echității. Astfel, APL care sporesc

veniturile bugetare prin inițiative locale proprii pot fi puse în situația de a fi penalizate indirect prin reducerea sumelor de transfer de la bugetul de stat la bugetul local. O altă deficiență a sistemului este realizarea nejustificată a transferului în doi pași - mai întâi către bugetul raioanelor și apoi către bugetele APL de nivelul întâi.

5. Volatilitatea întregului sistem de finanțe locale (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul. Aceasta nu înseamnă doar că el s-a modificat de multe ori în ultimele două decenii, dar și că aceste modificări au fost destul de imprevizibile, fapt ce a afectat capacitatea și așa scăzută a autorităților publice locale de a-și planifica resursele. În general, parametrii politicilor financiare de nivel local (surse de venit, cheltuieli, proceduri), deși prevăzuți în lege, se pot modifica prea ușor în fiecare an prin legea bugetului de stat, făcând dificilă planificarea bugetară multianuală și întregul management financiar la nivel local.

6. Transparența scăzută a execuțiilor bugetare la toate nivelurile APL și capacitatea scăzută a instituțiilor centrale relevante de a analiza în mod complex rezultatele execuțiilor bugetare locale. Analiza bugetară curentă nu include: evaluări comparative de costuri unitare pe servicii; indicatori mai evoluți de capacitate fiscală locală etc. Creșterea, la nivelul Guvernului, a capacității de a prognoza cu o mai mare exactitate tendințele financiare și de cost la nivel local va avea ca rezultat fundamentarea deciziilor de politică națională pe date mai precise și posibilitatea trecerii în realitate la bugete pe programe.

Transferurile de la nivel central au scopul de:

- a garanta un standard minim de calitate la exercitarea competențelor descentralizate;
- a crea stimulente de raționalizare a cheltuielilor și de sporire a veniturilor proprii;
- a asigura echilibrul și coeziunea teritorială în termeni de capacitate de prestare și de generare de venituri. Aceste deziderate generale pot fi atinse prin diverse metode de alocare financiară: impozite partajate (fie la sursa de colectare, fie, ulterior, printr-o formulă), transferuri generale și transferuri condiționate etc.

Transferul general poate fi folosit în mod independent de APL, aceasta având deplină autonomie în stabilirea priorităților și în alocarea resurselor pentru diferite competențe proprii. Acest transfer general va include atât actuala cotă defalcată din impozitul pe venit (transfer general partajat), precum și sumele de echilibrare destinate să reducă disparitățile orizontale generate de capacitățile fiscale diferite ale APL. Veniturile proprii vor fi estimate, pornind de la actuala situație a APL și ținându-se cont de alte măsuri ale actualei strategii de extindere a bazei fiscale specifice APL: transferul de noi impozite către APL, lărgirea bazei fiscale a actualelor impozite și taxe locale (prin eliminarea sau reducerea facilităților fiscale), creșterea flexibilității în stabilirea cotelor de impozit, îmbunătățirea colectării.

Cheltuielile calculate ale competențelor proprii vor fi estimate pornindu-se de la 2 criterii:

- a) cheltuielile efective din ultimii ani pentru servicii specifice acestor competențe;
- b) un nivel minim de servicii specifice acestor competențe ce trebuie asigurat pentru fiecare comunitate locală. Transferul general de la bugetul de stat are scopul de a suplimenta veniturile proprii și a oferi autorității locale veniturile necesare pentru a-și exercita competențele proprii în condiții de autonomie bugetară. El va fi compus atât din cota defalcată din impozitul pe salariu (venit) – impozit partajat între APC și APL – precum și din sumele de echilibrare. Ulterior se vor stabili nivelul efectiv al cotelor pe tipuri de APL (de nivelul întâi și nivelul al doilea) și formula de alocare a sumelor de echilibrare. Formula de alocare a transferului de echilibrare va fi determinată în funcție de capacitatea fiscală a respectivei APL și cheltuielile calculate ale competențelor proprii.

Eficiența funcției moderne a gestiunii trezoreriei presupune:

- un cont trezorerial unic (CTU). Acesta consolidează toate soldurile de numerar guvernamentale într-un singur cont, de obicei, și, de preferință, la banca centrală. Toate veniturile guvernamentale sunt transferate în CTU imediat după primire, inclusiv așa-numitele venituri proprii care sunt primite de către ministere și agenții;

- implementarea în proces a unui sistem eficient de plăți guvernamentale. Acesta poate fi atât centralizat printr-un CTU gestionat de trezorerie, dar și descentralizat pentru ministere și agenții. În cazul în care este descentralizat, toate conturile bancare ar trebui să fie conectate la CTU și echilibrate zero peste noapte, cu transferul oricărui solduri de numerar înapoi în CTU. Băncile comerciale trebuie să aibă capacitatea de a efectua operațiuni de transfer cu banca centrală, și să ofere plăți electronice și servicii de reconciliere;

- un Sistem Informațional Integrat de Gestiune Financiară (Integrated Financial Management Information System – IFMIS) conex cu trezoreria, care se aplică în Republica Moldova începând cu anul 2016. Acest lucru permite gestionarea, monitorizarea, controlul, reconcilierea, contabilitatea și raportarea soldurilor de execuție a bugetului din contul bancar, în special CTU;

- un sistem de prognoză a fluxului de numerar, cu capacitatea de a face previziuni exacte ale intrărilor și ieșirilor de numerar pe termen scurt. Separarea dintre permisiunea de a cheltui și plățile efective în numerar care circulă prin TSA trebuie să fie punctul central al prognozei. Previziunile de calitate privind fluxul de numerar stau la baza gestiunii active a numerarului. În mod ideal, previziunile fluxurilor de numerar zilnice care trec prin CTU ar trebui să fie disponibile pe o bază continuă pentru cel puțin trei luni înainte, inclusiv la sfârșitul anului fiscal. Acest lucru trebuie să fie complementar cu capacitatea de a monitoriza schimbările reale din soldul agregat al CTU, de preferință, în regim de timp cât mai real posibil;

- managementul activ al numerarului. Aceasta include utilizarea instrumentelor financiare pe termen scurt, atât în ceea ce privește activele, precum și pasivele (T-facturi, operațiunile REPO, depozite la termen colateralizate, etc.), pentru a ajuta la gestionarea soldurilor și a identifica discrepanțele. Atât prin asigurarea disponibilității de numerar, precum și prin evitarea soldurilor inutile de numerar inactiv, costurile nete de împrumut sunt reduse la minimum. Volatilitatea mai scăzută a soldului de numerar a guvernului facilitează, de asemenea, sarcina de politică monetară a băncii centrale. Pe măsură ce capacitățile se dezvoltă, este posibil să se fixeze un echilibru stabil scăzut al CTU, care ar trebui să fie remunerate [1].

Astfel, pentru a eficientiza procesul bugetar în entitățile municipale autoritățile urmează să efectueze următoarele activități organizaționale:

1. Intensificarea mecanismului de administrare financiară care ar prevedea semnarea între autoritățile publice și organele de autoadministrare publică a unor acorduri cu privire la volumele și direcționarea cheltuielilor din bugetele entităților municipale în care se atestă o reducere a veniturilor.

2. Elaborarea pentru entitățile municipale a unor recomandări metodice ce țin de reglementarea relațiilor interbugetare, dar și de gestionarea finanțelor municipale.

3. Elaborarea unor standarde și normative cu privire la costurile financiare minime pentru prestarea serviciilor municipale. Aceste standarde și normative urmează să stabilească volumul minim garantat și calitatea acestor servicii fiind utilizate pentru a aprecia gradul de echilibrare a bugetelor respective.

4. Perfecționarea organizării controlului municipal. În acest scop este necesar de a preciza modul de formare a organelor de control a entităților municipale, dar și atribuțiile acestora.

5. Stabilirea unor regulamente unice care țin de executarea funcțiilor în materie de control financiar municipal.

În prezent, crizele reprezintă o parte inerentă a economiei de piață, manifestându-se atât la nivelul unor întreprinderi separate, precum și la nivelul economiilor statelor naționale. Totodată, pentru a depăși fenomenele de criză deja nu mai este necesar să se recurgă doar la metodele tradiționale de gestiune. Apare necesitatea de a aplica un sistem special de activități care ar permite depășirea unor situații de criză. Iată de ce, la momentul actual, este atât de important de a intensifica funcția economică a organelor de autoadministrare locală, de a elabora niște mecanisme calitativ noi de gestionare a economiei unei entități municipale.

BIBLIOGRAFIE

1. Codreanu R., Finanțarea deficitului bugetar, Colecția de working papers ABC-ul lumii financiare, WP nr. 1/2003. În: http://www.fin.ase.ro/ABC/fisiere/ABC1_2013/Lucrari/3.6.pdf (accesată la 15.10.2018).
2. Scutari (Anghel) Sofia, Modernizarea sistemului trezorerial prin implementarea programelor de management financiar în economie și sociologie. Revistă tehnico-științifică nr. 4/2012, Chișinău: IEFS, 2012. ISSN:1857-413.
3. Normele metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.
4. Treasury management manual, London Borough of Southark, 2010.

RAPORTURILE JURIDICE DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ȘI LOCALĂ ÎN FORTIFICAREA AUTONOMIEI FINANCIARE A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

LEGAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN FORTIFYING THE FINANCIAL AUTONOMY OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

Igor CRISTAL,

doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Financial autonomy has always awakened the interest of scholars and practitioners, primarily with regard to local public administration. This article with title „Legal relations between central and local public administration in fortifying the financial autonomy of administrative-territorial units. A greater autonomy of the administrative-territorial units in the field of financial administration would benefit the community and would create the premises of a genuine and viable financial decentralization.

Keywords: *Financial autonomy, local public authorities, central public administration, decentralization, administrative-territorial units.*

Legiuitorul constituant specifică faptul că administrația publică locală din Republica Moldova este organizată și funcționează, având la bază principiile reglementate de Constituția Republicii Moldova (art.109): principiul autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Administrația publică locală cuprinde structurile organizatorice și funcționale care au o competență teritorială limitată la unitatea administrativă în care s-au constituit și care se disting în raport cu administrația publică centrală prin aceea că promovează cu prioritate interesul specific localității respective.

Realizarea autonomiei locale este unul dintre obiectivele esențiale ale reformei administrației publice în Republica Moldova, deoarece este considerat ca principiu fundamental al oricărui regim democratic. Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale ca autorități deliberative și primarii, ca autorități executive (Legea privind administrația publică locală, art. 5).

Consiliile și primarii beneficiază în exercitarea atribuțiilor legale de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, în condițiile legii (Legea privind administrația publică locală, art. 3 (2)). Autonomia financiară reprezintă un component vital al autonomiei locale, dar, totodată, este unul dintre cele mai complexe și complicate domenii în administrarea locală. În cadrul politicii economice naționale colectivitățile locale au dreptul la resurse proprii, suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor lor [1].

Aceste resurse trebuie să fie proporționale cu competențele stabilite de Constituție și lege. Dacă e să ne referim la cât de suficiente sunt resursele financiare proprii de care dispun colectivitățile locale, atunci vom repeta cea mai des rostită actualmente sintagmă în localități: „Lipsa cronică de finanțe”.

Realitatea denotă că în funcție de diferiți factori – așezarea geografică, numărul de locuitori,

contingentul de locuitori (mai mulți tineri sau invers), calitatea solului, activitățile principale ale locuitorilor ș. a. - potențialul economic al diferitelor unități administrativ-teritoriale este diferit.

Este, desigur, o reflectare a lipsei de resurse la toate nivelurile, presupunem, de asemenea, că apare concurența pentru resurse între nivelurile puterii locale, dar, în consecință, suferă mai mult unitățile teritoriale care sunt plasate sub aspect geografic la periferii, mai departe de centrele industriale, de reședința factorilor de decizie și, practic, „nu sunt văzute și auzite”.

Cu toate că la repartizarea competențelor autorităților publice de diferite niveluri legiuitorul stabilește că competențele se repartizează având la bază și principiul echității, adică garantează condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor (Legea privind descentralizarea administrativă (art. 3 (c)).

Colectivitățile locale așteaptă de la oficialii locali, pe care i-a investit cu putere publică, ca în rezultatul activității lor să se reducă sărăcia prin ridicarea nivelului de trai. Respectiv, pentru eficientizarea activității în folosul colectivităților, administrația publică locală trebuie să elaboreze politici bine gândite pentru a atinge obiectivul bunăstării colective a societății, statul însă trebuie să contribuie semnificativ pentru a crea, într-adevăr, condiții egale tuturor, ca aleșii locali să aibă posibilitatea reală de a realiza competențele efectiv. Vom menționa, că promovarea interesului local prin activitatea consiliilor locale și a primarilor nu poate fi realizată în afara finanțelor locale [23, p. 91].

În opinia lui E. Popa, autonomia financiară este coloana vertebrală a oricărei autonomii locale, întrucât elementele de natură financiară sunt cele ce fac legătura între necesitățile colectivităților locale și mijloacele puse la dispoziția acestora pentru realizarea lor [23, p. 90].

Conform prevederilor legale, administrația publică locală se bucură de autonomie financiară prin faptul că elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetul propriu care este independent și separat de bugetul de stat.

Astfel, autoritatea executivă elaborează bugetul unității administrativ-teritoriale în condițiile legii (Legea privind finanțele publice locale (art.19), ținând cont de politicile bugetelor fiscale ale statului și notele metodologice privind elaborarea de către autoritățile locale a proiectelor de buget pe anul respectiv.

Important este să fie asigurată transparența în alcătuirea bugetelor locale, astfel încât cetățenii să poată supraveghea acest mecanism, precum și modul în care au fost cheltuiți banii; ameliorarea modului de folosire a veniturilor proprii și raționalizarea cheltuielilor.

Elaborarea și executarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi se efectuează cu concursul Direcției generale finanțe din componența autorităților raionale și sunt supuse analizei structurilor desconcentrate ale Ministerului Finanțelor, ceea ce denotă că, din păcate, autonomia financiară a autorităților locale este restrânsă chiar de la începutul procesului bugetar.

În condițiile legii, consiliul local aprobă bugetul local, modul de repartitie a fondului de rezervă, precum și a fondurilor sociale, aprobă împrumuturile și contul de încheiere a exercițiului bugetar [15]. Bugetele locale sunt constituite din două părți principale: venituri bugetare și cheltuieli bugetare.

Veniturile bugetului se formează din venituri proprii; defalcări de la veniturile generale de stat; transferuri de la bugetul de stat (sau alt buget); încasări, mijloace și fonduri speciale.

În ce privește veniturile proprii ale bugetelor locale, ele se formează din taxe și impozite locale [28], cuantumul cărora este stabilit de autoritatea deliberativă, în condițiile legii.

Referitor la structura veniturilor publice locale se constată că cu cât mai mare este ponderea veniturilor proprii și, parțial, a defalcărilor, cu atât mai mare este independența conducătorilor locali în activitatea lor. Vom menționa că succesul depinde în mare măsură de o planificare și un angajament continuu pe o perioadă suficient de lungă, adecvată, pentru ca rezultatele autonomiei financiare și bugetare să se manifeste.

Pentru o bună dezvoltare economică locală administrația publică locală trebuie să discute deschis și transparent cu colectivitățile locale - programele de dezvoltare a teritoriilor respective; planurile strategice economice la nivel local.

Sistemele financiare pe care se sprijină resursele de care dispun colectivitățile locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă (Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 9 (4)).

La acest capitol Directorul Proiectului USAID Reforma Autorităților Publice Locale, Duane C. Beard, consideră că o strategie excelentă pentru Republica Moldova ar fi dacă legiuitorii naționali ar împuternici autoritățile locale să dezvolte sursele de venit care acum nu sunt exploatate, accentuând că există o impresionantă experiență internațională în acest domeniu.

Deci odată ce unitățile administrativ-teritoriale au reprezentanți proprii pentru a promulga independent bugetele echilibrate, a colecta venituri și a face cheltuieli, au și capacitatea de a activa independent în cadrul legal general în direcția sistemului socioeconomic.

Ținând seama de faptul că finanțele publice sunt considerate un domeniu care necesită o activitate bine pronosticată cu grad de detaliere în ceea ce privește colectarea impozitelor și utilizarea cu eficiență a resurselor financiare disponibile, problema descentralizării financiare este un subiect deschis permanent pentru discuție și inițiativă de revizuire pentru majoritatea țărilor [28].

De volumul finanțelor publice de care dispun colectivitățile respective depinde și volumul de servicii publice locale care pot fi organizate autonom de către consiliile locale la propunerea primarului.

Autoritățile locale ar trebui să folosească poziția semnificativă de apropiere de cetățeni prin prestare de servicii direcționate spre cetățeni la nivel local. Ar fi o conlucrare reciprocă cu efecte benefice pentru dezvoltarea continuă a comunității: locuitorilor li se prestează servicii calitative și, respectiv, crește capacitatea fiscală proprie a unității administrativ-teritoriale prin susținerea noilor surse de venituri în bugetul propriu.

Actualizarea periodică a standardelor de cost și de calitate ale serviciilor prestate urmează a fi efectuată în colaborare cu structurile asociative ale administrației publice locale [14, art. 10, alin. (5)].

În baza principiului autonomiei locale, în vederea acumulării veniturilor în bugetele locale, autoritățile locale au toată inițiativa de a înființa și stimula agenții economici pe teritoriul administrat. Iar în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale (art.18) au dreptul de a institui fondul de rezervă în funcție de resursele financiare disponibile la nivel local care poate fi utilizat pentru finanțarea unor acțiuni sau sarcini intervenite pe parcursul anului. Dacă ne referim la sarcinile ce parvin din partea autorităților centrale prin delegare de competențe, atunci legea prevede că trebuie să fie însoțită obligatoriu de resurse financiare necesare suficiente pentru realizarea lor (Legea privind descentralizarea administrativă (art. 6). Ca urmare, putem afirma că suntem în prezența raportului de subordonare în exercitarea acestor competențe, deoarece controlul este efectuat de organele care au delegat competențele.

Autonomia financiară este strâns legată de autonomia patrimonială a colectivităților teritoriale locale, adică de problema finanțelor publice locale [24, p.190]. Conform legii, subiecții dreptului de proprietate publică a unității administrativ-teritoriale sunt autoritățile publice locale [17] și toate bunurile care aparțin domeniului public al unității administrativ-teritoriale pot fi date în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, concesionat, date în arendă ori în locațiune în temeiul deciziei consiliului local, iar veniturile obținute fac parte din finanțele publice locale.

Creșterea venitului de pe urma colectării mai eficiente a impozitelor locale poate ameliora rezolvarea problemelor locale, cum ar fi: sistemul de încălzire autonomă pentru grădinițe, școli și alte instituții publice, ameliorarea serviciilor specifice actuale în Republica Moldova – apro-

vizionarea cu apă potabilă (actualmente, 67% din apeductele existente în localitățile rurale nu corespund exigențelor igienice); irigarea terenurilor agricole, aprovizionarea cu gaze naturale în localitățile în care aceste probleme încă nu sunt rezolvate [9].

Taxe și impozitele locale din cadrul primăriei sunt colectate prin intermediul percepțorilor fiscali ai SCIF, aceste funcții, în condițiile legii, pot fi exercitate și de secretarul consiliului local sau de un alt funcționar al primăriei [10]. Contribuabilii sunt obligați să vireze impozitele, taxele și alte plăți la conturile bancare ale unităților teritoriale ale Trezoreriei de Stat, deschise în băncile comerciale deservente [21]. Aici ținem să intervenim cu opinia că numai colectivitățile teritoriale care dispun de o fiscalitate proprie sunt într-o situație puternică de veritabilă autonomie. Taxele locale trebuie să fie percepute în așa fel încât să permită în toate teritoriile, indiferent la ce nivel s-ar afla ele, colectarea veniturilor proprii în cantități suficiente care să permită realizarea planului de cheltuieli aprobat. Cota concretă a taxelor se stabilește de către autoritatea administrației publice locale în funcție de caracteristicile impunerii.

Taxele pentru amenajarea localităților din zona de frontieră care au birouri vamale, taxele pentru amenajarea teritoriului de către gospodăriile țărănești (ș. a. taxe) pot fi achitate nemijlocit organului împuternicit de autoritatea administrației publice locale [2, Titlul VII, cap. 3, art. 294]. În exercitarea atribuțiilor, dacă efectuează concomitent modificările corespunzătoare la bugetul unității administrativ-teritoriale, autoritățile locale pot să scutească și să acorde înlesniri pe anul fiscal, respectiv, pentru unele categorii ale populației, în condițiile legii (Codul fiscal al Republicii Moldova, art. 295, 296).

În scopul majorării acumulării impozitelor și taxelor locale și reducerii nivelului restanțelor, conducătorii autorităților administrației publice locale sunt în drept să stabilească lunar percepțorilor fiscali adaosuri la salarii (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 998 din 20.08.2003) [10].

Consiliul local, paralel cu bugetul pe anul respectiv, adoptă și planul de cheltuieli, conducându-se de Planul-model de acțiuni, precum și de prevederile Cadrului de cheltuieli pe termen mediu aprobat de Guvern [11]. Cheltuielile se aprobă numai în limita resurselor financiare disponibile și ele reprezintă limitele maxime care nu pot fi depășite și se realizează de executorii (ordonatorii) de buget. Autoritatea reprezentativă locală este responsabilă de stabilirea caracterului prioritar al cheltuielilor bugetului unității teritoriale respective.

Problemele locale sunt multiple și determinarea celor prioritare este destul de dificilă, deoarece fiecare ar putea fi, în esență, calificată ca prioritară. Ordonatorii principali de buget sunt obligați, conform legii, să asigure prioritar finanțarea instituțiilor de învățământ, însă în unele unități teritoriale prevederile respective sunt greu de realizat, motivul real fiind deficitul bugetar. Legislatorul stabilește că autoritățile administrației publice locale sunt datoare să întreprindă măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar la etapa de execuție a bugetului. Însă echilibrarea bugetelor locale nu poate fi efectuată, când, de facto, sunt suprapuneri de competențe între diferite niveluri ale administrației publice.

În Recomandarea 179 (2005) privind democrația locală în Moldova, Consiliul Europei a recomandat autorităților moldovenești să definească în detalii responsabilitatea primului și celui de-al doilea nivel al autorităților publice locale în vederea prevenirii suprapunerilor responsabilităților dintre acestea sau cu responsabilitatea autorităților centrale.

Cu toate că legislatorul a reacționat prompt și la 28.12.2006 a adoptat în lecturi noi Legea privind administrația publică locală și Legea privind descentralizarea administrativă, în care sunt delimitate competențele de bază și domeniile proprii de activitate a autorităților administrației publice locale de diferite niveluri, precum și raporturile dintre autoritățile publice în exercitarea atribuțiilor, urmează totuși să fie perfectat mecanismul de aplicare în practică a prevederilor respective.

Cu regret, au mai rămas actuale problemele care diminuează principiul descentralizării și

reduce gradul de autonomie financiară. Unele dintre aceste probleme sunt - planificarea economică la nivel local suferă de amestecul efectiv din partea autorităților raionale; elaborarea și executarea bugetelor locale se efectuează cu concursul autorităților raionale și centrale; deciziile privind administrarea resurselor bugetare de către colectivitățile locale sunt supuse aprobării de către autoritățile raionale și centrale.

Este evident faptul că în procesul de implementare a reformelor în administrația publică în Republica Moldova, în procesul de trecere de la sistemul administrativ de comandă la nivelul micro-/ și macroeconomic, în renunțarea la sistemul centralizat de dirijare se cere schimbarea de atitudine a Guvernului de la supraveghere și control la facilitare și susținere.

Respectiv, pentru colectivitățile cu o situație mai grea din punct de vedere financiar este necesară instituirea procedurii de egalare sau de măsuri echivalente, destinate corectării efectelor repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale ce le revin.

În conformitate cu Legea privind finanțele publice locale (art. 1), în scopul nivelării posibilităților financiare a unităților administrativ-teritoriale, statul alocă mijloace financiare - transferuri, cu titlu definitiv și în sumă absolută.

Respectiv, recomandăm autorităților moldovenești: ca prim pas, să revizuiască sistemul actual de calculare și distribuire a sumelor transferurilor financiare de la autoritățile centrale la cele locale; subsidiile de stat să fie utilizate doar în scopul protejării colectivităților slabe din punct de vedere financiar; să stabilească un mecanism de încredere standardizat și operațional pentru finanțarea de stat a responsabilităților delegate prin intermediul subsidiilor cu destinație specială sau prin granturi.

Consolidarea autonomiei financiare a autorităților locale trebuie să se desfășoare în paralel cu întărirea relațiilor interbugetare dintre bugetul de stat și bugetele locale [19, p. 30] și nu poate fi posibilă atâta timp cât sistemul financiar local va fi dependent de cel raional sau republican și dacă va purta coloratură politică.

În concluzia celor expuse, venim cu următoarele concluzii și propuneri, inclusiv de legeferenda:

1. Administrația publică locală în Republica Moldova, ca de altfel în toate statele democratice, se realizează pe baza principiilor descentralizării și autonomiei locale. Constituția Republicii Moldova prevede expres că „administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice” [4, art. 109, alin. (1)]. Aceste principii sunt reluate și în Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 2006 care prevede că „administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” [15, art. 3, alin. (1)]. Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în sate și orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși. Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe [4, art. 112, alin. (1) și (2)].

2. Este îmbucurător faptul că Guvernul Republicii Moldova și-a asumat responsabilități în domeniul descentralizării administrative și fiscale a administrației publice, după cum vom expune câteva: perfecționarea procesului de elaborare, aprobare și supraveghere a executării bugetelor unităților administrativ-teritoriale; elaborarea concepției privind departajarea administrativă și financiară a domeniilor de competență între autoritățile administrației publice și acordarea unei realizări sporite a planurilor Consiliului Europei și Uniunii Europene pentru Republica Moldova la compartimentul consolidării autonomiei locale, în special ceea ce privește managementul bugetelor locale și garantarea autonomiei financiare a colectivităților locale pe termen lung [25].

3. Aceste obiective, în opinia noastră, trebuie realizate în practică fără rezerve, deoarece în

sistemul de descentralizare administrativă raporturile dintre autoritățile publice locale și autoritățile publice centrale nu mai sunt bazate pe tutelă și subordonare, ci pe colaborare reciprocă, ceea ce ar permite ca în regim de coadministrare la nivel local, administrarea treburilor publice locale să fie eficientă pentru colectivitățile respective.

4. În realizarea acestor deziderate venim cu propunerea de lege ferenda și anume: modificarea legislației în scopul sporirii ponderii veniturilor proprii ale bugetelor locale, în totalul veniturilor, pentru a reduce dependența financiară a colectivităților locale de stat sau a celor de bază de cele intermediare.

5. O unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ, dacă dispune de resurse materiale, instituționale și financiare pentru gestionarea și realizarea competențelor ce îi revin. Dacă de aceste condiții, reglementate și garantate prin lege, ar dispune unitățile administrativ-teritoriale în realitate, numai atunci am afirma cu certitudine că de responsabilitatea autorităților publice locale ține în mod prioritar identificarea soluțiilor optime pentru rezolvarea problemelor și promovarea intereselor colectivităților, pe care le prezintă, în condițiile de piață și autonomie locală.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, 15.10.1985, Strasbourg, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XII din 16.07.1997.

2. Codul Fiscal al Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova nr. 1163-XII din 24.04.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62/522 din 18.09.97, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.02.2007, ediție specială. Legea pentru punerea în aplicare a Titlului VI al Codului fiscal nr.1056-XIV din 16 iunie 2000.

3. Cojuhari A. „Particularitățile finanțelor publice ale Republicii Moldova în contextul cerințelor „Cartei Europene”. Racordarea sistemului financiar la exigențele integrării europene: conferință internațională, ASEM, 2004, p. 20-27.

4. Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

5. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. / grupul ed.: Tatiana Manole; coord.: Svetlana Arionescu; consultant șt.: Oleg Stratulat. Chișinău: Epigraf, 2006.

6. Hîncu Rodica. Metode și tehnici fiscale. „Editura ASEM”, 2005.

7. Hîncu Vasile. Fundamentele evaluării performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale. Teză de doctor în finanțe. ASEM, Chișinău, 2016, 212 p.

8. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, nr. 573 din 6 august 2013.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015, nr.1406 din 30.12.2005. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1-4/10 din 06.01.2006 (abrogată prin HG nr.199 din 20.03.2014).

10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 998 privind activitatea serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriei din 20.08.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 191-195/1059 din 05.09.2003.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget nr. 82 din 24.01.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 021 din 03.02.2006.

12. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16.

13. Legea Republicii Moldova nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (republicată). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 397-399 din 31.12.2014, art. nr. 703.
14. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 029 din 09.03.2007.
15. Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
16. Legea Republicii Moldova nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014. art. nr. 519.
17. Legea Republicii Moldova cu privire la proprietatea publică a unităților administrative-teritoriale, nr. 523-XIV din 16.07.1999. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 1999, art. 4.
18. Manole Tatiana. Descentralizarea și autonomia financiară locală – oportunitate pentru unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova. INCE, 2014.
19. Manole T. Principiile impunerii și problemele presiunii fiscale în Republica Moldova, „Administrarea Publică”, Chișinău, 2002, p. 29-40.
20. Manole T., Stratan A. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie. Ed. INCE - Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014, 161 p.
21. Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 98 din 28.12.2005. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13-15 din 24.01.2006.
22. Popa C., Bufan R., FanuMoca A. Dreptul finanțelor publice. Ed. „Alma Mater”, Ed. Mirton, Timișoara, 2000.
23. Popa E. Autonomia locală în România. București, All Beck 1999, p. 91.
24. Popescu C. L. Autonomia locală și integrarea europeană. București All Beck 1999.
25. Programul de activitate a Guvernului pe anii 2016-2018 și Planul de acțiuni al Guvernului pe anii 2016-2018.
26. Santai I. Drept administrativ și știința administrației, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2003.
27. Șaguna D. D. Drept financiar și fiscal. vol. II, București: Edit. „Oscar Print”, 1997.
28. Statul de drept și administrația publică. Agenția pentru Dezvoltare Locală și Regională din Republica Moldova. Chișinău, Cartier, 1999.
29. Stoica E. Descentralizarea financiară a serviciilor publice locale. București: Dareco, 2004.
30. Televca Oleg. Administrarea finanțelor publice locale. Teză de doctor în drept. Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău, 2017, 178 p.
31. Văcărel Iulian și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a, Editura Didactică și Pedagogică, R. A., București, 2004.

REGLEMENTĂRI INTERNAȚIONALE CU PRIVIRE LA LIBERA CIRCULAȚIE: ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

REGLEMENTATIONS INTERNATIONALES SUR LA LIBRE CIRCULATION: ASPECTS THEORIQUES-PRATIQUES

Renat CURCHIN,

*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

RÉSUMÉ

La liberté de voyager est l'un des droits de l'homme fondamentaux et est régie par une série de documents internationaux. La liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu.

Dans cette approche scientifique, nous avons identifié des instruments internationaux régissant la liberté de circulation, des règles et des exceptions à l'application de ce droit. Afin de bien comprendre le contenu de la libre circulation, il a été analysé les commentaires, les décisions du Comité des droits de l'homme des Nations Unies ainsi que les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

Mots-clés: *droit de se déplacer, libre, résidence, quitter le pays, restrictions.*

Libertatea de a circula, de-a lungul istoriei, a cunoscut diferite abordări. Or în funcție de statutul social al persoanei, aceasta putea sau nu părăsi un anumit oraș-cetate, oraș-stat, regiune, imperiu, regat sau stat.

Autoarea I. Aleshkova identifică patru etape de formare a libertății de circulație [20, p. 24-26]. Prima etapă - prestat: perioada în care dreptul la libera circulație a jucat rolul de obicei, datorită naturii persoanei din acea perioadă. A doua etapă - este perioada statelor feudale timpurii, unde libertatea de circulație a fost exprimată sub formă de obicei legal. A treia etapă - sfârșitul secolului al XVIII-lea, când a acționat libertatea de mișcare ca fiind unul dintre drepturile naturale ca parte integrantă a conceptului de drepturi și libertăți naturale. A patra etapă - caracterizează secolul al XX-lea, se evidențiază prin recunoașterea legală a dreptului la liberă circulație și acceptarea sa universală.

Epoca antică se caracterizează prin aceea că anumite categorii de persoane erau legate de pământ, de exemplu, în timpul împăratului Constantin un edict imperial din anul 322 d. Hr., leagă colonii (oamenii folosiți la cultivarea pământurilor părăsite) de activitatea lor, dar și de localitatea unde se află. Edictul imperial nu permite colonilor nici urmașilor lor să părăsească colonatul legându-i ereditar de glie (servi terae). Fără a fi sclavi, colonii, în realitate, devin sclavii pământului. Ei alcătuiesc o nouă clasă ereditară fără posibilitatea de a părăsi pământul pe care îl muncesc, fiind vânduți odată cu latifundium [15, p. 111].

În secolul II d. Hr., a fost o perioadă prosperă în Imperiul Roman, împăratul Hadrian este sesizat că în provincie un colon care încheiasă cu o cetate o înțelegere să cultive pământul, la expirarea termenului îi este interzis să părăsească cetatea fiind obligat să-și continue activitatea [15, p. 113].

În spațiul românesc, țărănimea, ca și categorie socială, era legată de pământ. Situația cea mai grea o au țăranii aflați în dependență personală față de senior, care sunt legați de glie, neputând să-și părăsească satul [13, p. 68].

Crizalizarea drepturilor omului și înscrierea lor în documente de importanță istorică apar abia în epoca modernă, fiind inserate în textul declarațiilor britanice, americane și franceze. *Magna Carta Liberatului* este, în opinia mai multor autori, primul document european, în care sunt schițate elementele unei protecții juridice a persoanei umane. Astfel, prin prevederile cuprinse în textul acestui document, era consacrată că „*niciun om liber nu va fi închis sau nimicit în vreun fel fără a fi judecat în mod legal de egali săi potrivit legilor țării*” [2, p. 9], referindu-se la necesitatea respectării dreptului la viață și libertate, dreptul la un proces echitabil, dreptul privind liberul acces la justiție, legalitatea și echitatea procedurii, noțiuni foarte cunoscute de către contemporani, dar care abia încep să fie percepute de către gândirea umană de atunci.

Habeas Corpus Act este un document, considerat a doua Constituție engleză, care în continuitate, garantează inviolabilitatea persoanei, precum și respectul drepturilor persoanei inculpate sau deținute, în contextul asigurării legalității deținerii sale [19]. Un pas important pe linia afirmării drepturilor omului îl marchează „Declarația de independență” a Statelor Unite ale Americii din 4 iulie 1776, consacra drepturi inalienabile; printre aceste drepturi se află viața, libertatea și căutarea fericirii [11].

Declarația Revoluției franceze privind drepturile omului și cetățeanului, din 26 august 1789, reprezintă o continuitate a mecanismului european de consacrare și asigurare a drepturilor omului. Deși nu se face trimitere expresă la libertatea persoanei de a circula, considerăm că acest drept reiese din conținutul altor drepturi fundamentale, cum ar fi: egalitatea în fața legii a tuturor persoanelor, dreptul de a participa direct la elaborarea legilor, garanții cu privire la reținere, arestare și acuzare etc.

Pe plan internațional, prima încercare a statelor de a enunța solemn, într-o manieră detaliată, drepturile și libertățile fundamentale ale omului este Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948. Declarația Universală a Drepturilor Omului, pentru prima dată, dezvoltă și explică mult prea generală expresie „drepturi și libertăți fundamentale ale omului” conținută în Carta ONU, drepturi și libertăți pe care organizația și statele-membre se angajau să le respecte. Potrivit art.13 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, „Orice persoană are dreptul de a circula în mod liber și de a-și alege reședința în interiorul granițelor unui stat. 2. Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv a sa, și de a reveni în țara sa” [12].

Alte instrumente juridice internaționale le constituie cele două pacte internaționale adoptate de Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966 și ratificate de Republica Moldova, respectiv: Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale [18] și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice [17]. Cele două pacte internaționale dezvoltă principiile consemnate în Declarația Universală a Drepturilor Omului și stabilesc detaliat care sunt drepturile civile și politice, drepturile economice, sociale și culturale recunoscute de comunitatea internațională și care trebuie garantate de state în mod corespunzător.

Conform art. 12 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, „*orice persoană, care se află în mod legal pe teritoriul unui stat, are acolo dreptul de a circula liber și de a-și alege liber reședința. Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară. Drepturile menționate nu pot face obiectul unor restricții decât dacă sunt prevăzute prin lege, sunt necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea și moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în prezentul Pact. Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de dreptul de a intra în țară*” [17]. În completarea art. 12 este reglementată situația expulzării unei persoane străine. Astfel, potrivit art. 13 al Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice, „*un străin care se află în mod legal pe teritoriul unui stat parte la prezentul Pact nu poate fi expulzat decât în executarea unei decizii luate în conformitate cu legea și, dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun, trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta considerentele care pledează împotriva expulzării sale și de a obține*

examinarea cazului său de către autoritatea competentă, ori de câte una sau mai multe persoane special desemnate de numita autoritate, fiind reprezentat în acest scop” [17]. Prevederile Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (în continuare - Pact) introduc o limitare a libertății circulației, în condițiile ocrotirii:

- a) securității naționale;
- b) ordinii publice;
- c) sănătății și moralității ordinii publice;
- d) drepturilor și libertăților altora.

Comitetul ONU pentru drepturile omului (în continuare - Comitetul) a elaborat un șir de observații privind aplicarea de către statele-membre a prevederilor art. 12 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, astfel încât a oferit comentarii pe marginea aplicabilității acestuia, precum și a violărilor constatate ca rezultat al rapoartelor prezentate de către statele-membre [16]. Potrivit aprecierilor Comitetului, paragraful 3 al art. 12 din Pact reprezintă excepțiile de aplicare ale paragrafelor 1) și 2) din Pact. Pentru a fi autorizate, aceste restricții trebuie să fie conținute în legile naționale ale statelor-membre, astfel încât să fie considerate ca fiind necesare, într-o societate democratică pentru a proteja obiectivele enunțate supra, în același timp acestea urmează să fie compatibile cu toate celelalte drepturi recunoscute în Pact. Legea internă, ea însăși trebuie să fixeze restricțiile, lipsa acestora implică posibilitatea aplicării paragrafului 3) al Pactului. Legile care autorizează aplicarea restricțiilor ar trebui formulate conform unor criterii precise și nu pot conferi competențe nelimitate persoanelor responsabile de aplicarea acestora. Un caz elocvent îl constituie decizia Consiliului de Stat al Franței prin care s-a dispus anularea circulării Ministerului de Interne al Franței din 28 noiembrie 1986 privind regimul de intrare și ieșire a străinilor din Franța, în măsura în care supune anumitor cetățeni străini cu reședința în Franța obligația de a deține o viză a prefecturii pentru călătoria lor în afara Franței. Or, Consiliul a precizat că aceste prevederi, care constituie restricții asupra libertății fundamentale de a veni și pleca, care nu se limitează la teritoriul național, dar care include și dreptul de a pleca, nu sunt prevăzute în niciun text de lege și că ministrul de Interne nu a deținut nicio atribuție legală care să-i confere competența de a adopta astfel de reguli [10].

Comitetul ONU pentru drepturile omului mai menționează că măsurile restrictive urmează să fie conforme principiului proporționalității, adică să fie mijlocul care perturbază cel mai puțin și care permite de a obține rezultatul scontat proporțional cu interesul protejat. Principiul proporționalității trebuie respectat nu doar de către subiecții care instituie restricțiile, ci în egală măsură de către autoritățile administrative și judiciare care aplică legea. Restricțiile, în fiecare caz aparte, atunci când sunt aplicate, urmează a fi în concordanță cu motivele legale care au determinat impunerea lor, precum și să corespundă principiului necesității și proporționalității. Comitetul consideră că aceste condiții nu ar fi îndeplinite, de exemplu, dacă o persoană ar fi împiedicată să părăsească o țară pe singurul motiv că a deținut „secrete de stat” sau să se deplaseze în interiorul acestuia fără un permis specific. Per a contrariu, aceste condiții ar putea fi îndeplinite dacă s-ar impune restricții privind accesul la zonele militare din motive de securitate națională sau dacă s-au impus restricții asupra libertății de stabilire în zone locuite de comunități indigene sau minoritare [4].

Comitetul ONU pentru drepturile omului a constatat violarea art. 12 al Pactului în cazul în care autoritățile statului controlau la intervale foarte apropiate carnetul de circulație aplicând sancțiuni conform dreptului său intern. Comitetul a recunoscut că statul, într-adevăr, are nevoie să controleze, în vederea asigurării securității și ordinii publice, persoanele care își schimbă regulat reședința, totodată, statul francez nu a reușit să demonstreze necesitatea efectuării unor astfel de controale cu regularitate [5].

Într-un alt caz, Comitetul relevă că, deși statele sunt obligate să respecte Rezoluțiile Consiliului de Securitate ale ONU, totuși constată că interdicția de călătorie pentru persoanele din lis-

ta de sancțiuni, inclusiv făptuitorii, trebuie racordată la măsurile naționale luate pentru punerea în aplicare a unei rezoluții a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite. Comitetul a constatat că, în urma unei anchete efectuate, persoanele din lista de sancțiuni nu reprezintă o amenințare la adresa securității naționale sau a ordinii publice, în consecință, Comitetul consideră că faptele în ansamblu nu demonstrează că erau necesare restricții privind drepturile persoanelor de a părăsi țara pentru a proteja securitatea națională sau ordinea publică, concludând că a avut loc o violare a articolului 12 al Pactului [4].

Comunitatea internațională, considerând că Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamă că toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi și că fiecare poate să se prevaleze de toate drepturile și de toate libertățile care sunt enunțate în Declarație, fără nicio deosebire, mai ales de rasă, de culoare sau de origine națională, adoptă în 1965 Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială [9]. Potrivit acestui document, la art. 5, p. i) este reglementat expres *„dreptul de a circula liber și de a-și alege reședința în interiorul unui stat”*. Reafirmând încrederea în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea persoanei umane, în egalitatea drepturilor bărbatului și femeii, ONU adoptă Convenția din 1979 asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, care consacră *„bărbatului și femeii aceleași drepturi în ceea ce privește legislația referitoare la dreptul persoanelor de a circula liber și de a-și alege reședința și domiciliul lor”* [7].

Comitetul ONU pentru drepturile omului a constatat în numeroase cazuri încălcarea art. 12 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, în special pe criteriu de discriminare a femeilor, care, pentru a părăsi țara, trebuiau să obțină consimțământul sau să fie însoțite de un bărbat [6, p. 41].

Actul de importanță deosebită pentru Europa îl reprezintă Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului. În Protocolul 4, art. 2 - Libertatea de circulație - este stipulat expres că:

„1. Oricine se găsește în mod legal pe teritoriul unui stat are dreptul să circule în mod liber și să-și aleagă în mod liber reședința sa.

2. Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa” [8].

Importanța dreptului la libera circulație relevă din posibilitatea oricărui individ de a decide când, unde să-și stabilească domiciliul, reședința, precum și dreptul de a ieși sau emigra din țară.

Însă dreptul analizat nu este unul absolut, ceea ce înseamnă că poate fi limitat în prezența anumitor condiții. Potrivit art. 2 alin. (3) din Protocolul nr. 4 la CEDO, exercitarea dreptului la libera circulație nu poate face obiectul altor restrângeri decât al celor care sunt prevăzute de lege, constituie măsuri necesare într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, menținerea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, protecția sănătății sau a moralei, ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora. În vederea asigurării ordinii publice, în Amsterdam, prin ordinul primarului, bazat pe o lege în vigoare la data respectivă, i-a fost interzis unei persoane, care consumă repetat droguri în public, fiind sancționată de mai multe ori, accesul timp de 2 săptămâni într-o zonă centrală a orașului, zonă în care persoana nu locuia și nici nu avea locul de muncă. În acest caz, CEDO a constatat că nu a avut loc o încălcare a dreptului la liberă circulație, fiind proporțional aplicată interdicția de a circula în coraport cu interesele publice [1, pag. 14].

Aplicarea libertății de circulație urmează a fi racordată la alte prevederi ale Convenției, de exemplu, asigurarea libertății de circulație se va face fără discriminare pe criteriu de etnie, rasă, culoare, religie, sex etc. În cazul Timishev c. Rusia solicitantul, cetățean rus de origine etnică cecenă, călătorea cu mașina dintr-un oraș în altul în Rusia. Mașina lui a fost oprită la punctul de control Uruk la granița administrativă dintre Ingușetia și Kabardino-Balkaria (ambele teritorii

ruse). Ofițerii de la Inspectoratul de Stat pentru siguranța rutieră din Kabardino-Balkaria i-au refuzat intrarea, referindu-se la o instrucțiune verbală din partea Ministerului de Interne al Kabardino-Balkariei de a nu admite pe nimeni de etnie cecenă. CEDO a aprobat constatarea procurorului rus că a existat o încălcare a dreptului constituțional la libertatea circulației prevăzută în articolul 27 din Constituția rusă. A constatat că restricția privind libertatea de circulație a solicitantului nu era în conformitate cu dreptul intern, instanța de judecată a constatat în unanimitate, că a existat o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr 4. (libertatea de circulație). Analizând problema pe articolul 14, Curtea a subliniat o inegalitate clară de tratament în ceea ce privește dreptul la libertatea de circulație pe seama originii etnice a cuiva și având în vedere că acest lucru a fost singurul motiv pentru restricționarea libertății de circulație, diferența de tratament constituie o discriminare rasială în sensul articolului 14 [14, p. 64].

Principiul egalității, racordat la libertatea de circulație, urmează a fi analizat din mai multe puncte de vedere. În situațiile umane și sociale care rezultă din faptul că cetățenii și străinii locuiesc alături pe același teritoriu de stat, principiul privind accesul străinilor pe teritoriul său? Când sunt prezenți într-o țară, ce consecințe are egalitatea asupra drepturilor care le sunt aplicate?

Egalitatea nu duce la o standardizare generală a tuturor situațiilor. Revindicările de drept de a face diferență apar inevitabil. Mai exact, nu se poate șterge distincția între un cetățean și un străin, la fel cum nu se poate împiedica un stat în condițiile exercitării suveranității sale, de a reglementa intrarea și șederea persoanelor care nu sunt cetățenii săi, dar care cer să locuiască pe teritoriul său. Dar, ca și alte drepturi și libertăți, principiul egalității este o regulă generală, iar limitările care îi sunt aduse prin orice reglementare specială se află în situația îngustă a oricărei restricții.

Această nevoie a fost menționată mai sus în legătură cu libertatea în general. Considerăm că, în acest stadiu al raționamentului, acesta trebuie realizat în două etape: a) Libertățile (inclusiv libertatea internațională de circulație) pot fi limitate dacă statul are motive întemeiate să facă acest lucru. Deoarece orice restricții trebuie să fie compatibile cu alte drepturi recunoscute în Pact, este necesară compatibilitatea cu principiul egalității; acest principiu (egalitate) poate fi încălcat numai din motive justificate. Acest fapt implică o dublă exigență „de verificare” privind puterea statului. Conform dreptului internațional, din anumite motive, este posibilă interzicerea accesului pe teritoriul unui stat la o categorie anumită de persoane, însă interdicția trebuie să fie susținută de motive verificabile [3].

În concluzie, putem afirma că libertatea de circulație este un drept fundamental consacrat într-un șir de acte internaționale și constituie un instrument esențial prin care se materializează politicile de integrare regională, iar modelul cel mai bine realizat până în prezent este cel al Uniunii Europene. Noțiunea de libertate definită în articolul 4 al Declarației Franceze a Drepturilor Omului (din 1789) pare să acorde o importanță deosebită aspectului individual al acestui concept (libertatea de a veni și pleca) garantat atât de legea statelor moderne, cât și de convențiile internaționale privind drepturile și libertățile omului.

BIBLIOGRAFIE

1. Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România - Comitetul Helsinki, Manualul drepturilor omului pentru practicieni juridici. Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), pag. 14. Online: <http://www.apador.org/wp-content/uploads/2014/02/manual-DO-proof.pdf>, (accesat la 23.11.2018).
2. Bruma C., Miga-Beșteliu R., Protecția internațională a drepturilor omului, Editura Universul Juridic, 2010, pag. 9 (total 464 p.).
3. Chemilier - Gendreau M., La libre circulation: un droit. În: <http://lmsi.net/La-libre-circulation-un-droit> (accesat la 23.11.2018).

4. Comitetul ONU pentru drepturile omului, Comunicatul 1472/2006, Online: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f94%2fD%2f1472%2f2006&Lang=en (vizitat la 16.11.2018).

5. Comitetul ONU pentru drepturile omului, Comunicatul 1960/2010, Online: http://www.fnasat.asso.fr/dossiers%20docs/condamnation%20ONU/Docs/ComOnu_20140506_CCPR.pdf (vizitat la 15.11.2018).

6. Conseil de l'Europe, Le droit de quitter un pays France, 2013, p. 41, Online: https://books.google.md/books?id=GkIVDwAAQBAJ&pg=PA41&lpg=PA41&dq=le+droit+de+quitter+une+pays+histoire&source=bl&ots=Z8yHH9ykog&sig=0JzhvFXdMtVLHDT2zq4TH4BIY0k&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKewjuksLI5Y_fAhXOI1AKHbnACgEQ6AEWAHoECAEQAQ#v=onepage&q=le%20droit%20de%20quitter%20une%20pays%20histoire&f=false (accesat la 24.11.2018).

7. Convenția din 1979 asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, în vigoare pentru Republica Moldova din 31.07.1994. Publicat la 30.12.1998 în Tratatate Internaționale, nr. 1.

8. Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale. Publicat la 30.12.1998 în Tratatate Internaționale, nr. 1, art. nr 342. Data intrării în vigoare: 01.02.1998. În: <http://lex.justice.md/md/285802/> (vizitat la 24.09.2018).

9. Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, 1965, în vigoare pentru Republica Moldova din 25.02.1993, publicat la 30.12.1998 în Tratatate Internaționale, nr. 1.

10. Decizia Consiliului de Stat al Franței, Conseil d'Etat, 2/6 SSR, du 22 mai 1992, 87043. În: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?sessionId=F9292D1B17EC57207F8625754A2E4192.tpdjo02v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007775945&fastReqlid=969613192&fastPos=17 (accesat la 14.11.2018).

11. Declarația de independență a Statelor Unite ale Americii din 4 iulie 1776. În: <http://www.ushistory.org/declaration/document/> (accesat la 13.11.2018).

12. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948. În: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf (vizitat la 20.09.2018).

13. Negru I., Drept roman. În: http://www.universitateaeuropeanadragan.ro/images/imguploads/cursuri_biblioteca_virtuala/drept/drept_roman_n.pdf, p. 111

14. Lucaks A., Lunga E., Istorie. Stat și societate medievală, Ministerul Educației și Cercetării Proiectul pentru Învățământul Rural, 2005. În: http://hiphi.ubbcluj.ro/studii/Public/File/cursuri/suporturi_conversie/Stat_societate-medievala.pdf, pag. 68, vizitat la 21.11.2018

15. Manualul antidiscriminare pentru judecători. În: <https://www.inj.md/sites/default/files/Manual%20anti-discriminare%20pentru%20judecatori.pdf> (accesat la 23.11.2018).

16. O. Predescu, Protecția internațională a drepturilor omului, Ed. Omnia Uni S.A.S.T., Brașov, 2010, p. 7.

17. Observațiile Comitetului ONU pentru drepturile omului, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 noiembrie 1999. În: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.9&Lang=en (accesat la 14.11.2018).

18. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat în 1966, ratificat de către Republica Moldova și în vigoare din 26.04.1993. În: <http://lex.justice.md/md/356337/> (accesat la 12.11.2018).

19. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat în 1966, ratificat de către Republica Moldova și în vigoare din 26.04.1993. În: <http://lex.justice.md/md/356369> (accesat la 12.11.2018).

20. Алешкова И. А. Право на свободу передвижения: историко-правовая ретроспектива // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 4.

PRINCIPIILE DE FUNCȚIONARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

PRINCIPES DU FONCTIONNEMENT DES AUTORITES PUBLIQUES DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA

Victor VITIUC,

*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

RÉSUMÉ

Les autorités publiques représente un système unitaire opérant sur le territoire d'un État et dans leurs activités, sont guidées par une série de principes. Afin de garantir le bien commun, les autorités publiques devraient respecter les dispositions légales, dans des conditions d'égalité et d'impartialité, grâce à une utilisation efficace des fonds publics alloués, en assurant la planification stratégique, la collaboration institutionnelle, la responsabilité pour leurs activités, la loyauté et la rapidité des procédures et activités administratives, la garantie de l'accès à l'information, la publicité des données gouvernementales et la transparence du processus décisionnel.

Mots-clés: autorité publique, principe, fondamental, fonctionnel.

Statul, din punct de vedere sociologic, reprezintă o grupare de indivizi bine organizată, care ocupă un anumit teritoriu geografic recunoscut politic și asupra căreia o autoritate publică exercită prerogativele de putere, înzestrată concomitent și cu vocație de organizare a vieții colective [8, p. 48].

În conformitate cu Legea cu privire la funcția publică și funcționarul public, prin *autoritate publică* se înțelege orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public [9]. În vederea exercitării activității sale, autoritățile publice își bazează activitatea pe un șir de principii, care, după natura lor, pot fi divizate în:

- a) principii fundamentale,
 - b) principii organizatorice și funcționale.
- Dintre principiile fundamentale, pot fi evidențiate:
- principiul legalității;
 - principiul egalității;
 - principiul profesionalismului;
 - principiul transparenței;
 - principiul independenței;
 - principiul stabilității;
 - principiul loialității.

În cele ce urmează ne propunem să facem o analiză succintă a principiilor fundamentale enumerate. Or, pentru a înțelege aplicabilitatea acestora, considerăm oportun de a dezvolta conținutul lor.

A. Principiul legalității, deși nu este reglementat expres, acesta poate fi desprins din conținutul articolului 15 din Constituția Republicii Moldova, conform căruia „cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea” [6]. Potrivit acestui principiu, autoritățile publice se organizează

și funcționează în conformitate cu normele de drept, cu legea. În conformitate cu principiul egalității orice autoritate publică (factor de decizie), organizație sau persoană este obligată să se supună legii (statul, prin intermediul autorităților publice poartă răspundere în fața cetățenilor, iar cetățenii în fața statului). Conform principiului legalității, cele mai importante raporturi, care apar sau pot apărea în cadrul administrației publice trebuie să fie reglementate prin lege. Organele administrației publice au obligația de a executa întocmai legea, inclusiv de a funcționa și emite acte administrative în limitele prevăzute de lege [15, p. 5].

Principiul egalității este reglementat de art. 16 al Constituției, potrivit căruia *„Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”* [6]. Acest principiu își trage rădăcinile din Declarația Universală a Drepturilor Omului care este așezat alături de principiul libertății, pentru că *„Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi”,* respectiv *„Toți oamenii sunt egali în fața legii și au, fără nici o deosebire, dreptul la o egală protecție a legii”* [7]. Curtea Constituțională, în comentariul Constituției, menționează că o adevărată egalitate în drepturi presupune cu necesitate posibilitatea unui control al legiferării. Fără controlul constituționalității legilor, egalitatea în fața acestora este inefficientă [16, p. 67]. Acest principiu fundamental este completat și dezvoltat și prin principiul imparțialității. Astfel în conformitate cu art. 4 al Codului de conduită al funcționarului public, *„funcționarul public este obligat să ia decizii și să întreprindă acțiuni în mod imparțial, nediscriminatoriu și echitabil, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială”* [5]. Tratatul imparțial al funcționarului îl obligă pe acesta să ia decizii și să se implice la luarea deciziilor doar din punct de vedere profesional, fără o deosebire de atitudine față de cei implicați.

Principiul profesionalismului este stipulat expres în Codul de conduită al funcționarului public la articolul 6 și este compus din câteva atribute: responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine [5]. Responsabilitatea implică obligația funcționarului de a purta răspundere pentru toate faptele și acțiunile sale. Dispunerea de capacități profesionale în termeni de cunoștințe și abilități profesionale necesare pentru a realiza cele statuate în fișa postului denotă competența funcționarului public. Eficiența, ca atribut al principiului profesionalismului, se referă mai mult la oportunitatea unor cheltuieli efectuate în raport cu rezultatele obținute, fiind necesară respectarea banului public. Îndeplinirea atribuțiilor de serviciu cu promptitudine, presupune în mod rapid, operativ, dar și punctual, cu respectarea, în primul rând, a termenilor prevăzuți de legislație. Buna-credință în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu este un atribut fundamental și caracterizează corectitudinea cu care acționează funcționarul public într-o situație sau alta [14, p. 28].

Principiul transparenței este acea idee fundamentală care asigură accesul la informația de interes public, permițând controlul permanent al activității autorităților publice de către cetățeni, în virtutea dreptului de a participa la deciziile politice în interesul întregii societăți pentru edificarea unui stat de drept și democratic [4, p. 50-51]. Din această definiție se pot desprinde următoarele elemente, pe de o parte, transparența asigură dreptul cetățenilor de a avea acces la informația publică; dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional; informația publică (care prezintă interes pentru cetățeni și trebuie să fie accesibilă, obiectivă, veridică și completă), iar, pe de altă parte, transparența reprezintă un mod de lucru al tuturor autorităților publice sau instituții publice de a face publică activitatea lor [3, p. 10].

Principiul independenței presupune că apartenența politică a funcționarului nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, funcționarului public îi este interzis: să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice și a altor organizații social-politice; să folosească resursele administrative pentru susținerea concurenților electorali; să afișeze, în

incinta autorităților publice, însemne sau obiecte inscripționate cu sigla sau cu numele partidelor politice ori a candidaților acestora; să facă propagandă în favoarea oricărui partid; să creze sau să contribuie la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul autorităților publice [5]. Mai mult, pentru ocuparea unor funcții publice este interzisă prin lege activitatea politică, cum ar fi, spre exemplu, colaboratorii vamali [12, art. 51], militarii [10, art. 36] sau ofițerii din serviciile de informații și securitate [11, art. 7]. Or, la luarea deciziilor urmează a fi luate în calcul interesele naționale, dar nu cele de partid, promovate în cadrul campaniilor electorale și care pot veni în contradicție cu aspirațiile și concepțiile generale, raportate la cele de partid al cărui membru este funcționarul public.

Principiul stabilității presupune că funcționarii publici, în exercitarea funcției publice, nu pot fi eliberați sau destituiți, decât în condițiile legii. În țările membre ale Uniunii Europene predomină sistemul carierei, potrivit căruia un funcționar public va ocupa succesiv posturi în ierarhia administrativă a funcției publice, în condițiile garantării stabilității titularilor de posturi și funcții publice, fiind interzis abuzul din partea administrației, asigurându-se continuitatea [17, p. 56].

Principiul loialității. În conformitate cu art. 7 al Codului de conduită al funcționarului public „*Funcționarul public este obligat să servească cu bună-credință autoritatea publică în care activează, precum și interesele legitime ale cetățenilor*” [5]. Loialitatea se exprimă față de instituția pe care o reprezintă funcționarul public și se manifestă printr-un comportament de abținere în săvârșirea a careva acțiuni ce ar denigra, sabota sau știrbi imaginea entității, sau să defăimeze persoanele care se află în fruntea ei.

B. Principiile organizatorice și funcționale. Structura organizatorică și funcțională a sistemului autorităților publice se realizează prin subordonare - din treaptă în treaptă a diverselor autorități care realizează activitatea administrativă a statului sau a administrației locale, față de o autoritate de vârf - Guvernul, ca autoritate centrală a puterii executive, care asigură exercitarea, în conformitate cu legea, a administrării publice pe întreg teritoriul țării. Pot fi evidențiate următoarele principii de organizare și funcționare a autorităților publice care se referă, în special, la autoritățile publice locale:

- a) principiul descentralizării serviciilor publice;
- b) principiul autonomiei locale;
- c) principiul eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit [13].

Descentralizarea în administrația publică este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționarii numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral [2, p. 40].

Autonomia locală este dreptul și capacitatea efectivă a autorităților 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 [1, p. 145].

Principiul eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit se realizează prin echilibrarea guvernării prin implicarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit, colaborarea permanentă dintre cetățeni și autoritățile locale. Acest proces are drept rezultat adoptarea, ca urmare a implicării cetățenilor, a celor mai bune soluții la rezolvarea unor probleme locale și la existența unui control al cetățenilor asupra autorităților locale și a deciziilor luate de acestea.

În cazul în care sistemul de descentralizare este unul eficient, acesta conferă autonomie autorităților locale în domenii clar stabilite de luare a deciziilor prin drepturi constituționale, implicând un transfer real al responsabilității.

În concluzie, afirmăm că organizarea și funcționarea autorităților publice poate fi realizată în condițiile respectării principiilor fundamentale, reglementate de către legea supremă a Re-

publicii Moldova, precum și acte normative subordonate. Respectarea acestor principii permite asigurarea unui echilibru între activitatea funcționarilor publici, pe de o parte și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, pe de altă parte. Într-un stat democratic, treburile publice, administrate în mod corespunzător vor putea asigura un climat prosper în dezvoltarea țării.

BIBLIOGRAFIE

- 1) Babaianu A., Autonomia locală - principiu de organizare și funcționare a administrației publice locale în Republica Moldova. În: revista „Administrarea Publică”, nr. 2, 2014, pp. 142-147.
- 2) Bantuș A., Principii de organizare și funcționare eficientă a administrației publice, În: revista „Administrarea Publică”, nr. 2, 2014, pp. 38-49.
- 3) Cârnaț T., Chiveri G., Aspecte conceptuale privind principiul transparenței, În: Revista Națională de Drept nr. 10-12, 2009, pp. 10-11.
- 4) Chiveri G., Prezentarea teoretică a principiului transparenței, În: Revista: „Закон и жизнь”, nr. 11, 2011, p. 50-51 pp. 49-51.
- 5) Codul de conduită al funcționarului public, adoptat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75, în vigoare din 01.01.2009.
- 6) Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, în vigoare din 27.08.1994.
- 7) Declarația universală a drepturilor omului. Online: http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Declaratia_Universala_a_Drepturilor_Omului.pdf, accesat la 21.11.2018
- 8) Ionescu C., Drept constituțional și instituții politice, vol. I (Teoria generală a instituțiilor politice), Editura Lumina Lex, București, 1997, 488 p.
- 9) Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 în vigoare din 01.01.2009.
- 10) Legea nr. 162 din 22.07.2005 cu privire la statutul militarilor, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 129-130.
- 11) Legea nr. 170 din 19.07.2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-174, în vigoare din 01.01.2008.
- 12) Legea nr. 302 din 21.12.2017 cu privire la serviciul vamal, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68-76, în vigoare din 02.06.2018.
- 13) Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35.
- 14) Litvinenco S., Melnic L. ș. a. Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova. Ghid metodic, Chișinău, 2013, p. 28. Online: http://cariere.gov.md/downloads/ghid_conduita_functionar_public.pdf, accesat la 23.11.2018.
- 15) Mocanu V., Munteanu V. Note de curs. Drept administrativ, Chișinău, 2013, pag. 5. Online: http://www.usem.md/uploads//files/Note_de_curs_drept_ciclu_1/012_-_Drept_administrativ.pdf, accesat la 25.11.2018
- 16) Negru B., Osmochescu N. et. all, Constituția Republicii Moldova. Comentariu, Editura ARC, 2012, p. 67 (total 576).
- 17) Saitarlı N., Aspecte comparative privind statutul juridic al funcționarului public, în Revista Științifică a Universității de Stat din Moldova, 2013, nr. 3 (63), pp. 56-60.

REPREZENTANTUL DEBITORULUI ÎN PROCEDURA DE INSOLVABILITATE

THE REPRESENTATIVE OF THE DEBTOR IN THE INSOLABILITY PROCEDURE

Doinița GORE,

*doctorandă, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

The insolvency institution is one of the most important legal instruments that governs patrimonial relations and ensures stability in the civil circuit. As an indispensable attribute of an economy circuit, the purpose of the insolvency procedure is to eliminate companies in the economic circuit with inadequate and inefficient management or to restore economic and financial activity when companies are in a temporary financial difficulty.

Keywords: *insolvency procedure, insolvent debtor, simplified bankruptcy procedure, representative of the debtor.*

Instituția insolabilității este unul dintre cele mai importante instrumente juridice care reglementează relațiile patrimoniale și asigură stabilitatea în circuitul civil. Scopul primordial în cadrul procedurii de insolabilitate este satisfacerea creanțelor certe, lichide, exigibile și scadente. Indiferent de politica legislativă a vremii, legislațiile cu privire la insolabilitate au identificat o trăsătură esențială care s-a perpetuat în timp și anume - de a concilia interesele debitorului cu cele ale creditorilor.

Potrivit Legii insolabilității nr. 149 din 29.06.2012 [4], debitorul este orice persoană juridică indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, întreprinzător individual, inclusiv titular de patentă de întreprinzător, societăți de asigurări, organisme de plasament colectiv în valori mobiliare, companie fiduciară, organizație necomercială, înregistrată în Republica Moldova în modul stabilit, care are datorii scadente, lichide și exigibile, împotriva căruia a fost depusă în instanța de insolabilitate o cerere de intentare a unui proces de insolabilitate.

Este esențial în procedura de insolabilitate de identificat și de delimitat reprezentarea debitorului în raport cu perioadele (etapele) la care este supus debitorul să le parcurgă.

Prin urmare, în perioada cuprinsă între instituirea perioadei de observație și intentarea procedurii de insolabilitate, de regulă, debitorul își exercită dreptul de administrare față de întreprinderi la fel ca într-o perioadă de activitate obișnuită, inclusiv în ceea ce privește reprezentarea debitorului. Acest drept este limitat de faptul că instanța de insolabilitate obligă debitorul ca în perioada de observație deciziile privind gestionarea patrimoniului să fie luate doar cu acordul prealabil al administratorului provizoriu. Atât în cadrul perioadei menționate cât și la ședința de examinare a cererii introductive, pe de o parte, debitorul este reprezentat, de regulă, de către administratorul statutar care se pronunță asupra faptelor care au sau nu au generat insolabilitate debitorului, iar pe de altă parte, administratorul provizoriu care se pronunță asupra îndeplinirii obligațiilor prevăzute de încheierea de admitere spre examinare și aplicarea perioadei de observație emisă de către instanța de insolabilitate: aplicarea măsurilor de asigurare în toate registrele publice, notificarea creditorilor din evidența contabilă pentru înaintarea cre-

anșelor certe și exigibile asupra patrimoniului și necesitatea prezentării referinței asupra cererii introductive, prezentarea unui raport cu privire la executarea măsurilor de asigurare, precum și tabelul preliminar al creanțelor, verificarea existenței temeiurilor de intentare a procesului de insolabilitate a debitorului, mărimea și componența masei debitoare, oportunitatea și posibilitățile continuării activității economice a societății, în perioada procesului de insolabilitate.

Intentarea procedurii de insolabilitate determină anumite modificări în privința dreptului de administrare al debitorului, referitor la obiectul exercitării acestuia și la persoanele abilitate în acest sens [1].

Din momentul intentării procedurii de insolabilitate se suspendă de drept toate acțiunile judiciare și măsurile de executare silită în vederea satisfacerii creanțelor creditorilor care au depus cerere de validare a creanțelor prin valorificarea și lichidarea masei debitoare. Totodată, debitorul intră sub protecția instanței de insolabilitate fiind astfel protejat de eventualele acțiuni neîntemeiate și de rea-credință ale creditorilor care le-ar putea face prin executări individuale.

Intentarea procedurii de insolabilitate ridică debitorului dreptul de administrare care constă în dreptul de a-și conduce activitatea, de a-și administra bunurile din avere și de a dispune de acestea, dacă acesta nu și-a declarat, în condițiile legii, intenția de reorganizare [5, p. 458].

Legea insolabilității determină o abordare echilibrată a situației debitorului insolvent, fără a-l favoriza în detrimentul creditorilor, care suportă totuși o pagubă ca urmare a imposibilității debitorului de a onora datoriile scadente, iar procedura insolvenței oferă debitorului de bună-credință toate pârghiile necesare salvării afacerii sale în măsura în care aceasta mai are șanse de a fi viabilă. Prin urmare, legislatorul a dorit ca prin suspendarea activității organelor de conducere ale debitorului să schimbe managementul neperformant al acestuia din perioada anterioară deschiderii procedurii de insolabilitate prin desemnarea unui manager specialist în situații de criză și a limitat organele de conducere ale debitorului prin instituirea unor măsuri de asigurare a administrării masei debitoare [2].

Un moment important este că debitorul față de care s-a intentat procedura de insolabilitate este un subiect pasiv al acestei procedurii, însă nu este, nicidecum, lipsit de drepturi chiar dacă drepturile sale sunt restrânse, desfășurarea activității fiind posibilă numai sub supravegherea organelor competente care aplică procedura. Prin urmare, Legea insolabilității nr. 149/2012 îi oferă debitorului să aibă un rol activ și anume reprezentarea acestuia în cadrul procedurii de insolabilitate, în numele entității colective.

Astfel, potrivit art. 88, alin. (1) din Legea insolabilității nr. 149/2012, „după intentarea procedurii de insolabilitate sau a procedurii falimentului, adunarea generală a acționarilor/asociaților debitorului va desemna pe cheltuiala lor un reprezentant persoană fizică pentru a reprezenta interesele debitorului și ale acționarilor/asociaților acestora și pentru a participa la procedură din contul debitorului”.

În acest sens, identificăm o altă perioadă în cadrul căreia debitorul este reprezentat de o persoană fizică desemnată de către instanța de insolabilitate, printr-o încheiere judecătorească.

Persoana desemnată în calitate de reprezentant al debitorului poate fi o persoană care a avut legături cu debitorul fiind implicată în conducerea și gestionarea activității sau poate să fie o persoană străină. De asemenea, în doctrină [7, p. 158] s-a exprimat opinia că nu există niciun impediment ca reprezentantul debitorului să fie desemnat din rândul practicienilor în insolvență, autorizați în condițiile legii.

Având în vedere rolul și eficacitatea reprezentării debitorului din momentul intentării procedurii de insolabilitate și până la încetarea acesteia, considerăm oportun ca articolul enunțat să fie completat cu următoarea sintagmă: „Din rândul membrilor organelor de conducere”. În susținerea acestei idei, argumentăm că membrii organelor de conducere cunosc situația debitorului în raport cu natura actelor efectuate cu terții și sunt responsabili de cauzele și consecințele insolabilității.

Alineatul (2) al aceluiași articol enunțat prevede că „dacă nu este desemnat un astfel de reprezentant în termen de 10 zile lucrătoare din data publicării hotărârii privind intentarea procedurii de

insolvabilitate sau a procedurii falimentului, instanța de insolvabilitate, desemnează un reprezentant al debitorului din rândul persoanelor specificate la art. 247".

În sensul acestor prevederi, reprezentantul debitorului poate fi un membru din organele de conducere care dețineau funcțiile respective la data intentării procesului de insolvabilitate, precum și celor care au deținut aceste funcții pe parcursul ultimelor 24 de luni anterioare intentării procesului de insolvabilitate.

Dintre membrii organelor de conducere ale debitorului pot fi debitorul persoană fizică ce desfășoară activitate individuală de întreprinzător, fondatorul întreprinderii individuale sau al gospodăriei țărănești (de fermier), administratorii societății comerciale, membrii organelor executive, membrii consiliilor de supraveghere (de observatori), lichidatorii și membrii comisiilor de lichidare, contabilitii.

În practică, în majoritatea cauzelor de insolvabilitate, cererea privind desemnarea reprezentantului debitorului este înaintată de către administratorul insolvabilității pentru a nu se omite termenul prevăzut de articolul 88 din Legea insolvabilității nr. 149/2012, în vederea respectării drepturilor și intereselor debitorului în cadrul procedurii de insolvabilitate – formularea contestațiilor etc. Totodată, este esențial de menționat că termenele de înaintare a tabelului definitiv al creanțelor împotriva patrimoniului debitorului este de 45 de zile, iar ședința de validare a creanțelor creditorilor nu poate fi mai târziu de 90 de zile.

Pe de o parte, mijloacele de protecție sporită a debitorului izvorâte din legislație [4] creează impresia că s-ar consacra un drept de neplată a datoriilor, iar pe de altă parte, raportul obligațional dintre creditor și debitor se particularizează prin reducerea forței de constrângere a creditorului.

Atribuțiile reprezentantului debitorului în procedura de insolvabilitate. Legea insolvabilității nr. 149/2012 enumeră expres atribuțiile pe care le exercită reprezentantul debitorului din momentul desemnării acestuia până la încetarea procedurii, pe care le interpretăm mai mult ca niște drepturi și nu atribuții din punct de vedere conceptual.

Potrivit art. 88, alin. (3) din Legea insolvabilității nr. 149/2012, „reprezentantul debitorului are următoarele atribuții:

a) exprimă intenția debitorului de a propune un plan al procedurii de restructurare în condițiile prezentei legi;

b) formulează contestații în cadrul procedurii reglementate de prezenta lege;

c) după intrarea în procedura de insolvabilitate sau în procedura de faliment, participă la inventar, semnând actul, primește raportul final și bilanțul de închidere, participă la adunarea convocată pentru soluționarea obiecțiilor și aprobarea raportului;

d) participă la adunarea creditorilor;

e) primește notificarea privind închiderea procedurii".

În acest sens, subliniem că dreptul de a propune un plan de restructurare este condiționat în măsura în care debitorul poate să depună planul odată cu cererea introductivă sau cu referința la cererea introductivă depusă de creditorii, sau într-o cerere expresă adresată instanței de insolvabilitate, dar nu mai târziu de termenul stabilit la adunarea de raportare la care s-a aprobat restructurarea sa.

În ceea ce privește încheierile și hotărârile pronunțate de către instanța de insolvabilitate, acestea pot fi atacate cu recurs de către debitor în decurs de 15 zile calendaristice din data pronunțării.

În această ordine de idei, pot fi contestate cu recurs de către debitor următoarele încheieri [3] și hotărâri [6, p. 73] pronunțate de instanța de insolvabilitate:

a) încheierea emisă pe marginea demersului administratorului provizoriu - art. 23, alin. (6);

b) încheierea de ridicare totală sau parțială a dreptului debitorului de a administra întreprinderea odată cu desemnarea unui administrator provizoriu - art. 25 alin. (3);

- c) încheierea de respingerea cererii de anulare a hotărârii adunării creditorilor - art. 59, alin. (3);
- d) încheierea de obligare a organelor de conducere a debitorului la achitarea onorariului fix administratorului - art. 70, alin. (13);
- e) încheierea de repunere în termen a cererii de admitere a creanței - art. 145 alin. (3);
- f) încheierea de distribuție ulterioară - art. 161, alin. (4);
- g) încheierea instanței de refuz în confirmarea tranzacției - art. 169 alin. (3);
- h) încheierea de admitere sau respingere a cererii de revocare - art. 173, alin. (4);
- i) încheierea instanței de insolabilitate de aprobare a hotărârii adunării creditorilor privind aplicarea procedurii de restructurare sau privind neadmiterea restructurării debitorului - art. 183, alin. (2);
- j) încheierea în privința contestării creanței sau contestarea trecerii creanței în tabel - art. 144, alin. (9);
- k) hotărârea de intentare a procesului de insolabilitate.

În această ordine de idei, reținem că art. 88, alin. (4) din Legea insolabilității nr. 149/2012 stipulează că „după ridicarea dreptului de administrare, debitorul este reprezentat de administratorul insolabilității/lichidator, care îi conduce și activitatea comercială iar mandatul reprezentantului debitorului va fi redus la reprezentarea intereselor acționarilor/asociaților”.

În conjunctura celor expuse, având în vedere rolul și drepturile atribuite debitorului de Legea insolabilității nr. 149/2012, subliniem necesitatea modificării denumirii acestui articol din „reprezentarea debitorului în procedura de insolabilitate” în „reprezentarea asociaților/acționarilor în procedura de insolabilitate”. În argumentarea acestei idei, susținem că atribuțiile de conducere a activității și de reprezentare a debitorului în cadrul procesului de insolabilitate și în procedura de restructurare sunt exercitate de administratorul insolabilității, iar în cadrul procedurii falimentului și al procedurii simplificate a falimentului - de lichidator. Dreptul de administrare al debitorului încetează de drept la data emiterii hotărârii de intentare a procedurii de insolabilitate. Astfel, deducem că debitorul este reprezentat de către administratorul insolabilității/lichidator, iar reprezentantul desemnat în baza art. 88 din Legea insolabilității nr. 149/2012 doar poate face contestații împotriva măsurilor luate de primul și reprezintă interesele asociaților.

Pe lângă drepturile și interesele debitorului, Legea insolabilității nr. 149/2012 dispune că, conform demersului administratorului, instanța de insolabilitate decide ca membrii organelor de conducere să fie obligați să prezinte informații și explicații, după cum urmează:

- dacă cererea este admisă, debitorul este obligat să prezinte explicații și informații necesare pentru adoptarea unei decizii privind examinarea cererii;
- debitorul este obligat să participe la ședințele instanței de insolabilitate, la adunarea creditorilor și/sau la ședințele comitetului creditorului;
- debitorul este obligat să dea informații și lămuriri instanței de insolabilitate, administratorului/lichidatorului, comitetului creditorilor și adunării creditorilor asupra raporturilor relevante pentru procedura de insolabilitate, să le aducă la cunoștință faptele de natură să atragă răspunderea pentru infracțiune sau contravenție. Astfel de informații și lămuriri nu pot fi folosite într-un proces penal sau contravențional decât cu învoirea debitorului. Acesta trebuie, de asemenea, să susțină administratorul/lichidatorul în executarea sarcinilor și atribuțiilor și este obligat să prezinte, citat de instanță, pentru a da informații și lămuriri și pentru a colabora.

Cu toate acestea, dacă instanța de insolabilitate nu solicită expres, neprezentarea reprezentantului debitorului la ședința instanței, la adunarea creditorilor sau la ședința comitetului creditorilor nu împiedică desfășurarea acestora.

Concluzii și recomandări

1. Fiind subiectul principal al procedurii de insolabilitate, Legea insolabilității nr. 149/2012 nu dedică o secțiune separată debitorului, la fel ca și celorlalți participanți la procedură. Din această perspectivă, analiza categoriilor de persoane care pot avea calitatea de debitor în pro-

cedura de insolabilitate este foarte importantă, identificarea acestora, determinând întinderea domeniului de aplicare a procedurii.

2. Având în vedere că într-o perioadă atât de scurtă Republica Moldova are deja a patra lege în domeniu: Legea nr. 851/1992 cu privire la faliment, Legea nr. 786/1996 cu privire la faliment, Legea insolabilității nr. 632/2001 și *Legea insolabilității nr. 149/2012*, nu conține o reglementare completă a relațiilor dintre debitor și ceilalți participanți, precum și efectul lacunelor, destul de numeroase și importante, ce este agravat de cel al regulilor contradictorii care nu se pot armoniza și de cel al sintagmelor nedescifrate care generează presupuneri și interpretări atât de divergente, încât pun în discuție însăși uniformitatea jurisprudenței, care este o necesitate a statului de drept. Diversitatea raporturilor juridice care pot exista între debitor și ceilalți participanți ai procedurii de insolabilitate nu sunt suficient cercetate și elucidate în literatura de specialitate, cum ar fi statutul procesual al debitorului - reprezentarea debitorului în instanța de insolabilitate, raporturile debitorului cu creditorii anterior și ulterior intentării procedurii de insolabilitate. Pericolul constă în faptul că participanții generează interpretări personale în detrimentul altor opinii contrare care îi pot induce pe ceilalți participanți în eroare.

3. Pentru a consolida eficacitatea reprezentării debitorului din momentul intentării procedurii de insolabilitate și până la încetarea acesteia, considerăm oportun ca articolul enunțat să fie completat cu următoarea sintagmă: *„Din rândul membrilor organelor de conducere”*.

4. Având în vedere rolul și drepturile atribuite debitorului de Legea insolabilității nr. 149/2012, subliniem necesitatea modificării denumirii acestui articol din *„reprezentarea debitorului în procedura de insolabilitate”* în *„reprezentarea asociaților/acționarilor în procedura de insolabilitate”*. În argumentarea acestei idei, susținem că atribuțiile de conducere a activității și de reprezentare a debitorului în cadrul procesului de insolabilitate și în procedura de restructurare sunt exercitate de administratorul insolabilității, iar în cadrul procedurii falimentului și al procedurii simplificate a falimentului de lichidator.

Dreptul de administrare al debitorului încetează de drept la data emiterii hotărârii de intentare a procedurii de insolabilitate. Astfel, deducem că debitorul este reprezentat de către administratorul insolabilității/lichidator, iar reprezentantul desemnat în baza art. 88 din Legea insolabilității nr. 149/2012 doar poate face contestații împotriva măsurilor luate de primul și reprezintă interesele asociaților.

BIBLIOGRAFIE

1. Bufan R., ș. a., *Tratat Practic de Insolvență*. Editura Hamangiu. București, 2014.
2. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 79 asupra sesizării nr. 91g/2018, privind excepția de neconstituționalitate a unor texte din Legea insolabilității nr. 149 din 29 iunie 2012.
3. Hotărârea cu privire la aplicarea în practica judiciară a Legii insolabilității a Plenului Curții Supreme de Justiție, nr. 2 din 24.03.2014, pct. 3.
4. Legea insolabilității nr. 149 din 2012, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 193-197, intrată în vigoare la 13.03.2013.
5. Nemeș V., Stanciu D., Cărpănușu, Sitaru D. A., *Drept comercial român. Suport de curs*, Editura Hamangiu. București, 2012.
6. Popa Lilian, Birca Boris, Irina Selevestru, *Manualul administratorului autorizat*. Tipografia Centrală, Chișinău, 2015.
7. Stanciu D. Cărpănușu, Hotca Mihai Adrian, Nemeș Vasile, *Codul insolvenței comentat*, Editura „Universul Juridic”, 2014.

ABORDĂRI CONCEPTUALE PRIVIND PROBLEMATICA DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE LA NIVELUL UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

CONCEPTUAL APPROACHES ON THE PROBLEMATICS OF THE FINANCIAL DECENTRALIZATION AT THE LEVEL OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

Ana GUBENCO,

*doctorandă, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

Financial and fiscal autonomy has always awakened the interest of scholars and practitioners, primarily with regard to local public administration. This article with title „Conceptual approaches on the financial decentralization at the level of the administrative-territorial units” analyzes aspects that are fundamental for the financial and fiscal autonomy - principles of financial autonomy and level financial and fiscal autonomy of the local territorial units. It is argued that a greater autonomy of the administrative-territorial units in the field of financial and fiscal administration would benefit the community and would create the premises of a genuine and viable financial and tax decentralization.

Keywords: *financial and fiscal autonomy, principles of financial autonomy, local public authorities, decentralization, administrative-territorial units.*

Economia de piață și principiul liberei concurențe nu permit o funcționare perfectă a economiei. Din această cauză, sectorul public este chemat să intervină și să corecteze imperfecțiunile survenite. Aceste intervenții permit autoritățile publice locale să-și îndeplinească funcțiile conferite de lege: funcția de alocare a resurselor, funcția de redistribuire a veniturilor, funcția de stabilizare microeconomică și funcția de reglementare a comportamentelor membrilor colectivităților pe care le reprezintă:

a) La nivelul unităților administrativ-teritoriale autoritățile publice locale, prin funcția de alocare a resurselor, urmăresc realizarea unui echilibru între folosirea resurselor pentru crearea de bunuri private și folosirea resurselor pentru crearea de bunuri publice, în condițiile obținerii de profituri maxime de către producătorii particulari, pe de o parte, și, pe de altă parte, pentru sporirea bunăstării sociale.

b) Prin funcția de repartitie, autoritățile publice locale urmăresc să modifice repartitia între indivizi. Modificarea repartitiei între membrii colectivităților pe care le reprezintă are mai multe caracteristici:

- corectarea rezultatelor distribuirii veniturilor prin mecanismele pieței, determinate exclusiv de factori de producție. Piața nu poate asigura o repartitie echitabilă a veniturilor deoarece factorii de producție sunt inegali, aptitudinile lucrătorilor sunt diferite de la o persoană la alta și din această cauză este necesară intervenția unei acțiuni de corectare;

- independența funcțiilor autorităților publice locale face necesară redistribuirea veniturilor. Pentru a-și îndeplini atribuțiile, autoritățile publice locale au nevoie de resurse materiale și financiare. Resursele publice se realizează prin atragerea unei părți a resurselor create de societate, inclusiv comunitățile locale. Atragerea acestor fonduri se face pentru îndeplinirea altor func-

ții. Constituirea fondurilor poate conduce la întărirea sau slăbirea întreprinzătorilor particulari;

- autoritățile publice locale, în cadrul funcției de stabilizare microeconomică, corectează dezechilibrele dintre cerere și ofertă în scopul ameliorării funcțiilor economice, al reducerii consecințelor nefavorabile (economice, sociale) ale subutilizării sau suprautilizării factorilor de producție, precum și pentru o creștere echilibrată a cererii și ofertei;

- autoritățile publice locale acționează asupra comportamentelor membrilor societății, în cadrul funcției de reglementare a comportamentului membrilor comunității, prin intermediul actelor normative care asigură cadrul desfășurării tuturor activităților din economie.

Activitățile desfășurate de stat și de autoritățile publice locale pentru atingerea obiectivelor alocării resurselor și stabilizării au incidență asupra distribuirii veniturilor.

Instrumentele de care dispun autoritățile publice locale pentru realizarea funcțiilor menționate sunt reglementarea comportamentelor membrilor comunității prin acte normative și bugetele publice locale prin forța coercitivă a acestora în ceea ce privește constituirea resurselor financiare și efectuarea cheltuielilor [25, pag. 8].

Chiar dacă actele normative nu sunt destinate să acționeze direct asupra veniturilor, ele au impact asupra acestora, însă acest impact este dificil de măsurat.

Bugetele publice locale au influență asupra veniturilor membrilor comunității și ale unităților administrativ-teritoriale. Această influență se manifestă în două moduri diferite:

- a) *prin resursele și cheltuielile care compun bugetele* (fluxurile de plăți). Constituirea resurselor financiare publice are efect negativ asupra membrilor unităților administrativ-teritoriale deoarece ele funcționează ca o funcție a banilor (ii absorb). Cheltuielile publice însă au o influență pozitivă reprezentând o injecție de venituri. Este necesar să se aibă în vedere atât nivelul prelevărilor și al cheltuielilor, cât și efectul lor stabilizator macro-/și microeconomic. Bugetele publice locale au impact mai mic sau mai mare asupra utilizării forței de muncă, a nivelului prețurilor, factorilor de producție etc. Și acestea duc la modificarea veniturilor. Sunt situații în care fluxurile de plăți ale sectorului public și ale celui privat se întrepătrund (când o întreprindere privată acceptă comenzi ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale);

- b) *prin serviciile publice oferite de autoritățile publice locale*. Finalitatea majorității cheltuielilor publice (cu excepția unor transferuri) este aceea de a pune la dispoziția populației servicii publice. Fluxurile de plăți au o contrapartidă, adică serviciile publice puse la dispoziție, care, de asemenea, influențează veniturile cetățenilor și agenților economici. Ele înseamnă bunăstarea indivizilor.

Autoritățile publice locale pun la dispoziția cetățenilor trei tipuri de servicii și bunuri publice:

- *Servicii și bunuri publice pure* (administrative) care sunt caracterizate prin faptul că utilizarea sau consumul unui serviciu (bun) public de către un individ nu împiedică utilizarea sau consumul acestui serviciu (bun) de către alt individ. Consumul este indivizibil, un bun odată produs este la dispoziția tuturor consumatorilor, nicio persoană nu poate fi exclusă de la utilizarea acestui bun (serviciu). Bunul (serviciul) public se bazează pe nonrivalitate și nonexclusivitate [23, pag. 99-102].

- *Bunurile (serviciile) private* (economice) nu au nicio caracteristică a bunului public. Consumul lor este rival, concurențial și este posibilă excluderea totală a celor care nu ar dori să plătească consumul.

- *Bunurile (serviciile) mixte* au caracteristici ale ambelor forme de servicii (bunuri) menționate mai sus. Majoritatea bunurilor (serviciilor) publice au caracter mixt.

Comunitățile locale reprezintă colectivități umane, delimitate teritorial din punct de vedere politic și administrativ, care au autorități publice diferite de cele ale statului [27, p.5].

Autonomia financiară a autorităților administrației publice locale este necesară deoarece este cea care asigură suportul material al funcționării autonomiei administrative. Nu se poate realiza o autonomie locală administrativă fără o autonomie locală financiară [32, pag. 570].

Comunitățile locale își cunosc cel mai bine posibilitățile proprii privind resursele bănești de proveniență publică și, mai ales, nevoile de realizare a serviciilor publice, pe plan local, care trebuie acoperite prin cheltuieli.

Administrația publică locală în Republica Moldova, ca, de altfel, în toate statele democratice, se realizează pe baza principiilor descentralizării și autonomiei locale. Constituția Republicii Moldova că „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice” [6, art. 109, alin. (1)]. Aceste principii sunt reluate și în Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 2006 care prevede că „administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” [17, art. 3, alin. (1)]. Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în sate și orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși. Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe [6, art. 112, alin. (1) și (2)].

Cadrul legislativ actual urmărește delimitarea patrimoniului public aflat în proprietatea unităților administrativ-teritoriale de cel aflat în proprietatea statului, crearea instrumentelor administrative necesare autorităților locale pentru îndeplinirea atribuțiilor ce revin acestora, asigurarea condițiilor pentru asumarea responsabilității privind dezvoltarea locală.

Descentralizarea nu trebuie să ducă la divizarea națiunii și teritoriului, în acest context, o serie de servicii vitale (justiția, apărarea, relațiile externe etc.) nu poate fi descentralizată.

În contextul procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, dezvoltarea autonomiei locale trebuie să aibă la bază principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale. Carta obligă semnatarii să aplice regulile de bază ce guvernează independența politică, administrativă și financiară a autorităților locale. Gradul de autonomie de care se bucură o autoritate locală poate fi privit ca o piatră de încercare pentru democrația reală. Între procesul de descentralizare și cel de consolidare a democrației există o relație directă. Autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice reprezintă garanția stabilității unei democrații funcționale.

Carta Europeană a Autonomiei Locale enumerează în art. 9 mai multe principii generale pe care statele, inclusiv Republica Moldova, trebuie să le respecte [7]:

a) colectivitățile locale au dreptul, în cadrul politicii economice naționale, la resurse proprii adecvate, de care să poată dispune liber, în vederea exercitării atribuțiilor lor;

b) resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile stabilite pentru ele prin Constituție sau lege;

c) cel puțin, o parte din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din impozite și taxe locale, al căror nivel au competență să-l stabilească, în limitele legii;

d) sistemul financiar din care fac parte resursele de care dispun comunitățile locale trebuie să fie suficient de diversificat și dinamic, încât să le permită să urmărească, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor proprii;

e) protecția colectivităților locale mai slabe din punct de vedere financiar impune instituirea unor proceduri de ajustare sau a altor măsuri echivalente care să corijeze efectele repartitiei inegale a potențialelor surse de finanțare, cât și sarcina financiară care le revine acestora. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să reducă libertatea de opinie a colectivităților locale în cadrul propriului lor domeniu de responsabilitate;

f) colectivitățile locale trebuie să fie consultate, într-o manieră adecvată, asupra modalităților în care le vor fi alocate resursele redistribuite;

g) subvențiile acordate colectivităților locale nu trebuie să fie destinate, în măsura în care este posibil, finanțării unor proiecte expres specificate. Acordarea subvențiilor nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a autorităților locale de a-și stabili politici proprii în domeniul de competență;

h) în scopul finanțării propriilor obiective de investiții, colectivitățile locale trebuie să aibă acces, conform legii, la piața națională de capital.

În Europa există trei modele care au influențat organizarea administrativă pe continentul nostru: modelul francez, modelul german și modelul britanic.

În *modelul francez* unitățile administrativ-teritoriale sunt: regiunile, departamentele și comunele. Intervenția statului în plan local se realizează prin instituția prefecturii. Caracteristica principală a modelului francez de organizare administrativ-teritorială o reprezintă identitatea competențelor la toate structurile. Acest model, cu unele modificări, se regăsește în Spania, Italia, Portugalia [32, p. 572].

În *modelul german* elementul de bază al vieții politice și administrative este federalismul. Constituția landurilor garantează autonomia autorităților locale. În Germania unitățile administrativ-teritoriale sunt: landurile (care dispun de competențe legislative în materie de drept comun, fără să dispună de suveranitate față de alte state), județele (și orașele libere), orașele și comunele. Județele, orașele și comunele dispun de o administrație locală autonomă [1, pp.381-385]. Principiul subsidiarității stă la baza modelului german de administrație publică. Cu unele particularități naționale acest model se aplică și în Austria și Elveția.

Modelul britanic este eterogen. Sistemul de administrație locală din Anglia nu se regăsește în Scoția, Țara Galilor sau Irlanda de Nord, care au sisteme locale specifice. Pentru fiecare dintre aceste trei națiuni există câte un minister care exercită o anumită tutelă asupra administrațiilor din aceste regiuni. Administrațiile locale sunt: comitatele și districtele ale căror sarcini principale sunt aplicarea politicii guvernamentale pe plan local, exercitarea unor competențe delegate importante în domeniul economic și al educației, asigurarea fondului locativ, a protecției sociale [32, p.572].

În Republica Moldova teritoriul este organizat sub aspect administrativ în sate, comune și orașe. Unele orașe sunt declarate municipii [14]. Astfel, în conformitate cu prevederile Legii nr. 248 din 03.11.2016, prin care se modifică și se completează Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, începând cu data de 13 aprilie 2017, Republica Moldova dispune de 13 municipii: Chișinău, Bălți, Bender, Cahul, Ceadir-Lunga, Comrat, Edineț, Hâncești, Orhei, Soroca, Strășeni, Tiraspol și Ungheni.

Autonomia locală este numai administrativă și financiară. Ea se exercită în baza și în limitele legii și privește organizarea, funcționarea, competențele, atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care aparțin satului, comunei, orașului sau municipiului.

Din punctul de vedere al dreptului administrativ, *sistemele organizării locale* se clasifică în:

a) *autonomie completă*, în baza căreia comunitățile locale au libertate deplină în administrarea intereselor lor, fără niciun control din partea autorității centrale;

b) *autonomie limitată*, conform căreia pe plan local se realizează principalele probleme curente, care sunt supuse controlului din partea autorității centrale;

c) *tutelă*, conform căreia problemele locale sunt rezolvate de către autoritățile centrale, autorităților locale revenindu-le competențe doar în acțiuni de mică importanță [2, p. 33]. În Republica Moldova, în baza prevederilor legale actuale se aplică autonomia limitată.

Autonomia locală funcțională și descentralizarea nu trebuie confundate cu deconcentrarea serviciilor publice.

Descentralizarea reprezintă trecerea unor atribuții de conducere, care reveneau organelor centrale, în competența organelor locale [24, p. 81-82]. Autoritățile administrației publice locale sunt alese în mod liber. Colectivitățile locale au autonomie de ordin administrativ. Ele rămân sub controlul statului, care verifică doar legalitatea activității acestora [1, p. 294-295].

Deconcentrarea serviciilor publice reprezintă doar o delegare de competență de la organele centrale la organele subordonate acestora, aflate în teritoriu. În acest regim autoritățile publice locale nu sunt alese, ci numite și subordonate organelor administrației centrale. Con-

trolul este de tip ierarhic. El are în vedere atât legalitatea, cât și oportunitatea actelor emise de organele ierarhic inferioare.

În formarea veniturilor locale se disting trei modalități:

a) constituirea veniturilor proprii necesare pentru acoperirea cheltuielilor, în virtutea dreptului de a percepe taxe și impozite;

b) completarea veniturilor proprii cu sume defalcate din veniturile bugetelor autorităților centrale;

c) finanțarea integrală de la bugetul central.

În Republica Moldova se aplică primele două modalități de formare a veniturilor la care se mai adaugă împrumuturile.

Gradul de autonomie financiară rezultă din: independența totală sau parțială în formarea veniturilor; competența atribuită pentru contractarea și garantarea împrumuturilor; asigurarea echilibrului bugetar și gestionarea deficitului sau excedentului bugetar; după modul cum administrațiile publice locale au dreptul de a percepe impozite și taxe locale; din raportul de independență a bugetului local față de celelalte verigi superioare [32, p. 572].

În Republica Moldova, Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale stabilește normele privind formarea, administrarea, angajarea, utilizarea, controlul resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale [16]. Totodată, prevederile Legii nr. 397 din 16.10.2003 urmează a fi coroborate cu cele ale Legii nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale [18]. Aceste acte normative definesc bugetul local ca document prin care sunt prevăzute și aprobate veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale. *Fiecare sat, comună, oraș, municipiu întocmește bugete locale în condiții de autonomie. Între aceste bugete nu sunt relații de subordonare.*

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 reglementează regimul autonomiei locale. Conform acestei legi, principiul autonomiei locale presupune dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă treburile publice [17].

În urma expunerii ideilor și concepțiilor, am putea formula unele **concluzii** privind descentralizarea financiară a unităților administrativ-teritoriale:

1. Raporturile dintre autoritățile administrației publice din comune și orașe și autoritățile administrației publice de la nivel raional se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului raion. Consiliile raionale, ca autorități ale administrației publice locale, coordonează activitățile consiliilor sătești-comunale și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional [6, art. 113]. În cadrul politicii economice naționale, satele, comunele, orașele, municipiile și raioanele au dreptul la resurse proprii pe care autoritățile administrației publice locale le gestionează potrivit atribuțiilor ce le revin. Aceste resurse trebuie să fie corelate cu competențele și atribuțiile pe care le au potrivit legii [17]. Pentru îndeplinirea atribuțiilor unităților administrativ-teritoriale dispun de resurse financiare și bunuri proprii, proprietate publică sau privată.

2. Organizarea distinctă a finanțelor publice locale, pe baza autonomiei financiare a administrațiilor publice locale, permite degrevarea finanțelor centrale de o seamă de cheltuieli, reduce numărul și amplexarea fluxurilor bănești între cele două niveluri structurale (centrale și locale) ale finanțelor publice și o mai bună urmărire a modului în care sunt folosite fondurile constituite. Această separare este determinată și de rațiuni de eficiență. Finanțele locale satisfac mai eficient cererile de utilități publice locale.

3. Gradul de centralizare sau descentralizare financiară diferă în funcție de măsura în care organele locale sunt subordonate conducerii centrale. Obiectivele și acțiunile majore de interes

național, strategic, cele care îi afectează pe toți cetățenii (apărarea, ordinea publică, protecția mediului, relațiile externe, politicile macrosociale etc.) sunt finanțate din fonduri centrale. Există, de asemenea, deosebiri în ceea ce privește cererea de cheltuieli publice și posibilitățile de oferi a lor de la o unitate administrativ-teritorială la alta. Comunitățile locale sunt deschise, au relații între ele. Toate acestea implică autonomia financiară locală.

4. Autofinanțarea nu trebuie confundată cu autonomia financiară locală. Autofinanțarea presupune că acel serviciu public, unitate administrativ-teritorială, se finanțează din venituri proprii [24, p. 80]. Autonomia financiară locală presupune independență în formarea veniturilor și gestionarea resurselor financiare potrivit competențelor ce revin fiecărei unități administrativ-teritoriale, posibilitatea de a contracta împrumuturi și de a gestiona deficitul sau excedentul bugetar, de a dispune de un buget de venituri și cheltuieli autonom, nesubordonat bugetului de stat.

5. Indiferent de gradul de autonomie a comunităților locale, se consideră că la descentralizarea financiară trebuie avute în vedere anumite principii pentru a asigura stabilitatea finanțelor publice ale țării: principiul diversității; principiul echivalenței în finanțarea serviciilor publice; principiul acceptării costului descentralizării determinat de diferențele fiscale regionale; principiul redistribuirii și stabilirii centralizate deoarece comunitățile locale nu dispun de instrumentele macroeconomice necesare; principiul compensării fluxurilor financiare dintre colectivități, cauzate de transferurile involuntare de venituri pe seama deosebirilor economice; principiul asigurării serviciilor vitale, sarcină ce cade în seama autorităților centrale; principiul accesului echitabil la resurse financiare publice, prin compensarea minusului de resurse prin transferuri guvernamentale pe baza unor reguli prestabilite; principiul echilibrului financiar, prin care resursele financiare publice sunt redistribuite pentru acoperirea cheltuielilor cu funcționarea sectorului public.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. Administrația publică, Ed. Lumina Lex, București, 2002.
2. Cioponea M. Descentralizarea locală în România, Buletinul Financiar nr. 9 din 1997, Academia Română, Institutul de Cercetări Financiare și Monetare „Victor Slăvescu”.
3. Chivriga A., V. Furdui, „Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structură și resurse.”
4. Codul Fiscal al Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova nr. 1163-XII din 24.04.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62/522 din 18.09.97, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.02.2007, ediție specială. Legea pentru punerea în aplicare a Titlului VI al Codului fiscal nr.1056-XIV din 16 iunie 2000
5. Cojuhari A. „Particularitățile finanțelor publice ale Republicii Moldova în contextul cerințelor „Cartei Europene”. Racordarea sistemului financiar la exigențele integrării europene: conferință internațională, ASEM, 2004, p. 20-27.
6. Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
7. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, 1986, Reprinted 1996.
8. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. /grupul ed.: Tatiana Manole; coord.: Svetalana Arionescu; consultant șt.: Oleg Stratulat. - Chișinău: Epigraf, 2006.
9. Glenwright Juarg. Finanțe publice: teorie și practică în tranziție economică centrală. București: Editura Arslonga, 2000, 250 p.
10. Hîncu Rodica. Metode și tehnici fiscale. „Editura ASEM”, 2005.

11. Hîncu Vasile. Fundamentele evaluării performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale. Teză de doctor în finanțe. ASEM, Chișinău, 2016, 212 p.
12. Hoanță Nicolae. Economie și finanțe publice. București: Ed. Polirom, 2000.
13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, nr. 573 din 6 august 2013.
14. Legea Republicii Moldova nr. 248 din 03.11.2016 privind modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-18 din 13.01.2017, art. nr. 22 (data intrării în vigoare la 13.04.2017).
15. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.
16. Legea Republicii Moldova nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (republicată). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 397-399 din 31.12.2014, art. nr. 703.
17. Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
18. Legea Republicii Moldova nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014, art. nr. 519.
19. Manole Tatiana. Descentralizarea și autonomia financiară locală – oportunitate pentru unitățile administrative teritoriale ale Republicii Moldova. INCE, 2014.
20. Manole T. Principiile impunerii și problemele presiunii fiscale în Republica Moldova, „Administrarea publică”, Chișinău, 2002, p. 29-40.
21. Manole T., Stratan A. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie. Ed. INCE - Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014, 161 p.
22. Marand A., Frizon R., Renard S., Scarbonchi F. Local Public Finance in Europe.
23. Matei L. Management public, Ed. Economică, București, 2001.
24. Mic dicționar enciclopedic, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978.
25. Moșteanu T., Vuță M., Câmpeanu E., Attila G., Buget și trezorerie publică, Ed. Universitară, București, 2003.
26. Popa C., Bufan R., Fanu Moca A. Dreptul finanțelor publice. Ed. „Alma Mater”, Ed. Mirton, Timișoara, 2000.
27. Santai I. Drept administrativ și știința administrației, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2003.
28. Șaguna D. D. Drept financiar și fiscal, Vol. II, București: Edit. „Oscar Print”, 1997.
29. Stoica E. Descentralizarea financiară a serviciilor publice locale. București: Dareco, 2004.
30. Televca O. Administrarea finanțelor publice locale. Teză de doctor în drept. Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău, 2017, 178 p.
31. Ungureanu M. A. Finanțe publice. Ed. Independența Economică, Universitatea „Constantin Brancoveanu”, 2000.
32. Văcărel Iulian și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a, Editura Didactică și Pedagogică, R. A., București, 2004.

CONCEPTUL POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ - SUPPORT ÎN ASIGURAREA SECURITĂȚII STATULUI

THE CONCEPT OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY - SUPPORT IN THE PROVISION OF STATE SECURITY

Ludmila GUȘTIUC,

*doctorandă, cercetător științific, Centrul Cercetări Strategice al
Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

SUMMARY

Regional development policy is one of the most important and complex. The main objective of the regional development policy is the reduction of existing regional disparities and the prevention of further regional imbalances by transferring resources to problem regions using the financial instruments known as structural funds. Without hesitation, we affirm that the efficient implementation of the regional development policy is a real support in ensuring the state security.

Keywords: regional development policy, European Union legislation, strategy, planning.

Conceptul de „dezvoltare” ar trebui să fie limitat la categoria fenomenelor care au natura transformărilor percepute ca pozitive, care se referă la obiectul cercetării. Acest lucru se referă doar la conținutul conceptului și exclusiv la schimbările pozitive. În ceea ce privește „dezvoltarea regiunii”, aspectul economic parvine în prim-plan, lăsând mult în urmă alte aspecte asociate cu acesta. În context, „dezvoltarea regiunii” este, de obicei, echivalată cu dezvoltarea economică, care descrie un proces pe termen lung referitor la transformările cantitative și calitative.

O politică de dezvoltare regională se referă la o îmbunătățire a regiunii din punct de vedere economic și social, mai exact:

1. Infrastructura de o calitate înaltă.
2. Prestarea serviciilor la un nivel adecvat.
3. Un volum divers și mare al producției.
4. Scăderea șomajului.
5. Creșterea numărului de locuri de muncă.
6. Creșterea bunăstării populației și creșterea treptată a consumului.
7. Investiții noi.

În prezent însă dezvoltarea regională nu este uniformă. Cauzele și caracteristicile inegalităților regionale și ale subdezvoltării sunt numeroase, ceea ce face necesar ca politicile regionale să fie multidimensionale. Printre numeroasele cauze care pot duce la stagnarea unor regiuni J. Van I Duijn menționează: greșelile de politică regională și perturbările exogene; investițiile în exces, creșterea costului forței de muncă, declinul calitativ al structurii economice, socializarea cererii, saturarea cererii, lipsa inovațiilor tehnologice, nesiguranța investițiilor din cauza cerințelor impuse de protecția ecologică, epuizarea materiilor prime și a resurselor energetice, competiția orientului îndepărtat.

Concepte, cum sunt „subdezvoltarea” sau „inegalitatea”, nu sunt lipsite de ambiguități, deoarece ele se caracterizează prin numeroase atribute. În acest sens, este mai adecvat să descrii modelul de dezvoltare al unei regiuni, cu ajutorul unui așa-numit profil multidimensional, incluzând printre alți indicatori: veniturile, ocuparea forței de muncă, utilitățile, densitatea populației, calitatea mediului și resursele energetice [10, p. 76].

Operaționalizarea conceptului de dezvoltare regională, realizată destul de frecvent prin indicatori de venituri și de ocupare a forței de muncă, reprezintă abordare limitată a dezvoltării; cu toate acestea, cele două categorii de indicatori sunt adesea utilizate în planificarea regională.

Planificarea regională, ca instrument principal de realizare a politicii regionale, are ca scop realizarea directă sau indirectă a unor schimbări în structura spațială și economică, astfel încât să poată asigura adaptarea, ajustarea armonioasă a acesteia la nevoile sociale, economice și culturale ale societății.

Fricțiunile în planificarea regională apar, printre altele, din:

- discrepante ideologice între planificatorii economici;
- concepții politice diferite privind măsurile politice publice necesare a fi luate;
- lipsa unei înțelegeri aprofundate a structurilor economice și a proceselor de creștere;
- rigiditatea instrumentelor politicii economice [3, p. 25].

Planificarea teritorială/regională, ca modalitate principală de structurare strategică a politicii regionale, are menirea să realizeze integrarea disciplinară, coordonarea și cooperarea între autoritățile (agenți/actori publici și privați) implicați în dezvoltarea teritoriului, inclusiv în schimbarea organizării spațiului. Concept abandonat de cercetători români după 1989, din cauza încărcăturii lui politice, planificarea este necesară și utilă în politicile economice teritoriale, ajustată însă la cerințele economiei de piață, pentru a stimula și a încuraja flexibilizarea și adaptarea teritoriilor la primirea de noi activități impuse de restructurarea economică.

Experiența altor țări europene dezvoltate și preocupările existente la nivelul Uniunii Europene, legate de planificarea regională ne-au determinat să reconsiderăm importanța conceptului și a ansamblului activităților pe care le înglobează planificarea teritorială.

Este necesar ca planificarea regională să se ocupe de:

- coordonarea diferitelor sectoare - acest efort de coordonare se referă, în principal, la distribuirea populației, la activități economice, habitat, facilități publice, resurse energetice, transport, rezerve de apă, prevenirea poluării, depozitarea deșeurilor, protejarea mediului, a resurselor și a bunurilor naturale, istorice și culturale;

- coordonarea și cooperarea între diferite niveluri de luare a deciziilor și echilibrarea resurselor financiare. Diferitele autorități implicate în politica planificării regionale trebuie investite cu capacitatea de a lua decizii și de a rezolva problemele respective, motiv pentru care trebuie să li se asigure și mijloacele financiare necesare. Pentru coordonarea optimă a nivelurilor local, regional, național și european, precum și pentru coordonarea cooperării transfrontaliere, trebuie luată în considerare acțiunea autorităților care reprezintă aceste niveluri, iar măsurile care se iau sau se intenționează a fi luate, dar se adresează în mod special unui anumit nivel, trebuie să fie cunoscute la toate nivelurile planificării teritoriale.

La nivel local - coordonarea planurilor de dezvoltare de către autoritățile locale înseamnă luarea în considerare a principalelor interese și scopuri ale planificării naționale și regionale.

La nivel regional - cel mai adecvat nivel la care se realizează politica și planificarea regională, trebuie să aibă loc coordonarea între autoritățile regionale și autoritățile locale și naționale, și unele regiuni ale țărilor învecinate, aflate la graniță.

La nivel național - are loc coordonarea diferitelor politici de planificare regională cu măsurile de sprijinire a dezvoltării regionale și armonizarea obiectivelor naționale cu cele regionale.

La nivel european - coordonarea politicii regionale are ca scop realizarea obiectivelor de importanță europeană și, în general, dezvoltarea spațială europeană echilibrată.

Orice politică și planificare regională, la orice nivel, trebuie să se bazeze pe participarea activă a cetățenilor. Este important ca cetățenii să fie informați cu claritate și exhaustiv despre toate nivelurile de planificare din cadrul structurilor instituționale.

Problema regionalizării teritoriilor constituie, de asemenea, o problemă foarte importantă a politicii și a planificării regionale. Uneori regiunile periferice evidențiază rate de șomaj mai

ridicate decât regiunile centrale, astfel politica regională este adesea orientată spre periferie. Pe de altă parte, ratele de șomaj ale orașelor mari, din regiunile centrale, pot fi chiar mai mari decât cele din orașele periferice. Prin urmare, problema echității este determinată de scala spațială de analiză, care este foarte importantă [15, p. 34].

Trebuie să se aibă în vedere că problema echității este determinată de definirea indicatorilor specifici de bunăstare. Cifrele absolute ale șomajului, de exemplu, conduc la concluzii diferite despre inegalitatea spațială, în comparație cu cifrele relative.

Politica de dezvoltare regională a suportat, în cele mai multe țări dezvoltate, modificări substanțiale atât în ceea ce privește obiectivele stabilite, cât și în ceea ce privește instrumentele de realizare. Obiectivul primar tradițional al politicii regionale, și anume reducerea disparităților regionale, a trecut pe plan secundar, în urma altui obiectiv global - mobilizarea pentru restructurare. Cauzele sunt multiple și vom încerca să descifrăm câteva dintre ele, pentru a putea apoi analiza în ce măsură se impune și în țara noastră regândirea priorităților în ceea ce privește construirea politicii de dezvoltare regională și teritorială.

Forma politicii de dezvoltare regională a reluat în mod intrinsec o serie de experiențe și realizări anterioare ale autorităților relevante. Se presupune că, în toate cazurile, ar trebui să ofere o dezvoltare armonioasă și dinamică a zonelor vizate. Cu toate acestea, pentru a atinge aceste obiective, politica de dezvoltare regională trebuie să încerce să utilizeze eficient nu numai resursele naturale, valorile de mediu, ci și factorul uman. În acțiunile lor, cetățenii și instituțiile responsabile de politica de dezvoltare sunt obligate să implementeze eficient planul de acțiuni adecvat regiunii.

Participarea directă a cetățenilor la guvernarea țării sau la nivel local este binevenită. Participarea directă a cetățenilor la conducerea regiunii are, ca rezultat, un impact mult mai mare al comunității asupra deciziilor administrative din regiunea în care locuiesc. În conceptul prezentat, care aparține noilor tendințe în politica de dezvoltare regională, autorul se concentrează pe soluții-sfera instrumentelor politice. Utilizarea lor s-ar interpreta într-o dezvoltare socială și economică mai dinamică a unei anumite regiuni, iar acest lucru presupune și un adevărat suport în asigurarea securității statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Bakk M., Benedek J. Politicile regionale în România, Editura Polirom, Iași, 2011, 176 p.
2. Cipleu L. F. Politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene, Editura „Economică”, București, 2016, 254 p.
3. Cumberland J.H. Regional Development, Mouton, Haga, 1971.
4. Ghica L.-A. Enciclopedia Uniunii Europene, Editura „Meronia”, București, 2007, 381 p.
5. Gal E. Ordinea publică în Uniunea Europeană, Editura Universul Juridic, București, 2012, 510 p.
6. Hurjui M. C. Politica regională în cadrul Uniunii Europene, Editura „Pro Universitaria”, București, 2015, 418 p.
7. Bakk M., Benedek J. Politicile regionale în România, Editura „Polirom”, Iași, 2011, 176 p.
8. Kaunert C. The area of freedom, security and justice in the Lisbon Treaty: commission policy entrepreneurship?, European Security, vol. 19, nr. 2, June 2010, pp. 169-189.
9. Kaunert C., Zwolski K. The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA. London: Palgrave Macmillan, 2013, 256 p.
10. Nijkamp P. Multidimensional Spatial Data and Decision Analysis. Wiley, London, 1979.
11. Pascal I., Vlad M., Deaconu Ș., Vrabie C. Politica regională și coordonarea elementelor structurale, Centrul de Resurse Juridice, Editura „Dacris”, București, 2004, 243 p.

12. Politica de dezvoltare regională, Institutul European din România, București, 2003, 54 p.
13. Rusu I., Gornig G. Dreptul Uniunii Europene, Editura a 3-a, C.H. Beck, București, 2010, 432 p.
14. Sidjanski D. Viitorul federalist al Europei, Editura „Polirom”, Iași, 2010, 396 p.
15. Wallace H., Wallace W., Pollack M. A. Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană din România, București, 2005, 526 p.
16. W. Molle, Regional disparity and Economic Development in the European Community, Saxon House, Franborough, 1980.
17. În: <http://europa.eu.int/comm/dgs/regionalpolicy/indexen.htm>
18. În: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/>
19. În: www.euractiv.com
20. În: www.lex.justice.md
21. În: www.gov.md

CONSTITUIREA CADRULUI LEGISLATIV ȘI INSTITUȚIONAL NECESAR COMBATERII ȘI PREVENIRII CORUPȚIEI ȘI PROTECȚIONISMULUI ÎN ROMÂNIA

ESTABLISHING THE LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK NECESSARY FOR COMBATING AND PREVENTING CORRUPTION AND PROTECTION IN ROMANIA

Sulaiman MAHMOUD,

doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

One of the priority areas that require a coherent development and a most efficient solution, including the commitments assumed by the ratification of various international documents, is combating and preventing corruption and protectionism. For this reason, we aimed to carry out a research on the process of establishing the necessary legislative and institutional framework in preventing and combating corruption and protectionism in Romania.

Keywords: *corruption, protectionism, integrity, combating competences, prevention mechanisms.*

Parlamentul, exercitând suveranitatea națională, sau conform expresiei prof. Ioan Muraru, împuternicirile de conducere statală [16, p. 362], poate decide în orice problemă - politică, juridică, economică, socială ce ține de realizarea intereselor generale ale poporului. Este cunoscut faptul că prin funcțiile statului se înțeleg direcțiile fundamentale de activitate a statului, în care se manifestă esența sa [4, p. 42], activitate care se realizează prin mai multe funcții sau direcții de activitate, cum ar fi cea legislativă, executivă și judecătorească. Funcția legislativă pe care o îndeplinește Parlamentul este activitatea de bază, activitatea fundamentală pe care o desfășoară organul legiuitor al țării. Statul, odată organizat, are nevoie de o ordine juridică interioară care este stabilită prin edictarea regulilor de conduită a membrilor comunității, consideră prof. Victor Popa [21, p. 92]. Constituția României, art. 61 și cea a Republicii Moldova art. 60 atribuie funcția legislativă numai Parlamentului specificând că acesta este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legiuitoare a țării. Ambele constituții stabilesc un set de competențe prin intermediul cărora Parlamentul își realizează funcțiile sale.

Constituția României nu are o reglementare specială privind competențele Parlamentului după exemplul Republicii Moldova care în art. 66 stabilește împuternicirile Parlamentului, inclusiv competențe prin care: 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. Din aceste competențe nominalizate se văd mai clar posibilitățile Parlamentului. Înainte de a adopta cadrul legislativ, Parlamentul adoptă diferite strategii, programe de politici publice în diferite domenii ce urmează apoi a fi dezvoltate printr-un cadru legislativ adecvat.

În afară de competențe expres prevăzute în legea fundamentală, mai există și angajamente pe plan internațional. Astfel, conform prevederilor art. 11 din Constituția României, statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte, iar tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern [17, p. 91].

Unul din domeniile prioritare care necesită o dezvoltare coerentă și o rezolvare cât mai eficientă, inclusiv cu respectarea angajamentelor asumate prin ratificarea diferitor documente internaționale este combaterea și prevenirea corupției și protecționismului [17, p. 92].

După cum am menționat anterior, și România și Republica Moldova sunt grav afectate de acest fenomen infracțional, care, conform aprecierilor prof. Mihai Gheorghită, a cuprins majoritatea sferelor vieții politice, social-economice și administrative de stat [5, p. 168].

Numeroase studii din România, dedicate situației privind corupția, protecționismul, conflictul de interes, au demonstrat că la nivelul percepției publice bunăstarea cu mult peste medie a multor oficiali este pusă în legătură directă cu pozițiile lor publice. Au fost cazuri în care organizațiile neguvernamentale și presa au relatat despre decizii pe care oficialii le-au luat în beneficiul afacerilor lor, ale familiei sau rudelor lor, aflându-se deci în conflicte de interese.

Într-un *Ghid anticorupție* Valerian Stan și Radu Nicolae atrag atenția la numeroase cazuri în care presa sau organizațiile neguvernamentale au semnalat că miniștri, parlamentari, primari sau președinți de consilii județene s-au aflat în situații flagrante de incompatibilitate, deținând și alte poziții sau desfășurând și alte activități decât cele oficiale, interzise în mod imperativ prin lege [24, p. 7-10].

Conform Barometrului opiniei publice realizat în România în 2004 [2], cetățenii au apreciat că fenomenul corupției a evoluat diferențiat în următoarele intervale de timp :

- 1990-1992, primii 2 ani ai tranziției, în care nivelul corupției percepute aproape s-a dublat;
- 1992-1996 , corupția percepută crește, dar se păstrează relativ constantă ponderea celor care o apreciază drept « foarte mare »;
- 1996-1999, atributul « foarte mare » devine dominant, probabil și în relație cu compania anticorupție puternic mediatizată, cele câteva cazuri de corupție tip Țigareta II care implică persoane din primul eșalon al puterii;
- 1996-2000 începe să fie abordată temeinic de către guvernanți problema corupției.

Legislația anticorupție adoptată de statul român până la finele anului 2011 cuprinde peste 60 de acte normative primare (legi, ordonanțe și hotărâri), care au suferit în medie câte 2-3 modificări de la adoptare până în prezent [25].

Problema actelor de corupție în România a fost dezbătută în cadrul Comisiei parlamentare de anchetă, iar în rezultatul Raportului Comisiei au apărut hotărârile Parlamentului României din 14 octombrie 1993 și 5 octombrie 1994, care afirmau necesitatea adoptării de acte normative referitoare la prevenirea și combaterea corupției și a fenomenului infracțional.

În anul 1994, Parlamentul își afirmă hotărârea de a adopta și alte proiecte de legi necesare în vederea completării cadrului legislativ de combatere a actelor de corupție, cerând Guvernului să elaboreze și să înainteze, iar comisiilor parlamentare să analizeze și elaboreze rapoartele în vederea dezbaterii următoarelor proiecte de legi :

- proiectul de lege privind statutul deputatului și al senatorului;
- proiectul de lege privind răspunderea ministerială;
- proiectul de lege privind statutul funcționarului public;
- proiectul de lege privind declararea averilor și veniturilor realizate din activitatea economică de către demnitari și funcționari publici;
- proiectul de lege privind prevenirea și combaterea actelor de corupție;
- proiectul de lege privind statutul polițistului [6].

Cronologic, am putea evidenția următoarele acțiuni întreprinse de România privind combaterea și prevenirea corupției și protecționismului.

La 7.01.1997 a fost înființat Consiliul Național de Acțiune Împotriva Corupției și Crimei Organizate (CNAICCO), activitatea comisiei rezumându-se la primirea și înregistrarea de plângeri de la cetățeni. Comisia s-a desființat după 6 luni;

În 1998 a fost creat Departamentul de Control al Guvernului, care avea ca atribuții con-

statarea oricărei încălcări a dispozițiilor legale în cadrul Guvernului, ministerelor și instituțiilor subordonate Guvernului (Hotărârea Guvernului nr. 672/1998 publicată în Monitorul Oficial nr. 379 din 5.10. 1998).

În noiembrie 2001- Guvernul Adrian Năstase lansează Programul Național de Prevenire a Corupției și Planul Național de Acțiune împotriva corupției;

Departamentul de Control al Guvernului se reorganizează în Departamentul de Control și Anticorupție, aceasta schimbare fiind unul din punctele care trebuia îndeplinit de Romania în vederea integrării în structurile europene.

Direcția Națională Anticorupție (DNA) este un parchet specializat în combaterea corupției, la nivel înalt și mediu, o organizație juridică în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Instituția se ocupă cu combaterea și prevenirea infracțiunilor de corupție care au cauzat daune mai mari de 200.000 de euro sau dacă obiectul infracțiunii îl reprezintă bunuri sau sume de bani în valoare de peste 10.000 euro.

DNA a fost înființată în anul 2002 prin Ordonanța de Urgență nr. 43/2002 a Guvernului României [20] La înființare parchetul a fost numit Parchetul Național Anticorupție, iar între octombrie 2005 - martie 2006 a fost denumit Departamentul Național Anticorupție, ambele organizații funcționând ca o organizație autonomă pe lângă Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Începând cu anul 2013, DNA a investigat multiple cazuri în sfera politică. Potrivit unui raport al Uniunii Europene, Departamentul Național Anticorupție românesc este în primele cinci instituții anticorupție din UE, ce „a obținut rezultate impresionante în soluționarea cazurilor de corupție la nivel înalt și mediu” [23].

Conform unui sondaj INSCOP, încrederea românilor în DNA este foarte ridicată (59.8%), în comparație cu alte instituții precum Parlamentul (12.6%) sau Guvernul (22.6%) [3].

În februarie 2000, România a luat parte la Inițiativa de Combatere a Corupției din Sud-Estul Europei, din cadrul Pactului de Stabilitate.

În octombrie 2001 a fost votată de către Parlament Legea accesului la informațiile de interes public, rolul ei fiind reformarea administrației publice și reducerea corupției din acest sector.

Pe planul participării internaționale, prin Ordonanța de Guvern 46/1999 s-a aprobat participarea României la Grupul de State împotriva corupției (GRECO) [19].

În ianuarie 2002, a fost ratificată Convenția penală privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999 [7].

La 16 octombrie 1996 Parlamentul României adoptă *Legea nr. 115/1996 privind declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere* [8]. Prin prezenta Lege a fost instituită obligația declarării averii pentru demnitari, magistrați, funcționari publici și unele persoane cu funcții de conducere din regiile autonome, Fondul Proprietății de Stat, Banca Națională a României și băncile cu capital de stat, total sau majoritar, precum și procedura controlului averilor acestora în cazul în care există dovezi certe că unele bunuri ori valori nu au fost dobândite în mod licit. În cazul în care între averea declarată la data investirii sau numirii în funcție a persoanelor prevăzute la art. 2 și cea dobândită pe parcursul exercitării funcției se constată diferențe vădite și există dovezi certe că unele bunuri ori valori nu puteau fi dobândite din veniturile legale realizate de persoana în cauză sau pe alte căi licite, averea este supusă controlului, în condițiile legii.

La 18 ianuarie 1999, Parlamentul României adoptă *Legea nr. 21/1999 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor* [9], care poate fi interpretată drept actul normativ care a deschis calea pentru conturarea unei politici publice anticorupție a statului român [1]. În conformitate cu prevederile legii, a fost înființat Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, organ de specialitate cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, cu sediul în municipiul București. Oficiului i s-a stabilit ca obiect de activitate prevenirea și combaterea spălării ba-

nilor, scop în care avea competența de a primi, analiza, prelucra informații și sesiza autoritățile abilitate prin lege. În vederea exercitării atribuțiilor sale, oficiul avea aparatul propriu, la nivel central și teritorial.

Legea României nr. 78 din 8 mai 2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție [10]. Prin această lege sau instituit măsuri de prevenire, descoperire și sancționare a faptelor de corupție și se aplica următoarelor persoane:

a) care exercită o funcție publică, indiferent de modul în care au fost investite, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice;

b) care îndeplinesc, permanent sau temporar, potrivit legii, o funcție sau o însărcinare, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, în cadrul serviciilor publice, regiilor autonome, societăților comerciale, companiilor naționale, societăților naționale, unităților cooperatiste sau al altor agenți economici;

c) care exercită atribuții de control, potrivit legii;

d) care acordă asistență specializată unităților prevăzute la lit. a) și b), în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența;

e) care, indiferent de calitatea lor, realizează, controlează sau acordă asistență specializată, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, cu privire la: operațiuni care antrenează circulația de capital, operațiuni de bancă, de schimb valutar sau de credit, operațiuni de plasament, în burse, în asigurări, în plasament mutual ori privitor la conturile bancare și cele asimilate acestora, tranzacții comerciale interne și internaționale;

f) care dețin o funcție de conducere într-un partid sau într-o formațiune politică, într-un sindicat, într-o organizație patronală ori într-o asociație fără scop lucrativ sau fundație.

Persoanele nominalizate de această lege au fost obligate să îndeplinească îndatoririle ce le revin din exercitarea funcțiilor, atribuțiilor sau însărcinărilor încredințate, cu respectarea strictă a legilor și a normelor de conduită profesională, și să asigure ocrotirea și realizarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, fără să se folosească de funcțiile, atribuțiile ori însărcinările primite, pentru dobândirea pentru ele sau pentru alte persoane de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite.

Art. 6¹ din lege prevede că promisiunea, oferirea sau darea de bani, de daruri ori alte foloase, direct sau indirect, unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar, pentru a-l determina să facă ori să nu facă un act ce intră în atribuțiile sale de serviciu, se consideră infracțiune și se pedepsește cu închisoare.

Prevederile din Codul penal și din prezenta lege privind actele de corupție se aplică în mod corespunzător și următoarelor persoane:

a) funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare, în cadrul unei organizații publice internaționale la care România este parte;

b) membrilor adunărilor parlamentare ale organizațiilor internaționale la care România este parte;

c) funcționarilor sau persoanelor care își desfășoară activitatea pe baza unui contract de muncă ori altor persoane care exercită atribuții similare, în cadrul Comunităților Europene;

d) persoanelor care exercită funcții judiciare în cadrul instanțelor internaționale a căror competență este acceptată de România, precum și funcționarilor de la grefele acestor instanțe;

e) funcționarilor unui stat străin;

f) membrilor adunărilor parlamentare sau administrative ale unui stat străin.

Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției [11] stabilește obiectivele, principiile, termenii și condițiile de utilizare a procedurii electronice de acces la informațiile și serviciile publice și furnizarea acestora, precum

și regulile generale de asigurare, prin mijloace electronice, a transparenței informațiilor și serviciilor publice ca parte integrantă a reformei administrației publice.

S-a stabilit că autoritățile administrației publice vor furniza informațiile și serviciile publice prin mijloace electronice concomitent cu procedurile tradiționale. Obiectivele legii sunt următoarele:

- a) reducerea cheltuielilor publice, combaterea birocrăției și a corupției la nivelul instituțiilor publice;
- b) creșterea gradului de transparență a modului de utilizare și administrare a fondurilor publice;
- c) îmbunătățirea accesului la informații și servicii publice în conformitate cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal și liberul acces la informațiile de interes public;
- d) eliminarea contactului direct între funcționarul de la ghișeu și cetățean sau agentul economic;
- e) furnizarea de informații și servicii publice de calitate prin intermediul mijloacelor electronice;
- f) întărirea capacității administrative a instituțiilor publice de a-și îndeplini rolul și obiectivele și de a asigura furnizarea, într-o manieră transparentă, de informații și servicii publice;
- g) promovarea colaborării dintre instituțiile publice pentru furnizarea de servicii publice prin mijloace electronice;
- h) redefinirea relației între cetățean și administrația publică, respectiv între mediul de afaceri și administrația publică, în sensul facilitării accesului acestora la serviciile și informațiile publice, prin intermediul tehnologiei informației;
- i) promovarea utilizării internetului și a tehnologiilor de vârf în cadrul instituțiilor publice.

Principiile care stau la baza furnizării de informații și servicii publice prin mijloace electronice sunt:

- a) transparența în furnizarea de informații și servicii publice;
- b) accesul egal, nediscriminatoriu, la informații și servicii publice, inclusiv pentru persoanele cu handicap;
- c) eficiența utilizării fondurilor publice;
- d) confidențialitatea, respectiv garantarea protejării secretului datelor cu caracter personal;
- e) garantarea disponibilității informațiilor și a serviciilor publice.

Autorităților administrației publice li s-a stabilit obligația să asigure respectarea principiilor stabilite în relația cu persoanele fizice sau juridice interesate să utilizeze procedura electronică pentru accesul la informații și servicii publice, precum și pentru schimbul de informații. În afară de aceasta, legea definește conflictul de interese drept acea „situație în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative. În cadrul a trei secțiuni distincte, Legea nr. 161 prescrie, în materia conflictelor de interese, comportamentul a trei categorii de „oficiali”, cum ar fi: a) membri ai Guvernului și persoane deținând alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală; b) aleșii locali; c) funcționarii publici.

Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate [12] este destinată asigurării exercitării funcțiilor și demnităților publice în condiții de imparțialitate, integritate, transparență, prin organizarea în mod unitar și instituționalizat a activității de control al averii dobândite în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor respective și a verificării conflictelor de interese, precum și de sesizare a incompatibilităților.

Conform legii, activitatea de verificare privind averea dobândită în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor ori demnităților publice, după caz, a conflictelor de interese și a incompatibilităților se efectuează de către Agenția Națională de Integritate. Prin

avere dobândită, supusă verificării în sensul legii, se înțelege totalitatea bunurilor, precum și a drepturilor și obligațiilor cu valoare economică ce aparțin unei persoane, care trebuie cuprinse în declarația de avere, potrivit legii. Activitatea de verificare a averii dobândite în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor ori demnităților publice, după caz, a conflictelor de interese și a incompatibilităților se face de către inspectorii de integritate din cadrul Agenției, potrivit prevederilor legii, care se completează cu dispozițiile actelor normative în vigoare.

Conform prevederilor Legii nr. 144/2007 este creat Consiliul Național de Integritate care reprezintă un organism reprezentativ, aflat sub control parlamentar exercitat de Senatul României, cu activitate nepermanentă. Consiliul Național de Integritate este format pe principiul reprezentării egale a tuturor categoriilor de persoane supuse verificărilor, membrii acestuia având obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor politice privind activitatea Consiliului sau a Agenției. Tot astfel, membrii Consiliului nu vor favoriza vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice.

Legea României nr. 184/2016 din 17 octombrie 2016 privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică [13], prin art. 2 constituie, în cadrul Agenției Naționale de Integritate, Sistemul informatic integrat pentru prevenirea și identificarea potențialelor conflicte de interese, denumit în continuare Sistemul prevenție. Analiza informațiilor cuprinse în Sistemul prevenție și transmiterea avertismentelor de integritate se realizează de către inspectorii de integritate constituiți într-o structură distinctă în cadrul A.N.I., organizată potrivit Regulamentului de organizare și funcționare al A.N.I., atribuțiile, sarcinile și răspunderile inspectorilor de integritate fiind cele cuprinse în Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate.

Organele judiciare, persoanele cu atribuții de control, respectiv persoanele cu atribuții de verificare a conformității, potrivit procedurilor specifice aplicabile în cazul fiecărui fond european, organele cu atribuții de supraveghere, prevenire și control al neregulilor sau fraudelor la fondurile comunitare, precum și persoanele cu atribuții de control în materia legalității derulării procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii au acces la datele și informațiile necesare, potrivit competențelor lor legale, date care sunt cuprinse în Sistemul prevenție, pe baza protocoalelor de colaborare încheiate între A.N.I. și entitățile implicate.

Legea României nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici [14] prin care se reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală și locală. Scopul legii îl constituie asigurarea, în conformitate cu dispozițiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală. Conform prevederilor legale, funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală și locală.

Legea României nr. 7 din 18 februarie 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici [15] stabilește că normele de conduită profesională prevăzute de prezentul cod de conduită sunt obligatorii pentru persoanele care ocupă o funcție publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale și locale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome, denumite în continuare autorități și instituții publice.

În art. 2 din Codul menționat sunt fixate obiectivele care urmăresc să asigure creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public, precum și să contribuie la eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, prin:

a) reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi so-

ciale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și al funcționarilor publici;

b) informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptătit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice;

c) crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte.

Conform aprecierilor distinsului prof. Paul Negulescu, scopul adoptării unor norme de conduită este tocmai acela de a se asigura buna funcționare a autorității sau instituției publice, creșterea calității serviciului public, o bună administrare a interesului public, eliminarea birocratică și a corupției din administrația publică [18, p. 578]. Obiectivele Codul de conduită a funcționarilor publici urmăresc să asigure creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public, precum și să contribuie la eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, prin:

a) reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și al funcționarilor publici;

b) informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptătit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice;

c) crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de alta parte.

Vom menționa faptul că Codul de conduită reglementează doar conduita profesională, nu și cea etică, deoarece, susține cu bună dreptate prof. Victor Popa, în cazul în care codul de conduită va conține și norme etice, atunci acest act va obține calitatea unui cod deontologic, iar aplicarea sancțiunilor disciplinare pentru încălcarea normelor etice ar da naștere unui șir de probleme [22, p. 30-31].

BIBLIOGRAFIE

1. Analiza cadrului legislativ cu privire la prevenirea și combaterea corupției în România. Raport. În: <http://www.portalbn.ro/en/cj/Lists/Stiri/Attachments/187138/ANALIZA%20CADRULUI%20LEGISLATIV.pdf>

2. Barometrul de opinie publica, Fundația pentru o societate deschisă, București, noiembrie 2004. În: <http://www.mmt.ro/Cercetari/bop%202004.pdf>

3. Barometrul INSOP - Adevărul despre România. Martie 2016. În: <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-.pdf>.

4. Ceterchi Ioan, Luburici Momcilo. Teoria generală a statului și dreptului. Vol. II, București, 1983.

5. Gheorghită Mihai, Corupția - o formă a criminalității organizate. În Protecția juridică a proprietății, libertății și siguranței persoanei în dreptul național și internațional, Chișinău, 2010.

6. Giurgiu Anca Daniela, Adrian Baboi-Stroe, Simona Luca. Corupția în administrația publica locala. Cadrul legal existent. Masuri întreprinse pentru combaterea corupției. Observații și recomandări. În: www.fdsc.ro/documente/26.pdf

7. Legea nr. 27 din 16 ianuarie 2002 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 65 din 30 ianuarie 2002.

8. Legea României nr. 115/1996 privind declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 263 din 28 octombrie 1996.

9. Legea României nr. 21 din 18.01.1999 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor. Publicată în Monitorul Oficial nr. 18 din 21 ianuarie 1999.

10. Legea României nr. 78 din 8 mai 2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 219 din 18 mai 2000.

11. Legea României nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 279 din 21 aprilie 2003.

12. Legea României nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate. Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 359 din 25/05/2007.

13. Legea României nr. 184/2016 din 17 octombrie 2016 privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică. Publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 831 din 20 octombrie 2016.

14. Legea României nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 600 din 8 decembrie 1999.

15. Legea României nr. 7 din 18 februarie 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 157 din 23 februarie 2004.

16. Muraru Ioan, Drept constituțional și instituții politice, Ed. ACTAMI, București, 1997.

17. Mahmoud Sulaiman, Comunicare, „Rolul autorităților publice în combaterea și prevenirea corupției și protecționismului”. Conferința internațională științifico-practică: „Jurisprudența - componentă fundamentală a proceselor integraționale și a comportamentului legal contemporan”, Chișinău, 3-4 noiembrie 2017, p. 91.

18. Negulescu Paul, Tratat de drept administrativ, București, 1934. p. 578.

19. Ordonanță nr. 46 din 19 august 1999 pentru aprobarea participării României la Grupul de state împotriva corupției (GRECO), instituit prin Rezoluția Consiliului Europei nr. (99)5 din 1 mai 1999. Monitorul Oficial al României nr. 401/24 august 1999.

20. Ordonanța de Urgență nr. 43/2002 a Guvernului României privind Parchetul național anticorupție. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35165>

21. Popa Victor, Drept public, Chișinău, 1998.

22. Popa Victor, Serviciul public în Republica Moldova, în Ghidul funcționarului public, Ed. Tehnologii Intellectuale, Chișinău, 2007, p. 30-31.

23. Report from the commission to the european parliament and the council On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism. În: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-44_en_1.pdf

24. Stan Valerian, Radu Nicolae, Ghid anticorupție. Monitorizarea conflictelor de interese și a incompatibilităților, București, 2005.

25. În: <http://www.portalbn.ro/en/cj/Lists/Stiri/Attachments/187138/ANALIZA%20CADRULUI%20LEGISLATIV.pdf>

SUPRAVEGHEREA BANCARĂ DIN UNIUNEA EUROPEANĂ: ELEMENTE CONSTITUTIVE ȘI SOLUȚII PENTRU REFORMA BANCARĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

BANKING SUPERVISION IN THE EUROPEAN UNION: CONSTITUENTS AND SOLUTIONS FOR REFORM BANK OF MOLDOVA

Andrian MIGALCO,

*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

The title of the article is: „The constitutive elements of the banking supervision configuration of the European Union: solutions for banking reform from the Republic of Moldova”.

We are conducting a research into the problem of the European Central Bank (ECB) in the light of its functions with a special attention paid to the task of supervising the banks of the European Union.

As it is known, the ECB is the central bank for the euro and administers the monetary policy of the Eurozone. It is one of the world's most important central banks and is one of the seven institutions of the European Union listed in the Treaty of European Union. The capital stock of the bank is owned by the central banks of all 28 EU member states.

Keywords: *European Union, the European Central Bank, European banking supervision, EU central banks, EU member states.*

Din start vom menționa că în vârful piramidei de supraveghere bancară din cadrul Uniunii Europene se află Banca Centrală Europeană. Prin urmare, studiul nostru va fi îndreptat spre examinarea minuțioasă a atribuțiilor BCE, accentul fiind pus în mod special pe supravegherea bancară.

Din punctul de vedere al evoluției istorico-organizatorice, Banca Centrală Europeană a fost înființată la 1 iunie 1998, având sediul la Frankfurt pe Main, Germania. Conform tratatelor, între responsabilitățile principale ale BCE se numără și aplicarea politicii monetare în zona euro. Regulamentul privind MUS conferă BCE anumite funcții de supraveghere a instituțiilor de credit în cadrul mecanismului unic de supraveghere (MUS), în special din noiembrie 2014. Principiul organizațional de bază al BCE constă în separarea la nivel funcțional a funcției monetare și a celei de supraveghere în cadrul BCE. Aneume funcția de supraveghere în cadrul BCE ne interesează în mod special.

Sub aspect organizațional, BCE constituie împreună cu băncile centrale naționale ale tuturor statelor-membre Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC). BCE împreună (numai) cu băncile centrale naționale ale statelor-membre ale căror monedă este euro constituie Eurosistemul [art. 282, alin. (1) din TFUE]. În cazul statelor-membre care nu au adoptat încă moneda euro (derogare sau opțiune de neparticipare „opt-out”), anumite dispoziții din tratat referitoare la SEBC nu se aplică, astfel încât trimiterile generale din tratat referitoare la SEBC se referă, de fapt, în principal la Eurosistem.

Să subliniem că BCE dispune de un grad sporit de independență în materia supravegherii. Astfel, independența BCE este consacrată la articolul 130 din TFUE: „În exercitarea competențelor și în îndeplinirea misiunilor și îndatoririlor care le-au fost conferite prin tratate și prin Statutul

SEBC și al BCE, Banca Centrală Europeană, băncile centrale naționale sau membrii organelor lor de decizie nu pot solicita și nici accepta instrucțiuni din partea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, a guvernelor statelor membre sau a oricărui alt organism.”

Din punct de vedere managerial, organele de decizie ale BCE sunt Consiliul guvernatorilor, Comitetul executiv și Consiliul general.

Consiliul guvernatorilor. Consiliul guvernatorilor BCE este constituit din membrii Comitetului executiv al BCE și din guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor-membre a căror monedă este euro [articolul 283, alineatul (1) din TFUE și articolul 10.1 din Statutul BCE].

Comitetul executiv. Comitetul executiv este constituit din președinte, vicepreședinte și alți patru membri. Aceștia sunt numiți de către Consiliul European prin majoritate calificată pe baza unei recomandări din partea Consiliului, după consultarea Parlamentului European și a Consiliului guvernatorilor. Alegerea se face dintre persoane a căror autoritate și experiență profesională în domeniul monetar sau bancar sunt recunoscute. Mandatul acestora este de opt ani și nu poate fi reînnoit [art. 11.1 și 11.2 din Statutul BCE].

Consiliul general. Consiliul general este cel de-al treilea organ de decizie al BCE (articolul 14 din TFUE; articolul 44 din Statutul BCE), dar numai atât timp cât unele state-membre ale UE fac obiectul unei derogări, adică nu au adoptat încă moneda euro. Acesta este format din președintele și vicepreședintele BCE, precum și din guvernatorii băncilor centrale naționale ale tuturor statelor-membre ale UE; alți membri ai Comitetului executiv pot participa (dar fără drept de vot) la reuniunile Consiliului general (articolul 44.2 din Statutul BCE). Consiliul general constituie o legătură între statele-membre ale UE din Eurosistem și cele din afara acestuia.

Cu referire la atribuțiile Băncii Centrale Europene în materia supravegherii, vom evidenția faptul că BCE și autoritățile naționale competente ale statelor-membre din zona euro constituie Mecanismul unic de supraveghere (MUS). Autoritățile competente ale statelor-membre din afara zonei euro pot coopera îndeaproape cu BCE și lua parte la MUS.

Pe de altă parte, trebuie să ținem cont de faptul că din noiembrie 2014, BCE este răspunzătoare de supravegherea tuturor instituțiilor de credit (direct pentru băncile cele mai mari și indirect pentru alte instituții de credit) din statele-membre care iau parte la MUS și va coopera îndeaproape în ceea ce privește îndeplinirea acestei funcții cu celelalte entități din Sistemul european al supraveghetorilor financiari (SESF). Atribuțiile includ, între altele, autorizarea și retragerea autorizațiilor instituțiilor de credit; asigurarea conformității cu cerințele prudențiale; desfășurarea proceselor de supraveghere; participarea la supravegherea suplimentară a unui conglomerat financiar etc. De asemenea, aceasta trebuie să contracareze riscurile sistemice și macro-prudențiale.

Totodată, pentru a-și putea îndeplini rolul în materie de supraveghere, BCE are competențe de investigare (solicitări de informații, investigații generale, inspecții la fața locului) și prerogative specifice de supraveghere (de exemplu, autorizarea instituțiilor de credit). BCE are, de asemenea, competența de a aplica sancțiuni administrative. În plus, aceasta poate solicita instituțiilor de credit să dețină niveluri de capital mai ridicate.

Examine în detaliu, atribuțiile BCE în domeniul supravegherii bancare se prezintă în mod destul de specific. Astfel, în conformitate cu articolul 105, alineatul (5) din Tratatul CE, Eurosistemul are atribuția de a contribui „la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului financiar”.

Cadrul instituțional al supravegherii bancare, instituit de legislația comunitară, se întemeiază pe două aspecte fundamentale:

- competența națională bazată pe principiile „controlului țării de origine”, armonizării mini-
ma a conceptelor fundamentale și „recunoașterii reciproce”;
- cooperarea dintre autoritățile competente.

Potrivit principiului controlului țării de origine, supravegherea unei instituții de credit este responsabilitatea autorităților competente din statul-membru în care aceasta a fost autorizată. Principiul recunoașterii reciproce înseamnă că orice instituție de credit autorizată poate deschide sucursale sau poate oferi servicii bancare transfrontaliere pe întreg teritoriul Uniunii Europene, pe baza recunoașterii reciproce, la nivelul UE, a practicilor de autorizare și supraveghere bancară. În acest sens, legislația comunitară prevede armonizarea minimă a conceptelor de bază, cum ar fi noțiunea de instituție de credit, criteriile de autorizare a băncilor și standardele comune referitoare la supravegherea prudențială și la principiile contabile. Prin urmare, responsabilitățile privind supravegherea sunt îndeplinite la nivel național, fiind alocate în funcție de dispozițiile instituționale specifice fiecărui stat-membru. În unele țări, responsabilitatea supravegherii bancare îi revine preponderent sau chiar exclusiv băncii centrale naționale respective. În alte state-membre, supravegherea bancară este realizată de organisme separate, care cooperează însă cu banca centrală respectivă. Prin urmare, supravegherea tuturor segmentelor pieței financiare este concentrată din ce în ce mai mult în cadrul unui singur organism.

Necesitatea cooperării între autoritățile de supraveghere a fost recunoscută încă de la începutul globalizării activității de pe piețele financiare și al creșterii amplitudinii activității transfrontaliere. În anii '70, au fost create la nivel european două forumuri de cooperare multilaterale în domeniul supravegherii bancare:

- a) grupul de contact, un comitet al supraveghetorilor bancari din Spațiul Economic European (SEE), a fost înființat pentru a soluționa problemele legate de punerea în aplicare a practicilor de reglementare și supraveghere bancară, inclusiv discutarea cazurilor punctuale;
- b) grupul de supraveghere bancară a fost creat de Comitetul guvernatorilor și a prefigurat actualele structuri organizate de BCE.

Autorii Tratatului de la Maastricht erau conștienți de faptul că Uniunea Economică Monetară (UEM) va spori nevoia de cooperare în domeniul supravegherii. Cu toate acestea, în lipsa unei viziuni clare asupra cooperării consolidate la acea vreme, Tratatul nu a restrâns alternativele. Mandatul SEBC a fost formulat într-o manieră generală, fără a fi menționate instrumentele specifice, iar rolul BCE a fost limitat la atribuții consultative. În temeiul clauzei de abilitare prevăzute la articolul 105, alineatul (6) din Tratatul CE și la articolul 25.2 din Statutul SEBC, Consiliul UE, pe baza avizului conform al Parlamentului European, poate încredința BCE „misiuni specifice în legătură cu politicile în materie de supraveghere prudențială a instituțiilor de credit și a altor instituții financiare, cu excepția societăților de asigurări”.

Cooperarea în domeniul reglementării, supravegherii și stabilității financiare a fost reorganizată în anul 2004. Cadrul Lamfalussy, care a fost deja pus în aplicare în sectorul valorilor mobiliare, a fost extins în toate celelalte sectoare financiare. Se anticipează că adoptarea noului cadru va spori flexibilitatea și eficiența procesului de reglementare. Acesta face distincția dintre „legislația de nivelul 1” (adoptată de Consiliul UE și de Parlamentul European prin procedura de codecizie) și „legislația de nivelul 2”, care constă în implementarea de măsuri ce pot fi adoptate mai rapid și mai flexibil de comitetele de reglementare („comitete de nivelul 2”). Comitetele de supraveghere („comitete de nivelul 3”) asigură punerea în aplicare mai consecventă a directivelor comunitare și încearcă să asigure convergența practicilor de supraveghere.

Prin urmare, în domeniul legislației și supravegherii bancare, noile comitete sunt: Comitetul bancar european (nivelul 2), care a înlocuit Comitetul consultativ bancar, și Comitetul supraveghetorilor bancari (nivelul 3), care include Grupul de contact.

BIBLIOGRAFIE

1. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck. București, 2008, 247 p.
2. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. Drept bancar comunitar. Editura Elena V.I. Chișinău, 2004, 67 p.
3. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 12.
4. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura C. H. Beck. București, 2010, 294 p.
5. Tofan Mihaela. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Editura C. H. Beck., București, 2008, 315 p.
6. Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). În: http://www.aippimm.ro/files/otimmc_files/6/612/tratat-instituire.pdf (vizitat la 21.06.2014).
7. Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TUE și TfUE). În: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026ro.pdf (vizitat la 22.06.2014).

ASIGURAREA DREPTULUI FUNDAMENTAL LA MUNCĂ ÎN LUCRĂRILE DE SPECIALITATE

INSURANCE OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO WORK IN SPECIALIZED WORKS

Constantin NEGRILĂ,

doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Work is the activity of the individual intended primarily to provide him with the need for survival and to execute himself mentally - consciously, in a manner that allows the performer to have a future perspective and a rewarding expectation. Rewarding expectation can be translated into a variety of forms, not only through financial forms (promotion, reduction of penalties, training, realization of interests). The fundamental right to work is closely linked to the expectation of individuals that the state provides them with decent living. In the democratic forms of organization, this expectation is great and is usually manifested in elections: the electoral system censures those economic and political organizations that fail to meet the expectations model of society as a whole.

Keywords: *fundamental right, work, specialized works, activity, guarantee, insurance mechanism*

Munca reprezintă totalitatea manifestărilor umane conștiente, mintale și operaționale, prin care omul acționează asupra mediului, asupra lui însuși și a celorlalți oameni în vederea satisfacerii trebuințelor, intereselor, aspirațiilor, realizării unor scopuri [6]. Munca constituie o necesitate pentru om, o condiție naturală a existenței sale ca om, modalitatea esențială prin care îi poate satisface trebuințele, de la cele indispensabile supraviețuirii (fiziologice) până la cele profund umane (cognitive, estetice și de realizare a personalității prin idealuri).

Astfel, munca nu reprezintă un simplu răspuns la excitațiile mediului fizic și la solicitările sociale, ci constituie o activitate deliberată, în care adiționalul este precedat de elaborările mintale, la reușita căruia participă întreg sistemul psihic uman. Din acesta, participă cu precădere gândirea, care deliberază și decide asupra obiectivelor și scopurilor muncii, voința (prin mobilizarea resurselor fizice și psihice ale omului), atenția, care focalizează eforturile umane pe obiectivele urmărite, motivația, care orientează, direcționează și susține resursele omului și afectivitatea prin satisfacțiile prilejuite de lucrul bine făcut [3].

Economiștii O. Giarini și P. Liedtke definesc munca ca fiind o „înțelegere între ființele umane și mediul lor înconjurător având ca scop principal autoconservarea”. Munca, precizează economiștii francezi J. Bremond și A. Geledan, „constituie o activitate creatoare de bunuri materiale și prestatoare de servicii, activitate susținută de toți lucrătorii care dispun de cunoștințe tehnice și se află într-o anumită relație cu mijloacele de muncă” [1, p. 71]. Georges Friedman definește munca ca fiind „totalitatea acțiunilor pe care omul cu ajutorul creierului său, al mâinilor sale, al uneltelor sau mașinilor le exercită asupra materiei, acțiuni care, la rândul lor, reacționează asupra omului, modificându-l”. În sens filozofic, academicianul Mihai Drăgănescu consideră că „munca este un mod de acțiune umană necesară omului pentru a se integra în existența materială și în cea socială și pentru a le transforma pe acestea, ca și pe omul însuși... Munca este un operator esențial specific omului și societății sau, altfel spus, aceasta este o condiție naturală a vieții omeneste.” [1, p. 72].

Cu toate acestea, apreciem că munca nu reprezintă în sine un cumul total de activități, după

cum ar rezulta din cele spuse de Friedman. Ea nu este prin sine însăși o totalitate de activități pentru că în această totalitate intră și interese personale ale indivizilor, interese care nu se circumscriu neapărat muncii în sine, ci unei activități separate de aceasta. Studiul prezentei lucrări se orientează către un drept fundamental la muncă, ce arată - din punct de vedere al abordării - că se adresează acelei activități pe care alți indivizi ar putea să îl restrângă, excluzându-se, astfel, din abordarea noastră activitățile plăcute individului, pe care acestea le face de plăcere. Prin urmare, ne permitem să dăm în acest capitol o definiție adaptată a muncii, ca activitate conștientă desfășurată de om, pe baza celor analizate până acum din literatura de specialitate, precum și pe baza tendințelor legislative. Trebuie să pornim de la faptul că munca a reprezentat dintotdeauna o activitate necesară individului, pentru a subzista în societate. Faptul că ea s-a circumscris pasiunilor individului sau a reprezentat unele abilități pe care le-a realizat cu mai puțină plăcere, nu a contat atât timp cât a asigurat un loc în grupul social și un venit suficient pentru supraviețuire. Opinăm, de asemenea, că acțiunile operaționale nu sunt neapărat caracteristice muncii, în condițiile în care specificul acesteia se modifică prin noile tehnologii și nevoi pe care lumea actuală le are.

Munca reprezintă, putem concludiona, acea activitate a individului menită să îi asigure acestuia, în primul rând, necesarul de supraviețuire și se execută mintal - conștient, într-o manieră care permite executantului o perspectivă de viitor și o expectație recompensatorie. Expectația recompensatorie poate fi tradusă prin mai multe forme, nu numai prin forme financiare (promovare, diminuare de sancțiuni, formare profesională, realizarea unor interese).

Nevoia de a asigura dreptul la muncă rezultă din nevoia de a asigura indivizilor o modalitate concretă de trai. Toate platformele politice, indiferent că sunt liberale sau sociale, conservatoare sau democratice, cuprind modele de muncă. Ele se circumscriu direct prin propuneri de flexibilizare a muncii adresate electoratului, fie indirect prin propuneri de modele sociale viabile.

Indivizii au nevoie să-și satisfacă cerințele de trai. Acestea vin din modul în care le sunt transmise anumite modele, dar și din realitățile de zi cu zi. În economiile de tranziție, capacitatea sistemului legislativ, politic și economic de a adapta nevoile indivizilor la muncă și de a asigura modele economice cu care aceștia să fie compatibili și pe care să le înțeleagă, reprezintă o formă de succes care permite, totodată, ca acea societate să parcurgă mult mai ușor și lin drumul de la o orânduire la alta.

Dreptul fundamental la muncă este strâns legat de expectația indivizilor că statul le asigură un trai decent. În formele democratice de organizare, această expectație este mare și se manifestă îndeobște la alegeri: sistemul electoral cenzurează acele organizații economice și politice care nu reușesc suficient de bine să atingă modelul așteptărilor societății în ansamblul ei.

Indivizii trebuie să perceapă o siguranță în asigurarea dreptului la muncă întrucât este specific operatorului uman să trăiască din expectații viitoare. De asemenea, prin asigurarea dreptului fundamental la muncă, se poate asigura parcurgerea tuturor etapelor de dezvoltare personală și se poate atinge excelența în muncă, cu rezultate benefice la nivelul societății.

În egală măsură, asigurarea dreptului de muncă garantează o existență a principiului egalității între cetățeni, vital într-o societate democratică.

Dreptul la muncă se consideră unul dintre drepturile fundamentale și inalienabile ale omului, deoarece pentru majoritatea persoanelor munca este unica sau principala sursă de venit și de existență, inclusiv sursa de asigurare cu pensii la bătrânețe, care cel mai des are o legătură nemijlocită cu munca: de regulă, pensiile se stabilesc și sunt calculate în funcție de activitatea de muncă.

În lucrarea lui Alexandru Țiclea „Tratat privind încetarea raporturilor de muncă - Legislație. Doctrină. Jurisprudență” [2] sunt expuse și analizate metodic principiile și problemele fundamentale, esențiale, privind încetarea raporturilor de munca în varietatea lor, atât din perspectiva normativă, cât și din cea doctrinară și jurisprudențială. Este vorba de totalitatea acestor

raporturi, fundamentate fie pe contractul individual de muncă, fie pe actul de numire în funcție. Sunt avute în vedere raporturile de muncă (de serviciu) referitoare la ansamblul angajaților - cei care prestează munci subordonate: salariați, funcționari publici, inclusiv cei cu statut special (polițiști, parlamentari, personal din sistemul penitenciar), militari, magistrați, membri ai Corpului Diplomatic și Consular etc. - precum și la angajatorii lor: persoane juridice (societăți, regii autonome, companii naționale, autorități și instituții publice etc.) și persoane fizice, inclusiv cele autorizate, întreprinderi individuale și întreprinderi familiale. În practica angajatorilor - agenți economici, autorități și instituții publice, alte categorii de unități etc. - sunt frecvente situațiile în care intervine din motive diverse - de drept, la inițiativa lor sau a angajaților (salariați, funcționari publici, magistrați, diplomați etc.) - încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu. Totodată, pe rolul instanțelor judecătorești sunt înregistrate frecvent cereri împotriva măsurilor de încetare a raporturilor menționate dispuse de angajator.

Popescu Radu Răzvan [7] afirmă că dreptul muncii reprezintă o ramură a dreptului cu o dinamică extraordinară, cauzată atât de factori obiectivi, dar și subiectivi, legislația muncii modificându-se, în ultima perioadă, substanțial. În prezent, dreptul muncii se află la o răscruce de drumuri, modificările survenite, atât la nivel național, precum și european, schimbând radical viziunea asupra acestei materii. Astfel, legislația muncii a mers în direcția flexibilizării raporturilor de muncă, ca urmare a strategiilor de politică socială implementate la nivelul Uniunii Europene, iar în viitor, se urmărește impunerea unui nou concept - mobication - care pune accentul pe mobilitatea și formarea lucrătorilor aflați pe piața muncii. Jurisprudența europeană în materie socială din ultima perioadă a condus și la modificarea legislației naționale, Legea nr. 12/2015 și Legea nr. 1/2016 fiind exemple în acest sens. Totodată, intrarea în vigoare a celor 4 coduri - civil, de procedură civilă, penal și de procedură penală, într-un timp relativ scurt, influențează în mod direct și creează o nouă perspectivă asupra raporturilor de muncă. Această lucrare abordează toate instituțiile fundamentale ale dreptului muncii, punând accentul, pe de o parte, pe latura practică, cuprinzând studii de caz, de actualitate, atât din jurisprudența internă, cât și a Uniunii Europene, modele de formulare necesare profesioniștilor în soluționarea litigiilor de muncă, iar pe de alta parte, adresându-se studenților, masteranzilor, doctoranzilor, cercetătorilor în domeniu, urmărește doctrina relevantă, dar, mai ales, legislația internă și europeană, la zi.

Luminița Dima propune în lucrarea „Dreptul muncii” [4] explicarea contextuală a normelor juridice de dreptul muncii, legând cercetarea de problemele pe care le ridică aplicarea acestora. Raportul de muncă este un raport juridic în care părțile nu sunt egale. Salariatul este subordonat patronului său în exercitarea atribuțiilor specifice funcției ocupate fiind obligat să îndeplinească ordinele de serviciu și fiind supus prerogativelor de direcție, control și sancționare ce aparțin patronului în cadrul raportului juridic de subordonare. În aceste condiții, normele dreptului comun (dreptul civil) nu erau suficiente pentru a reglementa relația de muncă. Dimpotrivă, uneori normele dreptului comun erau de natură a permite, chiar a încuraja abuzul patronal și exploatarea salariatului. A fost necesară o protecție legală suplimentară a salariatului pentru a reechilibra relația de muncă și a preveni abuzurile patronale care pot interveni în contextul raportului de subordonare.

Grigorie-Lăcrița Nicolae [5] prezintă în lucrarea „Prestarea muncii pe baza de convenții civile”, bazată pe argumente legale, necesitatea, oportunitatea și eficacitatea prestării muncii pe baza de convenții civile, încheiate de un număr tot mai mare de persoane juridice (în calitate de beneficiari) și de persoane fizice (în calitate și de beneficiari, dar, în special, de prestatori). Totodată, se prezintă și celelalte forme de prestare a muncii, în special, de la domiciliu, prestarea muncii la distanță, inclusiv de către persoane aflate în concediu de boală sau pensionate medical. O atenție deosebită se acordă obligațiilor bugetare, atât ale beneficiarului, precum și ale prestatorului.

BIBLIOGRAFIE

1. Aceleanu Mirela Ionela. Munca: statutul social și rolul muncii de-a lungul istoriei – din Antichitate până în Epoca modernă, p. 71. În: http://store.ectap.ro/articole/627_ro.pdf
2. Alexandru Ticlea. Tratat privind încetarea raporturilor de muncă - Legislație. Doctrină. Jurisprudență. București: „Univers juridic”, 2018.
3. Basarab Anatol. Psihologia muncii. În: <http://anatolbasarab.ro/wp-content/uploads/2014/09/PSIHOLOGIA-MUNCII.pdf>
4. Dima Luminița. Dreptul muncii, București: CH Beck, 2017.
5. Grigorie-Lăcrița Nicolae. Prestarea muncii pe baza de convenții civile, București: C. H. Beck, 2008.
6. Omer Ioana. Psihologia muncii. Sinteze. În: <http://www.spiruharet.ro/facultati/sociologie-psihiologie/biblioteca/42858fc4f9705fbad6291433746ce8b2.pdf>
7. Popescu Radu Răzvan. Dreptul muncii. Legislație internă și internațională, ediția a II-a, București: „Universul juridic”, 2016.

OBIECTUL JURIDIC ȘI OBIECTUL MATERIAL AL INFRAȚIUNII DE FABRICARE SAU PUNERE ÎN CIRCULAȚIE A SEMNELOR BĂNEȘTI FALSE SAU A TITLURILOR DE VALOARE FALSE

L'OBJET JURIDIQUE ET L'OBJET MATERIEL DE L'INFRACTION DE LA FABRICATION OU DE LA CIRCULATION DES SIGNES DE FAUSSE MONNAIE OU DE FAUX TITRES

Anna PALNIȚHII,

doctorandă, Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău

RÉSUMÉ

Dans cet article, il est analysé l'objet juridique et l'objet matériel de l'infraction prévue à l'article 236 du Code pénal de la République de Moldova „la fabrication ou de la circulation des signes de fausse monnaie ou de faux titres”. Dans cet article sont expliquées en détail quelles relations sociales défendent l'article 236 CP RM, ainsi que les fausses entités dont la responsabilité pénale est imputable. Cet article décrit les situations qui peuvent se produire dans la pratique et comment les résoudre, ainsi sont exprimées des opinions propres qui peuvent être après utilisées pour la modifier d'article 236 CP RM.

Mots-cléf: fausse monnaie, faux titres, titres de l'Etat, l'objet juridique principal, l'objet juridique secondaire, l'objet matériel.

Fabricarea sau punerea în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false este o infracțiune economică gravă, care are ca obiect juridic generic relațiile sociale cu privire la economia națională, obiect bineînțeles comun pentru toate infracțiunile din capitolul X al Codului Penal al Republicii Moldova.

Ca și oricare infracțiune, falsificarea sau punerea în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false are un obiect juridic special, ba mai mult ca atât, considerăm că ar avea și un obiect juridic secundar.

Din conținutul normei specificate în art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova putem reliefa care este acel obiect juridic special, adică acea relație socială apărută în prim plan de legiuitor prin incriminarea unei astfel de fapte în Codul Penal al Republicii Moldova. Dacă anterior, infracțiunea era inclusă în rândul infracțiunilor economice, era logic că apăra întregul sistem monetar al statului, inclusiv circulația, emiterea, autenticitatea acestora.

Prin permutarea acestui articol în rândul infracțiunilor economice apare imediat întrebarea: „legiuitorul apără oare altă valoare socială”? Vom încerca să dăm răspuns printr-o analiză profundă a legislației în vigoare în domeniul dat. Hotărârea explicativă a Plenului Curții Supreme de Justiție, nr. 23 cu privire la practica judiciară în cauzele penale despre fabricarea sau punerea în circulație a banilor din 29.10.2001 [1] prevede: „fabricarea sau punerea în circulație a banilor falși sau a altor titluri de valoare false reprezintă un pericol social sporit în condițiile formării economiei de piață, subminând sistemul monetar și circulația banilor în stat”. Din această explicație a Curții Supreme de Justiție deducem clar obiectul juridic al infracțiunii. Așadar, obiectul juridic special al fabricării sau punerii în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false îl reprezintă corecta funcționare a sistemului monetar și creditar al Republicii Moldova sau, altfel spus, încrederea publică în autenticitatea semnelor bănești sau a titlurilor de valoare.

Însă Hotărârea Băncii Naționale cu privire la modificarea hotărârii Consiliului de Administrație al Băncii Naționale a Moldovei nr. 1 din 12 ianuarie 1998 „Cu privire la punerea în circulație a monedei metalice cu valoare nominală de 50 bani modelul anului 1997” [2], după cum foarte bine a observat autorul Vitalie Stati [3], la punctul 2 comunică „Monedele false vor constitui pierderile agenților economici, instituțiilor financiare și persoanelor fizice”. Observăm dispoziții contradictorii raportate celor de mai sus, însă la fel de juste. De aici am putea conchide că obiectul juridic special îl formează relațiile sociale legate de patrimoniul persoanei, privit individual.

Autorul I. A. Klepițki în lucrarea sa „Система хозяйственных преступлений” menționează: „Pericolul social al infracțiunii de fabricare sau punere în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false nu se exprimă în lezarea intereselor patrimoniale ale participanților de pe piață (pericolul dat fiind caracteristic pentru escrocherie). Pericolul social al faptei date rezidă în fabricarea sau punerea în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false ce aduc atingere circuitului financiar, subminând încrederea publică în sistemul financiar”. Aceste antinomii ne indică caracterul complex al obiectului juridic din cadrul infracțiunii specificate la art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova.

Între-adevăr este așa. Pe prim plan este apărarea întregului sistem monetar al statului. Dar trebuie de remarcat că funcționarea anormală a sistemului financiar dintr-un stat aduce, până la urmă, prejudicii și patrimoniului persoanelor, fie agent economic, instituție financiară sau persoană fizică privită individual ca simplu cetățean care intra în relații economice, ca vânzare-cumpărare, schimb, împrumut etc. Or, sistemul financiar al statului are tangențe cu patrimoniul persoanei. Sistemul financiar al statului este format din resurse financiare, care sunt distribuite particularilor prin diferite metode (salarii de stat, indemnizații, pensii etc.).

Aceste analize ne fac să concluzionăm și să susținem părerea că *obiectul juridic* al infracțiunii de fabricare sau punere în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false este unul *complex*, deoarece prin incriminarea faptei date se apără două valori sociale. *Obiectul juridic principal* îl reprezintă relațiile cu privire la încrederea publică în autenticitatea semnelor bănești sau a titlurilor de valoare. Iar *obiectul juridic secundar* îl formează relațiile sociale cu privire la protejarea intereselor patrimoniale ale participanților de pe piață, ale cetățenilor care participă în operațiuni de efectuare a plăților, ca persoane individuale. Nu poate avea loc o lezare a sistemului financiar al statului, fără să aducă atingere și patrimoniului particularilor.

Cu o notă specială, dorim să subliniem că prin falsul de semne bănești sau titluri de valoare are loc, de fapt, o înșelăciune, ceea ce poate fi ușor calificată în cadrul infracțiunii de „Escrocherie”. O astfel de interpretare nu ar fi corectă, deoarece falsul semnelor bănești sau titlurilor de valoare conține, într-o oarecare măsură, o înșelare la fel ca escrocheria, însă aceasta este o formă specială de înșelare. Astfel, dacă înșelarea survine în urma falsificării semnelor bănești sau a titlurilor de valoare, întotdeauna va trebui calificată conform art. 236 din Codul Penal, în celelalte cazuri va fi calificată conform escrocheriei sau a altor articole. Mai mult, după cum am specificat, infracțiunea de la art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova are ca obiect juridic secundar „relațiile sociale cu privire la ocrotirea patrimoniului persoanei, iar infracțiunea de escrocherie are obiect juridic principal la fel aceleași relații”. Deci, atunci când prin săvârșirea unei fapte cu implicația semnelor bănești, se lezează în prim plan patrimoniul persoanei, fapta se va califica conform escrocheriei, iar atunci când fapta va aduce atingere patrimoniului persoanei, ca relație socială apărută în mod secundar, vom califica conform art. 236 Cod Penal. Această regulă servește ca linie de demarcație dintre cele două infracțiuni.

Infracțiunea de fabricare sau punere în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false este una dintre cele care are și obiect material. Acesta este atât de vast, încât necesită o analizare amănunțită. Am putea dispersa obiectul juridic material în două categorii. În prima categorie am include acele obiecte materiale care au fost supuse operațiunii de falsificare prin modalitatea de alterare și care constituie concomitent produsul și obiectul material al

infracțiunii. Iar în cadrul celei de a doua categorii s-ar înregistra obiectele materiale care ajută la falsificarea semnelor bănești sau a titlurilor de valoare, prin contrafacere.

Prima categorie de obiecte materiale le putem spicui direct din norma juridică ce incriminează fapta dată. Astfel, *obiectul material* este compus din:

- bancnotele emise de BNM;
- monedele metalice emise de BNM;
- bancnotele și monedele metalice jubiliare sau comemorative emise de BNM;
- valuta străină;
- valorile mobiliare de stat;
- alte titluri de valoare utilizate pentru efectuarea plăților, inclusiv cele străine.

Constituția Republicii Moldova la art. 130 (2) „Sistemul financiar-creditar” proclamă că moneda națională a Republicii Moldova este leul moldovenesc. Conform legii cu privire la bani, din 1992 [4], unitatea monetară a Republicii Moldova o constituie leul moldovenesc egal cu 100 de bani, aflându-se în circulație sub formă de semne bănești de hârtie, fiind bancnotele și sub formă metalică, fiind monedele. Leul moldovenesc a fost introdus ca instrument unic de plată în Republica Moldova începând cu 29 noiembrie, 1993, ora 4.00 [5].

Bancnotele emise de BNM sunt cele de 1 leu, 5 lei, 10 lei, 20 lei, 50 lei, 100 lei, 200 lei, 500 lei, 1000 lei. Din februarie 2018, la fel ca și majoritatea statelor europene, BNM a pus în circulație lei încorporați în monede metalice, ca: 1 leu, 2 lei, 5 lei, 10 lei. Iar monedele metalice divizionare emise de BNM sunt cele de 1 ban, 5 bani, 10 bani, 25 bani, 50 bani. Dat fiind faptul că monedele metalice ale Republicii Moldova au o valoare foarte mică, răufăcătorii practic nu recurg la falsul acestora.

Toate aceste semne bănești au anumite caracteristici, ca: dimensiune, diametru, culoare, greutate, formă, precum și alte semne distincte. Caracteristicile detaliate ale semnelor bănești le putem găsi în anumite hotărâri, ca Hotărârea cu privire la punerea în circulație ca mijloc de plată a unor bancnote modernizate din 24.09.2015 [6].

Respectiv, contrafacerea sau alterarea măcar a unei caracteristici, formează obiectul material al infracțiunii, caracterizat ca produs al infracțiunii.

Relevant este faptul că bancnotele, fie monedele metalice să se afle în circulație, să poată fi folosite pentru efectuarea plăților. Semnele bănești scoase din circulație de către BNM nu pot fi considerate ca obiect material al infracțiunii, deși falsificarea semnelor bănești care urmează calea legală de scoatere din circulație, cu siguranță atrage răspunderea penală. Falsificarea semnelor bănești care sunt scoase din circulație nu atrage răspunderea penală pe baza articolului 236 din Codul Penal al Republicii Moldova. Aici ar putea apărea întrebarea: „Ce s-ar întâmpla dacă se vor falsifica anumite semne bănești, emițându-le pe cele autentice care se află în circuitul legal, iar atunci când făptuitorul a pus în circulație semnele bănești falsificate, cele autentice de aceeași valoare cu cele falsificate de către făptuitor au fost scoase de către BNM din circuitul legal”? Dacă luăm în considerare momentul consumării infracțiunii, vedem că aceasta se poate consuma doar prin simpla falsificare (cu scopul punerii în circulație), fără să fie puse în circulație. Deci, persoana poate să răspundă pentru simpla falsificare a semnelor bănești (cu scopul punerii în circulație), dacă în momentul falsificării semnele bănești autentice de aceeași valoare cu cele falsificate sunt încă în circuitul legal, indiferent dacă la punerea în circulație a semnelor bănești imitate, cele autentice de aceeași valoare sunt scoase de către BNM din circuitul legal. În același timp, avem în cadrul normei art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova sintagma „care pot fi folosite pentru efectuarea plăților”. Legiuitorul ne impune o condiție care exclude răspunderea penală odată ce semnele bănești falsificate de aceeași valoare cu cele autentice nu mai pot fi folosite pentru efectuarea plăților. Deci nu interesează acțiunea de mai departe (de punere în circulație) o dată ce condiția (să poată fi folosite pentru efectuarea plăților - atât sub aspectul să dea credibilitate de autentic, precum și să nu fie scoase din circuitul monetar cele de

aceiași valoare cu cele falsificate) este realizabilă - survine răspunderea penală.

În această situație, dacă persoana continuă săvârșirea infracțiunii și le pune în circulație, nu mai poate fi trasă la răspundere penală pentru acțiunea de punere în circulație, deoarece la individualizarea pedepsei se va stabili că infracțiunea a fost consumată în momentul punerii în circulație, moment în care semnele bănești autentice de aceeași valoare cu cele falsificate deja au fost scoase din circuitul legal. În fine, s-a realizat scopul de punere în circulație a semnelor bănești false, care imită niște semne bănești de aceeași valoare cu cele care nu mai sunt în circuitul legal, scopul ar fi nul. În această ipostază vom privi fapta persoanei ca nesusceptibilă de răspundere, considerându-se consumată în momentul punerii în circulație (moment în care a avut loc scoaterea din circulație a semnelor bănești autentice de aceeași valoare cu cele falsificate de el), sau totuși aceasta va fi nevoită să poarte răspundere pentru fabricarea semnelor bănești false, moment în care semnele bănești autentice de aceeași valoare cu cele falsificate erau încă în circuitul legal? Or, în cazul dat interesează intenția care ar trebui să se realizeze de iure pentru a încadra fapta infractorului în art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova, nu intenția criminală a făptuitorului în fapt. Dat fiind faptul că realizarea acțiunilor făptuitorului poate avea loc atât cumulativ, precum și alternativ conchidem că persoana va trebui totuși să suporte răspundere pentru acțiunea de fabricare a semnelor bănești falși.

Pentru calificarea infracțiunii avem nevoie nu doar de una din cele două acțiuni, ci și de realizarea condiției (să poată fi folosite pentru efectuarea plăților).

În primul rând, pot forma obiectul material al infracțiunii date acele semne bănești care sunt emise de către BNM, iar, în al doilea rând, pot fi folosite la achitarea plăților, fiind în circuitul legal și pe care făptuitorul va încerca să le falsifice, măcar și o caracteristică ale acestora.

Pe lângă semnele bănești propriu zise, BNM mai are și dreptul exclusiv de a emite *monede jubiliare sau comemorative*. Monedele comemorative și jubiliare sunt cele emise de BNM cu ocazia unor evenimente, sau sunt dedicate unor personalități, naturii etc. (de exemplu: monedă dedicată sărbătorii mărțișorului, monede dedicate lui Constantin Stere, moneda „Grigore Vieru - 80 de ani de la naștere”, monede dedicate monumentului „Lumânarea Recunoștinței” etc.).

De regulă, aceste monede sunt confecționate din metale prețioase, reprezentând o operă de artă monetară. Fabricarea acestor monede are modalitate aparte, fiind puse în circulație prin intermediul băncilor licențiate, însoțite de certificate care confirmă autenticitatea lor. Semnătura guvernatorului Băncii Naționale a Moldovei este obligatorie pe monedele comemorative și jubiliare. În anul 1996 a fost creată prima monedă comemorativă de către BNM la proclamarea celor 5 ani de independență a Republicii Moldova. Iar în anul 2000 a fost lansată prima serie de monede dedicate mănăstirilor Moldovei. Seria cuprindea 20 de monede ce ilustrau lăcașurile sfinte ale Republicii Moldova.

Regulamentul BNM cu privire la punerea în circulație a monedelor comemorative și jubiliare [7] prevede că monedele comemorative sau jubiliare pot fi folosite la achitarea plăților la valoarea nominală la care sunt emise, deși ar putea fi folosite și în calitate de obiecte de colecție sau teaurizare la un alt preț, deosebit de cel nominal pentru care au fost emise. De aici rezultă că pot constitui obiectul material al infracțiunii specificate la art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova acele semne bănești ce pot fi utilizate la efectuarea plăților. Referitor la efectuarea plăților cu monedele comemorative, legiuitorul tocmai o permite. În acest context atât timp cât ele pot fi folosite la achitarea plăților și sunt emise de către BNM, la sigur va surveni răspunderea penală conform art. 236 pentru falsificarea lor.

De rând cu moneda națională, *valuta străină* la fel face obiectul material al infracțiunii de fabricare sau punere în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false. Ca obiect material, valuta străină desemnează orice unitate bănească fabricată de către organele competente, desemnată prin legea unui anumit stat, adică moneda sub formă metalică, moneda de hârtie, monedele jubiliare și comemorative. Este necesar ca valuta să fie a unui stat

străin, însă în această ordine de idei cunoaștem foarte bine că există teritorii autoproclamate, care au și valuta lor proprie. Falsificatorul valutei pe teritoriul statului autoproclamat poartă răspundere conform legii lor. Chiar dacă nu sunt recunoscute pe plan internațional ca state independente, se poate întâmpla ca moneda acestora să fie falsificată în cadrul statului nostru. O interpretare a Curții Supreme de Justiție a situației date nu avem, însă, potrivit Codului Penal al Republicii Moldova, dacă dobândim anumite bunuri cu banii falși a acestor teritorii autoproclamate am putea încadra fapta în art. 190 „Escrocheria”, deoarece are loc dobândirea ilicită a bunurilor date. Ilegalitatea fiind anume în banii falși. La fel am putea încadra o asemenea faptă în cadrul art. 196 din Codul Penal al Republicii Moldova „Cauzarea de daune materiale prin înșelăciune sau abuz de încredere”, deoarece operațiunile economice efectuate cu banii falși a teritoriilor autoproclamate pot cauza daune în proporții mari. Iar dacă doar vor fi fabricate asemenea semne bănești false, se va considera ca o tentativă a infracțiunilor specificate mai sus. Am putea accentua tocmai ceea ce discutasem mai sus, adică dacă înșelăciunea are loc în prim plan cu privire la obiectele materiale specificate la art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova, vom putea avea respectiv și o încadrare în baza articolului specificat. Referitor la falsificarea banilor teritoriilor autoproclamate, aceștia nu se găsesc în rândul obiectelor materiale specificate în art. 236, însă înșelăciunea oricum are loc, doar că în plan secundar. Deci, putem vorbi, de regulă, despre escrocherie, sau altă infracțiune ce înglobează „înșelăciunea”.

Autorii Gh. Nicolaev și V. Stati susțin că semnele bănești emise de autoritățile neconstituționale a formațiunilor autoproclamate (spre exemplu: Transnistria, Osetia de Sud etc.) nu pot face obiectul material al infracțiunii specificate la art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova [8].

Valorile mobiliare de stat, de asemenea, pot constitui obiectul material al infracțiunii de falsificare sau punere în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false. Conform „Legii cu privire la piața valorilor mobiliare”, prin valori mobiliare de stat vom înțelege ca fiind acele titluri financiare emise în formă de contract de împrumut, exprimat în monedă națională sau în valută străină, încheiat între Republica Moldova, în calitate de debitor, și persoane juridice sau fizice, în calitate de creditor [9]. Valorile mobiliare de stat sunt reglementate și de alte legi, printre care cea mai importantă fiind „legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat” [10].

În esență sa, valorile mobiliare de stat sunt niște instrumente care ne arată datoria publică.

Valorile mobiliare de stat, în sine, sunt și ele niște titluri de valoare, doar că emitentul acestora este întotdeauna o autoritate a administrației publice centrale sau o autoritate a administrației publice locale. Autoritatea administrației publice centrale cu dreptul de a emite valori mobiliare de stat este Ministerul Finanțelor.

Plasarea în circulație a valorilor mobiliare de stat se efectuează sub formă de „bonuri de trezorerie” sau „obligațiuni de stat”.

Bonurile de trezorerie reprezintă valori mobiliare de stat emise cu scont și răscumpărate la valoarea lor nominală la scadență, având termenul de circulație până la un an. Iar obligațiunile de stat reprezintă valori mobiliare de stat emise cu scont, la valoarea nominală sau cu primă, pe un termen de un an și mai mare, pentru care emitentul plătește dobânzi periodice, potrivit ratei fixe sau flotante în conformitate cu condițiile emiterii și care sunt răscumpărate la scadență la valoarea lor nominală [11].

Cumpărând aceste valori mobiliare (indiferent că sunt exprimate în obligațiuni de stat sau bonuri de trezorerie), împrumutăm statului anumite sume de bani, iar la scadență statul ne va achita, pe lângă banii investiți și o anumită dobândă. Valoarea nominală a unei obligațiuni de stat este de 100 de lei. Vânzarea valorilor mobiliare se face prin licitație de către Banca Națională a Moldovei. Valorile mobiliare de stat pot fi identificate după numărul unic de înregistrare „ISIN” și se emit sub formă de înscrieri în conturi.

Și în cele din urmă, legea reglementează că pot forma obiectul material al infracțiunii de la art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova alte *titluri de valoare utilizate pentru efectuarea plăților*, adică să nu fie retrase din circuitul legal. Am considera că, pe lângă faptul obligatoriu ca acestea să fie utilizate pentru efectuarea plăților, să fie și cerința de a putea fi folosite în operațiunile de schimb. Agenții economici ar putea face schimb între titluri de valoare, unde iarăși pot apărea divergențe, dacă acestea ar fi false. În categoria acestora se includ valorile mobiliare care nu sunt emise de către stat (autoritatea administrației publice centrale, autoritatea administrației publice locale), ci de către o persoană juridică care participă la piața de capital din Republica Moldova. Legea privind reglementarea valutară, nr. 423-429, reglementează instrumentele de plată, precum sunt cambiile, cecurile și alte instrumente de plată similare care reprezintă niște creanțe pecuniare față de emitenții acestora [12]. Persoana juridică care emite astfel de titluri de valoare poate să aibă formă de organizare diferită, fie societate pe acțiuni, fie societate de investiții etc. Conform Codului Civil al Republicii Moldova constituie titluri de valoare acțiunile (reglementate de art. 161 CC), obligațiunile (reglementate de art. 162 CC), cambia și biletul la ordin (reglementată de art. 1279 CC), acreditiv documentar (reglementat de art. 1280-1284 CC), incasoul documentar (reglementat de art. 1285 CC).

Acțiunile sunt părți în care este divizat capitalul social al societății pe acțiuni. Modul de circulație a acțiunilor se efectuează în conformitate cu Legea privind societățile pe acțiuni. Acțiunile sunt niște documente care pot avea forma de certificate confecționate prin metodă tipografică sau poate îmbrăca forma unor înscrisuri în contul personal deschis pe numele proprietarului lor sau deținătorului nominal în registrul deținătorilor valorilor mobiliare ale societății. Având aceste acțiuni, proprietarul lor poate participa la conducerea societății pe acțiuni, poate primi dividende, iar în caz de lichidare are dreptul de a obține dreptul de proprietate asupra anumitor bunuri ale societății [13].

Obligațiunile pot fi emise de societatea pe acțiuni pe o perioadă de cel puțin 1 an. Obligațiunile oferă dreptul deținătorului la dobânda promisă de emitent, iar la sfârșitul perioadei pentru care a fost emisă și dreptul la valoarea nominală a acesteia.

Cambia reprezintă o creanță scrisă, fiind un titlu de credit. Biletul la ordin, de asemenea, este un titlu de credit. Cambia și biletul la ordin sunt reglementate mai detaliat de legea cambiei [14].

Aceste tipuri de valori mobiliare sunt reglementate de un șir de acte normative, ca: Legea privind piața de capital nr. 171 din 11.07.2012, Regulamentul Comisiei Naționale a Pieței Financiare (CNPF) privind circulația valorilor mobiliare pe piața de capital nr. 14/5 din 31.03.2016, Regulamentul CNPF privind licențierea și autorizarea pe piața de capital nr. 56/11 din 14.11.2014, Regulamentul CNPF privind ofertele publice de cumpărare nr. 33/1 din 16.06.2015 etc. De menționat că pot forma obiectul material al infracțiunii de fabricare sau punere în circulație a semnelor bănești false sau a titlurilor de valoare false doar acele titluri de valoare, care sunt materializate, deoarece în cazul când va avea loc falsul datelor informatice cu privire la valorile mobiliare fapta se va califica ca infracțiune de fraudă informatică, prevăzută de art. 260⁶ din Codul Penal al Republicii Moldova.

În unele cazuri pot apărea îndoieli dacă o entitate sau alta are calitatea de valoare mobilă de stat sau de alt titlu de valoare. În asemenea situații, trebuie identificat suportul normativ al respectivei calități. În alte cazuri, când suportul normativ este mai greu de identificat, se poate recurge la o altă cale pentru a stabili lipsa sau prezența calității de valoare mobilă de stat sau de alt titlu de valoare [15].

Valorile mobiliare de stat sunt înscrise în „Registrul de Stat al Valorilor Mobiliare”. Comisia Financiară a Pieței Financiare deține acest registru și doar ea are dreptul să califice ca valoare mobilă un anumit titlu. Practic doar acele entități care sunt înregistrate în registrul dat sunt valori mobiliare.

Cu siguranță nu vor constitui un titlu de valoare și nici o valoare mobilă de stat biletele

de loterie, testamentele, polițele de asigurare, biletele de transport, biletele de concert etc. De asemenea, în cazul falsificării acestora, nu va surveni răspunderea penală conform art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova. În contextul dat, conchidem că și valorile mobiliare străine fac obiectul infracțiunii date, chiar dacă nu este prevăzut expres în textul de lege. Acest fapt îl deducem din expresia „alte titluri de valoare folosite pentru efectuarea plăților”, ceea ce înseamnă că oricare alte hârtii valoroase, care nu sunt incluse în titluri de valoare de stat pot face obiectul material al infracțiunii specificate în art. 236 din Codul Penal al Republicii Moldova, indiferent că sunt naționale sau internaționale.

În cadrul celei de-a 2 categorii se includ ca obiecte materiale acele lucruri de care s-a folosit făptuitorul la falsificarea semnelor bănești sau a titlurilor de valoare, prin acțiunea de alterare. Enumerarea acestora este foarte vastă și practic determinarea în totalitate este imposibilă. De exemplu, am putea considera ca obiecte materiale la alterarea semnelor bănești sau a titlurilor de valoare o anumită hârtie, unele tehnologii (ca: scannerul, xeroxul, calculatorul etc.), unele programe speciale la calculator, cerneală, unele desene, coloranți, aparat de fotografiat și multe, multe alte obiecte de care s-a folosit infractorul la falsificarea semnelor bănești sau a titlurilor de valoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Bejan-Dimineț Viorina. Valorile mobiliare de stat - domeniu atractiv pentru investitori. În: ECONOMIST: magazin economic din 06.11.2013, p. 2 [11, pag. 7].
2. Hotărârea Băncii Naționale cu privire la modificarea hotărârii Consiliului de Administrație al Băncii Naționale a Moldovei nr. 1 din 12 ianuarie 1998 „Cu privire la punerea în circulație a monedei metalice cu valoare nominală de 50 bani modelul anului 1997”, nr. 24 din 09.02.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 016 din 18.02.1999 [2, p. 2].
3. Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei cu privire la punerea în circulație ca mijloc de plată a unor bancnote modernizate, nr. 2 din 24.09.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 267-273 din 02.10.2015 [6, p. 4].
4. Hotărâre de guvern cu privire la introducerea valutei naționale în Republica Moldova, nr. 1 din 24.11.1993. În: Monitorul Parlamentului Republicii Moldova nr. 11 din 15.11.1993, art. 1 [5, p. 3].
5. Hotărârea explicativă a Curții Supreme de Justiție cu privire la practica judiciară în cauzele penale despre fabricarea sau punerea în circulație a banilor falși (art. 84 CP), nr. 23 din 29.10.2001. Publicată în: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2002, nr. 3. (abrogată) [1, p. 1].
6. Legea cambiei, nr. 1527 din 22.06.1993. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 285 din 01.10.1993 [15, p. 9].
7. Legea cu privire la bani, nr. 1232 din 15.12.1992. În: Monitorul Parlamentului Republicii Moldova, nr. 3 din 01.03.1993, art. 1 [4, p. 3].
8. Legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, nr. 419 din 22.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007 [10, p. 7].
9. Legea cu privire la piața valorilor mobiliare, nr. 199 din 18.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 183-185 din 10.10.2008 [9, p. 7].
10. Legea cu privire la societățile pe acțiuni, nr. 1134 din 02.04.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 38-39 din 12.06.1997, art. 11-12 [13, p. 8].
11. Legea privind reglementarea valutară, nr. 423-429 din 09.12.2016, art. 3 [12, p. 8].
12. Nicolaev Ghenadie, Stati Vitalie. Manualul judecătorului pentru cauze penale. Chișinău: Ed. Î.S.F.E.P. Tipografia Centrală. 2013. p. 783 [14, p. 8].

13. Poalelungi Mihai ș. a. Manualul Judecătorului pentru cauze penale. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 782 [8, p. 6].

14. Regulamentul Băncii Naționale a Moldovei cu privire la punerea în circulație a monedelor comemorative și jubiliare , nr. 27/14 din 29.08.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 058 din 05.09.1996 [7, p. 5].

15. Stati Vitalie. Infracțiunea de fabricare sau punere în circulație a banilor falși sau a titlurilor de valoare false: analiză de drept penal. În: Revista Națională de Drept, Chișinău, nr. 4, 2009, p. 45 [3, p. 2].

CADRUL NORMATIV-JURIDIC PRIVIND ELIBERAREA ȘI REVOCAREA PROCURII DE SUBSTITUIRE

LEGAL FRAMEWORK REGARDING THE ISSUING AND REVOCATION OF THE SUBSTITUTION PROCEDURE

Tamara SAVCA,

*doctorandă, lector superior, magistru în drept,
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

SUMMARY

The author of the article given to normative-legal framework examined on the issuance and revocation of proxy override. The procedure of legalisation and the term of validity thereof. Where possible grounds for revocation and substitution of the procuration of substitution.

Keywords: *mandate, representative, substitution proxy, term of office, empowerment, delegation.*

Procura este un document, întocmit pentru atestarea împuternicirilor, conferite reprezentantului cu scopul executării împuternicirilor delegate personal de către reprezentant. Cu toate acestea, este posibil transferul împuternicirilor de către reprezentant către o altă persoană.

Mai întâi de toate, trebuie să remarcăm faptul că legislația civilă actuală nu oferă o definiție a „substituției”: există doar o indicație indirectă asupra naturii acesteia. Art. 253, alin. (1) din Codul civil prevede că „persoana căreia îi este eliberată procura poate elibera o procură de substituie numai dacă acest drept este stipulat expres în procură sau dacă este în interesul reprezentantului” [1]. Unii oameni de știință propun interpretarea „substituției” ca „înstrăinare a împuternicirilor reprezentantului unei alte persoane” [2, p. 189]. Cu toate acestea, în temeiul art. 255 din Codul civil al RM [1], putem concluziona că primul reprezentant își păstrează statutul său juridic.

În conformitate cu norma menționată, odată cu încetarea valabilității procurii, încetează și valabilitatea procurii de substituie. Totodată, termenul „transfer” poartă o anumită sarcină pozitivă, deoarece permite de a stabili o bază unică de împuterniciri, atât pentru reprezentant, cât și pentru substituent. Astfel, substituția reprezintă delegarea împuternicirilor reprezentantului în cazurile expres prevăzute de lege și procura principală.

Persoana, căreia i-a fost eliberată procura, trebuie să execute personal acele acțiuni, pentru care a fost împuternicită. Ea poate să le delege altei persoane numai dacă acest lucru este prevăzut expres în procură sau dacă s-au constituit astfel de circumstanțe ce impun conservarea drepturilor și intereselor legitime ale reprezentatului [3, p. 477].

Substituirea este posibilă în două cazuri: în primul caz, atunci când substituția este prevăzută expres în procură; în al doilea caz, când apar circumstanțe ce impun reprezentantul să recurgă la substituie pentru a proteja interesele legitime ale persoanei care a eliberat procura.

Deși Codul Civil se referă la „transferul” împuternicirilor reprezentantului, se pare că termenul „transfer” nu reflectă în mod adecvat natura raportului juridic apărut. De fapt, reprezentantul nu se detașează de împuternicirile conferite de reprezentat, dar continuă să-și păstreze statutul de persoană împuternicită. Nu întâmplător reprezentantul poartă răspundere pentru acțiunile exercitate în baza procurii de substituie.

În favoarea argumentului că reprezentantul nu-și pierde statutul său juridic în cazul substi-

tuției vorbește și dispoziția articolului 255 Cod Civil al RM [1], care printre temeiurile de încetare a valabilității procurii nu prevede substituirea. În opinia mai multor juriști, substituția reprezintă nu „transferul” împuternicirilor către o altă persoană, ci doar o simplă delegare a ultimei cu împuterniciri de reprezentare.

Substituția este realizată prin eliberarea unei noi procuri de către reprezentant unei alte persoane, abilitate cu funcții de reprezentare. Împuternicirea în vederea exercitării funcțiilor de reprezentare poate fi delegată numai în cazurile în care acest lucru este prevăzut expres în procura principală sau când reprezentantul este impus de circumstanțe să recurgă la eliberarea unei procuri de substituie și anume în vederea protejării intereselor legitime ale reprezentatului.

Substituția repetată nu este permisă. Termenul de valabilitate a procurii de substituie nu va putea depăși termenul de valabilitate al procurii de bază. În toate cazurile, procura de substituie nu va putea însă conține mai multe împuterniciri decât procura de bază.

Procura de substituie va putea fi autenticată notarial numai după prezentarea de către reprezentant a procurii de bază în care este menționat dreptul de substituie ori după prezentarea dovezilor referitoare la faptul că mandatarul (reprezentantul) procurii de bază a fost silit de împrejurări să facă aceasta pentru a apăra interesele persoanei care a eliberat procura (art. 53, alin. 3 din Legea RM cu privire la notariat) [5].

Așadar, cu referință la procura eliberată prin substituie, este cazul să reținem următoarele momente. În primul rând, primul reprezentant își păstrează statutul său, deci toate drepturile conferite de către reprezentat prin procură. În al doilea rând, odată cu încetarea valabilității procurii de bază, încetează și valabilitatea procurii de substituie. În al treilea rând, reprezentantul inițial va putea transmite o parte sau toate împuternicirile care i-au fost conferite, pe o durată egală cu termenul de valabilitate a procurii de bază sau mai scurtă. În toate cazurile, procura de substituie nu va putea însă conține mai multe împuterniciri decât procura de bază. Substituția repetată este interzisă [6, p. 423].

Notarul care autentifică procura în ordinea de substituție, aplică pe procura de bază o înscrisoare cu data și numărul de înregistrare a procurii de substituie și numele persoanei substituente.

Procura de substituie va putea fi autenticată notarial numai după prezentarea de către reprezentant a procurii de bază. Procura de substituie, în afară de rechizitele de bază, proprii oricărei procuri, trebuie să conțină și rechizitele procurii de bază.

Desigur, persoana care a eliberat procura poate să nu fie de acord cu substituția și s-o anuleze, notificând despre aceasta reprezentantul inițial. În atare situație, odată cu încetarea valabilității procurii de bază, încetează și valabilitatea procurii de substituie.

Generalizând cele relatate, conchidem că, în Codul civil în vigoare lipsește o definiție clară a termenului de „substituție”. Autorul propune inserarea în prevederile art. 253 din Codul civil al RM a noțiunii de substituție în următoarea redacție: *„Substituția este transmiterea unei părți sau a tuturor împuternicirilor primite de reprezentant către substituent, numai în cazul în care un asemenea drept i-a fost conferit de către reprezentat sau în cazul în care substituirea este impusă de interesele reprezentatului”*.

Relațiile care apar în substituție, sunt reglementate în același timp de art. 1036 și art. 244 din Codul civil al RM [1]. Aceste articole comportă aceeași substanță, diferență făcând doar participanții la raportul juridic: în primul caz, ne referim la mandatar, iar în al doilea – la reprezentant. Deoarece în contractul de mandat obiectul îl constituie acțiunile juridice exercitate din numele contragentului, înlocuirea mandatarului presupune concomitent și înlocuirea reprezentantului. Luând în calcul acest fapt, concluzionăm că corelația dintre transmiterea împuternicirilor în cazul contractului de mandat și transmiterea împuternicirilor în cazul raporturilor juridice de reprezentare pot avea loc doar în cazul și în condițiile, prevăzute de art. 244 din Codul Civil al RM [1].

Pentru înțelegerea sensului juridic al articolului 1036 din Codul Civil al RM, este necesar de făcut o remarcă, conform căreia mandatarul nu transmite mandatul către un terț, adică substituitului său, dar numai îi delegă terțului drepturile sale de reprezentare, păstrând drepturile respective asupra sa. Prezentul articol indică asupra faptului că obligația mandatarului de a executa personal mandatul reprezintă regula generală care se desprinde din sensul acestei norme. În cazul stipulării nemijlocite în contract a dreptului delegării acestor împuterniciri unui terț, mandatarul poate contracta persoana terță pentru executarea mandatului. Legiuitorul n-a stabilit pentru mandatar careva condiții și temeieri pentru transmiterea mandatului către un terț. O nuelă legală constă în specificarea dreptului mandatarului de a atrage ajutoare pentru a-l asista pe mandatar în exercitarea mandatului, ceea ce ar însemna sancționarea legală a participării terților persoane de rând cu mandatarul la executarea mandatului. Forma atragerii ajutoarelor în acest sens nu se menționează de către legislator, dar urmează să concluzionăm că atragerea persoanelor terțe urmează să aibă loc fără contractarea lor și, respectiv, fără survenirea răspunderii lor pentru acțiunile întreprinse.

Asupra substituției în cazul contractului de mandat se extind toate cerințele ce se referă la conținutul procurii. Cât privește forma acesteia, cerința impusă este, pe motive lesne de înțeles (eliberarea procurii este autenticată notarial), chiar mai strictă, decât în cazul unei procuri ordinare. Ideea este că, în virtutea normei, prevăzute la alin. 2, art. 253 din Codul civil, în toate cazurile, procura de substituie trebuie autenticată notarial.

Procura obținută în ordinea de substituie, poartă un caracter subsidiar [4, p. 197]. În legătură cu aceasta, în pofida faptului că alin. 1, art. 254 din Codul civil al RM [1] include doar prevederea ce se referă numai la termenul unei procuri (termenul de valabilitate pentru procura de substituie nu poate depăși termenul procurii, pe baza căreia a fost emisă), subsidiaritatea unei asemenea procuri se extinde asupra unor alte condiții. În special, se subînțelege că substituentul (înlocuitorul) nu poate fi împuternicit cu drepturi mai largi decât cele pe care le-a avut un reprezentant inițial (mandatarul). Dependența unei procuri de alta este exprimată și în al. 3, art. 255 din Codul civil: odată cu încetarea valabilității procurii, încetează valabilitatea procurii de substituie [1].

În conformitate cu alin. (2) și (3) ale art. 1036 din Codul civil al RM [1], „în cazul în care o cer interesele mandantului, mandatarul trebuie să transmită împuternicirile către un terț dacă, din cauza unor circumstanțe imprevizibile, nu poate exercita mandatul și nu are posibilitatea să-l informeze despre aceasta pe mandant în timp util. Pentru actele persoanei căreia i-a transmis mandatul fără a fi autorizat, mandatarul răspunde ca pentru actele proprii. Este oportun de a extinde această prevedere și asupra raporturilor juridice de reprezentare, soldate cu emiterea unei procuri de substituie.

Luând în considerație faptul că în rezultatul substituirii se modifică subiectele raportului juridic de reprezentare, iar legea stabilește pentru reprezentant obligația de a informa reprezentatul despre faptul substituirii, precum și de a-i prezenta informații cu privire la substituitor, autorul consideră că acceptul tacit al reprezentatului se soldează cu acceptarea de către acesta a substituitorului și, implicit, acordarea încrederii acestuia. În caz contrar, în temeiul alineatului (5) al art. 1036 din Codul civil al RM [1], mandantul are în toate cazurile dreptul de a intenta acțiune persoanei care l-a asistat sau l-a substituit pe mandatar.

Situația este clară atunci când procura de substituie conține expres posibilitatea delegării împuternicirilor unui terț cu specificarea datelor personale ale acestuia direct în procură. În atare situație, considerăm că reprezentantul nu poartă răspundere pentru acțiunile substituitorului în vederea îndeplinirii împuternicirilor conferite prin procură. O altă situație este în cazul, în care reprezentantul își delegă împuternicirile, fiind determinat la o asemenea acțiune de anumite împrejurări și alege de sine stătător substituitorul pentru a conserva drepturile reprezentantului, fapt ce implică răspundere solidară a acestuia în fața reprezentantului.

Prevederile legale analizate aduc în prim-plan două cazuri, în care poate fi operată substituția sau, după caz, transmiterea împuternicirilor către un terț (contractul de mandat): în primul caz, substituția rezultă din însuși actul generator al reprezentării; în al doilea caz, substituția este impusă de interesele reprezentatului. Astfel, în al doilea concurs de circumstanțe, invocăm că reprezentantul, în virtutea esenței actului juridic analizat nu ar avea dreptul să recurgă la substituție. Însă o atare concluzie se prezintă drept una discutabilă.

Există temeiuri pentru a presupune că soluția ar trebui să fie puțin diferită. Vorba e că răspunderea solidară survine doar în cazul substituției expres permise. În ipoteza substituției în interesele reprezentatului, reprezentantul în mod evident va apare în postură de garant pentru toate acțiunile substituitului ales de el contrar norme generale stabilite de legea civilă.

Aceste cerințe sunt specificate atât în normele juridice referitoare la reprezentare în bază de procură, cât și la mandat, fapt ce ne permite să concluzionăm că, în ambele cazuri, substituitul devine contragentul reprezentatului, desigur, dacă au fost respectate toate exigențele, specificate în lege.

Cercetarea, întreprinsă în cadrul prezentului paragraf, vizând aspectele normativ-juridice ale substituției reprezentatului, sugerează următoarele concluzii.

Studiul efectuat relevă lipsa unei definiții clare a termenului „substituție”. În asemenea situație, autorul vine cu propunerea de a suplini articolul 253 din Codul civil al RM [1] cu un alineat nou ce ar conține noțiunea de substituție în următoarea redacție:

„Substituția este transmiterea unei părți sau a tuturor împuternicirilor primite de reprezentant către substituent, numai în cazul în care un asemenea drept i-a fost conferit de către reprezentat sau în cazul în care substituția este impusă de interesele reprezentatului”.

Este relevantă concluzia că substituția se realizează prin eliberarea unei noi procuri persoanei abilitate cu funcții de reprezentare. Procura de substituție se eliberează doar la eliberarea procurii de bază, în care este specificat expres dreptul de substituție și, în toate cazurile, trebuie să fie autentificată notarial. La încetarea procurii de bază, încetează și procura de substituție. Volumul împuternicirilor, conferite prin procura de substituție, nu poate depăși volumul împuternicirilor, conținute în procura de bază. Termenul de valabilitate al procurii de substituție se va încadra în limitele temporale, prevăzute în procura de bază. Substituția ulterioară este interzisă.

Totodată, în urma analizei, efectuate în cadrul acestui paragraf, se impune corelarea dispozițiilor, referitoare la temeiurile de substituție și transmitere a împuternicirilor către un terț.

Relațiile juridice ce apar în cazul degrevării împuternicirilor sunt reglementate în același timp de art. 1036 și art. 244 din Codul civil al RM [1]. Aceste articole comportă aceeași substanță, diferență făcând doar participanții la raportul juridic: în primul caz, ne referim la mandatar, iar în al doilea – la reprezentant.

Deoarece în contractul de mandat obiectul îl constituie acțiunile juridice exercitate din numele contragentului, înlocuirea mandatarului presupune concomitent și înlocuirea reprezentatului.

Luând în calcul acest fapt, concluzionăm că corelația dintre transmiterea împuternicirilor în cazul contractului de mandat și transmiterea împuternicirilor în cazul raporturilor juridice de reprezentare pot avea loc doar în cazul și în condițiile, prevăzute de art. 244 din Codul Civil al RM [1].

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Civil al Republicii Moldova. Adoptat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 1107-XV din 06.06.2002. În: <http://lex.justice.md/md/325085/>
2. Сарбаш С. В. Исполнение договорного обязательства третьим лицом. – М., 2003, 635 с.
3. Comentariul Codului Civil al Republicii Moldova. Vol. I Chișinău: Arc, 2005.
4. Власова А. Г. Представительство. Доверенность. Исковая давность. - М., 1974, 287 с.
5. Legea RM nr. 1453 din 08.11.2002 cu privire la notariat. Publicată la: 21.11.2002 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154-157, art. nr. 1209. Data intrării în vigoare: 21.02.2003. În: <http://lex.justice.md/md/311593/>
6. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая. Общие положения. - М., 2005, 842 с.

APĂRAREA DREPTURILOR ECONOMICE ALE PERSOANELOR PRIN SUPRAVEGHERE BANCARĂ EFICIENTĂ: REGLEMENTĂRI ȘI PRACTICI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ PENTRU LEGIUITORUL NAȚIONAL

DEFENSE OF ECONOMIC RIGHTS OF PERSONS BY EFFICIENT BANK SUPERVISION: REGULATIONS AND PRACTICES IN THE EUROPEAN UNION FOR THE NATIONAL LEGISLATURE

Natalia ȚÎLTU,

doctorandă, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

This article „Protection of economic rights of persons by efficient bank supervision: regulation and practices in the European Union for national Parliament” attempts to analyze the phenomenon of banking supervision in the European Union. The research is conducted into the historical milestones on the emergence and development of the European Central Bank - the central bank in the European Union. Then the ECB's functions are highlighted, focusing on banking supervision. At the same time, the study is trying to accredit the idea that the National Bank of Moldova should introduce a supervision fee that commercial banks will pay to the National Bank of Moldova. The amount of the tax will depend on certain criteria: the volume of assets and the degree of risk of the bank. This measure would be plenary in the context of the efforts of the National Bank of Moldova to establish an efficient banking supervision mechanism, and in particular the recent entry into force of Law no. 232 of 03.10.2016 on bank recovery and resolution. We believe that in the text of this law we could include the legal norm for the introduction of a supervision fee in Republic of Moldova, which would lead to an effective protection of people's economic rights.

Keywords: *Banking supervision, European Union, Economic rights, The National Bank of Moldova, supervision fee.*

Actualitatea și necesitatea studiului de față rezidă în faptul că reglementarea și supravegherea creditară au suscitât mereu atenția autorităților competente și interesul publicului larg. Este paradoxal faptul că, de cele mai dese ori, atunci când este abordată problema drepturilor fundamentale ale omului, doctrina se referă în mod special la drepturile personale, drepturile sociale, drepturile politice, fiind trecute cu vederea drepturile sale de origine economico-financiară.

În materia reglementării activităților de creditare, Germania și Italia ne oferă un exemplu bun cu referire la faptul că drepturile fundamentale ale omului pot fi apărate eficient, inclusiv și în sfera creditară. Totodată, experiența Germaniei în materia reglementării și supravegherii activității de creditare poate fi extrem de utilă în cazul Republicii Moldova.

Reglementarea operațiunilor de creditare în Germania. Sistemul bancar german se caracterizează prin trei elemente principale. În primul rând, instituțiile de credit germane au caracter universal, având capacitatea să ofere o gamă largă de servicii financiare, inclusiv servicii de investiții. În al doilea rând, există o relație strânsă între instituțiile de credit și numeroase societăți comerciale (nefinanciare), în sensul că instituțiile de credit dețin cote importante din capitalul acestora, sau chiar controlează aceste societăți. În al treilea rând, societățile nefinanciare dețin cote importante din capitalul social sau pot chiar controla o instituție de credit, în măsura în

care acele societăți îndeplinesc condițiile de calitate ale acționariatului impuse de autoritatea de supraveghere a serviciilor financiare (Finanzdienstleistungsaufsicht, numită pe scurt BaFin) [7, p. 10-11].

Cel mai important act normativ în domeniul bancar, emis la nivel federal, este KWG (Gesetz über das Kreditwesen), această lege datând din 1961, fiind modificată ulterior.

Textul actualizat al KWG (republicat pe 9 septembrie 1998 (în Bundesgesetzblatt - BGB1. I S. 2776) și modificată prin articolul 2 al Legii din 1 martie 2011 (publicată în BGB1. I S. 288) este disponibil pe site-ul Ministerului german al Justiției, la adresa <http://bundesrecht.juris.de/kredwg/index.html> [9].

În afară de dispozițiile cu caracter general ale KWG, există o serie de alte acte normative care se aplică în domenii speciale, ca, de exemplu: Hypotekbankgesetz din 1998, ce reglementează băncile de credit ipotecar, Schiffsbankgesetz din 1933, ce reglementează creditul garantat cu ipoteci maritime, și Gesetz über Bausparkassen din 1972, ce reglementează băncile de economisire și creditare în domeniul locativ, numite și „bănci pentru locuințe”. Aceste norme cu caracter special sunt completate de legislația aplicabilă tuturor comercianților persoane juridice, anume Aktiengesetz din 1965, Gesetz betreffend die GmbH din 1898, Codul comercial din 1897 și Legea privind cooperativele din 1994.

Având în vedere caracterul universal al serviciilor prestate de băncile germane, KWG acoperă atât activitățile bancare de bază – acceptarea de depozite și acordarea de credite – cât și alte activități financiare, inclusiv servicii de investiții. În schimb, administrarea fondurilor de investiții presupune obținerea unei autorizații suplimentare [6, p. 75 și urm.], reglementate de legea privind investițiile (Investmentgesetz) din 2003 (publicată în BGB1. I.S. 2676 din 15.12.2003).

Activitatea de creditare poate fi desfășurată în Germania doar de către bănci, în dreptul german neexistând o categorie separată de instituții financiare specializate exclusiv în creditare. Termenul de „bancă” este definit de KWG ca reprezentând o instituție de credit autorizată (de către BaFin) sau o sucursală a unei instituții de credit, precum și orice altă entitate pe care acele acte normative o califică ca fiind o „bancă” [9, secțiunea 39]. Astfel, potrivit acestui act normativ, o instituție de credit este acea întreprindere care desfășoară activități bancare în calitate de comerciant (în germană, Unternehmen die Bankgeschäfte gewerbsmäßig betreiben) sau într-un mod organizat specific activității comerciale (în germană, Unternehmen die Bankgeschäfte in einem Umfang betreiben, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert [9, secțiunea 1 (1)]). Deducem că instituția de credit este acea întreprindere ce desfășoară activități bancare (inclusiv operațiuni de creditare) cu titlu profesional.

Secțiunea 1 (1) din KWG prevede că instituțiile de credit desfășoară în principal următoarele activități: a) acceptarea de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la public, cu excepția cazului în care obligația de plată rezultă din titluri la purtător sau la ordin, indiferent dacă se percep sau nu dobândă; b) acordarea de împrumuturi și asumarea de angajamente de creditare; c) cumpărarea de cecuri și cambii (Wechseln); d) operațiuni de comision cu instrumente financiare; e) custodia și administrarea valorilor mobiliare ale clienților; f) asumarea de angajamente de cumpărare a creanțelor derivând din credite înaintate de scadență; g) emiterea de garanții; h) operațiuni cu cecuri de călătorie; i) subscriere de valori mobiliare; și j) emitere de monedă electronică. În plus, o bancă (instituție de credit) poate presta și servicii de investiții, acestea fiind de asemenea definite de KWG – potrivit KWG, activitățile de subscriere de valori mobiliare și operațiunile de comision cu valori mobiliare sunt considerate activități bancare, nu servicii de investiții. O entitate care dorește să presteze astfel de servicii, dar care nu este autorizată ca instituție de credit, trebuie să obțină o autorizație separată ca „instituție de servicii financiare” (Finanzdienstleistungsinstitut). Enumerarea din KWG a activităților bancare sau a serviciilor de investiții nu are rolul de a circumstanția capacitatea unei instituții de credit sau a unei instituții de servicii financiare, ci de a identifica acele activități pentru care este necesară o autorizație,

în măsura în care activitatea se desfășoară cu titlu profesional. În plus, distincția dintre instituții de credit și instituții de servicii financiare este puțin importantă, deoarece marea majoritate a reglementărilor în materia instituțiilor de credit se aplică și instituțiilor de servicii financiare [7, p. 36].

Remarcăm faptul că activitățile de creditare sub forma leasingului financiar și factoringului pot fi desfășurate de instituții de servicii financiare (Finanzdienstleistungsinstituten), supuse reglementării și supravegherii de către BaFin, ca urmare a intrării în vigoare a unui act normativ ce modifică KWG (anume, legea bugetară anuală pentru anul 2009, adoptată la 28 noiembrie 2008 și intrată în vigoare pe 1 ianuarie 2009 care prevede, între altele, și faptul că aceste instituții vor beneficia de scutiri de impozite similare celor aplicabile instituțiilor de credit.

Diferențele între instituțiile de credit germane constă în tipologia acționariatului și a clienței, precum și a operațiunilor realizate, fără însă ca gama de activități desfășurate să le fie restricționată pe cale administrativă. Astfel, băncile pot fi: a) bănci comerciale private (private Geschäftsbanken), care includ așa numitele „bănci mari” (Grossbanken), bănci regionale și sucursalele băncilor străine (Bănci germane „mari” sunt considerate Deutsche Bank AG, Commerzbank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG și Dresdner Bank AG.); b) băncile de economii (Sparkassen), casele centrale ale acestora, care se ocupă cu operațiunile de compensare și decontare (Landesbanken-Girozentralen) și alte bănci locale (Landesbanken); și c) cooperativele industriale și agricole (Volksbanken și Raiffeisenbanken), cu o entitate regională (Genossenschaftliche Zentralbank) și o entitate ce funcționează la nivel național (DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank) [7, p. 30].

Toate instituțiile de credit și instituțiile de servicii financiare trebuie autorizate de BaFin. Cât privește instituțiile bancare specializate (bănci de credit ipotecar sau ipotecă maritimă, bănci pentru locuințe), acestea trebuie să respecte atât dispozițiile generale ale KWG cât și normele speciale din legislația specifică ce le reglementează activitatea [7, p. 159].

Autoritățile de reglementare și supraveghere. Începând din anul 2002, serviciile financiare prestate pe teritoriul Germaniei sunt supravegheate de o autoritate nou-creată, numită Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Aceasta are rolul de a supraveghea activitatea instituțiilor de credit, instituțiilor de servicii financiare și societăților de asigurare, precum și operațiunile cu valori mobiliare. Deși este o entitate de drept public independentă, aceasta este supusă supravegherii Ministerului Federal al Finanțelor (Bundesfinanzministerium) [1]. BaFin se finanțează prin contribuții și taxe percepute de la instituțiile pe care le supraveghează, nefiind dependentă de bugetul federal al Germaniei.

BaFin își desfășoară activitatea în mod independent față de Banca Centrală a Germaniei (Bundesbank), având însă obligația de a colabora cu aceasta. BaFin este singura autoritate ce poate lua măsuri administrative (de natura amenziilor, a suspendării activității sau a retragerii autorizației) împotriva instituțiilor de credit și instituțiilor de servicii financiare, pe baza rezultatelor și concluziilor formulate de Bundesbank ca urmare a procesului de supraveghere continuă. BaFin poate desfășura investigații la fața locului fără a trebui să-și justifice intervenția, acesta fiind însă un instrument folosit rar în practică [7, p. 42]. De asemenea, BaFin poate solicita convocarea organelor societare ale instituțiilor respective, poate cere completarea ordinii de zi și poate participa la adunările acelor organe.

Banca Centrală a Germaniei (Bundesbank) are sarcina de a supraveghea instituțiile de credit și instituțiile de servicii financiare în mod continuu, prin analiza situațiilor financiare, a rapoartelor de audit și a rapoartelor periodice, precum și prin evaluarea adecvării capitalului și a sistemelor de management al riscului. Instituțiile de credit și instituțiile de servicii financiare au obligația de a face raportări periodice atât către BaFin, precum și către Bundesbank, acestea din urmă având de asemenea dreptul de a le solicita informații suplimentare. Bundesbank realizează supravegherea continuă pe baza reglementărilor emise de BaFin, cele două instituții

având obligația de a se informa reciproc în vederea îndeplinirii atribuțiilor specifice fiecăreia.

Reglementarea operațiunilor de creditare în Italia. Din 1936 până la mijlocul anilor 1980, sistemul bancar italian a fost caracterizat de un nivel semnificativ al intervenției statului, activitățile ce erau permise diverselor categorii de bănci fiind stabilite cu precizie de autorități. În plus, sistemul bancar era în general privit ca aparținând mai degrabă sectorului public decât economiei libere de piață. Astfel, Banca Centrală a Italiei era reticentă în a emite autorizații pentru bănci noi, ceea ce a condus la crearea unei piețe inflexibile a serviciilor bancare [7, p. 383].

Sistemul bancar a fost reformat prin Decretul prezidențial nr. 350 din 1985, care a transpus prima directivă bancară în dreptul italian. Noua legislație prevedea accesul liber pe piața serviciilor bancare, adoptându-se modelul băncii universale. De asemenea, autoritățile italiene au inițiat un proces de reformă care avea ca scop creșterea competitivității sectorului bancar național pe plan intern, dar și la nivel internațional. Principalele acte normative emise în acea perioadă au fost Decretul-lege nr. 356/1990 (Legea „Amato”), Legea nr. 287/1990 (Legea antitrust), Decretul-lege nr. 385/1993 [42] (Legea bancară), Directiva Ministrului de Finanțe italian din noiembrie 1994 (Directiva „Dini”) și Decretul-lege nr. 153/1999 privind fundațiile bancare (Fundațiile bancare sunt entități specifice dreptului italian care desfășoară activități specifice băncilor, fără a urmări însă obținerea de profit).

În prezent, piața serviciilor financiare din Italia poate fi împărțită în două mari sectoare: sectorul bancar (guvernate de legea bancară) și sectorul nebankar (guvernate de Legea nr. 58/1998 [11], numită și „legea financiară unică”) [12, p. 385].

Legea bancară stabilește și regimul autorităților de reglementare și supraveghere în domeniul bancar, prevăzând și puterile fiecărei astfel de autorități, definește conceptul de autoritate bancară, stabilește procedura de autorizare a băncilor și de aprobare a deținerilor de acțiuni într-o bancă, prevede clasificarea băncilor, despre sfera activității de supraveghere și controlul bancar și încredințează Băncii Centrale Italiene sarcina de a detalia normele aplicabile în domeniu, introduce conceptul de grupuri bancare, stabilește regulile privind insolvența, dizolvarea și lichidarea băncilor, reglementează protecția deponenților, reglementează activitățile intermediarilor financieri (intermediari financieri), reglementează instituțiile emittente de monedă electronică, stabilește anumite norme de conduită profesională, reglementează creditul pentru consum și stabilește sancțiuni de ordin administrativ și penal în cazul încălcării obligațiilor stabilite de legislația bancară.

În afara dispozițiilor din legea bancară, băncile care doresc să presteze servicii de investiții trebuie să respecte și prevederile legii financiare unice. În acest domeniu, Banca Centrală a Italiei are puterea de a supraveghea aspecte ce țin de managementul riscului și stabilirea firmelor de investiții, în timp de Comisia Națională privind Societățile de Bursă („CONSOB”) reglementează conduita profesională și asigurarea transparenței în relațiile cu investitorii.

Potrivit legii bancare, singurele entități autorizate să desfășoare „activitate bancară” pe teritoriul italian sunt băncile. „Activitatea bancară” este definită ca reprezentând acceptarea de depozite de la public [10, art. 11 (3)] împreună cu activitatea de acordare de credite. Atragerea de economii de la public este interzisă oricărui altor entități decât băncile, cu excepția Poștei Italiene.

Activitățile financiare din afara sectorului bancar sunt desfășurate de instituții financiare ce pot fi împărțite în două grupuri: primul grup constă în prestatorii de servicii financiare care operează pe piața valorilor mobiliare, în această categorie intrând societățile de administrare a investițiilor (società di gestione del risparmio), firmele italiene de investiții (società di intermediazione mobiliare) și societățile de investiții cu capital variabil (società d'investimento a capitale variabile), iar al doilea grup este reprezentat de „intermediarii financieri” (intermediari finanziari), care reprezintă o categorie de entități ce au dreptul să presteze o categorie

largă de activități, cum ar fi cele de creditare, de schimb valutar și de prestare de servicii de plată [5; 8].

„Intermediarii financiari” autorizați să desfășoare diverse activități financiare în beneficiul publicului, inclusiv activități de finanțare, definite într-un decret al Trezoreriei Italiene din 6 iunie 1994 ca reprezentând orice formă de creditare de natura: a) leasing-ului financiar; b) cumpărării de creanțe (inclusiv factoringului); c) creditului pentru consum; d) creditului ipotecar; e) amanetului; și f) emiterii de garanții și angajamente de finanțare, precum și prestării de servicii de plată și de schimb valutar. În esență, intermediarii financiari diferă de bănci prin aceea că nu atrag depozite de la public.

„Intermediarii financiari” trebuie să se înregistreze la Banca Centrală a Italiei, înregistrarea fiind condiționată de îndeplinirea următoarelor criterii: a) adoptarea uneia dintre următoarele forme societare: societate pe acțiuni, societate în comandită pe acțiuni, societate cu răspundere limitată, sau societate cooperativă; b) limitarea obiectului de activitate al societății la desfășurarea de activități financiare; c) un capital social subscris și vărsat de cel puțin cinci ori valoarea minimă a capitalului cerut societăților pe acțiuni de drept comun și d) îndeplinirea anumitor cerințe de integritate, experiență și independență pentru asociați, administratori, persoane cu funcții de conducere și auditori, conform standardelor stabilite de Trezoreria Italiană.

„Intermediarii financiari” trebuie să respecte regulile impuse de legea bancară italiană privind adecvarea capitalului, managementul riscului și auditul intern. Aceștia au obligația de a face raportări periodice adresate Băncii Centrale a Italiei și pot fi de asemenea supuși unor inspecții ale acestora.

În plus, deținătorii de participații semnificative în intermediari financiari trebuie să îndeplinească anumite cerințe de integritate. În cazul în care aceste participații sunt deținute fără respectarea reglementărilor respective, sau în cazul în care depășesc anumite plafoane, acțiunile trebuie înstrăinate în termenele stabilite de Banca Centrală a Italiei. În ce privește cerințele de integritate ale asociaților și conducătorilor băncii, nerespectarea acestora conduce la „descalificarea” individului respectiv cu privire la exercitarea respectivei funcții. Această „descalificare” trebuie declarată de către consiliul de administrație, consiliul de supraveghere (consiglio di sorveglianza) sau directorat (consiglio di gestione), în funcție de structura de conducere societară adoptată de respectivul „intermediar financiar”. În cazul în care aceste organe nu iau nici o decizie, Banca Centrală a Italiei poate „descalifica” o astfel de persoană din proprie inițiativă.

Autoritățile de reglementare și supraveghere. Legea Bancară împarte responsabilitatea de supraveghere a prestatorilor de servicii financiare între Comitetul Interministerial pentru Credit și Economisire, Trezorerie, Banca Centrală a Italiei și Comisia Națională privind Societățile de Bursă („CONSOB”) [3].

Banca Centrală a Italiei poartă răspunderea supravegherii în ansamblu a sistemului bancar italian [2]. Elaborarea legislației secundare în domeniul bancar precum și supravegherea implementării acesteia sunt încredințate Băncii Centrale a Italiei, Ministerului Economiei și Finanțelor și Trezoreriei [10, Titlul I]. Astfel, o parte semnificativă a reglementărilor în domeniul bancar sunt elaborate de Banca Centrală a Italiei, în această categorie intrând normele privind adecvarea capitalului, managementul riscului, conduita profesională, autorizarea și deținerea de participații în capitalul băncilor. În plus, pe lângă atribuția principală de a asigura stabilitatea sistemului financiar și a instituțiilor care îl compun, Banca Centrală a Italiei funcționează și ca autoritate antimonopolistă în domeniul bancar.

BIBLIOGRAFIE

1. BaFin - Ministerul Federal al Finanțelor din Germania. În: www.bafin.de (vizitat la 25.11.2018). Circulara nr. 263 din 27.12.2006 a Băncii Centrale a Italiei privind publicarea reglementărilor aplicabile instituțiilor de credit italiene. Publicată sub titlul „Noi reglementări privind supravegherea prudențială a băncilor”. În: http://www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/disposizioni/vigprud/Circular_263_EN.pdf (vizitat la 25.11.2018).
2. Costi, R., Vella, F. Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Banche, governo societario e funzione di vigilanza, Milano, 2008. Studiu disponibil în format electronic pe site-ul Băncii Centrale a Italiei. În: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quarigi/qrg62/qrg_62/Quaderno_62.pdf (vizitat la 25.11.2018).
3. Decretul ministrului economiei și finanțelor Italiei nr. 29 din 17.02.2009 privind prestarea de servicii de plată de către intermediari financiari. Jurnalul Oficial al Italiei din 03.04.2009.
4. Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 319/1 din 05.12.2007.
5. Grote R. Marauhn T. The Regulation of International Financial Markets - Perspectives for Reform. Cambridge University Press. Cambridge, 2006. 541 p.
6. Gruson M., Resiner R. Regulation of foreign banks: United States and International, vol. 3 Newark, NJ: LexisNexis.
7. Instrucțiunile Băncii Italiei privind supravegherea instituțiilor ce prestează servicii de plată de către intermediari financiari. În: http://www.bancaditalia.it/vigilanza/intermediari/normativa/exart107tub/c216/istr_vig_ifes_216_3a.pdf (vizitat la 25.11.2018).
8. KWG (Gesetz über das Kreditwesen). Textul actualizat al KWG este disponibil pe site-ul Ministerului german al Justiției. În: <http://bundesrecht.juris.de/kredwg/index.html> (vizitat la 25.11.2018).
9. Legea Bancară Italiană, plasată pe site-ul Băncii Centrale a Italiei. În: www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/leggi/tub/TUB_gennaio_2011.pdf (vizitat la 25.11.2018).
10. Legea Financiară Unică a Italiei nr. 58/1998. Gazzetta Ufficiale nr. 71 din 26.03.1998.
11. Scassellati-Sforzolini G., Zadra V. New Rules on Italian Banks' Organization and Corporate Governance. Rome, 2008, 351 p.

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE CU PRIVIRE LA SOLUȚIONAREA CAUZEI ÎNTR-UN TERMEN REZONABIL PRIN PRISMA JURISPRUDENȚEI CEDO

THEORETICAL-PRACTICAL ASPECTS ON THE SOLUTION OF THE CASE IN A REASONABLE TERM IN ACCORDANCE WITH THE ECHR JURISPRUDENCE

Eugen TROCIN,

*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

The reasonable term represents a guarantee of the fact that justice, as a public service, assures the protection of citizens' rights and freedoms, with the elimination of any dragging means and delays which could compromise the efficiency and credibility of justice, so that the reasonable term must be reported on a case-by-case basis, taking into consideration the duration of the proceeding, the nature of the claims, the complexity of the process, the conduct of the competent authorities which, in some cases, must manifest a particular diligence, the difficulty of the debates, the agglomeration of the court role, exercising appeals.

Keywords: *justice, jurisprudence, fundamental rights, exception of unconstitutionality, reasonable time.*

Procesul echitabil constituie o garanție a principiului egalității, iar termenul rezonabil, o garanție a faptului că justiția, ca serviciu public, asigură apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, cu eliminarea oricăror mijloace șicanatorii și tărăgăneli. În fond, prin asemenea mijloace se încalcă drepturile justițiabilului și se compromite calitatea actului de justiție [26, p. 18].

Ideea că justiția nu trebuie realizată cu întârzieri de natură să-i compromită eficiența și credibilitatea sa este redată prin următoarele afirmații: „o justiție întârziată, este o justiție negată” ori „o justiție lentă, este o justiție greșită” [27, p. 182]. Sarcina realizării unui atare deziderat revine judecătorului cauzei, al cărui rol este acela de a media duelul judiciar, în așa fel încât să poată reuși o dublă performanță: pe de o parte, o soluționare justă a procesului, pe de altă parte, pronunțarea unei soluții într-un timp care să nu vicieze interesele părților [1, p. 209].

Este semnificativ de concretizat că termenul rezonabil pentru înfăptuirea actului de justiție, ca o garanție prevăzută explicit pentru desfășurarea unui proces echitabil se aplică atât procedurilor civile, precum și celor penale, inclusiv și atunci când acuzatul nu este arestat preventiv [4, p. 126], având astfel ca scop protejarea acestora contra examinării excesive a procedurii ori evitării unei perioade prea mare de timp a incertitudinii cu privire la soarta celui acuzat [33, p. 211-214].

Curtea Constituțională a României a statuat că cerința privind judecarea unui proces într-un termen rezonabil nu se analizează în abstract, ci se raportează la fiecare caz ținându-se seama de durata procedurii, de natura pretențiilor, de complexitatea procesului, de comportamentul autorităților și al părților, de dificultatea dezbaterilor, de aglomerarea rolului instanței, de exercitarea căilor de atac [28].

Este cert faptul că lista acestor elemente de cuantificare a duratei rezonabile a procedurilor

au un caracter exemplificativ și nicidecum limitativ, astfel că jurisprudența poate completa lista cauzelor justificative de prelungire a termenilor de procedură cu noi motivații rezonabile în practica judiciară, deoarece reprezintă cumulativ și expresia principiului operativității sau celebrității judecării cauzelor [35, p. 139-141].

Prof. Deleanu I., consideră că celeritatea nu este singurul imperativ al procesului, fiind necesar un echilibru între calitate și celeritate, prima având întâietate, însă ritmul judiciar trebuie să fie el însuși just [30, p. 128-130].

Dreptul la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, fiind în strânsă relație cu celeritatea procedurii, constituie o garanție explicită a dreptului la o bună justiție, pe motiv că exigența de celeritate exprimă realitatea că justiția nu trebuie realizată cu întârzieri care să compromită eficiența și credibilitatea sa [34, p. 423; 3, p. 533-534], astfel că fixarea unor termene în cadrul procesului penal are ca scop, pe de o parte, limitarea în timp a duratei unor măsuri procesuale și, pe de altă parte, împiedică tergiversarea desfășurării procesului penal, asigurând operativitatea acțiunilor cerute de justa soluționare a cauzei penale.

Conceptul termenului rezonabil nu este fezabil a explica printr-un număr fix de zile, săptămâni, luni sau ani sau în diferite perioade de timp în funcție de gravitatea infracțiunii, însă pot fi stabilite criteriile de apreciere a caracterului rezonabil.

Printre criteriile obiective specifice analizei caracterului rezonabil al termenului, se evidențiază 4 factori principali: complexitatea afacerii, comportamentul reclamantului, comportamentul autorităților naționale, în special al celor judiciare, și „miza” sau „interesul” pe care îl reprezintă respectiva cauză pentru reclamant. Aceste criterii au fost definite inițial în Hotărârea din 28 iunie 1978 [7], pronunțată în cauza König contra Germaniei și completate ulterior de către Curtea Europeană în multitudinea deciziilor privind respectarea exigențelor impuse de Convenție referitor la termenul rezonabil, precum: dificultatea administrării probelor, numărul inculpaților și al martorilor, numărul infracțiunilor investigate, natura acestora, necesitatea realizării unor expertize, dificultatea problemelor de drept și de fapt care trebuie soluționate, materia obiectului litigiului, etc. [4, p. 258]

În opinia lui Cesare Beccaria, cu cât pedeapsa va fi mai promptă și mai apropiată de momentul în care a fost comisă infracțiunea, cu atât ea va fi mai justă și mai utilă, iar prelungirea acestui interval de timp nu face decât să rupă tot mai mult legătura dintre aceste două idei [2, p. 137-139].

În cauza Vallée contra Franței [23], Curtea Europeană a apreciat că nepermis de lungi sunt următoarele termene: 22 de luni între sesizarea tribunalului administrativ și primul termen de judecată; 7 luni între prezentarea memoriului complet al reclamantului și data celui de-al doilea termen; 5 luni pentru comunicarea avizului Consiliului de Stat asupra problemei despăgubirilor.

Întru realizarea respectivului deziderat Curtea Europeană, la examinarea cauzelor care au ca obiect de sezină „termenul rezonabil” procedează mai întâi la determinarea punctului de plecare (dies a quo) și a punctului final (dies ad quem) al termenului luat în calcul.

În cazul unei proceduri prealabile, termenul se calculează de la data declanșării acestei proceduri [17], astfel că în materie civilă punct de plecare poate fi data cererii de dezbatere a succesiunii adresată notarului [8], data formulării unei cereri de restituire a unui bun imobil [22], data depunerii unei cereri prealabile de îndemnizare adresată administrației [18], data formulării unui recurs grațios în fața primului-ministru [10], momentul în care autoritățile naționale au cunoscut identitatea persoanelor, pentru a putea statua în cunoștință de cauză asupra despăgubirilor solicitate [6], cererea de luare a unor măsuri provizorii [13], declarația de constituire ca parte civilă [9], emiterea unei somații de plată [20], confiscarea bunurilor ridicate [19] sau formularea unei cereri de intervenție într-o procedură în curs [24].

Prin urmare, în materie civilă, în care procesul este guvernat de principiul disponibilității, punctul de plecare al termenului rezonabil este ziua în care instanța de fond este investită cu soluționarea cauzei și acoperă ansamblul actelor sau forme procedurale, care pot marca debu-

tul termenului, fiind cuprins atât durata unor proceduri administrative preliminare, precum și procedurile de executare a hotărârilor judecătorești, inclusiv și durata procedurii constituționale, însă nu și pe aceea a examinării unui recurs prejudiciar de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, deoarece în acest caz s-ar aduce atingere sistemului instituit prin dispozițiile tratatelor instituționale ale Uniunii [5, p. 21-32].

Recunoașterea dreptului suspendării de drept al examinării cauzei de către instanță prin invocarea excepțiilor de neconstituționalitate, utilizată cel mai frecvent de către părți, este folosită de multe ori ca modalitate de a tergiversa judecarea cauzelor la instanțele de fond, fiind urmărit scopul de a asigura părților o garanție procesuală în exercitarea dreptului la un proces echitabil și dreptului la apărare, prin eliminarea posibilității judecării cauzei în temeiul unei dispoziții legale considerate a fi neconstituționale. Însă realitatea a dovedit că această reglementare a încurajat abuzul de drept procesual și arbitrarul într-o formă care nu poate fi sancționată, atâta vreme cât suspendarea procesului este privită ca o consecință imediată și necesară a exercitării liberului acces la justiție. Astfel, în Cauza Fragner contra Austriei, Curtea a constatat că durata de 9 ani și 7 luni a procesului a depășit termenul rezonabil, subliniind totodată, că și procedura în fața Curții Constituționale a întârziat cu 2 ani și 5 luni, fiind constat că a fost încălcat art. 6 paragraf. 1 din Convenție [14].

În materie penală, momentul de la care începe să curgă termenul rezonabil - *dies a quo* - este data la care o persoană este acuzată, iar data finalizării procedurii luată în considerație pentru calculul termenului rezonabil - *dies ad quem* - este data rămânării definitive a hotărârii de condamnare sau de achitare a celui interesat [3, p. 535-540].

În cauza Bursuc contra României [12], Curtea Europeană a stabilit că în materie penală termenul rezonabil începe din momentul la care o persoană este „pusă sub acuzare”. În examinarea cauzei, CEDO a considerat că, raportat la natura și complexitatea redusă a cauzei durata procedurii de 4 ani nu poate fi justificată în mod rezonabil, în contextul în care în intervalul iunie 1999 - iunie 2000, tribunalul a amânat cauza de mai multe ori pe motiv că martorii erau absenți, deși aceștia au fost citați lunar, s-au dispus măsuri de constrângere, însă acestea nu au fost aplicate. Prin urmare, s-a apreciat precum că autoritățile judiciare nu au manifestat o preocupare deosebită față de accelerarea procesului, având în vedere și starea de sănătate a reclamantului.

Un alt punct de plecare, în materie penală, poate fi un moment anterior sesizării instanței, în special acela al arestării, începerii urmăririi penale sau al cercetărilor, respectiv cel din care bănuielile îndreptate împotriva reclamantului pot produce repercusiuni importante asupra acestuia. Momentul final îl constituie ultima decizie cu privire la cauza dedusă judecății ori la momentul soluționării acțiunii penale de către organele de instrucție, în cazul în care procesul penal se finalizează în faza de urmărire [25, p. 363-364].

Spre exemplu, în cauza Ipsilanti contra Greciei, termenul *dies a quo* s-a considerat a fi data arestării reclamantei de naționalitate elenă, pe aeroportul din Atena, în 1995, la întoarcerea din Regatul Unit, deși o acuzație formală a fost formulată în 1986, iar rechizitoriul a fost înaintat instanței în 1990. Prin urmare, judecătorii de la Strasbourg au apreciat că această primă fază a procedurii nu trebuie luată în considerare întrucât în timpul sejurului în Regatul Unit reclamanta nu a fost afectată de procedura care se derula în Grecia și nu s-au produs repercusiuni importante pentru situația sa [16].

O situație similară este întâlnită și în cauza Sari contra Turciei și Danemarcei, unde Curtea observă că faptele pentru care a fost inculpat reclamantul s-au petrecut în Danemarca, probele fiind acumulate de autoritățile acestui stat, iar ca urmare a refugiei reclamantului în Turcia, autoritățile daneze s-au aflat în imposibilitatea de a efectua interogatoriul, element major al instrucției penale. Ulterior pornirii procedurii de urmărire penală și a colaborării statelor în domeniul asistenței juridice, arestarea reclamantului și judecarea sa au avut loc în Turcia, unde a și fost pronunțată hotărârea definitivă de către autoritățile acestui stat [21].

În cauza Vayic contra Turciei, Curtea a reconfirmat că perioada care urmează a fi apreciată drept punct de plecare a momentului *dies a quo*, în cazul unui fugar, trebuie considerată ziua când reclamantul a fost arestat. Ulterior, procedurile au durat timp de nouă ani și opt luni, fiind examinată cauza de către trei nivele de jurisdicție. Însă, Curtea Europeană a stabilit că atunci când un acuzat evadează dintr-un stat care respectă principiul supremației legii, se presupune că el sau ea nu are dreptul să se plângă de durata nerezonabilă a procedurilor în urma evadării, decât dacă poate fi prezentat un motiv suficient care să infirme această presupunere. În consecință, lipsa unei astfel de infirmări a fost apreciată ca o respectare a garanțiilor prevăzute de art. 6.1 a Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

De asemenea, momentul existenței unei „acuzății” poate fi acela al informării oficiale asupra existenței unei acuzații, momentul solicitării ridicării imunității parlamentare, arestării unei persoane, data punerii în executare a unui mandat de arestare sau de percheziție, data înregistrării la instanță a rechizitoriului procurorului, data la care persoanei acuzate i s-a desemnat un avocat sau data emiterii unei decizii de confiscare a bunurilor ridicate [15; 11].

În ceea ce privește punctul final al termenului care trebuie examinat, nu există diferențe între materia civilă și materia penală, deoarece în ambele cazuri, perioada se încheie, în principiu, la data la care ultima hotărâre judecătorească internă devine definitivă și a fost executată, indiferent de forma hotărârii sau de nivelul la care a fost pronunțată, adică instanță de fond/apel/supremă ori de către instanțele de contencios constituțional.

Complexitatea afacerii poate fi generată și de complexitatea stării de fapt care trebuie elucidată, de complexitatea problemelor juridice care trebuie soluționate și de complexitatea procedurii condiționată de unele procese temporizate de o multitudine de incidente procedurale, adică atunci când este necesară audierea unui număr mare de inculpați și martori sau când există dificultăți de localizare a martorilor, care își schimbă des reședința în țară sau în străinătate.

Referitor la comportamentul părților, s-a stabilit că o persoană care invocă durata nerezonabilă a procedurilor trebuie să facă dovada că a depus diligențe în vederea derulării normale a acesteia [36, p. 288].

De asemenea, numai întârzierile provocate de comportamentul autorităților sunt de natură să atragă responsabilitatea statului în cauză. Din acest punct de vedere statele trebuie să respecte o obligație de rezultat: desfășurarea procesului într-un termen rezonabil, care în scopul realizării bunei administrări a justiției primează totuși asupra celerității procedurii, mai ales dacă procedura este complexă [4, p. 259; 36, p. 289].

În ceea ce privește miza litigiului, cu cât obiectul procesului are o importanță mai mare pentru părți, cu atât aprecierea caracterului rezonabil al procedurilor va fi mai strictă. Astfel de cauze sunt cele care au o influență deosebită asupra vieții personale și profesionale a reclamantului și justifică o celeritate sporită [36, p. 290; 34, p. 469].

Până la pronunțarea hotărârii Kudla, existau două soluții atunci când reclamantul se plângea atât de caracterul nerezonabil al duratei procedurii interne, cât și de absența unui recurs intern pentru a se putea plânge de acest aspect: dacă se constata o violare a art. 6 par. 1, Curtea aprecia că nu este necesar să mai examineze plângerea și pe temeiul art. 13, art. 6 par. 1 fiind o *lex specialis*, iar în ipoteza în care Curtea constata că art. 6 par. 1 nu a fost încălcat, considera necesar să se asigure și de faptul că garanțiile mai puțin generoase oferite de art. 13 nu au fost încălcate [31, p. 337-338]. Chiar dacă această soluție a fost supusă discuțiilor în doctrină [37, p. 701], jurisprudența Curții a rămas constantă, deoarece nu se poate admite ca garanțiile oferite de art. 13 să fie absorbite de garanțiile oferite de art. 6, paragraf 1 atunci când se pune în discuție dreptul la judecarea cauzelor într-un termen rezonabil.

Soluționarea cauzei într-un termen rezonabil nu mai este pentru parte o simplă aspirație sau vocație, ci este un drept subiectiv, ca element indispensabil al efectivității altor drepturi și în primul rând al unui proces echitabil [29, p. 275].

Durata generală a termenului rezonabil înglobează, în general, întreaga durată a procesului judiciar la toate gradele de jurisdicție, inclusiv a jurisdicției constituționale, inclusiv și durata procedurii de executare a unei decizii judiciare care intră în calculul termenului rezonabil prevăzut de art. 6 paragraf 1 din Convenția Europeană a Drepturilor și Libertăților Fundamentale [32, p. 116].

Respectarea termenului rezonabil este deosebit de important întrucât aduce plusvaloare credibilității și eficienței actului de acces liber la justiție, astfel încât statele trebuie să manifeste o atenție sporită cu privire la măsurile aplicate pentru accelerarea procedurilor, dar concomitent pentru a nu face excese în sens invers, deoarece o procedură prea rapidă poate fi contrară necesității termenului rezonabil, precum și o procedură prea lungă sau prea expeditivă riscă să producă același efect. Anume din aceste considerente, termenul rezonabil al unei proceduri se apreciază, ținând cont de circumstanțele cauzei și în raport de criteriile consacrate de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, mai ales, de complexitatea cauzei, comportamentul reclamantului și al autorităților.

Este important de concretizat că termenul rezonabil pentru înfăptuirea actului de justiție, ca o garanție prevăzută explicit pentru desfășurarea procedurii unui proces echitabil, nu trebuie să fie confundat cu judecarea într-un termen rezonabil a persoanei arestate preventiv sau punerea ei în libertate pe perioada procesului, din considerentul că cel dintâi se aplică atât procedurilor civile, precum și celor penale, inclusiv și atunci când acuzatul nu este arestat preventiv, iar cel de-al doilea se referă doar la învinuții sau inculpații arestați preventiv și cere ca procedura în cazul lor să fie condusă cu celeritate specială și, totodată, chiar dacă lungimea urmăririi penale nu este criticabilă, cea a duratei detenției preventive nu ar trebui să depășească o perioadă rezonabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexe C. Rolul activ al judecătorului și riscul abuzului de drept în procesul civil român actual. În: *Pandectele Române*, nr. 2/2005, p. 187-209.
2. Beccaria C. Despre infracțiuni și pedepse. București: Humanitas, 2007, 343 p.
3. Bîrsan C. Convenția Europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți. București: All Beck, 2005, 817 p.
4. Bogdan D., Selegean M. Drepturi și libertăți fundamentale în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. București: All Beck, 2005, 546 p.
5. Boroi G., ș. a., Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole. Vol. I. București: Hamangiu, 2013, 1856 p.
6. C. E. D. O. Cazul A. și alții contra Danemarcei, hotărârea din 8 februarie 1996, cererea nr. 20826/92. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62528> (vizitat la 04.10.2018).
7. C. E. D. O. Cazul König contra Germaniei, hotărârea din 28 iunie 1978, cererea nr. 6232/73. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57512> (vizitat la 25.09.2018).
8. C. E. D. O. Cazul Roland Dumas contra Franței, hotărârea din 15 iulie 2010, cererea nr. 34875/07. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99888> (vizitat la 04.10.2018).
9. C. E. D. O. Cazul Acquaviva contra Franței, hotărârea din 21 noiembrie 1995, cererea nr. 19248/91. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57950> (vizitat la 04.10.2018).
10. C. E. D. O. Cazul Allenet de Ribemont contra Franței, hotărârea din 10 februarie 2005, cererea nr. 15175/89. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57914> (vizitat la 04.10.2018).
11. C. E. D. O. Cazul Angelucci contra Italiei, hotărârea din 19 februarie 1991, cererea nr. 12666/87. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57664> (vizitat la 14.10.2018).
12. C. E. D. O. Cazul Bursuc contra României, hotărârea din 12 ianuarie 2005, cererea nr. 42.066/98. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122549> (vizitat la 14.10.2018).

13. C. E. D. O. Cazul Cesarini contra Italiei, hotărârea din 12 octombrie 1992, cererea nr. 11892/85. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62329> (vizitat la 04.10.2018).
14. C. E. D. O. Cazul Fagner contra Austriei, hotărârea din 23 septembrie 2010, cererea nr. 18283/06. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100487> (vizitat la 14.10.2018).
15. C. E. D. O. Cazul Frau contra Italiei, hotărârea din 19 februarie 1991, cererea nr. 12147/86. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57661> (vizitat la 14.10.2018).
16. C. E. D. O. Cazul Ipsilanti contra Greciei, hotărârea din 6 martie 2003, cererea nr. 56599/00. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65534> (vizitat la 14.10.2018).
17. C. E. D. O. Cazul König contra Germaniei, hotărârea din 28 iunie 1978, cererea nr. 6232/73. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57512> (vizitat la 14.10.2018).
18. C. E. D. O. Cazul Mocie contra Franței, hotărârea din 8 aprilie, 2003, cererea nr. 46096/99, [On-line]: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65559> (vizitat la 04.10.2018).
19. C. E. D. O. Cazul Raimondo contra Italiei, hotărârea din 22 februarie 1994, cererea nr. 12954/87. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57870> (vizitat la 04.10.2018).
20. C. E. D. O. Cazul Rosalba Pugliese contra Italiei, hotărârea din 3 octombrie 2002, cererea nr. 43986/98. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65216> (vizitat la 04.10.2018).
21. C. E. D. O. Cazul Sari contra Turciei și Danemarcei, hotărârea din 8 noiembrie 2001, cererea nr. 21889/93. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-64430> (vizitat la 14.10.2018).
22. C. E. D. O. Cazul Schmidtová contra Cehiei, hotărârea din 22 iulie 2003, cererea nr. 48568/99. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65789> (vizitat la 04.10.2018).
23. C. E. D. O. Cazul Vallée contra Franței, hotărârea din 23 aprilie 1994, cererea nr. 22121/93. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57884> (vizitat la 25.09.2018).
24. C. E. D. O. Cazul Varipati contra Greciei, hotărârea din 26 octombrie 1999, cererea nr. 38459/97. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62951> (vizitat la 04.10.2018).
25. Chiriță R. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații. Volumul I, București: C. H. Beck, 2007, 976 p.
26. Constantinescu M., Muraru I., Iorgovan A. Revizuirea Constituției române. Explicații și comentarii. București: Rossetti, 2003, 142 p.
27. Constituția României. Comentariu pe articole. București: C.H. Beck, 2004, 363 p.
28. Decizia Curții Constituționale a României nr. 85 din 27 aprilie 2004. În: Monitorul Oficial al României nr. 490 din 1 iunie 2004.
29. Deleanu I. Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil. București: Universul Juridic, 2008, 449 p.
30. Deleanu I. Termenul rezonabil-exigentă a unui proces echitabil. De la un termen rezonabil la un termen optim și previzibil. În: Revista de Drept Public, nr. 1 din 2005, p. 128-130.
31. Jacobs F.G., White R.C.A. The European Convention on Human Rights. Oxford: Clarendon Press, 1996, 469 p.
32. Popa N., Voicu M., Coordonate europene actuale privind dreptul la un proces într-un timp optim și previzibil. În: Revista de Drept Public, nr. 1, 2005, p. 102-128.
33. Predescu O., Udriou M. Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român. București: C. H. Beck, 2008, 1050 p.
34. Renucci J.-F. Tratat de drept european al drepturilor omului. București: Hamangiu, 2009, 1128 p.
35. Selejan-Guțan B. Protecția europeană a drepturilor omului. București: C. H. Beck, 2011, 301 p.
36. Sudre F. Drept european și internațional al drepturilor omului. Iași: Polirom, 2006, 568 p.
37. Van Dijk P., Van Hoof G.J.H. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Haga: Kluwer Law International, 1998, 850 p.

ANALIZA ABORDĂRILOR DOCTRINARE INTERNAȚIONALE PRIVIND POLIȚIA - INSTITUȚIE SPECIALIZATĂ ÎN MENȚINEREA ORDINII PUBLICE ȘI ASIGURAREA SECURITĂȚII PUBLICE

ANALYSIS OF INTERNATIONAL DOCTRINAL APPROACHES ON POLICE AS A SPECIALIZED INSTITUTION IN THE PUBLIC ORDER MAINTENANCE AND PUBLIC SECURITY INSURANCE

Pavel VOICU,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

SUMMARY

The scientific article deals with the police issue, being directed, in particular, to analyze the international doctrinal approaches to police - the institution specialized in maintaining public order and ensuring public security. The research focuses on the analysis of doctrines from Russia, Romania, USA and the European Union. In the current legal context, when the European Union tends towards a normative uniformity for better applicability in all its member states, we can state that the concepts, principles of some institutions are formulated. Transformations found in the national law of the Member States of the European Union lead to legislative harmonization for better compatibility through legislative means, which would allow the Republic of Moldova an efficient takeover and transposition into national legislation and practice.

Keywords: *Police, Human Rights, the doctrine, Public Order, Public Security.*

Domeniul dreptului polițienesc necesită o atenție temeinică, având în vedere însemnătatea funcționării aparatului de poliție bazat pe democrație ce stă la baza unui stat în care autoritățile și cetățenii conlucrează pentru ca ordinea publică în contextul relațiilor comunității de cetățeni și autoritățile statului au ca obiectiv comun respectarea siguranței publice.

Apreciem faptul că evoluția dreptului public adaptează sistemele de drept naționale, în cazul statelor membre ale Uniunii Europene, la sistemul comunitar astfel încât relațiile dintre stat și cetățean să primeze, dar simultan să aibă un caracter normativ universal acceptat și reglementat de toate statele membre ale U.E.

Dacă privim din punct de vedere evolutiv ca o incursiune în organizarea statală, începând din antichitate și până în prezent, observăm că *poliția* a purtat diverse denumiri, fiind în esență o instituție de ordine publică. Astfel, la greci se regăsea sub numele de „Politeia” [1, p. 358] cu rol în asigurare a ordinii interne a orașului-stat Atena. Instituția poliției are o importanță deosebită în Imperiul Roman, Imperiul Persan iar arabii au transformat-o într-o instituție de sine stătătoare, de ocrotire a ordinii publice.

În anul 1975 în „Code de delites et de peines” este formulată clar și complet pentru prima dată noțiunea de *poliție*, ca fiind „instituită pentru a menține ordinea publică, libertatea, proprietatea și siguranța individuală” [13, p. 31 și 15, p. 3]. Autorul Marius-Grigorie Titilescu afirmă faptul că în decursul timpului sensul originar al cuvântului „poliție” [16, p. 36] în sensul de activitate a ordinii statale, devine subordonată prin modificare cu înțeles limitat sau vast în funcție de circumstanțe.

Menționăm faptul că în doctrina juridică română poliția de ordine publică face parte din competența Poliției Române a cărei activitate este axată pe menținerea ordinii și siguranței pu-

blice pe raza localităților urbane și rurale, prevenirea și combaterea infracționalității și crearea micii criminalități în mediul rural.

În opinia autorului Corneliu Simultescu relația dintre poliție și comunitate se înțelege ca fiind „totalitatea contractelor din cadrul unei structuri și membrii comunității cărui îi asigură servicii perfecte” [12, p. 7]. De aceea trebuie să explicăm însemnătatea noțiunii de comunitate care „include pe lângă indivizii luați separat instituțiile și organizațiile neguvernamentale care îi reprezintă” [12, p. 7].

Într-un stat de drept toate elementele de ordine publică sunt interconexe și se află sub protecția acestuia. Urmare acestui fapt, ordinea de drept este protejată prin măsuri publice-legale speciale. Celelalte elemente ale ordinii publice sunt asigurate prin mijloace de acțiune proprii: abilități și deprinderi naturale de moralitate, sociale, puterea tradițiilor.

În prezent, urmare modificărilor cu privire la condițiile social-economice însoțite de extinderea democrației și transparenței, prin necesitatea fortificării legalității, o importanță deosebită o deține asigurarea ordinii publice în spațiul ce aparține domeniului public.

Analizând gramatical sintagma „ordine publică”, menționăm faptul că cuvântul „ordine” provine din limba latină „ordo, -inis”, iar în limba franceză „ordre” ca fiind „dispoziție obligatorie, scrisă sau orală, dată de o autoritate sau de o persoană oficială pentru a fi executată întocmai”.

Dicționarul juridic definește ordinea publică ca fiind: „organizare a vieții politice, economice și sociale într-un stat, potrivit unui ansamblu de norme și măsuri general obligatorii, prin care se asigură funcționarea normală a instituțiilor publice, menținerea liniștii cetățenilor, apărarea proprietății publice și private, precum și a celorlalte interese legitime ale fiecărui cetățean”.

Definiția conceptului de „ordine” este prezentată distinct în diferite publicații. De exemplu, în dicționarul explicativ lui S. I. Ojegov această noțiune este definită ca „succesiune regulată a lucrurilor; dispoziție, aranjament al unor lucruri, unor fapte după anumite reguli; mod de gândire, normă de conduită, rânduială, obișnuință”.

Vom prezenta succint interconexiunea dintre ordinea de drept și domenii precum: domeniul biologiei, domeniul sociologic și diverse aspecte din doctrina juridică. Primul domeniu amintit, cel al biologiei, se referă la taxonomie, care conform dicționarului explicativ este „știința legilor de clasificare” în cazul nostru clasificarea descrierii unor specii de animale sau plante. Din punct de vedere sociologic, prin ordinea publică „se înțelege un ansamblu de norme și măsuri economice și sociale ale unui stat sau unui anumit secol” [25, p. 34]. Importanța în analiza aspectelor de ordine juridico-doctrinară cu privire la ordinea publică constă în probabilitatea de a fixa cu pregnanță domeniul de activitate în cazul nostru a organelor de drept.

În sfera relațiilor publice termenul „ordine” este utilizat ca *succesiune regulată și sistematizată*, iar sinonime la acest cuvânt sunt *disciplină, orânduială, regulă, regim*.

Am prezentat mai sus abordarea la nivel conceptual al noțiunii de ordine publică dar această descriere o considerăm incompletă, fără a face mențiunea că noțiunea de ordine publică este un concept generic ce constituie un sistem existent de norme sociale, cum ar fi - reguli ce rezultă din norme morale sau obștești, reglementate prin norme juridice.

Abordarea din teoria generală a dreptului, a dreptului public și chiar a dreptului penal, conține opinii asemănătoare ale autorilor: F. E. Colontaevskii, V. S. Egorov, Ce. Beccaria cu privire la ordinea publică în sens larg, care prin interacționarea elementelor generice mai sus prezentate se formează un singur sistem de relații sociale, reglementat de ordinea publică în sensul cel mai larg.

Astfel, autorul F. E. Colontaevskii consideră că ordinea publică în sens larg este „un regim întreg, un sistem de relații publice într-o anumită societate ... care se asigură printr-un ansamblu de norme sociale stabilite în toate domeniile vieții ale societății, principii și idei, care includ o conduită importantă și necesară pentru regimul economic și politic existent ale cetățenilor, organizațiilor de stat și asociațiilor obștești. În acest aspect ordinea publică are efecte de protecție pentru toate instituțiile sociale ale statului” [23, p. 7].

Similară cu poziția lui F. E. Colontaevskii în teoria dreptului penal este și opinia juristului V. S. Egorov, care „determină ordinea publică ca o totalitate de relații sociale de voință, care se formează în domeniul respectării unor reguli de conduită stabilite în locurile publice, menținerea liniștii cetățenilor, integritatea fizică și morală ale acestora, bunurilor lor” [22, p. 4].

Considerat ca fondator al teoriei clasice a dreptului penal, autorul Ce. Beccaria apreciază: „Unele categorii de infracțiuni distrug societatea sau provoacă decesul reprezentanților acesteia, altele încalcă securitatea cetățenilor, atentând asupra vieții, proprietății și onoarei lor, a treia categorie constituie acțiuni, care vin în contradicție cu cerințele legii față de cetățeni de a face sau de a nu face pentru binele societății” [21, p. 203].

De aceea, în general, toate societățile umane, pentru a exista, au nevoie de ordine. Indiferent de elementele constitutive sau modul în care este prezentată ordinea „fiecare persoană, având dreptul să beneficieze pe plan social și internațional de existența unei ordini care să permită ca drepturile și libertățile enumerate în prezenta declarație să-și poată găsi o realizare deplină” [4, p. 1].

Până în prezent tema tezelor de cercetare a constituit sinteza elementelor ordinii de stat, ordinii sociale și ordinii naționale ce însumă ordinea publică care asigură într-un stat „un ansamblu de norme și măsuri deosebite de la o orânduire la alta și se traduce în fapt prin funcționarea normală a aparatului de stat menținerii liniștii cetățenilor, respectarea drepturilor acestora și anunțului public și privat” [16, p. 36].

În doctrina juridică românească autori renumiți ca Vasile Barbu, Paul Negulescu și Vasile Bobocescu au definit noțiunea de ordine publică, tratând din punct de vedere evolutiv și istoric, contextul menținerii acesteia în beneficiul cetățenilor cu respectarea drepturilor și libertăților personale.

În acest sens, profesorului Vasile Barbu publică în anul 1927, lucrarea „Introducere în dreptul polițienesc român unificat”, în care nuanțează substanța termenului de ordine publică, menționând că „ordine este acolo unde atât persoanele, precum și lucrurile sau evenimentele sunt grupate, nu însă la voia întâmplării ci în mod conștient, într-o conexiune strânsă, pentru atingerea unui scop” [2, p. 264].

În doctrina română profesorul Paul Negulescu formulează definiția ordinii publice ca fiind „starea de fapt materială și exterioară pe care legiuitorul o garantează și autoritatea administrativă o protejează, împiedicând orice tulburare ce i s-ar aduce, precizând în continuare că în sfera acesteia intră: liniștea publică, regimul politic, organizarea și funcționarea serviciilor publice, siguranța persoanelor și a bunurilor lor...” [2, pp. 9-10].

Din definițiile prezentate mai sus deducem faptul ca toți autorii consideră ordinea publică ca fiind o stare de fapt, organizată, grupată în mod conștient, având ca scop deziderate ce țin de funcționarea instituției denumită poliție în vederea menținerii liniștei și apărarea intereselor legitime ale cetățenilor.

Profesorul Vasile Bobocescu, în studiul său științific „Istoria poliției Române”, consideră că poliția este „o instituție importantă a statului contemporan de drept, având menirea asigurării ordinii interne, siguranței naționale, liniștii publice și de a veghea la respectarea prevederilor legii în vigoare” [1, p. 3]. Astfel, documentele consemnează prima instituție polițienească din Țările Române denumită „Agia, menită a asigura ordinea, liniștea și curătenia orașelor lași și București” [1, p. 358]. În perioada fanariotă în activitatea polițienească sunt înființate primele organe de ordine publică cu denumirea poliție menționate în Regulamentele Organice. După dobândirea independenței, România devine stat național, instituției poliției prin legiferări normative îi sunt reglementate atribuțiile astfel „ministrul Lascăr Catargiu, în 1905, al cărui prim articol stipula că Poliția generală a statului este datoare: A veghea la menținerea ordinii publice și a siguranței interne a statului;” [1, p. 358].

În literatura juridică română de specialitate autorii Ioaneta Vintileanu și Adam Gabor, în lu-

crarea „Poliția și comunitățile multiculturale din România”, tratează subiectul *ordinea publică* din punct de vedere al relațiilor sociale privitoare la „păstrarea unui echilibru în conviețuirea multietnică” [17, p. 217] care, în opinia autorilor, are la bază mobilitatea desfășurării relațiilor dintre membrii comunităților „de a se racorda la procesul de depășire a stereotipurilor ce caracterizează perspectivele fiecărui grup social asupra celorlalte” [17, p. 217]. În consecință trebuie să existe un echilibru, strategii, recunoașterea diferențelor „ce conferă identitate unui grup etnocultural” [17, p. 217].

Considerăm că, a identifica clar și concis ce cuprinde noțiunea de ordine publică, dar și însușirile esențiale ale acesteia stabilește elaborarea unor măsuri juridice eficiente pentru o mai bună utilizare a forțelor și organelor de stat ținând cont de opinia publică.

Un alt autor, Laurențiu Popescu ne oferă o altă perspectivă din punct de vedere a ordinii publice, precizând faptul că „ordinea constituțională constituie cadrul general definitoriu, matricea care determină toate componentele ordinii publice” [11, p. 47]. Suntem de acord cu opinia autorului că ordinea constituțională și ordinea publică se intersectează și suprapune parțial, astfel încât conceptul de ordine de stat reprezintă un fundament logic și atribut definitoriu.

Remarcăm faptul că cercetarea juridică cu privire la ordinea publică nu poate fi efectuată dacă nu vor fi respectate drepturile omului. În acest sens, opiniile exprimate în publicația „Drepturile omului și Poliția” de doamna Jane Disdale în alocuțiunea de deschidere privitoare la Actele Seminarului - Consiliul Europei desfășurate la Strasbourg, la 6-8 decembrie 1995, consideră că „rolul poliției într-o societate democratică este vital dacă se dorește continuarea afirmării principiului supremației legii” [6, p. 127] prin respectarea și garantarea drepturilor omului de toți cetățenii.

Suntem de aceeași părere cu autorii menționați, că obiectivele poliției în statul de drept este de a „supraveghea aplicarea legilor fundamentale ale statului, asigurând liniștea publică și, totodată, de a se limita strict la puterile ce-i sunt conferite” [13, p. 275].

Asigurarea ordinii publice este indisolubil legată de activitatea de prevenire a infracțiunilor. Aici, apare, în mod firesc, o întrebare: ce este prevenirea și care este locul ei în ansamblul activităților generale, speciale, specializate sau obișnuite, comune, pe care realitățile oricărei societăți în evoluția ei le implică sau le pretind? Cu alte cuvinte, ce se așteaptă de la prevenirea în contextul relațiilor care există între societate, individ, criminalitate, și care-i sunt dimensiunile din punct de vedere teoretic și practic?

În această privință unii autori [3, p. 142-143] se întreabă ce ar trebui de făcut și cum anume pentru a se realiza o trecere mai dinamică de la metodele tradiționale polițienești la o abordare a criminalității într-o manieră modernă preventivă.

În această ordine de idei, trebuie să fim de acord cu Raymond Gassin [8, p. 738], care susține că prevenirea nu este o entitate – așa cum ar părea să sugereze noțiunea la o privire superficială, ci un ansamblu de măsuri care se pot exercita la diferite nivele. Aceasta presupune realizarea unei puternice influențe atât asupra factorilor care generează sau favorizează infracțiuni, a condițiilor și a împrejurărilor care înlesnesc comiterea lor, precum și asupra persoanelor care pot încălca normele legale statornicite în societate.

Este sugestivă în acest sens observația profesorului Irvin Waller, potrivit căreia „dacă vrem să protejăm mai eficient societatea împotriva delincvenței trebuie să schimbăm cauzele care generează această delincvență și să schimbăm politicile naționale pentru a reduce situația materială precară, izolarea socială și problemele sociale” [18, p. 142].

Prevenirea trebuie să intereseze toți factorii de control social, indiferent dacă sunt specializați sau nu (poliție, justiție, școală, biserică, familie, organizații neguvernamentale etc.), aceasta devenind, până la urmă, o obligație socială a tuturor, a comunității, în general.

De altfel, controlul social și socializarea sunt cele două mari procese prin care orice societate își proiectează, reproduce și realizează prin conduite adecvate modelul normativ și cultural,

asigurându-și astfel propria existență normală, stabilitatea și funcționalitatea internă și continuitatea.

Dar, pentru a ști să previi delinvența, trebuie să știi să descoperi și să cunoști toate acele circumstanțe de fapt și personale care prezintă un potențial pericol social ridicat, o prevenire reală însemnând, în esență, împiedicarea comiterii de infracțiuni. Aceasta și explică faptul că, spre exemplu, în cazul prevenirii recidivei, suntem în fața unei post-preveniri, cum foarte sugestiv a fost apreciat acest gen de acțiuni în literatura criminologică sau a unei preveniri postdelictuale, după cele mai multe opinii [5, p. 172-173].

Cum rezultă din observațiile de până acum, ideea de prevenire nu este nici pe departe nouă.

După mulți autori, ea aparține încă filosofilor antichității, noțiunea ca atare făcând parte din discursul clasic cu privire la reacția socială față de crimă.

În prezent, conceptul de prevenire ocupă un spațiu foarte larg. El este utilizat în toate ramurile științelor penale, fără să i se confere însă întotdeauna aceeași accepție [19, p. 115 și 20, p. 12].

Georges Picca este de părere că efectul prevenirii generale reprezintă un element teoretic necesar și în construcția dreptului penal modern, nu numai în teoria clasică, deoarece aduce un surplus de credibilitate în protecția cetățenilor, chiar dacă eficacitatea acestei forme primare de prevenire a fost contestată, ea nefiind niciodată verificată [9, p. 87].

Adevărul este că până acum, în legătură cu clarificarea conceptului de prevenire, în știință nu s-a reușit realizarea unei definiții, care să fie unanim acceptată.

Aceasta și explică de ce s-a mers pe linia unor modele și strategii de prevenire în locul unor definiții ale conceptului [14, p. 199-214]. În general, în literatura de specialitate sunt prezentate mai multe modele: situațional - model axat pe limitarea situațiilor criminogene ce vizează trecerea la act; social - are caracter global, prevenirea reprezentând doar un aspect din obiectivul pe care acest model îl urmărește cu privire la ameliorarea calității vieții; mixt - combină elemente din primele două.

O altă problemă conexă ordinii publice care a fost pe larg dezbătută în doctrina din România, ține de integritatea fizică a persoanei. Astfel, cercetătorul Vlădoiu face precizarea, conform căreia „integritatea fizică” este protejată prin intermediul unei noțiuni complexe: protecția ori-cărei persoane împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante [10, p. 195].

S-a constatat că dreptul la integritate fizică în literatura juridică mai este denumit: „principiul inviolabilității corporale a individului” [10, p. 220]. Acest drept suportă o consecință și anume: „indisponibilitatea corpului uman” [10, p. 222].

Prin urmare, în mediile științifice constituționale din România, dreptul la integritate fizică este definit ca drept individului la protecția și garantarea de către autoritățile publice a inviolabilității fizice ale acestuia împotriva faptelor comise de către o altă persoană, indiferent de statutul său legal și indiferent dacă acționează ca agent al autorității statului [10, p. 245].

Cât privește problematica drepturilor omului în doctrina din Uniunea Europeană, acestea sunt considerate acele drepturi inerente ființei umane, luată individual sau ca parte a unui grup social determinat. Omul este deținătorul acestor drepturi prin simplul fapt că este bărbat sau femeie, fiind dotat cu aceleași atribute și aspiră la aceleași libertăți, indiferent de rasă, etnie, sex, credință sau naționalitatea la care aparține [7, p. 178]. Prin urmare, rolul poliției în asigurarea respectării drepturilor omului devine mai mult decât important.

În doctrina juridică din statele ce fac parte din Comunitatea Statelor Independente facem o scurtă enumerare a opiniilor autorilor A. P. Korenev, M. I. Eroșkin și F. E. Kolontaeviskii, pe care noi le-am considerat a fi însemnate cu privire la subiectul cercetării noastre privind ordinea publică, ordinea de drept, statul, cetățenii și instituția poliției.

A. P. Korenev interpretează noțiunea de ordine publică ca un sistem de relații publice, re-

flectat prin norme de drept, moralitate și reguli de conviețuire, ce stabilește drepturile și obligațiile participanților la aceste relații, menit să asigure viața, integritatea, onoarea, demnitatea și alte drepturi ale cetățenilor, siguranța bunurilor publice și de stat, liniștea în locurile publice, menținerea condițiilor necesare pentru funcționare normală a întreprinderilor, organizațiilor și persoanelor cu funcții de răspundere [24, p. 23].

O mare contribuție în știința dreptului a adus F.E. Kolontaevskii, care a cercetat problema activității poliției (miliției) la asigurarea ordinii publice și securității publice [23, p. 24-30].

După opinia lui M. I. Eroșkin și altor savanți în drept, sub protecția ordinii publice se subînțelege întreprinderea din partea organelor de stat în strânsă colaborare cu publicul, a unor măsuri de asigurare a integrității cetățenilor, apărarea drepturilor și intereselor lor legitime, a patrimoniului național, pentru crearea unui mediu de serenitate, unor condiții normale pentru funcționarea întreprinderilor și organizațiilor de stat și obștești [23, p. 24-30].

În contextul juridic actual, când Uniunea Europeană tinde spre o uniformizare normativă pentru o mai bună aplicabilitate. În toate statele membre ale acesteia, putem afirma că sunt formulate concepte, principii ale unor instituții. Transformările regăsite în dreptul național al statelor membre ale Uniunii Europene conduc la armonizări legislative pentru o mai bună compatibilitate prin mijloace legislative, ce au, după părerea autorilor Gilbert Gorning și Monica Vlad, „un caracter fundamental și o inerentă natură internațională ... trăsătură intrinsecă dreptului polițienesc și siguranței publice ... dedicat cu adevărat servirii intereselor comunității” [9, p. 131] important fiind prioritatea interesului public, care este esențial pentru orice demers întreprins în beneficiul cetățenilor.

Gilbert Gorning și Monica Vlad consideră că ordinea publică „înseamnă totalitatea normelor nescrise care prescriu comportamentul individului în public, norme ale căror respectare constituie o prezumție necesară a conviețuirii civilizate într-o comunitate de cetățeni” [9, p. 43].

BIBLIOGRAFIE

1. Bobocescu Vasile. Istoria poliției române. București: Editura Ministerului de Interne, 2000.
2. Boeșteanu Constantin, Cușnir Valeriu, Grati Veaceslav, Dogotari Ian. Drept polițienesc. Academia Stefan cel Mare. Chișinău: „Elena V. I.”, 2006.
3. Cusson Maurice. L'analyse criminologique et la prevention institutionnelle. R.I.C.P.T., 1992, nr. 2.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948. În: Tratatate internaționale vol. 1, p. 11, 1998.
5. Dincu Aurel. Bazele criminologiei, Editura „Proarcadia”, București, 1999.
6. Dinsdale Jane. Drepturile omului și Poliția. Alocuțiunea de deschidere: d-na Jane Dinsdale, director adjunct al Drepturilor omului. Selecțiuni din volumul „Les droits de l'homme et la police”. Actele seminarului - selecțiuni. Publicat de Consiliul Europei în 1997. Strasbourg, 6-8 decembrie 1995. Centrul de Informare și Documentare al Consiliului Europei la București. Tiparul Regia Autonomă „Monitorul Oficial”.
7. Dupuy Pierre-Marie, Kerbrat Yann. Droit international public. Dalloz, Paris, 2012, 529 p.
8. Gassin Raymond. Criminologie. Deuxieme edition, Paris, Dalloz, 1990.
9. Gorning Gilbert. Vlad Monica. Dreptul polițienesc român și german. București, 2012. Editura: C. H. Beek.
10. Nasty Marian Vlădoiu. Protecția constituțională a vieții, integrității fizice și a integrității psihice. Editura Hamangiu, București, 2006.
11. Popescu Laurențiu. Riscuri și amenințări la adresa ordinii și siguranței publice. Ministerul

Afacerilor Interne. Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” Școala Doctorală „Ordine Publică și Siguranța Națională”. București, 2014.

12. Simulescu Corneliu. Noi abordări privind poliția comunitară. București: Editura Ministerului de Interne, 2002.

13. Stamatini Ștefan. Creangă Constantin. Ghidul deontologiei polițienești. Chișinău, 2004. Centrul de editură: Ștefan cel Mare a M.A.I. al Republicii Moldova.

14. Stănoiu Rodica Mihaela. O nouă perspectivă în prevenirea criminalității, în Tranziția și criminalitatea, Editura Oscar Print, 1994.

15. Stelian I., Tudor I. Drept polițienesc, București: Romfel, 1993.

16. Titilescu Marius-Grigorie. Poliția de proximitate, formă de organizare polițienească în serviciul public. Teză de doctorat. Academia de poliție „Alexandru Ioan Cuza”. București, 2006.

17. Vintileanu Ioaneta, Adam Gabor (coordonatori). Poliția și comunitățile multiculturale din România. Prevenirea și gestionarea conflictelor la nivelul comunităților multiculturale. Cluj, 2003. Centrul de resurse pentru diversitate etnoculturală.

18. Waller Irvin. La delinquance et sa prevention: etude comparative. Raport introductiv prezentat la Conferința internațională privind securitatea, drogurile și prevenirea delincvenței în mediul urban, Paris, decembrie 1991. In: R. I. C. P. T., 1992, nr. 3.

19. Алексеев А. И. Криминология. Курс лекций. - М.: Изд-во «Щит» - М., 1999.

20. Алексеев А. И., Герасимов С. И., Сухарев А. Л. Криминологическая профилактика: Теория, опыт, проблемы. - М.: Изд-во «НОРМА», 2001.

21. Беккария Ч. О преступлениях и наказаниях. М.: Stels, Bimpa, 1995.

22. Егоров В. Уголовная ответственность за преступление против общественной безопасности и общественного порядка. М.-Voronej, 2000.

23. Колонтаевский Ф. Е. Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка // Lucrările Academiei M.A.I. U.R.S.S. M., 1985.

24. Корнев А. Административная деятельность в органах внутренних дел. М, 1996.

25. Скуратов Ю. О конституционном содержании некоторых политических категорий // Правоведение, 1986, nr. 1.

ASPECTE EVOLUTIVE PRIVIND INSTRUMENTELE JURIDICE INTERNAȚIONALE ÎN VEDEREA STABILIRII STATUTULUI REFUGIAȚILOR

EVOLUTIONARY ASPECTS ON INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS IN ORDER TO ESTABLISH THE STATUS OF REFUGEES

Svetlana TIZU,

doctorandă, Universitatea de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

The international legal instruments adopted during the period between the two world wars and refugees are the subject of numerous studies. Over the years, the scope of these instruments has gradually expanded. The most comprehensive instrument on the legal status of refugees is currently the 1951 Convention laying down minimum provisions on the treatment of refugees with regard to a number of issues. The Convention of 28 July 1951 on the Status of Refugees, called the Geneva Convention, defines the conditions under which a State must grant refugee status to those who request it and the rights and duties of such persons.

Keywords: *refugee, fundamental rights, persecution, genocide, extremist groups, repatriation, asylum.*

Sub aspect global, refugiații sunt o ilustrare tragică a convulsiilor dintre nou și vechi în constituirea și dezvoltarea statelor aflate în dificultate. Refugiații sunt expresia firească a situațiilor provocate de războaie, foamete sau asuprire care aruncă pe drumurile exodului milioane de oameni deznădăcinați.

Apariția unui sistem juridic internațional care reglementează dreptul la azil a fost formată și consolidată în a doua jumătate a secolului al XX-lea. Astfel, o parte din țările Europei au asistat la multitudinea de evenimente teribile care au produs o încălcare gravă a libertăților, dar și integritatea poporului însuși (două războaie mondiale, Holocaustul etc.) [3, p. 25].

Prin urmare, în Europa a fost concepută ideea unei legi internaționale privind azilul după cel de-al doilea război mondial. În acest context, va apărea Convenția de la Geneva, care, în plus, a fost inițial limitată la Europa. Completată ulterior prin alte instrumente internaționale, convenția va oferi o definiție internațională a refugiaților care va conduce treptat la instituirea unui regim juridic al refugiaților [5, p. 205].

Ajustarea cadrului legal internațional privind dreptul refugiaților, care a avut loc în Europa va avea loc progresiv în baza dreptului internațional în domeniul azilului și dreptului umanitar.

Sub aspect istoric, secolul al XX-lea a fost, fără îndoială, se evidențiază prin deplasările masive ale populației din cauza conflictelor armate aproape permanente din lume și de diferitele persecuții comise asupra acestor populații. Prin urmare, cel de-al Doilea Război Mondial, cu multitudinea de inumanități și barbarități, a provocat deplasări fără precedent, impunând un plan internațional de limitare a exceselor de putere ale statelor [1, p. 18].

Printre cele mai importante evenimente care au stat la baza unor mișcări în prima jumătate a secolului al XX-lea, a fost Primul Război Mondial, care a avut loc în perioada de 08.04.1914 - 11.11.1918 în mare parte în Europa, Africa și Orientul Mijlociu (de asemenea, în China și în Oceanul Pacific). Un război care a adus la milioane de decese. Însă această perioadă este mar-

cată și de o serie de evenimente sângeroase care au avut loc precum: genocidul armean (aprilie 1915 - iulie 1916), prima bătălie a Atlanticului sau Revoluția Rusă și războiul civil din Rusia (1917-1923), care au afectat puternic populațiile [4, p. 33].

Totodată, unul dintre evenimentele care au cauzat, probabil, cea mai mare migrație a fost, persecutarea evreilor în anii 1930-1945. Respectiva persecuție necruțătoare a evreilor, care a culminat cu Holocaustul [14, p. 127] a fost punctul de extremă în istoria umanității, care a determinat ascensiunea organizațiilor internaționale în reglarea politicii globale pentru a impune dreptul umanitar și drepturile omului mai presus de oricare altă ideologie.

Acest război a provocat în Europa modificări foarte importante legate de ascensiunea la putere a grupurilor politice extremiste: fasciștii, comuniștii și naziștii. În timpul acestui război, naziștii și comuniștii și-au adus la extremă dorința de a supune alte popoare ideologiei lor, generând astfel diverse genocide, masacre și deportări. Aproximativ 50 de milioane de morți, inclusiv 35 de milioane de europeni devin victimele extremismului politic. Numărul extrem de mare de victime a fost completat de tragedia supraviețuitorilor și a celor care au trebuit să se apere de persecuție. Astfel, în urma celui mai mare război din istoria omenirii, milioane de oameni vor căuta refugiu în alte țări, în special în Europa. Statele vor lua măsuri, în special, sub aspect instituțional și legal, pentru asigurarea unei stabilități sociale pentru milioane de persoane strămutate [3, p. 25].

În acest context istoric dramatic a avut loc prima Adunare Generală a Națiunilor Unite din 1946 care a făcut ca soarta refugiaților să devină o prioritate. Aceasta va conduce la crearea Organizației Internaționale pentru Refugiați (IRO) în 1947.

Scopul principal al acestei instituții va fi de a saluta refugiații din Blocul de Est prin acordarea protecției legale și fizice. Cu toate acestea, această instituție nu a putut să aibă grijă de milioane de persoane strămutate pe continentul european în urma celui de-al Doilea Război Mondial.

Constituția IRO, aprobată prin Rezoluția 62 (I) a Adunării Generale din 15 decembrie 1946, era sub forma unui tratat internațional. Constituția a intrat în vigoare la 20 august 1948, când, în conformitate cu articolul 18, a primit semnătura sau aderarea a cel puțin 15 state ale căror contribuții la partea I a bugetului de punere în aplicare au fost nu mai puțin de 75 100 din totalul contribuțiilor [6, p. 77].

Ca și instrumentele de dinaintea războiului, Constituția IRB a definit refugiații în funcție de categorii specifice. Cu toate acestea, documentul a stabilit, de asemenea, câteva criterii generale pentru o definiție mai generală a caracterului procedurii de azil.

Definițiile date de Constituția IRO sunt de mare interes din punct de vedere istoric în privința definiției din Convenția din 1951. Astfel, în afară de categoriile de refugiați, sunt definite în mod expres mandatul organizației care a fost de a transporta pe cei considerați „refugiați”, înainte de începerea celui de al Doilea Război Mondial, din motive de rasă, religie, naționalitate sau opinii politice, și orice persoană care, ca urmare a unor evenimente care au loc după începutul celui de-al Doilea Război Mondial, nu a putut sau nu a vrut să pretindă protecția guvernului țării în care a avut în trecut naționalitatea [7, p. 58].

Organizației i-a revenit misiunea de a se asigura repatrierea acestora, sau, în cazul în care ar putea face „cauză bună” în statul gazdă, pentru că nu s-au întors în țara în care locuiau în mod obișnuit în trecut.

În definiția „cauzei bune” găsim elementele unei definiții mai generale a termenului „refugiat”. Au fost considerate ca motive „persecuție sau teama întemeiată de persecuție din cauza rasei, religiei, naționalitate sau opinii politice, cu condiția ca aceste puncte de vedere nu intră în conflict cu principiile Națiunilor Unite, stabilită în preambulul Cartei Națiunilor Unite”. Activitățile IRO s-au încheiat în 1952 [9, p. 63].

Însă organizația n-a reușit să rezolve problemele care și le-a asumat. Acest eșec al IRO va conduce la crearea, la 1 ianuarie 1951, a Oficiului Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR).

În același timp, Oficiul Înalțului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) a fost creat pentru a avea grijă de refugiații europeni din cel de-al Doilea Război Mondial. Refugiații au fost întotdeauna un produs al războiului (uneori produs de dezastre naturale), principala sursă identificabilă a acestui tip de mișcare a populației și principala amenințare la adresa securității regionale și internaționale. UNHCR a fost inițial stabilit pentru o perioadă de trei ani, considerând că această problemă ar fi temporară. Iar după cum sugerează definiția refugiaților, UNHCR a fost concepută ca o agenție non-operațională, „umanitară și apolitică”. Misiunea sa principală a fost, prin urmare, de a oferi protecție juridică persoanelor interesate prin promovarea dreptului la azil și prin găsirea de soluții durabile pentru aceștia. UNHCR a fost, de asemenea, însărcinată cu misiunea de promovare a dreptului internațional al refugiaților, ale cărui principii fondatoare se referă la faptul că nici un stat nu are dreptul de a refuza să primească un refugiat pe teritoriul său [9, p. 75].

De la crearea sa, UNHCR s-a schimbat. În 1967, a fost adoptat un protocol (cunoscut ca Protocolul din 1967), eliminând restricțiile spațio-temporale de la mandatul UNHCR. Astăzi mandatul său este reînnoit la fiecare cinci ani, în același timp cu alegerea secretarului general. Însă UNHCR are acum un mandat de a fi preocupat de toți refugiații, contrar cu misiunea sa anterioară din 1951, în care se stipula că fiecare refugiat individual trebuie să dovedească persecuția pe care o suferă. Prin urmare, UNHCR poate considera refugiații în mod colectiv, presupunând că fiecare refugiat care fuge de un conflict se teme el însuși pentru viața sa, ca reprezentant al unui grup persecutat [12, p. 61].

Obiectivul principal al UNHCR va fi acela de a asigura punerea în aplicare a unei convenții de importanță majoră pentru refugiați, care va constitui un adevărat centru pentru legislația internațională în materie de azil. 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților (sau Convenția de la Geneva).

În primul rând, există câteva premise importante pentru această adoptare. La 10 decembrie 1948, UDHR își exprimase deja îngrijorarea cu privire la victimele diferitelor persecuții: „*În fața persecuției, fiecare are dreptul de a solicita azil și de a beneficia de azil în alte țări*” [15, p. 65].

Apoi, în 1950, Adunarea Generală a Națiunilor Unite, a adoptat Rezoluția 428 (V) din 14 decembrie 1950 a Adunării Generale privind statutul Oficiului Înalțului Comisariat pentru Refugiați. Acest statut va fi adoptat ca anexă la rezoluția în cauză [10, p. 57].

Trebuie remarcat totuși că atunci când a fost creat, în 1949, scopul UNHCR a fost, în esență, pregătirea Convenției de la Geneva. Cu toate acestea, UNHCR a fost constituită sub forma unei instituții subsidiare (lipsită de autonomie juridică și financiară și supusă controlului și directivei Adunării Generale) [7, p. 88].

Mai mult, după trei ani de la înființarea UNHCR, aceasta va conduce la elaborarea unei convenții internaționale privind refugiații, așa cum s-a convenit la momentul creării acesteia. Pe baza rezoluției menționate, va fi adoptată Convenția de la Geneva. Într-adevăr, Convenția de la Geneva va fi adoptată 28 iulie 1951 de către Conferința plenipotențiarilor privind statutul refugiaților și apărătorilor convocate de Organizația Națiunilor Unite, în conformitate cu Rezoluția 429 (V) a Adunării Generale din 14 decembrie 1950. Această convenție va apărea ca fundament al dreptului internațional privind azilul [14, p. 124].

Cu toate acestea, Convenția de la Geneva din 1951, a avut unele particularități. Convenția a satisfăcut nevoile umanitare a milioane de persoane strămutate. În plus, diferiți factori au intervenit în acest context particular. Mai întâi de toate, faptul că cel de-al Doilea Război Mondial a fost în mare parte în Europa și că textul s-a adresat, în primul rând, nevoilor europenilor strămutați, Convenția de la Geneva părea a fi centrată la nivel european. Apoi, există diferite abuzuri, cum ar fi Shoah/Holocaustul, care a forțat Convenția să fie mai interesată la nivel umanitar global de soarta tuturor popoarelor. Se va adăuga, fără îndoială, contextul dificil al războiului rece, cu toată semnificația sa politică [16, p. 14].

Având în vedere aceste detalii, putem spune că primul acord de convenție oficială din titlu

privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951 este împărțită în 46 secțiuni a peste șapte (7) capitole în mod succesiv: dispoziții generale, statutul juridic, muncă salariată, bunăstare, măsuri administrative, dispoziții tranzitorii, clauze tranzitorii și clauze finale [5, p. 48].

Convenția de la Geneva are trei contribuții principale: aceasta va evoca o definiție internațională a persoanei refugiate, va proclama principiul nereturnării în articolul 33, și, în cele din urmă, va propune imunitatea jurisdicțională a refugiaților prin articolul 31.

Fiind principala sursă legală pentru legea internațională privind azilul refugiaților emergenți, Convenția de la Geneva va avea un articol central, adică unul care, fără îndoială, va avea cel mai mare domeniu de aplicare, în special la nivel juridic. Acesta este articolul 1. A2 [9, p. 204] care, pentru prima dată, va oferi o definiție internațională a conceptului de refugiat.

Cu toate acestea, trebuie amintit că, la intrarea în vigoare a Convenției de la Geneva, aceasta era limitată din punct de vedere geografic la teritoriul european. Această situație va continua ani de zile. În sfârșit, în 1967, această problemă va fi rezolvată cu Protocolul de la New York, care va aduce unele modificări substanțiale la Convenția din 1951.

Acest protocol urmează reuniunea experților convocată de Înalțul Comisariat pentru Refugiați pentru extinderea domeniului de aplicare a Convenției de la Geneva, în special pe termen temporal. Acest protocol, în termeni minimi, va fi încheiat la New York la 31 ianuarie 1967 și va elimina în mod legal referința temporală (referirea la evenimente care au avut loc înainte de 1 ianuarie 1951 pentru a desemna refugiații) [15, p. 236].

Protocolul, care este independent de Convenția de la Geneva, chiar dacă este în legătură cu acesta, va elimina limitele geografice și temporale cuprinse în Convenție.

Astfel, în august 2008, 144 state (dintre cele 192 state membre ale ONU) au ratificat Convenția sau Protocolul de la Geneva din 1967 (sau ambele) [4, p. 77].

Cu toate acestea, pe lângă Protocolul din 1967, alte instrumente, inclusiv cele regionale, vor completa Convenția de la Geneva. Printre aceste instrumente se poate menționa, mai întâi, în 1969, Convenția Organizației pentru Unitatea Africană (OAU) care reglementează aspectele specifice ale problemei refugiaților din Africa. Apoi, în 1984, Declarația de la Cartagena a reunit avocați eminenți și reprezentanți ai guvernelor latino-americane. În plus, față de aceste sprijin, trebuie remarcat faptul că legislația națională este esențială pentru a putea solicita consolidarea azilului (inclusiv procedura de stabilire a statutului de refugiat) [15, p. 69].

În cele din urmă, Convenția de la Geneva, care a apărut într-un context de migrații masive ce necesită sprijin legal, poate fi considerată, completată cu alte instrumente, drept bază a dreptului contemporan în materie de azil. Acest drept contemporan de azil este caracterizat de noțiunea de refugiat, definirea căreia a fost dată exact prin Convenția de la Geneva din 1951. Această noțiune de refugiat va fi în centrul dreptului contemporan de azil.

Problema refugiaților și a apatrizilor, în sensul actual al termenului, și instituționalizarea acestuia în relațiile internaționale, revine după Primul Război Mondial. Apatridia ia o scară incommensurabilă cu trecutul, ca urmare a dizolvării imperiilor, redesenării granițelor și instituirea de revocare forțată și automată a practicilor de cetățenie din motive ideologice și politice (în multe state, inclusiv România, vor apărea legile rasiale, care vor retrage cetățenia etniilor și a unor minorități care nu erau dorite). Milioane de oameni sunt apoi forțați să fugă și vor nega protecția statului lor de origine, în special două grupuri: cetățenii Imperiului Rus expulzat de revoluția bolșevică, și cetățenii ai Imperiului Otoman, în principal, armenii, după genocidul din 1915 [16, p. 170].

În anii 1920, instituțiile și statutul juridic al „refugiaților apatrizi” sub egida Ligii Națiunilor (SDN) au fost înființate treptat. Fridtjof Nansen, un cărturar și explorator norvegian, este numit Înalt Comisar pentru refugiații ruși. Statutul juridic al refugiaților este un certificat de identitate care îi protejează împotriva oricărei expulzări sau returnări, eliberându-li-se și un „pașaport” care le va permite să călătorească, numit pașaportul Nansen.

Textele internaționale, care au urmat unul după celălalt din 1922, definesc refugiații empiric, de către grupuri naționale de exilați. Creat pentru ruși, statutul este apoi extins la armeni și apoi la asirieni și asyro-caldeenii din Turcia. Un acord cu o definiție mai generală este semnat în 1933.

De exemplu, în Franța, comisiile naționale sunt completate cu reprezentanți calificați ai refugiaților pentru a asista autoritățile în procedurile care le privesc. Birourile de refugiați cu funcții consulare au fost create în acea perioadă, ca birouri rusești și armenie, care erau legate de Ministerul de Externe și de statutul de protecție, care se numește „refugiat Nansen” sub egida din SDN.

Acest drept de azil în devenire este în criză în anii 1930, în contextul creșterii regimurilor totalitare și a crizei economice. Acorduri noi sunt puse în aplicare, datorită spaniolilor care vor fugi de războiul civil și care au intrat în Franța, în 1939.

Al Doilea Război Mondial agravează situația: milioane de oameni sunt refugiați - o categorie care acoperă o gamă largă de situații: persoane strămutate, în mod voluntar sau nu, din cauza luptelor; de fapt refugiați; victimele transferurilor forțate de populație, politicile de teroare și persecuții ale regimului nazist și cel comunist.

Franța, fiind statul care își asumase un rol aparte în protecția celor strămutați, și care avea și o tradiție de secole în acest sens, după ocuparea nazistă din anii 1940 va continua acest proces. Birourile pentru refugiați vor fi suspendate de regimul Vichy, care instituie un Birou pentru interesele apatrizilor la Ministerul Afacerilor Externe.

Pe plan internațional, în noiembrie 1943, Aliații a creat Administrația de Ajutorare și Reabilitare Administrația Națiunilor Unite (UNRRA), pentru a avea grijă de toate persoanele strămutate. Prima fază, în 1945, este repatrierea acestora în țările de origine. Unii sunt voluntari, alții forțați, inclusiv toți rușii cărora Stalin le-a cerut să se întoarcă în URSS la conferința de la Yalta. La sfârșitul anului 1945, 1,2 milioane de persoane strămutate intern au rămas în tabere, majoritatea în Germania. Această situație a fost generată, în special, din cauza refuzului tuturor cetățenilor din Europa Centrală și de Est să se întoarcă în țările lor sub ocupație sovietică. Astfel, apare prima criză Est-Vest și problema distincției între refugiați și persoane strămutate. Într-adevăr, foarte repede, UNRRA a trebuit să aibă grijă de refugiați, persoane strămutate, care nu au vrut să meargă în țările estice sau în Germania de Est, sau noi exilați, inclusiv evrei, fugind din Europa de Est [9, p. 164].

În decembrie 1946, pentru a soluționa această situație, a fost creată Organizația Internațională pentru Refugiați (IRO). IRO nu caută să repatrieze, ci să se reînțeleze în străinătate sau în Occident populația strămutată. Organizația este, de asemenea, responsabilă de o nouă definiție a refugiatului care încorporează criteriul individual al fricii de persecuție justificată. IRO implementează, de asemenea, screening-ul, o metodă de eligibilitate individuală cu investigații și întreținere care prefigurează sistemul actual de acordare a statutului de refugiat. În Franța, delegația franceză a IRO este însărcinată cu administrarea și funcționarea birourilor de refugiați, care a fost pusă în aplicare, în special din punct de vedere financiar.

Rezoluția din 14 decembrie 1950 a decis apoi înlocuirea IRO de către Oficiul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR). Între timp, țările membre ale ONU urmau să negocieze un nou instrument internațional privind protecția refugiaților și apatrizilor și să adopte, la 28 iulie 1951, Convenția de la Geneva care reglementează statutul de refugiat și astăzi.

Acest acord se referea la perioadă marcată de război și confruntare de obiective totalitare. Acordul era destinat pentru a repara cât mai mult posibil tragediile umane teribile cauzate de perioada precedentă și pentru a asigura o protecție în timp util a resortisanților țărilor care sunt de altă parte a Cortinei de Fier. Prin urmare, acordul pune o categorie importantă de oameni sub protecția regimurilor comuniste instalate sub auspiciile URSS care le amenința viața și libertatea [13, p. 234].

Definiția de refugiat, concretizată în articolul 1 din Convenție, reflectă acest dublu scop. Refugiații sunt cei care au fost recunoscuți ca atare, în conformitate cu acordurile anterioare, și toți care au argumentat teama de persecuție din cauza rasei, religiei, naționalității, apartenența la un anumit grup social sau opinia politică ca rezultat al evenimentelor care au avut loc înainte de 1 ianuarie 1951, fie „în Europa”, fie „în Europa sau în altă parte”, o alegere determinată de fiecare țară la momentul ratificării.

Legea nr. 52-893 din 25 iulie 1952 a creat Oficiul francez pentru protecția refugiaților și a apatrizilor (OFPRA), o instituție publică independentă administrativ în cadrul Ministerului Afacerilor Externe. OFPRA avea un personal de 74 de angajați în 1952, și va prelua o parte din personalul fostelor instituții responsabile de protecția refugiaților. OFPRA are două misiuni principale. Prima este recunoașterea statutului de refugiat sau apatrid față de cei care îndeplinesc condițiile prevăzute de texte. În timpul primilor douăzeci de ani de funcționare, Oficiul primește, uneori, mai multe cereri legate de perioadele anterioare (spaniolii au intrat Franța, în 1939, și nu își solicitaseră statutul, fiind în postura de deplasat în timpul războiului, ceea ce nu le oferea beneficiile legate de protecție). O altă categorie de refugiați care vor apela la OFPRA sunt refugiații din Europa de Est (maghiarii care își părăsesc țara în 1948, iar după lovitura de stat din Praga și în 1956, după intervenția sovietică etc.). Refugiații recunoscuți de OFPRA până în 1960 sunt, practic, toți europeni. În timp ce Convenția de la New York privind apatridia a fost adoptată abia în 1954 și ratificată în 1960, OFPRA a recunoscut statutul multor apatrizi [14, p. 36].

A doua misiune a OFPRA este de a întocmi documente de stare civilă persoanelor recunoscute ca refugiați și apatrizi care, datorită statutului lor, și care nu pot să se adreseze autorităților din țara lor de origine și să se ocupe de toate probleme legate de menținerea statutului. Această a doua misiune a fost mult timp efectuată de către instituție din cauza moștenirii a 350.000 refugiați și apatrizi din perioada anterioară. Apoi, OFPRA trebuie să asigure inclusiv o protecție a tuturor refugiaților, de la deschiderea sa în septembrie 1952.

Anii 1970 sunt consemnați printr-o regresie profundă în sistemul de azil. Decolonizarea, care implica creșterea numărului de țări suverane și care angajează Organizația Națiunilor Unite în cadrul unei acțiuni pentru extinderea sistemului de azil din lume și evenimentele curente, conduce la adoptarea, în 1967, a Convenției de la New York, numită Bellagio, care ridică limitele geografice și temporale ale articolului 1 A2.

Cetățenii din toate țările din afara Europei pot fi acum recunoscuți ca refugiați, pentru că evenimentele de după 1951, care au scos contextul ideologic și politic post-război. În acest sens, putem vorbi despre o globalizare a statutului de refugiat în anii 1970.

Numărul de cereri crește și se diversifică. Primii sosiți din afara Europei sunt cei din America Latină, inclusiv Chile, după lovitura de stat împotriva președintelui Allende (1973). Curând, căderea Saigon și Phnom Penh (1975) conduce la exodul de „*oameni cu barca*”, în special vietnamezi, laotieni și cambodgieni. Apoi vin cererile de pe toate continentele, fie din America (Haiti ..), Asia (din Sri Lanka ...), Europa (Turcia ...) Orientul Mijlociu (Iran ...) sau Africa (Zair, Mali ...).

Căderea Zidului Berlinului (1989) este o nouă revoluție în istoria protecției juridice a refugiaților. Bucuria că se termină regimurile de persecuție în Europa nu a durat mult, pentru că apar noi amenințări, cum ar fi războaiele din fosta Iugoslavie sau în Karabah, provocând exodul foștilor cetățeni iugoslavi, azeri și armeni, apar crize de regim (Belarus), regiuni autoproclamate (Transnistria). Genocidul din Rwanda și situația din Algeria la începutul anilor 1990 la fel vor provoca noi cereri privind solicitarea de azil [16, p. 74].

În cele din urmă, un nou tip de cereri de protecție apare începând cu anii 1990: cererile legate de gen, cum ar fi cele bazate pe riscurile de circumcizie a fetelor, traficul de ființe umane sau orientarea sexuală. Astfel, apar modificări în lege în diferite state europene, inclusiv Directiva privind standardele minime (Franța), lasă să se asigure o protecție pentru aceste noi modele de

victime, care este diferit de contextul de referință convențional (victime ale regimurilor politice-disidenți).

Drept exemplu, în Franța, au avut loc, de asemenea, evoluții juridice. Legea din 11 mai 1998 a reunit într-un singur text legea din 25 iulie 1952, care susține desemnarea Legii privind azilul și a tuturor dispozițiilor de azil prin transferul de date privind azilul cuprinse în Ordonanța din 2 noiembrie 1945 [12, p. 144]. Textul stabilește dreptul de a acorda azil la două categorii separate ale Convenției de la Geneva: azil constituțional și azilul teritorial. Azilul constituțional este acordat de OFPRA stabilit în preambulul constituției din 1946, și se referă la cei prigoniți din cauza acțiunii lor pentru libertate. Azilul teritorial poate fi acordat de către ministrul de Interne, după consultarea cu ministrul afacerilor externe, la un străin în cazul în care acesta dovedește că viața sau libertatea sa este amenințată în țara sa, sau care este expus la tratament contrar articolului 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [1, p. 245].

Legea din 10 decembrie 2003 elimină azilul teritorial și îl înlocuiește cu protecția subsidiară. De acum încolo, OFPRA devine ghișeu unic pentru cererea de azil. De asemenea, instituția s-a pronunțat asupra cererilor de azil prezentate la frontieră începând din 2004.

Legea privind refugiații s-a născut din dorința de a reconstrui Europa după cele două războaie mondiale și, de la Tratatul Schengen și Dublin, cu principiul responsabilității unui stat al Uniunii Europene de a se ocupa de o cerere în Uniune, și se îndreaptă spre armonizarea dintre statele membre. Acesta a fost scopul Tratatului de la Amsterdam din 1997. Sistemul european comun de azil (CEAS) este punctul culminant al acestui lucru. Textele finale care cuprind acest sistem au fost adoptate în iunie 2013 și sunt transpuse în cadrul legii privind reforma în materie de azil, examinată de Parlament din decembrie 2014.

Dacă legea extrădării este, din punct de vedere istoric, la originea dreptului refugiaților, diferențele dintre legea privind refugiații și legea privind extrădarea se explică cu ușurință prin obiectivele lor de protecție. La sfârșitul unei evoluții îndelungate, legea refugiaților s-a emancipat din cadrul său original, modelat de legea extrădării, pentru a se afirma ca o disciplină în sine. Fiecare dintre aceste două ramuri ale legii este acum ancorată într-un context normativ propriu, chiar dacă acestea continuă să interacționeze. Legea privind refugiații și legea extrădării nu pot fi percepute în mod autonom.

În concluzie, Convenția din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților, numită Convenția de la Geneva, definește condițiile în care un stat trebuie să acorde statutul de refugiat celor care solicită, precum și drepturile și îndatoririle acestor persoane.

Cu toate acestea, cea mai mare particularitate a fost, probabil, faptul că Convenția de la Geneva, la etapa când a fost adoptată, și-a limitat aplicarea geografică doar în Europa. Acest lucru se datorează faptului că textul adoptat a fost destinat refugiaților europeni expulzați de război.

Modificările ulterioare aduse termenului de refugiat se va aplica oricărei persoane care, având o frică bine întemeiată de persecuție din cauza rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opinii politice din țara a cărei cetățenie o deține și care nu poate sau, din cauza acestei frici, nu dorește să pretindă protecția acestei țări.

Toți acești factori ne demonstrează cât de important este dreptul la azil, dar ilustrează și indispensabilitatea definirii exacte a statutului de refugiat în noile provocări globale.

Acest aspect este valabil, mai ales dacă luăm în calcul numărul de conflicte de pe planetă și milioane de oameni persecutați în propria lor țară.

Statutul juridic de protecție a refugiatului va fi completat, mai târziu, de alte instrumente internaționale, cum ar fi Protocolul din 1967, și care va lărgi efectele Convenției de la Geneva.

Însă, Convenția de la Geneva va crea o adevărată lege privind refugiații care va fi reglementată în mai multe domenii. Astfel, va fi procedura de recunoaștere a statutului de refugiat, numită hotărârea pentru refugiați (RSD), dar și protecția care trebuie acordată refugiaților.

Aceste două etape importante ale determinării și protecției statutului de refugiat vor implica în esență doi actori principali: statul gazdă și Oficiul Înalțului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR).

Protecția de stat în contextul azilului poate depăși cadrul formal al refugiaților recunoscuți oficial. Deci, nu sunt doar refugiații care au nevoie de protecție internațională. Într-adevăr, mulți străini care, la granițe sau chiar în procesul de integrare, necesită o protecție față de stat. Trebuie remarcat faptul că aceștia pot fi refugiați, precum și solicitanții de azil și, în anumite condiții, chiar și persoanele care nu îndeplinesc cerințele Convenției de la Geneva din 1951 și ale Protocolului din 1967, dar cărora se acordă protecție temporară.

În plus, nu este esențial ca un refugiat să fie recunoscut oficial pentru a pretinde protecția statelor. Într-adevăr, există forme de protecție pentru persoanele care, de exemplu, nu îndeplinesc definiția refugiaților Convenției de la Geneva. Acestea se numesc forme complementare de protecție, care pot lua forma unei protecții temporare. Această protecție temporară reprezintă o soluție imediată și pe termen scurt, utilizată în cazul sosirii în masă a persoanelor care fug de conflicte armate, încălcări masive ale drepturilor omului și alte forme de persecuție.

Pe de altă parte, trebuie de menționat, că această protecție este exercitată și în contextul respectării de către refugiați a drepturilor lor.

BIBLIOGRAFIE

1. Alastair A, Strang A., The experience of integration: a qualitative study of refugee integration in the local communities of Pollokshaws and Islington, Queen Margaret University College, Edinburgh, 2004.
2. Article 1-A2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.
3. A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017.
4. Australian Human Rights Commission, Asylum seekers, refugees and human rights, 2017.
5. Boswell C., Addressing the causes of migratory and refugee movements: the role of the European Union - December 2002.
6. Bruce B., David C., Human Rights and the Refugee Definition: Comparative Legal Practice and Theory (International Refugee Law), 2016.
7. Carlo G., Bruno F., Maria P., Valentina R., Migration and the environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward, 2017.
8. Communication on immigration, integration and employment (COM(2003)336 final), of 03.06.2003.
9. Dr. Bernd Schulte, The opened method of co-ordination as a political strategy in the field of immigrant integration policy, 2003.
10. D.Alland (dir): Dreptul la azil și refugiați, Colocviul din Caen al Societății franceze de drept internațional, 1996, Paris, Editions Pedone, 1997.
11. Guy S. Goodwin-Gill, «Convention relating to the status of refugees», United nations audiovisual library of international law, All souls College, Oxford, page 1.
12. Moreno-Lax V., Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law (Oxford Studies in European Law), 2017.
13. Margit F., Ludger P., Celine C., Refugee Protection and Civil Society in Europe, 2018.
14. Raul Hilberg, La Destruction des Juifs d'Europe, Gallimard, collection Folio, 2006, Tome I, chapitre 3, Les Structures de la destruction, p. 100-113.
15. Refugee and Mixed Migration Flows: Managing a Looming Humanitarian and Economic Crisis, 2018.
16. Guy S. Goodwin-Gill, Jane M., The Refugee in International Law, 2017.

COMPONENTELE SISTEMULUI BUGETELOR ADMINISTRAȚIILOR PUBLICE LOCALE

COMPONENTS OF THE BUDGETS SYSTEM OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATIONS

Andrei TUZLA,

*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, or. Chișinău*

SUMMARY

The title of the article is: „Budget system components of local public administrations”. It means that primarily and basically, the investigation is oriented to the topic how in the Republic of Moldova the public spending is organized (focusing on legal aspects). The legal regime of public finances has always awakened the interest of both the scientific community and society. The desire to know the directions and volumes of public spending is a natural one and fits perfectly into the concept of transparency of information of local public communities. Finally, we make the conclusion that it is necessary to introduce some amendments and to Law no.181 on public finances and budgetary responsibility.

Keywords: *budgets of public local administrations, financial autonomy, principles of local budgetary, local territorial units, budgetary process.*

Prin bugetele publice locale se stabilește un raport între veniturile publice (care sunt în principal impozitele și taxele locale, transferuri de la bugetul de stat) și nevoile sociale. Se urmărește evitarea inechității în repartitia sarcinilor fiscale. Pe baza puterii contributive a subiecților impozabili se stabilește măsura în care se pot satisface nevoi generale care pot fi utile sau indispensabile.

Prin bugetele publice locale se poate stabili un echilibru între nevoile colective și mijloacele cu care se acoperă aceste nevoi. Printr-un buget public local bine alcătuit, consiliile locale/raionale și primăriile/președinții consiliilor raionale pot avea o imagine de ansamblu asupra raportului dintre valoarea bunurilor materiale create în economia financiară și valoarea efortului făcut pentru realizarea lor la nivel mezoeconomic [15, p. 14]. Prin aceste bugete se proiectează și se desfășoară activitatea finanțelor publice locale. Bugetele publice locale reflectă activitatea privind finanțele publice ale unităților administrativ-teritoriale. Orice impozit sau cheltuială influențează economia pe mai multe căi și urmărește realizarea unor obiective diferite. Politica bugetară îndeplinește trei funcții: funcția de alocare, funcția de distribuire și funcția de stabilizare [16, pp. 6-21]. Dat fiind caracterul limitat al resurselor financiare se pune problema alocării resurselor necesare producerii tuturor categoriilor de bunuri publice, private și mixte. Producția de bunuri publice și raportul dintre acestea și bunurile private sunt determinate de decizia privind alocarea resurselor între sectorul public și cel privat [8, pp. 3-5].

Obiectul reglementării legale privind finanțele publice locale îl reprezintă principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale, precum și responsabilitățile administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale. Aceste reglementări se aplică în domeniul elaborării, aprobării, executării și raportării bugetelor locale [10, p. 11].

Bugetul local este un act juridic normativ în care se prevăd și se aprobă prin hotărârea con-

siliului local/raional veniturile publice, adică sursele bănești ale unității administrativ-teritoriale și cheltuielile anuale (destinația veniturilor) ale unităților administrativ-teritoriale sau ale instituțiilor publice de interes local.

Bugetul public local ca act normativ este: *act de previziune* care indică sub forma unui tablou evaluativ și comparativ resursele bănești ale unității administrativ-teritoriale sau ale instituțiilor publice de interes local și destinația acestora sub forma cheltuielilor; *act de autorizare* prin care puterea executivă (primarul/președintele consiliului raional) este împuternicită de puterea deliberativă (consiliul local/raional) să cheltuiască și să perceapă veniturile potrivit prevederilor legale; *act anual*, respectiv anul bugetar pentru care sunt aprobate veniturile și cheltuielile bugetare, precum și perioada în care se realizează execuția indicatorilor bugetari (a veniturilor și cheltuielilor).

Totodată, bugetul public local este instrument de politică economică. Prin bugetul local se stabilesc, pe baza unor opțiuni de ordin economic, politic, social, financiar atât veniturile, precum și cheltuielile.

În sens larg, bugetul public local reprezintă un ansamblu de documente din sectorul public care formează împreună sistemul de bugete locale:

a) bugetele locale ale satelor, comunelor, orașelor, municipiilor și raioanelor sunt bugetele de venituri și cheltuieli ale unităților administrativ-teritoriale cu personalitate juridică, elaborate în condiții de autonomie, fapt ce stimulează inițiativa locală în realizarea veniturilor și satisfacerea cerințelor locale prin cheltuielile efectuate. Consiliile locale își dimensionează cheltuielile în raport cu nevoile lor proprii și în corelare cu resursele pe care le pot mobiliza din impozite, taxe, transferuri de la bugetul de stat, împrumuturi și efectuează controlul asupra modului de utilizare a fondurilor alocate. Excedentul execuției bugetelor locale rămâne la dispoziția unităților administrativ-teritoriale sub forma fondului de rulment. Autonomia stimulează inițiativele locale în realizarea veniturilor și satisfacerea cerințelor sociale locale. În cazul în care unitățile administrativ-teritoriale nu își pot acoperi cheltuielile din venituri proprii stabilite în conformitate cu dispozițiile locale, ele pot beneficia de transferuri de fonduri bănești de la bugetul de stat. În situațiile în care unitățile administrativ-teritoriale se confruntă cu dificultăți de ordin economic și financiar, pot fi sprijinite pentru acoperirea unor cheltuieli care nu suferă amânare și nu pot fi diminuate, cum ar fi cheltuielile pentru protecția socială a populației, învățământul preuniversitar etc. [15, p. 16]. Bugetele locale ale satelor, comunelor, orașelor, municipiilor, raioanelor se aprobă de către consiliile locale/raionale. Începând cu anul 1991, veniturile și cheltuielile bugetelor locale s-au diversificat an de an ca urmare a descentralizării unor activități (servicii publice);

b) bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale. Sunt documentele care includ veniturile și cheltuielile anuale ale instituțiilor publice care funcționează doar pe baza resurselor primite de la bugetele locale/raionale și sunt în subordinea acestora. De asemenea, mai cuprind veniturile și cheltuielile anuale ale instituțiilor publice care primesc subvenții de la bugetele locale/raionale în completarea fondurilor proprii și sunt în subordinea lor. Bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale/raionale se aprobă de către consiliile locale/raionale în funcție de subordonare. Ele se aprobă ca anexe la bugetele locale/raionale, odată cu aprobarea acestora;

c) bugetele instituțiilor publice finanțate integral din veniturile proprii. În aceste bugete sunt prevăzute și aprobate veniturile și cheltuielile instituțiilor publice aflate în subordinea autorităților administrației publice locale care funcționează doar pe baza veniturilor proprii, care pot proveni din chirii, organizarea de manifestări culturale și sportive, concursuri artistice, publicații, prestații editoriale, studii, proiecte, valorificări de produse din activități proprii sau anexe, prestări de servicii etc. Bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, inclusiv rectificarea acestora, se aprobă de către conducerea instituției publice respective cu avizul respectiv al ordonatorului principal de credite;

d) bugetele împrumuturilor externe și interne rambursabile contractate sau garantate de autoritățile locale sunt documentele în care sunt prevăzute și aprobate veniturile și cheltuielile împrumuturilor interne sau externe contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale a căror rambursare, dobânzi sau alte costuri se asigură din fonduri publice locale/raionale. Bugetele împrumuturilor externe și interne rambursabile contractate sau garantate de autoritățile locale se cuprind în anexe la bugetele locale și se aprobă odată cu acestea;

e) bugetele fondurilor externe nerambursabile. În aceste documente sunt prevăzute și aprobate veniturile și cheltuielile fondurilor externe care nu trebuie rambursate. Bugetele împrumuturilor externe nerambursabile se cuprind în anexe la bugetele locale și se aprobă odată cu aceste bugete.

Într-o altă ordine de idei, bugetele publice locale/raionale urmează să reflecte starea de dependență sau independență față de bugetul de sat și prin aceasta gradul de autonomie financiară care contribuie la transpunerea în practică a principiilor autonomiei locale. Cerințele de mai sus sunt specifice principiilor bugetelor publice locale/raionale. Evidențiem următoarele principii pentru bugetele locale/raionale: principiul universalității, transparenței și publicității, unității monetare, anualității, specializării bugetare și al echilibrului.

Principiul universalității. Potrivit acestui principiu, veniturile și cheltuielile publice locale trebuie să fie înscrise în buget în sumele lor totale [18, p. 73], fără omisiuni și fără compensări reciproce. Această regulă a bugetului se bazează pe necesitatea înscrierii veniturilor în sumele lor brute și a cheltuielilor în sumele lor totale, confirmând, astfel, caracterul de buget brut. Și în situația în care realizarea veniturilor presupune efectuarea unor cheltuieli prealabile, acest principiu nu permite înscrierea în buget a soldului dintre acestea.

Prin respectarea acestui principiu consiliului local/raional i se oferă posibilitatea să cunoască veniturile totale pe care unitatea administrativ-teritorială urmează să le încaseze în perioada considerată, precum și destinația ce va fi dată acestor venituri și corelația care există între anumite venituri și cheltuieli care se află în conexiune strânsă [15, p. 41]. Acest principiu conferă și facilitează consiliilor locale/raionale controlul financiar asupra cuantumului total al veniturilor și cheltuielilor publice.

În practică cerința universalității bugetului nu se mai respectă decât parțial. În locul bugetelor brute, întocmite cu includerea tuturor veniturilor și cheltuielilor cu sumele lor totale, s-a trecut la elaborarea unor bugete mixte în care veniturile și cheltuielile unor instituții publice figurează cu sumele lor totale, iar altele numai cu soldurile.

Principiul transparenței și publicității este un rezultat al democratizării societății noastre. Potrivit acestui principiu, bugetele publice locale/raionale se aduc la cunoștință tuturor celor interesați, opiniei publice în toate componentele sale [2, p. 33]. Publicitatea proiectului de buget, atât a bugetului aprobat, precum și a contului de execuție bugetară se realizează prin mijloace mass-media sau prin afișare la sediul unității administrativ-teritoriale.

Principiul unității presupune înscrierea tuturor veniturilor și cheltuielilor unităților administrativ-teritoriale în sume globale, într-un singur document [2, p. 27]. Respectarea acestei cerințe duce la elaborarea unui buget clar, care oferă informații de ansamblu și o evaluare clară a surselor de venit, a destinației cheltuielilor și a mecanismului de elaborare bugetară.

Principiul tradițional al unității bugetare, riguros respectat în trecut, a fost adaptat cerințelor finanțelor publice locale moderne prin intermediul unor derogări care facilitează operațiuni de debuzetizare. Debuzetizarea constă în scoaterea unor cheltuieli în afara bugetelor.

În practică se găsesc derogări de la acest principiu. Aceste derogări sunt: bugetele extraordinare; bugetele anexe; bugetele autonome; bugetele rectificative. Restrângerea aplicării acestui principiu, al unității bugetare este influențată și de autonomia financiară a unor instituții publice care întocmesc bugete autonome, iar altele bugete anexe. Din punct de vedere financiar, aceste instituții (societăți comerciale sau întreprinderi) funcționează ca întreprinderi private

care atrag resurse proprii pe seama căroră, de regulă, își acoperă cheltuielile [15, pp. 42-43].

Principiul unității monetare. În baza acestui principiu toate operațiunile se efectuează în moneda națională. Potrivit dispozițiilor constituționale, moneda națională este leul, iar subdiviziunea acestuia este banul. Aplicarea principiului reprezintă un mijloc de asigurare a unității de exprimare în materia executării veniturilor și cheltuielilor bugetare [2, p. 34].

Principiul anualității. Anualitatea bugetară are două semnificații distincte. Prima se referă la perioada de timp pentru care se întocmesc bugetele locale, iar cea de-a doua, la perioada de timp în care se încasează veniturile și se efectuează cheltuielile înscrise în bugetele aprobate de consiliile locale/raionale [22, p. 509]. În Republica Moldova, anul bugetar, exercițiul financiar coincid, de regulă, cu anul calendaristic, 1 ianuarie -31 decembrie.

Principiul specializării bugetare presupune că veniturile bugetare se înscriu în bugetele locale/raionale și sunt aprobate de consiliile locale/raionale pe surse de proveniență, iar cheltuielile bugetare pe categorii de cheltuieli grupate după natura lor economică și destinația acestora [19, p. 546]. Specializarea bugetară, gruparea veniturilor și cheltuielilor într-o anumită ordine se bazează pe clasificția bugetară. Clasificția bugetară trebuie să fie simplă, concisă și clară pentru a fi înțeleasă de toți cei chemați să examineze bugetul [22, p. 515].

Principiul echilibrului bugetar. Potrivit acestui principiu, cerința de bază a bugetelor publice locale o constituie acoperirea integrală a cheltuielilor din veniturile bugetului respectiv. Echilibrul bugetar se referă atât la întocmirea unor bugete locale echilibrate, precum și la păstrarea echilibrului în perioada de execuție a bugetelor și la închiderea exercițiului [15, p. 45]. Anualitatea și echilibrul bugetar erau indisolubil legate, având drept rezultat echilibrul anual al bugetului, considerat drept „principiul de aur al gestiunii bugetare” [6, p. 285]. Unii teoreticieni ai finanțelor au propus renunțarea la echilibrarea anuală a bugetelor și trecerea la echilibrarea bugetelor la nivelul unui ciclu economic, prin întocmirea bugetelor plurianuale. Tehnica bugetelor ciclice are drept scop realizarea echilibrului dintre veniturile și cheltuielile publice nu la nivelul unui an bugetar, ci prin intermediul unui buget plurianual, ținându-se seama de variabilele veniturilor publice în timpul diferitelor faze ale unui ciclu economic [20, pp. 203-209]. În concepția adepților teoriei bugetelor ciclice, realizarea echilibrului la nivelul unui ciclu economic ar fi posibilă prin folosirea unor tehnici specifice, cum ar fi constituirea unui *fond de rezervă*, *a unor fonduri de egalizare și folosirea amortizării alternative a datoriei publice*. Se propune astfel compensarea deficitelor bugetare înregistrate în perioada de recesiune cu excedentele înregistrate în perioada de expansiune a activității economice [3, pp. 543-548 și 1, pp. 543-548]. Deși în multe țări, inclusiv la noi, s-a renunțat la principiul echilibrului, pentru bugetul de stat el este respectat la nivelul bugetelor locale și al bugetelor instituțiilor publice. Respectarea echilibrului pe parcursul execuției bugetare este obligatorie, pentru că altfel nu s-ar mai putea efectua cheltuieli conform creditelor bugetare aprobate, iar unele nu pot fi amânate (salariile, bursele).

Principiul solidarității. În baza acestui principiu, prin politice bugetare locale se poate realiza ajutorarea unităților administrativ-teritoriale locale ori a persoanelor fizice aflate în situații de extremă dificultate. Ajutorarea acestora se realizează prin alocarea de sume din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local.

Principiul autonomiei financiare locale. Potrivit acestui principiu, autoritățile administrației publice locale au dreptul de a elabora, aproba și executa propriile lor bugete în condiții de autonomie. Autonomia financiară trebuie înțeleasă ca o consecință și ca o latură a autonomiei democratice. Ea se materializează în autonomia unităților administrativ-teritoriale în administrarea fondurilor publice de care dispun în mod legal în scopul îndeplinirii atribuțiilor și competențelor pentru care au fost create. În baza acestui principiu, unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente pe care le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor. Această utilizare se face în baza și în limitele prevederilor legale. Autoritățile administrației publice locale au competența stabilirii nivelului impozitelui și taxelor locale, însă stabilirea ni-

velului acestor impozite trebuie să se facă având în vedere prevederile legale în domeniul impozitelor și taxelor locale.

Principiul proporționalității cere ca veniturile financiare ale unităților administrativ-teritoriale și cheltuielile acestor unități să fie acordate proporțional cu responsabilitățile și competențele stabilite prin legile care privesc administrația publică locală.

Principiul consultării. Potrivit acestui principiu, autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate asupra procesului de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale.

În afara acestor principii generale și specifice, de regulă, prevăzute expres în textul actelor normative, în literatura de specialitate mai sunt enumerate și altele:

Principiul neafectării (depersonalizării) veniturilor bugetare este menționat de I. Văcărel, T. Moșteanu, E. Bălan, Nicolae D. Popescu [22, p. 514; 15, p. 34; 18, p. 77].

Cerința acestui principiu rezidă în faptul că veniturile încasate la bugetele locale/raionale se depersonalizează, nefiind permisă perceperea unui venit public pentru o anumită cheltuială, astfel încât veniturile, în totalitatea lor, se utilizează pentru acoperirea tuturor cheltuielilor.

N. D. Popescu în „Finanțe Publice” menționează și următoarele principii ale bugetelor locale: principiul subsidiarității și principiul adiționalității.

Principiul subsidiarității, care presupune coborârea nivelului de luare a deciziilor și a responsabilităților cât mai aproape de autoritățile alese la nivel local și de cetățenii care le-au acordat încrederea prin alegeri [18, p. 83].

Principiul adiționalității, care presupune că fondurile sau veniturile administrației superioare (raion) nu trebuie să înlocuiască fondurile care se pot constitui la nivelul unităților administrativ-teritoriale (oraș, comună, sat). Aceste fonduri trebuie să fie adiționale, subsumate, adăugate suplimentar veniturilor proprii ale administrației publice a diferitelor diviziuni teritoriale (raion, oraș, sat) [18, p. 84].

BIBLIOGRAFIE

1. Barrere A. Economie et institutions financieres, Dalloz, 2009.
2. Bălan E. Drept financiar, Ed. All Beck, București, 2003.
3. Brochier H. Tabatoni P. Economie financiare, Thernis, P. U. F., deuxième edition, 2007.
4. Codul Fiscal al Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova nr. 1163-XII din 24.04.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62/522 din 18.09.97, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.02.2007, ediție specială. Legea pentru punerea în aplicare a Titlului VI al Codului fiscal nr. 1056-XIV din 16 iunie 2000.
5. Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
6. Gaudement M. Finances publiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1983, p. 285.
7. Hîncu Vasile. Fundamentele evaluării performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale. Teză de doctor în finanțe. ASEM. Chișinău, 2016, 212 p.
8. Hyman D. Public Finance, second edition, The Dryden Press, New York, 1987.
9. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16-29 ianuarie.
10. Legea Republicii Moldova nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (republicată). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 397-399 din 31.12.2014, art. nr. 703.
11. Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
12. Legea Republicii Moldova nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014, art. nr. 519.

13. Manole Tatiana. Descentralizarea și autonomia financiară locală - oportunitate pentru unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova. INCE, 2014.
14. Manole T., Stratan A. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie. Ed. INCE - Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014, 161 p.
15. Moșteanu T. Vuță M. Câmpeanu E. Attila G., Buget și trezorerie publică, Ed. Universitară, București, 2003.
16. Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice, fifth edition, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1989.
17. Popa C., Bufan R., FanuMoca A. Dreptul finanțelor publice. Ed. „Alma Mater”, Ed. „Mirton”, Timișoara, 2000.
18. Popescu N. Finanțe publice, bugete, fiscalitate. Ed. Economică, București, 2002.
19. Șaguna D. D. Drept financiar și fiscal. Vol. II VOL. București: Edit. „Oscar Print”, 1997.
20. Sempe H. Budget et tresor, Ed. „Cujas”, Paris, 988, p. 203-209.
21. Televca Oleg. Administrarea finanțelor publice locale. Teză de doctor în drept. Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău, 2017, 178 p.
22. Văcărel Iulian și alții. Finanțe Publice. Ediția a IV-a, Editura Didactică și Pedagogică, R. A., București, 2004.

ROLUL INSTITUȚIILOR DEMOCRATICE ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI

***Materiale ale mesei rotunde dedicate
Zilei internaționale a drepturilor omului
6 decembrie 2018***

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - specialist principal

Sergiu VLADÎCA - specialist principal

Marina PASTUH - inginer programator

Indice poștal: 76957

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

Dat la cules: 21.01.2019

Bun de tipar: 21.02.2019

Tipar executat la Centrul Editorial-Poligrafic al USM

Tiraj: **60 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.