

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale conferinței științifico-practice
cu participare internațională
22 mai 2012*

CHIȘINĂU,
2012

COLEGIU DE REDACȚIE

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

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

Tatiana ȘAPTEFRAȚI - doctor, conferențiar universitar, director Departamentul organizarea instruirii, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Cristina PANTEA - șef Direcție cooperare internațională și investigații științifice, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Andrei GROZA - doctor în istorie, conferențiar universitar, șef Catedră știința administrației, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Svetlana COJOCARU - doctor în economie, conferențiar universitar, șef Catedră economie și management public, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Orest TĂRĂȚĂ - doctor în științe politice, conferențiar universitar, șef Catedră științe politice și relații internaționale, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Silvia GORIUC - doctor în drept, conferențiar universitar, șef Catedră științe juridice, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Teodora GHERMAN - doctor în pedagogie, conferențiar universitar, șef Catedră tehnologii informaționale aplicate, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Aurelia ȚEPORDEI - magistr, director, Departamentul dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Teoria și practica administrării publice”, conf. șt. intern. (2012; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conf. șt.-practice cu participare internațională, 22 mai, 2012 / col. red.: Vasile Marina, Oleg Balan, Tatiana Șaptefrați [et al.]. - Ch.: AAP, 2012. - 354 p.

Antetiti.: Acad. de Administrare Publică de pe lângă Președintele Rep. Moldova. - Texte: lb. rom., engl., rusă. - Bibliogr. la sfârșitul art. - 170 ex.

ISBN 978-9975-4107-8-6.

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

Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.

MESAJUL

**domnului Nicolae Timofti, Președinte al Republicii Moldova,
cu prilejul celei de-a 19-a aniversări de la fondarea
Academiei de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova**

ONORAȚI MEMBRI AI CORPULUI PROFESORAL,

Îmi face o deosebită plăcere să Vă adresez cele mai cordiale felicitări cu prilejul celei de-a 19-a aniversări de la fondarea Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, urându-Vă și pe viitor o activitate cât mai prodigioasă, în beneficiul funcționarilor publici, societății și al întregii țări.

Societatea noastră se află într-un proces de schimbare continuă, când toate elementele de ordin economic, social, politic și civic se transformă, cunoscând o nouă dinamică în efortul de racordare la condițiile actuale. În cadrul acestui proces nu se poate face abstracție de sistemul administrației publice, de necesitatea introducerii unei dimensiuni europene în acest domeniu.

Pentru a putea face față schimbărilor și pentru a pune în practică politicile publice, administrațiile publice trebuie să aibă în vedere creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor lor. În acest sens, un rol important revine Academiei de Administrare Publică. Crearea unui corp de funcționari publici, neutru din punct de vedere partinic, profesionist și onest, va asigura premisele pentru o reală modernizare a administrației publice din țară, astfel încât aceasta să fie capabilă să promoveze politici sociale ce au drept finalitate implementarea unor standarde de viață superioare.

Doresc să menționez cu deosebită satisfacție că anii care au trecut de la înființarea Academiei au fost ani de efort necurmat, de creație și construcție, de dăruire și înaltă responsabilitate. Nivelul înalt al studiilor și cercetărilor științifice, tendința spre perfecționare continuă și abilitatea de adaptare la cerințele societății au plasat Academia în rândul celor mai prestigioase instituții de învățământ din Republica Moldova.

Îmi exprim convingerea că, dezvoltând învățământul și știința din domeniul managementului în administrația publică, vom consolida unul dintre principalii factori capabili să impulsioneze desfășurarea reformelor, ceea ce ne va permite să promovăm mai eficient interesul nostru național. Vreau să Vă asigur că, în calitatea mea de Președinte al țării, voi sprijini orice inițiativă, orice reformă constructivă care va fi orientată spre satisfacerea cerințelor societății, prin îmbunătățirea calității studiilor, în special este vorba de inițiativa adoptării unei legi speciale, care va reglementa activitatea de mai departe a Academiei de Administrare Publică.

Urez încă o dată Academiei noi realizări în anii ce vor urma, astfel încât, prin contribuția sa de neprețuit, să ne putem asuma și împlini destinul unui popor menit să prospere și să reușească în tot ceea ce își propune.

Chișinău, 22 mai 2012.

PROBLEME ACTUALE ALE DESCENTRALIZĂRII GUVERNĂRII

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

Schimbările esențiale de ordin politico-administrativ care se produc în Republica Moldova plasează pe prim-plan problema descentralizării raționale a guvernării. Interesul major față de problema descentralizării se manifestă și prin numărul de lucrări științifice consacrate acestei direcții de cercetare. Sunt examinate modalitățile de funcționare din punct de vedere politic, managerial și financiar în contextul guvernării locale.

La fiecare etapă a unui proces de descentralizare bazat pe criterii și reguli obiective, se impune asigurarea resurselor corespunzătoare competențelor transferate, responsabilitatea administrării publice locale în raport cu competențele care le revin. Sunt date definiții condensate noțiunilor fundamentale cu ajutorul cărora se analizează procesul de descentralizare. Se evidențiază problemele care pot fi rezolvate de autoritățile administrației publice, domeniile și sectoarele în care își pot desfășura activitatea. Sunt analizate trei categorii de descentralizare: politică, administrativă și fiscală.

Tehnologiile informaționale și comunicaționale influențează pozitiv evoluția procesului de descentralizare. Guvernarea și „democrația” electronică stimulează participarea activă a cetățenilor la viața politică.

Studiul schemelor admisibile de descentralizare nu poate fi făcut fără o analiză obiectivă a problemei reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. În acest context, sunt examinate diverse modele de organizare administrativ-teritorială existente în Europa.

Arta de a induce în eroare populația, însușită cu mare măiestrie de comuniști încă în 1918, a neutralizat reforma administrativ-teritorială demarată în 1998. Revenirea la raioane creează probleme enorme în rezolvarea problemelor de descentralizare și, ca urmare, afectează eficiența guvernării, echitatea și macrostabilitatea. Rigorile europene la acest capitol impun un sistem de măsuri nu numai privind revizuirea legislației, dar și a Constituției. Este evident că decizia privind înființarea regiunilor necesită, după etape de dezinformare, o informare obiectivă a opiniei publice cu privire la motivațiile acestei decizii.

În lucrările Conferinței a fost pusă în discuție și instituția controlului în condițiile descentralizării administrative din Republica Moldova, care permite verificarea măsurii în care activitatea administrativă corespunde normelor stabilite în Constituție și legi.

Strategia Națională de Descentralizare, elaborată de Guvernul Republicii Moldova, aprobată de Parlament la 5 aprilie 2012, denotă tendința de a plasa Omul în centrul

atenției reformelor, scopul final fiind responsabilitatea autorităților publice pentru atribuțiile ce le exercită și garantarea drepturilor socioeconomice ale cetățenilor, prin implicarea în luarea deciziilor a unui număr cât mai mare de persoane.

Modul de realizare a acestui deziderat este analizat în cinci lucrări. Un loc important îl ocupă tematica cu privire la atribuțiile administrației locale în furnizarea unor servicii publice, precum și standardele după care aceste servicii trebuie să fie asigurate. Se arată că în scopul obținerii unei coerențe a actului de conducere, din punctul de vedere al performanțelor serviciilor asigurate populației, sistemele de servicii ale administrației publice locale trebuie comparate între unitățile administrativ-teritoriale. De regulă, politicienii își asigură suportul electoratului prin calitatea serviciilor, care poate fi evaluată numai prin intermediul unui sistem de indicatori de performanță. Prin intermediul acestor indicatori administrația centrală poate evalua nivelul de performanță al administrației locale pe tipurile de servicii descentralizate, având, pe de o parte, imaginea unui echilibru sau a unor disparități, dar și posibilitatea de a lua măsuri pentru îmbunătățirea unor situații nedorite.

Un interes sporit îl ocupă tematica ce ține de autonomia financiară adecvată. Mandatarea de noi sarcini de către stat trebuie să fie însoțită nu numai de resurse financiare corespunzătoare, dar și de provizii legale de asigurare a libertății de folosire a acestora conform priorităților de dezvoltare locală.

Este pus în discuție cadrul legal în baza căruia administrațiile locale obțin accesul la un segment semnificativ din resursele financiare generate la nivel local și care să acopere costurile serviciilor furnizate de administrația locală.

În lucrările Conferinței se arată că, pentru punerea în practică a aspectelor menționate, administrația publică locală trebuie: să aibă responsabilități depline asupra propriului aparat; să realizeze cadrul riguros privind recrutarea personalului pe baza cunoștințelor, experienței și egalității de gen, excluzând orice tip de discriminare; să asigure condiții de muncă în conformitate cu legislația națională; să asigure condiții de dezvoltare a carierei și de remunerare a personalului propriu; să contribuie la menținerea gradului de profesionalizare a personalului propriu pentru a asigura furnizarea de servicii de calitate pentru cetățeni; să utilizeze fonduri guvernamentale și locale pentru realizarea de programe de formare pentru funcționarii din aparatul propriu.

Pregătirea profesională a personalului din administrația publică centrală și locală reprezintă un punct de început în procesul descentralizării și contribuie la succesul implementării acestora.

ATELIERUL NR.1

ADMINISTRAREA PUBLICĂ ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

SECȚIA 1.1

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL CONSOLIDĂRII STATULUI DE DREPT

CENTRALIZARE ȘI DESCENTRALIZARE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

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

SUMMARY

Centralization in public administration means the organizational, hierarchical subordination of local authorities to central ones. Centralization ensures timely and efficient public services. At the same time no centralized system can meet the infinite variety of needs of local communities. Thus, decentralization of certain powers is necessary. Decentralization implies freedom of action for local authorities without sacrificing certain centralization. Currently, becomes more evident in Moldova the need of understanding the essence and the role of this principle in the activity of public administration.

Autoritățile administrației publice sunt ghidate în activitatea lor de un șir de principii care asigură obținerea rezultatelor scontate. Principiul centralizării și descentralizării este analizat și discutat de teoreticieni, dar și de cei ce activează în sistemul administrației publice. La etapa actuală, când în Republica Moldova are loc consolidarea statului de drept și promovarea valorilor democratice, devine tot mai evidentă necesitatea conștientizării esenței și rolului acestui principiu în eficientizarea activității administrației publice.

În orice țară există două categorii de interese: a) care au un caracter general și b) care sunt speciale unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese, statul a creat instituții speciale care asigură rezolvarea problemelor în situații concrete. În aceste condiții vorbim despre centralizare, descentralizare, autonomie, desconcentrare, tutelă administrativă.

Centralizarea în administrația publică înseamnă, în plan organizatoric, subordonarea ierarhică a autorităților locale față de cele centrale, emiterea actului de decizie de către autoritățile centrale și executarea lui de către cele locale. Subordonarea între autoritățile administrației publice se realizează în funcție de competența organelor între care se stabilesc relații de subordonare.

Competența este ansamblul atribuțiilor, al drepturilor și al obligațiilor care revin organelor administrației publice, compartimentelor din cadrul unui organ, precum și persoanelor care alcătuiesc un organ. Competența autorităților administrației publice este stabilită prin lege, în primul rând, prin actul de organizare și funcționare a autorității și este obligatorie atât pentru organul, compartimentul sau persoana din cadrul organului, cât și pentru cei care vin în contact cu acel organ, compartiment sau persoană. Evidențiem două feluri de competență: competență materială și competență teritorială.

Competența materială exprimă natura problemelor ce pot fi rezolvate de autoritățile administrației publice, domeniile și sectoarele în care își pot desfășura activitatea, măsurile pe care le pot adopta. Din punctul de vedere al competenței materiale, autoritățile administrației publice se divizează în autorități cu competență materială genera-

lă și autorități cu competență materială de specialitate. Prin *competență teritorială* se înțelege suprafața de teritoriu în care un organ al administrației publice își poate desfășura activitatea. [2]

Conducerea centralizată, în principiul subordonării ierarhice, asigură pe planul exercitării dreptului de control mai multe trepte de efectuare a controlului și de luare a măsurilor legale corespunzătoare, fapt ce constituie garanții suplimentare pentru apărarea intereselor celor administrați. Astfel, prin centralizare se asigură unitatea în activitatea organelor administrației publice pentru realizarea intereselor generale ale societății, prin subordonarea organelor inferioare față de organele superioare.

Centralizarea asigură o funcționare coordonată, promptă și eficientă a serviciilor publice. În același timp, în regiul organizării și funcționării centralizate a administrației publice nu poate fi asigurată o rezolvare optimă a intereselor locale, deoarece autoritățile centrale nu pot cunoaște în detalii necesitățile populației care diferă de la o localitate la alta. Concentrarea, la nivel central, a unor servicii publice de interes local conduce la supraaglomerarea autorităților centrale și rezolvarea întârziată a problemelor de interes local. Prin urmare, apare necesitatea descentralizării anumitor atribuții și competențe.

Tocqueville a explicat în lucrarea „De la democratie en Amerique” (1835) cel mai direct necesitatea descentralizării: o putere centrală, oricât de luminată și savantă ar fi, nu poate să cuprindă toate detaliile vieții unui popor. [1]

Promovarea principiului descentralizării eliberează autoritățile centrale de un număr de probleme ce se referă la interesul comunităților locale, lăsând soluționarea acestora în sarcina autorităților locale. Descentralizarea implică libertate de acțiune pentru autoritățile locale, fără a se renunța la o anumită centralizare. După cum menționează Dumitru Brezoianu, raportul între centralizare și descentralizare nu este ceva imuabil, dat o dată pentru totdeauna. Acest raport are un caracter dinamic, el modificându-se în funcție de cerințele fiecărei etape de dezvoltare a societății, predominând fie centralizarea, când este necesar să se satisfacă cu prioritate nevoi sociale generale, fie descentralizarea, autonomia, în situațiile în care prioritate are satisfacerea cerințelor colectivităților locale.

Conform literaturii de specialitate, după responsabilitățile transferate, descentralizarea este împărțită în trei categorii: politică, administrativă și fiscală. *Descentralizarea politică* implică conferirea către cetățeni a unei puteri mai mari în procesul de luare a deciziilor. *Descentralizarea administrativă* reprezintă transferul de responsabilități privind planificarea, finanțarea și gestionarea unor anumite funcții publice de la nivelul guvernului central și al agențiilor sale la unitățile subordonate, autorități publice semiautonomie sau autorități regionale sau locale. Diferitele subcategorii de descentralizare administrativă sunt definite frecvent pe baza tipurilor de instituții sau agenții la care responsabilitățile sunt transferate. Desconcentrarea reprezintă cea mai slabă formă de descentralizare care implică transferul de autoritate și responsabilități de la nivelul ministerelor sau agențiilor la structurile din teritoriu care aparțin acestora. Devoluția generează un grad de autonomie mai ridicat și implică transferul de responsabilități de la nivelul guvernului central la niveluri de guvernare inferioare care au fost imputernicite prin prevederi constituționale sau statutare. Delegarea implică transferul de responsabilități de la agențiile centrale la entități semiautonomie, operând independent sau semiindependent de guvern. Procesul de transfer al unor competențe de la nivel central la nivel local trebuie să fie însoțit de mecanisme de monitorizare și evaluare a modului în care acestea sunt furnizate. *Descentralizarea fiscală* prevede intensificarea controlului autorităților locale asupra resurselor financiare, fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie a generării de venituri. Multe dintre lucrările de specialitate privind descentralizarea fiscală se concentrează pe natura transferurilor interguvernamentale și pe diferențele privind capacitatea de generare a veniturilor diferitelor tipuri de autorități.

În conformitate cu cadrul legal în vigoare, principiile care guvernează descentralizarea în Republica Moldova sunt: [3]

- a) principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, sub propria responsabilitate o parte din treburile publice;
- b) principiul subsidiarității care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;
- c) principiul echității care include garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;
- d) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale, trebuie să fie deplină și exclusivă;
- e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care prevede corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu natura și volumul competențelor atribuite;
- f) principiul solidarității financiare, care constă în susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale;
- g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat a autorităților publice locale în procesul de planificare și luare a deciziilor;
- h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil;

i) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale, care include obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sunt responsabile.

Procesul de descentralizare se desfășoară în beneficiul cetățeanului prin consolidarea puterii și rolului administrației publice locale în scopul dezvoltării economico-sociale durabile a unităților administrativ-teritoriale.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, Mihaela Căraușan, Sorin Bucur, Drept administrativ, Ediția a III-a, revizuită și adăugită, Universul juridic, București, 2009, 591 p.
2. Brezoianu Dumitru, Drept administrativ român, Editura All Beck, București, 2004, 522 p.
3. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.

CONSIDERAȚIUNI CU PRIVIRE LA ADMINISTRAȚIILE CARE S-AU SUCCEDAT PE TERITORIUL DINTRE MUNȚII CARPAȚI, MAREA NEAGRĂ ȘI RÂUL NISTRU ÎN SECOLELE I-XIV

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

SOMMAIRE

L'auteur montre que les documents écrits en latin, grec et arabe avouent que dans la soi-disant „la période indéterminée” de l'histoire roumaine, qui a inclus plus de mille ans, sur le territoire de l'est des Carpates, la mer Noire et la rivière Nistru a été peuplé et surveillé en permanence, avec une petite exception, par les représentants de la même race - celle des Gètes, qui sont ici depuis les temps anciens.

Istoria celor întâmplare pe teritoriul cuprins între munții Carpați, Marea Neagră și râul Nistru (în continuare - teritoriul carpato-ponto-nistrean), conține câteva perioade studiate insuficient sau chiar aproape nestudiate. O asemenea perioadă este și cea care include secolele I-XIV.

Atât istoricii care studiază istoria generală, cât și cei care studiază istoria statului și dreptului, descriu perioada nominalizată, recurgând la mici repetări neclare și confuze, care se reduc la aceea, că pe aceste pământuri, cel puțin, 800-1000 de ani, practic, nu a locuit nimeni, fiindcă pe aici încontinuu au trecut hoarde barbare de neam german, hun, slav, turc ș.a.m.d. Într-un cuvânt, acesta a fost un teritoriu fără populație și fără administrație permanentă.

Analiza izvoarelor scrise latine, grecești și arabe din acea perioadă ne arată cu totul o altă situație și anume, că nu putem vorbi de migrații permanente, fiindcă majoritatea din cei care au trecut pe aici, au trecut nu într-un an-doi, ci au stăpânit aceste pământuri de la câteva zeci până la câteva sute de ani; mai mult decât atât, toți acei care au venit încoace au făcut parte din unul și același neam cu o singură excepție, lucru, despre care vom vorbi în continuare.

Așadar, mai multe izvoare scrise în primul mileniu al erei noastre ne arată că din timpuri mai vechi și până la sfârșitul secolului al V-lea e.n., întreg teritoriul cuprins între Dunărea de Mijloc, Marea Neagră, munții Caucaz și fluviul Volga a fost populat de unul și același neam, de cel al geților, care vorbea una și aceeași limbă cu romanii și tracii din Balcani și cei din Asia Mică.

Geții, considerați ca cei mai viteji dintre confracții lor, erau destul de numeroși, dar nu erau uniți. Ei nu reușiseră să-și creeze un singur stat. Formațiunile lor statale nu erau trainice și foarte des își schimbau configurațiile teritoriale. Cea mai puternică comunitate a acestora în secolul I î.e.n. - I e.n. era a acelora care trăiau în mijlocul Carpaților și care se numeau daci, dar care este corect să-i numim geto-daci. Către această perioadă, geto-dacii reușiseră să-i supună pe alți frați de ai lor și să creeze state care prezentau pericol real pentru Imperiul Roman, adică pentru frații lor de la apus.

În anul 106, romanii distrug statul geto-dac al lui Decebal care cuprindea teritoriul dintre Dunărea de Mijloc și Nistru și reușesc să întemeieze o provincie romană în stânga Dunării de Jos, care alcătuia aproximativ a 5-a parte din

teritoriul geto-dacilor sau a 11-a parte din întreg teritoriul geților care, după cum am menționat mai sus, se întindea până la munții Caucaz și fluviul Volga.

Așadar, practic, toți geții au rămas liberi, dar dezbinați în continuare, fiecare comunitate cu regele său.

Către mijlocul secolului al III-lea, cea mai puternică comunitate a geto-dacilor devine cea a goților, numele cărora se răsfârâge asupra celorlalte comunități, din care cauză toți urmașii geto-dacilor încep a fi numiți goți. Către jumătatea a doua a secolului al IV-lea teritoriul carpato-ponto-nistean făcea parte din statul vizigoților în frunte cu Atanaric.

În anul 375, hunii care erau urmașii geților dintre râul Don, Marea Azov și munții Caucaz, reușesc să preia controlul asupra întregului teritoriu din nordul Mării Negre până la Dunărea de Mijloc și chiar pe o bună parte din dreapta acestui fluviu.

Despre faptul că geto-hunii și geto-goții și toți ceilalți din nordul Mării Negre vorbeau, în secolul al V-lea al e.n., o singură limbă, mai mult chiar - una și aceeași limbă cu cei din Imperiul Bizantin, ne spune destul de clar cunoscutul retor și filozof din acea perioadă Priscus Panites. „Sciții sunt amestecați și pe lângă limba lor barbară, spune acesta, caută să vorbească sau limba hunilor, sau a goților, sau a ausonilor, atunci când unii dintre dânșii au de-a face cu romanii”.

Mulți ani mai târziu și anume, în anul 453, după ce regele Attila este asasinat, statul geto-hun se destramă.

După mai multe lupte înverșunate între diferite comunități, urmașii geților din acea parte a Carpaților Estici sunt înfrânți și impuși să se retragă în munți de către slavi, care deseori coborau din regiunea râului Vistula (Polonia de azi - *n.n.*), treceau de-a lungul Carpaților Estici și săvârșeau incursiuni în Imperiul Bizantin, jefuind orașele și satele de acolo.

În această împrejurare, împăratul bizantin Iustinian beneficiază de situația grea în care nimerise în luptele cu vecinii o comunitate getică care locuia între Caucazul de Nord și Marea Caspică și-i propune acesteia să treacă cu traiul pe pământurile din dreapta Dunării de Jos, cu condiția, ca mai apoi să participe împreună cu bizantinii la respingerea incursiunilor săvârșite de slavi.

Geții de acolo acceptă propunerea, traversează câmpiile din partea de est a Mării Azov și nordul Mării Negre unde întâlnesc câteva comunități getice luptând între dânsese și le supun. Trec râul Nistru și-i biruie pe slavii de aici.

Ajungând la Dunăre, această comunitate nu mai era o masă de oameni obosită și gata de a se subordona împăratului bizantin. Din contra, aceasta prezenta o organizație militară destul de numeroasă și puternică, în frunte cu un conducător experimentat și ambițios, periculoasă pentru Imperiul Bizantin.

Conștientizând acest lucru, proaspătul împărat Iustin nu permite geto-avarilor (noii veniți au fost luați drept avari - un neam puternic pe acele timpuri, care locuia în partea de răsărit a Mării Caspice - *n.n.*) să treacă pe malul drept al Dunării.

Nefiind gata să se certe cu bizantinii, geto-avarii se ridică de-a lungul Carpaților Estici, apoi coboară pe valea râului Tisa până la Dunărea de Mijloc și se așază cu traiul pe ambele maluri ale fluviului, instalând capitala în regiunea orașului Timișoara de azi.

Astfel, teritoriul carpato-ponto-nistean s-a pomenit încorporat în statul geto-avarilor. Această situație s-a menținut peste 200 de ani, până la sfârșitul secolului al VIII-lea, până când geto-avarii sunt înfrânți de germani, iar statul geto-avar se destramă.

Devenind liberi, urmașii geților care locuiau în centrul Carpaților, în frunte cu conducătorul lor Crum, trec Carpații Sudici, Dunărea de Jos și cuceresc Bulgaria getică care s-a constituit ca stat în anii 679/681. Noul stat care cuprindea ambele maluri ale Dunării de Jos a preluat denumirea de Bulgaria și a continuat să se numească așa încă multe secole la rând.

Ceilalți urmași ai geților dintre Carpații Estici, Marea Neagră, fluviul Nipru și aproximativ linia Lvov-Kiev, care erau destul de numeroși, încep treptat, în primele două-trei decenii ale secolului al IX-lea, a fi supuși de către o altă comunitate a geților de la est de Niprul de Jos, aflată până nu demult în componența Bulgariei Vechi ce cuprindea și nordul Mării Negre.

Geții din această parte începuseră a se numi ruși, iar noua lor formațiune statală - Rusia (posibil, de la orașul Rusia aflat pe malul de nord sau nord-vest al Mării Azov - *n.n.*).

Așadar, geto-rușii reușesc în câteva decenii (posibil, deceniile doi și trei ale secolului al IX-lea - *n.n.*) să preia controlul asupra teritoriului de la est de Carpați aflat până atunci în componența Avariei getice.

Geții din această parte, care nu au vrut să se supună geto-rușilor, migrează într-un număr destul de mare spre Marea Baltică, de unde sub numele de normanzi, mulți ani la rând întreprind incursiuni în mai multe state europene, inclusiv în Franța, Anglia, Spania, Portugalia, Italia, influențând esențial istoriile acestora. Despre faptul că așa-numiții normanzi sunt de neam getic ne mărturisesc mai multe izvoare scrise în acele timpuri (despre aceasta vom vorbi în altă lucrare - *n.n.*).

La sfârșitul secolului al IX-lea - începutul secolului al X-lea, pe o perioadă nu prea mare de timp (aproximativ în anii 998/999-910/920 - *n.n.*), teritoriul carpato-ponto-nistean trece la geto-unguri și maghiari. Aceștia, locuind în regiunea râului Don, fiind strămtorați de hazari, s-au ridicat din locurile de baștină, au venit și s-au așezat cu traiul

pe pământurile dintre Carpați și Marea Neagră care, practic, rămăseseră fără populație după ce cea mai mare parte din aceasta migrase, după cum am menționat, spre țărmurile Mării Baltice, iar de acolo - mai departe spre țările din Europa de Vest.

Comunitatea geto-ungurilor și maghiarilor în care dominau geto-ungurii, la rândul său, este alungată de aici de geto-pecenegi care au venit tot din regiunea râurilor Don și Volga. Aceștia s-au așezat cu traiul în această parte treptat, de-a lungul mai multor decenii. Către mijlocul secolului al IX-lea, statul geto-pecenegilor se întindea de la gurile Dunării până la râul Don. Geto-pecenegii stăpânesc teritoriul carpato-ponto-nistean până la sfârșitul secolului al X-lea, până când geto-rușii reușesc să-i împingă spre câmpiile dintre Nistru și Nipru.

În continuare, geto-rușii de aici au luat parte la toate evenimentele, inclusiv la luptele fratricide care au avut loc în statul geto-rus din care făceau parte și slavii de est ca supuși ai geto-rușilor și care, pe atunci, după cum se obișnuia, tot erau numiți ruși.

Statul geto-rus își încetează existența în anii 1239-1240, în rezultatul invaziei tătaro-mongole. După 1241, teritoriul despre care vorbim trece sub controlul tătaro-mongolilor, dar pe măsura creșterii numărului populației, mai ales din contul celor veniți din Ungaria getică (care reușiseră să se constituie ca stat independent în secolul al IX-lea - *n.n.*) și anume, din Transilvania, apar mici cnezate dependente de regele geto-ungar. Către începutul secolului al XIV-lea, teritoriul despre care vorbim făcea parte, practic, din Ungaria getică.

În rezultatul luptelor interne pentru tron care s-au declanșat după moartea regelui Andrei al III-lea, care nu a avut urmași, s-au întezit tendințele separatiste, alimentate serios de faptul că Carol Robert de Anjou propus ca rege de Papa de la Roma și acceptat de maghiari era catolic, iar majoritatea covârșitoare a geto-ungurilor era ortodoxă.

Totodată, aceste tendințe erau susținute, după cum era de așteptat, de către statele vecine. Astfel, după 1330, Țara Românească, susținută de Bulgaria getică, iese de sub supunerea geto-ungară, iar câțiva ani mai târziu, în 1359, același lucru îl fac și cei din Moldova, numai că aceștia, având sprijinul regelui Poloniei. Ce a fost în continuare, în linii generale, este cunoscut.

BIBLIOGRAFIE

1. Problema continuității românești pe teritoriul carpato-ponto-nistean este abordată în mai multe lucrări, inclusiv a se vedea: Stoicescu Nicolae, O falsă problemă istorică - discontinuitatea poporului roman pe teritoriul strămoșesc. București, 1993.
2. Herodot, Istoria, vol. I-II, București, 1961.
3. Priscus Panites, Despre soliile românilor la cei de alt neam // *Izvoarele istoriei României*, vol. II, 1970.

REALIZAREA DE CĂTRE GUVERN A DREPTULUI DE INIȚIATIVĂ LEGISLATIVĂ – PREMISĂ A UNEI GUVERNĂRI EFICIENTE

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

SUMMARY

A premise for efficient governance resides in the fact that all state's institutions should exercise constitutional attributions and legal competences. By approaching the notion of governance from a broader perspective than the one that derives from the perception of the executive power in the state, we try to identify the resources that the Government disposes of in the process of law-making in order to carry out its constitutional prerogatives and activity program.

O premisă a guvernării eficiente rezidă în exercitarea atribuțiilor constituționale și a competențelor legale de către toate instituțiile statului. Abordând noțiunea de *guvernare* dintr-o perspectivă mai largă decât cea care derivă din percepția puterii executive în stat, vom încerca să identificăm în problematica procesului de legiferare resursele de care dispune Guvernul pentru realizarea prerogativelor sale constituționale și a programului de activitate.

Un mijloc eficient de realizare a obiectivelor sociale de către stat îl constituie sistemul de norme, adecvat, prin care să fie promovate valorile supreme și interesul general al societății. Funcția legislativă este apreciată ca fiind una dintre funcțiile principale ale statului.

De menționat că funcția legislativă a statului constituie o sferă mai largă decât cea pe care o presupune funcția legislativă a Parlamentului. Aici putem vorbi despre funcția de reglementare a relațiilor sociale, care are o expresie mai extinsă decât funcția de adoptare a legilor de către Parlament. Ca și în cazul noțiunii de *guvernare*, noțiunea de *legiferare* urmează să fie abordată în sens larg, ca un exercițiu de elaborare a actelor normative, propriu atât autorității legislative, cât și celei executive.

Abordând activitatea de legiferare a statului din perspectiva conlucrării autorității legislative cu cea executivă, constatăm că aceasta este prezentă la toate etapele procesului legislativ. Executivul, prin realizarea dreptului de inițiativă legislativă, începe procesul de adoptare a legilor sau avizează propunerile legislative ale parlamentarilor și altor proiecte de lege ale căror autor nu este; participă la stabilirea ordinii de zi a Parlamentului dispunând de dreptul de a cere examinarea proiectelor de lege în mod prioritar; propune amendamente la proiecte de lege, avizează amendamentele deputaților și poate insista asupra adoptării doar a celor acceptate de Executiv; participă la dezbaterile parlamentare asupra proiectelor de lege oferindu-li-se cuvântul la orice etapă a examinării acestora; se poate opune intrării în vigoare a legii cerând reexaminarea acesteia; finalizează procesul legislativ prin promulgarea și publicarea legilor.

Implicarea Executivului în procesul legislativ se evidențiază, îndeosebi, în cadrul procedurilor legislative speciale (adoptarea legilor în procedură de urgență, adoptarea legilor financiare, adoptarea legilor de ratificare a tratatelor internaționale, adoptarea legilor în condițiile angajării răspunderii Guvernului), în cadrul cărora, de obicei, autoritățile executive au un rol decisiv.

Colaborarea autorităților legislative și executive la realizarea funcției legislative a statului se manifestă și prin procedura delegării legislative, care constă în abilitarea Executivului de către Parlament de a adopta acte cu putere de lege.

Mai putem menționa că, indiferent de forma de guvernământ, prin dispoziții constituționale, practic, în toate statele, autoritățile executive sunt învestite cu anumite atribuții ce le permit să influențeze activitatea legislativă a Parlamentului sau chiar să dirijeze unele etape ale procesului legislativ.

Realizarea de către executive a funcției legislative a statului se regăsește în mai multe mecanisme legale, reglementate de norma constituțională. Astfel, art. 73 al Legii fundamentale stipulează că *Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia*.

De asemenea, Executivul poate veni cu asumarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, precum și adoptarea actelor cu putere de lege, cu sau fără acordul prealabil al Parlamentului; dreptul de a iniția și declara referendumuri constituționale și legislative.

În afară de aceasta, autoritatea executivă dispune de posibilitatea de a se opune adoptării unor legi nedorite, precum adoptarea amendamentelor și proiectelor de lege ce prevăd majorarea cheltuielilor sau micșorarea veniturilor bugetare; adoptarea amendamentelor și proiectelor de lege ce țin de domeniul reglementar al Executivului.

Din cele menționate, putem concluziona că, în procesul legislativ, rolul Guvernului nu este de neglijat, ci mai mult ca atât, șansele adoptării unei legi depinzând, în mare măsură, de faptul dacă aceasta este sau nu susținută de Executiv. Abordând subiectul legiferării printr-o optică practică, constatăm că autoritățile executive sunt principalul promotor al legilor sub un triplu aspect: prin pregătirea, influențarea adoptării și organizarea executării legii. Aici împărtășim ideea doctrinarului constituționalist român Dănișor Dan Claudiu, care menționa: „Executivul este singurul care posedă sinteza concepției, deciziei și execuției”.

Argumentul pentru această teză rezidă pe mai mulți factori, printre care menționăm următorii:

- un *argument tehnic* (conțin un număr restrâns de membri, care se află în raporturi ierarhice);
- un *argument politic* (conțin persoane din conducerea partidului majoritar din Parlament);
- un *argument juridic* (dispun de suficiente mecanisme constituționale pentru a influența Parlamentul, practic, la toate etapele procesului legislativ);
- un *argument instituțional* (beneficiază nu numai de mijloace administrative și financiare indispensabile, dar și de forță publică).

Astfel, „rolul acestora nu este nici secundar, nici subordonat, ci, dimpotrivă, unul primordial”:

- marea majoritate a proiectelor de lege parvin de la Guvern, în unele domenii acesta având dreptul exclusiv de inițiativă legislativă.

Această tendință se observă, practic, în toate statele, în cele cu regim parlamentar fiind o axiomă:

- crește influența partidelor politice care, în caz de victorie la alegeri, „obligă” Guvernul să transpună programele sale electorale în viață - majoritatea parlamentară va lăsa Guvernului format din sânul său sarcina de a pregăti proiectele de lege necesare înlăptuirii programului său politic, intervenind în procesul legislativ doar prin depunerea amendamentelor și prin vot;

- Executivul poate folosi o cale mai rapidă de adoptare a legilor, prin aplicarea procedurii de urgență sau prin angajarea răspunderii sale printr-un proiect de lege;

- a sporit practica delegării legislative, în unele state actele cu putere de lege adoptate de autoritățile executive fiind mai numeroase decât legile adoptate de către Parlament (Marea Britanie, Israel, România);

- în unele circumstanțe, autoritățile executive pot adopta acte cu putere de lege și fără acordul prealabil al Parlamentului.

Or, „teoretic și practic, atât majoritatea parlamentară cât și Guvernul au aceeași sursă a legitimității și afinității și anume majoritatea electoratului care s-a pronunțat pentru platforma politică a aceluiași partid”.

Remarcăm că implicarea activă a autorităților executive în realizarea funcției legislative se datorează unor factori obiectivi și nu o putem considera ca o încălcare a principiului separației puterii în stat, chiar dacă în majoritatea statelor raportul Parlament - Executiv în realizarea funcției legislative a statului este favorabil autorităților executive.

Raporturile dintre Parlament și Guvern în realizarea funcției legislative a statului pot fi caracterizate prin două aspecte principale, care relevă, pe de o parte, colaborarea autorităților publice în exercitarea acestei funcții, iar pe de altă parte, influența reciprocă a acestora în domeniul respectiv.

În ceea ce privește funcția legislativă, trebuie de accentuat de la bun început aportul diferit al celor două autorități și atribuțiile lor specifice, care, tradițional, plasează în prim-plan autoritatea legislativă, fapt ce reiese firesc și din prevederile constituționale – Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului (art. 60, alin. 1 al Constituției Republicii Moldova din 29 iulie 1994). Însă, aici se impun unele precizări: când vorbim de funcția legislativă a statului, avem în vedere o sferă mai largă decât cea pe care o presupune funcția legislativă a Parlamentului. Pentru stat am putea vorbi mai exact de o funcție de reglementare a relațiilor sociale, funcție ce se realizează prin adoptarea de reguli general obligatorii, susceptibile de a fi sancționate, dacă ar fi încălcate, prin forța coercitivă a statului, indiferent de forma pe care acestea le îmbracă: legi, ordonanțe, decrete, hotărâri etc. Acestei funcții i se spune totuși funcție legislativă pentru că însăși noțiunea de lege aici este înțeleasă în sensul său larg de act normativ, pe când pentru Parlament am putea vorbi de o „funcție legislativă”, ținând cont de faptul că este unica autoritate care adoptă legi, în sens tehnic, juridic.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
2. Legea cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.1990
3. Dănișor Dan Claudiu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Craiova, Europa, 1996.
4. Țurcanu S. Mecanisme de influență ale Guvernului asupra Parlamentului în exercitarea funcției legislative a statului//Materialele Conferinței științifico-didactice anuale, 26-27.04.2002, *Symposia Professorum*, Seria Drept, Chișinău, ULIM, 2002, p. 52-59.
5. Țurcanu S. Exercițarea funcției legislative a statului: separarea rigidă sau colaborarea autorităților legislative și executive// Materialele conferinței internaționale științifico-practice *Edificarea statului de drept*, 26-27.09.2003, Chișinău, Transparency International – Moldova, 2003, p. 119-125.

PUTEREA POLITICĂ ȘI BIROCRAȚIA ÎN CONDIȚIILE SOCIETĂȚII INFORMAȚIONALE: REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE

Pantelimon VARZARI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar,
șef secție Științe Politice,
Institutul Integrare Europeană și Științe Politice
al Academiei de Științe a Moldovei
Eduard TUCEACOV,
doctorand, Institutul Integrare Europeană și Științe Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article examines the relationship between political and bureaucratic powers in the context of the new information technologies. It is argued that good governance for „new democracies”, which includes three main dimensions (political, institutional and technical), would mean efficient results in terms of governance processes and institutions. The analysis takes into account the national context in which the political-administrative institutions, which are strongly influenced by the choice of European integration of the Republic of Moldova evolve.

Edificarea societății informaționale, în care tehnologiile informaționale și comunicaționale influențează pozitiv asupra tuturor sferelor vieții societății și contribuie eminamente la dezvoltarea social-economică a statului, constituie una din prioritățile de bază ale dezvoltării Republicii Moldova în contextul accelerării procesului de *e-transformare* și deci a susținerii agendei de integrare europeană a țării. Guvernarea și democrația electronică sunt privite în *Strategia Națională de Edificare a Societății Informaționale „Moldova electronică”* drept o prioritate strategică, având drept direcție prioritară de ordin social consolidarea democrației și a instituțiilor statului de drept prin participarea activă a cetățenilor la viața politică. [1, p. 40]

În acest cadru, sporirea eficienței puterii politice și a resurselor administrative ale statului devine o sarcină importantă pentru actuala guvernare, AIE-2, în contextul opțiunii de integrare europeană. Pe de altă parte, una dintre dimensiunile societății informaționale, pe lângă cea tehnologică (infrastructură, servicii, aplicații), economică (noua economie digitală), juridică (legislație specifică), culturală (interacțiunea cultură-tehnologie), este și cea politico-administrativă – guvernare electronică (*e-government*). Aceasta din urmă constă în interacțiunea dintre Guvern, Parlament și alte instituții publice cu cetățenii prin intermediul mijloacelor electronice. De aceea, o mai bună guvernare ar conduce la îmbunătățirea performanței Guvernului și competitivității țării, astfel încât să asigure sporirea calității vieții cetățenilor.

Precum se observă, relația guvern-anți-guvernați, guvernare-societate (elită-masă, în abordarea elitistă clasică) din perspectiva *e-guvernare* poate fi analizată prin prisma a trei paradigme: paradigma managerială (aplicarea unor noi metode de management al informației), paradigma tehnică (folosirea noilor tehnologii electronice în comunicare – *e-mail*, *chat*, *site-uri Internet* etc.) și paradigma funcțională (creșterea eficienței aparatului administrativ, dar și sporirea gradului de participare civică și politică a cetățenilor).

Ca urmare a rolului important pe care politicul îl exercită în orice societate, puterea politică, ca formă specifică a puterii sociale, constituie nucleul puterii de stat. În contextul sistemului politic democratic, statul reprezintă principalul instrument de realizare în practică a puterii politice. El este cel care, prin instituțiile sale, elaborează deciziile, legile (Parlamentul), le pune în aplicare (Guvernul), realizând, astfel, obiectivele și sarcinile puterii politice. În același timp, statul, prin intermediul aparatului administrativ, funcționăresc, înfăptuiește și controlul modului de aplicare în practică a deciziilor și hotărârilor puterii politice, a elitei parlamentare și a elitei guvernamentale. Aceasta însă nu înseamnă o identificare, confundare a statului cu puterea, întrucât ele sunt elemente distincte ale sistemului politic.

Problematika puterii politice, în general, și a puterii birocratice, în particular, este de o semnificație și actualitate deosebită pentru Republica Moldova, acestea fiind determinate în cea mai mare măsură de capacitățile statului de a efectua o guvernare eficientă, de a susține o democrație reală și o economie de piață funcțională. Analizii politici specifice faptul că guvernarea trebuie privită ca o activitate de conducere, de dirijare, care se bazează pe reguli și instituții democratice, reprezentând un sistem deschis, transparent, eficient și responsabil de administrare publică. Ea, guvernarea, trebuie să asigure claritate, stabilitate și previzibilitate în adoptarea și implementarea politicilor publice susținute, orientând buna guvernare spre trei dimensiuni principale: politică, instituțională și tehnică. [2] Dacă dimensiunea politică a bunei guvernări implică, în general, autoritate și activitatea de conducere (cu anumite repercusiuni asupra procesului de luare a deciziilor, care, în ultimă instanță, face posibilă formularea politicilor), dimensiunea instituțională înglobează sistemul de implementare a deciziilor, atunci dimensiunea tehnică include, de regulă, procesele decizionale și capacitatea administrativă de a gestiona treburile publice, având, astfel, consecințe asupra echității sociale și calității vieții. Cuprinzând toate aceste trei dimensiuni, guvernarea responsabilă este considerată drept un proces pluridimensional, prin intermediul căruia sunt implementate politicile de dezvoltare umană la un nivel maximal de consens, succes și impact asupra întregii societăți.

Specialiștii în științe economice, politice și sociale scot în evidență următoarea grilă de analiză, formată din șase indicatori ai bunei guvernări: 1) participarea – gradul de implicare a decidenților politici; 2) decența – gradul în care crearea și implementarea legilor țin cont de demnitatea umană; 3) corectitudinea – gradul în care regulile se aplică tuturor la fel, indiferent de statutul social; 4) responsabilitatea – gradul în care oficialii publici, aleși sau numiți, își asumă responsabilitatea pentru acțiunile lor și răspund cerințelor formulate de public; 5) transparența – gradul în care deciziile luate de oficialii publici sunt clare și deschise votului cetățenilor sau reprezentanților acestora și 6) eficiența – gradul în care regulile facilitează procesul decizional rapid și la timp. [3, p. 19-20]

Cu bună seamă, o bună guvernare, o calitate adecvată a guvernării pentru Republica Moldova, utilizând indicatorii elaborați de organizația internațională neguvernamentală *Freedom House* (autoritatea organelor legislative, gradul de descentralizare, responsabilitățile, procedurile de alegere și activitatea autorităților locale, gradul de respectare a drepturilor și libertăților individuale, precum și transparența legislativă și executivă) sau indicatorii propuși de către experții *Băncii Mondiale* (posibilitatea de exprimare și responsabilitatea, stabilitatea politică, eficiența Guvernului, calitatea reglementărilor, supremația legii, controlul asupra corupției), ar însemna responsabilitate în activitatea tuturor instituțiilor puterii de stat, participarea la guvernare atât directă, cât și prin intermediul instituțiilor sau reprezentanților, echitate și includere pentru toți membrii societății, supremația legii, transparența etc., astfel încât ar fi evidentă eficiența din punctul de vedere al rezultatelor proceselor și instituțiilor de guvernare.

În condițiile societății informaționale, guvernabilitatea trebuie să devină și mai relevantă, pentru că guvernarea electronică include, de regulă, două aspecte: 1) relația guvernare-societate și 2) relația clasa/elita guvernantă-administratori/funcționari. În ultimul caz, semnificațiile birocrăției (puterea sau activitatea birocratică; categoria socială a birocratilor; modul de organizare birocratic) [4, p. 9] capătă noi specificații în legătură cu noile tehnologii informaționale în sensul că se renunță la prioritatea ierarhiilor (așa cum prevedea varianta birocratică clasică, weberiană), sporește responsabilitatea aparatului birocratic și cel politic, se stabilesc legături nonformale de serviciu (de raportare) și în afara activității profesionale (privind procesul decizional și de implementare a politicilor), reduce birocratismul și formalismul, are loc o anumită descentralizare a sistemului administrativ etc. [5, p. 107; 6, p. 85; 7, p. 151-152]

În concluzie, consolidarea bunei guvernări și deci sporirea eficienței puterii de stat depind în mod direct de activitatea instituțiilor democratice ale statului. La rândul său, birocrăția, fiind un sistem de administrare și, totodată, un sistem de guvernare, care funcționează în mod specific și realizat de profesioniști exersați, de administratori de profesie, cere o reglementare permanentă de către puterea politică și un control riguros al activității din partea societății. În acest sens, mecanismul principal de reglementare a relației dintre puterea politică și cea administrativă constă în democratizarea vieții sociale, iar „supremația legii” este un principiu important de care trebuie să se țină seama în activitatea politico-administrativă.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia Națională de Edificare a Societății Informaționale, „Moldova electronică”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25 martie 2005, nr. 46-50 (1645-1649). – P. 37-83.
2. Guvernare responsabilă pentru dezvoltarea umană. Raportul Național al Dezvoltării Umane. Republica Moldova, 2003. În: <http://www.ipp.md/public/biblioteca/76/ro/RNDU%202003%20Rom%20032.pdf> (vizitat 23.04.2011).
3. Alte detalii a se vedea: Sarcinschi A. Dimensiunile nonmilitare ale securității. București: Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”. 2005. – 42 p.
4. A se vedea: Alexandru D., Vancea I. Administrația publică modernă, organizație birocratică supusă principiului uniformității. În: Moldoscopie (probleme de analiză politică). Revistă științifică trimestrială, 2010, nr. 4 (LI). – P. 7-19.
5. Vezi: Varzari P. Democrația și birocrăția: problema corelației. În: Revista de filozofie, sociologie și științe politice, 2009, nr. 2. – P. 97-109.
6. Varzari P. Демократія і бюрократія: проблема сумісності. În: Політичний менеджмент, Kiev, 2010, nr. 1 (40). – P. 76-87.
7. Cerkez Ș. Grupurile de interese și politicile publice (modele de agregare a revendicărilor publice). Iași: Polirom, 2010. – 240 p.

CONSIDERENTE PRIVIND REORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE

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

SUMMARY

The issue of territorial-administrative reorganization of the Republic of Moldova was extensively discussed since its independence. Various existing models of administrative-territorial organization in Europe have been bested in order to relate to the realities and needs of Moldova. In the context of public administration reform, when the current system of administrative-territorial organization proves to be ineffective, the aspect such as rethinking of the administrative-territorial structure of the Republic of Moldova are increasingly brought into discussion, especially when the issue of effective administrative decentralization process is addressed.

Problema reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova a fost discutată intens de la obținerea independenței. Diversele modele de organizare administrativ-teritorială existente în Europa încercau a fi corelate cu realitățile și necesitățile Republicii Moldova. La 16 iulie 1997, Republica Moldova a ratificat Carta Europeană a Autonomiei Locale, subscriind, astfel, la scopul suprem al statelor democratice europene – protecția și consolidarea autonomiei locale în Europa. Carta obligă Părțile semnatare să garanteze independența politică, administrativă și financiară a colectivităților locale, care sunt cele mai apropiate de cetățean, oferindu-i posibilitatea să participe la luarea deciziilor la nivel local care vizează în mod direct viața cotidiană.

În 1998, a demarat reforma administrativ-teritorială, cele 32 de raioane de formație sovietică fiind desființate, iar Republica Moldova fiind împărțită în 9 județe, 1 municipiu și 2 unități teritoriale autonome. A fost redus numărul de unități administrativ-teritoriale de bază prin comasarea unor sate în comune. Reforma nu a atins cele cinci raioane formate și controlate de autoritățile autoprocimate din stânga Nistrului, pentru acestea fiind prevăzut un eventual statut de autonomie. Unul dintre scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional și local, care ar asigura autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a teritoriului și obținerea veniturilor potrivite pentru necesitățile locale.

Sistemul județean de organizare administrativ-teritorială a fost de scurtă durată, venirea la guvernare a comuniștilor s-a soldat cu adoptarea în 2001 a unei noi legi privind organizarea administrativă, care anula sistemul de județe, revenindu-se la raioane. Durata de implementare a sistemului județean a fost una foarte mică, procesul a fost stopat când abia lua turajii, astfel încât este dificil de a realiza care sunt punctele forte și punctele slabe ale acestuia.

Reforma din 1998 nu a fost bine gândită sub aspectul că transformarea centrelor raionale în niște localități, fie și urbane, obișnuite, îndepărtarea centrelor administrative (centrele de județ) la o distanță de circa 40-80 km de majoritatea localităților și formarea unor comune din 2-3 sate, nu a fost văzută cu ochi buni de aproape întreaga populație din mediul rural. Locuitorii localităților mici erau obișnuiți să dispună de un reprezentant (primar, consilier) în localitatea lor, iar în centrul administrativ (centrul raional) să fie situat la o distanță de, cel mult, 20 – 30 km. Aceste centre raionale sunt percepute încă din perioada sovietică și ca centre urbane industrializate (majoritatea dispunând la acea dată încă de o serie de întreprinderi industriale și de prelucrare), capabile să asigure cu locuri de muncă o mare parte a locuitorilor din împrejurimi. Tot aici se aflau unitățile comerciale, spitalele, liceele, bibliotecile, instituțiile de cultură.

Pretextul invocat de noua guvernare a fost apropierea de cetățean a serviciilor publice, fiind ignorat factorul economic și cel demografic. Revenirea la raioane a readus vechile probleme: majorarea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi și doi, limitarea autonomiei decizionale, disfuncția financiară a colectivităților locale, descurajarea cooperării transfrontaliere și interregionale. Astfel, regionalizarea economică, care pe viitor ar trebui să conducă la formarea unor colectivități teritoriale capabile să se întrețină, să soluționeze problemele de infrastructură și necesitățile locuitorilor, a fost înlocuită cu o raionare politică, menită să instaureze un control politic asupra țării, prin dependența financiară a localităților și raioanelor de bugetul de stat. Cu cât mai mici sunt unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, cu atât mai mici sunt și posibilitățile lor financiare. Odată cu trecerea de la județe la raioane, potențialul economic și financiar al unităților administrativ-teritoriale s-a micșorat de câteva ori.

În contextul reformei administrației publice, când actualul sistem de organizare administrativ-teritorială se dovedește a fi inefficient, aspecte precum regândirea structurii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova sunt aduse din ce în ce mai mult în discuție, în special, atunci când se pune problema unui proces eficient de descentralizare administrativă.

Există și un "Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova" elaborat de centrul analitic independent Expert Grup, care propune două soluții de reformă, în 1 și în 2 niveluri de administrare. Varianta de reformă într-un singur nivel prevede crearea a peste 100 de unități administrativ-teritoriale în locul raioanelor și comunelor existente, iar varianta în două niveluri seamănă cu modelul implementat în Moldova în anul 1998, de împărțire pe județe mari, la primul nivel și comune mici formate din 2-3 localități rurale, la nivelul doi.

Experiența din spațiul postsovietic este ilustrată de Estonia și Lituania, care sunt împărțite în unități administrativ-teritoriale numite municipii de mărimea fostelor raioane sovietice. În 2008, și Letonia a renunțat la modelul de împărțire teritorială pe județe mari și comune mici și a trecut la un model format din 109 unități administrativ-teritoriale și 9 municipii. Un model similar a fost adoptat în Georgia în 2006.

Un argument pentru această afirmație îl constituie faptul că Uniunea Europeană a simțit nevoia construcției unor unități administrativ-teritoriale mai mari (regiunile de dezvoltare) care să aibă responsabilitatea gestionării unor fonduri europene alocate cu scopul dezvoltării economice și sociale. Și România merge astăzi pe calea revizuirii actualei împărțiri a teritoriului în 42 de județe, care nu numai că nu răspunde criteriilor de eficiență necesare, dar, în același timp, nu încurajează adecvat dezvoltarea economică locală. A fost lansată ideea împărțirii țării în

7 sau 8 județe. Totodată, experții iau în calcul mai multe opțiuni posibile, de la păstrarea celor 42 de județe și a regiunilor de dezvoltare, la crearea unor regiuni având la bază criteriile de identitate culturală, fie reconturarea granițelor actualelor județe.

Republica Moldova, de asemenea, urmează să-și definească în viitorul apropiat poziția referitor la organizarea administrativ-teritorială, care devine un element obligatoriu în contextul procesului de descentralizare administrativă. Strategia Națională de descentralizare care va sta la baza acestui proces prevede elaborarea propunerilor de politică publică care va prezenta alternativele efective de reformă administrativ-teritorială. În acest context, subliniem faptul că în calitate de obiectiv specific Strategia evidențiază creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese.

Majoritatea experților sunt de acord cu faptul că, pentru o dezvoltare durabilă în contextul european, Republica Moldova are nevoie de unități administrativ-teritoriale cu un grad sporit de autonomie decizională, financiară și suficient de mari ca să-și poată implementa cu succes proiectele.

Una dintre variantele posibile ar fi regionalizarea țării prin care se înțelege, în general, crearea unui nou nivel în organizarea teritorială a statului cu tot ceea ce presupune acest lucru: crearea instituțiilor regionale și transferul de competențe administrative la nivel regional. În cazul regionalizării este vorba despre o abordare de sus în jos, autoritățile centrale fiind cele care inițiază și implementează procesul.

Experiența țărilor europene arată că, pentru dezvoltarea socioeconomică a regiunii, se impune accesul suficient la resurse și la mijloace de producție, forță de muncă calificată, infrastructură și atragere de capital, cerere a bunurilor produse pe piața locală, crearea unui mediu de concurență sănătoasă între agenții economici. Ținând cont de importanța pe care o are dezvoltarea regională pentru Uniunea Europeană, conducerea Republicii Moldova va trebui să ia în serios rigorile europene la acest capitol.

O decizie în sensul înființării regiunilor necesită, fără îndoială, adoptarea conjugată a unui complex de măsuri pornind de la revizuirea legislației existente și chiar a Constituției până la organizarea unei campanii adecvate de informare a opiniei publice cu privire la motivațiile acestei decizii, dar și la implicațiile pe care le presupune implementarea ei. Este vorba despre un proces care implică o multitudine de actori și care este unul complex.

Esențial însă este contextul politic în care are loc dezbateră și modul în care autoritățile publice centrale vor aborda problema și vor argumenta decizia finală. Aceasta trebuie să fie rezultatul, pe de o parte, al unui consens realizat la nivelul clasei politice cu privire la necesitatea reformei și principalele sale direcții, iar pe de altă parte, rezultatul unui proces de consultare cu societatea civilă și alte grupuri afectate sau implicate ulterior. În același timp, este necesar să se țină cont de recomandările instituțiilor europene care, deși nu impun un anumit model, pe baza experienței acumulate în timp și pe diferite arii pot propune soluții viabile.

De asemenea, o pondere importantă în luarea deciziei trebuie să-o dețină și analiza prealabilă, explorarea a cât mai multor variante viabile atât în ceea ce privește delimitările teritoriale interne, dar și identificarea judicioasă a instituțiilor și responsabilităților noilor structuri create. Rezultatul trebuie să fie crearea unor comunități locale puternice și autonome care, pe lângă exercitarea atribuțiilor ce le revin, să dispună de instrumentele și capacitatea necesare de a încuraja dezvoltarea locală sub toate aspectele sale.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia națională de descentralizare (proiect), Chișinău, 2011.
2. Carta europeană a autorităților locale, ratificată prin hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.97.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001.
4. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, Centru analitic independent Expert Grup, Chișinău, 2010.
5. Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială, IPP, București, 2011.
6. Osoianu Ion, Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova, Chișinău, IPP, 2003.

CONTROLUL ADMINISTRATIV ASUPRA ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia SAITARLÎ,
doctorandă,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

One of the efficient and legal condition of the local public authorities' activity is the correct application of legal norms in their activity. According to art. 109 of the Constitution of the Republic of Moldova, local public authorities work on the basis of the autonomy principle and decentralization of local public services. Therefore, any control carried out over their activity should be stipulated by legal acts not to affect the principle of local autonomy. In the present paper, we analyze the forms of the administrative control over local public authorities' activity.

Pentru a asigura legalitatea în activitatea autorităților administrației publice și eficiența procesului de guvernare, este necesară instituirea unui mecanism de control asupra actelor administrative care emană de la acestea, asupra operațiunilor și faptelor materiale administrative, efectuate de către funcționarii acestora.

Controlul administrativ poate fi realizat de organele administrației publice asupra propriei sale activități, cât și din afară, de către autoritățile ierarhic superioare, în cazul în care acestea există. Atât controlul intern, cât și cel ierarhic superior se exercită atât asupra actelor administrative emise, cât și asupra operațiunilor și faptelor materiale efectuate în îndeplinirea sarcinilor ce-i revin, verificându-se atât legalitatea, cât și oportunitatea acestora. [1, p. 178]

Pornind de la necesitatea de a supune controlului, ca cel mai eficient mijloc de asigurare a legalității, întreaga activitate a administrației publice, în toată complexitatea sa, în legislația și practica administrativă de la noi s-au consacrat următoarele forme de control asupra activității autorităților publice locale:

- a) control intern;
- b) control extern.

Controlul extern, la rândul său, are mai multe forme:

- a) control ierarhic superior, în cazul serviciilor deconcentrate în teritoriu;
- b) control extern specializat, din partea Curții de Conturi, Inspectoratului Fiscal, Inspecției de Stat în Construcții, precum și a altor structuri de control, atât autonome, cât și din cadrul ministerelor;
- c) controlul îndeplinit de către Guvernul central asupra autorităților publice locale, autonome și descentralizate, denumit și control de tutelă administrativă.

Obiectul controlului administrativ intern îl reprezintă verificarea legalității, inclusiv pe considerente de oportunitate, a întregii activități desfășurate, a modului de utilizare a mijloacelor materiale și financiare de care dispune organul respectiv întru realizarea bunei guvernări. [2, p. 280]

Astfel, primarii și președinții raioanelor sunt responsabili de activitatea aparatelor lor de lucru. Fiecare autoritate publică executivă locală se conduce în activitatea sa de reglementul de funcționare, care determină și structura acesteia din care face parte, de regulă, și o subdiviziune de control aflată în subordinea conducătorului acestor autorități.

Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală din 28.12.2006 nu prevede expres forma de control administrativ intern, dar impune, în mod indirect, stabilirea unui asemenea control prin următoarea reglementare: „Primarul și președintele raionului prezintă, la cererea consiliului local, informații despre executarea deciziilor adoptate de consiliu, alte informații despre activitatea sa de exercitare a anumitor atribuții ce îi revin potrivit legii” (art. 30 și art. 53, lit. q). [3]

În opinia noastră, ar fi binevenită instituirea unui control administrativ intern unic, care ar eficientiza activitatea primăriilor și a aparatelor de lucru ale președinților raioanelor. Acesta ar putea fi reglementat într-un viitor Cod de procedură administrativă, care să consacre în detalii: procedurile de lucru pentru fiecare compartiment al autorității publice locale; sistemul de relații dintre APL și alte autorități publice și relațiile dintre APL și cetățeni.

Controlul asupra APL sub formă de tutelă administrativă a început să se afirme în legislația noastră în perioada existenței instituției prefectului - 1998-2003. Legislația în vigoare nu mai reglementează instituția respectivă în mod explicit, nu utilizează această noțiune, dar un control asemănător există și funcționează. [4, p. 36] Într-adevăr, astfel de elemente se găsesc atât în Constituție (art. 96, al.1), cât și în capitolul IX din Legea nr. 436-XVI.

Potrivit acestor prevederi, controlul administrativ asupra activității administrației publice locale poate fi: control de legalitate și control de oportunitate. Anume controlul de oportunitate asupra APL este factorul care îndepărtează esența acestui control de ceea ce doctrina și practica guvernării democratice consideră a fi control de tutelă administrativă.

Conform art. 62, al. 2 din Legea nr. 436-XVI, exercitarea controlului administrativ de oportunitate de către autoritățile de nivel superior se admite doar în partea ce se referă la atribuțiile delegate de către stat autorităților administrației publice locale și are o finalitate abuzivă, în sensul că, dacă APL nu modifică actul administrativ, contestat pe motiv de inoportunitate, atunci organul de control va lua decizia în locul lui. Din fericire, formularea vagă de către legiuitor a „atribuțiilor delegate” și inexistența unui asemenea control în administrațiile moderne, a făcut ca să nu se înfăptuiască în practică nici la noi, deși legea îl consacră.

Controlul de legalitate poate fi: obligatoriu și facultativ. Controlului de legalitate obligatoriu sunt supuse doar actele primarului cu caracter normativ. În opinia noastră, toate actele primarului, în mod deosebit cele cu caracter individual, trebuie să fie supuse controlului de legalitate obligatoriu, deoarece anume prin acestea se încălcă frecvent drepturile particularilor. Prin urmare, cetățenii au șansa să-și apere drepturile vătămăte de APL doar în cazul în care au înțeles că sunt vătămăți într-un drept prevăzut de lege și dacă cunosc procedura adresării în instanțele de contencios administrativ.

Deși prin controlul de legalitate facultativ pot fi verificate dispozițiile primarului cu caracter individual, acesta este lăsat la atitudinea Oficiului Teritorial al Cămarilor de Stat și depinde de mai mulți factori subiectivi: nivelul de pregătire profesională a funcționarilor cu atribuții de control, încărcătura pe care aceștia o au, fiind puțini la număr în raport cu numărul de acte administrative emise de APL ș.a.

Controlul de legalitate a actelor administrative emise de APL poate fi: din oficiu sau la cerere. Astfel, conform art. 67 1): „Orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a administrației publice locale poate solicita Oficiului Teritorial al Cămarilor de Stat controlul legalității actului”. În cazul respingerii cererii persoana dată are dreptul să se adreseze în instanța de contencios administrativ.

Practica judiciară în materia contenciosului administrativ nu a devenit încă un veritabil instrument de asigurare a legalității în administrația publică, drept consecință, autoritățile publice locale nu și-au cultivat simțul responsabilității pentru încălcarea drepturilor particularului printr-un act administrativ ilegal, deoarece, de exemplu:

- conducătorul autorității publice nu se prezintă personal la instanța de judecată în calitate de pârât, ci trimite un reprezentant;

- deși autoritatea publică pârâtă nu prezintă toate documentele, care s-au aflat la baza emiterii actului administrativ contestat, după cum o cere art. 22 alin. 3 din Legea contenciosului administrativ, nr.793-XIV din 10.02.2000, instanța evită aplicarea sancțiunii prevăzute de această normă (amendă de până la zece salarii minime pentru fiecare zi de întârziere), fapt ce conduce la tergiversarea examinării cauzelor de contencios administrativ;

- nu există o procedură clară de înaintare a acțiunii în regres împotriva funcționarului vinovat de emiterea actului ilegal sau de refuzul nejustificat de a rezolva o cerere, iar despăgubirea, în baza sentințelor de judecată, se face integral din bugetul autorității publice. [5, p. 156]

Controlul extern specializat nu se extinde asupra întregii activități a organului controlat, dar numai asupra anumitor aspecte determinate exact și care se încadrează în specificul activității organului de control. [1, p. 182]

În cazul exercitării controlului de către structurile specializate de control, autoritățile APL nu sunt subordonate, din punct de vedere administrativ, organelor de control. Obiectivul acestui control constă doar în verificarea legalității activității controlate, respectarea normelor și prevederilor regulamentelor corespunzătoare. Instituțiile specializate au dreptul, în urma controlului, să sesizeze autoritățile competente să examineze încălcările depistate sau să aplice ele însele sancțiuni administrative (de regulă, sancțiuni contravenționale), în baza atribuțiilor date prin lege sau alte acte normative ce reglementează organizarea și funcționarea lor.

Exercitarea controlului administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale sub toate aspectele este o exigență a statului de drept, prin care se asigură legalitatea, ordinea de drept și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către guvernanți.

Deoarece astăzi legislația care reglementează organizarea, funcționarea, statutul juridic al alesului local și al funcționarilor din aparatul executivului local, responsabilitatea APL este dispersată în multiple legi, considerăm binevenită elaborarea unui Cod al colectivităților locale, după modelul francez, în care oricine ar putea găsi răspuns la orice întrebare ce ține de guvernarea locală.

BIBLIOGRAFIE

1. Simboteanu Aurel, *Teoria administrației publice*, CEP USM, Chișinău, 2008, - 221 p.
2. Apostol Tofan Dana, *Drept administrativ*, Volumul II, București: Editura C. H. Beck, 2009, - 386 p.
3. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03. 2007.
4. Orlov Maria, Belecciu Ștefan, *Drept administrativ*, Ch.: „Elena-V.I.”, 2005, - 270 p.
5. Orlov Maria, *Curs de contencios administrativ*, Ch.: „Elena-V.I.”, 2009, - 158 p.

ATRIBUȚII ȘI COMPETENȚE ALE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE

Violeta TINCU,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The legal framework, currently in force, has established a rather wide number of local government powers in the field of public services organization and management. However, there are still vague stipulations in given normative acts, which in some situations might not be interpreted in the benefit of the public administration. Particularly, article 73 of the Law of the Republic of Moldova on local public administration is to be amended, leaving the establishment of public services at the discretion of the local government depending on the local needs. This seems to be a better practice compared to the current one where there is a list of services mandatory to be established by the local government, a list developed by the central authorities. Also, several provisions of the Law on public-private partnership are to be clarified.

În ultimii ani au fost efectuate importante schimbări în cadrul normativ ce reglementează activitatea serviciilor publice, precum și atribuțiile și competențele autorităților administrației publice în domeniu. În prezentul articol, ne vom referi, în special, la atribuțiile și competențele autorităților administrației publice locale, dat fiind că acestea sunt situate cel mai aproape de cetățean, deci îi cunosc cel mai bine necesitățile ce pot fi satisfăcute prin înființarea de servicii publice, plus că în Republica Moldova majoritatea serviciilor publice sunt descentralizate.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală prevede expres la art. 73: „Serviciile publice se organizează de către consiliul local la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile.”

Totuși considerăm că formularea „se organizează în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea” (deci în Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă), nu este cea mai potrivită, dat fiind faptul că serviciile publice ar trebui înființate în unitățile administrativ-teritoriale pornind de la necesitatea locală, pe care nu o pot cunoaște cel mai bine decât autoritățile locale, și nu în conformitate cu o listă aprobată de autoritățile centrale ale statului – lucru care generalizează necesitățile sociale din teritoriu, ignorând specificul local.

În acest sens, considerăm mai reușită formularea propusă în art. 80 al Legii privind administrația publică locală nr.123 din 18.03.2003 (actualmente, abrogată), care prevede: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și necesităților locale, în limita mijloacelor financiare de care dispune”.

Analizând articolul 4 al Legii nr. 435 din 28.12.2006, putem menționa că competențele autorităților administrației publice locale au fost divizate după cum urmează:

Tabelul 1. Divizarea pe nivel a serviciilor publice locale:

Servicii publice de interes local	Servicii publice de interes local
17	8

Cadrul normativ în vigoare la moment în Republica Moldova prevede atât procedura înființării serviciilor publice, cât și competențele în domeniu ale autorităților administrației publice locale. Potrivit autorilor Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie, „Înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv al consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică a primarului”. [1, p. 20]

Legea privind administrația publică locală include următoarele prevederi referitoare la competența administrației publice locale în domeniul serviciilor publice:

1. Pentru administrația publică locală de nivelul I

Competențe ale consiliului local	Atribuții ale primarului
<ul style="list-style-type: none"> • Înființează (desființează) servicii publice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propune schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală.

<ul style="list-style-type: none"> • Aprobă organigrama și statele de personal. • Aprobă norme specifice și tarife. • Decide asocierea în domeniu cu alte autorități locale, inclusiv din străinătate, precum și colaborarea cu asociații obștești. • Controlează activitatea serviciilor publice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale. • Asigură funcționarea serviciului de stare civilă și autoritate tutelară în teritoriu.
--	--

2. Pentru administrația publică locală de nivelul II

Competențe ale consiliului raional	Atribuții ale președintelui raionului
<ul style="list-style-type: none"> • Decide organizarea, în limitele competenței sale, a serviciilor publice de interes raional și aprobă tarifele la serviciile cu plată, prestate de acestea. • Decide concesionarea serviciilor publice de interes raional. • Decide înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor social-culturale de interes raional și asigură buna lor funcționare, în limita alocațiilor prevăzute la buget. • Decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale pentru realizarea unor servicii de interes public. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asigură elaborarea studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor și serviciilor publice de interes raional pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat. • Coordonează și controlează activitatea serviciilor publice și propune soluții pentru îmbunătățirea activității acestora. • Prezintă, la solicitarea consiliului raional, informații despre activitatea serviciilor publice din subordine.

Referitor la problematica gestiunii serviciilor, putem menționa următoarele: Legea nr. 1402 din 24.10.2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală folosește formularea „Atribuții și responsabilități ale autorităților administrației publice locale”, evidențiind următoarele:

- elaborarea programelor de înființare a unor noi sisteme publice de gospodărie comunală, în condițiile legii;
- asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară;
- inițierea parteneriatului public-privat pentru gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală;
- contractarea sau garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții pentru dezvoltarea infrastructurii de gospodărie comunală a localităților;
- elaborarea și aprobarea normelor locale și a regulamentelor de funcționare a operatorilor pentru reglementarea activității serviciilor publice de gospodărie comunală în baza normelor-cadru elaborate de autoritatea publică centrală de specialitate.

Prevederile acestei legi pot fi completate cu stipulările Legii nr. 179 cu privire la parteneriatul public-privat. Prin parteneriat, în general, înțelegem o asociere a doi sau mai mulți parteneri în vederea atingerii unui scop comun. La rândul său, prin parteneriat public-privat legea definește un „contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile”. Totodată, obiect al parteneriatului public-privat poate fi orice bun, lucrare, *serviciu public*, cu excepția celor interzise expres de lege.

Deși ideea în sine a unui parteneriat cu partenerii privați (de ex., sub forma concesiunii serviciilor publice pare una cât se poate de reușită ca o alternativă la privatizarea totală a serviciilor publice, și au fost deja înregistrate parteneriate de succes în unele domenii (servicii de sănătate, servicii de asigurare cu apă, salubritate etc.), totuși este încă devreme să considerăm acest concept ca fiind unul de succes pentru Republica Moldova. Legea nr. 179 include și anumite prevederi care favorizează într-o anumită măsură partenerul privat. De ex., potrivit art. 34, al. (3) al Legii: „Până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat fără acordul partenerului public.” Întrebarea logică care apare în acest sens este: ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect cu acordul partenerului public?

De asemenea, dacă parteneriatul reprezintă lucrul a doi parteneri pentru atingerea unui scop *comun*, poate fi în genere folosită această noțiune, dacă scopul administrației publice este satisfacerea necesităților cetățenilor, în timp ce scopul unei firme private este obținerea profitului?

În atare condiții, până conceptul de parteneriat nu va fi fundamentat pe deplin în sistemul nostru administrativ, recomandarea noastră este ca autoritățile administrației publice locale să inițieze implicarea agenților privați în gestiunea de servicii publice în conformitate cu Legea nr. 1402 a serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și cu

Regulamentul cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1006 din 13.09.2004. Aceste două legi au fost utilizate cu succes în delegarea de gestiune a serviciilor publice. În opinia noastră, ele reprezintă o alternativă bună atât a parteneriatului public-privat în situația în care acesta nu cunoaște încă practici răsunătoare de succes în domeniul serviciilor publice, cât, evident, și o alternativă la privatizarea totală a serviciilor publice.

În concluzie, legislația actuală prevede un spectru larg de atribuții și competențe ale autorităților publice locale în domeniul organizării și gestiunii serviciilor publice. Totuși există încă prevederi vagi în unele acte normative, care ar putea fi interpretate în detrimentul administrației publice în unele situații. În special, necesită modificarea art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală în sensul lăsării la discreția autorităților locale a înființării serviciilor publice în funcție de necesitatea locală, și nu a unei liste expres stipulate de legiuitor a serviciilor ce trebuie înființate de administrația publică locală. De asemenea, este necesară și clarificarea unor prevederi din Legea cu privire la parteneriatul public-privat.

BIBLIOGRAFIE

1. Parlăgi A., Iftimoaie C. Serviciile publice locale. - București: Economica, 2001.

COLABORARE ȘI CONTROL ÎN PROCESUL DECIZIONAL LOCAL

Svetlana RAȚĂ,
doctorandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Promotion of general interest and satisfaction of local communities' needs are the purpose local public administration was established for. In order to achieve this purpose, the local government must pay particular interest to the citizens' needs and be accountable. It is imperative for the local authorities to be able to ensure and implement the decision-making process in accordance with the current legal framework, where cooperation and control are activities of major importance. Administrative decentralization, once properly implemented, will lead to the complex reform of local public administration - a process perceived as necessary by everyone.

Interesele publice ale unei colectivități nu au aceeași întindere, deoarece pot exista interese generale ale statului și interese ale unor comune. Pentru aceste comune este necesară o administrare specifică. Aceste afirmații ale ilustrului savant Paul Negulescu sunt astăzi unele dintre cele mai concludente, deoarece exprimă importanța administrației publice locale.

Această "administrare specifică" o realizează autoritățile publice locale, care au fost calificate cu o precizie și de o actualitate fără rezerve de Alexis de Tocqueville prin afirmația că autoritățile locale constituie puterea unei națiuni. O națiune poate să instaureze o conducere liberă, dar fără instituțiile municipale aceasta nu poate dobândi spiritul libertății. În același sens, se pronunță și Carta Europeană „Exercițiul Autonom al Puterii Locale” care stipulează că colectivitățile locale reprezintă fundamentul unui regim democratic. Fără o organizare și funcționare eficientă a administrației publice locale nu putem vorbi despre înaintarea societății spre idealurile democrației.

Administrația publică locală este realizată prin voința poporului, exercitată prin forme ale democrației directe și reprezentative, adică prin participarea populației la discutarea și rezolvarea celor mai importante probleme, adică la procesul decizional.

Astfel, colectivităților locale le revine un rol important în procesul de integrare europeană a statului, deoarece ele constituie fundamentul oricărui regim democratic. Respectiv, în activitatea sa, după cum menționează profesorul Anibal Teodorescu, unitățile administrativ-teritoriale dispun de autonomie locală și au dreptul de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomia. [1, p. 286]

Însă existența autorităților locale nu este o condiție completă pentru a satisface acele necesități comune pe care le are populația unei colectivități locale.

O stringentă problemă pusă la ordinea zilei în majoritatea discuțiilor și analizelor efectuate în domeniul administrației locale este capacitatea și profesionalismul acestor autorități locale. Or, eficiența unei administrări este direct influențată de aceste calități.

Accentul crescând pus pe administrația publică locală ca factor de bază al dezvoltării localităților și rolul evident

al acestora în atingerea obiectivelor trasate, implică o răspundere deosebită pusă în sarcina aleșilor locali și a funcționarilor publici. Astfel, în exercitarea atribuțiilor sale, autoritățile administrației publice locale sunt implicate într-un proces decizional continuu. Respectiv, eficiența acestui proces se măsoară în calitatea, cantitatea și durabilitatea deciziilor adoptate.

Administrația publică, în activitatea sa, are menirea de a realiza anumite valori politice. Prin natura sa necesită supunerea față de multiple forme de control. Atunci când vorbim despre control, mai întâi de toate îl percepem ca fiind o activitate dură, de temut pentru autoritățile locale. Însă controlul, în esență sa, nu este doar realizarea cât mai eficientă a obiectivelor trasate prin actele decizionale în conformitate cu sensurile și finalitățile legii, a cărei aplicare o asigură administrația publică, ci și o activitate cu aspect pozitiv, de sprijin acordat autorităților locale în procesul decizional.

Controlul este apreciat ca fiind o modalitate de asigurare a eficienței în administrația publică atât timp cât însuși acesta este realizat eficient. Paralel cu aceste afirmații, considerăm necesar de a poziționa colaborarea în procesul decizional local alături de control. Din considerentul că profesionalismul autorităților administrației publice locale astăzi lasă de dorit, o importanță deosebită are accentuarea și accelerarea relațiilor de colaborare între autoritățile locale, mai ales cele de nivelul unu, și autoritățile ce înfăptuiesc controlul administrativ asupra activității lor.

Dacă controlul administrativ este o activitate ce constituie parte componentă a etapei postdecizionale a procesului decizional local, atunci colaborarea ca activitate persistă, practic, la toate etapele procesului decizional. Analizând colaborarea în procesul decizional, menționăm faptul că inițiativă în acest sens trebuie să manifeste autoritatea locală, chiar și atunci când vorbim despre implicarea cetățenilor în procesul decizional. Atunci când nu cunoști ceva, e limpede că trebuie să te consulți și să te documentezi în acest sens, lucru ce le scapă deseori din activitatea aleșilor locali.

Pornind de la faptul că controlul asigură legalitatea în procesul de administrare și urmărește depistarea greșelilor, mai eficient ar fi să se concentreze activitatea autorităților locale pe prevenirea greșelilor. În așa fel, vom asista, posibil, la un proces decizional corect, în primul rând, apoi și eficient. Autoritățile locale trebuie să înțeleagă că cei care le controlează sunt "prietenii" și nu "dușmanii", sau poate să împărtășească ideea că e mai bine, mai convenabil chiar pentru ei ca să fie atenți la sfaturile autorităților de control, și aici mă refer în mod concret la Oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat care sunt responsabile de efectuarea controlului de legalitate asupra activității autorităților administrației publice locale. Fără îndoială, acest fapt trebuie să se întâmple în limitele legislației și neștirbind din autonomia locală.

În condițiile legislației în vigoare subiectul controlului administrativ menționat nu reușește să ofere și o consultanță pe măsură autorităților locale, în sens că activitatea lor este supraîncărcată din cauza volumului mare de acte administrative asupra cărora se înfăptuiește un control de legalitate obligatoriu și facultativ. În acest sens, e de menționat faptul că atât aleșii locali, cât și funcționarii publici sunt obligați să cunoască domeniul în care activează, chiar dacă cunoștințele nu sunt o condiție pentru a avea un statut sau altul. De aceea, important e să colaboreze cu toți actorii implicați în procesul decizional. Cu siguranță, întâi de toate, autoritățile locale trebuie să asigure participarea cetățenilor la procesul decizional, după care să asigure implementarea principiului colaborării în procesul decizional alături de celelalte principii, de asemenea, cu o pondere asemănătoare.

Reglementarea principiilor de funcționare a autorităților locale de către legea de căpătâi a administrației publice locale și anume Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală conferă atât dreptul, cât și obligațiunea autorităților locale de a le respecta. [3, art. 6] În așa caz, autoritățile locale, la etapa de pregătire a proiectelor de decizie, sunt în drept, dar aș spune - și obligate, dacă nu cunosc aspectul legal al problemei, să solicite consultare fie de la nivelul doi sau cel central, pentru a nu prejudicia interesul locuitorilor unității administrativ-teritoriale respective. Or, satisfacerea necesităților acestor locuitori constituie misiunea administrației publice locale. Adică, în orice condiții, decizia autorității publice locale trebuie să urmărească interesul comunității în condițiile legii.

În cazul în care există unele divergențe între autoritățile locale de același nivel, de exemplu, primar și consiliul local, de cele mai dese ori de ordin politic, la etapa decizională, de asemenea, e recomandabil să se apeleze la susținerea din partea subiecților de control care, obligatoriu, trebuie să fie imparțiali și să urmărească legea. Lipsa încrederii reciproce, precum și necunoașterea legii deseori conduc la adoptarea unor decizii ilegale care, din păcate, lezează interesul comunității și mai puțin interesul propriu al aleșilor locali care sunt tentați să-l urmărească pe întreaga perioadă a exercitării mandatului. Colaborarea sub un aspect poate de control predecizional la etapa respectivă inevitabil va avea doar rezultate pozitive și subiecții controlului nu vor mai fi considerați dușmani.

Acordând o apreciere la justa sa valoare principiului de colaborare în procesul decizional, vom putea afirma faptul că acesta este o modalitate de eficientizare a activității administrative, așa cum menționează profesorul M. Platon despre control, că ar fi unul dintre cele mai bune mijloace deja verificate care asigură nu numai educația și creșterea cadrelor, dar și realizarea cu succes a sarcinilor propuse. [2, p. 682]

Cert este faptul că colaborarea și controlul în procesul decizional local, alături de transparență, responsabilitate și autonomie, sunt pilonii pe care se bazează sau ar trebui să se sprijine autoritățile publice locale în activitatea lor.

În final, conchidem că promovarea interesului general și satisfacerea necesităților locuitorilor unei colectivități locale este scopul pentru care a fost creată administrația publică locală. De aceea, aceasta trebuie să manifeste un interes și o responsabilitate deosebită în a asigura realizarea acestui scop. La acest capitol o însemnătate deosebită prezintă capacitatea autorităților locale de a asigura și desfășura un proces decizional în conformitate cu legislația în vigoare, unde colaborarea și controlul sunt activități menite să dețină un loc de frunte. Inevitabil, în condițiile implementării reale a descentralizării administrative, administrația publică locală va fi supusă unei reforme complexe, ceea ce constituie astăzi un proces necesar în domeniul respectiv.

BIBLIOGRAFIE

1. Teodorescu A. Tratat de drept administrativ. Vol. II, Editura Mărvan, 1935.
2. Platon M. Administrația publică. Curs de lecții. Chișinău. Editura Universul, 2008.
3. Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

INSTITUȚIA CONTROLULUI ÎN CONDIȚIILE DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE DIN REPUBLICA MOLDOVA

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

SUMMARY

Public administration activity comes to put into practice the needs of citizens. However democratic the system of government would be, the institution of administrative control is absolutely necessary, but its role should not be overemphasized. As regards the Republic of Moldova, the control of local public administration is more than sufficient, therefore, the place and the role of control, must be reconsidered.

Regândirea și reconsiderarea organizării și funcționării administrației publice, din perspectiva cerințelor și nevoilor societății, dar și a exigențelor europene în materie, au condus la transformarea radicală a întregului sistem al administrației publice. Ca o consecință, statuarea unor principii democratice și moderne a fost de natură să determine și schimbarea configurației administrației publice locale, atât sub aspectul instituțional-organizațional, cât și al mecanismelor și raporturilor juridice specifice. [35, p.333]

De-a lungul evoluției societății, problematica controlului a fost abordată diferit în funcție de nivelul dezvoltării generale și, în special, de nivelul atins în capacitatea de autoconducere a societății. În sens larg, controlul este un element important al actului de conducere socială, care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia: politică, economică, administrativă etc. Controlul asupra administrației publice permite verificarea măsurii în care activitatea administrativă corespunde normelor fundamentale stabilite în Constituție și în legi. [4, p.115]

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 [3] stabilește la art. 64 și 70 tipurile de control ale administrației publice locale și anume: *controlul de legalitate și cel de oportunitate*.

Actele administrative emise întru realizarea atribuțiilor proprii ale autorităților administrativ-teritoriale pot fi supuse în exclusivitate controlului de egalitate, iar actele emise întru realizarea atribuțiilor delegate se supun în mod obligatoriu controlului de legalitate, dar și celui de oportunitate.

Controlul de legalitate se exercită de către autoritățile administrației publice centrale asupra actelor autorităților administrației publice locale și are drept scop asigurarea legalității în teritoriile administrate de autoritățile controlate.

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 concepe controlul de legalitate drept un mijloc de întrerupere sau de stopare definitivă a efectelor actelor ilegale emise de autoritățile administrației publice locale. De organizarea controlului legalității actelor autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, care exercită controlul prin intermediul oficiilor teritoriale din subordine. [3]

În cadrul controlului de legalitate se realizează verificarea actelor emise de organele administrației publice locale, din punctul de vedere al respectării legalității, fapt ce presupune efectuarea unor serii de operațiuni administrative de către serviciul specializat din cadrul aparatului de lucru al oficiului teritorial, operațiuni ce vizează conformitatea

normelor juridice cuprinse în actele administrative controlate, cu prevederile legale în materie. Astfel de operațiuni stau la baza exprimării punctului de vedere al oficiului teritorial cu privire la aprecierea legalității actului administrativ controlat.

Declanșarea exercitării controlului de legalitate de către oficiul teritorial nu conduce la întreruperea efectelor juridice ale actelor administrative supuse controlului, acestea pot fi executate fără restricții. Intrarea în vigoare a actelor administrației publice locale nu este condiționată de controlul legalității lor nici măcar în cazul în care controlul legalității lor este obligatoriu, fapt ce poate genera un șir de probleme, în special probleme ce țin de provocarea de daune atât persoanelor fizice și juridice, cât și statului, rezultate din emiterea actelor ilegale. Dacă persoanele fizice și juridice pot reacționa direct la încălcarea drepturilor lor, atunci interesele statului sunt apărate doar de oficiile teritoriale. În astfel de situații, utilizând procedura de control existentă, actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale pot fi executate o anumită perioadă, iar cele individuale pot fi consumate. [9, p. 209]

Dreptul de a exercita controlul de oportunitate asupra activității organelor administrației publice locale în partea ce privește realizarea atribuțiilor delegate de către stat unităților administrativ-teritoriale este rezervat conform Legii nr. 436 din 28.12.2006 Cancelariei de Stat, organelor administrației publice centrale de specialitate, altor autorități administrative, care acționează inclusiv prin intermediul serviciilor desconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale potrivit competențelor ce revin acestora în condițiile legii.

În cadrul exercitării controlului asupra actelor emise de autoritățile administrației publice locale în vederea realizării atribuțiilor delegate de către stat unităților administrativ-teritoriale subiectele controlului de oportunitate controlează atât legalitatea actului cât și oportunitatea acestuia, iar în cazul în care subiectul controlului va considera că actul este ilegal sau inoportun acesta va putea modifica sau revoca actul controlat. Modificarea sau revocarea actului controlat pot fi efectuate în termen de 15 zile de la data primirii actului de către autoritatea de control. [6, 32]

Aprecierea oportunității emiterii actului sau a modului în care se are în vedere soluționarea problemei este lăsată la discreția autorității centrale care intervine cu controlul administrativ asupra activității organelor administrației publice locale. Astfel, criteriile de oportunitate ce pot determina autoritatea centrală să modifice sau să revoce actul emis de autoritatea locală constau în alegerea căii celei mai eficiente de realizare a scopului urmărit, în alegerea timpului sau momentului emiterii actului, în atragerea resurselor materiale, financiare, umane și alte resurse, în termenele de executare etc.

În toate cazurile de modificare, revocare sau emitere a unui act în locul autorităților locale, subiectul controlului de oportunitate notifică decizia sa autorității administrației publice locale în termen de 5 zile de la data adoptării.

În cazul în care subiectul controlului a intervenit, însă autoritățile publice locale nu sunt de acord cu o astfel de intervenție, acestea din urmă pot da explicațiile de rigoare și insista asupra soluțiilor oferite de ele. Totuși dacă decizia a fost luată de către subiectul controlului de oportunitate, iar autoritatea administrației publice locale nu este de acord cu astfel de decizie și consideră că aceasta este ilegală, ultima este în drept să atace decizia în instanța de contencios administrativ, în termen de 30 de zile de la data notificării, încunoștințând de îndată subiectul controlului de oportunitate care a emis decizia. [12]

În instanța de contencios administrativ autoritatea administrației publice locale poate cere suspendarea de urgență a deciziei subiectului controlului de oportunitate sau adoptarea unor alte măsuri provizorii, dacă există pericolul unor pagube iminente. Despre măsurile solicitate instanței de contencios administrativ, autoritatea administrației publice locale comunică de îndată subiectului controlului de oportunitate care a emis decizia.

Decizia despre suspendarea actului administrativ sau dispunerea unor alte măsuri provizorii de asigurare este emisă de instanța de contencios administrativ după audierea părților vizate în termen de 3 zile de la primirea cererii. Problema cu care se confruntă autoritățile publice la realizarea controlului de oportunitate este lipsa unei proceduri legale detaliate de exercitare a unui astfel de control, prin urmare acesta nu este popularizat, devenind, astfel, un control declarativ formal.

În concluzie, menționăm că absolutizarea controlului, punerea sa în prim-plan, sporirea peste limitele necesarului a numărului de organe cu rol preponderent de control, lărgirea continuă a ariei sale, a timpului în care se exercită în mod efectiv controlul au consecințe negative serioase atât de ordin economic cât și social. Pe de altă parte, numărul prea mic de organe de control, exercitarea sporadică a controlului nu asigură cuprinderea întregii activități din administrația publică, sub toate aspectele sale.

Considerăm că în condiții de descentralizare administrativă controlul de oportunitate este de prisos și, în parte, aduce atingere autonomiei locale.

Atunci când organul administrației publice este, practic, tot timpul controlat, el nu mai are timpul necesar pentru desfășurarea activității sale propriu-zise, care este, de fapt, controlată. Munca sa va deveni superficială, pierde din operativitate și eficiență, nu va mai răspunde cu promptitudine necesităților curente.

De aceea, este foarte important de a găsi un echilibru optim între cele două activități ale actului de conducere deoarece, altfel, controlul se transformă într-o frână a activității de executare a legii, într-un factor perturbator al întregii activități sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994.
2. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 029 din 02.03.2007.
3. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 032 din 09.03.2007.
4. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Vol.I. - Chișinău: Editura Epigraf, 2003.
5. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Vol.II. - Chișinău: Editura Epigraf, 2005.
6. Creangă Ion. Controlul activității autorităților administrației publice locale. Probleme și soluții. - Chișinău: Editura Bons Offices, 2006.
7. Dastic Angela. Contenciosul administrativ. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia-Centrală”, 2007.
8. Dastic Angela. Contenciosul administrativ. Note de curs. Chișinău: Editura AAP, 2010.
9. Simboreanu Aurel. Controlul - component de reformare a administrației publice. Chișinău: Revista „Administrația Publică”, nr. 1/1997.
10. Simon H.A. Comportamentul administrativ. Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative. Chișinău: Știința, 2004.
11. Tarhon V. Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative. - București: Editura Științifică, 1967.
12. Teodorescu A. O nouă concepție a actelor de Guvernământ. Teoria legalității. - București, Editura Didactică și Pedagogică, 1989.
13. www.scribd.com/doc/51210656/controlul-administrativ Modalitățile, mijloacele juridice și tehnicile controlului administrativ.

ASPECTE PRIVITOARE LA CADRUL LEGAL ȘI INSTITUȚIONAL AL SERVICIILOR COMUNITARE DE UTILITĂȚI PUBLICE ÎN ROMÂNIA

Nicolae-Viorel TRIF,
doctorand,

**Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova**

Alina-Florentina CUCOȘ,
doctorandă,

Universitatea „Dunărea de Jos”, Galați, România

SUMMARY

Public utility community services continue to develop in the context of European integration and attracting financial resources intended to increase the availability of the local communities to the standards of civilization and comfort of other European countries. The development of these services involve providing a coherent and modern legal framework that sets clear public institutions competent in these tasks.

Serviciul public este o noțiune de drept administrativ și se referă la activitățile de interes general, coordonate de guvern și disponibile tuturor cetățenilor statului respectiv. Noțiunea de serviciu public cunoaște două sensuri: sensul organic atunci când acesta este privit ca un organism sau ca o persoană juridică, publică sau privată, care prestează activități de interes general și sensul material când acesta este privit ca tip de activitate. [1, p.9]

Serviciile publice pot fi privite și într-o accepțiune mai largă, ca fiind ansambluri de persoane și lucruri create în vederea satisfacerii unei nevoi publice de către o colectivitate publică, supuse autorității și controlului acesteia. [2, p.172]

Serviciile comunitare de utilități publice sunt serviciile publice de interes local, județean sau regional organizate în urma unui larg acord social exprimat printr-o decizie democratică adoptată de autoritățile administrației publice locale competente, la nivelul unităților administrativ-teritoriale în beneficiul locuitorilor acestora și care funcționează sub conducerea sau coordonarea, responsabilitatea și controlul autorităților publice locale, în baza unor reguli

specifice care trec dincolo de regulile obișnuite aplicabile altor servicii: universalitate, continuitate, adaptabilitate, accesibilitate, transparență și prin care se asigură alimentarea cu apă; canalizarea și epurarea apelor uzate; colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale; salubritatea localităților și managementul deșeurilor solide; alimentarea cu energie termică în sistem centralizat, transportul public local, iluminatul public. [3, art.1, alin. (2), p.1] Dezvoltarea serviciilor de utilitate publică la nivelul României a impus elaborarea unei legislații specifice la nivelul anului 2001 care, alături de legislația generală, să permită constituirea unui cadru legal complex, care să statuteze regimul juridic aferent acestora.

La nivelul anului 2006, a apărut necesitatea unei noi reglementări în domeniul serviciilor de utilitate publică care să fie în acord cu standardele și normativele europene cuprinse în tratatele și acordurile semnate de România cu UE, în vederea aderării și integrării în structurile europene. În consecință, legislativul național a adoptat Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice care stabilește cadrul juridic și instituțional unitar, obiectivele, competențele, atribuțiile și instrumentele specifice necesare înființării, organizării, gestionării, finanțării, exploatării, modernizării și controlului furnizării/prestării reglementate a serviciilor comunitare de utilități publice.

Prin intermediul acestui act normativ, legiuitorul redefineste serviciile comunitare de utilitate publică și principiile cu respectarea cărora acestea se înființează, organizează și administrează, pentru satisfacerea nevoilor comunităților locale.

Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice stabilește, de asemenea, regimul juridic al operatorilor, raporturile dintre aceștia și utilizatori, modalitățile de gestionare a serviciilor, finanțarea, precum și sistemul de sancțiuni și contravenții aplicabile acestui domeniu. Bineînțeles, cadrul legal general instituit prin actul normativ la care s-a făcut referire mai sus, trebuia completat de legi speciale pe fiecare tip de serviciu în parte. În acest context, în anul 2006 Parlamentul României a adoptat Legea nr. 325 a Serviciului de Alimentare cu Energie Termică, Legea nr. 241 a Serviciului de Alimentare cu Apă și Canalizare, iar la nivelul anului 2007 – Legea nr. 101 a Serviciului de Salubritate, Legea nr. 230 a Serviciului de Iluminat Public, Legea nr. 92 a Transportului Public Local de Călători.

Necesitatea reglementării în detaliu a serviciilor comunitare de utilități publice a făcut ca pe fiecare serviciu în parte să apară reglementări secundare și terțiare de nivelul Hotărârilor de Guvern, Ordonanțelor de Urgență și Ordinilor prin intermediul cărora s-au stabilit normele tehnice de organizare și funcționare a serviciilor, de organizare a delegării gestiunii și a procedurilor de selecție, în cazul licitațiilor publice, a procedurilor de fundamentare prin care se realizează stabilirea, ajustarea și modificarea prețurilor și tarifelor, a condițiilor legale de autorizare și licențiere a operatorilor, prestatori/furnizori de servicii.

Administrațiile publice locale au în prezent competențe exclusive în ceea ce privește serviciile de utilitate publică, întrucât ele, pornind de la nevoile specifice fiecărei comunități locale, pot determina ritmul de dezvoltare a serviciilor comunitare de utilități publice care să servească interesul general. Astfel, la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, prin hotărârile consiliilor locale, se decide înființarea serviciilor, precum și tipul de gestiune directă sau delegată care corespunde cel mai bine necesităților de organizare și funcționare pe care le implică fiecare serviciu în parte.

Tot autoritățile publice locale au, potrivit legii, competențe în ceea ce privește administrarea, exploatarea și dezvoltarea infrastructurii tehnico-edilitare specifice prin intermediul căreia se asigură prestarea, respectiv, furnizarea. Un alt atribut al autorităților publice locale este asocierea prin intermediul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, [4, art. 2, alin. (1), lit. a p.2] pentru a asigura dezvoltarea serviciilor și a sistemelor aferente. Monitorizarea, controlul, stabilirea indicatorilor de performanță, precum și menținerea echilibrului contractual între operatorii prestatori/furnizori de servicii și utilizatori este asigurată în primă instanță tot de autoritățile publice locale, care au competențe și în ceea ce privește aprobarea prețurilor, tarifelor și taxelor practicate în domeniu.

De la nivel național, Guvernul este cel care stabilește strategiile și politicile naționale prin care urmărește dezvoltarea serviciilor comunitare de utilități publice și a infrastructurii aferente, în concordanță cu programul național de guvernare și cu obiectivele planului național de dezvoltare socioeconomică a țării. Guvernul sprijină autoritățile publice locale prin măsuri administrative, legislative și economice, în scopul dezvoltării și îmbunătățirii cantitative și calitative a serviciilor comunitare de utilități publice și al asigurării funcționării și exploatării în condiții de siguranță și eficiență economică a infrastructurii tehnico-edilitare aferente. Din cadrul Guvernului, Ministerul Administrației și Internelor exercită funcția de analiză, sinteză, decizie, coordonare și monitorizare și planificare de la nivel central pentru serviciile comunitare de utilități publice, având prerogative și în ceea ce privește inițierea, elaborarea și promovarea proiectelor de lege, hotărârilor de guvern și a altor acte normative.

Reglementarea domeniului revine Autorității Naționale de Reglementare pentru Servicii Comunitare de Utilități Publice (A.N.R.S.C.) care este autoritate publică de nivel central și își desfășoară activitatea în cadrul Ministerului Administrației și Internelor. [5, art. 23, alin. (1), (2), p.9]

A.N.R.S.C., potrivit competențelor cu care a fost învestită, elaborează regulamente și caiete de sarcini care constituie documentația cadru ce cuprinde normele juridice, tehnice și economice cu respectarea cărora se desfășoară prestarea/furnizarea serviciilor comunitare de utilități publice, elaborează normele metodologice de stabilire, ajusta-

re și modificare a tarifelor și prețurilor, eliberează licențe și avize pentru operatorii din domeniu, indiferent de modul lor de organizare și realizează monitorizarea și controlul modului cum sunt prestate activitățile specifice fiecărui tip de serviciu în parte.

În calitate de autoritate de reglementare, A.N.R.S.C. are un rol important și în ceea ce privește protejarea intereselor utilizatorilor, limitarea regimului de monopol și asigurarea unui regim concurențial în piața serviciilor comunitare de utilitate publică.

Complexitatea serviciilor face ca în acest domeniu să-și exercite atribuțiile și alte structuri guvernamentale, cum ar fi Ministerul Mediului, Ministerul Sănătății, Ministerul Economiei, Ministerul Dezvoltării ARR, Garda de Mediu, Administrația Națională Apele Române, care au însă prerogative limitate în funcție de specificul activității lor.

BIBLIOGRAFIE

1. Parlăgi A.P., Iftimoaie C. *Serviciile publice locale*, Editura Economică, 2001.
2. Alexandru I., Caraușan M., Bucur S. *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005.
3. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 254/21.03.2006.
4. Ibidem 3.
5. Legea nr. 326/2001 a serviciilor de gospodărire comunală publicată în Monitorul Oficial al României nr. 359/04.07.2001.

UNELE OBIECTIVE ALE REFORMĂRII ADMINISTRAȚIEI DE STAT TERITORIALE LA ETAPA ACTUALĂ

Viorica BURUIAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Nowadays institutional reorganization of the administrative system is one of the priorities of the governance. The territorial state administration, as a part of the administrative system, is under reform process too. This article emphasizes the main directions of the territorial state administration reform and offers recommendations to facilitate this process. The opportunity to fill in the competence of the Government representative in the territory with responsibilities that would ensure the consolidation of his role and functions is underlined.

Odată cu învestirea în funcție a Guvernului, în 2009, au fost fixate, prin Programul de activitate pentru anii 2009-2013, următoarele priorități ale guvernării: crearea unui nivel înalt de bunăstare a cetățenilor, consolidarea statului de drept și integrarea europeană a țării. Dezvoltarea socială și economică a societății, precum și integrarea în structurile europene nu pot fi obținute în lipsa unui mecanism de conducere a societății de talie europeană, bazat pe principii democratice. Edificarea unui asemenea mecanism a fost proiectată în compartimentul programului guvernamental „Administrație responsabilă și eficientă”, [1] care în esență viza coordonarea proceselor de reformare a administrației publice centrale și locale în vederea discongestionării puterii de stat prin implementarea mecanismelor deconcentrării și descentralizării administrative.

Construirea unui stat de drept în care să fie asigurat dreptul colectivităților locale la autonomie, în condițiile actuale ale Republicii Moldova, nu se poate realiza decât prin fortificarea rolului și funcțiilor reprezentantului Guvernului în teritoriu, care reprezintă veriga ce asigură legătura între centru și sistemul local de guvernare. Scopul prezentului studiu constă în identificarea obiectivelor aflate la momentul actual în fața Guvernului privitoare la modernizarea administrației teritoriale care ar contribui la consolidarea sistemului de guvernare a statului și a democrației locale.

Implementarea măsurilor proiectate a debutat cu restabilirea instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu în persoana șefului Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat prin adoptarea Hotărârii Guvernului cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat [2] în care au fost reglementate modalitatea de numire și destituire din funcție, competențele, atribuțiile, drepturile și obligațiile Oficiului teritorial. Desemnarea șefului Oficiului ca reprezentant al centrului amplasat în inima administrației locale îi sporește autoritatea publică, el devenind pivotul deconcentrării puterii de stat. Procesul modernizării administrației deconcentrate nu s-a finalizat însă prin adoptarea actului normativ de legiferare a reprezentantului Guvernului. Considerăm nejustificată diminuarea ponderii și substanței acțiunilor prioritare de remodelare din actualul Program de activitate a Guvernului [3] pentru perioada 2011-2014 comparativ

cu precedentul, motiv pentru care apreciem necesitatea operării anumitor modificări și completări în legislație care i-ar permite conducătorului Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat să-și onoreze funcțiile ce-i revin în respectiva postură.

În acest context, opinăm că una dintre prioritățile Guvernului la momentul de față constă în *consolidarea rolului de agent al statului în teritoriu*. Pentru aceasta este nevoie de crearea unui mecanism prin care reprezentantul statului în teritoriu să poată implementa politicile guvernamentale în corelație cu cele ale autorităților administrative locale și prin coordonarea acțiunilor serviciilor deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate. Un atare mecanism va permite edificarea în teritoriu a unui regim solid de coadministrare a intereselor generale și specifice ale colectivităților locale și o aplicare unitară a politicilor publice la nivelul întregului teritoriu al statului. În această perspectivă, suntem de părere că sfera prerogativelor reprezentantului statului în teritoriu ar putea fi lărgită prin următoarele prevederi:

- comunicarea autorităților administrației publice locale despre acțiunile de amploare preconizate a fi desfășurate în teritoriu;

- reglementarea dreptului reprezentantului Guvernului la nivel local de a solicita convocarea de urgență a ședințelor consiliului raional sau local în caz de forță majoră sau stare de urgență;

- organizarea de întruniri publice (conferințe, seminare, mese rotunde) cu invitarea reprezentanților autorităților centrale și locale, ai societății civile, experților din diverse domenii în care să fie dezbătute programele de dezvoltare a colectivității, șeful Oficiului teritorial fiind obligat în termen de trei zile să informeze Cancelaria de Stat despre concluziile și propunerile formulate. Un asemenea dialog social va înlesni fluxul de informații de la centru în teritoriu și invers și, pe cale de consecință, va spori interesul față de elaborarea și implementarea politicilor publice în acord cu interesele publice;

- dreptul reprezentantului statului în teritoriu de a se adresa autorității centrale de resort cu propuneri de perfecționare a activității serviciilor publice deconcentrate.

Mai mult decât atât, suntem de părere că conducerea corespunzătoare a procesului de integrare europeană, obiectiv primordial al statului, impune restructurarea instituțională a mai multor autorități publice, printre care și a Oficiului teritorial. Este binevenită crearea unui compartiment specializat în problemele procesului integraționist plasat în subordinea directă a șefului Oficiului. Misiunea de bază a acestui compartiment urmează să reprezinte asigurarea realizării planului de acțiuni și a politicilor Guvernului pentru integrarea europeană în teritoriul său de referință.

Un alt obiectiv, la fel de important, este și *perfecționarea procesului de control al activității autorităților administrației publice locale* prin efectuarea unor îmbunătățiri asupra cadrului legal care ar ameliora respectarea principiului legalității și, totodată, ar armoniza relațiile dintre administrația locală și cea deconcentrată, cu respectarea autonomiei locale. La acest capitol, propunem următoarele recomandări:

- completarea listei actelor administrative supuse controlului de legalitate cu includerea actelor de gestiune a patrimoniului public al colectivităților locale, de prestare a serviciilor publice sau executare a lucrărilor de interes public, chiar și cele emise de serviciile descentralizate subordonate autorităților locale, a certificatelor de urbanism pentru proiectare, a autorizațiilor de construire sau desființare a construcțiilor;

- instituirea unei proceduri funcționale de realizare a controlului legalității asupra actelor provenite de la autoritățile UTA Găgăuzia, cu desemnarea unei persoane responsabile de transmiterea actelor Oficiului teritorial, făcându-se în acest mod respectat și art.111, alin. 6 din Constituția Republicii Moldova; [4]

- reglementarea dreptului reprezentanților Oficiilor teritoriale de a participa activ la ședințele consiliilor locale prin modificarea pct.10 al Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiilor teritoriale; [5]

- dreptul de a organiza controale în cadrul autorităților locale pentru verificarea respectării normelor legale privind obligativitatea transmiterii actelor administrative spre control, cu respectarea principiilor ce guvernează activitatea de control;

- instituirea „suspendării de drept a actului administrativ” din momentul înaintării cererii de chemare în judecată până la adoptarea hotărârii instanței de judecată.

Funcția de coordonare a activității generale a serviciilor deconcentrate solicită și aceasta statornicirea unor pârghii care să permită șefului Oficiului teritorial s-o îndeplinească. Pentru aceasta, apreciem ca fiind oportună crearea unei structuri cu rol consultativ, numită Colegiu de coordonare a activității serviciilor deconcentrate, din care să facă parte șeful Oficiului teritorial, șefii-adjuncți și conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației centrale subordonate Guvernului. Respectivul Colegiu urmează să-și desfășoare activitatea în baza unui Regulament de funcționare aprobat de Guvern, să-și desfășoare ședințele, cel puțin, de două ori în lună, ceea ce ar spori gradul de responsabilitate a conducătorilor serviciilor față de problemele comunității. La lucrările Colegiului ar putea să participe și invitați, experți în problemele aflate pe ordinea de zi, reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale, alte persoane interesate, cu dreptul de a-și expune opinia față de subiectele abordate. Considerăm că activitatea acestei structuri ar avea doar efecte benefice atât asupra dezvoltării comunității, cât și asupra eficienței și calității serviciilor teritoriale.

Alte priorități pentru fortificarea prezentului rol ar fi:

- reglementarea dreptului de elaborare a programelor, proiectelor de dezvoltare anuale sau semestriale pentru întreaga zonă deservită în comun de către întregul sistem deconcentrat; monitorizarea și coordonarea implementării acestora de către șeful Oficiului teritorial, iar odată cu finalizarea procesului, prezentarea unui raport comun Cămarilor de Stat despre rezultatele obținute;

- dreptul de a solicita date, rapoarte și informații despre realizarea planurilor în proces de derulare și despre alte activități ale serviciilor deconcentrate;

- organizarea activității mai multor servicii deconcentrate în cazul unor situații deosebite, de o complexitate sporită, pentru remedierea lor;

- dreptul de a sesiza Cămarile de Stat și ministerele responsabile în cazul depistării anumitor încălcări ale legislației sau îndeplinirii frauduloase a atribuțiilor de către serviciile deconcentrate, pentru întreprinderea măsurilor de înlăturare a acestora.

Sușinim că aceste recomandări ar contribui la afirmarea poziției reprezentantului Guvernului în teritoriu și a serviciilor deconcentrate ale administrației centrale de specialitate conform dimensiunii misionare a acestei instituții și tradițiilor progresiste în materie. În plus, o construcție similară a administrației deconcentrate ar face posibilă descentralizarea administrativă conform scopului și misiunii Strategiei Naționale de Descentralizare, [6] fără a afecta autonomia locală.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2009-2013. – Chișinău, 2009.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat nr. 845 din 18.12.2009 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.189-190 din 22.12.2009.
3. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2011-2014. – Chișinău, 2011.
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994, art.111, alin. 6.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat nr. 845 din 18.12.2009 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.189-190 din 22.12.2009, pct.10.
6. Strategia Națională de Descentralizare. – Chișinău, 2012//www.descentralizare.gov.md

ASPECTE PRIVITOARE LA SISTEMUL DE PREȚURI ȘI TARIFE AL SERVICIILOR COMUNITARE DE UTILITĂȚI PUBLICE ÎN ROMÂNIA

Alina-Florentina CUCOȘ,
doctorandă,
Universitatea „Dunărea de Jos”, Galați, România
Nicolae-Viorel TRIF,
doctorand,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Public utilities services, given that they are rendered / provided through urban technical infrastructure belonging to local administrative units, but also by being intended to serve the public interest in terms of affordability and accessibility for all users, determine the character of monopoly which is directly reflected into the system of prices and tariffs in the field. The state of substantiation rules, adjustment and change should be designed in such a way as to ensure social protection of those who benefit from them.

Serviciile comunitare de utilități publice au o contribuție esențială la dezvoltarea durabilă a comunității locale, condiționând dezvoltarea economico-socială a acestora printr-o repartizare echilibrată, echitabilă și rațională a resur-

selor pe tot teritoriul său. Ele reprezintă una dintre expresiile de autonomie ale colectivităților locale și un mijloc puternic de care aceasta dispune pentru a servi interesul general. Totodată, ele contribuie la păstrarea coeziunii sociale, deoarece furnizează prestări cu caracter social și asigură punerea în practică a politicilor de asistență socială hotărâte la nivel național sau local.

În prezent, piața serviciilor de utilitate publică din România are un caracter pronunțat de monopol întrucât organizarea, funcționarea, prestarea și furnizarea se derulează într-un cadru în care proeminența o au, pe de o parte, autoritățile publice locale ce dețin competente exclusive în acest sens, și pe de altă parte, autoritățile publice centrale care se manifestă în zona de reglementare și monitorizare a pieței. Caracterul de monopol natural al majorității serviciilor publice de gospodărie comună este determinat de situația de **clienți captivi** a beneficiarilor racordați la sistemele centralizate de alimentare cu apă, canalizare, energie termică și gaze naturale.

Prestarea/furnizarea serviciilor comunitare de utilități publice se realizează prin intermediul unor operatori care asigură gestiunea serviciilor, administrarea și exploatarea infrastructurii tehnico-edilitare specifice acestora. [1, art. 2, alin. (1), lit. g, p. 2]

Sistemul de prețuri și tarife conceput de autoritățile de reglementare pentru fiecare tip de serviciu de utilitate publică include formule de calcul care stau la baza fundamentării lor, precum și procedurile care trebuie respectate pentru avizarea și aprobarea de către autoritățile publice centrale și locale, pentru a se dobândi legalitatea practicării lor pe piața serviciilor comunitare de utilități publice. Politicile tarifare din domeniu au la bază principiul potrivit căruia colectivitatea care a înființat și organizat un anumit serviciu trebuie să suporte cheltuielile serviciilor. [2, p.172]

Finanțarea cheltuielilor curente pentru furnizarea/prestarea serviciilor de utilități publice, precum și pentru întreținerea, exploatarea și funcționarea sistemelor aferente se realizează pe criterii economice și comerciale; mijloacele materiale și financiare necesare desfășurării activităților specifice fiecărui serviciu se asigură prin bugetele de venituri și cheltuieli ale operatorilor.

Prețurile și tarifele aferente serviciilor de utilități publice se fundamentează, cu respectarea metodologiei de calcul stabilite de autoritățile de reglementare competente, pe baza cheltuielilor de producție și exploatare, a cheltuielilor de întreținere și reparații, a amortismentelor aferente capitalului imobilizat în active corporale și necorporale, a costurilor pentru protecția mediului, a costurilor financiare asociate creditelor contractate, a costurilor derivând din contractul de delegare a gestiunii și includ o cotă pentru crearea surselor de dezvoltare și modernizare a sistemelor de utilități publice, precum și o cotă de profit. Stabilirea, ajustarea și modificarea prețurilor și tarifelor serviciilor de utilități publice se fac cu respectarea metodologiilor de calcul elaborate de autoritățile de reglementare competente.

Prețurile și tarifele pentru plata serviciilor de utilități publice se propun de operatori și se stabilesc, se ajustează sau se modifică prin hotărâri ale autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale ori, după caz, ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilități publice, cu respectarea metodologiilor elaborate de autoritatea de reglementare competentă.

Operatorii au dreptul de a propune autorității administrației publice locale tarife compuse, care cuprind o componentă fixă, proporțională cu cheltuielile necesare pentru menținerea în stare de funcționare și pentru exploatarea în condiții de siguranță și eficiență a sistemelor de utilități publice, și una variabilă, în funcție de consumul efectiv înregistrat de dispozitivele de măsurare înregistrare montate pe branșamentele utilizatorilor, în punctele de delimitare a instalațiilor. Tarifele compuse se fundamentează luându-se în considerare ponderea costurilor fixe și a celor variabile în cheltuielile anuale și se stabilesc în conformitate cu metodologia elaborată de autoritatea de reglementare competentă.

Structura și nivelurile prețurilor și tarifelor, după caz, pentru serviciile de utilități publice; stabilirea prețurilor și tarifelor - procedura de analiză a calculației prețurilor și tarifelor, elaborată și aprobată de autoritățile de reglementare competente, prin care se stabilesc:

- ajustarea prețurilor și tarifelor - procedura de analiză a nivelului prețurilor și tarifelor existente, elaborată și aprobată de autoritățile de reglementare competente, prin care se asigură corelarea nivelului prețurilor și tarifelor stabilite anterior cu evoluția generală a prețurilor și tarifelor din economie;
- modificarea prețurilor și tarifelor - procedura de analiză a structurii și nivelului prețurilor și tarifelor existente, elaborată și aprobată de autoritățile de reglementare competente, aplicabilă în situațiile în care intervin schimbări în structura costurilor care conduc la recalcularea prețurilor și tarifelor.

Sistemul de prețuri și tarife al serviciilor comunitare de utilități publice va trebui să se manifeste în viitor între nevoia asigurării protecției sociale și cea a liberalizării pieței serviciilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 254/21.03.2006.
2. Alexandru I., Caraușan M., Bucur S. Drept administrativ, Editura Lumina Lex, Bucuresti, 2005.

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN PRISMA PRACTICILOR EUROPENE DE DESCENTRALIZARE

Victoria CUJBA,
*doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Ensuring good governance, improving the quality of public services provided to citizens and streamlining the activity in public sector can be achieved through the successful implementation of the decentralization policies and modernization of public administration.

The historical opportunity to achieve positive change of the decision-making paradigm in the public administration is offered by approving the National Decentralization Strategy, considered the main public policy document in the area of local government.

Implementing the actions of the Strategy and ensuring the modification of the local public finance system for a better predictability and equity of own revenues will lead to a genuine local autonomy, and will transform the public authorities into modern, effective and efficient entities.

În lumea contemporană distanța geografică a devenit un factor neesențial în stabilirea și dezvoltarea relațiilor internaționale, care oferă oportunități reale pentru preluarea bunelor practici, transferul de cunoștințe și schimbul de experiență în toate domeniile de activitate. Fenomenele pozitive, dar și provocările manifestate în societatea modernă configurează în fiecare stat trăsăturile specifice sistemelor de administrare publică. Din această perspectivă, pentru a dezvolta și moderniza administrația publică din Republica Moldova, o relevanță deosebită au practicile europene de elaborare și implementare a politicilor publice în domeniul bunei guvernări. În procesul de integrare a statului nostru în spațiul european, orice experiență avansată de modernizare a administrației publice nu este de neglijat.

Transparența și responsabilitatea, descentralizarea puterii și aplicarea pe larg a tehnologiilor informaționale trebuie să fie elementele caracteristice administrației publice în noul secol. Modul de instituționalizare a administrației publice, aspectele privind delimitarea competențelor, relațiile de colaborare cu partenerii sociali și de dezvoltare, mediul academic și științific, precum și gradul de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor scot în evidență particularitățile de dezvoltare a sistemului administrației publice centrale și locale.

Natura interacțiunii dintre autoritățile centrale și autoritățile locale caracterizează gradul de descentralizare a puterii și de democratizare a unei societăți moderne. Actualmente, Republica Moldova este angajată într-un proces extins de reforme a administrației publice, care au drept obiectiv îmbunătățirea serviciilor publice prestate cetățenilor și ajustarea practicilor de lucru aplicate în sectorul public unor standarde moderne agreate în spațiul comunitar.

În contextul angajamentelor Republicii Moldova, urmare ratificării Cartei Europene a Autonomiei Locale, sunt necesare eforturi consistente atât din partea structurilor guvernamentale, cât și a reprezentanților societății civile pentru a face față provocărilor existente în domeniul administrației publice locale. Consolidarea unei autonomii locale autentice impune ajustarea cadrului legislativ la normele europene, iar realizarea cu succes a obiectivelor propuse este posibilă doar în condițiile avansării procesului de implementare a politicilor de descentralizare.

Reforma de modernizare a administrației publice locale în Republica Moldova este concepută prin prisma practicilor europene de descentralizare. Descentralizarea și reformele administrației publice sunt considerate la nivel internațional elemente-cheie ale programelor de dezvoltare pe scară largă a unui stat, iar elaborarea și implementarea strategiilor de descentralizare sunt întotdeauna legate de reforme complexe.

Strategia Națională de Descentralizare, elaborată de Guvernul Republicii Moldova drept răspuns la problemele și necesitățile existente în domeniul administrației publice locale, fiind aprobată de Parlament la 5 aprilie 2012, a devenit primul și unicul document de politică publică, care exprimă viziunea de consens a autorităților publice centrale, locale, societatea civilă, mediul academic, științific și partenerii de dezvoltare privind dezvoltarea sistemului administrației publice locale pe termen mediu.

Prioritățile, obiectivele generale și specifice privind descentralizarea și modernizarea administrației publice au fost identificate printr-un proces extins de consultări publice, într-o manieră foarte transparentă, prin dialog și comunicare cu toate părțile interesate în promovarea reformelor, precum și cu cetățeni, care sunt beneficiari ai serviciilor prestate de administrația publică. Abordarea respectivă denotă tendința noii guvernări de a plasa Omul în centrul atenției reformelor, scopul final al acțiunilor întreprinse fiind responsabilizarea autorităților publice pentru atribuțiile ce le exercită și garantarea drepturilor socioeconomice ale cetățenilor, prin implicarea în luarea deciziilor a unui număr cât mai mare de reprezentanți ai societății.

Maniera de promovare a reformei de descentralizare în Republica Moldova, a procesului de modernizare și eficientizare a sistemului administrației publice locale în conformitate cu exigențele bunei guvernări a fost recunoscută de către specialiști internaționali în domeniu drept exemplu de bună practică în spațiul european.

Particularitățile specifice de dezvoltare ale administrației publice locale au fost examinate foarte minuțios, iar pentru o bună aplicare a practicilor avansate europene în contextul real al Republicii Moldova, Comisia paritară pentru descentralizare, care este organul de coordonare și promovare a reformei de descentralizare, a constituit platforme de comunicare a funcționarilor publici, responsabili de elaborarea documentelor de politici, cu experți în domeniu, reprezentanți ai societății civile, reprezentanți ai autorităților publice locale și partenerilor de dezvoltare, în formatul unor grupuri de lucru pentru descentralizare.

Pe parcursul anului 2011 până în prezent, activitatea grupurilor de lucru pentru descentralizare s-a soldat cu identificarea și formularea unor opțiuni privind descentralizarea pe domenii de intervenții, cum ar fi descentralizarea servicii și competențe, descentralizarea financiară și patrimonială, consolidarea capacităților administrației publice locale, precum și cu propuneri concrete pentru Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015.¹

Din anul 2009, reforma de descentralizare și asigurare a autonomiei locale a devenit prioritate de bază a Programului de Activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”. Analiza comparativă a procesului de descentralizare în Republica Moldova arată că, la fel ca și în majoritatea statelor din Europa Centrală și de Est, pot fi definite etape distincte de avansare a acestei reforme:

(i) etapa de constituire a cadrului instituțional pentru coordonarea și promovarea reformei – instituționalizarea Comisiei paritare și a grupurilor de lucru pentru descentralizare, dezvoltarea subdiviziunilor Cancelariei de Stat cu atribuții de elaborare a politicilor în domeniul descentralizării și autonomiei locale;

(ii) etapa de conceptualizare – definitivarea viziunii privind descentralizarea, modernizarea și asigurarea autonomiei locale, prin aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de Acțiuni pentru implementarea Strategiei;

(iii) etapa descentralizare sectorială în baza principiilor agreeate, a cadrului general de politici și priorităților stabilite prin Strategia Națională de Descentralizare sunt elaborate foile de parcurs pe domenii pasibile descentralizării – documente de politici pentru descentralizare sectorială (educație, sănătate, asistență socială, transport public, infrastructură, amenajare teritorială, mediu, ordine publică etc.);

(iv) modernizarea administrației publice drept finalitate a procesului de descentralizare și asigurare a autonomiei locale, din perspectiva consolidării capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice, preluarea de noi competențe, extinderea oportunităților de generare a veniturilor proprii.

În procesul de elaborare a Strategiei Naționale de Descentralizare, Guvernul Republicii Moldova a beneficiat de asistență din partea celor mai renumiți experți internaționali pe segmentul descentralizare, autonomie locală și bună guvernare: Gabor Peteri, Bernard Span, Kenneth Davey, Sorin Ioniță. Recomandările experților menționați au servit puncte de referință pentru reformele de descentralizare derulate într-un șir de state europene, care au avansat cu succes în procesul de integrare europeană.

Managementul de succes al Reformei de Descentralizare în Republica Moldova este disponibil grație colaborării cu partenerii de dezvoltare și grupul de experți din cadrul Programului Comun Dezvoltare Locală Integrată, implementat cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Guvernului Suediei și Agenției Națiunilor Unite pentru Abilitarea Femeilor.

În procesul de lucru asupra actelor legislative și normative ce țin de domeniul bună guvernare locală, funcționarii publici au examinat practicile europene de descentralizare, fiind ghidați de înșiși autorii publicațiilor de specialitate privind metodele și tehnicile de management al reformelor de descentralizare în țările Europei Centrale și de Est. Relevantă în acest sens a fost experiența împărtășită de Gabor Peteri, autor al mai multor ediții de specialitate privind conceptele și managementul reformelor în administrația publică; Kenneth Davey, expert al Consiliului Europei în domeniul descentralizării serviciilor și competențelor; Victor Giosan, Sorin Ioniță, experți ai Consiliului Europei în descentralizarea financiară, Adrian Ionescu, expert internațional în descentralizare și dezvoltare locală.

Cu suportul partenerilor străini, care asistă Republica Moldova în cadrul Reformei de Descentralizare, pot fi mai ușor depășite „pragurile” Uniunii Europene – actorul-cheie al două procese relevante pentru administrația publică și managementul său: (i) perfecționarea legislației privind administrația publică și (ii) descentralizarea efectivă.

Acquis-ul comunitar determină concentrarea procesului de a accede la Uniunea Europeană în jurul schimbărilor, care prevăd mecanisme de realizare a unei administrații publice profesioniste.² Subiectele de discuții referitor la descentralizare în procesul de negocieri cu organisme internaționale pot deveni puncte focale privind administrația publică, dacă nu vor fi implementate niveluri optime de descentralizare.

Eventualele presiuni exercitate de Uniunea Europeană în toate țările care au drept obiectiv integrarea în spațiul comunitar pot fi considerate și niște precondiții pentru schimbări de calitate la nivel de guvernare internă, în condițiile asumării unor angajamente suficient de ambițioase și complexe.

Modul în care se abordează la moment Reforma de Descentralizare în Republica Moldova permite să reconfirmăm

că există suficientă voință pentru a realiza cu succes Reforma de Descentralizare, a încorpora în cadrul juridic existent noi prevederi legislative privind descentralizarea și buna guvernare la nivel local, care vor stimula modernizarea administrației publice locale, vor consolida pozițiile primăriilor și consiliilor alese, vor asigura dezvoltarea unor entități de autoguvernare conform celor mai înalte exigențe europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XV din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35, 09 martie 2007.
2. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31, 02 martie 2007.
3. Carta Europeană "Exercițiul autonom al puterii locale".
4. Deliu T., "Administrația publică locală", A.A.P., Chișinău, 1998.
5. Platon Mihail. Administrarea publică, Chișinău, Universul, 2008.
6. Gabor Peteri, Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europe Centrală și de Est, Editura "Tehnica-Info", Chișinău, 2004.
7. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2010-2014, "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare" <http://www.gov.md/>
8. Programul „Relansăm Moldova - Rethink Moldova” - Prioritățile de dezvoltare pe termen mediu, Raport pentru ședința Grupului Consultativ de la Bruxelles, 24 martie 2010, <http://www.gov.md/>
9. www.descentralizare.gov.md

NOTE

1. www.descentralizare.gov.md
2. Gabor Peteri, Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est, Editura "Tehnica-Info", Chișinău, 2004.

POLITICI ȘI STRATEGII EUROPENE ÎN ADMINISTRAREA SISTEMULUI DE SIGURANȚĂ RUTIERĂ

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

SUMMARY

The efficiency of road safety system management from the Republic of Moldova depends directly on the level of compliance of policies and road safety strategies to the European standards, on the basis of which have been identified the following objectives for the 2010-2020 years: improvement of road users' education and instruction level; strengthening of road rules application control; a safer road infrastructure; safer vehicles; promotion of modern technologies for the road safety improvement; optimization of post-traumatic and emergency services' quality; protection of vulnerable road users.

Siguranța traficului rutier constituie o problemă complexă, soluționarea căreia necesită conjugarea eforturilor tuturor autorităților publice competente.

Eficientizarea administrării sistemului de siguranță rutieră din Republica Moldova se află într-o dependență directă de gradul racordării politicilor și strategiilor de siguranță rutieră la standardele europene.

Un raport privind Programul european de acțiune pentru siguranța rutieră pentru anii 2001-2010, text adoptat de Parlamentul European, arată că în Uniunea Europeană peste 40 000 de decese survin în urma accidentelor rutiere. Acestea atrag cheltuieli directe sau indirecte estimate la 180 miliarde de euro, echivalentul a 2% din PIB-ul Uniunii Europene. Obiectivul a fost de a reduce la jumătate numărul victimelor accidentelor rutiere în Uniunea Europeană până în 2010. Însă progresele spre îndeplinirea acestui obiectiv au fost insuficiente la nivelul Uniunii Europene. Astfel, Uniunea Europeană își propune să acorde o prioritate absolută ansamblului de politici care urmăresc aplicarea mai eficientă a legislației în domeniul dat. [3]

Politicile în domeniul administrării sistemului de siguranță rutieră la nivel local, național, european sau internațional trebuie să integreze obiective conexe ale altor politici publice și viceversa.

Uniunea Europeană promovează o politică în domeniul administrării sistemului de siguranță rutieră bazată pe rezultatele obținute în cadrul programului de acțiune pentru siguranța rutieră 2001–2010, care arată că eforturile trebuie continuate și intensificate. Astfel, orientările europene pentru politica de administrare a sistemului de siguranță rutieră până în 2020 au ca scop stabilirea unor obiective motivante care să ajute la elaborarea strategiilor naționale sau locale.

Statele membre ale Uniunii Europene sunt încurajate să contribuie la realizarea acestui obiectiv comun prin propriile strategii naționale în domeniul administrării sistemului de siguranță rutieră, având în vedere punctele de pornire, necesitățile și circumstanțele specifice fiecăruia dintre acestea. Ele trebuie să-și concentreze eforturile asupra domeniilor în care au obținut cele mai puține rezultate, utilizând ca referință performanțele statelor care au obținut cele mai bune rezultate în acele domenii. Astfel, se stabilesc obiective naționale specifice cum ar fi, de exemplu, obiectivul de a nu depăși un anumit număr de decese în accidente rutiere la un milion de locuitori. O astfel de abordare ar reduce discrepanțele dintre statele membre și ar oferi cetățenilor un grad mai uniform de siguranță rutieră pe teritoriul Uniunii Europene. [3]

În scopul unei administrări de succes a sistemului de siguranță rutieră Comisia Europeană identifică șapte obiective pentru anii 2010-2020 și, pentru fiecare dintre aceste obiective, sunt propuse măsuri la nivel național și la nivelul Uniunii Europene. Astfel, Comisia asigură continuitatea celui de-al treilea program european de acțiune pentru siguranța rutieră, în special în cazurile în care evaluarea ex-post a identificat măsuri care trebuie continuate. [3]

În acest context, sunt conturate următoarele obiective strategice [1]:

1. Îmbunătățirea gradului de educație și instruire a participanților la trafic.

În virtutea celui de-al treilea program european de acțiune pentru siguranța rutieră, se iau măsuri legislative importante cu privire la permisele de conducere și la instruirea șoferilor profesioniști. Astfel, se pune accent mai mult pe:

- a) pregătirea înaintea examinării;
- b) examenul pentru permisul de conducere;
- c) instruirea după obținerea permisului de conducere.

2. Intensificarea controlului aplicării normelor rutiere.

Eficacitatea politicilor în domeniul administrării sistemului de siguranță rutieră depinde în mare măsură de intensitatea controalelor privind respectarea normelor de siguranță. Astfel, Comisia încurajează stabilirea unor obiective naționale de control care să fie integrate în „planurile naționale de aplicare a normelor”. [4] Cele mai bune rezultate se obțin prin combinarea politicii de control cu informarea participanților la trafic. Prin urmare, Comisia susține în mod activ acțiunile de informare și de conștientizare a participanților la trafic, în special a tinerilor conducători.

3. Infrastructură rutieră mai sigură.

În conformitate cu datele statistice prezentate în comunicarea Comisiei către Parlamentul European „Pentru un spațiu european de siguranță rutieră: orientări pentru politica de siguranță rutieră 2011-2020”, cel mai mare număr de accidente mortale survin pe drumurile urbane și rurale (44% și, respectiv, 56% în 2008, în comparație cu 6% pe autostrăzi). Prin urmare, se încearcă de a găsi soluții pentru extinderea treptată a principiilor gestionării siguranței infrastructurii la rețelele de drumuri secundare din statele membre. În acest context, Comisia se pronunță pentru finanțarea din fondurile Uniunii Europene pentru infrastructura rutieră a statelor membre, întru promovarea normelor de siguranță rutieră. La fel, se analizează și posibilitatea extinderii acestui principiu la ajutoarele externe.

4. Vehicule mai sigure.

Deși a crescut gradul de siguranță al autoturismelor, într-o oarecare măsură datorită utilizării pe scară largă a dispozitivelor pasive de siguranță, precum centurile de siguranță și airbag-urile, și instalării unor sisteme electronice de siguranță, alte tipuri de vehicule, în special motocicletele, nu au beneficiat de tot atâta atenție. De asemenea, în următorii ani, se impune a fi abordate noi probleme de siguranță, având în vedere numărul tot mai mare de vehicule cu sisteme de propulsie alternative.

5. Promovarea tehnologiilor moderne pentru ameliorarea siguranței rutiere.

Comisia Europeană propune, în special, unele specificații tehnice necesare pentru schimbul de date și informații între vehicule, între vehicule și infrastructură și între infrastructuri. Se analizează în continuare posibilitatea extinderii implementării și instalării sistemelor de asistență pentru conducătorii auto, cum sunt sistemul de avertizare la părăsirea benzii de circulație, sistemul de avertizare anticolidiune sau de recunoaștere a pietonilor, sistemul antiderapare ESP® etc.

6. Sporirea calității serviciilor de urgență și posttraumatice.

Vătămrile corporale în accidente rutiere au fost recunoscute ca fiind o problemă majoră de sănătate publică la nivel internațional, în special de către Organizația Mondială a Sănătății, și în cadrul Deceniului de acțiuni pentru siguranța rutieră declarat de ONU. Întru executarea scopurilor propuse la acest compartiment, toate mașinile noi din Uniunea Europeană se echipează cu „eCall”, o tehnologie automată de apel de urgență, începând cu anul 2009, arată un plan al Bruxelles-ului. Această tehnologie va utiliza numărul unic european de urgență – 112.

7. Protejarea participanților vulnerabili la trafic.

Este semnificativ numărul ridicat de decese și vătămări grave suferite de participanții la trafic vulnerabili, cum sunt utilizatorii de motociclete, motorete, bicicliștii și pietonii, iar în unele state membre acest număr este în continuă creștere.

În 2008, aceștia reprezentau 45% din numărul total al deceselor în accidente rutiere, iar statisticile arată că nu s-a acordat suficientă atenție acestei categorii de participanți la trafic.

De asemenea, alți participanți la trafic prezintă o „fragilitate” intrinsecă (de exemplu, vârstnicii, copiii, persoanele cu dezabilități), indiferent care este rolul acestora în trafic (de pietoni, conducători auto sau pasageri). Vulnerabilitatea acestor persoane este ridicată îndeosebi în zonele urbane.

Astfel, întru executarea cu succes a măsurilor propuse și analizate anterior, Parlamentul European propune Comisiei să promoveze proiecte de înfrățire, finanțate de Uniunea Europeană între noile și vechile state membre, în vederea accelerării unei evoluții pozitive în domeniul administrării sistemului de siguranță rutieră.

BIBLIOGRAFIE

1. Avizul Comitetului Regiunilor privind orientările politice din domeniul siguranței rutiere pentru perioada 2011-2020, (2011/C 166/06).
2. Cartea albă a Comisiei „Politica europeană în domeniul transporturilor în perspectiva 2010: momentul deciziei” (COM(2001)0370) și rezoluția sa din 12 februarie 2003 privind această carte, JO C 43 E, 19.02.2004, p. 250.
3. Comunicarea Comisiei „Programul european de acțiune pentru siguranța rutieră: reducerea la jumătate a numărului victimelor accidentelor rutiere în Uniunea Europeană până în 2010: o responsabilitate comună” (COM(2003)0311) și rezoluția sa din 29 septembrie 2005 și, mai recent, publicația sa din octombrie 2004 intitulată „Salvarea a 20 000 de victime pe drumurile noastre”.
4. Recomandarea Comisiei 2004/345/CE privind aplicarea normelor în domeniul siguranței rutiere, JO L 111, 17.04.2004, p. 75.
5. Declarația de la Verona din 5 decembrie 2003, precum și concluziile celei de a doua Conferințe de la Verona din 2004 și angajamentul ulterior al miniștrilor de transport din UE de a considera siguranța rutieră ca fiind o prioritate.
6. Anunțul Administrației Naționale pentru Siguranța Traficului pe Autostrăzi din Statele Unite (NHTSA), conform căruia sistemele electronice de stabilitate (ESP/ESC) vor intra în dotarea standard obligatorie a tuturor mașinilor noi, începând cu septembrie 2011.
7. Comunicarea comisiei către Parlamentul European, consiliu, comitetul economic și social european și comitetul regiunilor „Pentru un spațiu european de siguranță rutieră: orientări pentru politica de siguranță rutieră 2011-2020”.
8. Cele mai bune practici în materie de siguranță rutieră – Ghid pentru măsuri la nivel național, proiect susținut de Comisia Europeană. Coordonator de proiect, Martin Winkelbauer Austrian Road Safety Board.

ASPECTE TEORETICO-APLICATIVE CU PRIVIRE LA DECIZIILE ȘI PROCESELE DECIZIONALE PERTINENTE MEDIULUI ADMINISTRATIV

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

SUMMARY

Today's community expects that public agencies will operate consistently and fairly and that government at all levels will have systems to ensure that this happens. However, decision-making in the public sector can be multi-faceted and complex. Furthermore, even a decision on a seemingly simple matter can have a serious impact on people in the community. Therefore, it is important that public agencies have policies and procedures to support and inform fair, sound and consistent decision-making.

Aspecte definitorii cu privire la decizia și procesul decizional. Complexitatea și diversitatea actualelor cerințe sociale contribuie la apariția numeroaselor probleme de natură eterogenă, care necesită a fi soluționate de către administrația publică, prin utilizarea unor metode și tehnici moderne. Obiectul de bază al activității administrației publice rezidă în satisfacerea totală, calitativă și perpetuă a tuturor cerințelor esențiale și comune întregii colectivități umane. Activitatea instituțională a autorităților administrative se bazează pe acțiuni raționale și eficiente de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare, în scopul obținerii unor rezultate maxime cu resurse minime. Aceste acțiuni raționale, organizate și desfășurate în baza unor reguli, principii și norme științifice, se materializează în procese și decizii administrative. De altfel, numeroși teoreticieni și specialiști în materie de management public consideră, că prima și cea mai importantă funcție a conducerii este funcția de elaborare și adoptare a deciziilor. Astfel, în sensul cel mai general, decizia este „încheierea normală a deliberării într-un act voluntar” sau „o linie de acțiune conștient aleasă dintr-un număr oarecare de posibilități, în scopul de a ajunge la un anumit rezultat”. [6, p. 479], [7, p. 109] Decizia reprezintă un atribut esențial al procesului de conducere, fiind o componentă a sistemului social global, astfel că poate îmbrăca diverse forme: managerială, politică, administrativă, economică, juridică etc.

Cu precădere și în mod imperios, ne vom referi la *decizia administrativă*, care este o specie a deciziei umane și care constituie elementul central al activității desfășurate de organele administrației publice în realizarea sarcinilor de conducere și organizare. Manifestarea de voință a administrației, premergătoare acțiunii, prin care aceasta optează pentru o soluție, în vederea realizării unei finalități, comportă trăsăturile caracteristice unei decizii administrative. [1, p. 144] Decizia administrativă este definită ca un proces complex de alegere a unei variante decizionale din mai multe posibile, în vederea realizării unui obiectiv al administrației publice și care influențează activitatea a, cel puțin, unei alte persoane din sistem, a sistemului administrativ în ansamblul lui sau a societății în general. [2, p. 153]

Din definițiile expuse mai sus inferăm că decizia reprezintă un proces rațional de alegere a unei direcții de acțiune dintr-un număr de posibilități, în vederea atingerii unui anumit scop. Astfel, se poate afirma, că decizia presupune o bază de informații ample și veridice, un proces rațional de gândire și de înțelegere, obiective SMART (specific, măsurabil, abordabil/de atins, realist, încadrat în timp), unul sau mai mulți decidenți, alternative decizionale și manifestare de voință. Eficiența și valoarea socială a unei decizii administrative depind de modul în care este percepută problema ce urmează a fi soluționată, de realismul soluției adoptate, precum și de realizarea acesteia în termenele proiectate. Reieșind din cele menționate apriori, este deductibil faptul că orice decizie administrativă, trebuie să întrunească următoarele cerințe de bază [3, p. 87]: *să fie fundamentată științific; să se încadreze în cadrul legislativ și normativ în vigoare; să dispună de un caracter realist; să intervină în timp util; să fie integrată în ansamblul deciziilor administrative adoptate anterior; să fie oportună și să fie finalizată sau executată impecabil.*

Taxonomia deciziilor administrative. Deciziile administrative cunosc o clasificare complexă, [5, p. 395] în funcție de criteriile adoptate pentru aceasta. Reieșind din natura sau importanța situației reglementate, acestea se clasifică în decizii normative, care se referă la organizarea și conducerea relațiilor sociale în ansamblu și decizii individuale, care privesc situații concrete.

Din punctul de vedere al obiectului de reglementare, acestea pot fi decizii referitoare la activitatea internă și decizii privind activitatea externă. După certitudinea realizării obiectivelor, deciziile pot fi luate în condiții de certitudine, incertitudine și de risc. În funcție de operativitatea cu care sunt luate deciziile, acestea pot fi programate și neprogramate. În funcție de numărul de persoane decidente, acestea pot fi decizii colective sau de grup și decizii individuale sau unipersonale. În funcție de numărul de criterii decizionale pe baza cărora se fundamentează deciziile, distingem decizii unicriteriale, fundamentate pe baza unui singur criteriu, și decizii multicriteriale, fundamentate pe baza a, cel puțin, două criterii. În dependență de nivelul și implicațiile măsurilor preconizate a fi realizate, [4, p. 224] acestea se clasifică în decizii strategice, operaționale și tactice.

Metodologia de adoptare a deciziei. Adoptarea unei decizii presupune parcurgerea unor etape, de la inițiere până la evaluare și, bineînțeles, formularea concluziilor. Aceste etape constau în: *inițierea deciziei; definirea obiectivului decizional și a mijloacelor de realizare a acestuia; documentarea în vederea formulării deciziei; selectarea și analiza informațiilor culese; conturarea și analiza alternativelor decizionale; adoptarea deciziei; urmărirea aplicării și respectării deciziei; formularea concluziilor rezultate după aplicarea deciziei.*

Orice decizie presupune, în prealabil, existența unei inițiative, care să declanșeze acțiunea în cauză. Inițiativa adoptării deciziei administrative intervine în cazul în care se constată existența unei nevoi sociale, pentru a cărei satisfacere este necesară o decizie administrativă. Adoptarea unei decizii administrative trebuie să se sprijine pe o serie de date, informații și fapte veridice și actuale. Cu cât sunt mai complete și mai exacte acestea, cu atât decizia va fi mai realistă și mai eficientă. În etapa de documentare, accentul trebuie plasat pe informațiile care se referă la cele mai noi realizări ale științei și tehnicii.

Un rol important în etapa de documentare îl joacă subsistemul informațional al organizației publice, precum și existența și utilizarea noilor tehnologii informaționale. Teoretic, etapa de documentare trebuie să ofere un volum amplu de informații, care să ne creeze cadrul necesar pentru generarea soluțiilor la nevoia socială. Vor fi reținute, cu precădere, acele date care asigură o eficiență maximă, cu cheltuieli minime, în condițiile satisfacerii totale a cerinței

sociale. Informațiile culese, selectate și analizate trebuie să conducă la formularea unor soluții și variante decizionale pentru realizarea obiectivului propus. De asemenea, este necesară precizarea pentru fiecare variantă decizională a costurilor și resurselor necesare punerii în practică a acesteia, precum și o evaluare a efectelor postaplicare.

Parcurgând procesul de examinare, analiză a informațiilor acumulate, proiectare și studiere a alternativelor, se trece la adoptarea propriu-zisă a deciziei. Adoptarea deciziei reprezintă un proces rațional de gândire, înțelegere, alegere dintre variantele decizionale formulate a opțiunii considerate ca fiind optimă pentru atingerea obiectivului decizional. După unii autori, [5, p.395] etapa adoptării se poate diviza, în cazul organelor colegiale, în cel puțin 3 faze: dezbateră, deliberarea și votarea. Etapa adoptării este guvernată de importante formalități procedurale concomitente adoptării deciziei și ulterioare adoptării acesteia, necesare asigurării valabilității ei sau punerii în executare.

După ce a fost adoptată, decizia administrativă trebuie executată prin aplicare. Oricât de bună ar fi o decizie, dacă ea nu este executată sau este defectuos executată, întreaga muncă depusă anterior pentru elaborarea deciziei se irosește. Totodată, se impune să se exercite un control riguros și permanent asupra modului în care este executată decizia administrativă, spre a se evita eventualele abateri, pentru a se verifica în ce măsură decizia corespunde situației de fapt, precum și pentru a se putea interveni la timp cu corectările de rigoare. Concluzii importante se pot desprinde vizavi de procedura de documentare, metodologia de proiectare și selectare a soluțiilor, de dinamica obținută pe parcursul implementării acestora, de modalitatea de gestionare a resurselor financiare, de raționalitatea utilizării timpului și personalului, fapte de natură ce ar trebui să determine organele administrației publice la o mai profundă reflecție asupra viitoarelor decizii administrative ce urmează a fi adoptate.

BIBLIOGRAFIE

1. Belecciu Șt., Birgău M. *Noțiunea de decizie administrativă*. //Administrația publică în statul de drept: Materiale ale ses. de comunicări șt., 27-28 sept. 2008/red.: M.Orlov, C.Crăciun, A.Sîmboteanu – Ch.: 2009, p.148-153.
2. Mihăilescu S. *Fundamentarea deciziilor administrative și tipurile de decizie*. //Administrația publică în statul de drept: Materiale ale ses. de comunicări șt., 27-28 sept. 2008/red.: M.Orlov, C.Crăciun, A.Sîmboteanu – Ch.: 2009, p. 153-159.
3. Androniceanu A. *Management public*. București: Ed. Economică, 1999, 240 p.
4. Matei L. *Management public*. București: Ed. Economică, 2001, 431 p.
5. Oroveanu M. *Tratat de știința administrației*. București: Ed. Cerma, 1996, 512 p.
6. Ioan Alexandru. *Administrația publică. Ediția a II-a*. București: Lumina Lex, 2001, 646 p.
7. Dumitrescu M. *Introducere în management și management general*. Oradea: Ed. Eurounion, 1995, 225 p.

ROLUL SISTEMULUI ORGANELOR DE STARE CIVILĂ ÎN IMPLEMENTAREA LEGII PRIVIND ACTELE DE STARE CIVILĂ

Ludmila ȚĂRANU,
doctorandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Moldavian nation's genealogical tree is deeply rooted with multidimensional marks left in the Registers of Birth/ Marriage/Death acts. They keep living memories about every person individualizing them in society and family. The Civil Status records are registered in an organized way in the Republic of Moldova. Nowadays, the Civil Status Service and its territorial subdivisions, consolidated a solid basis as part of state institutions, identifying themselves with the system where harmony, collaboration and constant auto-improvement tendency predominates.

Sistemul organelor de stare civilă din Republica Moldova este constituit din Serviciul Stare Civilă și oficiile sale teritoriale. Serviciul Stare Civilă este subordonat Ministerului Justiției și este o instituție publică [1] cu statut de persoană juridică. În activitatea sa, Serviciului Stare Civilă se ghidează de Regulamentul Serviciului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 82 din 31. 01. 2008. În Regulament sunt specificate competența și atribuțiile de bază ale Serviciului Stare Civilă.

Serviciul:

- coordonează activitatea oficiilor teritoriale, precum și activitatea primăriilor orașelor, comunelor și satelor, în

vederea aplicării corecte de către acestea a legislației în domeniul de înregistrare a actelor de stare civilă, acordându-le ajutorul metodic necesar;

- exercită înregistrarea de stat a actelor de stare civilă;
- creează fondul de arhivă al registrelor de stare civilă, asigură evidența și păstrarea acestuia;
- studiază și generalizează experiența națională și internațională privind înregistrarea actelor de stare civilă, propunând modalități de corelare a actelor legislative și normative naționale în domeniu cu normele comunitare;
- eliberează duplicate ale certificatelor de stare civilă, extrase și copii de pe actele de stare civilă, certificate privind starea civilă, precum și certificate explicative, avize privind schimbarea numelui și/sau prenumelui și alte documente potrivit competenței, solicitate de către cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini sau apatrizi, care domiciliază sau anterior au domiciliat pe teritoriul Republicii Moldova.

Personalul Serviciului Stare Civilă și al oficiilor sale teritoriale [2] este compus din funcționari publici, supuși reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și personal contractual, care desfășoară activități auxiliare, supus reglementărilor legislației muncii. În orașele în care lipsesc oficiile stare civilă, în comune și în sate, actele de stare civilă se înregistrează în cadrul primăriilor, în limita competenței acestora. Serviciul Stare Civilă are dreptul să creeze un oficiu stare civilă pentru două sau câteva orașe ori câteva oficii pe teritoriul unui municipiu sau oraș. Supravegherea și controlul respectării legislației de către organele de stare civilă, precum și acordarea ajutorului metodic acestora țin de competența Serviciului Stare Civilă. Nomenclatorul [3] serviciilor prestate și mărimea taxelor se stabilesc de Guvern, în corespundere cu legislația în vigoare. Modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale se stabilesc în corespundere cu Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Informațiile care devin cunoscute funcționarilor organelor de stare civilă în legătură cu înregistrarea actelor de stare civilă fac parte din categoria informației confidențiale și accesul la ele este limitat. În acest sens, este demn de remarcat o nouă reglementare în domeniu, și anume - Codul de conduită a angajaților Serviciului Stare Civilă al Ministerului Justiției, aprobat prin Ordinul S.S.C. nr. 35 din 13 mai 2011. Prezentul cod stabilește principiile fundamentale și normele generale de conduită profesională a personalului Serviciului Stare Civilă, a angajaților cu contract individual de muncă, în exercitarea funcției. Astfel, personalul [4] angajat are următoarele drepturi și obligații:

- să îndeplinească cu fidelitate, conștiinciozitate și în termenele prevăzute îndatoririle de serviciu stabilite prin fișa postului și să se abțină de la orice faptă care ar putea prejudicia persoanele fizice sau juridice sau prestigiul instituției în care activează;
- să respecte legislația în vigoare, hotărârile și dispozițiile Serviciului Stare Civilă și să ducă la îndeplinire sarcinile primite din partea conducerii instituției;
- angajații care prestează servicii populației sunt obligați să dețină un comportament adecvat și bazat pe corectitudine și amabilitate, cu respectarea principiilor moralității, eticii profesionale și culturii generale, având o atitudine corectă și justificată în rezolvarea eficientă a solicitărilor cetățenilor.

În procesul activității sale se menține o colaborare remarcabilă dintre Serviciul Stare Civilă și autoritățile publice din țară, precum și cu organele de stare civilă din străinătate. Drept confirmare, vom menționa câteva acte internaționale, precum: Protocolul la Convenția privind asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală din 22 ianuarie 1993 din 28.03.1997, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr.164-XV din 04.04.2003.

Potrivit art. 14 al acestui Protocol, Părțile Contractante se obligă să-și expedieze la solicitare, fără traducere și gratuit, adeverințele despre înregistrarea actelor stării civile [5], nemijlocit prin intermediul organelor de înregistrare a actelor stării civile a Părților Contractante cu înștiințarea cetățeanului despre expedierea documentelor.

Convenția C.I.E.C. nr. 20 cu privire la eliberarea certificatului de capacitate matrimonială semnată la Munich la 5 septembrie 1980. Statele semnatare ale numitei Convenții, membri ai Comisiei Internaționale de Stare Civilă, stabilesc dispoziții comune cu privire la eliberarea certificatului de capacitate matrimonială cetățenilor lor în scopul încheierii unei căsătorii în străinătate, având la bază Recomandările cu privire la dreptul de a încheia o căsătorie, adoptată de Adunarea Generală a Comisiei Internaționale de Stare Civilă la Viena, la 8 septembrie 1976.

Potrivit art. 1 al acestei Convenții, fiecare stat contractant se angajează să elibereze, la solicitarea cetățenilor săi, certificatul de capacitate matrimonială, în conformitate cu modelul aprobat la prezenta Convenție, destinat încheierii căsătoriei în străinătate. Tratatul între Republica Moldova și Republica Lituania [6] cu privire la asistența juridică și la raporturile juridice în materie civilă, familială și penală din 09.02.1993, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1487-XIII din 10.06.93, reglementează raporturile juridice personale și patrimoniale ale persoanelor contractante, divorțul și declararea nulității căsătoriei, raporturile juridice dintre părinți și copii, înfierea, tutela și curatela și altele. Un tratat similar a fost semnat între Republica Moldova și Federația Rusă [7] cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală la 25.02.1993 și ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 260-XIII din 04.11.94.

În conformitate cu art. 20 al Legii, Actul despre situația personală, familială și patrimonială, necesar pentru obținerea permisiunii de scutire de plată a cheltuielilor de judecată, se eliberează de către instituția competentă a Părții Contractante, pe teritoriul căreia reclamantul are domiciliu sau reședință. Asemenea tratate și raporturi de

colaborare sunt încheiate și cu alte state, cum ar fi Federația Rusă, România, Republica Turcia, Azerbaidjan, Republica Cehia. Este unanim acceptat azi că Starea Civilă și elementele ce o compun reprezintă o primă sursă de informație în stat care face posibilă individualizarea cetățeanului în societate și familie. Actele și faptele de stare civilă se înregistrează în registrele de stare civilă, iar în baza acestor înregistrări se întocmesc și se eliberează certificatele de stare civilă. [8] Cu ajutorul acestor certificate se dovedește starea civilă a persoanei în vederea identificării și individualizării omului în societate.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Regulamentul cu privire la Serviciul Stare Civilă, nr. 82 din 3 ianuarie 2008, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 28-29 din 08 februarie 2008.
2. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
3. Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 19 din 27.03.1997.
4. Codul de conduită a angajaților Serviciului Stare Civilă al Ministerului Justiției, aprobat prin Ordinul S.S.C. nr. 35 din 13 mai 2011.
5. Protocol la Convenția privind asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală din 22.01.1993, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr. 164-XV din 04.04.2003.
6. Tratat între Republica Moldova și Republica Lituania cu privire la asistența juridică și la raporturile juridice în materie civilă, familială și penală din 09.02.1993, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1487a-XIII din 10.06.1993.
7. Tratat între Republica Moldova și Federația Rusă cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală din 25.02.1993, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 260-XIII din 04.11.1994.
8. Legea Republicii Moldova privind actele de stare civilă, nr. 100-XV, 26 aprilie 2001. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99 din 17 august 2001.

COOPERAREA INTERCOMUNALĂ: CONCEPTE, ABORDĂRI ȘI EXPERIENȚE EUROPENE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Veaceslav BULAT,

doctorand,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

An aspect of the organization and functioning of local government system, which appears more often in public speeches and research studies is inter-municipal cooperation. IMC is when two or more municipalities agree to work together on any of the tasks assigned to them in order to gain mutual benefits. IMC is not a concept emerged spontaneously. The emergence and development of the concept was preceded by administrative and economic processes carried out in 60-70 years last century in Western Europe, and a little bit later in CEE countries. Excessive administrative-territorial fragmentation, the minimum of local public services, which are expensive and of poor quality, high spatial development disparities, etc. are the main arguments for taking into account the European good practices of IMC and implementing them in Moldova.

Unul dintre aspectele organizării și funcționării sistemului de administrație publică, care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare, este cooperarea intercomunală. Fiind o formă alternativă de furnizare a serviciilor publice care are drept scop asigurarea eficienței economice și sociale a acestora, cooperarea intercomunală este un fenomen care atrage atenția și interesul datorită avantajelor evidente pe care le oferă domeniilor multiple de aplicabilitate, formelor diversificate de manifestare, subiecților implicați, a impactului și efectelor sale.

Conceptul „cooperare intercomunală” este un concept neunivoc abordat. Din această sintagmă doar termenul „cooperare” este unilateral și pe deplin înțeles. Termenul „intercomunală” are mai multe abordări. În funcție de tipul și structura sistemului administrativ, organizarea administrativ-teritorială, gradul de descentralizare, relațiile între nivelurile de administrare, cadrul instituțional, competențele și alți factori, termenul „cooperare intercomunală” este

asociat cu astfel de termeni precum „cooperare intermunicipală”, „intercomunalitate”, „cooperare intercomunitară”, „cooperare infracomunitară” etc. Terminologia diferă în mare parte datorită nuanțelor lingvistice.

Termenul intermunicipal este utilizat semnificativ în sistemele de administrare anglo-saxone, iar termenul intercomunal - în țările cu sisteme de inspirație franceză. Dar există și diferențieri terminologice utilizate ținându-se seama de subiecții instituționali care participă în cadrul cooperării. Astfel, cercetătorii utilizează termenul cooperare intercomunală pentru formele de cooperare în care sunt implicate doar comune sau sate. În cazul în care sunt implicate localități urbane și rurale, este relevantă utilizarea termenului „intercomunitar”. [1]

Astfel, atestăm existența diferiților termeni și abordări privind termenul „cooperare intercomunală”. Deocamdată, nu există o accepțiune unică. Totuși, deși terminologia este diferită, majoritatea cercetătorilor sunt de acord ca acești termeni să fie utilizați cu același sens, aceeași înțelegere și aceeași valoare. [2] Important este înțelesul care este asociat cu acest termen și anume. Prin cooperarea intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi pentru realizarea unor atribuții stabilite de lege, prestarea unor servicii publice în comun, cu avantaje reciproc avantajoase. Astfel, este mai puțin important termenul pe care îl utilizăm. Este mai important ce avem în vedere prin cooperarea intercomunală, principalele elemente fiind:

- existența a două sau mai multe comunități vecine sau apropiate, care conlucrează împreună;
- existența unui acord sau a unei structuri formale/informale, prin care sunt stabilite domeniul, forma, scopul și beneficiile, rezultatele ce vor fi obținute;
- realizarea de beneficii mutuale pe care partenerii nu le-ar putea realiza dacă ar lucra individual;
- sinergia de efort pe unul sau mai multe domenii, competențe și responsabilități care sunt stabilite prin lege sau sunt delegate;
- partajarea costurilor între parteneri, prin contribuții în resurse financiare, umane, materiale;
- decizie colectivă, garantată de un acord privind condițiile cooperării.

Aceste elemente determină în mare parte esența cooperării intercomunale. Accentuăm în mare parte deoarece conceptul este considerat de specialiști încă unul relativ nou, [3] iar alte caracteristici încă sunt definite.

Cooperarea intercomunală nu este un concept apărut spontan. Deși comunitățile au cooperat încă în societatea tribală, cooperarea intercomunală în accepțiune actuală este cunoscută de la începutul anilor 60-70 ai secolului trecut. Începând cu această perioadă, în Europa au loc procese administrative și economice care au impulsat dezvoltarea cooperării intercomunale.

În aspect administrativ, în perioada menționată, au loc reforme constituționale urmate de reforme de descentralizare. Transferul de competențe și atribuții la nivel local a culminat cu adoptarea în 1985 a Cartei autonomiei locale prin care este promovat principiul subsidiarității și apropierea serviciilor de cetățeni. Astfel, la nivel local, s-au creat structuri cu un important grad de autonomie, cu competențe și resurse financiare privind infrastructura, serviciile de utilități publice, locuire etc. În paralel au fost aprobate politici și create fonduri pentru reducerea inegalităților economice și sociale ale regiunilor europene, cooperarea și coeziunea teritorială fiind un prim deziderat.

În aspect economic, la începutul anilor 70 ai secolului trecut s-a declanșat Marea Stagflație. Răspunsul statelor naționale a fost redirecționarea resurselor în investiții publice mari, contrapozit subsidiării municipalităților minuscule, promovarea competitivității și aplicarea principiilor managementului privat în domeniul public, orientarea politicilor publice spre asigurarea eficienței economice a serviciilor publice, aplicarea intensă a tehnologiilor informaționale și promovarea principiilor Noului Management Public. Crearea pieței unice europene a solicitat schimbarea modului de furnizare a serviciilor publice prin aplicarea unor standarde unice de calitate concomitent cu creșterea competitivității și economisirea resurselor.

Pentru a răspunde noilor provocări, statele naționale și Uniunea Europeană per ansamblu au apelat la câteva politici publice. Prima dintre ele a fost consolidarea unităților administrativ-teritoriale. Aceasta a fost urmată de revizuirea și redistribuirea competențelor autorităților locale către niveluri intermediare, mai mari, capabile să răspundă cerințelor înaintate. În paralel, este externalizată furnizarea serviciilor publice către companii private sau aplicarea noilor principii de management în companiile publice, precum competența, specializarea, profesionalismul și indicatorii de performanță. În fine, acolo unde reformele administrativ-teritoriale s-au confruntat cu tradițiile de organizare comunitară, nu s-a insistat pe lichidarea comunităților mici, dar a fost promovată intens cooperarea intercomunală, ca formă pentru furnizarea în comun a serviciilor publice, având drept obiective depășirea obstacolelor legate de dimensiunea mică, asigurarea eficienței economice și eficacității serviciilor publice. Acestea au fost premisele inițierii și dezvoltării cooperării intercomunale.

Evaluarea experienței europene de cooperare intercomunală, studiile și analizele în domeniu au atestat rezultate benefice ale acestei forme de cooperare. Rezultatele cele mai des menționate sunt: reducerea costurilor administrative, care în unele țări au fost de până la 27%; creșterea calității serviciilor prestate; economiile de resurse și reducerea costului per unitate de beneficiar; asigurarea eficienței și eficacității serviciilor publice; sporirea gradului de autonomie datorită creșterii veniturilor; dezvoltarea capacității de atragere a investițiilor și creșterea calității vieții. [3], [4] Cooperarea intercomunală se poate realiza în multiple domenii de responsabilitate a autorităților publice locale,

Începând cu planificarea teritorială, gestionarea patrimoniului, întreținerea drumurilor și serviciile de transport, aprovizionarea cu apă și canalizare și până la prestarea serviciilor de management al deșeurilor, asigurarea ordinii publice și serviciile de asistență socială. De asemenea, cooperarea intercomunală se realizează în multiple forme, începând cu cele mai simple, precum acorduri și contracte pentru un serviciu sau sarcini concrete și terminând cu structuri complexe precum:

- acordurile contractuale plurizonale în Marea Britanie;
- mancomunidades - organizații multiscop și consorțiile în Spania;
- agențiile, asociațiile intercomunale în Polonia, România, Letonia, Olanda;
- intercomunalitățile cu și fără competențe de impozitare (sindicat intercomunal cu vocație unică, cu vocații multiple sau mixte și comunități de comune, de aglomerare, urbane și pays) în Franța.

Fragmentarea administrativ-teritorială excesivă a Republicii Moldova care are cote îngrijorătoare (898 de primării dintre care peste 27% sub 1500 de locuitori), cheltuielile administrative mari (în medie peste 50% din veniturile proprii), existența unui număr mic de servicii publice la nivel local, care sunt scumpe și de calitate nesatisfăcătoare, insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale – respectiv, autonomia financiară redusă, lipsa personalului specializat capabil să atragă finanțări externe, corelat cu oportunitățile limitate de atragere a investițiilor, decalajele mari de dezvoltare teritorială, coeziunea teritorială și socială limitată sunt multiplele argumente pentru preluarea bunelor practici europene în domeniul cooperării intercomunale și aplicarea lor în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Studiu comparativ privind implementarea intercomunalității în Europa. Proiectul SMIS 2983, București, 2010, p. 5.
2. Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation. Council of Europe, UNDP and LGI of the Open Society. Budapest, 2010, p. 4.
3. Michel Guégan. The Institutional Framework of Inter-Municipal Cooperation. Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg, 2007.
4. Clothilde Deffigier. Good practices in intermunicipal cooperation in Europe. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy, Council of Europe, 2007.

PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII ÎN CADRUL CONSTRUCȚIEI EUROPENE

Marina ALBU,
doctorandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In spite of the fierce discussions surrounding it, the principle of subsidiarity continues to have a prominent place in the functioning of the multi-layered governance model of the European integration process. In particular, the principle determines when the EU is competent to legislate, and contribute to decisions being taken as closely as possible to the citizen.

The European Community has not yet made that crucial decision about what will be the political nature of the "European Sovereignty" which is embodied within the European Community. Undoubtedly, this is a question of political will, which will be answered by the political decision made by the participation and consent of the member states. For the time being, between the crossfire of those who want a supranational Community having a federal format and those who want an intergovernmental Europe, subsidiarity preserves its serious role in reconciling these two ends and in making this multi-layered governance system to continue functioning in harmony.

Uniunea Europeană reprezintă o realitate politică, economică, socială, juridică complexă, care se află într-o dezvoltare și construcție continuă. Unul dintre principiile, care în ultimii ani se află în centrul tuturor dezbatelor politico-juridice privind funcționarea comunităților și care face parte din principiile sine qua non ale construcției europene este principiul subsidiarității.

Principiul subsidiarității nu a fost inclus de la început în cadrul construcției europene, fiind luat în considerare mult mai târziu ca o posibilă soluție la numeroasele probleme cu care comunitățile au început să se confrunte.

O problemă importantă, în cadrul relației Uniune – state membre, pe care trebuia s-o rezolve principiul subsidiarității o reprezintă preocuparea statelor membre de propria suveranitate, deoarece admitându-se treptat și condiționat necesitatea limitării puterii suverane a statelor integrate, apare și necesitatea de a menține echilibrul între interesele statelor și interesele Uniunii. De asemenea, principiul subsidiarității trebuia să ajute la determinarea competențelor Comunității în domenii noi și în cele existente. Subsidiaritatea a fost văzută ca un principiu cu ajutorul căruia puteau fi susținute și avansate autonomia și interesele subnaționale. În fine, subsidiaritatea este una dintre soluțiile menite să permită funcționarea eficientă a sistemului și menținerea echilibrului. [1, p. 4]

Dacă facem o privire retrospectivă asupra evoluției principiului subsidiarității în cadrul construcției europene, putem menționa următoarele: principiul subsidiarității a fost adus în centrul discuțiilor despre Uniunea Europeană de articolul 3b al Tratatului de la Maastricht: „În domenii care nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, conform principiului subsidiarității, decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii avute în vedere nu pot fi realizate de o manieră suficientă de către statele membre, ele fiind, datorită dimensiunilor și efectelor la care dau naștere, îndeplinite mai bine printr-o acțiune la nivel comunitar”. [2, p. 94]

Totuși elemente ale acestui principiu se pot distinge deja în art. 5 C.E.C.O. (1951), în sensul căruia, Comunitatea „întreprinde o acțiune directă în ceea ce privește producția și funcționarea pieței doar atunci când circumstanțele o impun”. La rândul său, Actul Unic European din 1987 a introdus regula subsidiarității în domeniul mediului (art. 130 R.C.E.E.), fără a o menționa ca atare.

Fără a modifica termenii principiului subsidiarității prevăzut la articolul 5, paragraful al doilea, din Tratatul C.E., Tratatul de la Amsterdam a anexat la Tratatul C.E. „Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității”. Regulile de aplicare care nu au fost prevăzute în tratate, dar care au fost aprobate în cadrul demersului global privind aplicarea principiului subsidiarității (1992), stabilit la Edinburgh, au devenit obligatorii și verificabile din punct de vedere juridic.

Tratatul de la Lisabona abrogă articolul 5 din Tratatul C.E. și înscrie principiul subsidiarității în articolul 5 din Tratatul U.E., care, păstrând termenii articolului abrogat, adaugă o trimitere explicită la dimensiunea regională și locală a principiului subsidiarității. De asemenea, Tratatul de la Lisabona înlocuiește protocolul din 1997 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității cu un nou protocol având același titlu, a cărui noutate principală se referă la noul rol al parlamentelor naționale în controlul respectării principiului subsidiarității.

Din analiza reglementărilor comunitare se poate desprinde că, aplicat într-un context comunitar, principiul subsidiarității servește drept criteriu ce reglementează exercitarea competențelor partajate între Comunitate și statele membre. Pe de o parte, el exclude intervenția Comunității atunci când o materie poate fi reglementată în mod eficient de către statele membre la nivel central, regional sau local. Pe de altă parte, Comunitatea își exercită puterile atunci când statele membre nu sunt capabile să îndeplinească în mod satisfăcător obiectivele tratatelor. În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii. [3]

Principiul subsidiarității reunește trei criterii, care formează, de fapt, conținutul subsidiarității: criteriul legalității, al oportunității și al proporționalității. Acestor criterii se supune exercițiul competențelor comunitare. Conform lor, comunitatea acționează numai în limitele competențelor și obiectivelor prevăzute de tratate și numai în virtutea unei necesități, care este numită de specialiști oportunitate. Astfel, se recunoaște posibilitatea de intervenție a Comunității dacă statele membre nu pot să-și soluționeze problemele de o manieră suficientă. Criteriul proporționalității sau al intensității acțiunii comunitare limitează intervenția acesteia și, mai ales, intensitatea intervenției la necesitatea atingerii obiectivelor Tratatelor.

Ca principiu politic, subsidiaritatea vizează apropierea cât mai mult a deciziei de cetățean. Astfel, decizia în ceea ce privește realizarea propriilor interese trebuie să aparțină comunității ale cărei interese sunt în discuție, care poate să asigure cea mai eficientă soluționare. Însă același principiu justifică intervenția altor autorități atunci când eficiența acțiunii locale nu este realizată. [4, p.169]

Este cunoscut și faptul că subsidiaritatea a dat naștere la numeroase controverse. Apreciat de unii autori pentru flexibilitatea cu care poate răspunde la nevoia de distribuire dinamică a competențelor între nivelurile de putere din cadrul Uniunii, dar și ale statelor, pentru alți autori flexibilitatea este, de fapt, ambiguitate, ceea ce face principiul inoperant.

Însă, în pofida acestor critici, subsidiaritatea a devenit un concept cu o prezență permanentă în dezbaterile europene, aceasta din perspectiva obiectivelor simultane de extindere, de aprofundare a procesului de integrare și de conservare a suveranității statelor membre.

În fine, principiul subsidiarității reprezintă o modalitate de organizare politică de proximitate, care îmbină necesitatea suveranității cu respectul autonomiei [5, p.164], aceasta din urmă fiind singura capabilă să asigure diversitatea Uniunii Europene și ajustarea acesteia la obiectivele de extindere și aprofundare a procesului de integrare, dar și de conservare a suveranității statelor membre, întrucât ideea de subsidiaritate este fondată pe acceptarea societății pluraliste.

BIBLIOGRAFIE

1. Bianca Predescu, Ion Predescu, Aristide Roibu, "Principiul subsidiarității", RA Monitorul Oficial, București, 2001, p. 4.
2. Ion Jinga, "Uniunea Europeană - realități și perspective", Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 94.
3. Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:RO:PDF>
4. Velișcu R., *Principiul subsidiarității în dreptul comunitar*, în Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 2 (11), 2004, p.169.
5. Ibidem, p. 164.
6. Ioan Alexandru, "Administrația publică", Ed. Lumina Lex, București, 1999.
7. Eugen Popa, "Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept", Ed. Servo Sat, Arad.
8. Jean Claude Lavigne, Zasada Pomocniczosci (Subsydiarnosci), Woko. Wspo.czesnosci nr 1(17)2004, s. 89-105.

TRADIȚIA PARLAMENTARĂ ROMÂNEASCĂ

Daniel BLIORT,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
(Iași, România)*

SUMMARY

The implementation of a Parliamentary tradition in Romania is a long process that started at the beginning of the 19th century in complex international circumstances that brought into attention the Ottoman Empire, Russia, France and Prusia. After the period when Romania had unicameral Parliament, during the rule of Alexandru Ioan Cuza, there was the opportunity of developing a bicameral Parliament that remained in this form until the end of the Second World War. From 1948 up to 1989, during the communist period, the Romanian Parliament became unicameral again. This change, with its benefitts, continued until the tragic events of 1989, when the interbelic tradition made the Romanians choose a bicameral Parliament, a model that is still working nowadays.

Dezvoltarea constituțională a României a parcurs o serie de etape și procese semnificative ale afirmării principiu-lui reprezentării voinței suverane a poporului, ca principală formă de organizare politică a societății. Aceste procese și etape au purtat influența epocii respective, a condițiilor social-istorice de dezvoltare a poporului, a realizării libertății și de gestionare a autorității.

Foarte importantă, din perspectiva modalităților de organizare, este impunerea principiului reprezentării, în pri-ma jumătate a secolului al XIX-lea, fapt care a fost influențat de raporturile Principatelor Române cu Imperiul Oto-man, cu Rusia, dar și cu celelalte puteri europene.

În Principatele Române, regimul parlamentar în forma sa modernă nu putea să apară în prima jumătate a secolu-lui al XIX-lea fără acordul puterii și fără influența Rusiei care avea puternice interese politice, economice și strategice în zona gurilor de vărsare a Dunării în Marea Neagră, dar care era interesată și de stabilitate politică a regiunii.

Așadar, primele prevederi electoral-politice, alături de primele forme de organizare constituțională, creează pre-misele incipiente de funcționare a instituției parlamentare, precum și primele relații ale instituției Parlamentului cu autoritatea monarhală. Astfel, se stabilesc și primele acorduri internaționale cu Turcia și Rusia și, mai târziu, cu alte state occidenale cum ar fi Franța, Prusia sau Anglia.

Acestea sunt, așadar, mijloacele prin care regimul parlamentar din Țările Române a fost implementat, prin instru-mente internaționale, ca relații între state și reglementări juridice între marile puteri. Fără a trebui să se subordoneze acestor situații care depindeau de politica marilor puteri, cu siguranță, s-ar fi evidențiat mai mult principiul repre-zentării poporului într-un Parlament cu reguli de organizare pur locală, românească. Este evident însă faptul că acest context istoric a fost influențat de marile structuri politice de la începutul secolului al XIX-lea, nelăsând loc dezvoltării unor principii exclusiv interne. Totuși acest proces de organizare a Parlamentului a impus primele forme de guvernare fiind un factor de progres la acea vreme.

Parlamentul devine, astfel, centrul de imagine și de luptă politică a diferitelor clase sociale cu mare reprezentare, cum ar fi burghezia, împotriva puterii absolute a autorității din acea perioadă. Totuși organizarea parlamentară din Principatele Române reprezintă o formă de emancipare și progres politic ale națiunii față de dominația absolutistă a

Imperiului Otoman. Astfel, suveranitatea națională a căpătat o formă mai accentuată odată cu formarea Parlamentului, conducând, mai târziu, la Unirea Principatelor, în 1859.

În anumite clase sociale progresiste se conturase deja ideea de a participa la conducerea treburilor țării alături de factorii decizionali externi, simțindu-se, astfel, influența fondului cultural francez care aduce cu sine caracterul imperativ al Revoluției Franceze de la 1789.

În aceste condiții, principiul reprezentării națiunii a parcurs un proces rapid de evoluție trecând din planul ideatic în cel al reformelor revoluționare, cum ar fi cel preconizat de Tudor Vladimirescu.

În urma evoluției istorice, în anul 1831, în Țara Românească, și, în anul 1832, în Moldova, au fost instituționalizate Regulamentele Organice ca formă incipientă de act constituțional și de guvernare. Aceste documente reprezintă, de fapt, primele acte oficiale ale parlamentarismului în Țările Române. Astfel, s-au instituit primele Adunări Obștești cu putere de legiuire și guvernare. Scopul acestor adunări a fost ca, prin participarea lor, să se ajungă la o limitare a puterii suverane până atunci absolută.

Membrii acestor foruri legislative erau aleși din rândul înaltei boierimi având, astfel, un caracter limitat de reprezentare, destinat exclusiv celor bogați și influenți.

De foarte mare însemnătate istorică este domnia lui Alexandru Ioan Cuza, în timpul căreia s-a perfecționat și lărgit principiul reprezentării națiunii sub influența directă a Convenției de la Paris, din 1858.

Tradiția organizării forului reprezentativ rămâne definită de adunarea unicamerală, iar ideea celei de-a doua camere a fost introdusă, mai târziu, având un rol foarte important și în alegerea domnitorului. Această situație s-a păstrat prin plebiscite și prin însuși statutul dezvoltator al Convenției, care prevedea organizarea bicamerală a Parlamentului în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza.

Predominanța clasei aristocratice în Parlament, în timpul domniei lui Cuza, nu a permis un progres al vieții politice fiind o frână în calea reformelor sociale. Constituția din 1866, promulgată de Carol I, a așezat instituția Parlamentului pe baze moderne, similare organizării instituției din Europa Occidentală, dar cu aceleași neajunsuri pentru poporul asuprit. După această dată, Parlamentul a fost teatrul unor reforme progresive care au condus la consolidarea partidelor politice.

În perioada imediat următoare Primului Război Mondial, Parlamentul nou-ales a acționat pentru consolidarea legislativă și administrativă a Provinciilor Românești și, în primul rând, pentru adoptarea unei noi Constituții.

În perioada de dinaintea celui de-al Doilea Război Mondial, regimurile politice totalitare și imperialiste au afectat principiile democrației constituționale implicând țara într-un război nedrept și păgubitor pentru națiune și pentru țările vecine și prietene.

După anul 1944, regimul parlamentar a fost revigorat punându-se bazele unei noi orânduiri sociale.

Anul 1948 aduce cu sine o dezvoltare a sistemului constituțional și o transformare a vieții parlamentare. A urmat o perioadă de reformă a Parlamentului, benefică tuturor claselor sociale, urmată de o dezvoltare economică și culturală de care s-a bucurat societatea în ansamblu. Sistemul unicameral dezvoltat în acea perioadă era mai eficient deoarece facilita accelerarea procesului legislativ.

După evinementele din 1989, s-a adoptat, în 1991, o altă Constituție a României care a permis revenirea tradițiilor parlamentare din perioada interbelică. Pe termen lung, este evident că aceste schimbări vor genera o polarizare a societății, în mod excesiv, iar efectele pe termen lung se întrevăd în viitorul apropiat. Astfel, se revine la Parlamentul bicameral, mai greu și mai ineficient, sub aspect legislativ.

Din punct de vedere politic, manifestarea puterii în luarea deciziilor este mult mai lentă și anevoioasă, împiedicând eficiența puterii ca factor decizional. Două camere frânează activitatea parlamentară prin dublarea activității celeilalte și această activitate trebuie să fie operativă și flexibilă și să ilustreze reprezentarea teritorială fără vicii de fond urmărindu-se funcționalitatea legislativului ca instituție.

După reformele constituționale din 2003, sistemul bicameral a căpătat atribuții specifice pentru fiecare cameră, dar tot nu se dovedește a fi operativ și eficient și, de aceea, se impune un alt sistem electoral, în care recrutarea senatorilor și deputaților se face după criteriul competenței și puterii de reprezentare socială, în folosul real al comunității.

BIBLIOGRAFIE

1. Berindei Dan, *Românii și Europa. Istorie, Societate, Cultură*, vol. I, Editura Museion, București, 1991.
2. Deleanu Ion, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 1992.
3. Drăganu Tudor, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în anul 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991.
4. Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Vida, *Alegerile parlamentare și prezidențiale*, București, 1992.

EFECTELE JURIDICE ALE ACTELOR ADMINISTRATIVE

Valentin GUZNAC,

doctorand,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The goal of any legal act, especially an administrative one, is to get legal effects, such as the creation, ending and modification of any legal situations. If the act has no goal, that means it is invalid, it is nonexistent. If it's necessary for all administrative acts to have effect, then we are interested in the moment when they come into force. It is necessary to distinguish between normative-administrative acts and individual administrative acts.

Începutul efectelor juridice ale actului administrativ. Scopul oricărui act juridic, în speță al actului administrativ, îl reprezintă producerea de efecte juridice, adică crearea, stingerea, modificarea unor situații juridice. Dacă actul nu are scop (cauză), înseamnă că el este lovit de nulitate, fiind un act inexistent. Pentru că toate actele administrative urmăresc să producă efecte, interesează momentul de la care încep să curgă acestea, altfel spus, când intră în vigoare. De aici se impune distincția dintre actele administrative normative și actele administrative individuale.

Actele administrative normative, având caracter general, impersonal, obligatoriu, trebuie aduse la cunoștința celor interesați, operațiune ce se materializează prin publicare. Astfel, art. 102(4) din Constituție dispune: „Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Primul-Ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Deci publicarea constituie o condiție de validitate a actului pentru ca acesta, fiind semnat, să producă efecte juridice.

Actele cu caracter individual se comunică celor interesați, momentul comunicării coincide cu cel al începutului producerii de efecte juridice. Aceasta este regula. Dar emitentul actului poate stabili o dată expresă sau de referință pentru ca un act administrativ să poată produce efecte juridice. Unele acte administrative normative prevăd o dată fixă de intrare în vigoare sau o dată de referință, „în termen de 30 de zile de la publicare”.

Pentru organul emitent, actul administrativ creează obligații din momentul emiterii (adoptării sale), în sensul că fiecare act normativ reprezintă o decizie administrativă. [1]

Ca regulă, înscriindu-se în principiile generale ale dreptului privind neretroactivitatea normelor juridice, actele administrative produc efecte pentru viitor. Totuși există anumite acte administrative care produc efecte retroactive, fie datorită caracterului lor, fie datorită unei dispoziții a legii. [2]

Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative. Actele administrative produc efecte juridice până la momentul ieșirii lor din vigoare prin modalitățile legale consacrate; de regulă, printr-un act de abrogare, de retractare, revocare, anulare prin dispariția obiectului de reglementare, prin hotărâre judecătorească etc.

Anularea și inexistența actelor administrative. Anularea unui act administrativ presupune lipsirea actului în cauză de orice efecte juridice produse de acesta și încetarea pentru viitor a oricăror efecte. [3]

Anularea este strâns legată de nerespectarea legalității la data emiterii unui act administrativ și are caracterul unei sancțiuni, presupune fie intervenția organului emitent, fie a organului ierarhic superior sau a unei autorități jurisdicționale, și reprezintă, astfel, o manifestare de voință ulterioară emiterii actului despre a cărui anulare se discută. Aceasta se prezintă din punct de vedere juridic ca o formă de încetare a efectelor juridice a actelor administrative, nu și faptelor materiale. [4] Nulitatea poate fi și consecința încălcării interesului public sau bunelor moravuri ori chiar a interesului particular în funcție de gravitatea viciilor de legalitate. Unii autori susțin existența a 3 categorii de nulități - absolută, relativă și inexistenței actului.

Dacă actul administrativ este lovit de nulitate absolută, înseamnă că și efectele juridice produse vor fi desființate retroactiv, neputându-se face o confirmare, ca în cazul actelor anulabile, unde poate interveni confirmarea autorității ierarhic superioare. Actele administrative inexistente nu prezintă nici, cel puțin, aparență de legalitate.

Problema „actelor inexistente” este foarte importantă, din punct de vedere practic și, astfel, într-un punct de vedere exprimat se arată că „deciziile executive sunt acele acte administrative cărora le lipsește unul dintre elementele constitutive și esențiale ale lor, că prin acestea ele sunt considerate „nu numai nule, ci și inexistente”. [5]

Organele competente constată nulitatea, inexistența și determină procedura constatării. Nulitatea absolută sau relativă a actelor administrative trebuie invocată și constatată de anumite organe competente. Aceasta se poate constata și dispune fie de autoritatea emitentă, fie de organul ierarhic superior sau instanțele judecătorești de drept comun sau de contenciosul administrativ:

- **organul emitent** poate dispune anularea propriului act prin emiterea unui act cu un conținut contrar sau prin revocarea însăși a actului în cauză menționându-se expres că actul în cauză se anulează;

- **organul ierarhic superior** poate constata nulitatea unui act administrativ în cadrul activității sale de control asupra actelor autorităților subordonate și în limitele stabilite de lege;

- **organele judecătorești**, într-un sistem democratic, de legalitate, anularea unui act administrativ trebuie lăsată în competența autorității judecătorești. [6]

Procedura anulării actului administrativ este neunitară în absența unui cod de procedură administrativă în privința organelor judecătorești competente să anuleze un act administrativ. Procedura este cea stabilită de legea contenciosului administrativ și de către codul de procedură civilă.

Efectele nulității actului administrativ. Nulitatea actului administrativ intervine ulterior emiterii actului. Dar, efectele nulității sunt retroactive, din momentul în care actul a început să producă efecte juridice. Cauzele ce duc la anularea actului administrativ sau la declararea nulității acestuia sunt cauze anterioare sau contemporane momentului emiterii actului.

Din momentul constatării nulității sau anulării actului administrativ, toate efectele produse în temeiul acestuia și până la anularea actului, toate efectele acestuia urmează să fie desființate, întrucât actul administrativ este nul în toată perioada aparenței valabilității sale. Sunt însă unele situații care, prin natura lor, din moment ce s-au produs, nu mai pot fi readuse la forma inițială cum ar fi un act de demolare a unei construcții, a cărei anulare intervine după demolarea construcției. Problema viciilor de legalitate trebuie privită în dinamica vieții sociale. [7] Este important să se știe care este natura ilegalității săvârșite, dacă menținerea actului afectează grav ordinea de drept. Unele acte administrative au un caracter complex, cum sunt hotărârile de guvern, și pot fi afectate și de o nulitate parțială, altfel spus, numai o parte a actului este nulă, celelalte dispoziții rămânând valabile. [8]

Efectele nulității actelor administrative trebuie interpretate ca fiind totale, în sensul că actul este nul retroactiv, desființează actele și operațiunile juridice administrative sau de altă natură, realizate în temeiul actului respectiv.

Revocarea actelor administrative. Denumită și retractare, revocarea constituie procedeul prin care administrația desființează un act administrativ, cu efect retroactiv. Aceasta poate fi opera organului emitent al actului revocat și atunci operațiunea poartă denumirea de **retractare**, sau a organului ierarhic superior, când se numește **revocare**. Revocarea este o formă a nulității. În același timp, în dreptul administrativ, revocarea reprezintă un principiu general, fiind motivată de împrejurarea ca față de actul jurisdicțional care nu poate fi desființat decât de autoritatea judecătorească superioară, administrația poate să revină asupra deciziilor sale, a căror stabilitate este destul de relativă. Administrația trebuie să acționeze operativ în anumite situații limită când orice măsură luată poate fi benefică, dar ulterior administrația poate reveni asupra actelor sale, să poată funcționa cu elasticitate, să poată fi „operativă, consacrată și diferențiată”. [9] Revocarea poate privi actul în întregul său ori numai anumite părți ale actului, dacă prin aceasta nu se prejudiciază unitatea structural-juridică a actului.

Motivele generale pentru revocarea actului administrativ trebuie privite în mod distinct raportându-ne și la regimul administrativ aplicabil în speță anume, un regim centralizat, descentralizat sau desconcentrat. Astfel, în cadrul regimului administrativ centralizat cazurile de oportunitate sunt stabilite de cele mai multe ori de organul ierarhic. Acesta poate revoca un act administrativ emis de organul subordonat. Considerăm că oportunitatea unui act administrativ trebuie analizată și în limitele legalității, putându-se uneori revoca acte legale, dar inoportune.

Problema revocării actelor administrative de către autoritatea ierarhic superioară sau supraordonată trebuie privită după cum actul are caracter normativ sau individual. Actele administrative normative pot fi modificate de către autoritățile superioare, în principiu „oricând” prin emiterea unor noi acte normative. În cazul actelor normative modificările, revocările acestora trebuie făcute cu circumspecție, analizate consecințele imediate, dar și cele pe termen lung.

În privința actelor administrative cu caracter individual care sunt de competența exclusivă a autorităților administrative inferioare, nu pot fi modificate de către autoritatea superioară, chiar dacă aceasta le-a revocat ca fiind ilegale, deoarece o asemenea modificare ar echivala cu o substituție în atribuțiile autorității inferioare. [10] O asemenea substituție ar însemna promovarea abuzurilor în activitatea administrației. Organul ierarhic poate revoca actul organului inferior, dar nu poate emite un alt act. Această limitare o regăsim în principiul „competenței exclusive” cu care sunt „înzestrate” marea majoritate a organelor administrației. Această exclusivitate are rolul de a genera responsabilitate în activitatea administrației publice.

Excepții de la principiul revocabilității actelor administrative. Dacă revocarea actelor administrative reprezintă o regulă, o posibilitate atribuită organelor administrative, trebuie avute în vedere și situațiile când revocabilitatea nu mai este posibilă din motive obiective. Revocarea nu mai este, legal, posibilă în unele situații prevăzute de lege sau ca efect al situațiilor nou-create - drepturi și obligații - prin actele în cauză, ceea ce duce la irevocabilitatea actelor administrative privită ca excepție de la regula revocabilității. În practică s-au reținut următoarele excepții:

a) **actele administrative jurisdicționale.** Această categorie de acte administrative se bucură de stabilitate, organul administrativ emitent al actului, odată ce a pronunțat hotărârea, nu mai poate reveni asupra ei;

b) **actele administrative pe baza cărora s-au creat raporturi juridice noi**, de natură contractuală în cele mai multe cazuri, care au intrat în circuitul civil. Astfel, instanțele de contencios administrativ au pronunțat de multe ori decizii prin care s-au anulat acte administrative emise de autoritățile administrative publice prin care au fost revocate acte ce produsese efecte în alte domenii ale dreptului. [11] Actul administrativ, dând naștere unui raport contractual între doi particulari sau între un particular și o instituție publică, și-a atins scopul, și-a epuizat puterea juridică cu care a fost investit, care s-a transmis în noul act civil. Administrația care a emis actul administrativ „epuizat” este pusă în imposibilitate să mai revoce ceva, ce, practic, nu mai are putere juridică, nu mai are substanță și a devenit necompetentă să mai reglementeze în materia respectivă. Actul civil poate fi desființat, reziliat sau declarat nul, numai de puterea judecătorească potrivit principiilor generale în materia actelor civile. [12]

c) **Exceptarea actelor care au fost realizate material**. În categoria actelor administrative care au fost realizate material sunt cuprinse acele acte pe baza cărora beneficiarii lor au realizat diferite acte materiale precum o construcție - pe baza unei autorizații de construcție sau o autorizație de demolare, pusă în execuție, nu mai poate fi revocată, fiindcă efectele sale s-au transmis operațiunii materiale - demolarea, ceea ce pentru administrație a devenit imposibil să mai retracteze. [13]

Excepția discutată privește acea categorie de acte administrative individuale, care creează drepturi și obligații pentru o persoană. Administrația va putea revoca autorizația de construcție până în momentul în care beneficiarul acesteia nu a întreprins operațiuni materiale, în realizarea obiectului autorizației - edificarea construcției. În caz contrar, dacă s-au efectuat operațiuni materiale și autorizația este revocată, particularul trebuie să aibă dreptul la despăgubiri.

În cazul autorizației de demolare, excepția de irevocabilitate operează din momentul demolării construcției până atunci, administrația poate să revoce actul administrativ - autorizația de demolare.

Revocarea actelor administrative pentru cauze legitime și cu respectarea regulilor și principiilor dreptului administrativ nu angajează răspunderea administrației.

Suspendarea actelor administrative. Uneori intervine o suspendare a efectelor actului administrativ în vigoare, deci care a început să producă efecte juridice de la o anumită dată și, între timp, intervine un motiv de amânare a producerii efectelor juridice. Suspendarea reprezintă pe lângă întreruperea temporară a efectelor actului administrativ și o garanție a asigurării legalității, oprindu-se, astfel, producerea efectelor juridice ale actului nelegal. Astfel, acestea pot fi atacate în fața instanței de contencios administrativ. Actul atacat este suspendat de drept. Aceasta presupune că actul fie nu intrase în vigoare, nu produsese efecte sau intrase în vigoare, dar, odată cu introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, se va comunica autorului actului faptul ca atare. Suspendarea actelor administrative trebuie făcută cu prudență pentru a nu se stopa acțiunea administrației, suspendarea amână punerea în execuție a actului, acesta rămânând în vigoare pe toată perioada suspendării. Suspendarea poate fi motivată de o aparență de ilegalitate a actului administrativ, de o problemă de oportunitate, de alegere a momentului când actul administrativ legal emis, dar inoportun în raport cu data stabilită - a produce efecte juridice, nu este cea mai potrivită.

De asemenea, suspendarea poate interveni și în cazul în care s-au schimbat condițiile de fapt, între momentul emiterii actului și data intrării lui în vigoare sau, chiar după intrarea în vigoare. Suspendarea nu trebuie făcută pe o perioadă nelimitată de timp fiindcă actele administrative, prin natura efectelor dorite de emitentul lor, urmăresc să soluționeze nevoi stringente ale societății sau ale cetățenilor.

Moduri de suspendare:

a) suspendarea de drept, care intervine în temeiul unei norme juridice dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute în normă;

b) pe baza actului autorității ierarhic superioare;

c) suspendarea la inițiativa emitentului actului;

d) suspendarea în temeiul unei hotărâri judecătorești. [14]

Rectificarea actelor administrative. Și în actele administrative se pot strecura erori materiale a căror îndreptare se realizează, de regulă, tot printr-un act administrativ sau prin publicarea unor note cu titlu de „erată” la un anumit act.

BIBLIOGRAFIE

1. Antonie Iorgovan, *Drept administrativ si elemente ale științei administrative*, Editura didactică și pedagogică București, 1977, pag. 249.
2. Antonie Iorgovan, *Contenciosul administrativ*, Lumina Lex, București, 1994, pag. 8.
3. Tudor Drăganu, *Nulitățile actelor administrative individuale în Studia Napocensis*, Editura Academiei, Seria Drept1, București 1974, pag. 55.
4. Rodica Narcisa Petrescu, *Actele de drept administrativ*, p. 149.
5. M. T. Oroveanu, op. cit., pag. 97.
6. Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ion Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *Constituția României, comentată și adnotată*, Regia Autonomă, Monitorul Oficial, București, 1992, pag. 50-51, 114-116.

7. Tudor Drăganu, Nulitățile actelor administrative în Studia Napocensia, seria Drept 1, Editura R.S.R., București, 1974, pag. 55.
8. Antonie Iorgovan, op. cit., p. 331.
9. Romulus Ionescu, Drept administrativ, Editura didactică și pedagogică, București, 1970, pag.14.
10. Rodica Narcisa Petrescu, Drept Administrativ și Știința Administrației, vol. 2, Sibiu, 1993, p. 116.
11. Decizia 315 a Curții Supreme de Justiție, Secția contencios administrativ din 25 aprilie 1994 în Buletinul jurisprudenței Curții Supreme de Justiție. Culegerea de decizii pe anul 1994, editura Proema, Baia Mare, 1995, p. 537-539.
12. Tudor Drăganu, Actele de drept administrativ, p. 217.
13. Decizia 77 din 8 august 1991 a Curții Supreme de Justiție, secția Contencios administrativ, citată în Mircea Preda, Tratat elementar de drept administrativ roman, Editura Lumina Lex, București, 1977, p. 641.
14. Antonie Iorgovan, op. cit., p. 346.

IMPACTUL ANTROPOGEN ASUPRA GRADULUI DE POLUARE ȘI CALITATEA APELOR FREATICE

Petru STAN,
*masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Potable water demand is increasing as world population increases, but domestic water, industrial water and chemicals used in agriculture such as fertilizers and pesticides are the main cause of pollution. In Moldova, combating pollution has become a major problem. To solve the process and groundwater pollution several laws have been adopted which condemn solutions and factors causing pollutants. Environmental issues and the state for pollution and combating is a national problem and the state decides which rules of conduct, including environmental protection to adopt. Preventing and combating pollution of surface and ground water will take effect only when the world will help the environment.

Apele subterane sunt o sursă importantă de apă potabilă. Marea parte a populației se folosește de apă subterană cu scopuri alimentare și agricole. Cu regret, multe dintre fântânile noastre sunt deja poluate cu nitrați și alte chimicale industriale și agricole.

Cererea de apă potabilă este în creștere continuă atât timp cât populația globului crește. Din anul 1942 până în anul 2010 preluarea apei potabile din râuri, lacuri, rezervoare și alte surse a crescut de șase ori. Apa menajeră, apa industrială și produsele chimice folosite în agricultură, cum ar fi îngrășămintele și pesticidele, sunt principala cauză a poluării apelor. În Republica Moldova mai mult de 95% din apa menajeră este aruncată în râuri și lacuri, creând un risc major pentru sănătatea umană.

Apa subterană se acumulează în adâncimile rocilor și sedimentelor crustei terestre superioare. Când plouă sau se topește zăpada, o parte de apă de pe suprafața pământului se evaporează, o parte se consumă de către plante și o parte se scurge în râuri și lacuri. Sursele subterane sunt caracterizate, în general, printr-o mineralizare mai ridicată, conținutul în săruri minerale dizolvate fiind, în general, peste 400mg/l și format, în principal, din bicarbonați, cloruri și sulfați de sodiu, potasiu, calciu și magneziu. Duritatea totală este cuprinsă, în general, între 10 și 20 grade G, fiind formată, în cea mai mare parte, din duritate bicarbonată. Concentrația ionilor de hidrogen (pH) se situează în jurul valorii neutre, fiind cuprinsă, în general, între 6, 5 și 7. Dintre gazele dizolvate predomină bioxidul de carbon liber, conținutul în oxigen fiind foarte scăzut. În funcție de compoziția mineralogică a zonelor străbătute, unele surse subterane conțin cantități însemnate de fier, mangan, hidrogen sulfurat, sulfuri, compuși ai azotului etc.

Poluarea apelor subterane este foarte dificil de determinat și corectat. Foarte des poluarea apelor subterane nu este detectată până ce poluantul nimerește în fântână la o oarecare distanță de la sursa de poluare. Mulți poluanți posedă proprietăți de a se lega cu particule sedimentare, care devin surse secundare de poluare. Un strat apos, odată poluat, poate fi deteriorat ca o sursă de apă dulce.

Surse de poluare.

Sursele de poluare sunt, în general, aceleași pentru cele două mari categorii de receptori: apele de suprafață (fluvii, râuri, lacuri etc.) și apele subterane (straturi acvifere, izvoare etc.).

Surse de poluare organizate.

Cele organizate sunt, în principal: apele reziduale comunale (fecaloid-menajere); apele reziduale industriale; apele reziduale agrozootehnice. Apele fecaloid-menajere sunt poluate, mai ales, chimic (substanțe organice, detergenți etc.) și bacteriologic și provin în principal din spălat și de la grupuri sanitare. În cadrul celor industriale, de mare diversitate, trebuie menționate cazurile mai deosebite ale apelor uzate radioactive (din minerit, centrale nucleare-electrice etc.), ale celor poluate termic (surse variate, mai ales centrale termice), din industria chimică.

Surse de poluare neorganizate.

Sursele neorganizate sunt în principal: surse individuale fără sistem de canalizare; reziduuri solide depozitate în locuri neadecvate; pesticide, îngrășăminte spălate de apele meteorice sau de irigație.

O importantă sursă neorganizată de poluare sunt sărurile folosite iarna pe șosele contra zăpezii și poleiului. Multe țări dezvoltate au interzis sau limitat sever împrăștierea de sare, dar la noi continuă. Este o sursă de poluare importantă.

Surse de poluare naturale.

Sursele naturale de poluare a apelor sunt, în cea mai mare parte a lor, surse cu caracter permanent. Ele provoacă adesea modificări importante ale caracteristicilor calitative ale apelor, influențând negativ folosirea lor.

Principalele condiții în care se produce poluarea naturală a apelor sunt :

- trecerea apelor prin zone cu roci solubile (zăcăminte de sare, de sulfați) constituie principala cauză de pătrundere a unor săruri, în cantități mari, în apele de suprafață sau în straturile acvifere.

- trecerea apelor de suprafață prin zone cu fenomene de eroziune a solului provoacă impurificări prin particulele solide antrenate, în special dacă solurile sunt compuse din particule fine, cum sunt cele din marne și argilă, care se mențin mult timp în suspensie;

- vegetația de pe maluri produce și ea o impurificare, supusă unui proces de putrezire și descompunere, atât prin căderea frunzelor, cât și prin căderea plantelor întregi.

Surse de poluare artificială.

a) Ape uzate: principala sursă de poluare permanentă o constituie apele uzate reintroduse în receptori după utilizarea apei în diverse domenii.

După proveniența lor, există următoarele categorii de ape uzate:

- ape uzate orășenești, care reprezintă un amestec de ape menajere și industriale, provenite din satisfacerea nevoilor gospodărești de apă ale centrelor populate, precum și a nevoilor gospodărești, igienico-sanitare și social-administrative ale diferitelor feluri de unități industriale mici;

- ape uzate industriale, rezultate din apele folosite în procesul tehnologic industrial, ele fiind de cele mai multe ori tratate separat în stații de epurare proprii industriilor respective;

- ape uzate meteorice, care înainte de a ajunge pe sol, spală din atmosferă poluanții existenți în aceasta;

- ape uzate radioactive, care conțin ca poluant principal substanțele radioactive rezultate de la prelucrarea, transportul și utilizarea acestora.

b) Depozite de deșeuri sau reziduuri solide: o sursă importantă de impurificare a apelor o constituie depozitele de deșeuri sau de diferite reziduuri solide, așezate pe sol, sub cerul liber, în halde nerațional amplasate și organizate.

Deosebit de grave pot fi cazurile de impurificare provocată de haldele de deșeuri amplasate în albiile majore ale cursurilor de apă și antrenate de viiturile acestora. Cele mai răspândite depozite de acest fel sunt cele de gunoarie orășenești și de deșeuri solide industriale, în special diverse zguri metalurgice, steril de la preparațiile miniere, rumeguș și deșeuri lemnoase de la fabricile de cherestea, depozitele de nămoluri provenite de la fabricile de zahăr, industrii chimice, precum și cele de la stațiile de epurare a apelor uzate.

Măsuri pentru ameliorarea poluării.

Spunem, ameliorare deoarece, în urma oricărei activități moderne, cât de economică și „curată” ar fi ea, este inevitabilă poluarea.

- perfecționarea metodelor de epurare a apelor;

- evitarea folosirii unor produse, la depozitarea și folosirea corectă a diferitelor substanțe chimice pentru a reduce nivelul de poluare a apelor;

- practicarea rotației culturilor agricole, ceea ce determină reducerea cantității de îngrășăminte chimice folosite. Tot în agricultură este indicată reducerea folosirii îngrășămintelor chimice, prin înlocuirea lor cu îngrășăminte naturale.

În Republica Moldova combaterea poluării a devenit o problemă majoră, iar pentru rezolvarea procesului de poluare a apelor freactice au fost adoptate mai multe legi care prezintă soluții și condamnă provocarea factorilor poluanți:

Regulile de securitate și de folosire rațională a apelor în Republica Moldova sunt reglementate de **Codul Apelor al Republicii Moldova**, adoptat prin Legea nr.1532-XII din 22.06.1993, Legea nr. 272 din 10.02.1999 **cu privire la apa potabilă**, Legea nr. 440-XIII din 27.04.1995 **cu privire la zonele și fâșiile de protecție a apelor, râurilor și bazinelor de apă**, Hotărârea Guvernului nr. 745 din 3.11.1995 **Despre aprobarea regulamentului privind ordinea și condițiile acordării obiectelor acvatice în folosință**, alte legi și acte normative.

Sistemul organizațional este un element esențial al sistemului general de protecție a mediului, constituit din ansamblul de subiecte împuternicite să realizeze activitățile și procedeele prevăzute de legislație și dictate de necesitatea stării de lucruri. Organele de competență generală care dețin drepturi și obligații în toate domeniile sau mai multe domenii ale vieții sociale, inclusiv în domeniul protecției mediului cum ar fi:

Parlamentul Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova sau Guvernul Republicii Moldova care sunt în drept să aprobe principiile politice generale în domeniul protecției mediului și folosirii resurselor naturale, să adopte acte legislative cu privire la protecția mediului și folosirea resurselor naturale, să prezinte interesele Republicii Moldova în domeniul protecției mediului în relațiile externe. Datorită acestor obligații, organele de competență generală suportă finanțarea activității și înzestrarea tehnico-materială a autorității centrale pentru resursele naturale și mediu și a subdiviziunilor acesteia, finanțarea comenzii de stat pentru cercetări științifice în probleme de protecție a mediului și folosirea rațională a resurselor.

Autoritățile administrației publice asigură respectarea legislației de protecție a mediului prin aprobarea de comun acord cu autoritatea centrală pentru resursele naturale de mediu limitele de folosire a resurselor naturale, cu excepția limitelor de folosire a resurselor de importanță națională, limitele de emisii și deversări nocive în mediu, cu excepția celor ce depășesc teritoriul subordonat, limitele poluării fonice. Supraveghează și coordonează activitatea primăriilor și prețurilor în domeniul depozitării și prelucrării deșeurilor de producție și menajere, construcției și funcționării instalațiilor de epurare a apelor reziduale, constituie și administrează fondurile ecologice extrabugetare locale, contribuie la instruirea și conștientizarea populației în problemele protecției mediului și folosirii raționale a resurselor naturale. Așadar, datorită faptului că influența negativă – distructivă nu cunoaște granițe locale, regionale sau statale, datorită faptului că dezvoltarea economică și elaborarea măsurilor de protecție a mediului poartă un caracter complex, iar aplicarea lor necesită dirijarea centralizată, statul trebuie să-și asume ca sarcină primordială obligația de a proteja și dezvolta mediul.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Apelor al Republicii Moldova din 22.06.1993 (Monitorul Parlamentului, 01.10.1993, nr.10 art Nr. 287.
2. Legea nr. 272 din 10.02.1999 cu privire la apa potabilă (Monitorul Oficial, 22.04.1999, nr. 39.
3. Legea nr. 440-XIII din 27.04.1995 cu privire la zonele și fâșiile de protecție a apelor, râurilor și bazinelor de apă (Monitorul Oficial, 03.08.1995, nr. 043, art nr. 482).
4. Dan Grigorescu, 1996 – Geologie, editura didactică și pedagogică „RA” – București.
5. Gheorghe Damian, 2002 – Mineralogie și Petrografie, editura Risoprint, Cluj-Napoca.
6. Mohan Gh., Ardelean A., 1993 – Ecologie și protecția mediului, editura „Scaiul”, București.
7. V. Vântu, 2000 – Ecologie și protecția mediului, editura „Ion Ionescu de la Brad”, Iași.

SECȚIA 1.2

REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE: OBIECTIVE ȘI PRIORITĂȚI

POLITICILE MIGRAȚIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Orest TĂRĂȚĂ,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In this article, the author reviews the concept of migration policy, socio-economic developments and their impact on the migration phenomenon; national legal acts regulating migration policy of the Republic of Moldova; the national migration policy in the context of the migration initiatives of the European Union; the cooperation of state institutions with international organizations in the field of migration, etc.

Evoluțiile social-economice și politice care au avut loc în ultimele decenii și care continuă să se deruleze la nivel global au creat premisele unor schimbări considerabile în domeniul migrației, impunând acordarea unei atenții deosebite acestor probleme, abordate tot mai frecvent în cadrul dialogului politic și colaborării internaționale.

Statele lumii promovează politicile migraționale reieșind din necesitățile economice (cerințele pieței muncii, protecția pieței muncii); îmbătrânirea populației și a forței de muncă; necesitățile de populație (Australia, Canada); influențarea internațională a statelor sau controlul situației în regiune, pe glob.

Politicile migraționale se modifică atunci când se modifică situația macroeconomică și microeconomică, volumul fluxului de emigranți și imigranți, tendințele ideologice în societate, coloritul politic al forțelor de guvernare. Politica migrațională este extrem de importantă pentru Republica Moldova, țară care, alături de alte țări europene, se confruntă cu o criza demografică de amploare, înregistrând un spor negativ al natalității și indici alarmanți de îmbătrânire vădită și de mortalitate ridicată a populației.

Conform opiniilor mai multor savanți și experți în domeniu, politica migrațională se califică ca o capacitate de influență a statului asupra reglementării proceselor migraționale, constituind un sistem de principii, scopuri și acțiuni, prin intermediul cărora statul, alte instituții sociale, respectând anumite principii, reglementează fluxurile de migranți, materializându-se în modul acesta obiectivele propuse. Este important să cunoaștem pe ce piloni se sprijină politica migrațională și dacă aceasta corespunde tendințelor generale de dezvoltare a societății.

În Republica Moldova principiile de bază și modulele de tratare a politicii migraționale sunt fundamentate într-un set de legi ce reglementează migrația, cum ar fi:

Strategia națională în domeniul migrației și azilului, nr. 1009 din 26.12.2011;

Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;

Legea Republicii Moldova cu privire la statutul refugiatului (nr. 1286-XV din 25.07.2002); Legea Republicii Moldova cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova (nr. 269-XIII din 09.11.1994); Legea Republicii Moldova cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova (nr. 275-XIII din 10.11.1994); Legea cetățeniei Republicii Moldova (nr. 1024-XIV din 02.06.2000); Legea cu privire la prevenirea și combaterea traficului cu ființe umane (nr. 241 din 20.10.2005); Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulilor de eliberare, suspendare și anulare a adevărințelor de imigrant și autorizațiilor de încadrare în muncă în Republica Moldova (nr. 282 din 31.05.1991);

Concepția politicii migraționale, Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1386-XV' din 11.10.2002.

Scopul politicii migraționale la general rezidă în crearea unui sistem efectiv de reglementare și dirijare a fluxurilor și proceselor migraționale în cadrul unei situații social-demografice și politice concrete și scopurilor sale de dezvoltare social-politică și demografică.

Obiectivele politicii migraționale, conform Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova, constau în reglementarea proceselor migraționale și atenuarea impactului negativ al acestora, asigurarea securității naționale, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane, crearea unor condiții echitabile pentru realizarea drepturilor și asigurarea protecției sociale a migranților.

Cât privește sarcinile de bază ale politicii migraționale, conform aceleiași Concepții, acestea se conturează în felul următor:

- asigurarea și apărarea drepturilor și intereselor migranților;
- asigurarea protecției sociale a migranților;
- reglementarea fluxurilor migraționale;
- asigurarea securității naționale, securizarea frontierei de stat și respectarea intereselor statului în condițiile dezvoltării proceselor migraționale;
- facilitarea procesului de integrare socială și de naturalizare a migranților;
- efectuarea controlului asupra migrației la frontiera de stat și asupra respectării regimului de ședere a cetățenilor străini și a apatrizilor pe teritoriul țării;
- combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Formele de migrațiune sunt reglementate, în funcție de categorie, de hotărârile Guvernului Republicii Moldova pe baza politicii de stat în domeniul folosirii forței de muncă, acordurilor încheiate de către Republica Moldova cu alte state și, în ultimă instanță, de legislația specială a Republicii Moldova. Conform legislației în vigoare se reglementează și intrarea lucrătorilor migranți pe teritoriul Republicii Moldova, șederea, activitatea de muncă și ieșirea din teritoriul său.

Țara are un cadru normativ larg în sfera managementului migrației: Programul de guvernare pentru anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”, Planul național de măsuri cu privire la migrație și refugiați (2006), Planul Național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2008-2009, Programul de măsuri pentru susținerea populației ce locuiește în afara Republicii Moldova (diasporei moldovenești) pentru anii 2006-2009 etc.

Una din metodele importante de reglementare a migrației, atenuare a divergențelor în conlucrarea actorilor sociali ai societății civile din statele-recipiente în problema protejării muncitorilor migranți o constituie și acordurile interguvernamentale bilaterale și multilaterale, care au drept scop legalizarea acestui proces, introducerea unor limite în procesele migrației de muncă. Continuă negocierile cu statele Uniunii Europene în direcția semnării acordurilor bilaterale, colaborării interregionale etc.

În primul deceniu al sec. al XXI-lea au fost semnate o serie de acorduri: Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Italiene în domeniul muncii; Acordul între Republica Moldova și Republica Portugheză privind șederea temporară în scopul angajării lucrătorilor migranți din Republica Moldova pe teritoriul Republicii Portugeze; Acordul între Republica Moldova și Regatul Spaniei privind reglementarea fluxurilor migratorii ale forței de muncă între ambele state; Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Statelor Benelux privind colaborarea în domeniul plasării în câmpul muncii a lucrătorilor; Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Elene privind reglementarea fluxurilor migratorii ale forței de muncă; Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Coreea în domeniul migrației forței de muncă și protecției sociale a lucrătorilor migranți.

La etapa actuală continuă negocierea acordurilor cu țările din spațiul postsovietic și cel european. Au fost semnate deja acordurile bilaterale cu Bulgaria (20.01.2010), Marele Ducat de Luxembourg (14.06.2010), Republica Estonia (19.10.2011), Republica Austria (5.09.2011), Republica Portugheză (26.10.2011), Republica Cehă (29.11.2011), România (3.03.2012). S-au încheiat negocierile la acest capitol cu Republica Polonă, Lituania, Belgia, Ungaria.

Se preconizează negocierea acordurilor bilaterale cu Federația Rusă, Spania, Republica Franceză, Republica Letonă – țări în care muncesc cei mai mulți cetățeni ai Republicii Moldova.

Printre obiectivele prioritare ale politicii externe moldovenești pe parcursul ultimilor ani se înscrie intensificarea cooperării cu spațiul unic european. Republica Moldova promovează propria politică migraționistă în contextul inițiativelor migraționiste ale Uniunii Europene. Printre aceste inițiative se înscriu: aprobarea unei abordări globale a migrației în regiunile de est și sud-est învecinate cu Uniunea Europeană a parteneriatului privind mobilitatea și migrația circulară; Misiunii Uniunii Europene privind cooperarea la frontieră (EUBAM); Sinergiei Mării Negre; a noii tematici de cooperare cu țările terțe în domeniul azilului și migrației, acordului privind simplificarea regimului de vize și de readmisie.

Poate fi considerat un început de bun augur cooperarea între Guvernul Republicii Moldova și Centrul Internațional pentru Dezvoltarea Politicilor în domeniul Migrației (CIDPM) privind încheierea acordului în domeniul migrației. În acest document, care urmează a fi aprobat în lectură finală de către Parlamentul Republicii Moldova în timpul apropiat, se specifică că organizația internațională va sprijini țara noastră în consolidarea capacităților sale instituționale și administrative pentru gestionarea comprehensivă a migrației, în special în domeniul migrației legale și ilegale, managementului frontierei, vizelor, traficului de ființe umane, reînțoarcerii și readmisiei și alte subiecte relevante în domeniul justiției, libertăților și securității. De asemenea, se va conlucra activ în cadrul cooperării la schimbul de informații din domeniul migrației, evaluarea necesităților, organizarea seminarelor și a cursurilor de calificare, deplasări de instruire a funcționarilor moldoveni în țările partenerilor europeni etc.

Republica Moldova participă la mai multe procese și cooperează cu o serie de organisme internaționale din domeniul migrației (Organizația Internațională a Migrației, Organizația Internațională a Muncii, Conducerea Națională a Comisariat pentru Refugiați), semnând și ratificând mai multe convenții ce țin de munca forțată și abolirea ei, discriminare etc.

Astfel, pentru realizarea unor politici migraționale eficiente, este nevoie de instrumente puternice de coordonare între toate structurile implicate dat fiind caracterul lor multidisciplinar și multitudinea de actori implicați atât la nivel național cât și regional. Coordonarea trebuie să poarte un caracter de comunicare permanentă prin instituirea structurilor comune de monitorizare și evaluare, care va contribui într-un anumit mod la atingerea unor obiective concrete.

BIBLIOGRAFIE

1. Institutul pentru Politici Publice (București), IDIS Viitorul (Chișinău), Centrul Internațional de studii de Politici (Kiev). *Tendențe și politici migraționiste în regiunea Mării Negre: cazurile Republicii Moldova, României și Ucrainei, Chișinău, 2008.*
2. Moraru Victor (culegere de materiale). *Republica Moldova: provocările migrației, Chișinău, 2009.*
3. Doraș V. Bazele politicii de stat în domeniul migrației forței de muncă. //Populația Moldovei și migrația forței de muncă: caracteristici și forme contemporane. / CAPTES. Chișinău, 2000.
4. *Revista MoldoscoPie (probleme de analiză politică) nr. 3, USM, 2008.*
5. Ghosh B., *Huddled Masses and Uncertain Shores, Insights into Irregular Migration*, International Organization for Migration, Martinus Nijhoff, 1998.
6. Vasquez Felipe Mateo, *Introducción al derecho migratorio*, Madrid, 2005.
7. Baird, Rachel (coord.), *Human Tide: the Real Migration Crisis*, Christian Aid, 2007.
8. Toepfer, Klaus, *The Impact of Refugees and Internally Displaced Persons on Local Environmental Resources*, UNEP, 2009.
9. Naciones Unidas (1995), Conferencia Internacional de El Cairo sobre Población y Desarrollo. Programa de Acción, PPC, Madrid.
10. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, *Moldova în cifre. Breviar statistic 2011*, <http://www.statistica.md/>.

NOTE

1. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.146-148 din 31.10.2002.*

ASPECTE PRIVIND RELAȚIILE REPUBLICII MOLDOVA CU UNIUNEA EUROPEANĂ

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

SUMMARY

Considering that the Republic of Moldova declared as a priority objective the accession to EU economic and political structures, the aim of the present study is to analyze the evolution of the Republic of Moldova-EU relations. The legal frame of these relations is based on the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) that was signed on November 28, 1994 and entered into force on July 1st, 1998; a range of other documents establish the objectives of Moldova - EU cooperation. The study emphasizes the most significant progress within the frame of Moldova-EU relations. In this sense, special attention is paid to the EU role within the „5+2” format of negotiations for solving of Transnistrian conflict.

Uniunea Europeană (U.E.), care include 27 de state europene, este cel mai important centru economic, comercial, financiar, valutar și cultural din lume. Uniunea Europeană este o grupare puternică din Europa care influențează direct toate procesele economice și politice de pe continent. În același timp, integrarea europeană a avut un impact deosebit asupra statelor membre, fenomen care a ajuns să fie denumit „europenizare”[1] Reieșind din faptul că Republica Moldova și-a declarat drept obiectiv prioritar aderarea la structurile economice și politice ale UE, acesta constituie un scop strategic, care a fost expus în repetate rânduri și la diferite niveluri de către conducerea țării. Doriința de a face parte din cea mai puternică grupare economică din lume este evidentă. Aceasta ar putea accelera procesul de dezvoltare a relațiilor de piață în Republica Moldova și soluționarea multiplelor probleme economice, cu relevanță benefică asupra problemelor sociale stringente.

Republica Moldova, în calitate de succesor al U.R.S.S., ca și alte foste republici sovietice, a început relațiile sale cu

U.E. după 27 august 1991. De la această dată, pe parcursul anilor s-au întreprins mai multe acțiuni de promovare a Republicii Moldova în plan european. [2]

În prezent, cadrul juridic al relațiilor Republicii Moldova cu UE are la temelie Acordul de Parteneriat și Cooperare (A.P.C.) semnat la 28 noiembrie 1994 pentru o perioadă de 10 ani și intrat în vigoare la 1 iulie 1998. A.P.C. s-a dovedit a fi în practică o formă juridică pentru realizarea obiectivelor propuse. În urma extinderii sale consecutive în Europa Centrală și de Est, U.E. s-a apropiat de spațiul ex-sovietic al Europei de Est, iar interesul său pentru stabilitatea și securitatea statelor din această regiune a crescut semnificativ.

În mai 2004, U.E. a elaborat Politica Europeană de Vecinătate (P.E.V.) pentru statele vecine din Europa de Vest și bazinul Mării Mediterane, având ca scop crearea unui cerc de state prietene, prospere și stabile în jurul său. P.E.V. nu a schimbat cadrul juridic al relațiilor Republicii Moldova cu U.E. A.P.C. a rămas acordul de bază al parteneriatului moldo-comunitar, dar a fost echipat cu un nou document politic - Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Moldova (P.A.U.E.M.) (februarie 2005 - ianuarie 2008). Acest document a fost destinat accelerării reformelor politice, economice și sociale în țara noastră, în schimbul aprofundării relațiilor sale cu U.E.

Abordarea documentului se bazează pe parteneriat, responsabilitate împărțită și diferențiere, ținând să contribuie la dezvoltarea relațiilor bilaterale dintre U.E. și Moldova. [3] Majoritatea obiectivelor și măsurilor cade pe responsabilitatea Moldovei, 14 dintre ele se referă explicit la U.E., iar 40 vizează în egală măsură U.E. și Republica Moldova. [4]

La 24 martie 2005, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Declarația cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene. Ea stipulează consensul celor patru fracțiuni parlamentare în ceea ce privește promovarea treptată și ireversibilă a cursului strategic de integrare europeană.

Cele mai semnificative procese în cadrul relațiilor între Republica Moldova și U.E. de la semnarea Planului de Acțiuni au fost: desemnarea Reprezentantului Special al U.E. pentru Republica Moldova; instituirea Delegației Comisiei Europene de la Chișinău; lansarea misiunii Uniunii Europene de asistență la frontieră în Moldova și Ucraina; includerea Republicii Moldova, din 1 ianuarie 2006, pe lista statelor care beneficiază de sistemul generalizat de preferință (SGP+) și a Preferințelor Comerciale Autonome din martie 2008.

Toate aceste realizări practice au influențat pozitiv percepția U.E. de către cetățenii moldoveni, care în majoritatea lor - 71% - se pronunță pentru aderarea Moldovei la U.E. [5] În mare parte, această largă susținere pentru integrarea europeană a țării se explică prin faptul că U.E. este văzută de cetățenii moldoveni ca fiind capabilă să contribuie semnificativ la modernizarea economică și democratizarea reală a Republicii Moldova și, mai ales, la îmbunătățirea condițiilor de viață a populației.

Angajarea U.E. prin intermediul P.A.U.E.M. este mai vizibilă și participativă. Extinderea frontierelor U.E., accentuarea intereselor în stabilitatea și securitatea vecinătății sale și evoluția competențelor politice ale U.E. trebuie privite drept motive principale pentru o astfel de angajare.

O deosebită importanță are includerea U.E. și SUA cu statut de observatori în procesul de negocieri „5+2” pentru soluționarea conflictului transnistrean.

Nimeni nu contestă faptul că diplomația rusă a contribuit, prin eforturi diplomatice, la relansarea negocierilor Voronin - Smirnov din 11 aprilie 2008. În realitate însă adevăratul impuls pentru aceste negocieri a fost dat de Uniunea Europeană. Anume U.E. a schimbat realitățile de pe teren, forțând Tiraspolul să negocieze. Pentru prima dată după 1992, Moldova apare ca un partener care discută de pe poziții egale cu Tiraspolul. Acest lucru se datorează U.E. care are o strategie de susținere a reintegrării Moldovei, promovată pe trei niveluri.

Primul este exercitarea presiunilor asupra Transnistriei. Restricțiile de călătorie, dar, mai ales, lansarea misiunii de asistență la frontieră (E.U.B.A.M.) și noul regim vamal introdus în martie 2006 sunt rezultatele implicării U.E. în procesul de reglementare transnistreană. Anume U.E. a exercitat presiuni asupra Ucrainei pentru a o face să implementeze noul regim vamal și a forțat indirect companiile transnistrene să se înregistreze la Chișinău. Combinația dintre noul regim vamal și E.U.B.A.M. creează tensiuni sociale și politice substanțiale în Transnistria. Elitele au mai puțin acces la beneficiile corupte provenite din trafic și contrabandă. Populația este afectată de inflație și criza economică. Relansarea dialogului moldo-rus a contribuit la sistarea sprijinului rus pentru Transnistria. Anume U.E. a creat această situație din jurul Transnistriei și a pus bazele reintegrării spațiului economic unic al Republicii Moldova.

Al doilea element strategic al U.E. vizează europenizarea Moldovei, pentru a o face mai atractivă pentru locuitorii Transnistriei. Planul de acțiuni, acordul de facilitare a vizelor, asistența economică, asistența pentru serviciile vamale și de grăniceri și, mai ales, facilitarea comerțului fac parte din această strategie. Acest regim de facilitare a comerțului este aplicat doar statelor balcanice și Moldovei. Astăzi U.E. oferă Moldovei un nivel de asistență financiară aproape comparabil cu statele balcanice, care au o perspectivă de aderare la U.E. În 2006-2008, exportul regiunii transnistrene în U.E. a crescut cu 59%, mai mult decât creșterea exporturilor în Rusia. Este mare dorința universităților transnistrene de a primi acreditare la Chișinău, obținând, astfel, acces la proiecte de cooperare internațională și la burse europene pentru studenți. Acestea sunt doar câteva exemple prin care U.E. face Moldova atractivă și indispensabilă unor segmente importante ale societății transnistrene.

Al treilea element strategic ține de promisiunea unor beneficii economice și mai mari în cazul reintegrării țării. Într-o

Moldova reunificată vor beneficia și locuitorii Transnistriei de asistența U.E. Importante sunt discuțiile de finanțare internațională a unor proiecte de infrastructură a coridoarelor transeuropene de transport, care ar traversa Moldova, inclusiv Transnistria. Nu Rusia și nu Moldova vor finanța astfel de proiecte, ci U.E. și SUA. [6]

Conducerea comunistă nu a fost în stare și nu a dorit să elaboreze măsuri concrete pentru intensificarea relațiilor Republicii Moldova cu U.E., iar agenda dialogului politic Republica Moldova-Uniunea Europeană a fost ignorată. În a doua jumătate a anului 2009 U.E. și Republica Moldova au stabilit un dialog sistematic. În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 679 din 13 noiembrie 2009, a fost aprobată componența nominală a Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană a Republicii Moldova. [7] Au fost create centrele regionale „Pro-Europa” în orașele Bălți, Cahul și Comrat.

Activitatea conducerii Republicii Moldova, realizată la sfârșitul anilor 2009 - 2012 ne permite să constatăm că cooperarea Republicii Moldova cu U.E. și-a găsit materializare în: adoptarea de către U.E. a deciziei politice referitor la negocierea cu Republica Moldova a unui nou Acord, care reprezintă un pas important în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova și deschide o nouă etapă pentru cooperarea cu U.E.; deschiderea graduală a pieței U.E. prin intermediul Preferințelor Comerciale Asimetrice; beneficierea de noi mecanisme de finanțare și asistență tehnică ale Comisiei Europene, în particular „Suport pentru buna Guvernare”, „Fondul pentru facilitarea investițiilor în vecinătatea U.E.”; semnarea Acordului de cooperare cu Banca Europeană de investiții; instituționalizarea cooperării Republicii Moldova cu Agențiile U.E.; intrarea în vigoare a Acordului privind facilitarea regimului de vize cu U.E.; lansarea strategiei de informare și comunicare pentru integrare europeană; tratativele ce au demarat privind negocierile pentru semnarea unui Acord de Asociere a Republicii Moldova cu U.E.

Republica Moldova are o perspectivă clară de integrare europeană, dovadă servind Reuniunea informală a Grupului pentru Acțiunea Europeană a Republicii Moldova (Reuniunea Grupului „Prietenii Moldovei”), care și-a desfășurat lucrările la începutul lunii octombrie 2010, la Chișinău. Prezența în capitala țării noastre a reprezentanților din 24 de state membre ale U.E. demonstrează interesul, dar și aprecierea efortului întru integrarea europeană pe care l-a depus Republica Moldova pe parcursul acestui an. Comisarul European pentru Extindere și Vecinătate, Ștefan Fule, a subliniat că Republica Moldova a devenit cel mai dinamic partener în Parteneriatul Estic și Uniunea Europeană și susține aspirațiile Republicii Moldova de integrare europeană. [8]

Republica Moldova a început tratativele de negociere a unui Acord de Asociere la 12 ianuarie 2010, care vine să stabilească modalitatea de integrare europeană, să creeze un spațiu de comerț liber aprofundat cu U.E. și să stabilească un proces clar de avansare a liberalizării regimului de vize și de consolidare a legăturilor de cooperare în diverse domenii. În prezent, Republica Moldova trebuie să treacă la etapa a doua privind începerea negocierilor pentru semnarea Acordului de Asociere.

De altfel, la 16 mai 2012, Dirk Schuebel, șeful Delegației Uniunii Europene la Chișinău, a declarat în cadrul prezentării Raportului Anual de Progres al Republicii Moldova în cadrul Politicii Europene de Vecinătate că Republica Moldova este pe calea cea dreaptă, dar mai are 2 mari restanțe: combaterea corupției și legea antidiscriminare, iar la 23 mai Guvernul Republicii Moldova a adoptat proiectul legii Egalitatea de șanse cu denumire schimbată „Legea privind asigurarea egalității” care a stârnit reacții diferite în societate.

Actualmente, este important ca elanul pe care și l-a propus Republica Moldova spre U.E. să nu fie oprit și să fie mobilizate toate resursele pentru integrare europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulmer S., Lequesne Chr. Statele membre ale Uniunii Europene. – Chișinău: Cartier, 2009, p.23.
2. Strategia Europeană a Republicii Moldova, 2005. www.ipp.md/biblioteca.
3. Moldova și UE în contextul politicii europene de vecinătate; Realizarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană-Moldova (februarie 2005 - ianuarie 2008). – Chișinău: Arc, 2008, p.22.
4. Bușcaneanu S. (2006) How far is the European Neighbourhood Policy a substantial offer for Moldova?, Anexa 5, <http://www.e-democracy.md/files/enp-moldova.pdf>.
5. Barometrul Opiniei Publice din Moldova realizat de Institutul de Politici Publice în aprilie 2008, p.70.
6. Popescu N. Întâlnirea Voronin – Smirnov în umbra Uniunii Europene // Moldova Politic. Comentarii. 25 aprilie 2008. <http://www.azi.md/print/49099Ro>
7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.166-168, 20 noiembrie 2009, p. 13.
8. Surdu I. Acțiunile proeuropene ale Republicii Moldova trebuie să aibă finalitate // „Timpul”, 2010, 4 octombrie, p. 3.

DEZVOLTAREA POLITICILOR SOCIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Orest TĂRĂȚĂ,

doctor în științe politice, conferențiar universitar,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Mariana IAȚCO,

doctor în politici publice, Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

La constitution de la République de Moldova comme état européen indépendant, ainsi que la démocratisation de la société et la formation des bases économiques du marché, ont changé d'une façon nette le tableau de la vie sociale du pays. Cet article porte sur les caractéristiques des politiques sociales lors des transformations imposées par l'économie du marché.

L'adoption de nouvelles politiques sociales et économiques est un impératif du temps, pour devenir ensuite un instrument du gouvernement enfin de remanier le niveau de vie et de redresser la qualité des services sociaux.

Prezentul articol își propune ca scop să reflecteze asupra unor aspecte ale dezvoltării politicii sociale în Republica Moldova. Abordarea tematicii dezvoltării și promovării politicii sociale devine una esențială pentru constituirea statului bunăstării în societatea actuală a Republicii Moldova. În același context, conceptul de bunăstare socială capătă importanță în abordarea problemelor referitoare la sărăcie, inegalitate socială, excluderea și marginalizarea socială.

Astfel, apariția și devenirea Republicii Moldova ca stat independent, schimbările democratice și sociale, formarea bazelor economiei de piață au transformat într-o manieră radicală tabloul vieții sociale din țară. După 20 de ani de transformări, au avut loc și schimbări pozitive fundamentale, mai ales în aria libertăților politice: alegeri democratice, libertatea întrunirilor, cultelor, mass-media etc. Dar totuși economia s-a adaptat parțial la condițiile economiei de piață, însă a fost ratată posibilitatea restructurării economice pe calea „terapii de șoc”, așa cum au reușit alte state din Estul Europei.

În ce privește caracteristicile sociale ale transformărilor, în linii generale, acestea sunt negative. Deși, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, unde este stipulat că „economia Republicii Moldova este economie de piață de orientare socială” (art. 126), „orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă și la protecția împotriva șomajului” (art. 43), iar statul „este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei lui, precum și serviciile sociale necesare” (art. 47). [1]

În realitate însă obiectivele sociale din programele guvernamentale rămân doar niște declarații, iar populația a obosit de promisiuni și de neîndeplinirea angajamentelor electorale și politice. Poate că acum, ca niciodată, se simte necesitatea adoptării și continuării unor politici sociale bine coordonate, eficiente și realiste, căci aceasta reprezintă un imperativ al timpului pentru fiecare guvernare.

La fel ca la începutul tranziției, persistă înrăutățirea și descreșterea continuă ale nivelului de trai și ale calității vieții oamenilor, problemele demografice, migrația în masă a forței de muncă în străinătate, lipsa în bugetul de stat de resurse suficiente pentru soluționarea problemelor sociale precum educația și ocrotirea sănătății.

În perioada de tranziție cea mai vulnerabilă și afectată parte a populației rămâne a fi cea a săracilor. Profilul sărăciei în Moldova corespunde în multe privințe profilului sărăciei din alte țări cu economie în tranziție. Într-o măsură considerabilă, acest fapt este condiționat de factorii economici și, în parte, de cei demografici.

Particularitatea acestor factori constă în productivitatea scăzută a muncii în sectorul agrar; dezvoltarea insuficientă a economiilor regionale; numărul crescând al persoanelor întreținute din contul populației active; pensiile și alocațiile sociale mici și, nu în ultimul rând, diferențierea considerabilă a salariilor din diferite sectoare ale economiei. Un moment specific aparte este că sărăcia în Republica Moldova este răspândită neuniform printre locuitorii orașelor mari și mici și ai localităților rurale. Astfel, conform datelor UMSP, cea mai mare pondere a sărăciei se înregistrează în orașele mici 53,2%, o pondere mai mică - în mediul rural, 45,1%, și cea mai mică - în orașele mari, 16,5%. Această diferențiere este condiționată, în principal, de starea economiei în aceste zone ale țării. [2]

De asemenea, nivelul scăzut al pensiilor, al indemnizațiilor sociale și al compensațiilor provoacă extinderea evidentă a sărăciei, 59,1%, în rândul gospodăriilor casnice, a căror sursă principală de venituri sunt transferurile sociale. La fel ca în majoritatea țărilor cu un sector agrar preponderent în economie, în Moldova sărăcia este în mare parte răspândită în rândul angajaților din agricultură (56%) și al fermierilor (47,3%), stare cauzată de nivelul scăzut al veni-

turilor obținute din activitatea agricolă. O altă sursă de venit este obținută din munca salariată și transferurile bănești ale emigranților de muncă de peste hotare – unele din principalele mijloace de depășire a sărăciei. [3]

Drept rezultat, astăzi, Republica Moldova se plasează, după indicele dezvoltării umane, în conformitate cu clasamentul ONU, pe locul 104 în lista celor 174 de state din lume incluse în clasament.

În acest sens, devine imperativ faptul că guvernul național este obligat să adopte un program social pe termen mediu și de lungă durată, în baza căruia ar fi întreprinse principalele măsuri ce țin de domeniul social. Direcțiile principale de activitate socială pot fi regrupate în trei părți:

- implicarea în direcționarea soluționării problemelor sociale pentru anumite categorii de lucrători (femei, tineret, persoane cu handicap, lucrători emigranți etc.) sau a lucrătorilor din anumite ramuri ale economiei (agricultură, industrie, transporturi etc.); această direcție include atât munca juridică, coordonarea acțiunilor guvernului, cât și implementarea programelor sociale proprii din bugetul de stat;

- protecția socială în muncă, dreptul la protecția sănătății, ridicarea nivelului de viață prin intensificarea sectorului privat și prin instrumentele politicilor publice;

- implicarea în direcția apropierii și transferului sistemelor sociale din statele europene care au trecut prin asemenea probleme sociale.

În primii ani ai acestui deceniu (2001–2002) Guvernul Republicii Moldova a întreprins măsuri în vederea schimbării situației spre bine, atât prin intensificarea sectorului real al economiei, atragerea investițiilor și crearea noilor locuri de muncă, inclusiv în sectorul întreprinderilor mici și mijlocii, cât și prin intermediul politicilor în domeniul muncii, asigurărilor sociale și a asistenței sociale. Au fost lichidate restanțele la plata pensiilor și au fost micșorate cele pentru plata salariilor, a fost majorat salariul angajaților. Cu toate acestea, situația social – economică din țară rămâne complicată.

Un pas important în istoria și dezvoltarea politicilor sociale a fost întreprins de către Guvernul și Parlamentul țării prin elaborarea și aprobarea *Strategiei de Creștere Economică și Reducerea Sărăciei (2004-2006)*. În acest document fundamental sunt expuse principalele obiective, direcții și acțiuni în domeniul politicilor sociale. În continuarea dezvoltării politicilor și reformelor, Guvernul Republicii Moldova a elaborat a doua strategie de importanță majoră și anume *Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011* (S.N.D.). Această strategie a constituit un instrument de planificare strategică și de ajustare a politicilor pentru guvernele Republicii Moldova în vederea realizării obiectivelor și măsurilor asupra economiei naționale și, în special, în domeniul social.

Astfel, începând cu reforma sistemului educațional și pregătirea profesională exprimate ca direcții de prioritate evidentă în cadrul politicilor sociale din Republica Moldova, astăzi aceasta încearcă să se adapteze la noile condiții economice, creșterea concurenței, crearea noilor locuri de muncă. Unul dintre factorii care determină realizarea acestor obiective este volumul investițiilor în domeniul educației.

Astfel, în ultimii ani, pentru educație au fost alocate doar 16,4% din suma totală a cheltuielilor bugetare (4,7% din P.I.B.). Începând cu 2002, ca urmare a relansării economice, cheltuielile publice pentru învățământ au crescut continuu, constituind 23,9% din cheltuielile bugetului consolidat în 2011 (5,6% din P.I.B.), însă totuși finanțările publice în domeniul învățământului s-au redus considerabil. [4]

În realitate, comercializarea serviciilor în domeniul învățământului, finanțarea publică insuficientă și reducerea nivelului de trai al populației au condiționat diminuarea accesului unor categorii sociale ale populației la serviciile educaționale. Această situație a condus la scăderea ratei de școlarizare a copiilor și reducerea cadrelor de specialitate în învățământ, deși în acest sens Guvernul a întreprins unele măsuri de susținere și angajare a tinerilor specialiști în domeniu. Dar aceste măsuri, cum ar fi reducerea plăților pentru lumină, transport, cazare, sporirea salariilor, nu au fost atrăgătoare pentru tinerii absolvenți pentru a rămâne în instituțiile educaționale.

Conform strategiei pe termen lung, dezvoltarea sistemului educațional la început de mileniu va consta în realizarea următoarelor obiective specifice:

- a) sporirea accesului la serviciile educaționale, în special pentru copiii din familiile defavorizate;
- b) perfecționarea sistematică a calității serviciilor educaționale;
- c) eficientizarea managementului resurselor financiare, umane și materiale în domeniul educațional;
- d) modernizarea sistemului educațional și sporirea rolului acestuia în dezvoltarea economiei naționale. [5]

Este important să menționăm în acest sens implicarea Guvernului în orientarea profesională la nivel de instituții de învățământ de stat. Sferele profesionale puțin atractive, dar vitale pentru economia țării urmează a fi susținute activ de către organele de resort (Ministerul Agriculturii, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Educației etc.) și în conlucrare cu întreprinderile private și cei interesați.

Conceptul unei politici social-economice eficiente și de lungă durată pornește și de la premisa că o viață sănătoasă și lungă este dreptul fiecărei ființe umane. Anume acest obiectiv trebuie să constituie o preocupare de bază pentru autoritățile publice din segmentul sănătății publice.

Perioada de tranziție are un impact nefavorabil asupra sănătății populației și a sistemului de ocrotire a sănătății. Situația creată împiedică realizarea unuia dintre cele mai importante obiective pe termen mediu – dezvoltarea resur-

selor umane. În afară de aceasta, inegalitatea crescândă privind accesul la serviciile medicale conduce la deteriorarea sănătății populației sărace și, concomitent, minimalizează posibilitățile acesteia de a participa la dezvoltarea economică și creșterea nivelului de trai.

Criza economică și lipsa unui management adecvat în domeniu au ca urmare scăderea standardului de viață, insecuritatea socială, stresul, extinderea maladiilor sociale și a modului de viață viciat, reducerea numărului de instituții publice și cheltuielilor personale pentru sănătate. Deși avem o acoperire a populației cu personal medical suficient, în domeniul ocrotirii sănătății se înregistrează o criză profundă. Sunt în descreștere serviciile medicale primare calculate la un locuitor, insuficiența utilajului medical, deteriorarea calității serviciilor medicale, mai ales în mediul rural. În acest sens, am menționa proliferarea formelor economiei subterane, existența mitei și a corupției în rândul lucrătorilor medicali.

În pofida tuturor problemelor, Moldova a obținut și rezultate pozitive în reformarea sistemului de ocrotire a sănătății. Începând cu 1 ianuarie 2004, Guvernul a purces la implementarea sistemului de asigurare obligatorie de asistență medicală la scara întregii țări. Acest fapt a permis finanțarea unui pachet de servicii medicale oferite populației asigurate.

Astfel, încep să crească cheltuielile publice pentru sănătate, în ultimii 8 ani alocațiile financiare din bugetul public național pentru ocrotirea sănătății au crescut de peste 7 ori. Prin urmare, cheltuielile bugetului public destinat ocrotirii sănătății s-a majorat de la 3,2% în PIB în 2000 până la 7,1% în PIB – planificat pentru anul 2009. [6]

O altă direcție a politicii sociale este problema provocată de reducerea considerabilă a numărului locurilor de muncă, șomajul în masă și migrația forței de muncă peste hotare. Politica de susținere a șomerilor în Republica Moldova este mai degrabă una pasivă, care nu e capabilă să soluționeze această problemă.

Am evidențiat pentru țara noastră câteva dintre politicile în domeniu, încadrate în programe de combatere a șomajului. Acestea ar fi:

- crearea locurilor noi de muncă prin dezvoltarea activității antreprenoriale;
- creditarea sau subvenționarea de facilități financiare întreprinderilor la angajarea șomerilor în câmpul muncii;
- atenționarea pe anumite grupuri ale populației, în special asupra tinerilor fără loc de muncă sau a șomerilor cu studii superioare;

- existența unor programe de consultanță și recalificare reale și adecvate;

- antrenarea în acest proces a autorităților și inițiativelor locale etc.

Din punct de vedere statistic, tabloul pieței muncii este unul jalnic. Astfel, din perspectiva unei comparații, numai în perioada 1994-1999 numărul celor ocupați în economie s-a micșorat cu 193 mii de salariați sau cu 11,4%, chiar și creșterea economică recentă de la începutul deceniului nu a avut un impact pozitiv esențial asupra ocupării în câmpul muncii și a pieței muncii.

În comparație cu anii 2000 - 2002 numărul celor ocupați a crescut doar cu 10 mii de persoane (0,7%). În ansamblu, se păstrează un dezechilibru evident între numărul locurilor de muncă și cererea efectivă la ele, incluzând potențialul de cerere al muncitorilor emigranți. Șomajul „statistic” calculat conform metodologiei Biroului Internațional al Muncii (B.I.M.) arată datele de reducere de la 11,1% în 1999 până la 6,8% în 2002. Iar în anul 2010 populația economic activă în Republica Moldova a constituit circa 1235,4 mii de persoane, fiind în continuă scădere, conform datelor prezentate de Biroul Național de Statistică din Republica Moldova. În același context statistic se menționează că în 2010 populația ocupată a constituit 1143,4 mii de persoane, fiind în descreștere cu 3,5% față de 2009. În ceea ce privește repartitia pe sexe, se evidențiază că ponderea bărbaților este, practic, egală cu cea a femeilor - 50,1%, respectiv, 49,9%. La fel, are preponderență mediul rural căruia îi revin 52,9% din totalul populației ocupate și celui urban - 47,1%. [7, 19-20]

În ceea ce privește nivelul de instruire, s-a reliefat următorul tablou: persoanele cu studii medii generale și profesionale constituie 45,0%, persoanelor cu studii superioare le revin 23,0%. Persoanele cu studii medii de specialitate și persoanele cu studii gimnaziale înregistrează valori apropiate de 15,8%, respectiv, 15,6%. Un fapt interesant este că în rândul persoanelor ocupate cu studii superioare trei din patru lucrează în localitățile urbane, iar femeile reprezintă mai mult de jumătate - 55,4%. [8, 20]

Însă reducerea ratei șomajului „statistic” a fost provocat, în general, de scurgerea masivă a forței de muncă peste hotare și nu de creșterea numărului de locuri de muncă și a populației ocupate în economia națională. [9]

În Republica Moldova șomerii se înregistrează la Oficiul Forței de Muncă, unde se adresează doar o parte din totalul celor fără un loc de muncă. Este alarmant faptul că cei înregistrați la OFM, în jur de 71%, sunt cu studii superioare.

Astfel, potrivit datelor analizate, observăm că factorul uman reprezintă una dintre principalele surse de dezvoltare a Republicii Moldova, care nu ar trebui să fie ignorat de politicile sociale. Fiindcă resursele umane educate, sănătoase, cu un potențial fizic și intelectual ridicat, antrenate în instruire pe parcursul vieții și receptive la schimbările economice sunt esențiale pentru un model de creștere economică, bazat pe competitivitate, eficiență și calitate.

Să nu uităm că, creșterea economică depinde în mod direct de productivitatea muncii. O productivitate sporită nu este suficientă numai cu investiții capitale și modernizare tehnologică, deși sunt necesare, nu o asigură în totalitate. O condiție indispensabilă o prezintă îmbunătățirea calității resurselor umane, care în cele din urmă, implică creș-

terea și optimizarea structurală a investițiilor atât publice cât și private în sectoarele strategice ale dezvoltării umane, în primul rând, în educație și în sănătate.

Conform strategiilor adoptate de guvernele Republicii Moldova (2001-2008; 2009;) pentru ameliorarea calității și diversificarea serviciilor de plasare în câmpul muncii se prevede efectuarea următoarelor măsuri: îmbunătățirea utilității tehnice a agențiilor pentru ocuparea forței de muncă; crearea sistemului informațional al pieței muncii care va informa populația privind posibilitățile de angajare și recalificare, de asemenea, privind situația de pe piața muncii în ansamblu, modernizarea și diversificarea serviciilor de mediere a muncii, dezvoltarea și optimizarea sistemului de formare profesională și recalificare a șomerilor în conformitate cu conjunctura pieței muncii, îmbunătățirea sistemului de protecție socială a șomerilor și implementarea cercetărilor de marketing și prognoză pe piața muncii. [10]

Majoritatea problemelor sociale se reflectă și asupra sistemului de asigurări sociale din țara noastră. În continuarea analizei, trebuie să menționăm că procesul de reformare a sistemului de asigurări sociale a început în 1998. Obiectivele și măsurile întreprinse la prima etapă a reformei au avut ca scop evitarea colapsului financiar al sistemului de asigurări sociale, prin noi formule de calculare a pensiilor și majorarea vârstei de pensionare, sancțiunile fiscale etc. Parțial, măsurile per ansamblu au permis creșterea colectărilor la bugetul asigurărilor sociale, însă agenda reformei nu a fost pe deplin realizată.

Actualmente, continuă procesul de implementare a evidenței individuale a contribuabililor și a contribuțiilor de asigurări sociale. Acest fapt constituie un aspect managerial necesar pentru două elemente ale sistemului de asigurări sociale. În primul rând, permite îmbunătățirea stabilității financiare a sistemului, și în al doilea rând, asigură aplicarea principiului de calculare a beneficiilor și pensiilor sociale, reieșind din contribuțiile personale de asigurări sociale transferate către bugetul asigurărilor sociale.

În pofida acestei reforme, mărimea pensiei în Republica Moldova rămâne a fi totuși una scăzută. Astăzi mărimea medie a pensiei constituie 550 de lei majorându-se doar cu 15,2% față de anul 2005 (457 lei), nivel situat foarte aproape de pragul sărăciei. [11] O altă problemă este disparitatea în mărimea pensiei după categoriile de pensionari. Astfel, unele categorii de angajați, precum deputații, membrii guvernului, judecătorii, procurorii, funcționarii publici, pensiile cărora se stabilesc după alte criterii. Ca urmare a modificărilor operate de Parlament, în 2003, în Legea nr. 156-XIV din 1998, pensia șefului statului este de cca 7500 lei, a procurorilor și judecătorilor – de 4452 lei, a deputaților – 4300 lei etc. Pentru comparație, vom menționa că, după indexarea din 1 aprilie 2008, mărimea pensiei minime pentru limită de vârstă este de 475 lei, pentru lucrătorii din agricultură - 422 lei, pensia de invaliditate de gradul I „a ajuns” la 337 lei, de gradul II - la 326 lei, de gradul III – la 229 lei. [12]

După cum observăm, o problemă majoră pentru stabilitatea financiară a sistemului pe termen mediu și lung reprezintă și participarea redusă a sectorului agricol. Mărimea contribuției fermierilor și a celor angajați în propria afacere continuă a fi net inferioară măririi pensiei minime, iar subvenționarea acestor categorii din contul altor contribuabili reprezintă o problemă serioasă de echitate. În aceeași ordine de idei, se evidențiază și un alt risc pentru durabilitatea sistemului de asigurări, cum sunt schimbările demografice din țara noastră.

După cum vedem din analiza prezentată, problemele sociale cum ar fi sărăcia, excluziunea socială, emigrarea, șomajul etc., constituie factorii majori care împiedică dezvoltarea social-economică și erodarea potențialului uman în Republica Moldova. Majoritatea acestor fenomene pot fi combătute numai prin realizarea unei creșteri social-economice puternice și echilibrate din punct de vedere geografic.

Desigur, este important ca toate măsurile autorităților publice nu doar să fie elaborate și adoptate, ci să fie asistate de mecanisme reale de implementare a acestor decizii. Caracterul inițiativelor statului trebuie să fie amplu, complex și direcționat, în urma analizei propunerilor și sugestiilor înaintate și survenite pe diferite căi. Fiindcă principalul aspect în asigurarea unor politici reale în domeniul social rămâne caracteristica economică a statului, piața muncii, ritmul de tranziție spre economia de piață și angajamentul real de integrare în spațiul european.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 1994.
2. Legea privind aprobarea *Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006)* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14 ianuarie 2005, nr. 5-12, p. 31.
3. Ibidem, art. 120.
4. Legea privind aprobarea *Strategiei Naționale de Dezvoltare pe anii 2008-2011* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29 ianuarie 2008, nr. 18-20, p. 38.
5. Legea privind aprobarea *Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006)* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14 ianuarie 2005, nr. 5-12, art. 503.
6. <http://www.ms.gov.md>
7. Forța de muncă în Republica Moldova: ocupare și șomaj. Ed. Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, Chișinău, 2011, p. 18-25.
8. Ibidem, p. 20.

9. Barometrul de opinie publică. Republica Moldova. Noiembrie 2004. – Chișinău: Institutul de Politici Publice, 2004, p. 15.
10. Legea privind aprobarea *Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006)* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14 ianuarie 2005, nr. 5-12, p. 81-83.
11. www.mpsfc.gov.md/file/strategii/pensii_ro.pdf
12. Iașcenko T., Criza sistemului de pensionare din Republica Moldova. Publicat la www.investigatii.md

PROMOVAREA INTERESULUI NAȚIONAL ÎN CONTEXTUL EUROINTEGRĂRII. CAZUL REPUBLICII MOLDOVA

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

SUMMARY

The article examines some aspects of the Republic of Moldova national interest under the conditions of EU extension. Given the fact that Moldova has already become an EU neighbour, its national interest has got new facts of meaning. This refers to both the place of the state in the European context and the awareness of this place by its political class. At the same time the conduct of national interest holders has undergone great changes and new efforts have been made to promote this interest according to the EU integration requirements.

În condițiile actuale de dezvoltare și modernizare a țărilor în transformare, inclusiv a Republicii Moldova, una dintre cele mai importante probleme ale societății și statului ține de capacitățile interesului național. Anume gradul de maturitate, viabilitate și funcționalitate a acestuia determină locul și rolul statului de actor al relațiilor interne și internaționale, de componentă a unei sau altei comunități regionale sau internaționale.

Interesul național, privit ca parte a ariei sociale de manifestare, se impune drept expresie sintetică a altor interese din societate, drept mobil al funcționării lor. Acest fapt are însă anumite condiționări, implicații sociale izvorâte din cadrul relațiilor sociale în ansamblu, care și fac a fi relativă influența interesului național asupra diverselor tipuri de interese, acțiuni și relații din societate. Deci în orice demers științific în domeniul respectiv este necesară o evaluare complexă a rolului interesului național în sistemul social al intereselor, o interpretare a lui prin prisma realităților și nu doar a dezideratelor, a factorilor normativi.

Cunoașterea și aprecierea interesului național în întreaga sa complexitate, în diversele sale ipostaze (de necesitate conștientizată a națiunii în autopăstrare, în asigurarea securității sale; [1, p.51] de nevoi vitale ale statului și societății axate pe asigurarea suveranității, independenței și integrității teritoriale, pe realizarea drepturilor și libertăților omului; [2] de avantaj al societății și statului în dezvoltarea economică și promovarea reformelor; de instrument al politicii externe în vederea asigurării securității naționale; [3, p.228; 4, p.144] etc. necesită a ține cont de întreaga gamă de factori obiectivi și subiectivi atât interni, cât și externi de care depinde acest interes. În această ordine de idei, astăzi, unul din factorii decisivi care influențează vectorii interesului național al Republicii Moldova este factorul eurointegrării. Acesta, prin valoarea sa deosebită pentru țările în transformare spre democrație, prin dimensiunile sale obiective și subiective de manifestare, vizează în mod direct destinele interesului național al țării.

Deși în prezent Republica Moldova este departe de a fi acceptată în calitate de candidat la o eurointegrare politică, rămânând, în fond, în cea de candidat la o asociere politică și la o integrare economică, impactul de până acum al extinderii Uniunii Europene spre Est se regăsește mai mult sau mai puțin în diversele câmpuri de manifestare a interesului național: al democrației, al identității, informațional, economic, social, cultural, juridic, educațional, științific etc. Aceste câmpuri sunt strâns legate între ele și în cazul unor relații pragmatice ale actorilor noștri statali și societali cu UE, precum și a unei europenizări reale a țării din interior poate conduce, în ultima instanță, la efecte benefice pentru Republica Moldova. Totodată, trebuie să fim realiști, să ne dăm bine seama că relațiile de până acum între Republica Moldova și UE (soldate cu elaborarea și implementarea Planului de Acțiuni, dialogul în vederea obținerii statutului de candidat la aderare la UE, negocierile pe marginea Acordului de Asociere etc.), deși au contribuit la transformarea spre bine a capacităților bazice, funcționale, comunicaționale ale interesului național al țării, acestea au în cazul nostru, ca și al altor state cu opțiuni eurointegrative, nu doar avantaje, ci și dezavantaje, anumite riscuri. Acest fapt este deja confirmat de experiența unor state din spațiul est-european. Cu atât mai mult cu cât interesul național al Republicii Moldova se confruntă deja mai bine de douăzeci de ani cu multiple dificultăți, fiind, practic, irezistent la

vulnerabilitățile interne și amenințările externe, care, în fond, frânează afirmarea și consolidarea lui. Anume instabilitatea internă și slăbiciunea în fața pericolelor străine fac interesul în cauză să ducă lipsă de substanță interesului național *sui generis*, să fie dominat de deficiențe structurale, funcționale, evolutive, de rol etc.

Ce probleme apar și se impun în calea promovării interesului național al Republicii Moldova? Ce soluții ar fi binevenite pentru depășirea acestor probleme? Desigur, a răspunde la aceste întrebări este pe cât de important pe atât de complicat. În pofida dificultăților de evaluare a practicii sociale a țărilor în transformare considerăm binevenite unele sugestii la temă.

Prima. Pentru a promova în mod consecvent interesul național al țării, acesta trebuie să fie clar definit, formulat în corespundere cu obiectivele țintă, de perspectivă și curente ale statului și societății. Or, în cazul Republicii Moldova, pe parcursul celor douăzeci de ani de independență, interesul național nu a devenit obiect al unor dezbateri active de natură științifică și politică. El, fiind deficitar în definire și, respectiv, în promovare întruchipează în sine întregul set de paradoxuri al unei tranziții paralizante spre democrație, tranziții cu ritmuri frânte în realizarea reformelor. Pe parcurs, trăsăturile principale ale ritmicității la capitolul transformare, cu un impact negativ asupra procesului de promovare și actualizare a interesului național, au fost: starea de bifurcație a transformărilor, când la fel au devenit posibile saltul înainte și riscul alunecării înapoi, în special, în timpul crizelor; disonanța manifestă între diferite structuri, sfere, stări ale vieții sociale, situație condiționată de contradicțiile între putere și opoziție, public și privat, rațional și emoțional etc.; supunerea arbitrară a ritmurilor de transformare factorului de putere, ceea ce a condus la monopolizarea economiei, socialului, culturii (în special, în cei opt ani de guvernare comunistă), frânând, astfel, reformele propriu-zise, inițiativa de jos.

A doua. Promovarea interesului național a fost umbră de factorul dezintegrării teritoriale a țării ca urmare a trăgănării procesului de soluționare a conflictului din raioanele de Est ale țării, înghețării acestuia. Formatul „5+2”, cu implicarea arbitrilor internaționali, la care s-a aspirat în vederea soluționării conflictului, deocamdată, nu s-a soldat cu progrese. Interesul național al Moldovei continuă să fie dominat de interesul geopolitic al Rusiei în regiune, țară care *de jure* recunoaște integritatea teritorială a Republicii Moldova, însă *de facto* continuă să susțină regimul secesionist transnistrean, contribuind substanțial în cei douăzeci de ani de existență a acestuia la acumularea și afirmarea atributelor sale statale. Anume interesul Rusiei de a trăgăna prin diverse motive evacuarea contingentului militar din raioanele din stânga Nistului, de a stimula secesionismul de aici, știrbesc din valoarea interesului național al țării noastre. De aici avem temeiul să considerăm că participarea Rusiei în calitate de arbitru internațional în formatul „5+2” nu este imparțială, fiindcă după cum ne dovedește practica internațională o țară implicată în inițierea conflictului în altă țară până la urmă nu este interesată în soluționarea deplină a acestuia. Sau astfel de arbitru propune și chiar impune părții pătimate soluții dezavantajoase pentru ea, fapt atestat la timpul său de Memorandumul Kozak. Nesemnarea acestuia de către partea moldovenească a avut urmări grave pentru Republica Moldova.

A treia sugestie. Cea mai serioasă problemă în promovarea interesului național ține de deficiențe de relații parteneriale între purtătorii acestui interes, de deficiențe ale dialogului între guvernare și opoziție. Deși pe parcurs au existat unele inițiative ale statului de a colabora cu societatea civilă în bază de parteneriat, acesta nu a căpătat pondere, reducându-se mai mult la declarații. Totodată, nici societatea civilă nu are destule capacități (cunoștințe, dar, mai ales, deprinderi și abilități) de a influența statul în măsura în care acesta să devină partener în relații. Cât privește relația guvernare-opoziție, ea, la toate fazele transformărilor de până acum, s-a dovedit a fi una preponderent conflictuală, cu urmări negative pentru interesul național al țării. Tensionarea relațiilor între aceste două forțe și, în sfârșit, desfășurarea lor în formă de conflict venea atât din partea reprezentanților puterii, cât și a celor din opoziție. Nu întâmplător, în inițierea unor posibile relații de consens între ele, încercau să se implice, în fond, organisme internaționale, întrucât cele interne nu erau dispuse să întreprindă măsuri concrete în favoarea consensului. Deci în cei douăzeci de ani de independență a țării am fost martorii dezbinării purtătorilor de interes național, unor opinii contrare în perceperea, motivarea și promovarea lui.

A patra. Vectorii de orientare a purtătorilor de interes național din Republicii Moldova au fost și sunt diferiți: preponderent, spre valorile occidentale pentru forțele de dreapta sau invers, spre valorile estice - pentru cele de stânga. Totodată, menționăm că politica externă era dominată, până nu demult, în ultima instanță de orientări conjuncturale. Ne referim, în special, la perioada guvernării comuniste, când se declara că Republica Moldova trebuie să se orienteze în egală măsură atât spre Est, cât și spre Vest, însă, în fond, deseori avea loc o schimbare bruscă a vectorilor, condiționată de interese înguste sau de tendințe populiste. Asemenea situație o asociem, în special, cu ambițiile și comportamentul fostului președinte al țării, Vladimir Voronin, care schimba la 180 grade vectorul extern al statului spre est sau spre vest. Atare politică eroda interesul național al țării, îl devaloriza în fața altor state și a organismelor internaționale.

Grosso modo, orientările divergente ale purtătorilor de interes național au pus sub semnul întrebării însăși existența acestui interes, capacitățile lui de alimentare și promovare, de adaptare la condițiile actuale, de rezistență în fața provocărilor și crizelor interne și externe.

Sugestia a cincea. Între politicile internă și externă ale statului până la moment nu a existat o legătură adecvată necesităților unui interes național cu capacități funcționale stabile, reproductive, de continuitate. De exemplu, supu-

nera arbitrară de către guvernarea comunistă a interesului național conjuncturilor externe, fără a avea o acoperire favorabilă de ordin intern de natură economică, socială, informațională etc. Sau lipsa de capacități în promovarea unei politici interne raționale provoca inconsecvență în politica externă, dominarea în cadrul acesteia a elementului reactiv, situație care conserva tăgădnarea de eforturi în promovarea interesului național. Chiar dacă și exista un anumit spirit activ în politica externă, el nu avea suport adecvat în cea internă, aceasta fiind monopolizată de factorul puterii, promovată fără antrenarea societății civile. Atare activism era, mai degrabă, o mimare a politicii și, respectiv, a grijii față de interesul național al țării.

Aceste și alte abateri în calea promovării interesului național al Republicii Moldova se află într-un dezacord evident cu imperativele actuale ale eurointegrării. Or, procesul de extindere a UE și de reformare a Europei unite nu presupune negarea interesului național al țărilor care aspiră la eurointegrare, inclusiv al țării noastre. Faptul că UE, în urma extinderii, a devenit vecin imediat al Republicii Moldova, are pentru noi o importanță deosebită, fiindcă acest organism european are nevoie în permanență de vecini cu interese naționale stabile, bine conturate, care să facă față cerințelor eurointegrării și, bineînțeles, să ocupe locul lor bine meritat în Europa unită. Atare deziderat a fost confirmat nu o dată de reprezentanții UE în timpul vizitelor în Republica Moldova, inclusiv de dl Ștefan Fule, Comisarul European pentru Extindere și Vecinătate. În cadrul primei sale vizite la Chișinău, în mai 2010, acesta menționa de la tribuna Parlamentului Republicii Moldova că UE este gata să susțină și mai mult eforturile țării noastre de a se integra în UE, că țările europene sunt gata să asiste logistic și financiar Moldova pentru ca aceasta să meargă înainte. Iar în septembrie 2010, același oficial european, cu ocazia participării la cea de a 3-a ședință neformală a Grupului pentru Acțiunea Europeană a Republicii Moldova, a declarat că Republica Moldova, în pofida unor provocări, a reușit să implementeze un șir de reforme democratice, iar grație unei cooperări solide, a obținut un bilet puternic proeuropean. Afirmații similare ale reprezentanților UE au fost lansate și pe parcursul anului 2011 până în prezent.

O semnificație aparte în promovarea interesului național al Republicii Moldova îl are Programul de activitate „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, aprobat de guvernarea liberal-democrată pentru anii 2009-2013. În raportul Guvernului privind implementarea acestui program după un an de guvernare s-au constatat o serie de realizări de natură internă și externă: majorarea Produsului Intern Brut; creșterea exporturilor; majorarea veniturilor la buget; creșterea salariului mediu lunar; revizuirea completă a strategiei de cooperare moldo-comunitară în direcția obținerii unei apropieri reale de UE; lansarea negocierilor pe marginea Acordului de Asociere între Republica Moldova și UE (12 ianuarie 2010); lansarea dialogului dintre Republica Moldova și UE privind liberalizarea regimului de vize (15 iunie 2010, Luxemburg); confirmarea cu ocazia reuniunii Grupului Consultativ al Donatorilor din 24 martie 2010 a sprijinului acordat Republicii Moldova, la care a fost reiterată asistența oferită țării noastre în sumă de 2,6 mlrd. dolari, dintre care 52% sunt granturi; impulsivitatea relațiilor bilaterale și multilaterale, în rezultatul cărora au fost semnate 88 de acorduri internaționale în diferite domenii.

O importanță reală pentru interesul național al Republicii Moldova o are semnarea de către Premierul moldovean și Comisarul European pentru Extindere și Vecinătate a Protocolului care oferă Republicii Moldova oportunități de a participa la 7 programe ale UE destinate țărilor candidate la aderare. Este vorba de programe în domeniile vamal, al sănătății, competitivității, transporturilor, antreprenoriatului și inovațiilor, comunicării, politicii consumatorului.

Totuși interesul național al țării noastre, privit în ipostază de promovare, nu are încă destulă substanță europeană. El nu poate fi asociat în mod firesc cu consensul, cum e caracteristic pentru țările europene cu democrație consolidată. Cauza ține nu doar de relațiile tensionate între guvernare și opoziție, dar și de frecvențele dezbinări în ultimii trei ani din cadrul elitei conducătoare, adică între componentele Alianței pentru Integrare Europeană. Luate în ansamblu, acestea nu au însușit lecția comportamentului în coaliție, nu fac față formulei relaționale „unitate prin diversitate”, formulă care trebuie aplicată în promovarea interesului național. Pentru a oferi sens real acestei formule, dar și procesului de promovare a interesului național, ele trebuie alimentate în permanență cu substanță europeană, asigurate cu metodologii eficiente de dezvoltare în condițiile diversității europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Основы политологии. Краткий словарь терминов и понятий. Москва, 1993.
2. Pântea I. Interesele naționale ale Republicii Moldova. Riscuri și pericole. <http://www.ipp.md/>
3. Oxford. Dicționar de politică. București: Univers enciclopedic, 2001.
4. Saca V. Interesul național ca mecanism al politicii externe a statului în transformare. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Revistă științifică trimestrială, nr. 4 (LI), 2010. - Chișinău: CEP USM, 2010, pp. 144-151.

PROTECȚIA SOCIALĂ A CETĂȚENILOR REPUBLICII MOLDOVA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article presents an analysis of the aspects regarding social protection of Moldovan citizens in the countries of the European Union that becomes one of the most difficult issues that our fellow countrymen, who are working in community areas, are confronting today. The actions taken by the authorities of the Republic of Moldova in order to negotiate and to sign the social protection agreements with the host countries of Moldovan migrants, the existing difficulties and their ways of solving are highlighted.

Una dintre cele mai complicate probleme generate de migrație pentru Republica Moldova este aceea a protecției insuficiente a lucrătorilor moldoveni peste hotare. Și această stare de lucruri este în mare măsură cauzată atât de condițiile precare în care muncesc mulți cetățeni moldoveni, cât și de protecția insuficientă a acestora în aspect social.

În urma investigațiilor acestor probleme, s-a constatat că peste 17% dintre migranți sunt dezamăgiți de condițiile de muncă peste hotare. Printre problemele cu care se confruntă cel mai frecvent în străinătate, migranții au nominalizat: lipsa accesului la serviciile medicale - 29%, probleme de cazare - peste 22%, necunoașterea limbii - circa 23%, condiții de muncă proaste - peste 19%. Aproape 78% dintre migranți nu beneficiază la locul de muncă de indemnizații de șomaj, 76% - de contribuții la fondul de pensii, aproape 74% - de concediu de boală plătit, circa 72% - de indemnizația pentru accidente de muncă, peste 71% - de concediu anual plătit, peste 70% - de asigurare medicală, peste 37% - de plată pentru orele de muncă suplimentară. Nivelul de remunerare a muncii prestate de către lucrătorii moldoveni lasă și el de dorit. Astfel, aproape 40% dintre migranți au menționat că salariile lor sunt mai mici decât cele ale persoanelor băștinașe, peste 20% au indicat că primesc salariile cu reținere, iar circa 17% - că au fost impuși la ore/zile de muncă excesive. Totodată, aproape 27% au specificat că salariul pe care l-au primit la locul de muncă a fost mult mai mic decât cel promis inițial, iar peste 15% au menționat că condițiile de muncă au fost mult mai rele. Angajatorii muncitorilor moldoveni peste hotare abuzează de ei aplicându-le astfel de procedee, precum ar fi salariul neplătit - 71,4 la sută, amenințarea persoanelor - 22 la sută, amenințarea prin deportare - 14,3 la sută, limitarea libertății de comunicare și deplasare - 14 la sută, violență fizică, psihică, sexuală - circa 10 la sută. [1, p. 184-185]

Protecția insuficientă a cetățenilor moldoveni aflați peste hotare cauzează efecte atât de scurtă durată, cât și de lungă durată. În efectele de scurtă durată se includ cele referitoare la lipsa resurselor financiare, posibilităților de comunicare cu familia, iar pe termen lung - deteriorarea stării de sănătate, lipsa pensiei la bătrânețe. Cetățenii moldoveni care doresc să plece la muncă peste hotare iau această decizie, în cea mai mare parte, în baza informațiilor furnizate de rude, prieteni, cunoscuți aflați deja în străinătate. Pentru a pleca peste hotare, potențialii migranți apelează la serviciile intermediarilor. Costul unor asemenea servicii ajunge, de regulă, la câteva mii de euro. Cu toate acestea, serviciile oferite de intermediari nu garantează șederea legală de muncă pe teritoriul statului de destinație și mulți dintre migranți riscă să fie exploatați sau chiar traficați, atât în statele de tranzit, dar mai cu seamă în statele gazdă. Această stare de lucruri alarmantă este cu atât mai gravă, având în vedere faptul că protecția cetățenilor moldoveni aflați peste hotare este prevăzută de Constituția țării noastre, unde se stipulează că cetățenii Republicii Moldova beneficiază de protecția statului atât în țară, cât și peste hotare. [2, art. 18]

După cum vedem, problemele de protecție a cetățenilor moldoveni aflați peste hotare sunt multiple și deosebit de complicate. Însă vechea guvernare a realizat foarte puțin pentru a le ușura situația. Până în 2009, problemele de asigurare socială a muncitorilor moldoveni aflați peste hotare au fost abordate doar episodic, nefiind elaborată o strategie adecvată în acest domeniu. Printre anumite măsuri realizate de către autorități am putea indica Acordul dintre Republica Moldova și Bulgaria, semnat la 5 decembrie 2008. [3] Acordul prevedea dreptul unui lucrător migrant de a beneficia de prestațiile dobândite în statele în care și-a desfășurat activitatea, pe teritoriul statului de domiciliu. Printre acestea sunt prevăzute acordarea muncitorilor migranți a înlesnirilor în caz de boală și maternitate, accidente de muncă și boli profesionale, prestații de invaliditate (pensii și indemnizații), pensii pentru limite de vârstă, pensii de urmaș, ajutoare de deces, prestații de șomaj.

Un acord similar a semnat Republica Moldova și cu Portugalia. Astfel, la 12 februarie 2009 guvernele celor două țări au semnat acordul în domeniul securității sociale, care conține prevederi orientate spre extinderea aplicării legislației portugheze privind prestațiile și garanțiile sociale asupra cetățenilor moldoveni domiciliați în Portugalia și

viceversa. [4] În rezultat, cei circa 15000 de cetățeni ai Republicii Moldova care, potrivit datelor oficiale, domiciliau în Portugalia, vor putea beneficia de sistemul de securitate socială și prevederile legislației referitoare la schemele de securitate socială, printre care la prestațiile acordate în caz de boală, maternitate, paternitate, adopție, boală profesională, șomaj, invaliditate, bătrânețe și deces. Acordul prevedea extinderea asupra cetățenilor moldoveni a schemelor de compensare a prejudiciilor cauzate de accidente de muncă, în caz de boală etc.

Ținând cont de complexitatea problemelor privind protecția socială a cetățenilor moldoveni peste hotare, conducerea Republicii Moldova, instalată după alegerile parlamentare din iulie 2009, a înscris în Programul său de guvernare un șir de măsuri concrete privind ameliorarea situației existente. În particular, au fost prevăzute acțiuni privind intensificarea dialogului bilateral cu statele în care există comunități importante de cetățeni ai Republicii Moldova și semnarea acordurilor de protecție socială a acestora. De asemenea, au fost trasate activități în vederea elaborării unei ample politici de stat pentru susținerea persoanelor originare din Republica Moldova aflate peste hotare, inclusiv crearea cadrului instituțional necesar și elaborarea unui plan de acțiuni pentru susținerea acestora [5].

În vederea realizării acestor deziderate pot fi menționate semnarea unor acorduri de colaborare cu un șir de state ale UE privind protecția socială a lucrătorilor moldoveni. Una dintre cele mai preferate țări vest-europene, de destinație a lucrătorilor moldoveni este Italia. După datele oficiale, în această țară se aflau legal, către sfârșitul anului 2010, circa 120 mii de moldoveni, iar numărul total al acestora ar fi de aproximativ 200 mii de persoane. [6, p. 29] Este firesc ca cetățenii moldoveni să solicite autorităților semnarea cu Italia a unui acord care le-ar asigura condiții optime pentru muncă în această țară. După un șir de negocieri, la 5 iunie 2011 a fost semnat Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Italiene în domeniul migrației forței de muncă și a Protocolului de implementare a acestuia. Acest document abrogă și substituie Acordul interguvernamental moldo-italian din noiembrie 2003. Printre prevederile acordului menționăm angajamentul părții italiene de a favoriza cetățenilor moldoveni acordarea unei cote speciale de intrare în Italia, implementarea inițiativelor comune destinate cetățenilor Republicii Moldova care se află în Italia, în vederea promovării, pe bază voluntară, a schemelor de migrațiune circulară pentru lucrătorii moldoveni, implicarea directă a asociațiilor de moldoveni existente în Italia în rezolvarea unor probleme litigioase cu autoritățile italiene, organizarea pe teritoriul Republicii Moldova a cursurilor vocaționale și celor de limbă italiană, oferite de către instituțiile italiene. Acordul prevede că, în caz de accidente de muncă sau boală profesională, lucrătorul migrant va avea dreptul la toate beneficiile relevante prevăzute de legislația țării angajatoare. Cetățenii moldoveni vor putea fi incluși în liste preferențiale și vor avea posibilitatea să fie angajați în câmpul muncii conform calificărilor și specialităților pe care le dețin. Autoritățile moldovenești, după semnarea acordului, au reiterat doleanța de a semna în viitor un Acord cu privire la protecția socială. Partea italiană a menționat lipsa fondurilor pentru susținerea unor asemenea proiecte în prezent. Datorită importanței acestui aspect al cooperării dintre țările noastre, s-a convenit abordarea subiectului respectiv în viitor. [7]

Un alt document semnat de către autoritățile Republicii Moldova cu o țară a UE în domeniul securității sociale, este cel semnat cu Republica Cehă. Acordul, semnat la 29 noiembrie 2011, prevede acordarea pensiilor pentru limita de vârstă, pensii și indemnizații de invaliditate și pensii de urmaș. Acesta va fi aplicat persoanelor care sunt sau au fost asigurate în conformitate cu legislația ambelor sau a unuia dintre statele parte la acord. Documentul prevede exportul prestațiilor de asigurări sociale în conformitate cu legislațiile naționale ale celor două state, ceea ce presupune dreptul unui lucrător migrant de a beneficia de prestațiile dobândite în statele în care și-au desfășurat activitatea, pe teritoriul statului de reședință. [8] Încheierea acordului moldo-ceh va avea un impact pozitiv asupra viitorilor pensionari din categoria lucrătorilor migranți, având drept efect principal protejarea drepturilor sociale ale cetățenilor Republicii Moldova care au domiciliul permanent sau desfășoară o activitate temporară pe teritoriul Republicii Ceh. Două documente ce vizează domeniul social, și anume - Protocolul de cooperare între Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova și Ministerul Muncii, Protecției Familiei și Sociale din România și Aranjamentul administrativ pentru aplicarea Acordului de securitate socială, au fost semnate de către autoritățile Republicii Moldova cu cele din România, la 3 martie 2012. [9]

În concluzie, putem indica asupra faptului că Guvernul AIE întreprinde anumite măsuri legate de negocierea acordurilor bilaterale de protecție socială, pentru a ușura situația lucrătorilor moldoveni aflați peste hotare. Însă, în esență, rezolvarea problemei în cauză este doar la început de cale. Urmează să fie negociate și încheiate, în cel mai scurt timp, acorduri privind protecția socială a lucrătorilor moldoveni cu așa țări ca Federația Rusă, Franța, Spania, Italia, Grecia, Marea Britanie, Polonia, Ucraina etc., pentru a acoperi un număr cât mai mare de beneficiari. Totodată, autoritățile Republicii Moldova trebuie să întreprindă măsuri concrete în vederea informării potențialilor migranți despre condițiile de angajare în câmpul muncii peste hotare, astfel ca fiecare cetățean al țării noastre să cunoască cât mai profund toate aspectele privind plecarea lor la activități lucrative în străinătate.

BIBLIOGRAFIE

1. O sută cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2008. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2009.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, Chișinău, 2007.

3. Unimedia, 14.12.2008.
4. www.moldovasuverana.md, 13.02.2009.
5. Programul de activitate al Guvernului AIE2. www.gov.md
6. Cantarji Vasile, Vlădivceanu Natalia. Migrația forței de muncă din Republica Moldova: implicații asupra sistemului de asigurări sociale pe termen mediu și lung. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2011.
7. www.italia.mfa.md, 06.07.2011.
8. www.mpsfc.gov.md, 30.11.2011.
9. www.gov.md, 03.03.2012.

ROLUL SOCIETĂȚII CIVILE ÎN PROMOVAREA VALORILOR POLITICE EUROPENE

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Socio-political and moral values play an important role in the political process, they are the key milestones in shaping the political action. The main European values are: unity, equality, freedom, rule of law, preservation of national traditions, tolerance and pluralism. European values are found largely in the general human values and are assumed by the Republic of Moldova who aspires to become a truly European state where the values are perceived and treated in the fullest sense of the word 'values'.

Promovarea valorilor europene în Republica Moldova contribuie la formarea identității europene - un element constituant al integrării în spațiul european. Integrarea europeană presupune adoptarea valorilor europene și a legislației europene.

Dacă e să precizăm valorile europene, atunci acestea sunt menționate într-o serie de acte constituante. Articolul I-2 din Constituție evidențiază valorile Uniunii: „Uniunea se bazează pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și a respectării drepturilor omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținând minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între bărbați și femei”. Uniunea Europeană înseamnă pace, prosperitate și protecție – un rezultat datorat respectării valorilor comune ale statelor membre. [1] Aceste valori sunt consolidate normativ prin Charta Europeană a Drepturilor Fundamentale. [2]

Valorile menționate sunt promovate în societate atât prin intermediul tinerilor ce studiază peste hotare, cât și ca urmare a migrației, care asigură o asimilare rapidă a valorilor din statele europene. În Republica Moldova promovarea acestor valori europene este realizată prin intermediul elitelor, valorile fiind omniprezente în discursurile oficiale ale conducerii, dar considerăm că un rol deosebit în acest proces revine societății civile în contextul stabilirii democrației participative. [3, p.119-125]

Obiectivul strategic de integrare europeană a Republicii Moldova nu poate fi realizat doar de către autoritățile statului, dar presupune și mobilizarea societății. Aceste raționamente derivă din faptul că integrarea europeană este un proces complex, de durată, cu implicații asupra tuturor sferelor vieții sociale și a fiecărui cetățean în parte. Prin urmare, este necesară stabilirea unui parteneriat între forțele de conducere și organizațiile societății civile (organizații neguvernamentale, asociații obștești etc.).

Un factor deosebit de important ține și de percepția cetățenilor asupra prestației instituțiilor responsabile de coordonarea și implementarea procesului de integrare europeană. Opinia de bază este că la integrarea europeană cel mai mult contribuie posturile TV (17,5%), urmate de principalele instituții publice: Guvernul (14,1%), Parlamentul (12,1%), Președinția (10,8%). Cetățenii apreciază destul de modest chiar și contribuția unor instituții legate de promovarea obiectivelor integrării europene, cum sunt: partidele politice (7,1%), ONG-urile (5,5%), sectorul privat (3,2%), dar și mediul academic (2,6%). [4] Nivelul redus de încredere în ONG-uri este amplificat de imaginea proastă în ochii cetățenilor și a mass-media, fiind calificate drept „devoratoare de granturi”.

Cu toate acestea, considerăm că societatea civilă poate contribui la promovarea valorilor europene prin: informarea cetățenilor, realizarea unor programe educaționale cu privire la procesul de integrare europeană și Uniunea

Europeană, ceea ce ar contribui la o mai bună înțelegere de către cetățeni a beneficiilor și costurilor procesului de integrare europeană, o mai mare transparență a actului guvernamental. [5, p.77]

În pofida unor probleme, societatea civilă din Republica Moldova este în proces de consolidare. Acest fapt a fost remarcat de către D. Shuebel, șeful delegației UE în Moldova, care, recent, a declarat într-un interviu că „societatea civilă a devenit cu mult mai activă decât în trecut și nu doar în domeniul politic, dar și în celelalte, cum ar fi mediul, drepturile consumatorului etc., sectorul neguvernamental a devenit mai activ, chiar și în regiunea transnistreană”. [6]

O inițiativă în catalizarea acestui proces de promovare a valorilor reprezintă crearea centrelor interactive europene „PRO-Europa” din Bălți, Cahul și Comrat pentru a oferi un acces cât mai larg publicului moldovenesc la informații despre Uniunea Europeană, instituțiile, politicile și programele comunitare, precum și despre relațiile dintre UE și Republica Moldova, în special Politica Europeană de Vecinătate și PAUERM. [10]

În Republica Moldova activează o serie de organizații neguvernamentale (ONG) cu foarte multă experiență și expertiză în anumite domenii de activitate: consolidarea instituțiilor democratice, promovarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, combaterea corupției, promovarea dezvoltării durabile, prin urmare, pot participa la conlucrarea cu autoritățile oficiale. Organizațiile societății civile trebuie să-și îndeplinească rolul tradițional de „ciine de pază”, adică să monitorizeze îndeaproape acțiunile întreprinse de autorități în parcursul european. Acest proces de monitorizare ar avea drept scop identificarea succeselor și insucceselor, precum și formularea unor recomandări în vederea ajustării și îmbunătățirii politicilor guvernamentale în acest sens. În această ordine de idei, rolul societății civile se va consolida prin: elaborarea unor studii de impact al procesului de integrare europeană asupra diverselor aspecte ale politicii interne și externe a Republicii Moldova și organizarea activităților de lobby pe lângă instituții și oficiali europeni cu privire la perspectivele integrării europene a țării noastre.

Dacă e să revenim la *parteneriatul politic dintre structurile statale și societatea civilă*, inițial Parlamentul și Guvernul, în special Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE), au manifestat o deschidere fără precedent pentru cooperarea cu organizațiile societății civile având drept scop atragerea acestora în implementarea strategiilor naționale susținute de către partenerii externi. Deschiderea instituțiilor publice față de societatea civilă este „fără precedent” în sensul că ea a fost, de fapt, impusă de instituțiile internaționale, suportul acestora față de Republica Moldova în implementarea strategiilor și planurilor comune (SCERS, PAUERM) fiind, practic, condiționată de cooperarea cu societatea civilă. [7]

Cadrul legal care reglementează acest parteneriat politic: *Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă* (29 decembrie 2005); *Memorandumul privind cooperarea în procesul integrării europene* (cooperarea MAEIE cu organizațiile societății civile (30 de org.), mai 2007; [8] *Strategia dezvoltării societății civile în anii 2009-2011* (11 decembrie 2008); *Consiliul Național pentru Participare* pe lângă Guvernul Republicii Moldova (instituționalizat la 19 ianuarie 2010), având drept scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat la elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor promovate de executiv, se axează în activitatea sa pe două dimensiuni: participarea la toate etapele procesului de elaborare a politicilor de dezvoltare și crearea cadrului instituțional de consultare la nivelul autorităților publice central; *Consiliul Comun de Parteneriat* pe lângă Guvernul Republicii Moldova (instituționalizat la 6 aprilie 2011) este un alt forum de dialog la nivel înalt în domeniul coordonării asistenței externe și are drept scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, partenerii externi de dezvoltare, societatea civilă și sectorul privat, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate la procesul de consultare a agendei de dezvoltare, prin monitorizarea implementării documentelor naționale de dezvoltare și a contribuției asistenței externe la acest proces. [9, p.105]

Totodată, în societate regăsim și unele poziții contestatate. De exemplu, Mitropolitul Vladimir al Moldovei apreciază că Uniunea Europeană dăunează tradițiilor spirituale și morale din Republica Moldova. [11]

Prin aceste momente, considerăm că societatea nu este pregătită să accepte pe deplin valorile europene, este o alegere selectivă, uneori din raționamente pur pragmatice. Totuși considerăm că societatea civilă, structurile puterii urmează să promoveze un șir de măsuri menite să faciliteze un dialog al toleranței și democrației în vederea acceptării valorilor europene.

BIBLIOGRAFIE

1. www.europa.eu.int
2. Charta Europeană a Drepturilor Fundamentale <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:ro:PDF>
3. Rusu R. Promovarea valorilor politice europene în Republica Moldova. Idei și valori perene în științele socioumane: studii și cercetări / tom XVI / coord. Ana Gugiuman. – Cluj-Napoca: Argonaut, 2011, p. 119-125.
4. Raport asupra studiului de evaluare a percepției publice privind procesul de integrare europeană și implementarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, IDIS „Viitorul”, 2008.
5. Collmer S. Civil society as a key actor in initiating change: the case of Moldova. În: Security architecture in the EU Eastern Neighborhood: challenges and realities. Chișinău, Cuvântul-ABC, 2011, p. 71-79.

6. Interviu cu Dirk Schuebel: cetățenii trebuie să se implice mai mult în procesul de integrare europeană. <http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1697>
7. Boțan I. Educație civică, cultură și participare http://www.aceeeo.org/Training/docs/civic_education_bo-tan_roman.pdf
8. <http://www.mfa.gov.md/img/docs/memorandum-privind-cooperarea-in-procesului-integrarii-europene.pdf>
9. Varzari P. Societatea civilă și statul: modalități de interacțiune (cazul Republicii Moldova), p. 99-107. Idei și valori perene în științele socioumane: studii și cercetări / tom XVI / coord. Ana Gugiuman. – Cluj-Napoca: Argonaut, 2011.
10. <http://www.pro-europa.md/>
11. Mitropolitul Vladimir anunță direcția: UE dăunează valorilor morale din Republica Moldova. <http://www.timpul.md/articol/mitropolitul-vladimir-anunta-directia-ue-dauneaza-valorilor-morale-din-rep--moldova-24928.html>

FACTORUL PROLIFERĂRII NUCLEARE IRANIENE ÎN POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ A UNIUNII EUROPENE

Mihai SPRÂNCEANĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Institutul de Stat de Relații Internaționale din Moldova
Cristina MORARI,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

While the European Union's objective remains to develop a durable and positive relationship with Iran in order to develop the potential for a constructive partnership, from which both sides could draw benefits, since 2005 the serious concerns over the Iranian nuclear programme have dominated EU-Iran relations. A comprehensive package of incentives including full political and technological support for a peaceful nuclear programme, and the normalisation of economic relations, is part of the offer made by the E3+3, with the support of the EU. In this context, the aim of the EU remains to achieve a comprehensive, negotiated, long-term settlement which restores international confidence in the exclusively peaceful nature of the Iranian nuclear programme, while respecting Iran's legitimate right to the peaceful use of nuclear energy under the Non Proliferation Treaty.

Mediul internațional de securitate cunoaște o profundă transformare. Pe fundalul sporirii interdependențelor dintre actorii internaționali, remarcăm manifestarea tot mai vizibilă a factorului islamic în relațiile internaționale contemporane. Totodată, societatea internațională se confruntă cu amenințări și provocări tot mai complexe, concludență în acest sens fiind emergența factorului proliferării nucleare. [1, p. 28]

Având în vedere implicarea plenară a Uniunii Europene (UE) în remodelarea arhitecturii landsaftului de securitate, un interes sporit prezintă identificarea implicațiilor comunității în acest proces prin prisma acțiunii demarate pe marginea problemei iraniene. Acțiunile de neproliferare ale UE devin o preocupare majoră abia la începutul anilor 2000, când programul nuclear iranian intră în vizorul Organizației Națiunilor Unite (ONU), Agenției Internaționale pentru Energia Atomică (AIEA), precum și a guvernelor Statelor Unite ale Americii, Franței, Marii Britanii, Germaniei, Federației Ruse și Chinei. [2, p.1]

În timp ce Uniunea are ambiția de a deveni un actor politico-diplomatic important în plan regional și global, observăm că relațiile UE cu partenerii externi au fost definite în mare parte de legăturile comercial-economice. Deși, la etapa actuală, UE nu întreține relații contractuale cu Iranul, este de notat că Uniunea rămâne a fi principalul partener comercial al Iranului, importând bunuri în valoare de 14,5 miliarde euro și exportând în valoare de 11,3 miliarde euro. Vom menționa că 90% din importurile UE din Iran le reprezintă petrolul și produsele conexe. [2, p.3]

În acest context, ar fi elocvent să identificăm ce condiționează interesul manifestat de UE în raport cu Iranul și, în general, față de Orientul Mijlociu. Astfel, în primul rând, evidențiem promovarea dezvoltării relațiilor cu această țară drept obiectiv specific al Uniunii în vederea transformării Iranului într-un partener stabil în regiunea Golfului.

Sesizăm că anume rațiunile politice și economice stau la baza interesului manifestat de către UE față de Iran. Cu o poziție geografică strategică și importante rezerve de gaze și petrol, această țară ar putea juca rolul-cheie în viitorul regiunii din Golf, iar democratizarea și promovarea respectului drepturilor omului în Iran ar contribui la stabilitatea și pacea din această zonă. [3]

În aceeași ordine de idei subliniem că securitatea energetică stă la baza a numeroase provocări geostrategice cu care se confruntă UE. Este de notat că state membre UE precum Spania, Italia, Grecia sunt state net-importatoare de resurse energetice, aproximativ 20% din necesitățile energetice ale UE fiind acoperite de importurile din regiunea Golfului. [4, p.6]

Se pare că scopul principal al politicii externe a UE în Orientul Mijlociu a fost și rămâne atragerea treptată a regiunii în sfera sa de influență, prin promovarea standardelor europene atât în domeniul politic, economic, cât și social. Implementarea politicilor de natură financiară, de asistență tehnică servesc, de fapt, ca instrumente principale în vederea propagării valorilor fundamentale europene, cum ar fi democrația, drepturile omului, statul de drept, principiile liberale în activitatea economică. Considerăm că toate acestea vin să servească asigurării unei poziții geoeconomice și geopolitice puternice și pe termen lung a UE în această regiune de importanță strategică, situată la intersecția sferelor de interes ale Rusiei, Chinei și lumii islamice. [5]

În viziunea autorilor, este logică includerea acțiunii externe a UE în raport cu Iranul în raționamentul Politicii Europene de Vecinătate (PEV), care reprezintă în termeni practici o cale de a asigura diminuarea problemelor din vecinătate și protejarea de efectele acestora, precum și transformarea statelor vecine în conformitate cu valorile europene - „europenizarea”. [6, p. 12]

Extinzând spectrul de analiză, viabilă ar fi ipoteza că conceptul de politică externă al UE față de țările din Orientul Mijlociu constituie o parte integrantă a așa-numitului proiect la nivel mondial, condus de SUA, cu scopul de a construi o lume unipolară, rolul de lider revenindu-i comunității euroatlantice. Pe de altă parte, sesizăm dorința principalilor actori UE – Franța și Germania – să urmeze o politică mai independentă și să transforme Uniunea într-un centru de putere, cel puțin, egal, ca potențial, cu SUA. Deși în politica sa externă și în evaluarea amenințărilor globale UE este comparabilă cu SUA, caracteristicile de natură politică a UE, specificul geopolitic și particularitățile economice determină diferențe semnificative ale politicilor internaționale de la Bruxelles și Washington. UE dezvoltă propriul stil de liderism în afacerile internaționale - unul discret și moderat, bazat pe instrumente „soft power”, ceea ce creează Uniunii o imagine mai atrăgătoare în raport cu SUA. [5]

Efectuând o analiză retrospectivă a relațiilor UE - Iran observăm că evoluția acestora nu este una uniformă, fiind marcată de tensionări sau destinderi. Deși ar părea evidentă discontinuitatea relațiilor UE - Iran, explicată prin crizele interne și ciclurile electorale, motivarea Uniunii de a se implica plenar în dezvoltarea raporturilor de cooperare cu Iranul nu comportă doar un caracter liniar, aceasta este orientată și spre realizarea obiectivelor actuale ale PESC: menținerea păcii, întărirea securității internaționale, promovarea cooperării internaționale, consolidarea democrației și a statului de drept, respectarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului. [7, p.13]

Având în vedere lansarea și implementarea în practică a programului nuclear iranian și reiterarea priorității UE de combatere a proliferării armelor de distrugere în masă, considerăm necesară analiza implicațiilor proliferării nucleare iraniene asupra PESC, precum și identificarea măsurilor de consolidare a complexului de securitate comunitară. În această ordine de idei notăm că Marea Britanie, Franța și Germania (Grupul „E3”) au lansat negocierile menite să limiteze aspirațiile programului nuclear iranian - inițiativă diplomatică care, pentru o perioadă de timp, constituia unicul efort colectiv întreprins în vederea înghețării activităților nucleare iraniene în schimbul beneficiilor economice și politice. Ca parte componentă a acestui efort, Grupul „E3” a negociat primul acord de limitare a îmbogățirii uraniului în octombrie 2003, ulterior grupul extins „EU3” a elaborat cel de-al doilea acord, în noiembrie 2004. [2, p.1] Deși acest instrument diplomatic era conceput drept un efort concertat de stăviliră a ambițiilor iraniene, de fapt, acesta s-a dovedit a fi vulnerabil și cu o eficacitate redusă. Din capul locului notăm că eforturile de a angaja negocierile de fond cu Iranul s-au lovit de o reacție necorespunzătoare. Observăm că înseși statele europene, Franța, Germania și Marea Britanie, au viziuni contradictorii pe marginea acestei probleme. În contextul dublei abordări, au fost reluate discuțiile privind sancționarea Iranului, însă formatul de negociere a fost extins – grupul inițial „E3” este completat cu participarea SUA, Federației Ruse și a Chinei („Grupul 5+”). [7, p.8]

Este evident, în calitate de subiect de dispută, faptul că pe marginea unei amenințări ce vizează eforturile de neproliferare, precum și securitatea SUA, „E3”, mai târziu „EU3” au inițiat mai devreme negocierile cu Iranul, deși SUA s-a manifestat activ în cadrul AIEA. În acest context, liderismul manifestat de UE provoacă anumite întrebări: Care este rolul UE în confruntarea provocării nucleare generate de Iran? Ce au reușit europenii să realizeze? Care sunt implicațiile pentru viitorul UE din perspectiva liderismului în problema neproliferării?

În urma efectuării mai multor investigații, putem intui că negocierile europenilor cu Iranul au avut un efect pozitiv, însă realizările au fost în mare parte procedurale și instituționale. Acest raționament rezidă din considerentele că UE a demonstrat pionieratul în vederea redresării problemei programului nuclear iranian, reușind să atragă atenția întregii comunități internaționale. În aceeași ordine de idei remarcăm că succesele mediocre obținute grație instru-

mentului „EU3” au acționat drept element motivator și forță centripetă în vederea consolidării și intensificării statutului comunității în politica internațională. Deși UE a oferit o platformă de cooperare pentru contracararea amenințării iraniene, nu putem afirma că UE a reușit să limiteze vizibil progresele nucleare ale Iranului. [8]

Evidențiem, la fel, că UE nu este o alternativă a SUA în problema neproliferării, în pofida rolului de lider deținut în negocierile purtate cu Iranul. De bună seamă, participarea SUA în negocierile lansate de UE a fost una semnificativă, ceea ce a permis intensificarea valorii și credibilității comunității. În același timp, aceste negocieri sunt un model pentru acțiunea UE pe probleme de politică externă într-un context mai larg sau în raport cu alte regiuni problematice din sistemul internațional. [9]

Putem aprecia că platforma de negociere E3/EU3 cu Iranul a permis identificarea unui consens comunitar și într-un cadru internațional mai amplu privind amenințarea provocată de programul nuclear iranian și a conturat un răspuns colectiv la această amenințare. Este de remarcat faptul că formatul dat de negociere este unul reușit deoarece nu permite Iranului să abordeze în mod separat și individual statele europene. Pe de altă parte, sesizăm impactul amenințării iraniene asupra acțiunii UE, amănunțarea comună asupra securității statelor europene indicând capacitatea statelor membre UE să acționeze ca un subiect unic, concertat. Deși efortul diplomatic european la etapa actuală a trecut în responsabilitatea Consiliului de Securitate ONU, considerăm că statele UE trebuie să joace, în continuare, rolul de lider în acest proces, insistând asupra sancțiunilor ONU și, în caz de necesitate, promovând propriile sancțiuni. Acțiunea europeană în Iran poate servi drept model pentru gestionarea de către UE a altor probleme de politică mondială, dar în același timp, suntem de părere că este prematur de a aprecia liderismul UE în problema neproliferării drept o alternativă rolului de lider promovat de SUA.

În viziunea noastră, UE trebuie să mențină ca scop prioritar soluționarea comprehensivă, prin mijloace pașnice și de lungă durată a problemei proliferării nucleare iraniene, care va restabili încrederea internațională în caracterul exclusiv pașnic al programului nuclear iranian, în același timp respectând dreptul legitim de utilizare a energiei nucleare conform Tratatului de Neproliferare; în acest fel, Uniunea Europeană, prin mijloacele sale sui generis de acțiune, poate confirma statutul de factor de stabilitate în zonă, contribuind la asigurarea securității comunitare, în particular, și a celei internaționale, în general.

BIBLIOGRAFIE

1. Burian Alexandru, Relațiile internaționale, politica externă și diplomația, Chișinău, 2007, 448 p.
2. Factsheet, The European Union and Iran, Council of the European Union, Brussels, 23 April 2012, 6 p. // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127511.pdf.
3. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 7 février 2001, les relations entre l'UE et la République Islamique d'Iran // http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/middle_east/r16004_fr.htm.
4. Europe 2020 initiative, Energy 2020, A strategy for competitive, sustainable and secure energy, 28 p. // http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011_energy2020_en.pdf.
5. В. Парамонов, А. Строков, Внешняя политика Европейского Союза в Центральной Азии: общие направления, основные «проекты» и этапы // <http://ceasia.ru/politika/vneshnyaya-politika-evropeysko-go-soiuza-v-tsentralnoy-azii-obshchie-napravleniya-osnovnie-proekti-i-etapi.html>.
6. Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate, Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (febr. 2005 – ian. 2008), Asoc. Pentru Democrație Participativă ADEPT, Chișinău, 2008, 180 p.
7. Raportul anual al Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate către Parlamentul European privind aspectele principale și opțiunile de bază ale PESC, iunie 2010, 81 p.
8. Iran Watch Roundtable: An assessment of Europe's leadership in confronting the Iranian nuclear challenge // <http://www.iranwatch.org/ourpubs/roundtables/rt-euleadership-020608.htm>.
9. The European Union is not an alternative to the United States on nonproliferation, despite Europe's leadership in negotiating with Iran, The Wisconsin Project on Nuclear Arms Control // <http://www.iranwatch.org/ourpubs/roundtables/#Roundtable>.

ROLUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN DINAMICA PROCESULUI DE INTEGRARE EUROPEANĂ

Natalia SUCEVEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The Parliament of the Republic of Moldova is an formal actor on the European Integration Agenda of our country, it does not participate in the formulation mechanism for positions in EU affairs. The relationship between the Government and the Parliament in the coordination of European integration process is not formalized at this point, and the current situation in which the Government is the only institution to coordinate EU agenda and negotiate with the EU, poses a question on the political mandate of the executive, that seems overextended in this situation and the representative role of the Parliament.

Experiența statelor membre ale Uniunii Europene (UE) și celor care au avansat în relațiile lor cu UE arată o definire și consolidare a rolului constituțional al parlamentelor naționale în monitorizarea și controlul executivelor privind deciziile cu relevanță ale UE și transpunerea legislației Uniunii Europene. Este adevărat că procesul de adaptare la ordinea juridică a UE este de competența guvernelor naționale. În același timp, nu e mai puțin adevărat că Parlamentul Republicii Moldova este instituția care trebuie să asigure sprijinul politic al executivului în demersul său proeuropean.

Parlamentul Republicii Moldova este însă un actor marginal în procesul de integrare europeană. Acesta nu participă la mecanismul de formulare a pozițiilor statului nostru în domeniul integrării europene și afacerilor europene. Parlamentul este mai degrabă informat de Guvern și mai puțin consultat. Potrivit procedurii legale, Parlamentul este informat de Guvern numai când decizia a fost deja adoptată, nefiind menționată o participare de ordin formal la proces din partea legislativului. Mai mult, relația dintre Guvern și Parlament în procesul de coordonare a afacerilor europene nu este formalizată, iar cadrul normativ în vigoare nu precizează nici mandatul, nici rolul, nici atribuțiile fiecărei instituții sau un mecanism de colaborare și consultare. Dincolo de relevanța juridică a unui asemenea act normativ, situația actuală în care Guvernul este, practic, singura instituție care face coordonarea afacerilor europene, care elaborează și negociază pozițiile Republicii Moldova în procesul de negociere a Acordului de Asociere (AA), ridică un semn de întrebare privind mandatul politic al executivului (care pare mult prea extins în această situație) și rolul de reprezentare pe care îl are Parlamentul. Problema este agravată de către aranjamentul instituțional intern de coordonare a procesului de integrare europeană la nivel național.

Cadrul instituțional de coordonare a procesului de integrare europeană. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene este instituția guvernamentală centrală responsabilă de monitorizarea și coordonarea activităților autorităților publice centrale în cadrul procesului de integrare europeană a țării, inclusiv în contextul negocierilor pe marginea AA cu UE. Totodată, în cadrul Guvernului există mai multe instituții implicate în negocierea Acordurilor bilaterale cu UE (Ministerul Economiei, Cancelaria de Stat), pe de altă parte, există o fragmentare a coordonării angajamentelor asumate față de UE între diverse instituții guvernamentale prin utilizarea diverselor instrumente pentru monitorizarea implementării angajamentelor asumate. Prin urmare, observăm că și în cadrul Guvernului există o competiție în coordonarea procesului de integrare europeană. La nivel politic, un rol important în monitorizarea implementării angajamentelor asumate în relațiile cu UE îl are Comisia guvernamentală pentru integrare europeană (CGIE) – structură centrală principală de coordonare și informare cu privire la chestiunile europene, în cadrul căreia se discută desfășurarea negocierilor pe marginea AA, gradul de realizare a angajamentelor asumate în relațiile cu UE, rapoartele ministeriale cu privire la implementarea strategiilor sectoriale etc. Comisia a fost creată prin Hotărârea Guvernului nr. 679 din 13.11.09 și este succesoarea Comisiei naționale pentru integrare europeană (CNIE), care era prezidată de președintele Republicii Moldova. CGIE, prezidată de Prim-Ministrul Republicii Moldova, contrar predecesorului său – CNIE – nu include în componența sa reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova (de exemplu, pe președintele Comisiei parlamentare pentru politică externă și integrare europeană), ceea ce înseamnă un absentism al Parlamentului Republicii Moldova în cadrul acestei structuri care pretinde a fi organul central de coordonare a tuturor chestiunilor dedicate procesului de integrare europeană. Din cauza însăși a componenței sale, exclusiv guvernamentale, dedicată totalmente activității structurilor guvernamentale, reuniunile CGIE riscă să ia nu doar forma, dar și conținutul unor ședințe de guvern ordinare. Ni se pare, cel puțin, neclară sau chiar subversivă această stare de fapt, or pe de o parte, proiectul AA va implica cu certitudine prezentarea acestuia în Parlament pentru discuții, dar și ratificare; adoptarea unui pachet mai mare de legi într-un termen scurt, iar pe de altă parte, capacitatea Parlamentului de a-și exprima preocupările sale și de a adopta o poziție în domeniul dat este una marginalizată.

Paradoxul organizării interne a Parlamentului. Organul parlamentar responsabil pentru domeniul afacerilor europene este Comisia parlamentară pentru politică externă și integrare europeană. Cu toate acestea, misiunea acestui organ parlamentar nu este totalmente dedicată afacerilor europene și monitorizării procesului de integrare europeană a țării. Domeniile care intră în responsabilitatea Comisiei cuprind activități extrem de variate. Or, relațiile internaționale și integrarea europeană coincid doar parțial. Angajamentele juridice de armonizare a legislației naționale în contextul semnării AA cu UE implică schimbări intensive și extensive de reglementare, dar și de politici cu privire la modul de abordare a diverselor chestiuni ale politicilor interne. Aceasta semnifică faptul că chestiunile legate de afacerile și politicile europene trebuie să fie privite diferit de cele ce țin de politica externă și relațiile internaționale *per se*. Iată de ce, o definiție clară a profilului, dar și a caracterului activității parlamentare în domeniile ce țin de asocierea politică, integrarea economică, dar și armonizarea legislației naționale cu cea a UE la nivelul comisiilor parlamentare necesită crearea unei comisii distincte, care să se ocupe în exclusivitate de afacerile europene, coordonarea și monitorizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în contextul acordurilor bilaterale cu UE. Observăm că în cadrul organigramei Secretariatului Parlamentului lipsește o structură separată în domeniul afacerilor europene care ar avea în sarcină toate activitățile parlamentare cu relevanță UE. Iar în condițiile în care se acceptă ideea că pentru a stimula implicarea Parlamentului Republicii Moldova în procesul de integrare europeană, din punct de vedere instituțional este mai bine să existe și o structură diferită, care ar avea în sarcină gestionarea afacerilor europene, care ar acoperi tot spectrul de activități cu relevanță UE, care ar monitoriza la nivel parlamentar procesul de armonizare a legislației naționale cu legislația UE și ar asista membrii Comisiei pentru afaceri europene (integrare europeană) în exercitarea mandatului.

Starea de fapt. Evident, procesul de adaptare a sistemului normativ, politic, economic etc. al Republicii Moldova la politicile UE AA reprezintă responsabilitatea Guvernului Republicii Moldova, iar balanța puterii înclină în favoarea Guvernului ca ramură executivă. Procesul de armonizare a legislației, cu excepția ultimei etape – dezbaterile în Parlament – se realizează în cadrul Guvernului, la fel ca și procesul negocierii Acordurilor cu UE care sunt implementate la nivel tehnic de Guvern – sunt elemente care demonstrează că guvernele sunt elemente-cheie în perioada preaderare. Deși, pe de parte, nu suntem în acest proces numit preaderare, totuși, într-un stat care și-a asumat obiectivul strategic și prioritar de integrare europeană, o cooperare între Parlament și Guvern trebuie să se bazeze pe principii democratice generale cum ar fi: Guvernul este responsabil în fața Parlamentului, Parlamentul asigură legitimitate democratică și controlul politic asupra procesului de apropiere de UE. Evident, negocierile propriu-zise reprezintă responsabilitatea Guvernului, însă poziția reprezentată de Guvern trebuie indubitabil să se fundamenteze pe o susținere cât mai largă din partea Parlamentului. Aceasta înseamnă o consultare și o informare regulată a Parlamentului înainte și după fiecare rundă de negocieri a AA de către negociatorul-șef al AA. Numai o implicare activă a Parlamentului ar putea crea premisele necesare pentru o implementare parlamentară eficientă a sarcinilor care rezultă din negocieri. Or, implicarea crescândă a Parlamentului în problematica afacerilor europene, în perioada pregătirii documentelor de poziție pentru capitolele care se negociază, ar conduce la angajarea mai multor membri ai Parlamentului în tematica europeană și acest lucru va întări legătura democratică cu cetățenii Republicii Moldova. Cu cât parlamentarii sunt angajați încă din faza incipientă în problemele legate de negocieri, cu atât sunt mai bune perspectivele de influențare a rezultatului final.

Concluzii. Așa cum am menționat, relația dintre Parlament și Guvern în procesul de coordonare a integrării europene nu este formalizată din punct de vedere juridic. Sigur, având în vedere caracterul legalistic al administrației moldovenești, existența unui act normativ care ar reglementa rolul celor două instituții, dar și mecanismele de colaborare în domeniul integrării europene, ar crea premisele unui proces coerent de coordonare a afacerilor europene. Astfel, Parlamentul trebuie să aibă și să-și dezvolte capacitatea instituțională pentru a juca un rol mai important în coordonarea procesului de integrare europeană. Având în vedere contextul actual, când problematica afacerilor europene este marginalizată la nivelul Parlamentului Republicii Moldova, crearea unei Comisii pentru afaceri europene care să reunească specialiști în afaceri europene din comisiile de specialitate și care să joace rolul de coordonare centrală, sprijinită de un corp tehnic specializat în domeniu (structura UE), ar eficientiza activitatea Parlamentului Republicii Moldova în coordonarea politicilor europene la nivel parlamentar.

BIBLIOGRAFIE

1. Auel Katrin – Beny Arthur, *The politics of adaptation: Europeanization of national parliamentary systems*, in *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 2005, p. 379-393.
2. Goetz Klaus G. – Mezer-Sahling Jan – Hinrik, *The europeanisation of national political systems: Parliaments and Executives*, in *Living Rev. Euro. Gov.* Vol. 3, (2008), nr. 2. (Articol online: <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>).
3. Proiectul Twinning „Susținerea Parlamentului Republicii Moldova”, *Raport cu privire la evaluarea gestionării afacerilor europene în Parlamentul Republicii Moldova* (Doc. nr. MD/07/PCA/JH/01).
4. Vehar P., Juris Gromovs J., *Metodologia de armonizare a legislației în Republica Moldova*, Chișinău, 2010, p. 63-64.

5. Suceveanu N. Integrarea europeană – interes național?! Comunicare prezentată la conferința internațională științifico-practică cu genericul „Educație și cercetare într-un stat bazat pe drept” (Chișinău, 16 octombrie 2009). Revista Națională de Drept, Ediție specială, nr. 10-12, Chișinău, 2009, p. 32-33.
6. Suceveanu N., Conceptul integrării flexibile în Uniunea Europeană vs perspectiva de aderare (cazul Republicii Moldova). Comunicare prezentată la Conferința științifică cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a a USM din 21-22 septembrie 2011, Științe sociale, Volumul I CEP, USM, Chișinău, 2011, p.13-16.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 679 din 13.11.09 privind componența nominală a Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană a Republicii Moldova.

UNELE ASPECTE ALE COOPERĂRII REPUBLICII MOLDOVA CU UE ÎN DOMENIUL CULTURII

Stela SPÎNU,

*doctor în științe filologice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Forms of collaboration of the Republic of Moldova with European Union countries, which are aimed at promoting European values are discussed in this article. These values constitute the foundation of a civilized and tolerant society and are indispensable for European stability, economic growth and social cohesion.

Direcția Relații Externe și Integrare Europeană a Ministerului Culturii este responsabilă de colaborarea culturală internațională a Republicii Moldova, orientându-se spre colaborarea bilaterală, multilaterală și promovarea imaginii țării. În cele ce urmează vom efectua o prezentare succintă a programelor culturale europene, la care Moldova este parte.

Programul Cultura (2007–2013) este finanțat de UE și gestionat de Agenția Executivă pentru Educație, Audiovizual și Cultură și de Comisia Europeană – Direcția Generală pentru Educație și Cultură. Durata acestui program este de șapte ani (2007–2013), fiind o reluare a Programului „Cultura 2000”, încheiat în 2006. Republica Moldova face parte din categoria țărilor terțe participante la acest program, obținând în 2009 două proiecte: (1) „Pianul – reflecție a culturii europene”, realizat de Ministerul Culturii, Academia de Muzică, Teatrul și Arte Plastice, Alianța Franceză din Moldova, Asociația Concours Europeen de Piano, cu participarea tinerilor pianiști din Austria, Franța, Italia, Macedonia, Moldova, Suedia, Polonia, (2) „The port of cultures” realizat de către Trigon (Moldova) și Centrul Internațional de Cultură tradițională (Georgia).

În 2010–2012, Republica Moldova, sub egida Consiliului Europei și a Comisiei Europene, realizează Proiectul-Pilot „Reabilitarea Patrimoniului cultural în orașele istorice”. Acesta presupune oferirea de asistență autorităților naționale, regionale și locale în implementarea unui Plan Strategic de Intervenție, pentru a sprijini revitalizarea și dezvoltarea socială și economică a orașelor istorice de mărime mică și mijlocie, precum și a mediului lor înconjurător prin reabilitarea și reamenajarea monumentelor și așezărilor.

În comun cu Ministerul Italian de Externe – Cooperazione Italiana și Oficiul UNESCO din Veneția, Biroul Regional pentru Știință și Cultură în Europa a demarat Proiectul de amenajare a unui nou sediu pentru „Agenția de inspecție și restaurare a monumentelor”. În cadrul aceluiași proiect a fost organizat seminarul „Politici eficiente de ocrotire a patrimoniului cultural în Europa”, la care au participat specialiști din cadrul secțiilor de cultură, reprezentanți ai administrațiilor publice locale, responsabili pentru protecția patrimoniului cultural.

Proiectul *Cartea Neagră a Patrimoniului Cultural al Municipiului Chișinău* este finanțat de UE, fiind axat pe cazurile de demolare, intervenții degradante ilicite la obiectele de patrimoniu și monumentele ce se ruinează de la o zi la alta. Cu sprijinul financiar al Biroului UNESCO și Ministerul Italian de Externe-Cooperazione Italiana a fost editat volumul „Cartea Neagră a Patrimoniului Cultural al Municipiului Chișinău”, coordonat de Ion Ștefăniță. În prezent este lansat Concursul de proiecte privind reabilitarea patrimoniului cultural „Chișinău istoric – anul 2030”. El este destinat tuturor celor interesați de domeniul ocrotirii orașului istoric și planificării urbanistice (arhitecți, proiectanți, artiști plastici, scriitori, designeri, jurnaliști, sociologi și futurologi, studenți de la diferite profiluri etc.).

În contextul colaborării culturale bilaterale, o atenție deosebită este acordată relațiilor culturale moldo-române. Drept dovadă ne poate servi inaugurarea la 29 septembrie 2010 a Institutului Cultural Român „Mihai Eminescu”, care

și-a propus drept scop edificarea unor punți spirituale noi între cele două maluri ale Prutului, dar și regăsirea și consolidarea comunității de limbă, cultură și tradiții. Pe aceeași linie se înscriu și alte evenimente culturale, organizate în comun, cum ar fi: prima ediție a "Zilelor literaturii române la Chișinău" (19–21 mai 2010), Festivalul "Zilele Basarabiei pe ambele maluri ale Prutului" (24–29 martie 2011), Conferința Internațională "Istorie, cultură și civilizație în Europa de Sud-Est" (14–16 aprilie 2011), Festivalul Internațional al Școlilor de Teatru Class Fest (4–9 aprilie 2011), Proiectul Chisinau Youth Orchestra" (25–31 iulie 2011), conceput sub forma unui schimb artistic între tinerii instrumentiști din România și Republica Moldova în cadrul unei orchestre simfonice.

Relațiile culturale moldo-franceze se datorează, în mare parte, Alianței Franceze, primul centru cultural străin din Moldova. Alianța Franceză susține șapte centre de resurse și informare despre Franța contemporană în localitățile Bălți, Bobeica, Cahul, Tiraspol, Nisporeni, Călărași și Ungheni. Drept rezultat al colaborării bilaterale, unele instituții culturale din Moldova aplică experiența orașelor franceze Paris, Strasbourg ș. a., asigurând participarea doritorilor la „Nuit des Musées”, în cadrul cărora se încurajează tinerii de a vizita fără plată de intrare muzeele. Într-o săptămână din luna mai unele muzee din Chișinău, la fel ca și celelalte peste 2000 de muzee din țări, își deschid pentru o noapte larg ușile începând cu apusul soarelui și până la o oră matinală, devenind scene pentru spectacole, teatre, lectură și de cântec. Schimburile active au loc și între colectivele muzicale ale Moldovei și Franței. [Neguță A., p. 159-175]

Referindu-ne la colaborarea culturală a Republicii Moldova cu Italia, semnalăm faptul că la 27 iunie 2010, în localitatea Zelarino, Mestre (Italia) a avut loc lansarea proiectului Centrul Pro-Diaspora „Moldova”, inițiativă a Asociației moldo-italiene pentru Colaborare și Integrare A.M.I.C.I., care și-a propus să contribuie la consolidarea și coeziunea diasporei moldovenești în Italia prin crearea unui spațiu de comunicare pentru cetățenii noștri, să înlesnească colaborarea între asociațiile cetățenilor moldoveni din Italia, să organizeze și să susțină activitățile de păstrare a identității național-culturale, a comunității moldovenilor din Italia. În același an, cu sprijinul Ministerului Italian de Externe – Cooperazione Italiana și Oficiul UNESCO din Veneția, a Biroului Regional pentru Știință și Cultură în Europa, a fost lansat Proiectul de amenajare a unui nou sediu pentru „Agenția de inspectare și restaurare a monumentelor”. Un rol decisiv la prezentarea rezultatelor proiectului l-a avut seminarul „Politici eficiente de ocrotire a patrimoniului cultural în Europa”. Merită atenție și faptul că la 25 mai 2010, Mihai Ghimpu a fost desemnat membru de onoare al Academiei Europene pentru Relații Economice și Culturale de la Roma.

Relațiile culturale moldo-germane se caracterizează printr-o dezvoltare stabilă. În Germania activează „Societatea culturală Moldova”, cu scopul de a promova valorile culturale și spirituale moldovenești, iar în septembrie 2004 a fost fondată „Societatea moldovenilor din Germania”, care reunește membri ai diasporei moldovenești din RFG. Un rol activ îl joacă și „Uniunea nemților Basarabeni”, reprezentanții căreia (etnicii germani de origine basarabească, care au revenit în Germania în anii 1939-1940) vizitează frecvent țara noastră, acordând un ajutor însemnat, în special, localităților de unde provin. Contactele bilaterale în domeniul științei și învățământului sunt promovate în conformitate cu Protocolul din anul 1998, care favorizează colaborarea directă între Serviciul German pentru Schimbul Academic (DAAD) și Ministerul Educației al Republicii Moldova, precum și între Conferința Rectorilor Instituțiilor de Învățământ Superior (HRK) și Consiliul Rectorilor din Republica Moldova. Germania a acordat un sprijin consistent prin oferirea burselor de studii și cercetări științifice studenților, savanților și funcționarilor moldoveni. O importantă realizare în domeniu o constituie inaugurarea la 1 martie 2006 a „Institutului cultural Moldova” cu sediul la Leipzig. Scopul acestui Institut, unic în spațiul german și european, este promovarea dialogului și contactelor cu instituțiile din Republica Moldova, susținerea cercetărilor științifice, organizarea conferințelor științifice și realizarea diferitelor proiecte în domeniile științific și cultural.

La 27 martie 1992, Republica Moldova a stabilit relații diplomatice cu Grecia. Pe 12 iunie 2007, a fost semnat „Acordul privind cooperarea în sfera culturii, educației și științei”, oferind un nou impuls relațiilor bilaterale moldo-elene în domeniile respective.

Pe linia celor relatate am vrea să menționăm că la 27 august 2011, în contextul aniversării de 20 de ani de la proclamarea independenței Republicii Moldova, Ambasada Republicii Moldova în Republica Elenă a adus sărbătoarea moldovenilor și în Grecia, printr-o serie de evenimente cu caracter economic și social, cultural, artistic și de diplomatie publică. Proiectul „Moldova-Grecia: ne-am cunoscut și afirmat în libertate” a fost un omagiu țării și cetățenilor săi, în cadrul căruia s-a făcut bilanțul realizărilor, analiza obstacolelor întâlnite și, în același timp, au fost trasate obiective și scopuri printr-o privire optimistă spre viitorul integrat în familia Uniunii Europene.

Cu sprijinul oferit de ambasadele acreditate la Chișinău, anual sunt organizate în capitală „Festivalul Filmului Ceh” (ianuarie), „Festivalul Filmului Francofon” (martie), „Săptămâna Filmului Român” (martie/octombrie), „Festivalul Filmului American” (mai), „Festivalul Filmului Polonez” (septembrie–noiembrie) etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Cartea neagră a patrimoniului cultural al municipiului Chișinău, coordonatorul volumului Ion Ștefăniță, Chișinău, 2010.

2. Neguța A. Relațiile moldo-franceze în sfera socioculturală// Moldoscopy (Probleme de analiză politică), nr.3 (XLII), 2008, p. 159–175.
3. <http://fondulculturii.wordpress.com/cercetari/>
4. <http://www.germania.mfa.md>
5. <http://www.italia.mfa.md>
6. http://www.eurocult.ro/home_ro.html
7. [<http://blogosfera.md/view>]
8. <http://www.miscareeuropeana.md>]
9. <http://www.grecia.mfa.md>

COOPERAREA MULTILATERALĂ – PRIORITATE STRATEGICĂ ÎN ACTIVITATEA DIPLOMAȚIEI NAȚIONALE

Silvia DULSCHI,
doctor în istorie,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

La mondialisation a contribué à l'expansion de l'importance de la coopération multilatérale, mais aussi sa complexité. Il s'est avéré que les organisations internationales représentent le haut de la coopération multilatérale. Basé sur un système juridique complexe, ils appliquent le principe de la solidarité et la coopération des sujets de droit international, en particulier d'influencer la politique mondiale.

Existența problemelor globale și relevanța acestora necesită acțiuni concertate ale diversilor actori pe arena internațională, având drept obiectiv cooperarea și aplanarea conflictelor existente. Necesitatea de a rezolva problemele actuale, prin mijloace diplomatice, a introdus în practica de negocieri internaționale o serie de elemente noi. În cea de a doua jumătate a secolului al XX-lea, în întreaga lume, a sporit importanța negocierilor internaționale ca mijloc de soluționare a problemelor internaționale, precum și numărul de negocieri între diferiți actori. S-a extins problematica negocierilor internaționale, tematica și structura negocierilor devenind tot mai complexe și variate; în ele fiind implicat un număr tot mai mare de persoane, atât în rol de negociatori, cât și în calitate de experți. Aceste elemente au permis specialiștilor în domeniu, încă în anii '80 ai secolului trecut, să identifice trăsăturile principale ale sistemului de negocieri internaționale, ce constau în căutarea în comun a soluțiilor eficiente, îmbinarea metodelor formale și neformale de soluționare a conflictelor, precum și cooperarea.

Ținând cont de particularitățile dezvoltării istorice la etapa actuală, vom menționa că o consolidare a poziției unui stat pe arena internațională este posibilă doar în cadrul participării active a acestuia la organizațiile internaționale și organismele integraționiste regionale, precum și dezvoltând dinamic relațiile cu organizațiile neguvernamentale. [1]

Apariția „diplomației multivectoriale” reprezintă un exemplu de abordare nouă în teoria diplomației. De regulă, diplomația clasică, oficială se fundamentează pe „modelul italian” al diplomației, sistem care se baza pe separarea politicii externe într-o ramură independentă a administrației de stat, care avea drept scop supravegherea echilibrului internațional. În condițiile mondializării, treptat se anihilează limita dintre politica externă și cea internă. Problemele, care inițial reprezentau afaceri interne doar pentru un stat sau altul, devin rezolvabile doar la nivel internațional, comasând eforturile unui șir întreg de actori. Spre deosebire de statele cu regimuri autoritare, în cadrul regimurilor democratice se realizează o descentralizare a centrelor de putere și, corespunzător, o dispersare a centrelor de adoptare a deciziilor. Diplomații acestor state sunt lipsiți deseori de încrederea că acțiunile întreprinse peste hotarele țării vor fi susținute de către instituțiile parlamentare și organele administrației publice locale din cadrul statului acreditant.

Această situație provoacă prejudiciu prestigiului reprezentanților diplomatici în fața autorităților țării de reședință. Particularitățile regimurilor democratice sub aspectul practicii diplomatice au fost abordate la mijlocul secolului al XX-lea de către diplomatul francez Jule Cambon, care menționa că „democrația va avea nevoie întotdeauna de ambasadori și miniștri, dar va avea ea oare nevoie de diplomați?” [2]

Diplomația clasică, tradițională a fost în vigoare timp de trei secole, din momentul încheierii Păcii de la Westphalia și până la extinderea proceselor integraționiste și de globalizare, când hotarele dintre state se transformă treptat într-un factor convențional. J. Rosenau susține că statele și, corespunzător, diplomația oficială pierd tot mai mult din

volumul împuternicirilor acestora și joacă rolul de lider pe arena internațională, mai mult în pofida inerției. [3]

Dacă anterior Ministerul Afacerilor Externe dispunea de capacitatea de a exercita controlul asupra tuturor contactelor și relațiilor internaționale ale statului, cu începere din 2002, absolut toate statele lumii s-au reformat și și-au revizuit esența lor. Modelul alternativ pe care au încercat să-l implementeze organele specializate de politică externă a constatat în substituirea rolului de controlor, în funcția de coordonator al relațiilor internaționale.

Rolul de coordonator al MAE a fost determinat de următoarele sarcini. În primul rând, în condițiile în care organizațiile și instituțiile interne încearcă să-și extindă activitatea în afara hotarelor țării, este necesar de a oferi recomandări calificate vizând realizarea acestui obiectiv. În acest context, MAE poate indica direcțiile de repartizare a eforturilor și posibilitățile de stabilire a relațiilor de cooperare. În al doilea rând, MAE își accentuează semnificația de manager al relațiilor internaționale al statului în condițiile creșterii numărului organizațiilor internaționale neguvernamentale, care penetrează tot mai activ pe arena internațională și sunt capabile să influențeze stabilitatea politică. Astfel, organizațiile antiglobaliste și ecologice își intensifică activitatea și își desfășoară acțiunile lor de protest anume în perioada desfășurării ședințelor conferințelor internaționale interguvernamentale, exercitând, astfel, un anumit impact asupra lor.

Colaborarea cu acești noi actori ai vieții internaționale a devenit o sarcină profesională a diplomației contemporane. Concluziile formulate de către specialiștii în domeniu sugerează ideea că conceptul diplomației practicate în ultimele decenii este depășit. După cel de al Doilea Război Mondial, odată cu creșterea numărului de state independente, ponderea sarcinilor serviciului diplomatic în condițiile sistemului bipolar a determinat transformarea Ministerului Afacerilor Externe și a ambasadelor în niște aparate birocratice supraîncărcate.

În prezent, în toate statele lumii a devenit destul de acută problema finanțării serviciului diplomatic, deoarece bugetele de stat se confruntă cu un deficit cronic de mijloace financiare prevăzute pentru acoperirea cheltuielilor costisitoare de finanțare a departamentelor centrale de politică externă și reprezentanțelor de peste hotare.

Noile tehnologii informaționale, poșta electronică, rețeaua Internet au permis reducerea numărului colaboratorilor diplomatici, care se ocupau cu activitatea diplomatică de rutină – de a culege informații interne și a urmări presa publicată în țara de reședință. Problema reducerii cadrelor a fost întotdeauna o sarcină complicată, din cauza că aparatul birocratic se opune, iar uneori tentativele de micșorare a aparatului birocratic se transformă, din contra, într-o nouă extindere a statelor. Un exemplu care ar demonstra ineficiența organelor externe ale serviciului diplomatic se referă la reprezentanțele permanente ale statelor acreditate pe lângă ONU la Geneva, New York și Paris, funcția principală a cărora constă doar în informarea guvernelor acestora despre activitatea acestei instituții internaționale universale.

În prezent, datorită rețelei Internet, care oferă posibilitatea deschiderii site-ului electronic al instituției și identificării informațiilor necesare, funcția informativă poate fi exercitată și fără a apela în mod special la reprezentanții statului, aflați peste hotare. O astfel de practică se implementează deja de către Norvegia, care, în scop de economie a mijloacelor financiare, a instituit așa-numiții „ambasadori de deplasare”. [4] Conform noilor practici, ambasadorii se acreditează într-o anumită țară, dar continuă să activeze în Oslo, comunicând cu MAE al statului acreditar prin intermediul rețelei Internet și deplasându-se în țara de reședință doar atunci când este necesar. Dispute controversate privind necesitatea reformării sistemului serviciului diplomatic sunt întreținute și în cadrul Uniunii Europene, unde s-a instituit un sistem birocratic foarte ramificat. Astfel, există ambassade bilaterale între statele membre ale UE, pe lângă Comisia Europeană sunt acreditate reprezentanțe ale tuturor statelor membre și însăși această Comisie este reprezentată în fiecare stat al UE.

În felul acesta, în exercitarea funcției reprezentative în relațiile intereuropene sunt implicați foarte mulți funcționari. În acest context, englezii au sugerat ideea de a delega anumite împuterniciri separat fiecărui stat-membru. Potrivit acestor sugestii, unele state trebuie să practice doar funcții consulare, altele – doar funcții economice, ceilalți membri – funcții politice. Unele state insistă asupra preluării experienței statelor latino-americane, care dispun de o ambasadă comună într-o țară terță, cu un personal permanent comun, iar ambasadorii sunt desemnați conform rotației. Posibilitatea creării unui minister comunitar de afaceri externe unitar este imposibilă, deoarece această practică impune promovarea unei politici externe comune, ceea ce este imposibil de realizat până ce nu se va elabora o politică de securitate comună. Cercetătoarea M. Lebedeva susține că, actualmente, diplomația oficială, fiind instrumentul celor mai importanți actori ai procesului politic mondial, poate exercita cea mai mare influență asupra lumii și în acest sens este imposibilă dezmembrarea totală a sistemelor Westphalia și Ialta-Potsdam. [5]

Problema cea mai actuală pentru diplomația actuală bi- sau multilaterală este identificarea unor noi forme și căi de interacțiune între actorii guvernamentali și cei neguvernamentali în scopul creării lumii viitorului.

BIBLIOGRAFIE

1. Иванов А. Традиции российской дипломатической школы// „Международная жизнь”, М., 2002. — № 6. – С. 10-16.
2. Guy Carron de la Carriere. La Diplomatie économique. Paris: Economica, 1998, 215 p.

3. Rosenau J.N. Material and Imagined Community in Globalized Space. //Globalization and Regional Communities: Geoeconomic, Sociocultural and Security Implications for Australia. Toowomba (Australia), 1997, p. 24-40.
4. Зонина Татьяна. Во всех странах меняется сущность министерства иностранных дел //„Газета“, М., 2004, 16 июня.
5. Лебедева М. М. Дипломатия на пороге XXI века: новые вызовы и измерения. //Российская дипломатия. История и современность. М., 2001.

RELAȚIILE REPUBLICII MOLDOVA CU STATELE UNITE ALE AMERICII: REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE

Tatiana STAHL,
masterandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în istorie, conferențiar universitar,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Today, the development of Moldovan-American bilateral relations is one of the key objectives of the foreign policy of the Republic of Moldova. The establishment of a strategic relationship with the U.S. and signing of the Charter of Strategic Partnership is a vital priority for the national interest of our country. The U.S. is the most powerful actor on the international arena, that assists Moldova in such issues as building the state of law, economic reform, Transdnistrian conflict, fighting corruption and trafficking in persons. We've made great achievements, as a result of cooperation with the Americans through Millennium Challenge Account, Community of Democracies, but there are also a lot of major problems we should face in order to reach a new level of Moldovan-American collaboration. We should take advantage of the trust and the support the U.S. provides to our country and remove the issues that impede the advancement of our bilateral cooperation to a strategic partnership.

Dezvoltarea relațiilor Republicii Moldova cu Statele Unite ale Americii este de o importanță incontestabilă pentru politica externă, dar și pentru interesul național al țării noastre. SUA sunt un actor internațional major, care dispune de un imens potențial politic, economic, financiar, militar, cultural, prin care se impune ca un factor dominant în politica mondială. Acest lucru, dar și faptul că Washingtonul sprijină reformele democratice din țara noastră și pledează pentru integrarea Republicii Moldova în structurile europene, participă la formatul de negocieri „5+2” privind reglementarea conflictului transnistrean etc., determină interesul nostru sporit pentru aprofundarea colaborării cu Statele Unite.

Perspectiva edificării parteneriatului strategic moldo-american, stipulată în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014, [1] trebuie evaluată prin prisma caracterului relațiilor bilaterale dintre aceste două state la etapa actuală. După instituirea Guvernului AIE, colaborarea moldo-americană a cunoscut o ascensiune semnificativă. Astfel, în cadrul vizitei Primului-Ministru, Vladimir Filat, la Washington, în ianuarie 2010, au fost semnate două documente relevante: Declarația comună a Statelor Unite ale Americii și Republicii Moldova cu privire la intensificarea colaborării bilaterale, fiind specificate domeniile pe care se vor axa relațiile ulterioare ale acestor două state, precum „facilitarea dezvoltării în continuare a democrației, a statului de drept, economiei de piață și prosperității, cooperării în domeniul apărării” [2] și Acordul de finanțare deplină din cadrul Fondului „Provocările Mileniului”, care prevedea acordarea unei sume de 262 milioane de dolari, pentru a fi utilizați în două proiecte majore privind infrastructura și agricultura. Dialogul politic s-a intensificat și urmare a vizitelor oficialilor americani de rang înalt, Joe Biden și John McCain, în Republica Moldova, în primul trimestru al anului 2011, precum și a Ministrului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, Iurie Leancă, la Washington, în luna martie a anului 2012.

În vederea consolidării și intensificării colaborării moldo-americane, în anii 2010 și 2011 a mai fost semnat un șir de acorduri importante privind consolidarea instituțiilor statului de drept, combaterea traficului ilicit de materiale

nucleare și radioactive, asistența în domeniul justiției și afacerilor interne, precum și un acord privind susținerea autorităților publice locale care prevede acordarea asistenței de 12 milioane de dolari în două domenii: descentralizarea și eficiența energetică la nivel local. [3]

De asemenea, un instrument de susținere a Moldovei pe calea democratizării este Comunitatea Democrațiilor, o inițiativă americano-polonă, în care SUA sprijină sfera de dezvoltare a „infrastructurii democrației” [4, p. 4] și este responsabilă de domenii, precum reforma judiciară și migrațiune. În cadrul Comunității a fost creat un Grup de lucru pentru Moldova, în care toate statele interesate să asiste țara noastră în dezvoltarea democratică se implică în diferite domenii. În cadrul acestui proiect a fost lansată inițiativa Provocările Parteneriatului pentru Democrație, la care Republica Moldova, având cel mai bun rezultat din fostele republici sovietice, [5] a devenit beneficiară, alături de Tunisia. Comunitatea nu este un donator, ci este un partener care asigură statelor cu democrații în creștere asistența și experiența altor state, care au progresat deja la acest capitol.

O realizare semnificativă în aspect politic, dar și o premisă reală de avansare a colaborării bilaterale o constituie crearea, în prima jumătate a anului 2012, a Grupului de prietenie pentru Moldova în cadrul Congresului SUA, care numără 16 membri și care oferă țării noastre o platformă de abordare a problemelor care vor contribui la aprofundarea relațiilor moldo-americane.

Membrii acestui grup legislativ sunt și cosponsori ai proiectului legislativ privind abolirea Amendamentului Jackson-Vanik pentru Moldova și acordarea regimului de comerț normal permanent țării noastre. Relațiile economice ale Republicii Moldova cu SUA continuă să fie afectate de acest amendament, moștenit de la URSS fără nici un temei, deoarece Moldova tinde spre o economie de piață, asistă SUA în dosarul Holocaust, este un stat democratic. Cu toate acestea, volumul schimburilor comerciale bilaterale în anul 2011 a rămas unul foarte scăzut, SUA situându-se pe locul al 14-lea în lista partenerilor economici ai țării noastre. [6] Ponderea de doar 1-1,5%, pe care o are Washingtonul în comerțul exterior al Republicii Moldova, denotă faptul că sunt necesare acțiuni urgente pentru redresarea situației, la acestea referindu-se, în primul rând, negocierea și semnarea Acordului bilateral de comerț liber.

Este relevantă colaborarea Republicii Moldova în cadrul Fondului „Provocările Mileniului”, țara noastră obținând asistență pentru două proiecte importante: Tranziția la agricultura performantă și Reabilitarea drumurilor, în sumă de 262 milioane de dolari. În cadrul primului proiect s-a inițiat crearea a 11 sisteme centralizate de irigare, care acoperă 15 mii ha din peste 26 de localități ale țării. [7] În prezent, se efectuează transferul managementului în irigare de la Guvern la Asociațiile Utilizatorilor de Apă în Irigare. În cel de-al doilea proiect este prevăzută reabilitarea sectorului de drum Sărăteni-Soroca cu o lungime de 93 km. [8]

În aspect cultural, colaborarea bilaterală încă nu dispune de un cadru juridic complet, care să stimuleze schimburile culturale dintre cele două țări. În Moldova activează voluntarii Corpului Păcii, sunt deschise colțișoarele americane în patru localități, activează Centrul American de Resurse. Din păcate, Republica Moldova nu are deschis în SUA un Centru cultural, deși comunitatea de moldoveni, stabilită acolo, numără 33 de mii de persoane care trebuie să devină principalii agenți diplomatici culturali ai țării noastre în SUA.

La etapa actuală, Moldova se bucură de o relație specială cu Statele Unite ale Americii, însă potențialul real de colaborare dintre statele noastre este valorificat insuficient. Se impune aprofundarea colaborării în plan politic, comercial-economic, cultural-educațional, tehnico-științific etc., care va contribui la avansarea acestora către o etapă calitativ nouă, de parteneriat strategic.

În vederea realizării acestui deziderat major, trebuie să fie realizate, în opinia noastră, următoarele propuneri:

1. Intensificarea dialogului politic bilateral pe dimensiunea legislativă, prin impulsionearea raporturilor bilaterale cu membrii Congresului Statelor Unite, care sunt un important factor de decizie în viața politică americană.
2. Având în vedere importanța aparte a relațiilor cu SUA pentru țara noastră, este necesară suplimentarea personalului diplomatic al Ambasadei Republicii Moldova la Washington cu circa 3-4 persoane, specialiști în domeniul economico-financiar și cultural-educațional, în măsură să contribuie la depășirea unor lacune existente în cadrul colaborării bilaterale.
3. Revitalizarea activității Comitetului moldo-american de cooperare economică și investițională, instituit în 2003, care după 3 ședințe anuale din 2005 și-a încetat activitatea.
4. Organizarea expozițiilor de vinuri și alte produse agroalimentare în diferite state americane, cu concursul Ambasadei Republicii Moldova la Washington, precum și a unor firme moldovenești din domeniu, interesate în exportul producției lor pe piața americană. De asemenea, se impune invitarea agenților economici americani la expoziții de profil organizate în Republica Moldova.
5. Amplificarea contactelor cu comunitatea moldovenilor din Statele Unite, care pot fi un factor important în instituirea colaborării economice cu unele instituții private americane. Diaspora noastră în SUA trebuie să fie un agent cultural activ al Republicii Moldova.
6. Deschiderea unui Centru cultural moldovenesc în cadrul unei Universități din Statele Unite, pentru a facilita cunoașterea culturii țării noastre de către cetățenii americani. Centrul cultural al Republicii Moldova în SUA urmează a fi promotorul propagării realizărilor culturale ale Republicii Moldova în America de Nord.

7. Semnarea unui Acord de colaborare dintre Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova și o altă instituție similară de profil din Statele Unite, care să asigure dialogul între mediile academice și schimbul de experiență în sfera administrației publice centrale și locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova. "Integrarea Europeană: Libertate, Demorație, Bunăstare 2011-2014". Chișinău, 2011 // www.gov.md (accesat: 12 noiembrie 2011).
2. Declarația comună a Statelor Unite ale Americii și Republicii Moldova cu privire la intensificarea cooperării bilaterale. // www.politicom.moldova.org, (accesat: 13 mai 2012).
3. Republica Moldova și Statele Unite ale Americii au semnat astăzi Acordul de asistență pentru proiectul de susținere a autorităților publice locale. // www.descentralizare.gov.md (accesat: 13 mai 2012).
4. Tăbîrță I. *Comunitatea democrațiilor – geopolitica instituționalizării democrației*. // Buletin de politică externă a Moldovei, nr. 35, septembrie 2011, Chișinău: IDIS „Viitorul”, 4 p.
5. Nations in Transit 2011. // www.freedomhouse.org (accesat: 16 mai 2012).
6. Activitatea de comerț exterior a Republicii Moldova în anul 2011. // www.statistica.md (accesat: 6 aprilie 2012).
7. www.mca.gov.md (accesat: 16 mai 2012)
8. Au fost semnate contractele privind reabilitarea drumului Sărăteni-Soroca. // www.mtid.gov.md (accesat: 4 iunie 2012).
9. Boțan I. Reglementarea transnistreană: o soluție europeană. Chișinău: Adept, 2009, 88 p.
10. Tăbîrță I. *Aspecte formale și informale ale Amendamentului Jackson-Vanik*. // Buletin de politică externă a Moldovei, nr. 29, iunie 2011, Chișinău: IDIS „Viitorul”, 6 p.

COMBATerea CORUPȚIEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ – NECESITATE VITALĂ PENTRU REPUBLICA MOLDOVA ÎN ORIENTAREA SPRE INTEGRAREA EUROPEANĂ

Teodor POPESCU,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Elena CORDONEAN,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Fight against corruption is present in all the states, regardless of their development, concentrated on prevention measures of this phenomenon, acting on the implementation of the public policies to eliminate the causes and factors leading to the spread of corruption, actions without which to combat this evil phenomenon is literally impossible. In the study we expose the weaknesses of existing policies to prevent and combat corruption, which requires special attention in Moldova's strategic goals achievement. Based on theoretical concepts, the paper includes practical suggestions for the implementation, so that by systemic action, and based on the experience of other countries we could eradicate this phenomenon in time.

Corupția și manifestările sale prin desfrâu, imoralitate, dezmăț, decadență, mită, șpagă, bacșiș, mândă sunt, probabil, noțiunile cu cele mai multe nuanțe în limba română. Acestea demonstrează pericolul pe care îl produce acest fenomen, precum și diferitele sale simptome ce conduc la degradarea morală și dezechilibrul din societate.

Indiscutabil, fenomenul corupției este una din cele mai importante probleme cu care se confruntă Republica Moldova la ora actuală, constituind o amenințare pentru statul de drept, pentru principiile democratice și supremația legii, pentru o administrație eficientă și stabilitatea instituțiilor statale.

Actualul Cod penal al Republicii Moldova evidențiază următoarele forme de corupție a funcționarului public:

- *coruperea pasivă*, care reprezintă fapta persoanei cu funcție de răspundere, care pretinde ori primește oferte, bani, titluri de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale, fie acceptă servicii, privilegii sau avantaje, ce nu i se cuvin, pentru a îndeplini sau nu ori pentru a întârzia sau grăbi îndeplinirea unei acțiuni ce ține de obligațiile ei de serviciu, ori pentru a îndeplini o acțiune contrar acestor obligații, precum și pentru a obține de la autorități distincții, funcții, piețe de desfacere sau o oarecare decizie favorabilă;

- *traficul de influență*, care presupune primirea sau extorcarea de bani, titluri de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale, acceptarea de servicii, bunuri sau avantaje, personal sau prin mijlocitor, pentru sine sau pentru o altă persoană, săvârșite cu intenție de către o persoană care are influență sau care susține că are influență asupra unui funcționar, în scopul de a-l face să îndeplinească ori să nu îndeplinească acțiuni ce intră în obligațiile sale de serviciu, indiferent dacă asemenea acțiuni au fost sau nu săvârșite;

- *abuzul de putere sau abuzul de serviciu*, care presupune folosirea cu intenție de către o persoană cu funcție de răspundere a situației de serviciu, în interes material ori în alte interese personale, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice;

- *primirea de către un funcționar a recompensei ilicite*, care se identifică cu primirea de către un funcționar al autorității publice, al altei instituții, întreprinderi sau organizații de stat, care nu este persoană cu funcție de răspundere, a unei recompense ilicite sau a unor avantaje patrimoniale pentru îndeplinirea unor acțiuni sau acordarea de servicii ce țin de obligațiile sale de serviciu;

- *delapidarea averii străine*, care presupune însușirea ilegală a bunurilor altei persoane fizice sau juridice (instituție, întreprindere, organizație), încredințată în administrarea făptuitorului;

- *însușirea în proporții mari și deosebit de mari săvârșită prin delapidare*, care presupune sustragerea sau irosirea bunurilor a căror valoare depășește suma de 10.000 lei (500 unități convenționale), fapta penală este considerată ca însușire în proporții mari, iar sustragerea sau irosirea bunurilor a căror valoare depășește suma de 30.000 lei (1500 unități convenționale), fapta penală este considerată ca însușire în proporții deosebit de mari. [1, art.324-332]

Una dintre cele mai răspândite forme ale corupției în Republica Moldova este mita. Mita reprezintă o sumă de bani sau orice alte obiecte date ori promise unei persoane, în scopul de a o determina pe aceasta să-și încalce obligațiile de serviciu sau să le îndeplinească conform dorințelor ilegale ale unui individ. În acțiunea de mituire pot fi identificate două părți: una care dă mită și reprezintă darea de mită și una care primește mită, aceasta din urmă putând fi acuzată de luare de mită. Prin luarea de mită se înțelege fapta unei persoane angajate ca funcționar într-una din instituțiile publice ale statului, prin care aceasta cere sau primește bani sau alte foloase, promisiuni pentru a duce la îndeplinire (sau pentru a întârzia) activitatea care îi revine prin funcția pe care o îndeplinește. Darea de mită este oferirea unui funcționar de foloase care nu i se cuvin în vederea îndeplinirii sau întârzierii îndeplinirii unor acte privitoare la îndeplinirea actelor de serviciu. În Republica Moldova este pedepsită conform legii atât persoana care dă mită, cât și persoana care primește mită. [2, p.3]

În prevenirea corupției o importanță deosebită o are transparența, precum și publicarea informațiilor într-o manieră care să fie ușor de înțeles și direct accesibile. Accesul la informații și transparența sunt premisele unei democrații, precum și un instrument-cheie în combaterea corupției.

La începutul secolului al XXI-lea, fenomenul corupției a căpătat astfel de proporții, încât poate conduce la subminarea a tot ceea ce a creat omul pe parcursul secolelor: valorile general umane, statul de drept, democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului etc. Anume din aceste considerente comunitatea internațională depune eforturi serioase pentru a lua fenomenul dat sub control, pentru a-i diminua dimensiunile și efectele. La etapa actuală, corupția se regăsește într-o formă sau alta în toate țările lumii, prin urmare, Republica Moldova nu face excepție. Încă de la începutul stătalității sale, Republica Moldova s-a confruntat cu o multitudine de probleme grave, generate direct sau indirect de fenomenul corupției. În perioada ce a urmat după declararea independenței Republicii Moldova guvernarea a adoptat un șir de acte menite să formeze cadrul necesar combaterii eficiente a corupției. Combaterea eficientă a corupției este imposibilă fără curățarea cadrului legislativ de norme, care generează corupția și care sporește eventualitatea actelor de corupție.

Proporțiile și importanța sferelor afectate de corupție au impus abordarea sistemică a acestui fenomen, fapt care s-a materializat prin adoptarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni pentru realizarea acesteia.

La 21 iulie 2011, a fost adoptată o nouă Strategie Națională Anticorupție pentru perioada 2011-2015. Noua strategie constată eficiența scăzută a politicilor anticorupție promovate până în prezent, sugerează consolidarea mecanismelor legislative și instituirea unui control parlamentar riguros în acest domeniu. Strategia imprimă o nouă dimensiune mecanismului de abordare a fenomenului corupției, cerând conștientizarea faptului că dezrădăcinarea acestui flagel este imposibilă doar prin aplicarea măsurilor penal-restrictive, recomandând în acest scop necesitatea îmbinării acțiunilor de prevenire a corupției cu cele de depistare, instrumentare și sancționare. [3]

Actualmente, *cadrul instituțional* cu privire la combaterea corupției îl formează:

- Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției – organ de ocrotire a normelor de drept, specializat în contracararea infracțiunilor economico-financiare și fiscale, precum și a corupției;

- Consiliul Superior de Securitate – organ înființat pe lângă Președintele Republicii Moldova;
- Ministerul Afacerilor Interne;
- Curtea de Conturi;
- Procuratura Generală;
- Serviciul de Informații și Securitate.

Prin semnarea Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, țara noastră și-a asumat obligația și obiectivul major de „a asigura eficiența luptei împotriva corupției”, prin adaptarea la standardele europene de dezvoltare. Actualmente, activitățile organelor de drept și de control sunt aliniate la cursul Republicii Moldova spre integrare europeană, fiind în permanență axate pe realizarea eficientă a unui șir de documente strategice, cum ar fi: Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Programul Național de Implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014”, Strategia Națională Anticorupție (2011-2015) etc.

Guvernul Republicii Moldova și-a trasat, în programul său de activitate pentru anii 2011 – 2014, următoarele obiective referitoare la consolidarea sistemului național de integritate și luptă împotriva corupției: [4, p.8]

- crearea unui cadru legislativ și instituțional eficient de prevenire și combatere a corupției în sistemul public;
- optimizarea sistemului de achiziții publice;
- crearea mecanismului de cooperare între autoritățile publice, societatea civilă și partenerii de dezvoltare pentru reducerea fenomenului de corupție.

Conform Raportului Guvernului pentru anul 2011, pe parcursul anului de referință au fost întreprinse măsuri de consolidare a sistemului național de prevenire și combatere a corupției. Astfel, pentru crearea unui cadru legislativ eficient și transparent, în anul curent au fost supuse expertizei anticorupție 295 de proiecte de acte normative și elaborate 12 proiecte de acte legislative. În perioada de referință au fost contracarate 421 de acte de corupție și conexe în sistemul public. Acest număr este aproximativ de două ori mai mare decât cel din anul 2009. În vederea stabilirii unor bune relații de cooperare cu organele similare din alte țări, au fost inițiate negocieri cu privire la încheierea unor acorduri de cooperare în domeniul prevenirii și combaterii actelor de corupție și celor conexe cu 3 state, conținând 13 memorandumuri de înțelegere în domeniul cooperării în schimbul de informații financiare referitoare la spălarea banilor și finanțarea terorismului.

În scopul educării intoleranței față de fenomenul corupției, au fost organizate 4 școli anticorupție pentru tineri. Cu implicarea mass-mediei, societății civile și a funcționarilor publici a fost organizat un telemaraton anticorupție, difuzat în direct la canalul TV „Moldova 1”, iar în parteneriat cu Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției și Publika TV a fost desfășurată o nouă campanie socială „Nu dau, nu iau!”

În pofida eforturilor depuse în anul 2011, o parte dintre proiectele de lege discutate de deputați nu au fost remise Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției pentru a fi supuse expertizei anticorupție. La fel, nu a fost discutat și adoptat proiectul de lege referitor la reevaluarea sistemului de imunități pentru judecători și procurori, acesta constituind un factor major care periclitează în continuare lupta împotriva corupției în sistemul judiciar național.

Ca urmare a acțiunilor anticorupție întreprinse, au fost înregistrate acte de corupție și conexe cu implicarea a 193 de persoane cu funcții de conducere din diverse domenii. Totodată, pentru comiterea actelor de corupție au fost reținuți 42 de ofițeri de urmărire penală și inspectori de poliție, 15 avocați, 11 contabili, 11 vameși, 10 medici, 8 profesori, 6 ingineri-arhitecți și de inspectare, 5 executori judecătorești, 1 judecător.

La etapa actuală, devine absolut necesară ridicarea culturii anticorupție a cetățeanului de rând. Promovarea consistentă a campaniei de intoleranță deplină față de corupție în toate domeniile vieții societății și de toate organele administrației publice centrale, locale, de societatea civilă, organizarea unor campanii la nivel național în scopul conștientizării de către societate a daunelor economice și sociale provocate de corupție, ar fi o implicare directă a cetățenilor în desfășurarea unei politici eficiente de prevenire și combatere a corupției.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002, publicat la 14.04.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74.
2. Beregoi O., Corupția în Republica Moldova, Chișinău, 2010, 38 p.
3. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015, publicată la 07.10.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 166-169.
4. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare, 2011-2014”; Chișinău, 2011, 82 p.

DEZVOLTAREA COMUNICĂRII ÎN PUBLIC PRIN INSTRUIREA LINGVISTICĂ ȘI METODE PARTICIPATIVE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

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

SUMMARY

Information is the key element of the teaching process aimed at developing Public Speaking through analysis and synthesis of literature related to the students' field of activity or speciality. The goal is achieved through participatory and traditional methods of teaching adults. The taught course is the result of recent changes in society to meet the requirements of the modern world.

Procesul de predare are la bază transmiterea informației. Modalitatea transmiterii și recepționării informației este elementul-cheie ce determină eficiența și eficacitatea acestui proces. "...Ceea ce gândește o persoană se referă la conținut, iar modul său de a gândi se referă la stilul cognitiv din cele mai diferite domenii de activitate ...și chiar domeniul activităților practice" (Mihai Kramar, 2002, p. 19). Două extreme integrate prin comunicare au stat la baza elaborării cursului mixt de Limbă engleză și Management, Relații Internaționale, Drept (în funcție de specialitatea studiată și interdependența dintre aceste discipline).

Am identificat că cursurile similare sunt predate și în țările în care limba engleză este limbă de stat. Diferențele dintre cursul de lecții predat la Academia de Administrare Publică și alte cursuri similare sunt următoarele:

- subiectul analitic expune probleme curente din țara respectivă;
- sunt destinate celor ce studiază administrarea afacerilor;
- sistemul de punctuație utilizat cu autorizarea activității de cercetare diferă.

În conformitate cu materialul examinat am identificat trei sisteme de punctuație:

- sistemul britanic de punctuație;
- sistemul american de punctuație;
- sistemul de punctuație european.

Sistemul britanic de punctuație este identic cu sistemul de punctuație european. Diferența dintre sistemul britanic și cel american este neesențială și există tendința de a fi ajustat la cel european.

Asemănările dintre cursul predat la Academia de Administrare Publică și alte cursuri similare sunt următoarele:

- se insistă asupra elaborării scrisorilor de afaceri;
- se insistă asupra elaborării unui memo, având ca scop dezvoltarea comunicării interne prin intermediul computerului;
- se insistă asupra elaborării rezumatelor, respectiv - asupra elaborării alineatelor și, ulterior, se insistă asupra elaborării unei lucrări scrise.

Din materialele analizate am identificat că elaborarea alineatelor, respectiv a rezumatelor cu utilizarea corectă a sistemului de punctuație și autorizarea activității de cercetare, sunt practicate la nivel de liceu, colegiu și universitate. În prima perioadă de activitate am insistat asupra selectării corecte a subiectului analitic, deoarece cunoștințele sunt definitorii în stilul de gândire. În opinia mea și a multor autori, arta funcționarului public de a comunica este rezultatul unui efort intelectual integrat cu talentul de a-și expune activitatea, ce presupune un înalt grad de sociabilitate și că comunicarea verbală este în strictă interdependență cu comunicarea scrisă, exprimând o anumită atitudine față de acest conținut redat prin intermediul subiectului gramatical și sistemul de punctuație utilizat.

Am constatat că comunicarea publică este caracterizată într-o măsură mai mare prin modalitatea exprimată gramatical și stilistic, deoarece scopul comunicării publice este de a transmite o informație, a analiza, a sintetiza, a-și expune punctul de vedere și, mai puțin, de a exprima un sentiment în legătură cu cele expuse.

Consider că modalitate în limba scrisă este totalitatea modalităților integrate și că modalitatea exprimată gramatical ocupă un loc central în totalitatea de modalități. Mijloacele lingvistice și extralingvistice sunt foarte importante în succesul comunicării atât în formă verbală, cât și scrisă. În conformitate cu programele analitice elaborate, subiectul analitic este selectat din literatura de specialitate în original, recent publicată ce ghidează masterandul în selectarea subiectului de cercetare (ESP) pentru lucrul individual. Procesul de instruire este realizat prin etapele lecției de captare a atenției, actualizarea cunoștințelor, etapele de practicare și, în final, de producție. Etapa de captare

a atenției din cadrul design-ului procesului de instruire este etapa „spargerii gheții” dintre masterand și profesor și crearea climatului favorabil în grup în scopul antrenării participantului într-o comunicare efectivă pe întreaga perioadă de instruire. Realizarea activității verifică dacă grupul este pregătit pentru o activitate productivă. Atenția poate fi captată prin intermediul întrebărilor provocatoare, comentarea actualităților, citatelor, proverbelor și zicătorilor.

„Proverbele... aprobă sau dezaprobă, recomandă, sfătuiesc, condamnă, constată cu amărăciune” și, ca rezultat, dezvoltă o anumită atitudine față de activitatea realizată (Leon Levițchi, 1994, p. 71). Educația prin comunicarea cu mass-media prin intermediul cursului de limbă engleză în cadrul activității de captare a atenției „... își propune să formeze personalitatea pentru a gestiona corect mesajele mediatice...”, pentru a selecta și adecva sursele informaționale în consonanță cu valorile adevărului, dreptății, frumuseții etc.” (Constantin Cucoș, 2006, p. 57).

Activitățile din cadrul acestei etape asigură trecerea la următoarea etapă de practicare și introducere a subiectului analitic menit să întrunească masteranzii în activitatea de analiză și sinteză. Subiectele ce țin de cultură, civilizație, morală, ideologie, stil de viață, anumite subiecte legate de specialitate sau domeniul de activitate a masteranzilor oferă posibilitatea de a-și expune și a-și argumenta părerea. Realizarea procesului de predare și asimilare a cunoștințelor solicită utilizarea metodelor participative și metodelor tradiționale de instruire. Metodele participative sunt efective pentru toate formele de învățământ. În scopul transmiterii și recepționării informației la etapa de practicare este integrat subiectul gramatical cu practicarea sistemului de punctuație ce rezultă în elaborarea unei lucrări scrise. Inițial, sunt elaborate alineate, rezumate și, ulterior, referate științifice. Scopul este atins prin intermediul obiectivelor de cunoaștere a limbajului de specialitate, de aplicare a regulilor gramaticale, integrare a sistemului de punctuație cu autorizarea activității de cercetare și expunere în public a informației analizate și sintetizate, respectiv ca rezultat al procesului de predare și asimilare a cunoștințelor, atât activitatea profesorului, cât și a masterandului rezultă în elaborarea unei lucrări scrise. Profesorul elaborează cursuri de lecții și masterandul elaborează alineate, rezumate, eseuri și referate științifice.

Consider că cursuri de lecții similare pot fi dezvoltate, ajustate, ele fiind strict necesare la toate etapele de instruire a cetățenilor Republicii Moldova în scopul dezvoltării democrației participative și practicării limbajului administrativ atât la nivel național, cât și european, pentru a întruni cerințele schimbărilor ce au loc în societate și comunitatea mondială.

BIBLIOGRAFIE

1. The system of punctuation marks. www.google.com.
2. Levițchi L. Gramatica limbii engleze. Editura Mondero, București, 1994.
3. Cucoș C. Pedagogie. Editura POLIROM, Iași, București, 2006.
4. Kramar M. Psihologia stilurilor de gândire și acțiune umană, POLIROM, Iași, București, 2002.

IDEEA EUROPEANĂ DE ADERARE A REPUBLICII MOLDOVA LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Claudia GONCEAR,
magistru în relații internaționale,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Dans cet article on voit l'accent mis sur la nouvelle « politique de voisinage » de l'UE, qui est devenue effective en mai 2004. Le contrôle des frontières incite aussi à davantage de coopération avec la Moldavie, dans le but d'assurer la sécurité tout en évitant la constitution d'un « mur de Schengen ». Par ailleurs, le développement des capacités de l'UE en matière de sécurité et de défense permet d'envisager des missions pour la stabilité de son voisinage s'il en était besoin. Enfin, l'UE paraît de plus en plus engagée dans les mécanismes de résolution des conflits. La politique de voisinage et le plan d'action UE-Moldavie vont dans ce sens, de même que l'arrivée d'un représentant spécial de l'UE.

Ideea europeană și Consiliul Europei. Dezbateră intelectuală asupra ideii de Europă are o istorie de 28 de secole, de la Hesiod până în zilele noastre. Această dezbateră a relevat multitudinea de sensuri atribuite conceptului de Europa. Construcția unei Europe unite s-a încercat fie în jurul ideii creștine, fie prin forța armelor sub forma imperiilor lui Carol cel Mare, Napoleon și Hitler, fie sub forma unității în diversitate prin recunoașterea de către statele

suverane a unui „drept public european”. Europa unită prin consimțământul reciproc a fost gândită de-a lungul secolelor, în diferite variante, de personalități ilustre, precum Dante, regele Podiebrand al Boemiei, Henric IV, abatele de Saint-Pierre, Napoleon I și Napoleon III, Giuseppe Mazzini, Victor Hugo, Paul Valery, Kossuth Ortega y Gasset, R. Coudenhove-Kalergi, Aristide Briand, Jean Monnet și Robert Schuman, Charles de Gaulle, H. Kohl. Ca urmare, s-au dezvoltat o serie de mișcări proeuropene după o tipologie ideologică: creștin-democrată (incluzându-i pe părinții Europei R. Schuman, K. Adenauer, Jean Monnet, A. de Gasperi, P.H. Spaak), social-democrată, conservatoare (Churchill), liberală. Militanții proeuropeni s-au întrunit în Congresul de la Haga (1948), iar un an mai târziu (1949) au creat Consiliul Europei. [1] Consiliul Europei are sediul la Strasbourg și are ca instituții Consiliul de Miniștri, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Secretariatul, Curtea Europeană a Drepturilor Omului de pe lângă Consiliul Europei, Comisia Europeană a Drepturilor Omului etc.

Planul Schuman și integrarea europeană. Integrarea europeană propriu-zisă a fost lansată în practică prin Planul Schuman (9 mai 1950) care chema la reconcilierea franco-germană, la constituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului și la înființarea unui organism supranațional: Înalta Autoritate CECO. Prin Tratatul de la Paris (1951) s-a înființat prima comunitate economică europeană CECO, formată din 6 state (Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda, Luxemburg) - Europa celor 6 (azi - 27). Punând în comun, sub conducerea unei autorități supranaționale, industria Cărbunelui și Oțelului a Franței și Germaniei, a devenit imposibil un război între cele 2 state. Cele 2 națiuni erau despărțite de o rivalitate multiseclară care a generat războaie pustiitoare: Războiul de 30 ani (sec. XVII), Războiul de 7 ani (sec. XVIII), Războaiele napoleoniene (1800-1815), Războiul franco-prusac (1870), Primul Război Mondial, al Doilea Război Mondial, Parisul a fost ocupat de 2 ori: în 1870 și 1940. Nu trebuie însă uitat că începuturile integrării s-au produs în condițiile Războiului Rece, pentru a crea un bloc economic care să susțină organizația militară a NATO (creată în 1949) și a avut loc sub umbrelă americană. Paradoxal, Stalin a fost cel mai mare unificator al Europei Occidentale. Jean Monnet, eminența cenușie a acestui proces integraționist, spunea: „*Țările noastre sunt prea mici pentru lumea în care trăim, subliniind că nu pot face față singure amenințării ruse la adresa securității lor și nici concurenței americane și japoneze, fapt valabil și astăzi.*” [2 p. 137-140] Este interesant de remarcat că marii făuritori ai Comunității Europene, părinții-fondatori ai Europei unite proveneau tocmai din zonele disputate, aflate în litigiu între aceste state, din regiunea Lotharingiei: astfel, Robert Schuman (ministrul de externe al Franței) era din Alsacia - Lorena, Konrad Adenauer (cancelarul Germaniei) era din Köln (fusesse primar), Jean Monnet era din Cognac, Paul Spaak era prim-ministru în Belgia, Alcide de Gasperi - primul-ministru al Italiei - era originar din Tirol. [3] Sediile instituțiilor europene au fost stabilite în aceleași zone: Consiliul Europei - la Strasbourg, capitala Alsaciei; al CECO - la Luxemburg; al Comunității Economice Europene (UE) - la Bruxelles; Tratatul de la Maastricht - semnat în Olanda, tocmai pentru a marca unificarea europeană exact în regiunile generatoare de conflict în trecut. [4]

Marile etape ale construcției europene. În 1951 se înființează CECO. Integrarea europeană s-a dovedit a fi profitabilă și statele au prosperat, fapt ce a determinat adâncirea și extinderea integrării de-a lungul ultimelor decenii. Astfel, la 25 martie 1957, au fost semnate Tratatul de la Roma, prin care se înființau Comunitatea Economică Europeană (Piața Comună) și Euratomul (Comunitatea Europeană a Energiei Atomice). Piața Comună a Cărbunelui și Oțelului s-a extins și la celelalte produse, în tendința de a crea o uniune vamală. [5] În 1986 a fost încheiat însă Actul Unic European (reșita lui J. Delors) vizând crearea unei reale Piețe Unice Europene, cu cele 4 libertăți: libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor. În 7 februarie 1992, a fost semnat Tratatul de la Maastricht care, pe lângă aprofundarea integrării economice (Uniunea economică și monetară, cu moneda unică Euro), prevedea și instituirea Uniunii politice europene, printr-o politică externă și de securitate comună, și prin cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne (PESC și JAI). Astfel, în 1973, Europa celor 6 a devenit Europa celor 9 prin aderarea Angliei, Irlandei și Danemarcei, în 1981 a aderat Grecia, iar în 1986 - Spania și Portugalia, ajungându-se la Europa celor 12. În 1995 au aderat Austria, Suedia și Finlanda, formând Europa celor 15, iar procesul continuă cu lărgirea spre Estul Europei și spre Sud. La 1 mai 2004 aderă 10 țări: *Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Ungaria, Cehia, Slovacia, Slovenia, Malta, Cipru*, formând Europa celor 25. În 2007 aderă *România și Bulgaria*. Procesul integraționist a fost ascendent, de la Planul Schuman la „Euro” și de la Europa celor 6 la Europa celor 27. [6]

Aderarea Moldovei la Uniunea Europeană. La Summit-ul Parteneriatului Estic de la Varșovia, despre Republica Moldova s-a spus că este un elev sărguincios. Din păcate, dincolo de aceste încurajări, nu prea mai rămâne loc de iluzii, a observat chiar premierul Poloniei, Donald Tusk. Uniunea Europeană nu se află în cel mai bun ceas al istoriei sale. Instabilitatea zonei euro, criza datoriilor obligă marile cancelarii să se concentreze pe problemele interne. Totuși marile obstacole pentru apropierea Moldovei de Bruxelles sunt de natură internă. Le putem grupa în trei categorii: 1. Instabilitatea politică. 2. Conflictul transnistrean nerezolvat, în care înregistrăm doar aparența unor preocupări, o agitație convenabilă actualului statu quo. 3. Nivelul scăzut de viață al cetățenilor, un stat cu instituții nefuncționale, cu o justiție neputincioasă. Nu te poți integra în Europa doar uzând o retorică abundentă pe aceasta temă, ai nevoie și de niște realizări apreciate de electorat. Chișinăul trebuie să facă urgent ceva, dacă mai vrea să prindă „trenul Europei”. Unirea însă nu mai este văzută ca un „vis secular”, învăluit în discursuri romantice, eminesciene, ci tratată ca o soluție practică de integrare europeană a Moldovei. Am discutat destul despre limba și cultura

care ne unesc, e timpul să vorbim despre proiecte de infrastructură comună, cum ar fi construirea unei linii de cale ferată Chișinău-Iași cu ecartament european, sau conectarea Moldovei la sistemul energetic al României, inclusiv participarea la proiecte de genul Nabucco, de transport al gazului lichefiat pe Marea Neagră, care să reducă efectele șantajului rusesc. Conceptul istoric de Europa include spațiul istoric al evoluției societății umane ce a creat actuala civilizație de tip european și e legat de conceptul cultural de Europa, care definește o cultură europeană a unității în diversitate, având ca fundamente comune moștenirea istorică a culturii grecești, a civilizației romane, a spiritualității creștine, a democrației parlamentare moderne, a științei și tehnicii moderne. Problema aderării Moldovei la UE este aceea a dezvoltării social-economice capitaliste după model occidental, iar aceasta trebuie să se facă pentru interesul Moldovei, nu al Europei. În acest fel, ideea națională se armonizează perfect cu ideea europeană. Trebuie să fim eurocompatibili și eurocompetitivi. [7]

Care sunt criteriile UE ce trebuie îndeplinite? Pentru a intra în UE, Moldova și toate țările candidate trebuie să aplice aceleași reguli, care au fost reafirmate și definite încă o dată de Consiliul European de la Copenhaga din iunie 1993, denumite criteriile de aderare de la Copenhaga.

Criteriile de aderare de la Copenhaga:

a) *criteriul politic*: stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, drepturile pentru minorități. Este singurul criteriu care trebuie îndeplinit înainte de începerea negocierilor de aderare;

b) *criteriul economic*: existența unei economii de piață funcționale, precum și capacitatea de a face față presiunii concurenței și forțelor pieței din Uniunea Europeană;

c) *criteriul legislativ*: adoptarea acquis-ului comunitar, a legislației UE (organizată în cele 31 de capitole, însumând 90 mii pagini de legislație);

d) *criteriul capacității administrative*: subliniat de Consiliul European de la Madrid din decembrie 1995 și Göteborg din iunie 2001: definește importanța crucială a capacității țărilor candidate de a implementa și aplica acquis-ul. De aceea, Moldova trebuie să depună eforturi substanțiale pentru consolidarea și reformarea structurilor sale administrative și juridice. Trebuie eficientizate după model occidental, înlăturate corupția, incompetența, ineficiența (șpaga, pilele, favoritismele, promovarea nonvalorii, încălcarea legilor, lipsa de respect față de cetățean, pierderea de timp). Din partea sa, UE acordă Moldovei un ajutor financiar masiv și permanent, în vederea aderării. Noi trebuie să avem capacitatea administrativă de a elabora proiecte viabile pentru a absorbi acești bani și a-i folosi în totalitate cu maximum de eficiență și de impact. Moldova europeană se va bucura de pace, stabilitate, integritate, menținerea granițelor existente, suveranitate, prosperitate.

Negocierile de aderare. Negocierile determină condițiile de integrare în Uniunea Europeană a fiecărui stat candidat. Până la data aderării la Uniune, statele trebuie să adopte acquis-ul, respectiv - legislația construită pe baza Tratatelor fondatoare ale UE (Roma, Maastricht, Amsterdam și Nisa), și chiar a Constituției UE. Aprobarea publică a extinderii este exprimată, în principal, prin procedura de aprobare a Parlamentului European, precum și prin ratificarea fiecărui stat membru și a fiecărui stat candidat, în unele țări fiind necesară organizarea unui referendum. [8]

BIBLIOGRAFIE

1. Duroselle J.-B. *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Payot, 1965.
2. *Histoire des relations internationales de 1919 à nos jours*, Paris, Armand Collin, 2001, ediția a 12 a, vol. I, p. 137-140.
3. Denis de Rougemont. *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Payot, 1965, p. 315-331.
4. *Vingt-huit siècles d'Europe*, Paris, 1961.
5. Vuyenne B. *Histoire de l'idée européenne*, Paris, 1965; Henry Brugmans, 110.
6. www.google.com
7. www.europalibera.com
8. www.gov.md

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN PROCESUL DE INTEGRARE EUROPEANĂ A REPUBLICII MOLDOVA: REPERE TEORETICO-PRACTICE

Teodor POPESCU,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Marin MIHU,
masterand,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

L'objectif de l'intégration de la République de Moldavie dans l'Union Européenne est devenue stratégique et irréversible. À partir de la réalité du développement politique, économique et social du pays, il est nécessaire d'étudier le rôle du gouvernement local dans le processus d'intégration européenne du pays. Le gouvernement local de la République de Moldova, a retourné un lourd héritage dans ce domaine de système centralisé totalitaire. Depuis que la République a obtenu l'indépendance et jusqu'à présent, le gouvernement a adopté une façon difficile de construire un système moderne, pour s'adapter aux normes européennes. L'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale de la République de Moldova doit être en conformité avec les règles et les principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

Integrarea Europeană este obiectivul strategic ireversibil al politicii externe și interne a Republicii Moldova invocat aproape în toate Planurile de guvernare după 1994.

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la 24 martie 2005 Declarația privind parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene, care prevede promovarea consecventă și ireversibilă a cursului strategic spre integrarea europeană.

Consiliul Europei, de la începutul activității sale, a evidențiat importanța autorităților publice locale, instituind pentru ele un organ reprezentativ la nivel european - Conferința Permanentă a Autorităților Publice Locale și Regionale ale Europei, care prin Rezoluția nr. 64 din 1968 a propus Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei să adopte Declarația despre Principiile Autonomiei Locale.

Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat Carta Europeană a Autonomiei Locale, în forma unei convenții în iunie 1985, acesta fiind primul act juridic polivalent, care stabilește și protejează principiile autonomiei locale, fiind un component de bază al democrației și al guvernării eficiente la nivel primar.

Parlamentul Republicii Moldova a ratificat Carta Europeană a Autonomiei Locale prin Hotărârea nr. 1253 din 16.07.1997.

Obiectivul Cartei Europene a Autonomiei Locale constă în lichidarea vidului de norme europene comune pentru determinarea și protejarea drepturilor colectivităților locale, care sunt cele mai apropiate de cetățean, acordându-le posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea deciziilor ce țin de viața cotidiană. Carta stabilește reguli fundamentale ce garantează independența politică, administrativă și financiară a colectivităților locale. Aceasta este o demonstrație, la nivel european, a voinței politice de a aplica la toate nivelurile administrării teritoriale principiile pe care Consiliul Europei le apără din momentul creării sale, având drept scop să mențină conștiința democratică în Europa și să protejeze drepturile omului în sensul cel mai larg. Carta întruchipează ideea că gradul de autonomie de care se bucură colectivitățile locale este piatra unghiulară a unei veritabile democrații. Pentru Republica Moldova, Carta Europeană reprezintă fundamentul legal de activitate a autorităților publice locale, în baza principiilor autonomiei și descentralizării, luând ca temelie standardele europene de dezvoltare.

Principiile și normele Cartei Europene și-au găsit relevanță în actele legislative naționale în vigoare: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (27.12.2001), Legea privind finanțele publice locale (16.10.2003), Legea privind administrația publică locală (28.12.2006), Legea privind descentralizarea administrativă (28.12.2006), care reglementează cadrul juridic de funcționare a autorităților publice locale.

În baza prevederilor Constituției Republicii Moldova (29.07.1994) pot fi desprinse mai multe acte ce asigură și garantează activitatea administrației publice locale. Așadar, conform art. 8, Republica Moldova se obligă să respecte

tratatele la care este parte, iar intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia. Articolul 109 stabilește că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Odată cu adoptarea cadrului legislativ, care reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților publice locale, autonomia locală e în drept să devină forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative și fundamentul guvernării locale. Aceasta fiind asociată cu stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale, al autorităților acestora, în raport cu administrația de stat și autoritățile care exercită funcțiile acesteia în unitățile administrativ-teritoriale.

În realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția statului, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte. În realitate, autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova nu au putere de decizie politică necesară, ele își desfășoară activitatea sub „tutela administrativă”, exercitată prin supraveghere, control de legalitate și oportunitate, de către autoritățile publice centrale.

Strategia Națională de Descentralizare aprobată (05.04.2012) de către Parlamentul Republicii Moldova constată că: transpunerea în practică a normelor cuprinse în Carta Europeană nu este deloc un proces simplu pentru Republica Moldova. De multe ori tradiția administrativă nu corespunde spiritului noilor practici europene, altele schimbările instituționale au survenit ori prea rapid pentru ca practica să prindă rădăcini, ori, dimpotrivă, nu au mers suficient de departe. S-a perpetuat, astfel, o serie de neajunsuri în sistemul de finanțare locală care în momentul de față afectează serios autonomia locală.

Autoritățile centrale au depus mai multe eforturi pentru implementarea principiilor de bază ale guvernării locale. Însă procesul de reformă în ultimii ani a fost adesea limitat doar la planificarea strategică, analiza funcțională a secțiilor și la unele acțiuni de ajustare a cadrului legal.

Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană poate avea loc doar în condițiile unui stat descentralizat sub aspect politic și administrativ, în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu sisteme multipolare și pluraliste de luare a deciziilor, structuri descentralizate, transparente și flexibile, întemeiate pe supremația drepturilor și libertăților civile.

Pentru autoritățile administrației publice locale, problemele de bună guvernare și de integrare în UE sunt dependente una de alta. La moment, ne confruntăm cu mai multe provocări în pregătirea pentru aderarea la UE:

- o parte dintre legile și normele UE trebuie să fie puse mai insistent în aplicare de către autoritățile administrației publice locale;
- avem nevoie de autorități locale competente care știu să-i familiarizeze și să-i apropie pe cetățenii noștri de valorile europene, implicându-i în proiecte legate de UE și furnizarea de informații;
- acțiunile administrației publice locale cer să fie consolidate, respectând standardele bunei guvernări, gestionând resursele în mod eficient, furnizând servicii publice de calitate, pentru a obține rezultate pozitive pentru cetățeni și atragerea investițiilor străine;
- strategiile locale de dezvoltare cer să fie bine planificate, participative și focusate pe cetățean, capabile să utilizeze în cel mai bun mod programele de finanțare din fondurile UE.

Pentru a face față acestor provocări, autoritățile locale întreprind mai mulți pași, inclusiv în elaborarea și aplicarea planului de acțiune pentru integrarea în UE, asigurând, astfel, și calitatea guvernării locale, în toate dimensiunile sale. Scopul unei administrații locale democratice este de a oferi servicii și dezvoltare în interesul tuturor cetățenilor, fără discriminare, de a promova bunăstarea lor. Acest lucru necesită implementare, inovare și îmbunătățire a politicilor și strategiilor de dezvoltare durabilă ale autorităților publice locale. În acest context, subliniem importanța Congresului Autorităților Locale și Regionale referitor la nevoia de a încuraja și menține participarea tuturor membrilor săi la acțiuni comune. La moment, Carta Europeană a Autonomiei Locale este acum completată de Strategia Consiliului Europei pentru Inovare și Buna Guvernare, care stabilește principiile bunei guvernări și care implică un angajament comun al guvernelor centrale și asociațiilor naționale ale autorităților locale pentru îndeplinirea obiectivelor sale.

În final, putem constata că, din perspectiva rolului crescând al programelor adresate comunităților locale și regionale din vecinătatea UE, consolidarea autonomiei financiare a autorităților publice locale este o componentă vitală a procesului de identificare a problemelor și soluționarea lor comună prin intermediul cooperării regionale și transfrontaliere dintre UE și Autoritățile Publice Locale din Republica Moldova.

Îmbunătățirea situației într-un viitor apropiat în acest domeniu este posibilă pornind de la reorganizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prin optimizarea unităților administrativ-teritoriale, astfel încât autoritățile publice locale să poată să-și administreze în mod autonom treburile locale, devenind competitive în cadrul asociațiilor transfrontaliere și capabile să acumuleze suficiente surse financiare în bugetele locale, pentru a-și putea realiza atribuțiile conform legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală nr. 1253-XIII din 16.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.07.1997, nr. 48 (423).
2. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16 (53).
3. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31 (91).
4. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35 (116).
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare nr. 42 din 26.01.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.02.2012, nr.25-28 (63).
6. Delcamp A. La décentralisation dans les États de l'Union européenne. Paris: La documentation française, 2003, 173 p.
7. Platon M., Simboreanu A., Popescu T., Deliu T. Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective (1990-2000). Chișinău: AAP, 2001, 238 p.

DEMOCRATIZAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN PROCESUL DE INTEGRARE EUROPEANĂ

Natalia COLESNIC,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The purpose of the present article is to show how the Moldovan Parliament can contribute to enhancing the democratic qualities of a recently emerged democracy and under what conditions it may play an effective role in the European integration process. This can be achieved through its deeper functional and institutional democratization, greater openness to civil society and the public at large, by fully implementing the representative democratic standards.

Parlamentele naționale sunt abordate în literatura de specialitate, în mare parte, ca instituții reactive, având o influență destul de modestă asupra inițiativelor de politici care provin din partea executivului. Într-adevăr, elaborarea și realizarea de politici este un târâm care, indiferent de regimurile constituționale specifice, a devenit tot mai mult sfera de activitate a executivului datorită complexității sporite a guvernului și structurilor acestuia.

Integrarea europeană la fel este privită ca un proces ce contribuie la aceste evoluții de limitare a influenței parlamentelor, inclusiv în cazul guvernelor naționale ale statelor aspirante, precum, de exemplu, în cadrul negocierilor cu UE. Totodată, este cunoscut și faptul că eficiența parlamentelor este importantă pentru o societate democratică, [2, p. 149] ținând cont de rolul lor în reprezentarea intereselor cetățenilor, elaborarea, examinarea și adoptarea legislației și asigurarea controlului asupra executivului, precum și asupra implementării legilor. În majoritatea țărilor europene, parlamentele constituie instituții politice-cheie în democrațiile reprezentative. Potrivit lui Kaare Strøm, implicarea activă a acestora în formularea de politici este de o importanță majoră pentru a menține responsabilitatea Guvernului în lanțul de delegare a competențelor caracteristice democrației reprezentative parlamentare. [3, p.268]

Însă esența procesului de integrare europeană și a europenizării o constituie transferul acquis-ului comunitar, a normelor, regulilor, practicilor europene în toate sferile, promovarea democrației, drepturilor omului și supremației legii, prin aplicarea diverselor instrumente și strategii legate de reforma economică, politică, tranziția reușită spre o economie de piață, integrarea economică, democratizarea și buna guvernare.

În literatura de specialitate noțiunea de democratizare este tratată din trei puncte de vedere diferite: 1) democratizarea înseamnă promovarea democrației în regimurile nedemocratice; 2) democratizarea poate fi înțeleasă ca aprofundarea calităților democratice în statele care se consideră a fi democratice; 3) democratizarea implică problema supraviețuirii democrației. [1, p.74] Din punct de vedere tehnic, apariția, aprofundarea și supraviețuirea democrației constituie aspecte strict distincte ale democratizării, îmbinându-se însă într-un fenomen de democratizare durabilă. [Ibid., p.75] Democratizarea este durabilă în măsura în care ea avansează, răspunzând la cerințele societății.

Luând în considerare toate acestea, scopul prezentului articol este de a demonstra cum parlamentele naționale,

în cazul nostru - Parlamentul Republicii Moldova, pot contribui prin democratizarea lor proprie la îmbunătățirea calității democrației în societățile democratice recent apărute în procesul de integrare europeană. Parlamentele au, mai ales, în procesul de democratizare, o contribuție și influență remarcabilă, fiind un indiciu fundamental al nivelului de democratizare a societății. Aici se poate vorbi despre o anumită interdependență a democratizării prin intermediul parlamentelor naționale și al democratizării parlamentelor naționale în procesul de integrare europeană, aceasta fiind una dintre forțele motrice care promovează guvernarea democratică prin cele trei dimensiuni: transparență, responsabilitate și participare.

Reieșind din faptul că Moldova este, conform Constituției Republicii Moldova, o republică parlamentară, un criteriu definitoriu al democrației parlamentare este faptul că guvernul răspunde în fața legislativului, primul aflându-se sub monitoringul permanent al organului legislativ în ceea ce privește aplicarea legilor, realizarea de politici și strategii aprobate de Parlament. Cadrul legal al Republicii Moldova este, practic, adecvat exercitării funcției de supraveghere a executivului și a autorităților autonome de către Parlament. Cu toate acestea, realizarea acestei funcții este destul de slabă, motivul fiind valorificarea sa insuficientă de către majoritatea deputaților în activitatea parlamentară.

Contextul social în care activează Parlamentul Republicii Moldova oferă multe oportunități de interacțiune cu Parlamentele similare regionale și internaționale în procesul de integrare europeană. Această interacțiune este o sursă bună de inspirație, transfer de practici și instrumente pozitive, punând accentul pe perspectivele de consolidare a cooperării interparlamentare și colaborării comune în vederea creării unor fundamente politico-normative în contextul procesului de integrare europeană. Multe publicații atribuie o valoare considerabilă cooperării interparlamentare, susținând că un asemenea networking ar aduce o valoare adăugată activității legislativelor naționale. Această idee își găsește reflectarea în cadrul reuniunilor adunărilor parlamentare moldo-române, moldo-poloneze etc., precum și prin participarea delegațiilor parlamentare la forurile regionale, precum sunt Adunarea Parlamentară EURONEST, Adunarea Parlamentară a Inițiativei Central- Europene etc., care facilitează schimbul de bune practici și identificarea problemelor comune. Totodată, merită de menționat valorificarea insuficientă a colaborării în cadrul Comitetului Parlamentar de Cooperare RM-UE, care ar putea servi drept instrument al diplomației parlamentare de promovare mai activă a poziției și realizărilor Republicii Moldova în vederea realizării dezideratului de integrare europeană, utilizând acest mijloc de cooperare cu Parlamentul European ca platformă pentru a face mai vizibile progresele Moldovei pe calea democratizării, absorbției de practici bune, asimilării valorilor europene.

Un alt aspect important în procesul de democratizare a Parlamentului ar putea fi funcția de socializare, ce include școlarizarea noii elite privind perfecționarea culturii parlamentare și stabilirea regulilor de comportament „parlamentar”. Această funcție este extrem de importantă fiind o parte componentă a procesului de instituționalizare în Moldova.

Totodată, procesul de integrare europeană implică respectarea condiționalității politice ca un instrument-cheie de promovare a democrației, drepturilor omului și a supremației legii. Funcția legislativă a Parlamentului Republicii Moldova este una dintre cele mai consolidate, acesta având o experiență vastă în acest sens. Se poate sublinia faptul că Parlamentul Republicii Moldova a adoptat o poziție activă în realizarea obiectivelor de integrare europeană. De exemplu, una din principalele sarcini ale Parlamentului este de a aduce legislația națională în concordanță cu aquis-ul comunitar. Programul Legislativului pentru anii 2010-2013 urma să modifice peste 100 de acte legislative în scopul armonizării cadrului legislativ național cu legislația comunitară, însă atât parlamentarii, cât și societatea civilă constată activitatea deloc satisfăcătoare a Guvernului la capitolul integrarea europeană, deși aceasta a fost declarată drept obiectiv fundamental al politicii interne și externe a Republicii Moldova. Se mai atestă și tergiversări din partea executivului în ceea ce privește prezentarea în Parlament a proiectelor de acte legislative indicate în Program, menite să intensifice reformele democratice, să aducă legislația națională în concordanță cu standardele comunitare pentru o eventuală semnare a Acordului de Asociere și Acordului privind crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova.

Trebuie să menționăm totuși că fortificarea funcției legislative a Parlamentului poate fi realizată în cazul în care vor fi perfecționate metodologia de elaborare a actelor legislative referitoare la evaluarea sau revizuirea impactului ex-ante pe marginea proiectelor de lege etc. Actualmente, mai multe proiecte de lege sunt adoptate fără a identifica impactul social și economic și fără o participare adecvată a părților interesate. În acest context, constituie un imperativ intensificarea colaborării Parlamentului cu sectorul asociativ, fie la nivel de comisii parlamentare, fie prin crearea pe baze obștești a unor organe consultative specializate pe lângă organele Parlamentului, organizarea de audieri publice pe marginea proiectelor de interes public, cu invitarea factorilor de decizie din cadrul executivului etc., ridicând, astfel, nivelul deschiderii legislativului către publicul larg, precum și cel al transparenței activității legiuitorilor.

Prin consolidarea funcțiilor menționate ale Parlamentului Republicii Moldova, aplicarea adecvată a instrumentelor și competențelor caracteristice democrației reprezentative parlamentare, îmbunătățirea culturii parlamentare, poate fi ridicat nivelul democratizării legislativului, aprofundate calitățile democratice ale statului și, prin urmare, poate fi realizat potențialul de influență democratică a Parlamentului asupra vieții civice și a dezvoltării societății moldovenești.

BIBLIOGRAFIE

1. Welzel, Ch. Theories of Democratization in Democratization, Edited by Christian Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald F Inglehart, and Christian Welzel, Oxford University Press, 29 January 2009, 456 pages, pp.74-88.
2. Raunio, T. and Hix, S. Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government, West European Politics, 2000, 23(4), pp. 142–168.
3. Strøm, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies, European Journal of Political Research, May 2000, Volume 37, Issue 3, pp. 261–289.

PRIORITĂȚILE INTERPOLULUI DIN PERSPECTIVA PROVOCĂRILOR INTERNAȚIONALE

Vladimir STERPU,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This study is based on the identification of the Interpol priorities in the Interpol (International Criminal Police Organization) activity from the view of international challenges. In terms of criminality globalization, Interpol is forced to gain control on the created situation which leads to compromise the modern world security.

Interpolul, Organizația Internațională a Poliției Criminale, se prezintă astăzi drept una dintre cele mai influente instituții la nivel internațional. Potrivit numărului de angajați, este a doua organizație după ONU și unică după posibilitățile schimbului de informare, dotare tehnică și organizațională. Se consideră organizația cea mai puternică în domeniul prevenirii și combaterii criminalității internaționale, care întrunește eforturile a 190 de state-membre. Interpolul colaborează activ cu ONU și alte organisme regionale și internaționale. Interpolul este parte semnatară a multiplelor convenții internaționale, care indică asupra autorității și ponderii acestei organizații la nivel internațional.

„Este absolut necesar să ajungem mai sus, să aducem inovații și să continuăm să rămânem în fața jocului”, a declarat Secretarul General al Interpolului la cea de-a 79-a sesiune a Consiliului General (Qatar, 2010). Tot în acest context, în prefața la Raportul anual Interpol 2010, Ronald K. Noble, Secretar General al Interpolului, s-a exprimat astfel: „Am o convingere puternică: 10 ani de acum înainte Interpolul va privi înapoi la anul 2010 ca o organizație mult mai dinamică, flexibilă și relevantă, încă neschimbată pe poziția sa. Mândră de realizările sale, convinsă în viitorul său”.

Într-adevăr, provocările internaționale impun noi priorități în activitatea Interpolului. Transparența, mecanismele flexibile de lucru, rapiditatea circulației informației și luării deciziilor, securitatea acestora sunt relevante în imaginea creată de Interpol în activitatea sa de aproape un secol.

Statele-membre ale Interpolului, potrivit Raportului anual Interpol 2010, au efectuat mai mult de jumătate de miliard de căutări conform bazelor de date globale. Mai mult de 6000 de avize roșii au fost adăugite, ajutând la reținerea a mii de persoane în căutare. Secretarul General al Interpolului s-a adresat Consiliului General al Națiunilor Unite pentru prima dată, îndemnând toate națiunile să se unească în lupta contra crimei organizate. Echipele Interpolului au susținut măsurile de securitate pentru desfășurarea Campionatului pentru cupa mondială la fotbal FIFA din Africa de Sud. Operațiunea *Infraroșu* a condus la depistarea sau arestul a 160 de evadați. Sute de victime minore au fost salvate pe parcursul desfășurării operațiunilor contra traficului și muncii silnice în Burkina Faso și Gabon. Operațiunea *Jupiter V* a avut ca rezultat 1000 de aresturi și bancnote false în valoare de 200 milioane dolari și bunuri piratate confiscate în raidurile din America de Sud. Un program de instruire a poliției mobile și Centrul global de studiu on-line au contribuit la perfecționarea și susținerea pregătirii statelor-membre. Inițiativa documentului de călătorie Interpol va face posibil un răspuns prompt pentru susținerea statelor-membre. Lupta împotriva pirateriei maritime a fost amplificată de Consiliul de Securitate al ONU și de Uniunea Europeană îndemnând statele-membre să colaboreze cu Interpolul. A fost aprobată crearea Complexului global al Interpolului în Singapore pentru lucrul asupra amenințărilor crimelor secolului XXI. [1]

Prioritățile actualizate ale Interpolului și proiectele de anvergură reflectă mediul dinamic și provocările poliției internaționale în secolul al XXI-lea. Susținut de puterea și rezistența organelor sale de conducere și statelor-membre, Interpolul continuă inovarea față de viziunea sa de „Conexare a poliției pentru o lume mai sigură”.

Prioritățile strategice se axează pe necesitatea de consolidare a punctelor forte existente în timp ce dezvoltă capacitatea în sferele-cheie, stabilind, totodată, o cursă pentru următorii trei ani, definită de patru priorități strategice

și două priorități corporative. Aceste priorități, aprobate de Adunarea Generală, corespund cu viziunea și misiunea organizației.

Securizarea rețelei globale de comunicații. Rețeaua I-24/7 este fundamentală în activitățile Interpolului. Aceasta formează legătura decisivă între Secretariatul General și Birourile naționale centrale în 188 de state-membre, iar pe de altă parte, între ofițerii organelor de drept la aeroporturi și granițe și poliția de ordine publică. Interpolul urmează să eficientizeze rețeaua I-24/7 și bazele de date și serviciile pe care le furnizează statelor-membre prin continuarea extinderii sistemului dincolo de Birourile naționale centrale și anume - la ofițerii pe teren și a unei integrări mai bune a partajării de date între Interpol și alte sisteme.

Suținerea poliției și organelor de drept în caz de urgență, atac terorist, dezastru natural sau acte criminale majore, ce pot depăși capacitatea oricărei țări de a reacționa la timp. Interpolul va promova susținerea continuă diurnă și o gamă largă de asistență operațională pentru statele sale membre, prin timp scurt de răspuns și mai multă atenție la granițe. [2]

Formarea capacităților. Dezvoltarea poliției de mâine reprezintă esența misiunii Interpolului. Organizația contribuie la consolidarea instruirii organelor de drept și va ridica standardele poliției internaționale. Se va lucra pentru manevrarea expertizei și resurselor înființate în statele sale membre, implementarea noilor programe de instruire, formarea parteneriatelor cu sectoarele public și privat pentru livrarea susținerii instructive și tehnice și lucrul cu statele-membre pentru dezvoltarea standardelor comune și recunoașterea celor mai bune practici. [3]

Identificarea crimelor și criminalilor. O sferă inovativă constantă este necesară pentru expertiza în identificarea crimelor și criminalilor. Interpolul va consolida calitatea și cantitatea informației deținute în bazele sale de date, va intensifica capacitățile investigative și analitice, va dezvolta o abordare globală a gestionării integrate a frontierei și va susține activ statele-membre în localizarea și arestarea evadaților și a altor criminali transnaționali. [4]

Continuitatea și durabilitatea afacerilor. Volatilitatea – chiar în domeniul securității sau piețelor financiare – a făcut clară necesitatea Interpolului de a întreprinde planificări de urgență mai active. Organizația se va concentra pe consolidarea infrastructurii sale de bază, ajustarea modelului său de afaceri și o comunicare mai bună în relevanța pe un termen lung al conducerii și susținerii poliției și organelor de drept. [5]

Baza legală. Organizația va asigura o bază juridică solidă de care are nevoie pentru furnizarea asistenței opționale pentru statele sale membre. Obiectivele includ înregistrarea constituției Interpolului cu Națiunile Unite; extinderea privilegiilor și imunităților, la facilitarea călătoriilor internaționale ale oficialilor Interpolului detașați în statele-membre; asigurarea în acord cu Interpolul a normelor și reglementărilor. Una dintre considerațiile majore este sporirea independenței organizației.

O foaie de parcurs pentru politicile naționale și internaționale mai puternice și o bază solidă pentru identificarea și combaterea infracțiunilor viitoare și amenințărilor teroriste reprezintă deciziile-cheie, luate de oficialii organelor de drept la nivel înalt, care au participat la cea de a 79-a sesiune a Adunării Generale a Interpolului.

Cea de a 79-a sesiune a Adunării Generale a avut loc în Doha, Qatar (noiembrie, 2010), la care au participat aproximativ 650 de șefi de poliție și oficiali superiori ai organelor de drept din 141 de țări.

Adunarea a fost deschisă cu o discuție ministerială pe tema „Provocările combaterii crimei în secolul al XXI-lea” cu miniștri din 18 țări, care s-au adresat cu o gamă de rapoarte privind securitatea internațională. Au elaborat un articol ce vizează rolul fundamental al Interpolului în centrul de impunere globală a legii și au chemat țările spre utilizarea serviciilor Interpolului pentru formarea unei rețele globale puternice în combaterea infracțiunilor și terorismului.

În plus, pe lângă activitățile organizaționale, Adunarea Generală a aprobat un șir de alte rezoluții importante care includ: [6]

- apelul către birourile naționale centrale din orice stat-membru de solicitare a detașării unei echipe speciale a Interpolului în vederea urgentării autorităților sale naționale de a acorda organizației și personalului său privilegii și imunități necesare pentru conducerea adecvată a activităților echipei și îndeplinirea misiunii sale;
- solicitarea de la statele-membre și organizațiile partenere în vederea susținerii Programului Interpolului al crimelor de mediu prin contribuții financiare voluntare sau detașarea personalului specializat;
- urgentarea birourilor naționale centrale de a spori schimbul de informații prin intermediul rețelelor criminale și infracțiilor implicați în contrabandă cu persoane sau traficul uman prin utilizarea mesajelor Interpolului de contrabandă cu persoane și trafic uman;
- încurajarea tuturor statelor-membre pentru continuarea cooperării cu Interpolul în cercetările și urmărirea suspectilor ca autori ai genocidului, crimelor împotriva umanității și crimelor de război.

Concluzionând asupra sintezei priorităților Interpolului din perspectiva provocărilor internaționale, constatăm că fiecare țară în parte nu mai poate opune rezistență fluxului de criminalitate din ce în ce mai presant. Grupările criminale și infracțiunile pe care le comit devin major transnaționale și complexe. Tehnologiile, comunicațiile și globalizarea au facilitat activitățile criminale de la falsificare la terorism. Astfel, organele de drept globale trebuie sau să ia conducerea, sau vor rămâne în urma acestui fenomen ce periclitează echilibrul lumii moderne.

În această situație, Interpolul tinde să devină o resursă globală proeminentă pentru poliția din toată lumea. Or-

ganizația înfăptuiește aceasta prin identificarea priorităților sale de bază pentru a putea sesiza oportunitățile și a diminua amenințările mai prompt și rapid.

BIBLIOGRAFIE

1. Interpol annual report, 2010, pag.1, Interpol General Secretariat, Lyon, 2010.
2. Interpol annual report, 2010, pag.5, Interpol General Secretariat, Lyon, 2010.
3. Idem.
4. Idem.
5. Idem.
6. Interpol annual report, 2010, pag.10, Interpol General Secretariat, Lyon, 2010.

POLITICI MIGRAȚIONALE ÎN CONTEXTUL ADERĂRII REPUBLICII MOLDOVA LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Mariana ROLER,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the last decades, the Republic of Moldova actively participated in the migration processes, especially in work migration, which means nothing else but a process which consists in the movement of crowds of people from one territorial area to another one. This is a process that profoundly influences the present society. The social, economic and political evolutions that took place in the last decades continue at the global level and created the premises of significant modifications in the migration domain, by requiring special attention to these problems, more and more frequently approached in the framework of the political dialog and of international state collaboration. The migration policy is an important component part both for each world country, and for migrants. This is why, this article reveals the aspects of the migration policy of such world power, as European Union, and its impact on the migrants, on the Moldovan migrants, in particular.

Datorită evoluțiilor social-economice și politice care se derulează la nivel global pe parcursul ultimelor decenii, putem urmări producerea unor schimbări considerabile în domeniul migrației. Aceasta datorită faptului că activizarea fluxurilor de migrație duce atât la schimbări evidente cât și la probleme în domeniul social-economic și politic, care tot mai des sunt abordate în cadrul dialogului politic și colaborării internaționale. Or, migrarea duce la multiple probleme legate de lezarea drepturilor umane ale cetățenilor noștri aflați peste hotare, pătrunderea ilegală în țară a străinilor, tranzitarea ilegală a teritoriului Republicii Moldova, traficul de ființe umane etc. Procesele migraționale influențează atât situația social-economică, politică și demografică din țară, cât și stabilitatea și securitatea statului. Iar datorită procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aceste riscuri pot deveni și mai accentuate.

Astfel, pentru a combate aceste ilegalități și pentru a îmbunătăți situația în cadrul reglementării proceselor migraționale atât Republica Moldova cât și Uniunea Europeană dezvoltă o politică migrațională ce permite apărarea și stabilitatea fiecărui stat și cetățean în parte. Din acest punct de vedere, în Republica Moldova la 1 octombrie 2001 a fost creat Serviciul de Stat pentru Migrațiune pe lângă Guvernul Republicii Moldova, ca mai târziu, prin Hotărârea Guvernului nr. 970 din 07.08.2003, să fie transformat în Departamentul Migrațiune (2003), abilitat să promoveze o politică de stat unică în domeniul migrației. [1] Este un organ al administrației publice centrale ce promovează politica migrațională a Republicii Moldova. Or, astăzi, într-un moment de criză economică, social-politică, demografică, statul nostru are nevoie stringentă de remitențele migranților pentru a soluționa diferite probleme de stat. De aceea reglementarea eficientă a migrației de muncă este o prioritate a Republicii Moldova.

Pentru a înțelege politica migrațională, este necesar, mai întâi de toate, de a defini acest concept. Deci politica migrațională este o parte integrantă a politicii interne și externe a statului care are ca scop determinarea politicii de stat în domeniul migrației, fapt ce va permite asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, reglementarea și dirijarea procesului migrațional în interesul persoanei și al societății, protecția socială a migranților și a familiilor acestora, stabilirea relațiilor de cooperare cu alte state, crearea condițiilor de angajare în

câmpul muncii de peste hotare a cetățenilor moldoveni, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane. [2]

Pentru realizarea politicii migraționale, se presupun unele acțiuni ale organelor abilitate cum ar fi: a) elaborarea unor programe privind realizarea politicii migraționale (asigurarea protecției sociale a migranților, atragerea investițiilor străine, crearea unor noi locuri de muncă, facilitarea transferurilor bănești...); b) crearea unor autorități ale administrației publice centrale în domeniul migrației abilitate de a coordona și reglementa procesul migrațional (elaborarea cadrului juridic de reglementare a procesului migrațional, elaborarea proiectelor de tratate internaționale în domeniu, efectuarea controlului asupra respectării legislației cu privire la migrație, combaterea migrației ilegale, controlul și păstrarea securității statului); c) organizarea unui sistem informațional automatizat al migrației populației (soluționarea problemelor ce vizează intrarea în sau ieșirea din țară, controlul asupra respectării regimului de ședere pe teritoriul țării a cetățenilor străini...).

Aceste tendințe și acțiuni în domeniul politicii migraționale sunt un pas foarte important care ne îndreaptă noi, volens spre aspirația și necesitatea Republicii Moldova de a adera la Uniunea Europeană. Observăm acest fapt și prin colaborarea Departamentului Migrațiune, în problemele reglementării fluxurilor migraționale, combaterea migrației ilegale, a contrabandei și traficului de ființe umane, cu organismele internaționale de prestigiu, precum sunt Consiliul Europei, Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), Organizația Internațională a Muncii, cu scopul transformării migrației într-un proces planificat și organizat. Or, pentru politica migrațională a Republicii Moldova este foarte importantă orientarea fluxurilor migraționale. Specificul țării noastre constă în amplasarea statului la intersecția a două sisteme geopolitice – Comunitatea Statelor Independente (CSI) și Uniunea Europeană (UE). Ambele sisteme sunt proactive în politicile lor de atragere selectivă a migranților din țările terțe pentru suplinirea potențialului demografic și a forței de muncă. Dar, totodată, cunoașterea limbilor, documentarea, șederea, angajarea la muncă au cauzat partajarea fluxului migrațional din Moldova în două branșe mari: spre țările CSI, în special Federația Rusă (60%), și spre UE, în special Italia, (40%). [3]

Analizând migrația spre Uniunea Europeană și încercările continue de aderare a Republicii Moldova la Marea Familie, observăm schimbări ascendente la acest capitol. Deși la început politica migrațională a Uniunii Europene tindea a fi mai dură (mai ales, după atacurile teroriste din SUA, Marea Britanie), astăzi observăm o colaborare mult mai fructuoasă între aceste două părți.

Politica migrațională a statelor comunitare are, desigur, etapele sale de dezvoltare, dar cea mai importantă pentru Republica Moldova este Tratatul de la Amsterdam din octombrie 1997, care a introdus politica privind migrația în sfera de competență a comunității europene. [4] Acesta include politicile privind acordarea de vize, condițiile de eliberare a permisului de rezidență pentru imigranți, s-a introdus o politică a migrației legale și a integrării cetățenilor din țările ce nu sunt membre ale Uniunii Europene, lupta împotriva migrației ilegale și cooperarea cu țările de origine și de tranzit. În prezent, instituțiile Uniunii Europene definesc în mod oficial drepturile imigranților, modurile în care statele-membre acordă vize și azil, controlând, totodată, cu strictețe aceste procese, adică, într-un cuvânt, protejând securitatea comunității.

Dincolo de celelalte acțiuni ale Republicii Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană, mai putem considera ca un alt pas important al aderării „Strategia națională în domeniul migrației și azilului” (2011-2020), care constituie documentul național menit să asigure reglementarea circulației și mobilității cetățenilor, pentru a contribui la prosperitatea populației țării, la dezvoltarea sa socioeconomică, la asigurarea drepturilor și securității sociale ale migranților. Strategia respectivă servește drept instrument unic de integrare a cadrului strategic existent, de racordare a politicilor ce țin de gestionarea proceselor migrației și azilului cu procesele de planificare a diferitelor acțiuni strategice din Republica Moldova. Obiectivul principal al acestei Strategii este de a asigura o reglementare cuprinzătoare a managementului proceselor migrației, de armonizare a cadrului juridic național cu prevederile dreptului internațional și legislația Uniunii Europene, reglementarea circuitului persoanelor, menit să servească drept contribuție pentru dezvoltarea socioeconomică, securitatea țării și realizarea obiectivelor de integrare europeană. De asemenea, un alt act important în procesul de integrare europeană este „Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană” care este un document politic ce stabilește obiectivele strategice ale cooperării Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. [5] Implementarea acestui plan va conduce la îndeplinirea prevederilor Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) și va încuraja și susține obiectivul Moldovei vizând integrarea de mai departe în structurile economice și sociale europene.

Desigur, relațiile de până acum între Republica Moldova și Uniunea Europeană, îndeosebi odată cu elaborarea Planului de Acțiuni, cât și a altor acorduri strategice, nu trebuie să înlăture interesul național al statului nostru, al poporului nostru, care are nevoie de Marea Familie europeană, dar mai are nevoie și de a alege acele căi de aderare ce nu ar leza interesul național al acestui popor cu obiceiuri și tradiții răspândite în întreaga lume.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.146-148/1140 din 31.10. 2002.
2. Munteanu V. „Politica migrațională a Republicii Moldova: probleme și căi de soluționare”. www.referat.md
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului pentru perioada 2011-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-155, art. 726.
4. Bobu C. E. „Politica Uniunii Europene în domeniul migrației - mai multe fațete ale aceleiași dileme”. În: Revista Sfera Politicii, București, 1999, p.137.
5. „Planul de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană”. www.gov.md

COMPETENȚELE, PUTERILE ȘI FUNCȚIILE ORGANIZAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Oleg BONTEA,
doctor în drept,
conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The international organizations created by the state for reaching some goals and concrete tasks are entitled by them with determined competences fixed in the constitutive act. In comparison with the states having an absolute and exclusive competence in the domain of international relations, the international organizations have limited ones. The competences of the international organizations are also of functional nature. They create and limite the stipulations of their statutes. In this article we propose to examine the following competences of the international organizations: the normative, operational control and sanction competences. Among the international organizations' functions we refer to the following: the deliberative function, the operational function, the normative or quasi-legislative functions and juridical ones.

Organizația internațională creată de state pentru îndeplinirea unor scopuri și sarcini concrete este dotată de ele cu competențe determinate fixate în actul constitutiv.

Spre deosebire de statele care au o competență absolută și exclusivă în domeniul relațiilor internaționale, organizațiile internaționale au *competențe limitate*. De asemenea, competențele organizațiilor internaționale sunt de *natură funcțională*, fiind determinate de scopurile pentru care au fost create și limitate la prevederile statutelor lor.

În literatura de specialitate competențele organizațiilor internaționale au fost grupate în **trei mari categorii**: [1, p. 24; 2, p. 90; 3, p. 280]:

1. Competența normativă a organizațiilor internaționale. Această competență constă în posibilitatea organizației de a crea norme juridice care se adresează unor destinatari diferiți (statele-membre, organele organizației sau chiar ale altor organizații) și care să fie în concordanță cu normele dreptului internațional și principiile de bază ale organizației.

Profesorul V. I. Marghiev ajunge la concluzia în teza sa de doctor habilitat că „*desăvârșirea, intensificarea procesului normativ este una dintre cele mai importante sarcini ale comunității internaționale la limita dintre secolele XX și XXI. O importanță deosebită dobândește mecanismul instituțional al legiferării internaționale, deoarece forma tradițională de coordonare a voinței statelor este deja insuficientă pentru reglementarea relațiilor internaționale din ce în ce mai complexe*”. [4, p.282]

Tot un aspect al acestei competențe este și faptul că multe organizații internaționale guvernamentale constituie cadrul de elaborare și adoptare a unor convenții internaționale, normele lor constituind o legislație internațională în materia respectivă.

Competența normativă a organizațiilor internaționale guvernamentale se manifestă și prin actele normative adoptate de organele lor. [5, p. 28] Aceste acte sunt expresia puterii de autoreglare a organizației internaționale. De obicei, această putere a organizației este prevăzută în statutul constitutiv. În temeiul ei, organele organizației au dreptul să adopte regulamentele lor de funcționare, prin care se precizează și se dezvoltă dispozițiile statutare în această materie.

2. Competența operațională a organizațiilor internaționale guvernamentale. Această competență constă în puterile de acțiune ale organizațiilor internaționale, altele decât cele normative. Aceste puteri constau din acțiunile

organizațiilor de a acorda asistență economică, financiară, administrativă și, în unele cazuri, asistență militară statelor-membre.

În virtutea faptului că aceste acțiuni se desfășoară pe teritoriul statelor-membre, realizarea lor este condiționată de acordul statelor în cauză. Acest fapt este concretizat în acordul încheiat între organizația internațională care acordă asistența și statul vizat de ea. Competența operațională a organizațiilor internaționale diferă de la o organizație la alta. Ea este reglementată prin statutul organizației și actele sale interne.

3. Competența de control și de sancțiuni a organizațiilor internaționale. Această competență indică în ce măsură organizațiile internaționale pot controla modul în care statele-membre îndeplinesc obligațiile ce le revin din calitatea de membru al organizației și pot aplica sancțiuni împotriva membrilor care nu le respectă.

Competența de control a organizației internaționale constă din dreptul său de a pretinde și a primi rapoarte periodice din partea statelor-membre asupra felului în care aceste state își îndeplinesc obligațiile statutare sau cele convenționale.

Competența de sancționare a organizațiilor internaționale este stabilită de statutele lor. Astfel, Carta ONU stabilește că organizația poate aplica statelor-membre următoarele sancțiuni:

- de suspendare a lor din drepturile și privilegiile ce decurg din această calitate a lor;
- să le excludă din organizație.

În cazul Organizației Națiunilor Unite, suspendarea unui membru este hotărâtă de Adunarea Generală, dacă Consiliul de Securitate a întreprins o acțiune preventivă sau de constrângere împotriva aceluia stat și doar în baza unei recomandări a Consiliului de Securitate. De asemenea, un membru al ONU poate fi sancționat cu suspendarea dreptului său de vot în Adunarea Generală a organizației, dacă a întârziat cu plata contribuțiilor sale financiare față de organizație (art.19).

Sancțiunea de excludere a unui membru dintr-o organizație internațională este reglementată de statutul acesteia. Carta ONU prevede că un membru al organizației poate fi exclus dacă a încălcat, în mod persistent, principiile sale. Hotărârea de excludere este adoptată de Adunarea Generală, la recomandarea Consiliului de Securitate (art.6). Statutele organizațiilor internaționale prevăd și alte sancțiuni.

Competența organizațiilor internaționale, la fel ca și personalitatea lor juridică, are un **fundament convențional** și este limitată de limitele tratatului constitutiv. Cu toate acestea, în doctrina occidentală este întâlnită interpretarea extensivă a competenței organizațiilor internaționale. Susținătorii concepției „competenței imanente” (juristul norvegian F. Seyersted ș. a.) și „competenței prezumtive” (juristul englez D. Bowett) consideră că orice organizație internațională poate întreprinde orice acțiuni necesare pentru atingerea scopurilor propuse independent de dispozițiile concrete ale actului constitutiv sau alte acorduri internaționale, sau în virtutea caracteristicilor interne imanente specifice organizației internaționale, sau în baza competenței prezumtive care poate fi în mod logic derivată din scopurile și sarcinile organizației.

În același timp, într-un sens determinat, se poate vorbi despre competența prezumtivă. Asupra acestui lucru au atenționat mai mulți juriști (Tunkin G. I., juristul american Hakwort G. H.). Funcțiile prezumtive sunt posibile atunci când ele decurg din competențele și funcțiile acordate organizației internaționale sau organului său și necesare pentru îndeplinirea lor. [6, p.179]

Totuși nu este suficient de a caracteriza noțiunea de competență doar prin cercul de chestiuni de care organizația trebuie să se ocupe. Pentru o definire mai completă a acestei noțiuni, este necesar de a include în ea puterile cu care este dotată organizația pentru îndeplinirea sarcinilor sale. Prin urmare, competența organizației internaționale include atât spectrul de chestiuni pe care ea va trebui să le soluționeze, cât și puterile acordate ei în acest scop.

În ceea ce privește **funcțiile organizației internaționale**, acestea pot fi înțelese ca *expresia proceselor activității sale întru îndeplinirea sarcinilor sale*.

Funcțiile sunt diferite de la o organizație la alta în raport cu caracterul și obiectivele specifice prevăzute expres sau decurgând implicit din actul constitutiv.

Sub aspectul naturii și al finalității, funcțiile unor organizații internaționale sunt multiple. Astfel, ele pot fi: *deliberative, operaționale, de elaborare a dreptului, judiciare, de studiu, informare și consultare, cu caracter intern*. [7, p.53]

Funcția deliberativă are în vedere dezbaterile de către state a problemelor, „informarea reciprocă și analiza ideilor realizată în cadrul unei gândiri colective” în interiorul organizației.

Funcția operațională se exercită prin atribuții care reprezintă acțiuni practice ale organizației de asistență tehnică, financiară etc. în raport cu statele-membre. Asemenea funcții sunt proprii O.N.U., instituțiilor specializate, organizațiilor economice internaționale.

Unor organizații internaționale le sunt atribuite și *funcții judiciare*, de aplicare a dreptului internațional pentru soluționarea unor diferende dintre statele-membre, de exemplu, Curtea Internațională de Justiție, Curtea Europeană de Justiție sunt organe judiciare.

Unii autori atribuie organizațiilor internaționale *funcții normative sau cvasilegislativă* privind crearea și dezvoltarea dreptului internațional. Dreptul internațional se creează și se dezvoltă de către state, pe baza acordului de voință,

în formele cunoscute ale unor izvoare de drept. Se poate recunoaște unor organizații internaționale o funcție normativă în sensul de a constitui un cadru tehnic instituțional de elaborare a dreptului sub forma unor tratate adoptate sau chiar încheiate de o organizație internațională.

Funcțiile fiecărei organizații internaționale se exercită și se finalizează prin **puterile organizației**, reprezentând „mijloacele de acțiune, recunoscute organizațiilor internaționale pentru a le permite să-și îndeplinească funcțiile și să-și atingă scopurile ce le-au fost atribuite”.

BIBLIOGRAFIE

1. Лукашук, И. И. Право международной ответственности. – Москва: Издательство Волтерс Клувер, 2004.
2. Моравецкий, В. Функции международной организации. Перевод Морозова Г. И. – Москва: Издательство „Прогресс”, 1976.
3. Drept internațional public, red. coord. A.Burian, ed.III., Chișinău, 2009.
4. Маргиев В. И. Внутреннее право международных организаций: Дисс. д-ра юрид. наук: 12.00.10: Майкоп, 1999.
5. Ковалёва Т. М., Правотворчество международных организаций и его виды. Калининград, 1999.
6. Международное право: Учебник, под ред. Ю. М. Колосова, В. И. Кузнецов, Москва: Изд-во „Международные отношения”, 1999.
7. Moca, Gh. Dreptul organizațiilor internaționale, București: Editura ERA, 2001.

ASPECTE PRIVIND TRATATUL DE ADERARE A ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Gheorghe-Aurelian CRISTINEL,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article analyzes the content of Romania's Accession Treaty to the European Union. It specifies the Treaty of Accession of Romania to the European Union jointly with Bulgaria developed based on the work and the same principles. The same method was used for drafting the Treaty of Accession of ten new countries EU joined on 1 May 2004. It is stressed that the Treaty of Accession itself (which includes six articles) devoted to Romania and Bulgaria's EU Accession and That the two countries party to the Treaty establishing Becoming a Constitution for Europe, the Conditions Covered by the Protocol annexed to this Treaty.

Negocierile pentru aderarea României la Uniunea Europeană au făcut posibil ca visul să devină realitate și România să semneze Tratatul de aderare la Uniunea Europeană. Începând cu 1 ianuarie 2007, România a devenit stat-membru cu drepturi depline al Uniunii Europene. Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană este comun cu Tratatul de aderare a Bulgariei și a fost elaborat pe baza aceluiași principii și după aceeași metodă de lucru utilizate la redactarea Tratatului de aderare a celor zece noi state care au aderat la 1 mai 2004.

În Tratatul de aderare se prevede intrarea în vigoare alternativă a Actului și a Protocolului, în funcție de intrarea în vigoare a Tratatului de instituire a Constituției pentru Europa. Astfel, în cazul în care Tratatul de instituire a Constituției pentru Europa ar fi intrat în vigoare înaintea aderării României și Bulgariei (1 ianuarie 2007), ar fi intrat direct în vigoare Protocolul de aderare. Având în vedere însă că Tratatul Constituțional nu a intrat în vigoare înainte de data aderării României și Bulgariei la Uniunea Europeană, la momentul aderării acestora a intrat în vigoare Actul de aderare.

Actul de aderare cuprinde modificările aduse prin aderarea României și Bulgariei la Uniunea Europeană tratatelor constitutive în vigoare în prezent: Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) și Tratatul instituind Comunitatea europeană a energiei atomice (CEE/ EURATOM). Protocolul de aderare adaptează Tratatul Constituțional pentru a face posibilă aderarea României și Bulgariei la acest document. Actul și Protocolul au, în principiu, conținut identic (diferă doar referirea la textele din Constituția Europeană, respectiv Tratatul instituind Comunitatea Europeană și Tratatul privind Uniunea Europeană).

Tratatul de aderare a României și Bulgariei reprezintă un amplu document, ce însumează 599 de pagini. Docu-

mentul constituie rezultatul unui proces laborios de negociere la 31 de capitole, proces de negociere ce s-a desfășurat pe o perioadă de 5 ani. [1]

Tratatul de aderare a României și a Bulgariei la Uniunea Europeană cuprinde părțile generale, alcătuite din Tratatul de aderare și Actul de aderare, respectiv Protocolul de aderare; Anexele și Declarațiile. Tratatul de aderare propriu-zis (care cuprinde șase articole) consacră aderarea României și a Bulgariei la Uniunea Europeană, precum și faptul că prin aderare cele două state devin parte la Tratatul de instituire a Constituției pentru Europa, în condițiile reglementate prin Protocolul anexat la acest Tratat. [2]

Actul de aderare / Protocolul de aderare au, în principiu, un conținut identic.

Partea I – Principiile - conține definiții și prevederi privind caracterul obligatoriu pentru România și Bulgaria al tratatelor fundamentale și al actelor adoptate de instituțiile comunitare și de Banca Centrală Europeană anterior aderării acestora la UE (art. 2). Aplicarea dispozițiilor tratatelor originare și ale actelor instituțiilor sunt supuse derogărilor convenite în cursul negocierilor de aderare cu fiecare stat-candidat. Este statuată obligația celor două noi state-membre de a adera la convențiile și acordurile încheiate de Uniune cu țări state, convențiile încheiate între statele membre, precum și însușirea acquis-ului Schengen. Se prevede faptul că Uniunea va adapta restricțiile cantitative la oțel și produse din oțel în relația cu statele terțe, în raport cu importurile României și Bulgariei. De asemenea, restricțiile cantitative aplicate de Uniune importurilor de produse textile și de îmbrăcăminte vor fi adaptate pentru a ține cont de aderarea Bulgariei și a României la Uniune, în ceea ce privește acordurile bilaterale privind pescuitul încheiate de România și Bulgaria înainte de aderare, se prevede că acestea vor fi administrate de Uniune.

Conform art. 5 din Protocol, România și Bulgaria vor participa în cadrul Uniunii Economice și Monetare, de la data aderării, fiind considerate state cu derogare de la adoptarea monedei unice conform art. 122 al Tratatului de instituire a Comunității economice europene (TCEE). [3]

Partea a II-a - Adaptarea Constituției/Alte adaptări - conține prevederile instituționale, respectiv participarea României și Bulgariei la instituțiile Uniunii Europene. Se stipulează că România va deține 35 de locuri în Parlamentul European, pentru perioada 2007 - 2009. După această dată, numărul locurilor în Parlamentul European va fi stabilit prin Decizia Consiliului European. România va deține 14 voturi în Consiliul Uniunii. România are dreptul la un judecător la Curtea de Justiție a Uniunii Europene și unul la Tribunalul de Primă Instanță. De asemenea, se arată că România va deține 15 membri în Comitetul Economic și Social și 15 membri - în Comitetul Regiunilor, precum și faptul că România are dreptul de a numi membri în Comitetul Director al Băncii Europene de Investiții și în Comitetul Științific și Tehnic prevăzut de Tratatul CEEA/EURATOM. Se mai arată că limba română și limba bulgară devin limbi oficiale ale Uniunii.

Partea a III-a - Dispoziții permanente (în principal, adaptarea acquis-ului) - stipulează acceptarea măsurilor negociate permanente (prevăzute într-o anexă), precum și referirea la mecanismul efectuării adaptărilor tehnice ale acquis-ului adoptat până la 1 octombrie 2004. Este vorba despre actele adoptate de instituțiile Uniunii Europene în diferite domenii care vor fi adaptate în vederea aplicării acestora la România și Bulgaria.

Partea a IV-a - Dispoziții temporare (perioadele de tranziție) - se referă la măsurile tranzitorii convenite în cadrul negocierilor (Titlul I), prevederile instituționale (Titlul II) și prevederile financiare cu caracter temporar (Titlul III), precum și alte dispoziții (Titlul IV).

Potrivit prevederilor instituționale cu caracter temporar, România deține 35 de locuri în Parlamentul European în perioada cuprinsă între data aderării efective la Uniune și data la care se vor desfășura noi alegeri pentru Parlamentul European (2009). România a avut obligația de a desfășura alegeri pentru Parlamentul European „nu mai târziu de 31 decembrie 2007”. Aceasta înseamnă că România putea organiza oricând înainte de 31 decembrie 2007 aceste alegeri, inclusiv în intervalul dintre semnarea Tratatului de aderare, care a avut loc la 25 aprilie 2005, și data aderării. După cum se cunoaște, alegerile pentru Parlamentul European au fost programate pentru 13 mai 2007. În ipoteza în care Constituția Europeană ar fi intrat în vigoare în 2007, până în 2009 s-ar fi menținut sistemul de vot „Nisa”, România având 14 voturi în cadrul Consiliului UE, precum și numărul de 15 locuri în Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor.

Conform prevederilor financiare cu caracter temporar, România trebuie să contribuie la capitalul subscris Băncii Europene de Investiții cu 42,3 milioane Euro. Contribuția României la Fondul de Cercetare pentru Cărbune și Oțel este de 29,88 milioane Euro.

De asemenea, în perioada de tranziție, România beneficiază de Facilitatea Schengen având ca scop finanțarea acțiunilor desfășurate la frontiera externă în vederea implementării acquis-ului Schengen, precum și de Facilitatea pentru fluxuri monetare (Cash-flow Facility), având ca scop îmbunătățirea acestora.

Partea a IV-a, la Titlul IV - Alte dispoziții - conține trei clauze generale de salvagardare: *clauza de salvagardare generală; clauza de salvagardare privind Piața Internă; clauza de salvagardare justiție și afaceri interne.*

Partea a V-a - Dispoziții privind punerea în aplicare a Protocolului, la Titlul I - Compunerea Instituțiilor și Organismelor (ari. 43-51) - conține dispoziții referitoare la necesitatea adaptării de către instituțiile comunitare (Consiliul, Comisia și Curtea de Justiție a Comunităților Europene) a regulilor de procedură. România și Bulgaria au numit câte un membru al Comisiei Europene, la data aderării, al cărui mandat va expira odată cu expirarea mandatelor celorlalți

membri ai Comisiei. Comisarii român și bulgar au fost numiți de Consiliu, cu majoritate calificată, în acord cu Președintele Comisiei și cu avizul Parlamentului European. Astfel, spre deosebire de Tratatul celor zece, în cazul numirii noilor comisari s-a cerut și avizul Parlamentului European, pentru a se asigura o mai mare transparență a deciziei. Totodată, România și Bulgaria au numit câte un judecător la Curtea de Justiție a Uniunii Europene și la Tribunalul de primă instanță. România și Bulgaria au numit membri la Curtea Europeană de Conturi, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor.

Titlul II - Aplicabilitatea actelor Instituțiilor (ari. 52-58) - prevede obligația României și Bulgariei de a adopta toate măsurile necesare pentru a se conforma, de la data aderării, directivelor și deciziilor adoptate de instituții și comunitate statelor-membre. Aceste măsuri includ și obligația de a opera modificările legislative interne necesare. De asemenea, se prevede comunicarea către România și Bulgaria a unei serii de măsuri (cum ar fi cele referitoare la protecția lucrătorilor împotriva radiațiilor).

Titlul III - Dispoziții finale (art. 59-61) - prevede transmiterea României și Bulgariei unei copii certificate a unor instrumente juridice: Tratatul de instituire a Comunității Europene și Tratatul Uniunii Europene, precum și tratatele internaționale deținute în arhivele Secretariatului General al Consiliului. [5] Datorită conținutului identic, atât Actul de aderare, cât și Protocolul de aderare au atașate o serie de 9 Anexe. [6] La Tratatul de aderare a fost anexată o serie de declarații cu caracter politic, care nu produc efecte juridice. [7]

Pentru realizarea obiectivelor de integrare, autoritățile de la București și-au canalizat eforturile pe trei direcții importante:

Asigurarea continuării pregătirii interne care să permită aderarea efectivă la 1 ianuarie 2007. Finalizarea negocierilor a marcat intrarea într-o etapă de monitorizare extrem de exigentă din partea Comisiei, care a evaluat îndeplinirea pe fond a angajamentelor asumate de România în procesul de negociere, în raport cu cerințele funcționării ca stat-membru. Instrumentul central de monitorizare este Raportul comprehensiv de monitorizare. Raportul de monitorizare privind situația pregătirii Bulgariei și a României pentru aderarea la UE, prezentat la 16 mai 2006, la Bruxelles, examinează pregătirile României pentru aderare, concentrându-se asupra domeniilor în care sunt necesare mai multe progrese conform celor trei criterii de aderare de la Copenhaga.

Raportul identifică progresul înregistrat începând cu luna octombrie 2005 și deficiențele din domeniul politicilor, al legislației și al punerii în aplicare care mai trebuie rezolvate. Pe baza acestor elemente, Comisia consideră ca Bulgaria și România ar trebui să fie pregătite pentru aderare la 1 ianuarie 2007, cu condiția să rezolve un anumit număr de probleme restante.

La 26 septembrie 2006, într-un nou Raport, Comisia arată că România a înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește criteriile politice, în lupta împotriva corupției la nivel înalt, precum și în reforma în domeniul justiției. Din punctul de vedere al criteriilor economice, se arată că România continuă să aibă o economie de piață funcțională (deși politica fiscală ar trebui întărită pentru a crește rata de colectare a taxelor) și este pe drumul cel bun în îndeplinirea criteriului referitor la capacitatea de a face față presiunilor pieței din cadrul Uniunii. Cu toate acestea, se arată că mai rămâne un număr limitat de domenii în care Comisia dorește să vadă progrese în lunile dinaintea și după momentul aderării.

Aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007 este neîndoielnică, un fapt de o importanță foarte mare pentru toți. Totodată, specificăm că procesul de învățare, transformare și adoptare va continua în baza experienței acumulate pe perioada statutului de observator și prin prisma noii perspective date de statutul de membru. Integrarea deplină a României în Uniune va depinde de capacitatea sa de a genera în continuare creșterea economică, de instituțiile eficiente, infrastructură la standarde europene. Integrarea deplină va veni și din capacitatea de a fi solidari cu interesul general al Uniunii și de a aduce o contribuție semnificativă la competitivitatea, securitatea și coeziunea internă a Uniunii Europene, la afirmarea mai puternică a acesteia ca actor global de prim rang.

BIBLIOGRAFIE

1. Deaconu Șt., Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Prezentare generală. București, 2005, p. 7-13.
2. Articolul 2 din Tratatul de aderare prevede intrarea în vigoare alternativă a Actului de aderare și a Protocolului de aderare în funcție de ratificarea și intrarea în vigoare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa.
3. Tratatul de aderare - prezentare sintetică, pe www.mae.ro - site-ul oficial al Ministerului Afacerilor Externe din România.
4. Ibidem.
5. Ibidem.
6. Vătăman D., David I., România și Uniunea Europeană. Istorie și actualitate. București, 2008, p.145-161.
7. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 157/21 iunie 2005, pe site-ul www.eur-lex.europa.eu - Portalul de acces la documentele Uniunii Europene.

POLITICA DE FRONTIERĂ A UNIUNII EUROPENE ȘI IMPACTUL EI ASUPRA REPUBLICII MOLDOVA

Ana HARABARI,
master în științe politice,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Border policy of the European Union implies a security scheme based on principles, rules, values, procedures, instruments and decision-making in the field of security and defence. After the eastward enlargement, the control of its external borders became a major problem. As an EU eastern neighbour Moldova is directly involved in institutional mechanisms for neighbouring areas of the EU. Taking into account the European vector of Moldova's foreign policy and European integration as fundamental desideratum of country's internal and external policy, our government is involved in a series of actions regarding alignment of the living standard to those of the Union's and the forms of cross-border cooperation between the EU and the Republic of Moldova comprise Europeanisation policies of all aspects of social, political and economic life of the country.

Subiectul frontierelor externe ale Uniunii Europene este dezbătut intens odată cu extinderea spre sud și est și dezvoltarea cooperării transfrontaliere cu statele din vecinătatea imediată, iar politica de frontieră a UE devine unul dintre mecanismele de colaborare de interes reciproc cu efecte pe termen mediu și lung, atât pentru statele comunitare, cât și pentru statele de la frontiera exterioară. În noul context teritorial-politic de după 2007, sectorul de frontieră externă a UE de până atunci s-a transformat în categoria celei interne, iar Republica Moldova se află în raport de contiguitate cu statele-membre prin cei cca 684 km de frontieră cu România și 8 puncte de trecere a frontierei moldo-române. Apariția unor frontiere externe noi ale UE a îndreptat atenția asupra problemelor specifice apărute, prezentând o sursă directă a fluxurilor migraționiste ilegale, conflicte nesoluționate, grupări teroriste, conflicte civile, rute ale crimei organizate, droguri, arme, trafic de ființe umane, automobile etc., care au drept țintă statele comunitare.

Față de statele care și-au definit obiectivul integrării europene s-a simțit necesitatea unei politici speciale, pentru înlăturarea problemelor de la frontiere, care împiedică integrarea. [1.p.7] Republica Moldova a devenit vecin imediat al UE și a declarat integrarea europeană drept deziderat fundamental al politicii interne și externe a statului. Prin acțiunile sale, țara noastră își asumă responsabilitatea pentru implementarea unei politici de europenizare a tuturor aspectelor vieții social-politice și economice a țării. Problema controlului frontierelor externe ale UE devine una majoră datorită poziției geografice a statelor-membre, iar frontierele de sud și de est s-au deplasat în contact cu statele din spațiul ex-sovietic, din Balcani și spațiul mediteranean (pentru Cipru și Malta). R. Moldova a fost implicată în mecanismele instituționale ale UE la început prin alinierea cadrului său legislativ la cel european, inclusiv în domeniul cooperării transfrontaliere, precum și implicarea sa în diferite programe de colaborare, care vizează în mod direct sau indirect cooperarea transfrontaliară.

În ceea ce privește politica de frontieră a UE, aceasta presupune un regim de securitate ce implică principii, valori, reguli și proceduri, inclusiv luări de decizii în domeniul securității și apărării, cu un grad înalt de complexitate în principalele probleme legate de regulile și procedurile implicate în interiorul Uniunii. UE și-a dezvoltat mecanisme instituționale inteligente pentru zonele de vecinătate, iar formele de cooperare transfrontaliară se realizează prin parteneriate, vecinătăți, cum ar fi Politica de Vecinătate cu Moldova, Ucraina și țările din Caucazul de Sud, Acordurile de Asociere și de Stabilizare (cu țările din Balcanii de Vest). [2 p.36-40]

Instrumentele politicii regionale a UE au fost inițiate întâi pentru Europa de Sud și Vest prin Programele regionale de sprijin pentru frontieră. Începând cu anul 1990, acestea s-au bazat pe "Planuri sau strategii de dezvoltare transfrontaliară" și pe "Programe operaționale", în cadrul inițiativei comunitare *Programul de cooperare interregională INTERREG*. "Regiunile transfrontaliere" au fost create la toate frontierele interne și, practic, la toate cele externe ale Uniunii, au luat naștere "Euroregiunile" și alte structuri asemănătoare – asociații regionale și comunale, care operează cu obiective și strategii pe termen lung.

În Europa Centrală și de Est, cooperarea transfrontaliară a debutat după deschiderea frontierelor la început cu ezitări, datorită faptului că aceste granițe erau greu de trecut multă vreme. Astfel, în cazul acestor frontiere anterior extrem de „închise”, cooperarea a fost pregătită într-o manieră „prudentă” și „grijulie”, orientată pe baze transfrontaliere. În acest sens, s-a ținut să fie luate în considerare aspectele vieții oamenilor, dezavantajele geografice ale zonelor de frontieră, marile diferențe cu privire la dezvoltarea economică, veniturile populației, infrastructura, precum și dezvoltarea conștiinței indivizilor și reînvierea unui mod de gândire orientat către un viitor comun european. [3 p. 7-8]

Republica Moldova, în vecinătatea căreia se intersectează, cel puțin, două tipuri de frontiere - un „Centru” consolidat și capabil de a-și gestiona afacerile și de a controla periferiile prin diverse instrumente instituționalizate, a căruia frontieră are o destinație de aderare și integrare pentru statele care aspiră la aceasta, și al doilea „Centru” - cu orientare euroasiatică și stat-membru în cadrul CSI - a demonstrat interesul de cooperare intensă cu UE. Odată cu obținerea calității de membru al Consiliului Europei în 1995, Republica Moldova a început alinierea cadrului său legislativ la standardele europene inclusiv în domeniul cooperării transfrontaliere, iar pe parcurs și-a proiectat clar vectorul de politică externă spre integrare europeană, exprimându-și consimțământul de a fi parte la totalitatea instrumentelor internaționale în materie de asistență europeană de promovare a unui climat de pace și securitate, de reprimare a oricăror forme de criminalitate și fraudă a legii.

Prevederi juridice europene ce se referă la cooperarea transfrontalieră, relevante pentru Republica Moldova și care urmăresc consolidarea unei Europe „integre și stabile”, se regăsesc într-o serie de documente importante, la care se referă *Convenția-cadru de la Madrid* din 21 mai 1980 cu privire la cooperarea transfrontalieră între colectivitățile sau autoritățile teritoriale, adoptată de Consiliul Europei, este principalul document european în materie de cooperare transfrontalieră. Alte documente în domeniu sunt *Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”*, adoptată la Strasbourg în octombrie 1985; prevederile *„Declarației de la Viena a Consiliului Europei”* din 9 octombrie 1993; *„Carta Europeană a limbilor regionale sau minoritare”*, adoptată la Strasbourg la 5 noiembrie 1992 și intrată în vigoare la 1 martie 1998 care se referă la schimburile transfrontaliere și promovarea cooperării transfrontaliere, mai ales între autoritățile regionale sau locale din zonele cu aceeași limbă; *„Convenția-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale”*, intrată în vigoare pentru Republica Moldova la 1 februarie 1998, care prevede dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a stabili și menține contacte peste frontiere, respectând identitatea etnică, culturală, lingvistică sau religioasă etc.

Consiliul Europei are un rol important în domeniul cooperării transfrontaliere, urmărind prin politicile promovate apropierea nivelului de trai pe ambele părți ale granițelor, evitarea constituirii unor granițe ermetice între statele Uniunii și vecinii săi, reducerea crimei organizate transfrontaliere și a migrației ilegale. Fondurile alocate tind să capete o pondere importantă în bugetul Uniunii, iar domeniile vizate se diversifică în mod simțitor. Acțiunile extinse presupun relații de bună vecinătate, îndepărtarea obstacolelor, în special cele juridice, care împiedică unele colectivități teritoriale să „coopereze”, dar și promovarea cooperării transfrontaliere între colectivitățile teritoriale prin punerea în valoare a diversității culturale și lingvistice a regiunilor.

În cadrul Consiliului Europei activează Comitetul director pentru Democrația Locală și Regională (CDLR), căruia îi revine dezvoltarea proiectelor ce promovează democrația la nivel regional și local. Acest Comitet este asistat de Comitetul de experți în domeniul cooperării transfrontaliere (LR-CT) responsabil de monitorizarea implementării Convenției-cadru de la Madrid și protocoalelor sale adiționale. Activitățile sale presupun identificarea problemelor relevante care împiedică dezvoltarea cooperării transfrontaliere, schimbul de informații și experiență ce ține de cadrul legal, dar și propunerea de soluții legale adecvate pentru rezolvarea cooperării interguvernamentale.

Comitetul de consultanți pentru dezvoltarea cooperării transfrontaliere în Europa Centrală și de Est sprijină inițiativele transfrontaliere ale țărilor din regiune și promovează ratificarea convențiilor europene în domeniu. Congresul Puterilor Locale și Regionale (CPLR) - organism al Consiliului Europei - este important în acest sens, fiind constituit din delegațiile autorităților locale și regionale din statele-membre. Obiectivul de bază al CPLR este „încurajarea cooperării” regionale și transfrontaliere prin crearea de „*euoregiuni*”. [4 p. 81-82]

Cele mai importante programe de cooperare transfrontalieră în cadrul UE sunt INTERREG și PHARE. Programul PHARE este un instrument de preaderare finanțat de UE și destinat țărilor-candidate la aderarea la UE. La frontierele externe, UE a dezvoltat Programele TACIS și CARDS. Începând cu anul 1996, când a fost creat TACIS, Moldova a beneficiat de asistență financiară europeană în implementarea mai multor proiecte transfrontaliere și de realizare a reformelor democratice în cadrul Acordului de Parteneriat și Cooperare, intrat în vigoare în 1998. [4 p.80]

Începând cu anul 2004, cooperarea dintre Moldova și UE se desfășoară prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate (PEV), care are ca componentă importantă „*cooperarea transfrontalieră de la granițele UE*”. PEV este un document de aplicare relativ larg în ceea ce privește zonele geografice și tipurile de acțiuni vizate. Angajamentul de asistență a UE prin Instrumentul PEV pentru Republica Moldova pe perioada 2010-2013 este de 550 milioane de euro. Alocarea acestor sume face Republica Moldova unul dintre cei mai mari beneficiari de asistență, în general, și cel mai mare beneficiar de asistență per capita din vecinătatea Uniunii Europene. [5 p.18]

În acest sens, Componenta Cooperării Transfrontaliere (CBC) este una inovatoare, prin care PEV finanțează programe comune, care reunesc regiuni ale statelor membre și statelor-partenere cu o frontieră comună. Moldova participă în Politica de Dezvoltare Regională a UE printr-un rol de lider în cadrul Strategiei UE pentru Regiunea Dunării. CBC este orientată în domeniile de dezvoltare economică; transport și trafic; dezvoltare regională; protecția mediului și prezervarea cadrului natural; cultură și sport; ocrotirea sănătății; energie; deversarea deșeurilor; turism și agrement; dezvoltarea agriculturii; inovație și transfer de tehnologie; școală și educație; cooperare socială, servicii de intervenție rapidă /calamități; comunicații, siguranță. Astfel, o serie de Proiecte ale IEVC la care participă Republica Moldova alături de România - stat membru UE - și Ucraina sunt desfășurate în cadrul euroregiunilor. Raioanele Republicii

Moldova sunt cuprinse în trei euroregiuni: Euroregiunea „Dunărea de Jos”, Euroregiunea „Prutul de Sus”, Euroregiunea „Siret-Prut-Nistru”. [6 p.18]

În acest context, prin *Programul operațional comun de cooperare transfrontalieră România-Ucraina-Moldova 2007-2013*, UE alocă 126,7 mln. euro în vederea dezvoltării cooperării transfrontaliere dintre cele trei țări. Și susținerea activităților inovative și de cercetare, expoziții, conferințe, seminarii în domenii, dezvoltarea obiectivelor economice transfrontaliere, schimburilor comerciale între partenerii din cadrul euroregiunilor și crearea unor structuri de sprijin ale întreprinderilor mici și mijlocii. [7]

Inițiativa Parteneriatului Estic (PE) dezvoltată în cadrul PEV este o platformă regională concepută ca un forum instituționalizat pentru discutarea acordurilor privind regimurile de vize, acordurile de liber schimb și de parteneriat strategic cu vecinii estici ai UE. [8 p.13-14] Noutatea acestei inițiative presupune noi acorduri de asociere, inclusiv acorduri cuprinzătoare de liber schimb, pentru țările pregătite să-și asume angajamente conținute în ele; o serie de pacte de mobilitate și stabilitate, care simplifică călătoriile legale în UE. În cadrul abordării multilaterale, PE lansează cinci inițiative: un program de gestionare a granițelor, integrarea piețelor de electricitate, a eficienței energetice și a energiei regenerabile, o facilitate pentru întreprinderile mici și mijlocii, coridorul sudic și o reacție la dezastre. Fondurile alocate pentru Republica Moldova între 2007 și 2010 sunt în valoare de 209,7 milioane de euro, iar până în 2013 se preconizează ca susținerea financiară să sporească până la 350 de milioane euro.

Un obiectiv dintre cele mai importante pe termen lung pentru Republica Moldova este liberalizarea completă a vizelor. Referitor la realizarea măsurilor prevăzute de *Planul de Acțiuni privind Liberalizarea Regimului de Vize (PALRV)*, raportul Comisiei Europene din 2011 a constatat că Republica Moldova a atins progrese în blocurile: migrația ilegală, inclusiv readmisia; ordinea publică și securitatea; relațiile externe și drepturile fundamentale. Mai puțin însă în blocurile privind securitatea documentelor, inclusiv a celor biometrice. Așadar, în anul 2011 Republica Moldova și UE au lansat negocierile asupra Acordului privind spațiul aerian comun. Acordul a fost parafat în luna mai 2012 și prin încheierea acestuia va fi posibilă extinderea cercului unic european asupra Moldovei și vor crește standardele actuale privind siguranța aviatică, condițiile de concurență echitabile pentru toți transportatorii aerieni din UE, intensificarea traficului dintre UE și Republica Moldova. Ca urmare, va avea loc o deschidere graduală a pieței de servicii avia, rezultând reducerea prețurilor și creșterea calității și siguranței transportului aerian. UE va acorda Moldovei o perioadă de tranziție de 10 ani pentru implementarea plenară a acordului, iar progresul va fi evaluat la 2 ani după semnarea de către UE. [9 p.13-14]

Astfel, putem conchide că Republica Moldova colaborează cu Uniunea Europeană în diverse programe transfrontaliere. Participarea în aceste programe contribuie la apropierea țării noastre de standardele și practicile Uniunii, contribuie la siguranță, dezvoltarea economică și socială. Armonizarea politicilor de frontieră ale Republicii Moldova și a controlului frontierelor va contribui la negocierile privind regimul de vize cu UE și realizarea condițiilor incluse în dialogul dintre UE și Republica Moldova privind Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Grama Vasile. Autoreferatul tezei de doctor *„Frontiera și sistemul teritorial frontalier oriental al UE”. Studiu de geografie politică*. Oradea, 2011.
2. *Strategii de Apărare și Securitate la Frontiera Răsăriteană a NATO și UE*. Volumul I. Lucrările Sesiunii internaționale de comunicări științifice organizate de Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate. Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2006.
3. *„Ghid Practic de Cooperare Transfrontalieră”*, Ghid, 2000. Politici Regionale. PHARE, AEBR. Comisia Europeană.
4. Dandiș Nicolae. *Republica Moldova între cadrul normativ național și cel european privind cooperarea transfrontalieră. Moldoscopie (probleme de analiză politică) nr.2 (xlix)*. Revistă științifică trimestrială, Universitatea de Stat din Moldova, CEP USM, Chișinău, 2010.
5. *Uniunea Europeană și Republica Moldova*. www.enpi-info.eu/files/interview/Moldova_PressPack_May2011, accesat la 20 mai 2012.
6. Lucia Castraveț. Autoreferatul tezei de doctor *„Cercetarea relațiilor socioeconomice dintre Republica Moldova și România și direcțiile de dezvoltare a acestora în condițiile integrării în Uniunea Europeană”*. Chișinău, 2010.
7. *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013* <http://www.ro-ua-md.net/index.php?Itemid=205> accesat la 22.05.2012
8. *Evaluarea atitudinilor, capacităților și nevoilor autorităților Republica Moldova în contextul proceselor de integrare europeană*. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2011.
9. *Guvernanță și Democrație*. Revistă de analiză și sinteză. ADEPT, nr. 1 (7), anul VI, Chișinău, 2011.
10. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova *„Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”* 2011-2014.
11. *Arhitectura securității în vecinătatea estică a UE: provocări și realități*. Centrul Pro Marshall din Republica Moldova Cuvântul-ABC, Chișinău, 2011.

COORDONAREA NAȚIONALĂ A POLITICILOR EUROPENE

Eugenia MĂȚĂ,

**consultant, Centrul de Armonizare a Legislației
al Ministerului Justiției al Republicii Moldova**

Daniel MUSTEAȚĂ,

**șef-adjunct Direcție, Centrul de Armonizare a Legislației
al Ministerului Justiției al Republicii Moldova**

SOMMAIRE

La construction européenne a occupé une place croissante et tout à fait particulière, dans la vie politique de ses Etats membres, et aussi de ses partenaires. Cette spécificité de la « politique européenne » a eu des conséquences sur les structures gouvernementales qui ont dû s'adapter aux nouveaux besoins. Il a paru intéressant de réfléchir aux modes de coordination de la politique européenne dans différents Etats, Etats membres, Etats candidats ou Etats partenaires.

En tenant compte du fait que l'intégration européenne est une priorité pour le gouvernement moldave - un processus dynamique, avec beaucoup des engagements qui doivent être respectés - est nécessaire de réorganiser le système nationale de coordination des politiques européennes.

Coordonarea națională a politicilor europene implică clarificarea obiectivelor și priorităților, discutarea strategiilor și tacticilor, prioritizarea strategiilor și compromisiurilor în cadrul și în procesele de negociere, asigurând coerența cu politica de ansamblu a Guvernului, asigurându-se că toți cei implicați sunt competenți în managementul problemelor legate de UE și transmițând reprezentanților de la Bruxelles o versiune coerentă a compromisiurilor negociate în țară. Există mai multe tipologii în ceea ce privește soluțiile instituționale pentru sistemele naționale de coordonare a politicilor UE la nivelul Guvernului atât în țările-membre UE, cele candidate, dar și cele care au avansat în relațiile lor cu UE.

În mod clar, în majoritatea țărilor UE și în multe state-candidate centrul de coordonare este Ministerul Afacerilor Externe. În Danemarca nucleul coordonator este Secretariatul de Stat pentru UE din MAE, în Belgia - Directoratul MAE pentru Integrare și Coordonare Europeană pregătește și prezidează diversele conferințe interdepartamentale, Spania - la fel a transferat responsabilitatea de la un minister special la Secretariatul de Stat pentru Afaceri Europene al MAE. România a ales ca coordonarea internă a politicilor europene să se facă prin intermediul Ministerului Afacerilor Europene. Este de menționat că în perioada de preaderare unele țări au înființat Ministere ale Integrării Europene, acestea devenind ulterior Ministere pentru Afaceri Europene.

O agenție specială sau un comitet ca nucleu de coordonare este cea de-a doua opțiune pentru centrul coordonării și este localizată mai aproape de conducerea Guvernului, în directă subordonare față de Prim-Ministru, dar nu în aparatul de lucru propriu-zis al acestuia: un secretariat special –este cazul Franței care are un Secretariat General permanent al Comitetului Interministerial pentru Cooperare Economică Europeană. În perioada de preaderare, în Polonia a funcționat un Comitet pentru Integrare Europeană prezidat de Primul-Ministru (organ suprem al administrației de stat însărcinat cu programarea și coordonarea politicii de integrare în UE, compus din președinte, secretar și miniștrii afacerilor externe, administrației și internelor, economiei, finanțelor, muncii și politicii sociale, justiției, agriculturii și dezvoltării rurale).

Un departament în cadrul Cabinetului/Cancelariei Primului-Ministrului ca nucleu de coordonare - cazul tipic printre statele-membre este Marea Britanie, cu Secretariatul European, care acționează ca o unitate puternică de coordonare interministerială și pe post de centru de colectare și transmitere de informații și de instrucțiuni pe problematica UE, care autorizează și compoziția delegațiilor Marii Britanii în cadrul dezbaterilor UE sau al organismelor decizionale comunitare.

Un sistem descentralizat, cu arbitraj interministerial, cel mai sugestiv exemplu este, în această privință, soluția Germaniei pentru coordonarea problematicei UE.

Cadrul instituțional național de coordonare a problematicii UE la nivelul Guvernului Republicii Moldova.

Mecanismul de coordonare a afacerilor ce țin de integrarea europeană este unul deficitar în Republica Moldova, acesta constituind un punct sensibil din mai multe considerente printre care lipsa unui document consolidat care să fie tradus ca o Agendă de Integrare Europeană.

În lipsa implicării politice și din cauza unui input scăzut din partea ministerelor de linie, sarcina „a căzut” disproporționat de mult asupra Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (asta pentru că are o pondere instituțională mai mare, un mandat care îi permite să monitorizeze și să coordoneze activitatea autorităților publice centrale pe întreg parcursul procesului de integrare europeană, ambasade în statele-membre UE și răspunde de dosare mai importante politic în raport cu cele gestionate direct de alte instituții). În același timp, coordonarea afacerilor europene, dar, mai ales, implementarea angajamentelor implică mai mult aspecte de politică națională decât afaceri externe. Acestea necesită un mecanism aparte, mai tehnic, mai „birocrat”, cu implicarea tuturor ministerelor de resort, un sistem diferit de diplomația proprie unui Minister de Externe.

Întregul sistem de coordonare este unul ineficient, deoarece conține mai multe instituții coordonatoare care activează în paralel (Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, MAEIE). Astfel, aceasta duce la dublarea și suprapunerea activităților, în special cele dintre MAEIE, pe de o parte, și Ministerul Economiei, pe de alta, creând sarcini suplimentare. Coordonarea activităților Guvernului în acest format este și mai complicată întrucât acesta se confruntă cu aceleași probleme specifice pentru majoritatea țărilor: suprapuneri de competențe și competiția instituțiilor pentru aceleași funcții, capacitate administrativă redusă, lipsa studiilor și cunoștințelor, eșuarea procedurilor de evaluare a progreselor realizate, rotația cadrelor în structurile guvernamentale, lipsa resurselor financiare, lipsa deprinderilor de a lucra în timpi bine programați și respectând scadențele.

Un alt aspect în coordonarea politicilor europene ține de modul diferențiat în care sunt tratate și înțelese acestea. Dacă în perioada de tatonare a relațiilor Republica Moldova - Uniunea Europeană politicile europene au fost (și rămân încă) tratate ca „relații externe”, pe măsură ce cooperarea bilaterală avansează concretizându-se în documente tot mai complexe, afacerile europene nu mai trebuie percepute ca un domeniu separat gestionat într-o manieră aparte, cu reguli și resurse special alocate, ci integrate în cadrul stabilit pentru politicile naționale, astfel încât agenda internă și agenda europeană să promoveze aceleași politici și, în perspectivă, mecanismul de coordonare a afacerilor europene să fie integrat în mecanismul național de coordonare a politicilor publice, creându-se un sistem mai simplu, eficient și transparent.

Structura politică din cadrul Guvernului care ar fi trebuit să contribuie semnificativ la coordonarea afacerilor europene și la o stimulare a „cererii politice” în acest domeniu este reprezentată de Comisia guvernamentală pentru integrare europeană, constituită prin Hotărârea Guvernului nr. 679 din 13 noiembrie 2009. Comisia guvernamentală pentru integrare europeană - forul în care șeful Guvernului trebuie să se vadă regulat cu miniștrii implicați în realizarea angajamentelor asumate în cadrul acordurilor bilaterale Republica Moldova - Uniunea Europeană, se întrunește rar și, de cele mai multe ori, în cadrul ședințelor sunt prezentate realizările în loc să fie discutate problemele inerente procesului de integrare europeană.

Cancelaria de Stat este un alt actor în cadrul procesului de coordonare a afacerilor europene, aceasta fiind responsabilă de coordonarea pe plan intern a activităților autorităților administrației publice centrale în vederea realizării obiectivului strategic stabilit de Guvern - integrarea europeană a țării. Subdiviziunile din cadrul Cancelariei de Stat coordonează prin intermediul direcțiilor de integrare europeană, care fac parte din ministere de linie și care implementează la propriu reformele în domeniile vitale pentru integrarea europeană a Moldovei. Totuși Cancelaria nu dispune de expertiză în domeniul proceselor ce țin de integrarea europeană în care mai mult sau mai puțin este implicată.

Concluzii. Un sistem care nu are un proces de coordonare definit, cu responsabilități clare și o instituție puternică politic, care să stabilească standarde și să ghideze ministerele de resort, nu face decât să adâncească temerile partenerilor europeni. În mod clar, este necesară o reformă îndreptată spre dezvoltarea unui „mecanism unic” de coordonare a tuturor activităților de integrare europeană, o reformă care să reziste unui mediu politic dinamic și să elimine frustrările determinate de interminabilele dispute interinstituționale *vis-a-vis* de suprapunerea de competențe. Aceasta nu înseamnă înființarea unor instituții la presiune externă pentru a demonstra că vom gestiona mai bine anumite domenii, ci eliminarea suprapunerilor de funcții, fiind clar cine și ce coordonează pe verticală și orizontală, cine este partenerul de discuție al Parlamentului și cel care răspunde direct de reușitele sau eșecurile în domeniu.

Indiferent de forma sau existența nucleului de coordonare în toate țările-membre și candidate există o stratificare pe trei niveluri: nivelul politic, intermediar și nivelul tehnic. Nivelul tehnic este reprezentat de un grup de comisii interdepartamentale (stratul orizontal) care compensează imperfecțiunile formelor verticale de coordonare și în cadrul cărora are loc majoritatea compromisurilor și arbitrajelor, întrunind experți din cadrul ministerelor implicate. Chestiuni importante și controversate asupra cărora există dezacorduri la nivel tehnic sunt deferite unui nivel intermediar (funcționari publici de grad superior) și, în cele din urmă, unui comitet/consiliu al miniștrilor cu cea mai mare implicare în politicile europene - nivelul politic.

Astfel, sintetizând cele expuse, considerăm că ar trebui delimitate strict ariile de competență, iar instituțiile coordonatoare ale integrării, pe lângă fortificarea capacităților tehnice, ar trebui investite și cu pârgii politice, astfel încât să poată influența/accelera desfășurarea lucrurilor în aspecte de integrare europeană, dar și să aibă un acces direct la diferitele mecanisme necesare procesului de coordonare, fără a recurge la canale de comunicare ce funcționează doar urmare a relațiilor personale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bouquet Elodie, National coordination of EU Policy, Berlin, 2006.
2. La Coordination nationale de la Politique européenne, sub coordonarea lui Hélène Mazeran, Sceaux, 2006.
3. Rogic Ines, Coordination interministerielle et la prise de position nationale en matière européenne, sur les exemples de la France et Croatie, Strasbourg, 2005.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 679 din 13 noiembrie 2009 privind aprobarea componenței nominale a Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană a Republicii Moldova.

SECȚIA 1.3

EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN PRISMA PRACTICILOR EUROPENE

PARTICULARITĂȚILE SUI GENERIS ALE FUNCȚIILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Ion GUCEAC,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Secretar Științific General al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Public administration executes certain functions, which by their nature and content can explain the influence of administration on public authorities. Integration tendencies have led to a reassessment of the role of public administration and of its functions in particular. Thus, the peculiarities of public authorities functions will highlight those types of activities which are absolutely necessary for the existence of the system in general.

În orice societate organizată în stat, aflată în proces de tranziție spre statul de drept și zdruncinată de multiple reforme profunde, administrației publice îi revine un rol primordial în realizarea valorilor specifice societății respective. Mai mult decât atât, administrația publică se transformă într-un instrument al statului prin intermediul căruia acesta își atinge obiectivele incluse în direcțiile generale ale politicii interne și externe pentru "satisfacerea interesului general, prin acțiunea puterii publice"¹.

Din cele mai vechi timpuri s-a vorbit despre faptul că administrația publică, prin însăși natura sa, fără o filozofie proprie și subordonată unor scopuri care îi sunt exterioare, își trage legitimitatea, în mod evident, din sistemul de valori dominante, din puterea politică care îi fixează administrației publice, în general, scopurile și mijloacele necesare în acest sens², inclusiv funcțiile acesteia. Evoluția procesului de transformare a administrației publice și adaptabilitatea acesteia la standardele europene a condus la reevaluarea rolului administrației publice și, în special, a funcțiilor sale.

Administrația publică poate fi concepută ca un proces continuu, o activitate neîntreruptă, adaptată permanent la condițiile dinamice ale mediului social, economic și politic³. În acest sens, ea există pentru și din contul realizării unor anumite funcții, care prin conținutul și natura lor pot explica influența administrației asupra autorităților publice. Această influență devine și mai importantă atunci când se extinde asupra guvernelor care, după profesorul I. Alexandru, "trăind în simbioză" cu administrația, "devin foarte permeabile la influența exercitată de ea."⁴

Termenul de „funcție” este utilizat pe larg în marea majoritate a disciplinelor, fapt ce impune abordarea lui sub mai multe aspecte.

La modul cel mai general, funcția reprezintă o determinare, deseori o urmare necesară a unei acțiuni (a procesului, fenomenului, activității unui anumit subiect). Din punctul de vedere al unei analize sistemice, funcția elementului este sensul existenței sistemului însuși, aportul acestuia la formarea proprie. Sensul dat apare din contul funcționării elementului respectiv, al generării de către acesta a unor anumite acțiuni și, ca urmare, a activității acestuia, dacă elementul poate fi tratat în calitate de subiect. Astfel, conceptul general de funcție s-ar putea reduce la perceperea acesteia ca un mod de activitate ce contribuie la existența sistemului.

Fiecare element (relația, subsistemul) poate fi apreciat - din punctul de vedere al sistemului - ca fiind util pentru acesta, funcțional sau, din contra, ca inutil, respectiv, disfuncțional. În calitate de funcții se vor utiliza doar acele tipuri de activitate care sunt necesare pentru sistemul respectiv, a căror nerealizare ar putea conduce la distrugerea sistemului.

Așadar, funcția rămâne a fi considerată acel tip de activitate care este absolut necesar existenței sistemului ca atare.

O particularitate a funcțiilor în limitele unui sistem o reprezintă faptul că importantă este funcția însăși, și nu elementul sistemului ce o realizează. În principiu, contează rezultatul, dar din punct de vedere axiomatic este demon-

strat că anumite rezultate apar în urma unei anumite activități, adică funcții. Aceasta înseamnă că una și aceeași funcție poate fi realizată prin mai multe moduri, de către elemente diferite, principalul este atingerea rezultatului dorit.

În doctrina dreptului administrativ se menționează următoarele funcții ale conducerii: funcția de orientare a sistemului (prognozare, planificare, reglementare normativă, ghidare metodologică); funcția de asigurare a sistemului (cu personal, tehnico-materială, financiară, structural-organizatorică, informațională); funcția de conducere operativă a sistemului (reglementarea nemijlocită a activității, controlul, evaluarea)⁵.

Profesorul Ioan Deleanu a constatat că problematica funcțiilor administrației publice a fost și poate fi abordată din multiple puncte de vedere⁶. În viziunea noastră, o astfel de stare este determinată, alături de alte circumstanțe, de faptul că administrația publică exercită funcții în diverse sfere ale vieții sociale: politică, social-economică, culturală etc.

La etapa contemporană, administrația publică capătă funcții noi, printre care și funcția de protecție a colectivității umane și a fiecărui individ în parte.

În literatura de specialitate pot fi regăsite diferite opinii privitor la clasificarea funcțiilor administrației publice. Astfel, în opinia profesorului francez Bernard Gournay, în cadrul sistemului social global, administrația publică dispune de următoarele funcții:

Funcția principală – de mecanism intermediar de execuție, ce are menirea de a organiza și a asigura execuția. Această funcție include mai multe laturi: funcția de pregătire a deciziilor politice sau de colaborare la pregătirea lor; funcția de organizare a executării deciziilor politice; funcția de executare directă a deciziilor politice; funcția de asigurare a executării deciziilor politice; funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății în fața autorităților competente care au adoptat decizii asupra acestora.

- *Funcțiile derivate* care se referă la scopurile acțiunilor desfășurate de aceasta. În acest plan sunt distinse funcțiile: de instrument de conservare a valorilor materiale și spirituale ale societății; de organizare și coordonare a adaptărilor ce se impun datorită transformărilor ce se produc inerent în evoluția diferitelor componente ale societății.⁷

La fel și în viziunea profesorului Ioan Alexandru, administrația publică include în sine mai multe funcții constitutive derivate: de pregătire a deciziilor politice, de organizare a executării deciziilor politice, de executare directă a deciziilor politice, de purtător al cererii, dorințelor și necesităților membrilor societății în fața autorităților competente⁸.

În cazul funcțiilor sistemului de administrare publică putem vorbi și despre alte două grupuri mari de funcții: generale sau exogene, îndreptate spre societate, și endogene sau particulare, îndreptate asupra sistemului analizat. Pentru a identifica ambele grupuri de funcții, este nevoie de a aplica două criterii ale puterii publice:

- necesitatea unei asemenea acțiuni pentru existența sistemului;
- necesitatea existenței puterii publice ca un tot întreg sau a unor elemente aparte ale ei, pentru realizarea acestei activități.

Funcțiile exogene urmează a fi studiate, în primul rând, deoarece acestea poartă un caracter fundamental în crearea sistemului. În cazul dat este vorba despre o problemă clasică: în ce constă necesitatea existenței puterii publice în general și a formelor sale statale în mod particular? Diversitatea tipologiilor la acest capitol poate fi rezumată la următoarea clasificare a funcțiilor permanente:

- *funcția de protecție*. Activitatea organizatorico-statală este îndreptată spre păstrarea integrității societății respective. Acțiunile de protecție se pot referi la apărarea minorităților de majoritate, de apărare a societății de unele influențe tehnogene. Această funcție poate fi realizată, de asemenea, în raport cu anumite instituții sau persoane particulare;

- *funcția procesuală de drept*. Puterea publică elaborează, instituționalizează normele de drept, formează un sistem complex de organe care sunt legate de funcționarea sistemului juridic. Normele de drept pot fi create activ de către puterea politică sau să fie rezultatul aprobării, codificării statutelor ordinare;

- *funcția distributivă*. Procesului de distribuție pot fi supuse atât resursele materiale, cât și drepturile, obligațiile, împuternicirile etc. Criteriile unei asemenea activități pot varia la infinit;

- *funcția organizatorică de producție*. Organele puterii publice, statul, în calitate de subiect distinct al activității, participă activ la producerea bunurilor materiale și a serviciilor. Primordial, aceasta se referă la tipurile de producție care sunt neprofitabile pentru alți subiecți ai activității economice;

- *funcția de programare*. Nu orice sistem de administrație publică se poate bucura de gestionare și programare independentă a dezvoltării societății, însă în lumea contemporană această funcție există datorită rutinizării reformelor și a progresului tehnico-social.

Funcțiile „exogene” ale administrației publice pot fi realizate, teoretic, și fără formarea unui sistem special instituționalizat. Însă, după cum menționau și iluminiștii, autoconducerea primară, care se descurca fără o specializare a activității de administrare, este posibilă doar în cadrul unor grupuri mici, pe teritorii foarte înguste. Caracteristicile geografice și demografice ale societăților actuale presupun în mod obligatoriu existența unor sisteme specializate pentru realizarea acestor funcții.

Funcțiile „endogene” ale administrației publice, care sunt orientate către autopăstrarea sistemului, pot fi clasifi-

cate cu ușurință, conform schemei clasice, în felul următor: funcții de orientare, de asigurare și conducere operativă.

Se consideră că funcția principală a administrației publice este cea de organizare și de asigurare a execuției.⁹

Pe lângă funcția considerată principală, administrația publică exercită și alte funcții, cum ar fi:

- funcția de informare, a cărei realizare urmărește scopul informării sistematice și complete a puterii politice asupra stării sistemului de administrare în ansamblu prin adunarea informației privind nevoile actuale și de perspectivă ale societății și prezentarea acesteia autorităților publice centrale, în special organului național reprezentativ. În acest sens, Constituția Republicii Moldova (art. 104) obligă Guvernul să prezinte Parlamentului informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile sale și de deputați.

Această funcție obligă administrația publică să informeze și societatea despre realitatea existentă, sarcină care derivă expres din conținutul Legii Supreme. Astfel, conform Constituției Republicii Moldova (art. 34), autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal;

- funcția de control, destinată să constate și să aprecieze rezultatele acțiunilor întreprinse de organele administrației publice în procesul de realizare a politicii interne și externe a statului și să identifice calitatea acestor acțiuni și luarea de măsuri pentru îmbunătățirea procesului de administrare.

NOTE

1. J. Rivero. *Droit administratif*, ed. 6-eme. Paris: Dalloz, 1973, p. 10-11.
2. G. I. Vântu. *Principiile noii legi administrative*, Enciclopedia Română, vol. I. București: Imprimeria Națională, 1935, p. 83.
3. M. Preda. *Curs de drept administrativ*. București: Casa Editorială Calistrat Hogaș, 1995, p. 104.
4. I. Alexandru. *Teoria administrației publice*. București: Editura economică, 2001, p. 87-88.
5. Ȃăöðäö Ä.İ. Ääïëîëñöðäöëäîîä ïðäâî. Îñëäâ: Äâê, 1996. p.74-75.
6. I. Deleanu. *Separarea puterilor în stat, dogmă sau realitate*. Dreptul, 1991, nr. 2-3.
7. B. Gournay. *Introduction à la Science Administrative*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris; 1978, citat după I. Alexandru, op. cit., p. 76-77.
8. I. Alexandru. *Structuri, mecanisme și instituții administrative*, Vol. I, Editura Sylvi, București, 1996, p. 45 și urm.
9. C. C. Manda. op. cit., p. 28.

UNELE CONCEPȚII DOCTRINARE PRIVIND DESCENTRALIZAREA

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The definition of decentralization concerns susceptible nuances of doctrinal controversies. Controversies are heightened by forms that, decentralization can take in time and translate into facts, expecting the same care from the center to the societies involved in its structures.

Descentralizarea este un element important în afirmarea democrației pe plan local. Acest lucru a fost calificat ca o soluție pentru consolidarea serviciilor publice acordate comunităților locale și pe care un sistem centralizat nu le putea acorda.

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare. [1, p.6]

Definiția descentralizării cunoaște nuanțe susceptibile de controverse doctrinare, controverse accentuate de formele pe care descentralizarea le poate îmbrăca în timp și care traduc în fapt aceeași grijă a centrului față de societatea antrenată în structurile sale.

Ne vom opri asupra unor opinii din doctrina franceză și română, pentru a vedea care sunt principalele criterii avute în vedere în definirea descentralizării.

Cu privire la cuvântul „descentralizare”, se arată că acesta, prin el însuși, este mai puțin explicit decât cel care desemnează, în străinătate, aceeași idee (*selbstverwaltung* în dreptul german, adică puterea de a se autoadministra sau *local government*, termen anglo-saxon), și anume marchează doar tendința ca monopolul puterii să nu aparțină organelor centrale ale statului. [2, p.317]

În concepția engleză descentralizarea este înțeleasă într-un sens larg, acela de autoadministrare (*self government*). Caracteristica esențială a guvernării locale o constituie libertatea unității administrative locale de a decide și acționa pe baza propriei inițiative și responsabilități.

Unii autori francezi, în ceea ce privește diferitele definiții date descentralizării, insistă asupra puterii de decizie acordate prin lege organelor alese ale unei colectivități cu personalitate juridică asupra tuturor sau a unei părți a „afacerilor locale”, [3, p.318] în timp ce alți autori au în vedere transferul de atribuții de la stat la instituțiile (teritoriale sau nu) distincte juridic de acesta, beneficiind sub supravegherea statului de o anumită autonomie de gestiune [4, p.383] ori, într-o altă formulare, asupra transferului de competențe de la stat la colectivitățile teritoriale, ale căror organe sunt alese, care acționează în numele și în contul colectivității, sub controlul statului. [5, p.37]

Dintre aceste definiții ale doctrinei franceze, amintim: [6, p.53-54]

Cunoscutul savant francez Jean Gicquel susține că descentralizarea reprezintă „delegarea unor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși”. Compatriotul acestuia, Jacques Moreau, înțelege descentralizarea ca „divizare a muncii administrative, organizate pe pluralitatea centrelor decizionale autonome, adică pe multicoplitarea organismelor dotate cu personalitate juridică”. [7, p.461]

Michel Crozier considera descentralizarea un remediu al relelor de care suferă administrația publică, modul care ar permite evitarea blocajului și crizelor constând într-o transformare profundă a sistemului în sensul unei mai mari descentralizări. [8, p.149] Descentralizarea nu avea până la M. Crozier decât legitimitate politică – grija democrației sau doar fundament tehnic – dorința de eficacitate, prin M. Crozier ea își găsește o justificare în plus, fiind o condiție a schimbării.

Maurice Hauriou afirma că „descentralizarea este o manieră de a fi a statului”, ca și centralizarea, de altfel, neavând trecere decât față de administrație. [9, p.482] Principiul statului unitar implică, într-adevăr, refuzarea deținerii unei anumite suveranități de către colectivitățile publice infraetactice.

Descentralizarea nu se construiește altfel, decât din punct de vedere administrativ, ca organizare juridică particulară a colectivităților statale. Astfel, arăta că „din punctul de vedere al dreptului, descentralizarea este caracterizată prin faptul că statul se rezumă la un anumit număr de persoane administrative care au caracteristica de putere publică și care asigură funcționarea serviciilor publice exercitând aceste drepturi, altfel spus, realizând acte administrative”. [10, p.483]

Jean Gicquel definea descentralizarea ca o „delegare a anumitor atribuții ale puterii centrale pe plan local, în beneficiul reprezentanților aleși de către cetățeni”, [11, p.65] dar punând accentul pe un transfer de competențe administrative condiționate de alegerea reprezentanților locali. Acest autor omite însă numeroase situații, îndeosebi cele în care colectivitățile locale, dotate cu competențe proprii, sunt administrate de organe numite în tot sau în parte de puterea centrală.

Francois și Yves Luchaire consideră că „descentralizarea constă în transferul anumitor atribuții ale guvernului sau agenților săi, reprezentanților colectivităților teritoriale care nu depind nici de guvern, nici de agenții săi”. [12, p.26]

Neluând în calcul alegerea ca sursă a independenței reprezentanților locali, acești autori integrează în descentralizare situații prea largi. Intervenția centrului în problemele colectivităților locale se poate realiza fără probleme dacă independența acestor colectivități față de centru este prevăzută în statutele lor. [13, p.53-54]

Numeroși autori au definit descentralizarea în funcție de tutela exercitată asupra actelor organelor colectivităților. [14, p. 627] Detașându-se de puterea ierarhică ce caracterizează relațiile interne ale unei administrații, tutela presupune, într-adevăr, disocierea de centru și de colectivitățile teritoriale și exercitarea de competențe de către acestea din urmă, bineînțeles, sub controlul statului.

Maurice Hauriou consideră chiar că descentralizarea poate coexista cu o tutelă foarte puternică, [15, p.11] iar Maspétol și Laroque văd în lucrările lor această tutelă ca „o instituție a libertății” favorabilă colectivităților, prevăzând că acestea vor fi mai puternice decât autoritățile locale devenite „libere”. [16, p.53-54]

În acest ansamblu de definiții echivoce, descentralizarea apare ca o adevărată problemă. Pentru moment, nu este necesar să se constate, precum o face Leon Duguit, că „existența într-o țară a colectivităților teritoriale distincte de stat și investirea acestora cu drepturi de putere publică este în contradicție cu concepția franceză de suveranitate unică și indivizibilă” [17, p.120] și să se împingă, astfel, descentralizarea într-o nebuloasă juridică. Dimpotrivă, bazele definirii descentralizării sunt cunoscute, dar chiar simplitatea lor conduce la o dezvoltare a complexității analizei care le poate anula semnificația.

Ținând cont de toate aceste opinii, putem defini descentralizarea ca fiind: un sistem, potrivit căruia administrarea intereselor locale, comunale, orășenești sau raionale/județene se realizează de către autorități având putere autonomă de decizie, alese de către cetățenii colectivității respective, fiind necesare resurse financiare proprii.

Massimo Balducci, citat de I. Alexandru, [18, p.150] consideră descentralizarea un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

Definiții notorii au adus principiului descentralizării și autorii români. În Expunerea de Motive prezentată în ședința din 25 martie 1925 se explică necesitatea adoptării unei legi pentru unificare administrativă, având la bază o largă descentralizare, o desconcentrare a serviciului statului, o reorganizare a tuturor departamentelor.

C. D. Dumitru [19, p.728] considera că prin descentralizare trebuie ca județele și comunele să primească inițiativa și dreptul de a hotărâ în toate chestiunile de interes local, iar puterea centrală să coordoneze problemele de interes general. Pentru a-și motiva și a-și susține principiile cuprinse în lege, senatorul C. D. Dumitru aprecia că, din păcate, doctrina dă numai exemple și definiții, dar în practică legiuitorul trebuie să aleagă, după gradul de pricepere și experiența conducătorilor locali. Cu cât administrațiile locale vor dovedi mai multă experiență și pricepere, controlul de la autoritățile centrale va fi diminuat.

În viziunea lui C. I. Filliti¹ și V. I. Gruia,² administrația locală are la bază principiul descentralizării administrative. Primele încercări ale aplicării acestui principiu le întâlnim în Regulamentul Organic al Munteniei din 14 iulie 1831 și în Regulamentul Organic al Moldovei din ianuarie 1832.

În cadrul Dezbaterilor Adunării Naționale Constituante a Senatului, se precizează că scopul descentralizării nu este de a crea corpuri administrative autonome, ci realizarea unei legături indisolubile între instituțiile administrative. În Expunerea de Motive se explică că descentralizarea nu echivalează cu o dezinteresare a statului privind problemele comunelor și județelor, fiecare în parte îndeplinind o funcție determinantă, iar împreună contribuind la realizarea idealului național.

C. G. Dissescu ia în discuție, în anul 1891, într-unul din primele cursuri de drept administrativ român, problema centralizării și a descentralizării administrative, făcând distincție între interesul general care este cel al întregii populații și pentru a fi satisfăcut cere sacrificii din partea tuturor și interesul particular, care este cel al unei unități administrative locale și pentru a cărui satisfacere sunt necesare eforturi doar din partea localnicilor.

Profesorul Dissescu susținea că a considera descentralizarea ca fiind opusul centralizării este total greșit, deoarece descentralizarea nu înseamnă o negare a centralizării, ci o micșorare a ei, mai precis - diminuarea concentrării puterilor. [20, p.830]

Un alt principiu care s-a aflat la baza elaborării legii a fost principiul autonomiei. În viziunea senatorului T. Iliescu, autonomia are drept scop sporirea spiritului de inițiativă, iar fiecare cetățean al unei localități poate fi motivat și interesat de treburile locale: „Regionalismul, autonomia absolută pot constitui, cu vremea, adevărate escrescențe sau tumori politice, periculoase pentru ființa statului”³

Profesorul A. Teodorescu dă, în perioada interbelică, o definiție interesantă descentralizării, considerând că autonomia locală, instituție juridică de sine stătătoare, implică descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care o presupune, [21, p.211] descentralizarea administrativă fiind sistemul în care autoritățile județene sau locale au puterea de a priveghea singure la satisfacerea intereselor lor, prin organe alese de administrații și cu mijloace financiare proprii. [22, p.240] Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală, constând în „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomia”. [23, p.286]

Referindu-se la același principiu de organizare a administrației, profesorul P. Negulescu sublinia: „Când însă regimul administrativ admite ca îngrijirea și rezolvarea intereselor locale sau speciale să fie încredințate la autorități ai căror titulari, aleși de corpul electoral local, pot să stabilească norme valabile pentru locuitorii din acea localitate, atunci avem descentralizare. [24, p.610]

Analizând cele două principii, centralizarea și descentralizarea, profesorul P. Negulescu combate teza, potrivit căreia ar fi vizată și sfera politicului: „După noi, expresiunile de centralizare și descentralizare trebuie întrebuințate numai când e vorba de organizarea administrativă a unui stat și de stabilit raporturile între puterea centrală și serviciile administrative locale și speciale ... Or, când vorbim în dreptul administrativ de descentralizare, nu înțelegem ca subdiviziunile teritoriale ale statului să aibă o autonomie completă, ele nu au decât dreptul de a-și rezolva unele chestiuni de interes local. Prin centralizarea politică a unui stat nu s-ar putea înțelege decât un stat unitar, iar printr-un stat descentralizat politicește, un stat federal”. [25, p.610]

Într-o altă opinie, I. Vida precizează că descentralizarea este un regim ce permite colectivităților locale să se administreze ele însele sub controlul statului, care le înzestrează cu personalitate juridică de drept public, organe proprii și resurse financiare proprii. [26, p.51]

Administrația publică locală reprezintă o instituție complexă, autonomă și democratică, creată în scopul „rezolvării treburilor locale” în favoarea cetățenilor, de către autorități locale alese, sub supravegherea organelor puterii executive. [27, p. 8]

Marii autori contemporani de drept administrativ din România aduc numeroase clarificări conceptului de descentralizare, pornind de la literatura din perioada interbelică și de la doctrina europeană în domeniu, unde așa cum sublinia profesorul I. Alexandru, accentul se pune pe descentralizare, „Europa fiind una a colectivităților descentralizate”. [28, p.152]

O formulare completă a principiului descentralizării ne este oferită de către profesorul Antonie Iorgovan, care precizează că, pe fond, esența descentralizării constă în transferarea unor atribuții ale diverselor organe centrale către autorități ale unităților administrativ-teritoriale, cu accent asupra puterii proprii de decizie a acestora în gestionarea și administrarea problemelor colectivității. [29, p.462]

M. Preda consideră că descentralizarea administrativă este un regim juridic opus centralizării administrative, în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționarii numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. [30, p.44]

Literatura de specialitate, începând cu cea interbelică, inclusiv cea contemporană, [31, p.452] a impus două forme ale descentralizării:

- descentralizarea teritorială, care presupune faptul că teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale, care se bucură de independență față de autoritatea centrală;
- descentralizare tehnică (pe servicii), prin care unul sau mai multe servicii publice sunt scoase din competența autorităților centrale sau locale și sunt organizate în mod automat. [32, p.59]

Doctrina românească a definit administrația publică, ca fiind totalitatea serviciilor publice, iar serviciul public este mijlocul prin care administrația își exercită activitatea.

Opinii asemănătoare sunt exprimate și de Rodica Narcisa Petrescu [33, p.57] care precizează că „deconcentrare, descentralizare, acestea sunt două cuvinte-cheie în materie de organizare administrativă. Excepție fac autoritățile care sunt în fruntea statului (Președintele republicii, Primul-Ministru, miniștrii). Orice altă autoritate administrativă este, în principiu, plasată fie într-un statut de deconcentrare, fie într-unul de descentralizare”.

Dana Apostol Tofan [34, p.219] consideră că descentralizarea nu reprezintă opusul centralizării, ci micșorarea ei, diminuarea concentrării puterilor, iar profesorul I. Deleanu spune că „descentralizarea semnifică autoadministrare”. [35, p.185]

Verginia Verdinaș [36, p.358] identifică descentralizarea prin următoarele elemente:

- a) autoritățile centrale au natură statală, iar autoritățile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivitățile teritoriale;
- b) autoritățile din teritoriu dispun de o putere de decizie proprie, ele având un dublu statut, atât în luarea hotărârilor care privesc gestionarea și administrarea treburilor cât și în transpunerea lor în practică;
- c) între autoritățile centrale și cele locale din teritoriu nu există raport de subordonare ierarhică.

În definirea descentralizării unii autori pun accentul pe transferul de atribuții ale diverselor organe centrale, alții autori pun accentul pe puterea de decizie de care dispun autoritățile locale, iar conform altor păreri, descentralizarea presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, ideea de descentralizare implicând-o pe aceea de autonomie locală. [37, p.37-38]

În ciuda nenumăratelor sale definiții, descentralizarea reprezintă un sistem de performanțe stabilite de capacitatea autorităților locale. Deși diferite, definițiile consacrate descentralizării nu vin în contradicție unele cu altele, ele reflectă mai degrabă semnificațiile raportului dintre stat și colectivitățile locale, prezentându-le ca o structură particulară de organizare a statului [38, p.12]. Profesorul universitar Victor Popa, Igor Munteanu și dr. Victor Mocanu afirmă că descentralizarea reprezintă, cu adevărat, o democrație aplicată în administrarea treburilor locale. [39, p.14]

Deci, în majoritatea opiniilor, prin descentralizare se pot rezolva în condiții mai bune interesele locale, serviciile publice locale putând fi conduse mai bine de către autoritățile locale într-un regim în care acestea nu au obligația să se conformeze ordinelor și instrucțiunilor de la centru.

În final, putem spune că descentralizarea reprezintă o realitate a acestor vremuri, fiind un proces continuu și complex, o acțiune progresivă și care durează foarte mult timp, dar care și produce efecte rapid printr-o mai bună gestiune a intereselor colectivităților teritoriale.

BIBLIOGRAFIE

1. Massimo Balducci, Forumul Descentralizare, Democrație, Stabilitate, organizat de Consiliul Europei, Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Funcției Publice, București, 23-24 februarie 2000, p. 6.
2. Rivero J., Waline J., Droit administrative, Editura Dalloz, Paris, 2000, 541 p.
3. Rivero J., Waline J., op. cit., p. 318.
4. Chapus, R., Droit administratif general, Editura Monchrestien, Paris, 2001, 1427 p.
5. Petrescu, Rodica, *Considerații asupra noii legi-cadru privind descentralizarea*, în Revista de Drept Public nr.1/2005, p. 35-45.

6. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Popescu, Ion, Dincă, Dragoș, *Drept administrativ*, Editura Economică, București, 2002. – 260 p.
7. Gicquel, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Montchrestian, coll. Precis Domat -Droit public, 1993, 465 p.
8. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Bucur, Sorin, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, 260 p.
9. Hauriou, Maurice, *Etude sur la décentralization*, Ed. P. Dupont, extras din Répertoire du Droit administrative, Paris, 1992, 582 p.
10. Hauriou, Maurice, op. cit., p. 483.
11. Gicquel, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Montchrestian, coll. Precis Domat -Droit public, 1993, 465 p.
12. François și Yves Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, PUF, coll. Thémis Droit, Paris, 1983, ed. 2, p. 1- 26.
13. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Popescu, Ion, Dincă, Dragoș, op. cit., p. 53-54.
14. Maspetiol, R., Laroque, P., *La tutelle administrative*, Dalloz, Paris, 1930, 627 p.
15. Hauriou, Maurice, op. cit., p. 11.
16. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Popescu, Ion, Dincă, Dragoș, op. cit., p. 53-54.
17. Duguit, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. de Broccard, 1928, vol. II – 220 p.
18. Massimo Balducci, Forumul Descentralizare, Democrație, Stabilitate, organizat de Consiliul Europei, Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Funcției Publice, București, 23-24 februarie 2000, p. 8.
19. Dimitriu, C. D., *Proiectul de lege pentru unificare administrativă*, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 22 martie 1925, 710 p.
20. Dissescu, Constantin, *Curs de drept public român*, vol. III: *Dreptul administrativ*, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, București, 1891, p. 829-853.
21. Teodorescu, Anibal, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., București, 1929, 326 p.
22. Teodorescu, Anibal, op. cit., p. 240.
23. Teodorescu, Anibal, op. cit., p. 286.
24. Negulescu, Paul, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, Editura Marvan, București, 1934, 609-623 p.
25. Negulescu, Paul, op. cit., p. 610.
26. Vida, I., *Administrația publică și autonomia locală*, în *Dreptul*, nr. 10-11/1994, p. 51-53.
27. Vida, I., *Administrația publică și autonomia locală*, în *Dreptul*, nr. 10-11/1994, p. 8.
28. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Popescu, Ion, Dincă, Dragoș, op. cit., p. 152.
29. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, II, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, 650 p.
30. Preda, Mircea, *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică*, *Revista Dreptul* nr. 9/1995, p. 12 – 48.
31. Iorgovan, Antonie, op. cit., p. 452.
32. Petrescu, Rodica, *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României*, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, nr.1(2)/1999, Cluj-Napoca, p. 59.
33. Petrescu, Rodica, *Probleme ale administrației publice locale din România*, în *Revista de Drept Public* nr. 2 /2002, p. 55-62.
34. Apostol, Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2003, 321 p.
35. Deleanu, I., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 1996, 251 p.
36. Verdinaș, Verginia, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Editura Lumina Lex, București, 2002, 656 p.
37. Petrescu, Rodica, *Probleme ale administrației publice locale din România*, în *Revista de Drept Public* nr. 2/2002, p. 55-62.
38. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la centralism spre descentralizare*, Editura Cartier, Chișinău, 1998, 219 p.
39. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, op. cit., p. 14.

NOTE

1. I. C. Filitti – președintele Consiliului pentru Heraldică, membru al Academiei Române.
2. V. I. Gruia – conferențiar universitar, doctor la Universitatea București.
3. T. Iliescu, senator, ales în circumscripția Vlașca (1-2 martie 1922), membru al PNL, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 9 martie 1925.

UNELE CONSIDERAȚII TEORETICE PRIVIND IZVOARELE DREPTULUI MUNCII

Nicolae ROMANDAȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Eduard BOIȘTEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SOMMAIRE

La notion d'une source de droit ne peut être élucidé en deux aspects: matériel et formel (ou juridique). Ainsi, en terme de matériel, les sources du droit sont ceux qui sont désignés économique, politique ou sociale, qui ont conditionné l'émergence d'un acte particulier. Dans ce cas, les études de droit remontent aux sources du droit.

Noțiunea de *izvor de drept* poate fi elucidată sub două aspecte: material și formal (sau juridic). Astfel, din punct de vedere material, prin izvoare de drept sunt desemnați factorii economici, politici sau sociali, care au condiționat apariția unui anumit act normativ. În acest caz, izvoarele de drept se referă la esența dreptului.

În accepțiunea formală (juridică) a noțiunii, izvoarele de drept reprezintă formele specifice, prin intermediul cărora dreptul își găsește expresia. Pentru a-și realiza rolul lor de organizare a vieții sociale, normele juridice sunt exprimate în următoarele forme: a) acte normative; b) contracte normative.

Din categoria actelor normative fac parte: legile și hotărârile Parlamentului Republicii Moldova; decretele Președintelui țării; hotărârile și dispozițiile Guvernului Republicii Moldova etc.

La categoria contractelor normative sunt atribuite contractele colective de muncă.

Prin *izvoare ale dreptului muncii* se înțeleg acele forme de exprimare a normelor juridice care reglementează relațiile sociale de muncă, constituite în temeiul unui contract individual de muncă, precum și alte relații sociale indisolubil legate de acestea (cele privind pregătirea profesională, protecția muncii, jurisdicția muncii ș. a.).

În conformitate cu art. 4 din *Codul muncii al Republicii Moldova* (în continuare – CM al RM)¹, raporturile de muncă și alte raporturi legate nemijlocit de acestea sunt reglementate de Constituția Republicii Moldova, de Codul muncii, de alte legi și alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii, și anume:

- a) hotărârile Parlamentului;
- b) decretele Președintelui Republicii Moldova;
- c) hotărârile și dispozițiile Guvernului;
- d) actele referitoare la muncă emise de Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, de alte autorități centrale de specialitate, în limita împuternicirilor delegate de Guvern;
- e) actele autorităților publice locale;
- f) actele normative la nivel de unitate;
- g) contractele colective de muncă și convențiile colective;
- h) tratatele, acordurile, convențiile și alte acte internaționale la care Republica Moldova este parte.

Luând în considerare prevederile art. 4 din CM al RM, observăm că legiuitorul interpretează noțiunea de izvor de drept prin prisma doctrinei pozitivistice, fapt ce implică necesitatea efectuării unei delimitări clare între actele normative și actele de aplicare a normelor de drept. Din aceste considerente, contractul individual de muncă nu are cum să fie recunoscut ca izvor al dreptului muncii, întrucât, după natura sa juridică, se prezintă ca un act de aplicare a normelor de drept (sau ca un act juridic de realizare a dreptului)².

Izvoarele dreptului muncii pot fi clasificate în două categorii: a) *izvoare comune cu cele ale altor ramuri de drept* (Constituția Republicii Moldova, legile, hotărârile Guvernului Republicii Moldova etc.); b) *izvoare specifice dreptului muncii* (convențiile colective de muncă, contractele colective de muncă, regulamentele interne ale unităților, statutele și regulamentele disciplinare etc.).

La categoria izvoarelor dreptului muncii trebuie raportate și reglementările (instrumentele) internaționale (convenții, acorduri, pacte) cu condiția ca țara noastră să fie parte la ele (prin ratificare sau aderare) și, evident, numai dacă acestea privesc relațiile sociale de muncă.

Reglementărilor internaționale li se acordă o importanță deosebită, întrucât, conform prevederilor art. 13 din CM al RM, dacă prin tratatele, convențiile, acordurile sau alte acte internaționale la care Republica Moldova este parte sunt stabilite alte prevederi decât cele cuprinse în CM al RM, *au prioritate reglementările internaționale*.

Practica judiciară (*jurisprudența*) nu poate avea caracter de izvor de drept și, prin urmare, nici de dreptul muncii. Rolul practicii judiciare în sistemul de drept continental este diminuat. Ea contribuie numai la înțelegerea și aplicarea corectă a legii.

În sistemul național de drept, practica judiciară nu poate fi privită ca izvor de drept. Această concluzie se întemeiază, în mod indirect, pe dispozițiile art. 4 din CM al RM și ale art. 12 din *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova* (în continuare – CPC al RM)³. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din CPC al RM, instanța judecătorească soluționează pricinile civile în temeiul Constituției Republicii Moldova, al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, al legilor constituționale, organice și ordinare, al hotărârilor Parlamentului, al actelor normative ale Președintelui Republicii Moldova, al ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, al actelor normative ale ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale autorităților administrației publice locale. În cazurile prevăzute de lege, instanța aplică uzanțele dacă nu contravin ordinii publice și bunelor moravuri.

Hotărârile Plenului Curții Supreme de Justiție, adoptate în vederea explicării unor prevederi legale⁴, nu au caracter obligatoriu și deci nu pot fi recunoscute ca izvoare formale de drept. În caz contrar, s-ar fi produs o încălcare a principiului constituțional privind separarea puterilor în stat.

Problema este mai dificilă în legătură cu practica Curții Constituționale. Principala atribuție a Curții – *unica autoritate de jurisdicție constituțională* – este aceea de a realiza controlul constituționalității legilor. Articolul 140 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova prevede că hotărârile Curții Constituționale sunt obligatorii. Ele sunt definitive din momentul adoptării și nu pot fi contestate.

Hotărârea Curții Constituționale prin care se admite o excepție de neconstituționalitate și se declară o lege (sau o dispoziție a acesteia) neconstituțională are semnificația nulității absolute a acelei legi (dispoziții).

Reieșind din cele expuse, putem concluziona că hotărârile Curții Constituționale nu pot constitui, în prezent, un izvor de drept, deoarece: a) prin adoptarea acestor hotărâri, Curtea Constituțională se pronunță asupra normelor juridice deja existente; b) hotărârile Curții produc, în toate cazurile, efecte pentru viitor – *ex nunc*⁵. Dar nu este exclusă situația în care desfășurarea raporturilor juridice de muncă să fie influențată de o hotărâre a Curții Constituționale, mai ales în cazul recunoașterii neconstituționalității unui act normativ ce vizează raporturile juridice de muncă.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova este sesizată, în mod frecvent, în vederea exercitării controlului constituționalității a unor acte normative ce vizează raporturile juridice de muncă. Reținem, în acest sens, sesizarea depusă de către avocatul parlamentar Tudor Lazăr prin care a fost solicitat controlul constituționalității sintagmei „*cu plata salariului mediu (pentru salariații care sunt remunerați în acord sau pe unitate de timp)*” din alin. (1) art. 111 din CM în redacția Legii nr. 168 din 9 iulie 2010 „*Pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova*”.

Curtea Constituțională a constatat⁶ că prima propoziție a alin. (1) al art. 111 din CM în redacția inițială prevedea: „În Republica Moldova, zile de sărbătoare nelucrătoare, *cu menținerea salariului mediu*, sunt ...” La 9 iulie 2010, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Republicii Moldova nr. 168 „*Pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova*”, prin care a expus într-o nouă redacție alin. (1) art. 111 din CM: „În Republica Moldova, zile de sărbătoare nelucrătoare, *cu plata salariului mediu (pentru salariații care sunt remunerați în acord sau pe unitate de timp)*, sunt...”

Așadar, autorul sesizării a considerat că sintagma „*cu plata salariului mediu (pentru salariații care sunt remunerați în acord sau pe unitate de timp)*” din CM al RM contravine atât Constituției RM (art. 4 alin. (2), art. 43 și art. 54), cât și instrumentelor internaționale – art. 23-24 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, precum și art. 7 lit. d) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

În motivarea sesizării, avocatul parlamentar a subliniat că dreptul la muncă și la protecția muncii face parte din drepturile și libertățile fundamentale statuate de Constituție, dispozițiile căreia se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care țara noastră este parte. El a relevat faptul că norma națională (mai bine spus, sintagma „*cu plata salariului mediu (pentru salariații care sunt remunerați în acord sau pe unitate de timp)*” din alin. (1) art. 111 din CM) este contrară Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, pe care Republica Moldova s-a angajat să-l respecte, *care nu face distincție între salariați în aspectul remunerării zilelor de sărbătoare*.

La pronunțarea hotărârii, Curtea Constituțională a relevat că, în Republica Moldova, dreptul de a beneficia de zilele de sărbătoare nelucrătoare și de o remunerare echitabilă pentru aceste zile este garantat de art. 43 alin. (1) și alin. (2) din Constituție, care oferă fiecărei persoane posibilitatea de a-și exercita dreptul la muncă în condiții echitabile și satisfăcătoare, și de art. 47 alin. (1) din Constituție, care prevede crearea unui nivel de trai decent, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală și alte beneficii ce decurg din asigurarea materială a persoanei.

De asemenea, Curtea Constituțională a subliniat faptul că zilele de sărbătoare nelucrătoare sunt instituite de stat pentru binele societății, pentru educația patriotică și alt gen de educație, necesară pentru edificarea unei societăți civilizate, în care primează dreptul. Astfel, conform *Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 433-XII din 26.12.1990 „Cu privire la zilele comemorative, zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă din Republica Moldova”*, zilele de sărbătoare în Republica Moldova au fost instituite „în scopul continuării tradițiilor, respectării obiceiurilor seculare ale poporului,

luând în considerație rolul lor la formarea unei moralități sănătoase, la îmbogățirea vieții spirituale a omului”.

Fiind instituite pentru binele întregii societăți, zilele de sărbătoare nelucrătoare nu trebuie să încalce dreptul persoanei la o remunerare echitabilă și la un nivel de trai decent. În această ordine de idei, Curtea Constituțională a relevat că dreptul fiecărui salariat la o remunerare echitabilă pentru zilele de sărbătoare nelucrătoare constituie una din măsurile de protecție a muncii prevăzute de art. 43 alin. (2) din Constituție. Legiuitorul, prin norme organice, poate extinde aceste măsuri de protecție.

Ca răspuns la sesizare, Curtea Constituțională a menționat că art. 111 alin. (1) din CM al RM, în redacția anterioară, obliga angajatorii să mențină salariul mediu pentru zilele de sărbătoare nelucrătoare. Interpretată limitativ, *norma juridică în cauză era aplicată doar față de salariații care au încheiat contracte de muncă pentru un salariu tarifar sau de funcție, fiind nedreptățiți salariații remunerați în acord sau pe unitate de timp, care în zilele de sărbătoare nu puteau să lucreze (chiar și în cazul în care ar fi dorit), iar angajatorul nu era obligat să le plătească salariul mediu pentru zilele respective*. Astfel, cei angajați pentru un salariu tarifar sau cel de funcție erau avantajați în comparație cu salariații remunerați în acord sau pe unitate de timp.

Curtea Constituțională a relevat că art. 111 alin. (1) din CM al RM, atât în redacția anterioară, cât și în cea actuală, nu exclude remunerarea pentru zilele de sărbătoare nelucrătoare a salariaților tarifar. Acestora li se păstrează salariul, indiferent de numărul zilelor de sărbătoare nelucrătoare pe parcursul lunii lucrate. În baza acestei constatări, Curtea Constituțională nu a reținut argumentul autorului sesizării că această categorie de salariați a avut un drept care le-a fost retras prin Legea Republicii Moldova nr. 168/2010, nefiind respectat principiul drepturilor dobândite în mod licit.

În baza enunțurilor expuse, Curtea Constituțională a hotărât că sintagma „*cu plata salariului mediu (pentru salariații care sunt remunerați în acord sau pe unitate de timp)*” din alin. (1) art. 111 din CM, în redacția Legii Republicii Moldova nr. 168 din 9 iulie 2010 „Pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova”, este conformă dispozițiilor statuate în art. 16, art. 43 alin. (1) și alin. (2) și art. 47 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova.

Spre deosebire de dreptul civil și cel comercial, unde obiceiul (cutuma) constituie, în mod excepțional, un izvor de drept, în dreptul muncii al Republicii Moldova, cutuma nu poate avea o astfel de calitate, ea fiind incompatibilă cu reglementarea juridică a relațiilor de muncă. Cu toate acestea, în unele țări (Italia, Spania, Franța, Suedia) se apelează la cutumă în vederea acoperirii golului legislativ în sfera raporturilor juridice de muncă. Observăm suplimentar că autorii ruși Erșova E.A. (Ершова Е.А.) și Krâjan V.A. (Крыжан В.А.) optează pentru recunoașterea cutumei în relațiile de muncă în calitate de izvor de drept⁷. În calitate de exemple a unor astfel de regulatori reali ai raporturilor juridice de muncă autorii menționați invocă următoarele uzanțe ce s-au statornicit în sfera resurselor umane: depunerea cererii scrise de angajare în muncă, eliberarea și completarea fișei de achitare la desfacerea contractului individual de muncă ș. a. În opinia noastră, astfel de exemple, preluate din practica serviciilor de resurse umane, nu pot fi recunoscute ca obiceiuri (cutumă). În plus, ele denotă cazurile de „coborâre” a nivelului drepturilor și garanțiilor de muncă în comparație cu legislația muncii.

Deși în literatura română de specialitate s-a susținut, în mod tradițional, că în dreptul muncii cutuma nu poate constitui izvor de drept, fiind incompatibilă cu reglementarea juridică a raporturilor de muncă, totuși, ținând cont de cuprinsul unor acte normative, unii autori au susținut că acest lucru este posibil. Se dă, astfel, exemplu, *Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (în redacție inițială)*, care a prevăzut, în art. 9⁸, că nu pot fi îngrădite drepturile angajatorului de a refuza angajarea unei persoane care nu corespunde *cerințelor și standardelor uzuale în domeniul respectiv*, atât timp cât rezultatul nu constituie un act de discriminare. Cu alte cuvinte, se recunoștea dreptul angajatorului de a folosi anumite *uzuri profesionale* la angajarea personalului salariat.

Făcând referire la asemenea prevederi, autorul român Ion Traian Ștefănescu afirmă că „dacă un act normativ din domeniul legislației muncii face referire expresă la uz (cutumă), considerându-l în mod generic ca posibil, trebuie apreciat că, în domeniul respectiv, i se recunoaște uzului caracterul de izvor de drept”⁹.

Totodată, Ion Traian Ștefănescu apreciază că¹⁰:

- uzul este aplicabil exclusiv cu privire la angajarea în muncă (nu și în legătură cu executarea sau încetarea contractului individual de muncă);
- aplicabilitatea lui este posibilă numai dacă este practicat într-un întreg domeniu, vizând, așadar, prin ipoteză, mai mulți angajatori.

Cu toate că Ion Traian Ștefănescu consideră că, în viitor, ar trebui să se recunoască uzului (cutumei) calitatea de izvor de drept (chiar dacă uzul ar fi specific pentru un singur angajator-persoană juridică), autorul Alexandru Țiclea este mai reținut în aprecieri și, ca urmare, el afirmă că „dacă se acceptă cutumei (uzului) calitatea de izvor al dreptului muncii, aceasta (acesta) va avea un caracter cu totul excepțional și limitat”¹¹.

În literatura de specialitate se duc discuții și dezbateri pe marginea problemei privind recunoașterea contractului individual de muncă în calitate de izvor de drept. Ținem să menționăm că, în această dispută, achiesăm la punctul de vedere, conform căruia un asemenea contract poate fi privit doar ca un izvor al raportului juridic individual de muncă, și nicidecum ca un izvor de drept. După natura sa juridică, contractul individual de muncă se prezintă ca un

act de realizare a dreptului. Un asemenea punct de vedere este împărtășit de mai mulți autori ruși¹² – Tolkunova V.N. (Толкунова В.Н.), Bondarenko E.N. (Бондаренко Э.Н.), Rogaleva G.A. (Рогалева Г.А.), Lușnikov A.M. (Лушников А.М.), Lușnikova M.V. (Лушникова М.В.) ș. a.

Totodată, observăm că în doctrina rusă a fost exprimată o opinie contrară, potrivit căreia contractului individual de muncă i-a fost recunoscută calitatea de izvor de drept. Astfel, autorul rus Marcenko M.N. (Марченко М.Н.), în lucrarea sa „*Источники права*”, a raportat, în primul rând, contractul individual de muncă (alături de contractul colectiv de muncă) la categoria contractelor normative¹³. În al doilea rând, autorul menționat a elucidat care sunt particularitățile contractului individual de muncă privit ca un izvor de dreptul muncii¹⁴.

Desigur că nu putem fi de acord cu punctul de vedere exprimat de autorul rus Marcenko M.N. din momentul în care acesta a atribuit contractul individual de muncă la categoria contractelor normative (pe când el, în opinia noastră, nu poate fi plasat decât în categoria așa-numitelor „contracte individuale”). O astfel de inadverență l-a determinat, la rândul său, să recunoască contractul individual de muncă, în mod eronat, în calitate de izvor al dreptului muncii. Prezintă interes faptul că, la analiza semnificației juridice a contractelor individuale, autorul în cauză afirmă inechivoc că astfel de contracte nu pot fi recunoscute în calitate de izvoare ale dreptului civil sau ale oricărei alte ramuri de drept¹⁵.

În opinia lui Kiselev I.I. (Киселев И.И.)¹⁶, contractul individual de muncă este privit ca izvor al dreptului muncii în acele țări (de exemplu, în Danemarca), unde legislația muncii nu joacă un rol important, iar o parte însemnată din aspectele care vizează raporturile de muncă și condițiile de muncă sunt determinate prin acordul de voință al părților contractante ale contractului individual de muncă.

În CM al RM se fac referiri la așa-numitele izvoare ale dreptului muncii cu caracter „quasinormativ”. La această categorie de izvoare putem raporta următoarele: reglementările interioare ale asociației religioase (art. 307 din CM al RM) și statutul instituției de învățământ. Astfel, dacă ne vom referi la statutul juridic al salariaților din asociațiile religioase, vom nota că drepturile și obligațiile părților contractului individual de muncă se stipulează în contract, ținându-se cont de *reglementările interioare ale asociației religioase* care nu contravin Constituției, Codului muncii și altor acte normative în vigoare. În legătură cu aceasta, putem concluziona că reglementările interioare ale asociației religioase nu pot diminua drepturile și libertățile constituționale ale salariaților și nu pot micșora nivelul drepturilor și garanțiilor de muncă, stabilite în legislația muncii.

În situația cu asociațiile religioase, legislația muncii are un caracter flexibil, întrucât: a) regimul de muncă al salariaților din asociațiile religioase se stabilește în corelație cu regimul îndeplinirii ritualurilor sau a altor activități prevăzute de reglementările interioare ale asociației religioase și ținându-se cont de durata normală a timpului de muncă și a timpului de odihnă prevăzută de CM al RM; b) pe lângă temeiurile generale prevăzute de CM al RM, contractul individual de muncă încheiat cu salariatul asociației religioase poate înceta în temeiurile suplimentare prevăzute de contract (art. 82 lit. j din CM al RM).

Școala rusă a dreptului muncii din Tomsk recunoaște *actele normative cu caracter tehnologic (tehnic)* în calitate de izvor al dreptului muncii¹⁷. Potrivit concepției normelor tehnologice ale dreptului muncii, se cere efectuarea delimitărilor clare între normele tehnice, care nu pot avea un caracter juridic (de drept), și normele tehnologice.

Normele tehnologice sunt definite ca o categorie de norme locale ale dreptului muncii ce reglementează relațiile tehnologice, apărute în procesul prestării muncii subordonate¹⁸. În acest caz, actele normative locale se prezintă ca forme specifice prin intermediul cărora normele tehnologice își găsesc expresia. Cu titlu de exemplu, unor astfel de norme le este rezervat un loc important în cuprinsul regulamentului intern al unității.

Instituția juridică a securității și sănătății în muncă este alcătuită preponderent din norme tehnico-juridice. Așadar, normele tehnico-juridice sunt caracteristice pentru instituțiile juridice în ale căror obiect de reglementare intră relațiile privind conduita salariaților în procesul de producție, față de natură, față de mijloacele de producție, unelte de muncă ș.a.

Autorul român Nicolae Popa a reliefat faptul că, în prezent, se constată chiar o invazie, în conținutul dreptului, a numeroase norme tehnice. În opinia autorului menționat, societatea nu poate rămâne descoperită în fața unor erori de utilizare a proceselor tehnologice, cazuri în care urmările pot fi grave, uneori exprem de periculoase (cazul avariei de la Cernobîl)¹⁹. Pentru acest motiv, consecințele juridice ale nerespectării normelor tehnice intervin tot mai frecvent în procesul de organizare socială.

Dacă ne referim la discuțiile controversate în jurul normelor tehnice, suntem de acord că normele tehnice (tehnologice) nu fac parte, *de regulă*, din sistemul reglementării juridice a relațiilor sociale de muncă. Cu toate acestea, aplicarea strictă a unor norme tehnice (tehnologice) – *normele de securitate și sănătate în muncă* – de un anumit interes este asigurată și prin forța coercitivă a statului.

În cele din urmă, atragem atenția că științele naturii descoperă legile naturii și mișcării fenomenelor din natură, iar normele tehnice sunt expresia raportului dintre legile naturii și conduita umană. În celebra sa lucrare „*Lecții de filozofie juridică*”, juristul italian Giorgio del Vecchio a evidențiat distincțiile existente între legea fizică și cea juridică, și anume: „Legea fizică, fiind sinteza unei realități experimentale, exprimă numai ceea ce este, ceea ce se întâmplă

și corespunde în mod necesar întregii realități; dacă un singur fapt ar contrazice o lege fizică, aceasta n-ar mai avea nici o valoare de lege, nu ar mai fi astfel. Legea juridică, dimpotrivă, nu-și trage adevărul din fenomene; nu exprimă ceea ce este, ci ceea ce trebuie să fie. Și s-a observat că violarea unei legi juridice îi dă acestuia un relief mai puternic și face ca adevărul ei să fie și mai profund simțit în sensul său pur ideal. Lezarea dreptului ne dă senzația precisă a naturii sale proprii, deoarece în acest caz se opune dreptului – fără a reuși să-l distrugă sau să-l micșoreze – faptul fizic al violenței²⁰.

Normele morale (etice) exercită o deosebită înrăurire asupra reglementării juridice a raporturilor de muncă. Acest lucru este dictat de natura raportului juridic de muncă, care se manifestă prin caracterul personal al muncii, prin prestarea muncii de către salariat sub autoritatea angajatorului și prin caracterul continuu al raporturilor juridice de muncă.

În opinia autorilor ruși M.V. Lușnikova (M.B. Лушникова) și A.M. Lușnikov (A. M. Лушников), normele morale (etice) pot dobândi calitatea de izvor al dreptului muncii în cazul în care au fost încorporate într-un act normativ ce reglementează raporturile juridice de muncă. Ele obțin, în cazul dat, caracterul unei norme juridice²¹.

Considerăm că o astfel de atitudine față de normele morale în cadrul raporturilor juridice de muncă poate fi ușor criticată, întrucât transpunerea normelor morale în actele normative (inclusiv în cele emise la nivel de unitate) poate avea ca efect diminuarea drepturilor și garanțiilor de muncă, fixate în legislația muncii. Pentru confirmarea celor expuse, invocăm situații des întâlnite în practica corporativă, când angajatorii obligă salariații să respecte eticheta vestimentară la locul de muncă. Se mai întâmplă când angajatorii aprobă regulamente cu privire la *dress code*-ul salariaților în cadrul unităților. În cuprinsul unor asemenea acte normative locale sunt inserate și liste cu specificarea hainelor (și materialelor din care trebuie să fie confecționate acestea) pe care ar trebui să le poarte salariații la locul de muncă (în birou). Observăm că, din punct de vedere formal, normele etice referitoare la ținuta vestimentară, grație faptului că au fost transpuse în regulamentul cu privire la *dress code*-ul salariaților, urmau să devină adevărate norme juridice. Dar, o astfel de „transformare” nu va avea loc, deoarece reglementările ce țin de eticheta vestimentară la locul de muncă, în opinia noastră, urmează să fie lovite de nulitate în temeiul art. 12 din CM al RM. Legislația muncii nu obligă salariații să poarte îmbrăcăminte de serviciu (sau uniformă). Unica excepție poate fi invocată în cazul îmbrăcămintei speciale pe care salariatul este obligat să o poarte, în temeiul art. 226 lit. b) din CM al RM, această îmbrăcăminte având calitate de un mijloc de protecție individuală din dotare. Desigur că, în cazul analizat, nu vom face referiri la avocați, procurori și judecători, care, în exercițiul funcției, sunt obligați să aibă ținuta vestimentară *prevăzută de lege*.

Referindu-ne în continuare la actele normative privite ca izvor al dreptului muncii, vom menționa că cel mai important izvor de drept este *Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994*, legea fundamentală a țării: ea enumeră principalele acte normative sau izvoare de drept; în Constituție sunt formulate principiile fundamentale de drept, valabile pentru toate ramurile de drept, inclusiv pentru dreptul muncii.

În articolul 72 alin. (1) din Constituție se menționează că Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. *Raporturile de muncă și cele de protecție socială urmează să fie reglementate prin legi organice*.

Potrivit articolului 102 din Constituție, Guvernul Republicii Moldova adoptă hotărâri și dispoziții care se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. Firește, pot fi considerate izvoare ale dreptului muncii numai acele hotărâri care conțin norme generale și numai dacă ele au ca obiect de reglementare relații sociale de muncă, precum și alte relații indisolubil legate de acestea (*raporturi juridice conexe*). Astfel, sunt recunoscute ca izvoare ale dreptului muncii: *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1449 „Privind carnetul de muncă” din 24.12.2007*²², *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 10 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova” din 05.01.2012*²³, *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 535 din 07.05.2003 „Privind aprobarea Modulului de calculare și de plată a sumei de compensare a pierderii unei părți din salariu în legătură cu încălcarea termenelor de achitare a acestuia”*²⁴, *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 95 „Pentru aprobarea unor acte normative privind implementarea Legii securității și sănătății în muncă nr. 186-XVI din 10 iulie 2008”*²⁵ ș. a.

Unele dintre actele normative din domeniul raporturilor juridice de muncă și al celor conexe sunt adoptate în vederea armonizării legislației naționale cu *acquis-ul comunitar*²⁶. Astfel, Guvernul Republicii Moldova a aprobat *Hotărârea nr. 603 „Privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de muncă la locul de muncă”* din 11.08.2011²⁷ în scopul transpunerii Directivei Parlamentului European și Consiliului 2009/104/CE din 16 septembrie 2009 „Privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de muncă la locul de muncă” (*Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, seria L, nr. 260/5 din 03.10.2009).

Au caracter de izvoare ale dreptului muncii și actele normative adoptate de ministere și de celelalte autorități ale administrației publice: regulamente, ordine și instrucțiuni, dacă au ca obiect de reglementare relații sociale de muncă.

Majoritatea actelor emise de Guvernul Republicii Moldova și de celelalte autorități ale administrației publice fac parte din categoria actelor normative adoptate întru executarea legii. Astfel, potrivit art. 9 alin. (2) din *Legea Republicii Moldova privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* (nr. 317-

XV/2003)²⁸, actele normative ale autorităților administrației publice centrale și locale trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituționale, legilor, precum și hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Trebuie notificat și faptul că limitele de reglementare pentru Guvern și (sau) pentru autoritățile administrației publice și instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control sunt stabilite, pentru fiecare caz aparte, prin legi. Actele normative ale acestor autorități nu pot fi invocate în cazul în care nu corespund prevederilor legislației.

Așadar, autorităților administrației publice și altor instituții (inclusiv organelor parteneriatului social) le pot fi atribuite competențe de reglementare în sfera raporturilor juridice de muncă doar în cazurile expres prevăzute de lege. De exemplu, reieșind din prevederile art. 25 alin. (2) din CM al RM, formarea și activitatea comisiilor pentru dialog social „angajator-salariați” se reglementează prin regulamentul-tip, aprobat de Comisia națională pentru consultări și negocieri colective, care se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. În temeiul acestei norme juridice, legiuitorul a delegat organului național de parteneriat social împuterniciri de reglementare în ceea ce privește funcționarea comisiilor pentru dialog social. Ca rezultat, la 18 mai 2007, Comisia națională pentru consultări și negocieri colective a aprobat *Regulamentul-tip privind organizarea și funcționarea Comisiei pentru dialog social „angajator-salariați”*²⁹.

În cele din urmă, ținem să menționăm pe urmele autorilor români că „izvoarele dreptului muncii se caracterizează prin faptul că normele care le alcătuiesc, în marea lor majoritate, au un caracter imperativ, ceea ce constituie o garanție în plus în favoarea persoanelor încadrate în muncă cu privire la asigurarea de către stat a condițiilor optime desfășurării activității, cât și pentru realizarea efectivă a drepturilor ce le revin”³⁰.

NOTE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.03.
2. O astfel de apreciere a fost dată și de autorii ruși Marcenko M.N. (Марченко М.Н.), Lușnikov A.M. (Лушников А.М.), Lușnikova M.V. (Лушникова М.В.). A se vedea pentru dezvoltări: A.M. Лушников, М.В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник: Том 1.* – Москва: Статут, 2009, стр. 574-575.
3. Codul de procedură civilă al RM, adoptat prin Legea RM nr. 122-XV din 14.03.03, Chișinău, Cartea, 2003.
4. Astfel, au incidență în domeniul raporturilor juridice de muncă următoarele Hotărâri ale Plenului Curții Supreme de Justiție: *Hotărârea nr. 6 „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației materiale despre încasarea prejudiciului cauzat prin vătămare a integrității corporale sau altă vătămare a sănătății ori prin deces”* din 04.07.2005 // Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, nr. 12, 2005; *Hotărârea nr. 11 „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației ce reglementează obligația uneia dintre părțile contractului individual de muncă de a repara prejudiciul cauzat celeilalte părți”* din 03.10.2005 // Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, nr. 2, 2006; *Hotărârea nr. 12 „Cu privire la practica judiciară a examinării litigiilor care apar în cadrul încheierii, modificării și încetării contractului individual de muncă”* din 03.10.2005 // Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, nr. 6, 2006.
5. *Ex nunc* – expresie latină cu sensul de „începând de acum”, potrivit căreia efectele unui act juridic se produc numai pentru viitor. A se vedea, pentru dezvoltări: Săuleanu Lucian, Rădulețu Sebastian, *Dicționar de expresii juridice latine*, București, Editura C.H. Beck, 2007, p. 120.
6. A se vedea: *Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 „Pentru controlul constituționalității sintagmei „cu plata salariului mediu (pentru salariații care sunt remunerați în acord sau pe unitate de timp)” din alin. (1) art. 111 din Codul muncii în redacția Legii nr. 168 din 9 iulie 2010 „Pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova”* din 31.05.2011 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 96-98 din 10.06.2011.
7. A.M. Лушников, М.В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник: Том 1.* – Москва: Статут, 2009, стр. 582.
8. În temeiul *Ordonanței Guvernului nr. 77 din 28 august 2003* (publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 619 din 30 august 2003), art. 9 a fost expus în redacție nouă: „Art. 9. – Prevederile art. 5-8 nu pot fi interpretate în sensul restrângerii dreptului angajatorului de a refuza angajarea unei persoane care nu corespunde cerințelor ocupaționale în domeniul respectiv, atât timp cât refuzul nu constituie un act de discriminare în sensul prezentei ordonanțe, iar aceste măsuri sunt justificate obiectiv de un scop legitim și metodele de atingere a acelui scop sunt adecvate și necesare”.
9. Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, București, Editura Lumina Lex, 2003, p. 58.
10. A se vedea: Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, București, Editura Lumina Lex, 2003, p. 59; Ion Traian Ștefănescu, Brândușa Vartolomei, *Uzul în domeniul raporturilor de muncă* // Revista română „Dreptul”, nr. 5/2001, p. 93-99.
11. Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan ș. a., *Dreptul muncii*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 36.
12. A se vedea: Бондаренко Э. Н. *Трудовой договор как основание возникновения правоотношения*. Санкт-Петербург, 2004, стр. 47-51; Рогалева Г. А. *Локальное регулирование условий труда и система источников трудового права*. Москва, 2003, стр. 29; Толкунова В. Н. *Трудовое право*. Москва, 1997, стр. 18; А. М. Лушников, М. В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник: Том 1.* – Москва: Статут, 2009, стр. 574.

13. A se vedea: M. H. Марченко. *Источники права: учебное пособие*. – Москва: ТК Велби, Издательство Проспект, 2008, стр. 284.
14. Cu referire la una dintre particularitățile contractului individual de muncă privit ca izvor al dreptului muncii, autorul rus face următoarea remarcă: „Следует заметить, что одна из особенностей трудового договора как источника данной отрасли права (s. n.), заключается в том, что, закрепляя его понятие и содержание, законодатель не называет его правовым актом, т. е. не придает ему непосредственно правовой характер, а делает это опосредованно, через „соглашение”. A se vedea: M. H. Марченко. *Источники права: учебное пособие*. – Москва: ТК Велби, Издательство Проспект, 2008, стр. 284-285.
15. Ibidem, p. 310-311.
16. Киселев И. Я. *Зарубежное трудовое право. Учебник для вузов*. – Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА · М., 1998, стр. 19.
17. Лебедев В.М. *Лекции по трудовому праву*. Томск, 2002, стр. 13-15.
18. А.М. Лушников, М.В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник: Том 1*. – Москва: Статут, 2009, стр. 578.
19. Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, București, Editura ALL Beck, 2002, p. 136.
20. Giorgio del Vecchio, *Lecții de filosofie juridică*, București, Editura Europa Nova, 1998, p. 194.
21. А.М. Лушников, М.В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник: Том 1*. – Москва: Статут, 2009, стр. 579.
22. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 5-7 din 11.01.2008.
23. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-12 din 13.01.2012.
24. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 84-86 din 16.05.2003.
25. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 34-36 din 17.02.2009.
26. Prin *acquis-ul comunitar* se subînțelege o totalitate de norme juridice ce reglementează activitatea instituțiilor Uniunii Europene (în continuare – UE), acțiunile și politicile comunitare, care constă în: conținutul, principiile și obiectivele cuprinse în Tratatul UE (CECO, CEE, CEEA, TFUC) și în cele ulterioare (Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht și Tratatul de la Amsterdam și Lisabona); legislația adoptată de către instituțiile UE pentru punerea în practică a prevederilor Tratatelor (regulamente, directive, decizii, opinii și recomandări); jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene; declarațiile și rezoluțiile adoptate în cadrul Uniunii Europene; acțiuni comune, poziții comune, convenții semnate, rezoluții, declarații și alte acte adoptate în cadrul Politicii Externe și de Securitate și a cooperării din domeniul justiției; acordurile internaționale la care UE este parte, precum și cele încheiate între statele-membre ale UE cu referire la activitatea acestora. A se vedea: Claudia-Ana Moarcăș Costea, Ana-Maria Vlăsceanu, *Dreptul individual al muncii: analize teoretice și studii de caz*, București, Editura C.H. Beck, 2010, p. 22-23.
27. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 135-138 din 19.08.2011.
28. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210 din 03.10.2003
29. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-209 din 21.11.2008.
30. Adrian Leik, Mihai Mantale, Gheorghe Filip, *Dreptul muncii și securității sociale*, Graphix, Iași, 1997, p. 33.

PROBLEMELE CONSTITUIRII STATULUI DE DREPT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Boris NEGRU,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

D'après une analyse des doctrines de l'État, en particulier dans les pays qui étaient sous un régime totalitaire, on peut facilement voir que la notion de primauté du droit est un concept nécessaire et utile. L'expression «Etat de droit» évoque la combinaison des deux termes «État» et «droit». Entre l'Etat et le droit, il y a une relation forte.

Dintr-o analiză a doctrinelor despre stat, mai ales ale țărilor care au fost sub un regim totalitar, se poate lesne observa că conceptul de stat de drept este un concept necesar și util. Sintagma „stat de drept” rezultă din asocierea celor doi termeni „statul” și „dreptul”. Între stat și drept există o relație puternică. Statul și dreptul constituie o unitate de contrarii. Referindu-se la această problemă, profesorul universitar Nicolae Popa menționează următoarele: „Drep-

tul are rolul de „corset” al tensiunilor ce apar în procesul de exercitare a conducerii sociale prin intermediul activității de stat. Pe de altă parte, statul garantează realizarea dreptului și reintegrează ordinea juridică lezată prin activități ilicite”.¹ Altfel spus, în timp ce dreptul furnizează regulile generale și obligatorii potrivit cărora se exercită puterea de stat, statul asigură obligativitatea normelor juridice, traducerea lor în viață.

În această ordine de idei, evidențiem și remarcă pe care o face savantul maghiar Imre Szabo: „În ceea ce privește legătura dintre „stat” și „drept” ghilimelele trebuie să fie plasate în mod corect, astfel că dacă se vorbește de drept fără stat, cuvântul „drept” trebuie să fie pus între ghilimele, pentru că în acest caz, nu este în mod real drept; dacă se vorbește, dimpotrivă, de „drept statal”, atributul „statal” nu trebuie să fie pus între ghilimele, căci este de prisos, în orice caz, prin intervenția statului ia naștere dreptul. Fără stat nu există drept”.²

Cele spuse ne permit să concluzionăm că „statul de drept”, în calitate de concept și formă de exprimare, nu este o simplă asociere de cuvinte. El exprimă o condiție cu privire la putere, o mișcare de raționalizare și de ordine a acesteia.³

Conceptul stat de drept e privit deseori ca o creație teoretică a filozofiei germane, inspirat de dreptul rațional al lui Kant.⁴ O astfel de interpretare a conceptului dat nu e lipsită de adevăr, Kant, fiind considerat pe bună dreptate, patriarhul statului de drept. În același timp însă suntem absolut de acord cu profesorul universitar Ion Deleanu, care consideră că „ideea statului de drept nu este specific germană... Ea își află sorgintea antică în filozofia dreptului natural, iar mai apoi în memorabilele *Magna Charta Libertatum* (1215), *Petiția drepturilor* (1627), *Habeas corpus* (1679), *Bilul Drepturilor* (1688) care, deși statuau proceduri de protecție a cetățenilor englezi, au avut vocația universalității și perenității.”⁵

Termenul „stat de drept” este traducerea literară a cuvântului *Rechtstaat*. Deși e cunoscut din secolul al XVII-lea, termenul „stat de drept” capătă o semnificație deosebită doar în secolul al XX-lea. Anume la etapa contemporană termenul dat e introdus atât în actele internaționale, cât și în cele interne. Astfel, de exemplu, în Carta de la Paris pentru o nouă Europă (21 noiembrie 1990), imediat după Preambul, urmează un paragraf intitulat, „Drepturile omului, democrația și statul de drept”. În ceea ce privește actele interne, problema statului de drept a fost formulată cu claritate în constituțiile unui șir întreg de state și, îndeosebi, în statele care au trecut la democrație prin despărțirea de un regim totalitar. Astfel, Constituția Germaniei din 23 mai 1949 prevede că „ordinea constituțională a Landurilor trebuie să fie conformă principiilor statului de drept...” (art.28 (1). Constituția Spaniei (31 octombrie 1978) prevede că Spania este „un stat de drept” (alineatul 3, Preambul) și că „Spania se constituie ca un stat social și democratic de drept” (art.1, § 1, titlul 1). Constituția României (art.1 (3) prevede că „România este un stat de drept, democratic și social...” O remarcă asemănătoare găsim și în Constituția Republicii Moldova: „Republica Moldova este un stat democratic, de drept ...” (art.1 (3). Bineînțeles, nu orice stat care se intitulează sau se proclamă „stat de drept” își realizează, în fapt, menirea. Existența unui stat real de drept și democratic depinde de îndeplinirea unor condiții și exigențe.

Un moment esențial care nu poate fi neglijat la examinarea statului de drept este necesitatea necondiționată ca o lege să fie legală. Ea nu trebuie să fie o expresie arbitrară a voinței unei anumite autorități, puteri sau a unui grup de indivizi. Legea trebuie să constituie o sinteză a intereselor întregului popor și o exprimare a unei voințe generale. O lege care ar legifera o nedreptate constituie un abuz și nu are nimic comun cu statul de drept, fiind în contradicție directă cu însuși conceptul de drept. În această ordine de idei, nu poate fi trecută cu vederea remarcă Sfântului Augustin: „Fără dreptate, ce sunt cetățile altceva decât imense bârloguri de tâlhari?”

Respectând o accepțiune formală, se poate trage concluzia că Republica Moldova și-a luat angajamentul edificării unui stat de drept, fiind consfințite expres prin norme constituționale cele menționate mai sus.

În același timp, trebuie reținut faptul că numai prin existența textelor constituționale ce consacră elementele unui stat de drept, acesta nu se va crea de la sine. Crearea unui stat de drept este un proces, o operă comună a puterii supreme din stat, a puterii locale autonome și a fiecărui cetățean în parte. Numai prin manifestarea unei voințe ade-vărate de a trăi într-un stat de drept acesta va exista și va putea fi considerat ca atare.

Analiza procesului constituirii statului de drept în diverse societăți ne demonstrează nu numai complexitatea acestuia, dar și dificultățile întâmpinate. După cum rezultă din cele spuse anterior, „statul de drept nu este nici statul mitic, nici statul miracol, dar reprezintă organizația politico-juridică pe care o cere societatea și pe care o poate accepta comunitatea umană și de care este absolută nevoie într-o lume ce se dezvoltă sub semnul progresului și civilizației”.⁶

Statul de drept poate și trebuie să fie construit tocmai pentru a oferi oamenilor liniștea și siguranța de care au nevoie pentru a-și exercita drepturile și libertățile cetățenești. Construirea unui asemenea stat în condițiile Republicii Moldova e îngreunată, în primul rând, de faptul că se impune însăși **consolidarea statalității noastre**. Suntem un stat tânăr apărut pe harta lumii ca rezultat al destrămării URSS. Chiar de la început ne-am confruntat cu separatismul. Astfel, în toamna anului 1990, teritoriul Republicii Moldova a fost dezmembrat, instituindu-se în raioanele din stânga Nistrului un regim secesionist prin formarea așa-numitei republici moldovenești nistrene cu capitala în orașul Tiras-pol. Ca urmare, pe o suprafață de 11% din teritoriul Republicii Moldova cu o populație de circa 700 de mii de oameni, viața publică și-a păstrat amprentele trecutului.

Separatiștii refuză să se supună regimului constituțional al Republicii Moldova. Violând în mod flagrant Consti-

tuția Republicii Moldova, ei au adoptat propria constituție și au creat autorități publice proprii (parlament, guvern, președinte, instanțe judecătorești etc.). În consecință, Republica Moldova nu are nici o putere asupra acestui teritoriu, fiindu-i pusă în pericol statalitatea. Problema transnistreană continuă să preocupe clasa politică moldovenească și să figureze pe agendele mai multor foruri internaționale. După cum, pe bună dreptate, afirmă Ion Stăvilă, „nu există nici un temei pentru a reproșa conducerii Republicii Moldova lipsa voinței politice ferme necesare pentru indentificarea unei soluții durabile a conflictului. Pe parcursul anilor, ea a manifestat în mod constant o atitudine conciliantă, excepțională, fapt remarcat în repetate rânduri de către comunitatea internațională”.⁷ Toate propunerile însă au fost respinse de liderii separatiști. Conducerea Republicii Moldova este disponibilă să soluționeze oportun și definitiv problema în cauză, fapt ce va contribui, incontestabil, atât la eliminarea unui focar de instabilitate și securitate regională și europeană, cât și la consolidarea statalității Republicii Moldova. În această ordine de idei, putem afirma cu certitudine că o primă condiție în edificarea unui stat de drept în Republica Moldova este consolidarea statalității. De asemenea, este evident că procesul de constituire a statului de drept în Republica Moldova se va axa pe principiile moderne de funcționare a statului și anume:

- principiul separației și colaborării puterilor;
- principiul pluralismului politic și ideologic;
- principiul democratismului;
- principiul legalității, principiul științific.

Teoria separației puterilor a apărut în Anglia, fiind formulată inițial de John Locke (1632-1704) și dezvoltată în forma cea mai desăvârșită de către Charles Louis Montesquieu (1689-1755) în Franța.

Teoria separației puterilor este considerată drept una dintre cele mai avansate și potrivite concepții de organizare a puterii de stat.

Regimul totalitar a ignorat acest principiu, substituindu-l cu teoria diviziunii muncii în exercitarea puterii unice. Istoria abundă în exemple concludente privind consecințele pe care le poate genera neglijarea acestui principiu.

Ilustrul iluminist francez Charles Montesquieu, vorbind despre cele trei puteri ca despre trei forțe egale încredințate unor categorii de organe, fiecare îndeplinind rolul unei supape de siguranță pentru celelalte două, pentru a se preveni, astfel, samavolnicia și arbitrarul (*Lepouvoir ar-rete lepouvoir*), nota: „*Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de fruntași, fie ei ai nobililor, fie ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a duce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari*”.⁸

Prin separarea puterilor în stat nu se are în vedere izolarea lor absolută. Dimpotrivă, este necesar ca ele să conlucreze. Iată de ce Constituția Republicii Moldova, stipulând acest principiu, subliniază necesitatea colaborării puterilor: „*În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției*” (art. 6).

Restructurarea sistemului organelor de stat la etapa actuală se face în strictă conformitate cu acest principiu. Bineînțeles, aplicarea acestui principiu în activitatea cotidiană a organelor de stat le va pune la adăpost de orice amestec ilegal.

Una dintre condițiile primordiale ale democrației o constituie pluralismul, în general, și cel politic, în special.

Pluralismul politic este 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. Într-un sens mai profund, pluralismul politic nu este, pur și simplu, o pluralitate de grupuri organizate, ci o suveranitate divizată, care admite principiul separării puterilor în stat.

Pluralismul politic se bazează pe următoarele principii și norme juridice:

- egalitatea juridică între partide, care înseamnă că fiecare partid trebuie să întrunească aceleași condiții legale pentru a fi înregistrat și pentru a funcționa, precum și faptul că toate partidele au același statut electoral;
- dialogul politic între partide, care presupune respectul reciproc, circumscrierea luptei politice la dispute de idei, evitarea confruntărilor violente ș. a.;
- consensul politic, care semnifică participarea conștientă, pe bază de egalitate juridică, a tuturor forțelor politice la viața și activitatea socială, în scopul organizării armoniei diversității.

În sens comun, prin pluralism se înțelege o multitudine de factori echivalenți, care nu pot fi reduși la unitate. Astfel, apărând lucrurile, pluralismul este un opus al unanimității.

În același timp, menționăm că în sistemele constituționale democratice se practică teoria neutralității serviciilor publice, care implică o detașare a funcționarilor publici (sau a unor categorii) de problemele politice.

Asemenea prevederi conține și legislația Republicii Moldova. Ele se explică prin egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără discriminări și fără privilegii.

Din acest principiu constituțional rezultă că funcția publică este accesibilă în mod egal tuturor celor care deoselesc capacitatea și aptitudinile cerute de lege pentru ocuparea acesteia.

Principiul democratismului presupune guvernarea poporului prin popor și pentru popor.

Acest principiu și-a găsit reflectare în următoarele prevederi constituționale:

- suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului (art. 2 al Constituției);

- asigurarea participării poporului la soluționarea celor mai importante probleme ale societății și ale statului prin referendum (art. 75 al Constituției);

- asigurarea participării poporului la formarea directă a unor autorități publice prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat (art. 38 al Constituției);

- descentralizarea administrativă (art. 109 al Constituției);

- participarea poporului la procesul de legiferare (art. 75 al Constituției);

- obligațiunea autorităților publice de a asigura, potrivit competențelor ce le revin, informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice (art. 34 al Constituției).

Principiul legalității presupune exercitarea tuturor funcțiilor proprii organelor de stat și persoanelor oficiale în strictă conformitate cu legile și actele subordonate acestora, conform competențelor ce le revin prin lege.

El presupune, de asemenea, aplicarea strictă și neabătută a actelor normative de drept în vigoare, combaterea tuturor cazurilor de încălcare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Baza legalității o constituie Constituția, legea supremă a statului. Conform Constituției Republicii Moldova, „nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică” (art.7).

Principiul științific în organizarea și activitatea organelor de stat este condiționat de faptul că funcționarea cu succes a aparatului de stat este de neconceput fără abordarea științifică a problemelor concrete, fără organizarea eficientă a activității fiecărui funcționar, fără o structură argumentată din punct de vedere științific. Principiul enunțat impune îmbinarea armonioasă și rațională a factorului științific cu factorul administrativ.

În concluzie, menționăm următoarele. Ne aflăm doar la un început de cale spre un stat de drept. Orice început e anevoios. Constituirea statului de drept necesită timp îndelungat și consecvență în toate.

Și, în sfârșit, o ultimă concluzie amară, dar realistă: „Pe sărăcie, la nivel de masă... se clădește cu greu un stat de drept.”⁹

NOTE

1. Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, București, 1996, pag. 100.
2. Imbre Szabo, *Les fondements de la Theorie du Droit*, Budapest, 1973, pag. 114.
3. Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat 1, București, 1996, pag. 103.
4. Vezi: Emil Moroianu, *Cîteva noi remarci privind statul de drept* - Studii de drept românesc, 1993, nr. 1, pag. 28.
5. Ion Deleanu, *Opera citată*, pag. 108.
6. Dumitru Mazilu, *Teoria generală a dreptului*, București, 2000, pag. 101.
7. Ion Stavilă, *Conflictul transnistrean și problema securizării frontierei moldo-ucrainene*. „Administrarea Publică”, nr. 4, 2002, pag. 95.
8. Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, 1, București, 1964, pag. 195.
9. Romulus Bena, *Statul de drept la el acasă*. Europa Occidentală și America, București, 1997, pag. 206.

CONSTITUIREA SOCIETĂȚII CIVILE – PRINCIPIU AL STATULUI DE DREPT

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

À première vue l'Etat du droit et la société civile, sont des notions abstraites. Mais après l'analyse des caractéristiques de la notion d'Etat du droit et de la société civile, on constate que ce sont des entités complémentaires, les deux produits sont organisés d'une communauté distincte des personnes, ayant le but de la réalisation de cet intérêt de la collectivité.

Ideea statului de drept are într-o anumită măsură un caracter universal în sensul că ea este, practic, inerentă ideologiei politice și juridice a societăților democratice care participă la procesul istoric mondial. Achizițiile conceptuale privind statul de drept sunt rezultatul reflecției asupra unor evoluții istorice relativ îndelungate cu realizări și dificultăți, cu accente puternice într-un stat sau altul.

În opinia prof. Tudor Drăganu, statul de drept este înțeles „ca un stat organizat pe baza principiului separației puterii statului, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență și urmărind prin legislația sa promovarea drepturilor și libertăților inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor sale în întreaga sa activitate.”¹ Alți autori susțin că, „în centrul construcției statului de drept se află drepturile omului, toată amenajarea instituțională este făcută în scopul protecției acestora.”²

Analiza teoretică a diverselor opinii și chiar a școlilor științifice privind problema cercetată, cu anumite divergențe între ele, ne dau posibilitatea să determinăm și să pătrundem esența concepției statului de drept ca noțiune științifică, ce cuprinde o serie întreagă de probleme de importanță vitală pentru societate: supremația dreptului și a legii; corelația dintre autoritatea publică și drept; separarea puterilor și instituția de responsabilitate a puterii ca bază organizațională a statului de drept; legătura dintre stat și autoritatea publică prin intermediul dreptului; garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor etc.

Statul de drept presupune necesitatea existenței sancțiunilor pentru nerespectarea principiului limitării autorității publice. Ele includ: apărarea juridică a celor conduși; respectarea principiului legalității; existența controlului constituțional; adresarea directă a celor conduși organelor justiției; limitarea posibilității conducătorilor de a influența organele judiciare; eliberarea din funcție a conducătorilor în caz de abuz de putere prin procedura prevăzută în legislație.

Aserțiunea principiilor de bază ale statului de drept înseamnă că autoritatea politică este pusă sub egida dreptului, sub controlul său și, prin urmare, trebuie să funcționeze în calitate de putere de stat în cadrul tuturor instituțiilor de stat și de drept, în îmbinare și în interacțiune cu toate instituțiile societății civile, deoarece un rol important în edificarea statului de drept revine anume societății civile. Democrația reală și puternică, ceea ce caracterizează statul de drept, nu poate exista fără o societate civilă la fel de viguroasă, fără un ambient social participativ, pe deplin conștient că beneficiarii acțiunilor - oamenii - au datoria de a fi ei înșiși creatorii climatului ce permite dezvoltarea democrației în condițiile unui stat de drept. Între valorile sociale există un raport de condiționare directă dar, în cadrul acestei ecuații, un loc de seamă îl ocupă și relația cu puterea instituțională.

Societatea civilă nu intenționează să substituie instituțiile statale, dar este îndreptățită să interfereze activității acestora, este îndreptățită să fie ascultată și opiniile sale luate în considerație, tocmai pentru că ea exprimă suma opiniilor unor categorii mult mai largi de oameni. Reprezentanții societății civile au dreptul inalienabil de a-și exprima opiniile despre actul de guvernare, despre măsurile economice sau sociale dintr-un domeniu sau altul, opinii care trebuie luate în considerație, analizate și găsite soluții de corectare a disfuncționalităților semnalate. Organizațiile neguvernamentale - asociații sau fundații, sindicatele, uniunile patronale sunt actori ai societății civile, care intervin pe lângă factorii de decizie, pe lângă instituțiile statului de drept pentru a le influența, în sensul apărării drepturilor și intereselor grupurilor de cetățeni pe care îi reprezintă.

Astfel, statul de drept se definește nu doar în raport cu democratizarea instituțiilor sale oficiale, cu separația puterilor, cu libertățile înscrise în Constituție, dar și după măsura în care acceptă și încurajează o dezvoltare continuă a societății civile.

Aceasta este argumentată de faptul că societatea civilă este mediul în care oamenii se manifestă așa cum sunt ei, cu personalitatea și conștiința lor proprie.

În literatura de specialitate noțiunea „societate civilă”, în diferit context, este destul de frecvent utilizată, însă nu exista un concept și o definiție unică a acestei noțiuni. Apelând la instituții sau elemente de structură, „unii autori consideră, că instituțiile societății civile reprezintă un complex de raporturi socioculturale, etnonaționale, familiar - habituale și altele, ce asigură socializarea și educarea generației în creștere. Majoritatea cercetătorilor consideră, că instituțiile societății civile reprezintă astfel de structuri ca familia, diferite sisteme de învățământ, biserica, uniuni științifice, asociații profesionale și alte asociații și organizații, cu ajutorul cărora se asigură satisfacerea intereselor economice, profesionale, culturale, religioase și a altor interese și necesități ale diferitelor pătri și grupuri sociale”³.

Profesorul Gh. Costache accentuează importanța societății civile în procesul de edificare a statului de drept apreciind-o ca o societate „cu raporturi economice, politice, culturale și de drept dezvoltate între membrii societății, independente de stat, dar se interferează cu statul”⁴. De altfel, statul democratic se bazează pe societatea civilă, care, în numele său, împuternicește statul și îi încredințează exercitarea funcției sociale. „Datorita specificului său, societatea civilă întărește legitimitatea democrației, multiplicând mijloacele de expresie a intereselor, întărește conștiința și încrederea cetățenilor în puterea lor, permite recrutarea și formarea de noi lideri. Persoanele active în cadrul societății civile, în calitate de patroni, muncitori din sindicate, specialiști, artiști grupați în asociații profesionale etc., pot fi regăsite ca agenți ai societății politice, îndeplinind funcții politice. Alte persoane rămân însă doar agenți ai societății civile”⁵.

Direcțiile de dezvoltare a societății civile, formele organizațiilor obștești sunt foarte diverse, convențional, în funcție de sfera obștească, putem evidenția trei grupe principale: social-politice, culturale și economice. În sfera social-po-

litică își desfășoară activitatea organizației și mișcări social-politice ca, de exemplu, partidele politice, organizațiile veteranilor, organizațiile femeilor, organizațiile invalizilor etc.; în sfera culturală - diverse organizații cultural-educative. Evident că, în sfera economică, ponderea le revine organizațiilor sindicale. Caracteristica societății civile ar putea avea la bază două criterii: a) descrierea sistemului raporturilor sociale apolitice în baza cărora s-a format și se consolidează societatea civilă; b) aprecierea rolului asociațiilor apolitice sau a fiecărui element al societății civile.

Prin structurile sale, societatea civilă permite oamenilor să comunice, să practice un schimb continuu de idei, fiind, de fapt, reversul util și necesar al celui alt tip de societate, acela al societății oficial instituționalizate. Societatea civilă este reprezentată de instituțiile și organizațiile sociale și civice care constituie temelia unei democrații funcționale. Organizațiile societății civile se implică în luarea deciziilor privind dezvoltarea socială sau a deciziilor de interes public.

Din păcate, procesul de constituire a societății civile în Republica Moldova decurge foarte lent, iar sectorul asociativ este politizat și polarizat. Astfel, sindicatele, care în perioada sovietică erau sub controlul deplin al statului, nu au devenit încă instituții cu drepturi depline pentru a susține interesele salariaților. Asociațiile voluntare care funcționează în calitate de structuri ale societății civile sunt adesea ghidate de interese corporative înguste, iar dependența financiară a diferitelor organizații neguvernamentale duce la o concurență între organizații ce promovează valori similare, ceea ce nu este caracteristic unei societăți civile dezvoltate. Deopotrivă, o societate civilă dezvoltată are la bază cooperarea reprezentanților sectorului asociativ ce se orientează spre aceleași scopuri și împărtășesc aceleași valori. Lipsa unor raporturi lucrative între elementele de structură ale societății civile și administrația publică este, de asemenea, în defavoarea consolidării acesteia. Deseori, la consultările cu societatea civilă sunt invitați reprezentanții mai loiali și simpatizanții unui sau altui partid politic. Și mai rău este în cazul în care reprezentanții autorităților evită sau chiar refuză colaborarea cu membrii sectorului asociativ.

În concluzie, vom remarca faptul că statul de drept și societatea civilă sunt, la prima vedere, noțiuni abstracte. Dar, după analiza caracteristicilor statului de drept și conceptului societății civile, constatăm că acestea sunt entități complementare, ambele fiind produsele organizate ale unei comunități distincte de oameni, având ca scop realizarea interesului acestei comunități. Societatea civilă trebuie să formeze acel mediu social de conviețuire a persoanelor, unde are loc activitatea lor socială, care determină, în esență, caracteristicile modului lor de viață, iar statul, la rândul său, să asigure în întreaga sa activitate respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor de stat.

NOTE

1. Drăganu, T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992, p. 9-10.
2. Dogaru I., Dănișor D.- C., Dănișor Gh., Teoria generală a dreptului. Ed. Științifică, Buc., 1999, p. 113.
3. Тодыка О. Ю. Понятие гражданского общества: конституционно-правовой аспект. În: Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective: Materiale ale Conferinței teoretico-științifice internaționale, 26-27 februarie 2003, Chișinău, 2003, p. 278.
4. Костаки Г. Правовое государство и гражданское общество. În: Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective: Materiale ale Conferinței teoretico-științifice internaționale, 26-27 februarie 2003, Chișinău, 2003, p. 45.
5. Tamas S., Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică, Editura Academiei Române, 1993, p. 89.

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ, ОБЩНОСТЬЮ И ЛИЧНОСТЬЮ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Георге КОСТАКИ,
доктор хабилитат права,
профессор, ИГП при Академии наук Молдовы

SOMMAIRE

Un élément important du concept du droit de l'Etat est l'égalité, l'humanisme et la primauté du droit comme un principe fondamental des relations entre l'Etat, la communauté et l'identité.

Важным элементом концепции правового государства является равенство, гуманизм и правопорядок как фундаментальный принцип отношений между государством, общностью и личностью.

Известно, что законность понималась не только как соблюдение существующих законов, но прежде всего, как осуществление власти, основанное на прочно установленных, общеизвестных законах, в силу

всеобщего согласия признаваемых в качестве основных критериев для определения того, что справедливо и что несправедливо, - критериев, которыми должны руководствоваться суды при разрешении конфликтов, касающихся жизни общества.

Законность – это явление, которое пронизывает все элементы государственно-правовой действительности. Суть ее состоит в строгом, точном, неуклонном соблюдении, исполнении и применении норм права участниками общественных отношений. Конечно, законность основывается на нормах права. Если нет норм права (законов), то и законности не существует. Между тем установление одной только связи с нормами права недостаточно для понимания такого сложного и многогранного явления, каким представляется законность. Более того, правовые нормы целесообразно понимать предпосылками законности, но никак не элементами ее содержания.

Законность – это верховенство закона, неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами, это один из элементов демократии и правового государства¹.

Ввиду многогранности и сложности понятия законности ее содержание имеет смысл рассматривать в определенных аспектах: требования соблюдения законов, режим общественной жизни, принцип деятельности государственных органов и лиц.

Гарантиями законности являются средства и условия, обеспечивающие соблюдение правовых предписаний и претворение их в жизнь. Выделяем следующие виды гарантий законности:

1. социально-экономические, т. е. степень экономического развития общества, уровень его благосостояния, многообразие форм собственности и т. п.;

2. политические, т. е. степень демократизма общества, стабильность политической системы общества, политический плюрализм и т. п.;

3. культурные (идеологические), т. е. уровень нравственного воспитания в обществе, распространения среди граждан юридических знаний и т. п.;

4. специально-юридические, т. е. средства, предусмотренные действующим законодательством с целью предупреждения и пресечения нарушений правовых требований. К специально-юридическим гарантиям относятся: совершенствование законодательства, контрольно-надзорные мероприятия (со стороны прокуратуры, органов внутренних дел, суда и т. д.), меры защиты, меры ответственности.

Законность необходимо отличать от близкого к нему понятия правопорядка. Если законность основывается на правовых нормах, то правопорядок основывается на самой законности.

Правопорядок – это фактическое состояние общественных отношений, урегулированных правом, основанное на законности². Из этого следует, что правопорядок это результат законности.

Особенности правопорядка состоят в том, что он, во-первых, запланирован (предусматривается законодателем) в нормах права; во-вторых, возникает после реализации норм права; в-третьих, обеспечивается средствами (мощью) государства; в-четвертых, создает благоприятные условия для жизнедеятельности граждан; в-пятых, является итогом законности.

Правопорядок является важнейшей целью государственной деятельности, поскольку от него зависит степень свободы личности, реальность ее прав и свобод, а также развитие демократии и торжество общечеловеческих ценностей.

Итак, правопорядок – это одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате осуществления различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни и различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей (обычаи, нормы морали, внутренние правила организаций и др.).

Правопорядок регламентируется правовыми нормами, принятыми в установленном в данном государстве порядке. Как определенное состояние регулируемых правом общественных отношений правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения и реализации субъективных прав, соблюдения юридических обязанностей всеми гражданами, органами и организациями.

Правопорядок является основой более широкого понятия – «общественный порядок», под которым понимают состояние упорядоченности общественных отношений, достигаемое помимо правовых норм и их соблюдения (законности) еще и с помощью других специальных норм и их соблюдения (дисциплины). Если итогом законности является правопорядок, то общественный порядок есть результат дисциплины.

Мы живем в стране, которая по Конституции является правовым государством. Для создания правового государства необходимо возникновение ряда определенных предпосылок, важнейшей из которых является гражданское общество, то есть соответствующая зрелость традиционного общества. У нас общество еще не совсем созрело, чтобы обеспечить для себя условия, удовлетворяющие и реализующие свои разнообразные потребности и интересы.

При изучении данного соотношения представляется возможным сравнить уровень развития

гражданского общества, демократии, плюрализма, прав и свобод за рубежом и у нас в стране, понять их социальную значимость для построения правового государства.

Наиболее общие закономерности развития государства как политического института выражаются в соотношении гражданского общества и государства. Это в полной мере относится и к правовому государству.

Построение правового государства предполагает, прежде всего, становление полноценного гражданского общества. Это общество создает свои права, свободы, обязанности, ответственность. Меняется и роль государства в обществе. В нем все глубже распространяется понимание того, что право – это атрибут, черта общества. Оно возникает и существует как необходимость его развития, как одно из условий, факторов его самоорганизации и ограничения власти государства.

Понятие правового государства не является старым понятием. Оно возникло только в XIX веке и именно в борьбе гражданского общества против бюрократического государства абсолютной монархии. Понятие правового государства, таким образом, подчинено гражданскому обществу. Характерным для становящегося гражданского общества явлением были общественное движение и порядок, победоносно проникавшие в политическую жизнь ряда стран с конца XVIII - начала XIX века.

Правовое государство – это такая форма организации и деятельности государственной власти, которая строится во взаимоотношениях с индивидами и их различными объединениями на основе норм права. При этом право играет приоритетную роль лишь в том случае, если оно выступает мерой свободы всех и каждого, если действующие законы реально служат интересам народа и государства, а их реализация является воплощением справедливости.

Интерес представляет вопросы соотношения государства и гражданского общества на пути к социальному правовому государству. Это общественно-политическое развитие впервые нашло свое конституционно-правовое основание в конституциях Северогерманского Союза (1867) и конституции Германского рейха (1871). Так, преамбулы этих конституций содержат положение о свободе государства, о благе немецкого народа. В частности, в Германии бюрократическое государство осуществило идею социальной безопасности путем образцовой по тому времени формы социального страхования, а равно посредством законов о защите детей, подростков и женщин³.

Использование в определенной степени богатого опыта Германии в становлении гражданского общества имеет немаловажное значение как для Молдовы, так и для других стран СНГ. Такие элементы гражданского общества как собственность, труд, предпринимательство, общественные объединения, отправления религиозных культов, воспитание, образование, наука, культура, семья и средства массовой информации имеют непреходящее значение и для становления гражданского общества в Республике Молдова.

При этом нам постоянно нужно помнить, что построение демократического правового государства предполагает, прежде всего, становление полноценного гражданского общества. Не будет гражданского общества, не будет и правового государства, так как неполноценное общество просто не воспримет его. Другой аспект проблемы состоит в том, что полноценное гражданское общество освобождает от непосильных тягот, связанных с развитием культуры, науки, образования и т. д. Это общество будет кровно заинтересовано в защите своих ценностей⁴.

Условием существования демократического строя является не только традиционное разделение государственной власти между законодательными, исполнительными и судебными органами и установление между ними гармоничного баланса, но и дополняющее их разделение между государством и обществом.

NOTE

1. Costachi Gheorghe. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Chișinău, 2011, c. 204.
2. Costachi Gheorghe. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Chișinău, 2011, c. 230.
3. Дробязко С. Г. Становление социально-правовой системы - закономерность формирующегося правового государства и гражданского общества // Общетеоретические и политологические проблемы конституционной и правовой реформы. Минск, 1996, с. 34.
4. Costachi Gheorghe. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Chișinău, 2011, c.170.

UNELE CONSIDERAȚIUNI TEORETICE PRIVIND ÎNVESTIREA GUVERNULUI

Sergiu ȚURCAN,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Through investiture we understand the complexity of legal acts and procedures that define the legitimacy and substantiates the legal installation of a governmental team. The Government inauguration is a complex procedure that requires the completion of certain steps discussed in this paper.

Prin *investitură* înțelegem complexul de acte și fapte juridice, cu procedurile corespunzătoare prevăzute de Constituție, care definesc legalitatea și fundamentează legitimitatea instalării unei echipe guvernamentale. [3, p. 163; 8, p. 367] Învăstirea Guvernului are un caracter complex, necesitând parcurgerea unor etape obligatorii, în următoarea consecutivitate: desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-Ministru; pregătirea de către candidat la funcția de Prim-Ministru a programului de activitate și a componenței nominale a Guvernului; dezbaterea programului de activitate în ședința Parlamentului; acordarea de către Parlament a votului de încredere asupra programului de activitate; numirea Guvernului de către Președintele republicii; depunerea jurământului de către membrii Guvernului.

1. *Desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-Ministru.* Autoritatea competentă de a desemna candidat pentru funcția de Prim-Ministru este Președintele republicii. Președintele este obligat să consulte Parlamentul, iar legislațivul, la rândul său, este obligat să-și expună părerea asupra candidaturii propuse. Cadrul legislațiv nu reglementează însă modalitățile, procedeele și formele consultării, ele rămânând la discreția părților. [6] Constituția stabilește că desemnarea candidatului are loc după consultarea fracțiunilor parlamentare. Interpretarea extensivă a textului presupune necesitatea consultării tuturor fracțiunilor parlamentare, pe când Regulamentul Parlamentului (art. 4, alin. (12) stipulează cerința consultării majorității parlamentare, adică a fracțiunii sau coaliției fracțiunilor, anunțată prin declarație, care cuprinde mai mult de jumătate din deputații aleși. [12] Oricum, Președintelui republicii îi aparține dreptul discreționar de a selecta această candidatură, iar consultarea fracțiunilor parlamentare nu-l obligă să se conformeze viziunilor acestora. [4, p. 111] Constituția nu prevede anumite condiții pe care trebuie să le întrunească candidat la funcția de Prim-Ministru, drept rezultat, Președintele este liber în alegerea candidatului. [5, p. 400] Or, desemnarea candidatului la funcția de Prim-Ministru prezintă semnificația unui mandat acordat de Președintele republicii personalității însărcinate cu formarea listei viitorului Guvern, elaborarea programului de guvernare și prezentarea cererii pentru acordarea votului de încredere către Parlament. [2, p. 228] În același timp, Constituția nu prevede pentru Președintele republicii posibilitatea de a condiționa desemnarea candidatului la funcția de Prim-Ministru prin promovarea unui program concret de activitate sau a unei liste a viitorului Guvern. Desemnarea candidatului se face prin emiterea unui decret prezidențial.

2. *Pregătirea de către candidat la funcția de Prim-Ministru a programului de activitate și a componenței nominale a Guvernului.* Programul de activitate al Guvernului materializează, de fapt, programele electorale ale partidelor care au câștigat alegerile parlamentare. [11, p. 116] Candidatul desemnat pentru funcția de Prim-Ministru este unica persoană autorizată să formeze lista viitorului Guvern, dar și unica persoană împuternicită să ceară Parlamentului acordarea votului de încredere pentru cele două elemente obligatorii ale investiturii și este liber să stabilească componența nominală a viitorului Guvern, procedând, în cazurile necesare, din proprie inițiativă la consultări. Având în vedere că persoana desemnată pentru funcția de Prim-Ministru solicită Parlamentului acordarea votului de încredere asupra programului de activitate și întregii liste a Guvernului, este evidentă necesitatea consultării de către acesta a formațiunilor politice parlamentare. Ca urmare a consultărilor, în Programul de activitate al Guvernului, precum și în lista membrilor Guvernului pot interveni modificări, evident cu consimțământul candidatului la funcția de Prim-Ministru. [7]

3. *Dezbaterea programului de activitate în ședința Parlamentului.* Termenul în care va fi cerut votul de încredere este de 15 zile începând cu data nominalizării candidatului pentru funcția de Prim-Ministru. Acesta trebuie să fie un termen rezonabil, suficient pentru pregătirea programului guvernamental și a componenței nominale a Guvernului, perioadă în care candidat la funcția de Prim-Ministru trebuie să convingă parlamentarii înainte de procedura votării că programele electorale sau unele părți din ele, ale partidelor care vor acorda vot de încredere, au fost luate în considerare, și se conțin în programul de activitate. [10, p. 46] Menționăm faptul că Parlamentul nu doar ia act de programul de activitate al Guvernului, ci organizează dezbateri asupra acestuia, adică îl discută, îl analizează pe larg, sub toate aspectele și din diferite puncte de vedere, supunându-l discuției în contradictoriu. Programul de activita-

te al Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului, cu respectarea prevederilor Regulamentului Parlamentului. Astfel, lista Guvernului va fi supusă dezbaterii Parlamentului după prezentarea raportului Comisiei juridice, numiri și imunități; la cererea Primului-Ministru, Biroul permanent va înscrie cu prioritate pe ordinea de zi chestiunile privind acordarea votului de încredere întregii liste a Guvernului și programului său de activitate. [12]

4. *Acordarea de către Parlament a votului de încredere asupra programului de activitate.* Formarea Guvernului depinde, în fond, de rezultatul alegerilor parlamentare. Aceasta este și firesc, deoarece partidele care în urma alegerilor au primit vot de încredere popular asupra programelor electorale, desemnează Guvernul pentru a transpune aceste programe în viață. Există o legătură logică între competența Guvernului de a elabora și prezenta Parlamentului acest program și acceptarea sa de către Parlament, care în continuare, are obligația de a asigura Guvernul cu cadrul legislativ necesar pentru realizarea acestuia, astfel constituindu-se un tandem: legislativ-executiv în realizarea politicii interne și externe a statului; [11, p. 116] raționamentul sistemelor constituționale contemporane dictează ca guvernele să fie formate astfel încât să se bucure de încrederea majorității parlamentare. [5, p. 397] Parlamentul acordă încredere Guvernului prin adoptarea unei hotărâri cu votul majorității deputaților aleși, ce constituie, în conformitate cu prevederile art. 87, alin. (1), lit. b) din Regulamentul Parlamentului, votul a, cel puțin, 51 de deputați. În acest sens, prin sintagma „majoritatea parlamentară” se înțelege majoritatea absolută a deputaților aleși în Parlament, care, în baza dispozițiilor constituționale, pot acorda vot de încredere Guvernului. Din punct de vedere gramatical, sintagma „majoritatea parlamentară” poate fi interpretată ca partea cea mai mare a componenței Parlamentului ori ca o superioritate numerică, cu care se votează un act juridic. [6] Învățarea Guvernului este o voință a Parlamentului, deoarece acesta, aprobând direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului, va exprima în programul de guvernare platforma politică a partidului majoritar din Parlament sau a coaliției de partide, program de care se va conduce Guvernul în activitatea sa. Or, Guvernul dobândește legitimitate întrucât va fi expresia indirectă a voinței electoratului. Votul de încredere are ca obiect programul de activitate și componența în ansamblu a Guvernului, nu fiecare membru în parte. Efectul neacordării votului de încredere Guvernului poate fi dizolvarea Parlamentului, acesta putând fi dizolvat de Președintele republicii, în termen de 45 de zile de la prima solicitare, în cazul respingerii, a cel puțin, două solicitări de învestitură. Cât privește posibilitatea de a desemna aceeași persoană la funcția de Prim-Ministru după respingerea primei solicitări de învestitură, Constituția nu prevede anumite restricții în acest sens, prin urmare, Președintele republicii îi aparține acest drept pe care îl exercită în mod discreționar. [4, p. 135-136]

5. *Numirea Guvernului de către Președintele republicii.* Președintele Republicii Moldova numește Guvernul într-un termen rezonabil, după ce acesta a obținut votul de încredere al Parlamentului și în nici un caz nu trebuie să afecteze intrarea Guvernului în exercițiul funcțiilor sale, în general, și al funcțiilor de conducere generală a administrației publice, în special. Norma constituțională privind numirea Guvernului de către Președintele republicii după ce Parlamentul i-a acordat acestuia vot de încredere are un caracter imperativ și, prin urmare, este obligatorie pentru Președinte și nu depinde de voința acestuia, fie că este sau nu este de acord cu componența nominală a Guvernului, fie pentru alte motive. Președintele, în baza votului de încredere acordat de Parlament, numește Guvernul printr-un decret. Șeful statului numește Guvernul ca rezultat al aprobării acestuia de către Parlament prin acordarea votului de încredere asupra Programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. Prin urmare, Președintele nu poate refuza numirea Guvernului, ea trebuie să fie conformă exigențelor ce rezultă din votul de încredere acordat de Parlament, [7] or, numirea Guvernului de către Președinte nu este o învestitură, ci nominalizarea învestiturii făcute de Parlament. Prin urmare, numirea Guvernului de către Președintele republicii are un caracter îndeosebi solemn, ea nu implică posibilitatea unei aprecieri, de oportunitate sau de alt fel; [9, p. 260] ea apare ca un act pur protocolar, fără consecințe juridice în ceea ce privește raporturile dintre Președintele republicii, pe de o parte, și Guvern, pe de altă parte. [3, p. 169]

6. *Depunerea jurământului de către membrii Guvernului.* În termen de trei zile de la data numirii Guvernului, membrii acestuia vor depune individual, în fața Președintelui Republicii Moldova, următorul jurământ: „Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea propășirii Republicii Moldova, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a Moldovei”. Momentul acesta este deosebit de important, deoarece Guvernul, în întregul său, și fiecare membru al acestuia, în parte, încep să-și exercite mandatul numai după depunerea jurământului. [1, p. 106] E semnificativ faptul că membrii Guvernului depun același jurământ pe care îl depune și Președintele Republicii, or, Constituția a conceput un executiv bicefal, Președintele republicii și Guvernul, dar care desfășoară, în esență, aceeași activitate statală, formând aceeași putere, puterea executivă. Ca atare, la identitate de activități se impune identitate de jurământ. [3, p. 171]

BIBLIOGRAFIE

1. Călinoiu Constanța, Duculescu Victor. Drept constituțional european. București: Lumina Lex, 2008.
2. Constantinescu Mihai, Deleanu Ion, Iorgovan Antonie, Muraru Ioan, Vasilescu Florin, Vida Ioan. Constituția României, comentată și adnotată. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1992.
3. Constantinescu Mihai, Iorgovan Antonie, Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina. Constituția României revizuită. Comentarii și explicații. București: ALL BECK, 2004.

4. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Vol. I, Chișinău: Epigraf, 2003.
5. Guceac Ion. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II, Chișinău: Tipografia Centrală, 2004.
6. Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 02.07.1998 cu privire la interpretarea unor prevederi ale art. 74 alin. (1) și (2), art. 82 alin. (1) și art. 143 alin. (1) din Constituție, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69 din 23.07.1998.
7. Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 23.03.1999 cu privire la interpretarea art. 82 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39 din 22.05.1999.
8. Iorgovan Antonie. Tratat de drept administrativ. Vol. I. Ediția a III-a. București: ALL BECK, 2001.
9. Muraru Ioan, Constantinescu Mihai. Drept parlamentar românesc. București: All Beck, 2005.
10. Popa Victor. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendiu privind structura, organizarea și funcționarea lor. Chișinău: TISH, 2004.
11. Popa Victor. Drept parlamentar. Chișinău: ULIM, 1999.
12. Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007.

GARANȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE DREPTULUI LA VIAȚĂ – DREPT FUNDAMENTAL AL OMULUI

Carolina SMOCHINĂ,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Institutul de Istorie, Stat și Drept
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Human rights are the most fundamental rights of human beings. They define the relationships between individuals and power structures, especially the State. Human rights delimit state power and, at the same time, require States to take positive measures ensuring an environment that enables all people to enjoy their human rights. The right to life is the most fundamental human right and cannot be subjected to derogation even in war time or in states of emergency. Even if there are many national and international regulations, though, none of these texts gives a clear definition of this right. The existing controversies generated many questions regarding the concept of „life”, which in the context of the technical and scientific progress generated a great number of questions regarding the content of the right to life, the „borders” of this right.

În prezent, datorită importanței acordate drepturilor omului pe plan internațional, s-au conturat noi concepte precum dreptul la viață, dreptul la pace, dreptul la dezvoltare, la un mediu sănătos. În acest context, un aspect important îl constituie faptul că dreptul la viață este un drept suprem al ființei umane, a cărui respectare este însăși condiția exercitării celorlalte drepturi, valoarea supremă pe scara drepturilor omului pe plan internațional. Nu este întâmplător faptul că dreptul la viață este menționat chiar în primele articole ale Declarației Universale pentru Drepturile Omului, ale Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice.

Pe baza instrumentelor juridice universale, la nivel european s-au conceput, negociat și adoptat un număr important de documente prin care sunt consacrate mijloace de protecție și garantare a drepturilor omului și libertăților fundamentale. [1, p.146] Recunoașterea și consacrarea drepturilor omului prin documente internaționale a avut o influență benefică și asupra legislației interne a statelor, în sensul contribuției la afirmarea respectului față de drepturile omului și perfectării legislațiilor naționale. Astfel că, în unele constituții, dreptul la viață nu apare în mod expres formulat, deși acestea, prin reglementările lor, urmăresc ocrotirea vieții.

În ceea ce privește dreptul autohton, dreptul la viață reprezintă un drept fundamental reglementat de legislația Republicii Moldova, astfel că, conform art. 24 (1) al Constituției Republicii Moldova, statul garantează fiecărui om **dreptul la viață și la integritate fizică și psihică.**

Trebuie amintită în acest sens definiția vieții, prin urmare, în sens lingvistic, termenul *viață* este înțeles drept „*faptul de a fi viu; [...] existență umană, petrecere a omului pe pământ; [...] ceea ce este necesar pentru existența zilnică a cuiva; [...] timp cuprins între nașterea și moartea cuiva*”. [2] Termenul *viață* are mai multe sensuri și în domeniul legii. El presupune dreptul la viață în sens biologic – printre altele, dreptul și aptitudinea de a supraviețui – și într-un sens mai larg, dreptul la protecția contra condițiilor inumane de trai. [3, p.147]

Dreptul la viață este un drept care nu trebuie să fie interpretat în sens îngust. Avansarea științifică a creat dez-

bateri pe seama periferiilor noțiunii de viață. Actualmente, în doctrină s-a pus tot mai pregnant problema dacă prin garantarea dreptului la viață nu se garantează, implicit, și libertatea de a muri, mai exact - libertatea fiecărei persoane de a alege momentul la care să renunțe la viață. Este vorba despre eutanasiu sau moartea medical asistată.

În prezent, legislația multor state interzice eutanasiu, prin urmare, și în Republica Moldova o asemenea practică este pedepsită cu privațiune de libertate. [4, art.148]

Subiectul controversat rămâne a fi cazul *avortului*. Lucrările pregătitoare la tratatele internaționale menționate indică faptul că statele autoare nu consideră reglementarea avortului drept violare la dreptul la viață, evident în limitele legii. Convenția europeană protejează dreptul la viață, dar nu definește viața: de aceea, în practică, au apărut probleme în determinarea exactă a titularilor dreptului la viață. Totuși, neexistând o definiție incontestabilă din punct de vedere științific a începutului vieții, se poate spune că problema începutului dreptului la viață este una ce trebuie decisă la nivel național.

În ceea ce privește interdicția torturii, aceasta a fost consacrată atât pe plan universal, cât și pe plan regional, ca un drept intangibil, ce beneficiază de protecție absolută. Conform art. 24 (2) al Constituției Republicii Moldova, **nimeni nu va fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante**. În același articol, Constituția interzice tortura și pedepsele sau tratamentele crude, inumane ori degradante. Interdicția este categorică și se răspândește asupra tuturor persoanelor. Textul Constituției nu explică termenul „tortură”, pedepse sau „tratamente crude, inumane ori degradante”. De fapt, și la nivel european, aplicarea efectivă a articolului 3 CEDO ce interzice tortura și alte tratamente sau pedepse inumane sau degradante întâmpină greutăți, datorită formulării lapidare în privința identificării sferei noțiunilor de tortură, tratament inuman și tratament degradant.

Curtea Europeană a clarificat aceste noțiuni, arătând deosebirea nu de natura lor, ci de intensitatea lor. Astfel, orice tortură poate reprezenta și un tratament inuman, și orice tratament sau pedeapsă inumană poate constitui în mod necesar o acțiune degradantă. [5] Legislația de punere în aplicare a Constituției interzice actele de tortură, de tratamente și pedepse inumane și degradante și prevede răspunderea penală pentru comiterea lor. Asemenea acte normative sunt Codul Penal, Codul de Procedură Penală etc.

O altă problemă cu care s-a confruntat doctrina a fost problema pedepsei cu moartea - esențială pentru dreptul la viață. Istoria juridică a acestei probleme și a dezbaterilor doctrinare împărtășesc multe similitudini cu istoria practicilor precum sclavia și tortura. Sclavia, practică pe scară largă în lume de-a lungul istoriei, a fost interzisă numai în secolul al XIX-lea, iar tortura a fost, de obicei, acceptată ca parte a procedurii penale până la Iluminism. În timp ce ambele practici sunt acum absolut interzise în conformitate cu dreptul internațional, au fost înregistrate progrese lente spre abolirea pedepsei cu moartea.

La nivel european, pedeapsa capitală a fost abolită prin Protocolul adițional nr. 6 și nr.13 al CEDO. Europa poate fi considerată astăzi o zonă liberă, dat fiind faptul că abolirea pedepsei capitale a devenit una din politicile prioritare, atât a Consiliului Europei, cât și a Uniunii Europene, ca o cerință de admitere pentru noile state-membre.

Republica Moldova s-a aliniat la familia statelor civilizate care **au abolit pedeapsa cu moartea** și executarea pedepsei cu moartea. [6] Conform art. 24 (3) „*pedeapsa cu moartea este abolită. Nimeni nu poate fi condamnat la o asemenea pedeapsă și nici executat*”. Pedeapsa nu este aplicată *nimănui* – un termen cuprinzător pentru toate persoanele care cad sub incidența jurisdicției curților republicii. Deși fără indicație directă, articolul privește statul drept subiect al implementării acestei interdicții. Actele persoanelor individuale care au cauzat moartea cad sub incidența legislației penale.

Interdicția pedepsei cu moartea este relevantă și pentru situațiile în care un stat solicită asistență în materie penală. În baza art. 23 (3), Republica Moldova va refuza extrădarea unei persoane spre statele care nu îndeplinesc sau care nu respectă prevederile Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectiv, și a Protocolului nr. 6 care interzice pedeapsa cu moartea.

Importanța protecției vieții, prin intermediul legislației naționale, dar nu numai, rezidă în faptul că viața omului este nu numai valoarea primară fundamentală ce stă la baza existenței sale, ci reprezintă și condiția perpetuării omenirii ca specie. Omul este singura ființă care conștientizează propria sa existență și individualitate. Recunoașterea vieții ca un drept fundamental a avut loc abia după ce i-a fost recunoscut caracterul de atribut primordial și imperativ pentru existența omenirii. „Viața nu este proprietatea nimănui, ci uzufructul tuturor”.

În cele din urmă trebuie de subliniat faptul că totuși societatea internațională, scena de profunde schimbări legislative, se confruntă cu o problemă care a atras întotdeauna interesul specialiștilor, și nu numai, problema în ceea ce privește respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. La nivel internațional, o atenție deosebită este acordată protecției juridice a drepturilor omului, specialiștii fiind permanent în căutarea de soluții eficiente pentru a proteja ființa umană împotriva oricărei forme de abuz.

Chiar dacă există multe acte normative naționale și internaționale, nici unul dintre aceste texte nu oferă o definiție clară a acestui drept. Controversele existente generează și vor genera multe întrebări cu privire la conceptul de „viață”, cu privire la conținutul de dreptul la viață, de „frontiere” de acest drept, CEDO fiind rugată să se decidă mai multe ori în ceea ce privește încălcarea acestor limite.

BIBLIOGRAFIE

1. Mazilu Dumitru, Drepturile omului, București, Editura Lumina Lex, 1994.
2. Dicționar explicativ al limbii române (1998), <http://dexonline.ro/definitie/viață>.
3. Lars Adam Rebof în *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement*, ed. Gudmundur Alfredsson and Asbjørn Eide, Kluwer Law International, The Hague, 1999.
4. Cod nr. 985 din 18.04.2002. Codul Penal al Republicii Moldova. Publicat: 14.04.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, art. 195.
5. Decizia Comisiei Europene a Drepturilor Omului pronunțată la 16.05.1995 în cazul Yagiz contra Turciei, în *Decisions de la CEDH, Strasbourg, Edition du Conseil de l'Europe*, 1996.
6. Art. 1, Hotărâre nr. 1298 din 24.07.1997 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la aceasta. Publicat: 21.08.1999 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 054.

ASPIRAȚIE EUROPEANĂ ÎN CONTEXTUL EDIFICĂRII STATULUI DE DREPT ȘI PRACTICĂ LOCALĂ ÎN DOMENIUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Mihai CORJ,
*doctor în drept, conferențiar universitar,
Institutul de Istorie, Stat și Drept
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

We believe that European integration is our main goal and achieving will be a burden put on the Government's and people's shoulders. Thus, the state institutions should do their duty and actively involve the citizens in reaching this goal. For EU Member States, the rule of law is a fundamental value. Moldova, also decreed the rule of law as the rule of law essentials. Building the rule of law under the legal issue was proclaimed in the Declaration of Sovereignty of June 23, 1990 and also in the Declaration of Independence of the Republic of Moldova of August 27, 1991.

Conducerea Republicii Moldova, începând cu anul 2003, a enunțat opțiunea integrării europene, ulterior, în 2005, aceasta fiind reconfirmată și susținută în unanimitate și de către Parlamentul Republicii Moldova. Totodată, ținem să menționăm că Republica Moldova urmează să îndeplinească un șir de condiții pentru a putea deveni membru cu drepturi depline al Uniunii Europene. Comunitatea europeană are un cadru instituțional conturat deja și, de asemenea, are un set de valori și principii de care se conduc toate statele-membre ale UE și care urmează a fi preluate și respectate de toate statele-aspirante sau candidate de a deveni membri ai UE. Noi considerăm că integrarea europeană este obiectivul nostru principal, iar atingerea acestuia urmează a fi o sarcină pusă pe umerii Guvernului Republicii Moldova și ai poporului acestui stat. Astfel, trebuie ca instituțiile statului să-și facă datoria și să implice activ cetățenii în atingerea acestui deziderat. Pentru statele-membre ale Uniunii Europene, statul de drept este o valoare fundamentală. Republica Moldova, de asemenea, a decretat statul de drept ca primă necesitate a domniei legii, iar edificarea statului de drept sub aspect juridic a fost proclamată în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990 și, de asemenea, în Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. Astăzi, acest principiu „sacramental”, *statul de drept*, este statuat inclusiv în Constituția Republicii Moldova¹. Sub aspect formal, la acest capitol putem spune că o ducem bine, însă în realitatea noastră confuză și complexă, vedem că lucrurile stau foarte prost. Declarativ, Republica Moldova a acceptat această valoare europeană, însă, de fapt, eforturile întreprinse de autorități pentru a pune în aplicare acest principiu lipsesc cu desăvârșire.

Noțiunea *stat de drept* reprezintă o concentrare a dreptului pe conținut, nu pe formă. Dacă dreptul conceput în sens pozitivist este lipsit de morală, căci ceea ce constituie axa lui de raportare este coerența logică, dreptul pe care se bazează statul de drept este un drept ce nu poate fi despărțit de morală, un drept ce are ca axă de raportare împlinirea libertăților individuale. Astfel, constatăm faptul că primul este centrat pe autoritatea statală, cel de-al doilea - pe libertatea individuală. Statul de drept este o concepție a libertăților-limită ale puterii, o concepție despre democrație și despre rolul minimal al statului². Statul de drept presupune o anumită formă de reciprocitate în raporturile dintre putere și individ. Statul de drept este un stat liberal, deci un stat care are la bază două principii: libertatea și egalitatea.

Noi vom adăuga că principiul legalității este unul esențial în statul de drept. Astfel, statul de drept trebuie să fie unul minimal și subsidiar.

Hans Kelsen va fi cel care va afirma mai întâi că statul și dreptul sunt una și aceeași realitate și că astfel statul de drept este o *simplă tautologie*, „un pleonasm”³, orice stat fiind, în calitate de ordine juridică, un stat de drept. **Statul de drept are ca scop esențial asigurarea unui maximum de previzibilitate.**

„Statul de drept, spunea Leisner, înseamnă normele în aplicare”⁴. Normele, devenite cadru, sunt, astfel, la discreția interpretului: organ administrativ sau instanță de judecată. Totodată, menționăm că numai prin educație ne putem ridica la adevăr, prin desprinderea treptată de lumea aparențelor. Trebuie să ne îndreptăm privirea spre ceea ce este esențial. O abordare pur subiectivistă asupra justiției duce la contradicții, pentru că fiecare individ are o anumită viziune cu privire la aceasta, în funcție de interesul sau de structura sa sufletească. De aceea, în plan social, justiția este cel mai înalt principiu pe care, treptat, se va constitui dreptul; de aceea, când între oameni intervin neînțelegeri, ei apelează la judecător; iar a merge la judecător înseamnă a te prezenta în fața justiției, căci judecătorul trebuie să fie dreptate personificată⁵. Toate acestea sunt valabile pentru judecătorul din afara Republicii Moldova.

A interpreta legea înseamnă a explica, a-i conferi acesteia o anumită semnificație. Or, procesul de executare a normei presupune mai întâi anume o astfel de interpretare. Administrația publică devine, astfel, nu doar foarte dezvoltată, dar și primordială. În practică se observă că executivul are o preponderență, de fapt, asupra legislativului. Organul de aplicare va rămâne întotdeauna marea felie a Statului de Drept. Norma este, chiar prin definiție, un miraj de previzibilitate. Ea nu oferă cetățeanului decât iluzia de a nu fi la cheremul nimănui – atunci când el este, în cea mai mare parte a cazurilor, în realitate, la cheremul unui necunoscut care dirijează aplicarea⁶.

Noi constatăm că, deseori sau uneori, aplicarea dreptului îi revine funcționarului public sau judecătorului *necunoscut* de lege, prost pregătit în plan profesional, arogant și profitor, care așteaptă „partea sa” pentru a da o soluție legală în speța dată, făcând uz de dreptul discreționar.

Noi cu dvs. suntem martori oculari și deseori observăm cum cerințele statului de drept sunt anihilate în mare măsură de evoluția reală a lucrurilor, iar mai cu seamă acestea sunt ignorate de către cei chemați să aplice dreptul. A realiza dreptul înseamnă a educa individul, a căuta natura lucrurilor prin intermediul justiției. Dreptul este lacunar, deoarece nicodată legiuitorul din cauze obiective sau subiective nu va reglementa prin norme juridice anumite relații sociale. Interpretarea extensivă a normei de drept nu trebuie să fie o pârgie de influență și abuz din partea autorităților publice sau instanței de judecată. Mircea Djuvara spunea: „Interpretarea nu constă decât în maximum de dreptate. Scopul din urmă al interpretării este de a scoate dreptatea și de aceea legile evoluează și se schimbă mereu pe căi de multe ori aparent logice. O interpretare care duce la nedreptate nu este o interpretare bună, după cum o lege, care duce la nedreptăți, nu este o lege bună”⁷.

Conceptul *stat de drept* e privit deseori ca o creație teoretică a filozofiei germane, inspirat de dreptul rațional al lui Kant⁸. Termenul *stat de drept* este o traducere din limba germană a cuvântului *Rechtsstaat*. Analiza procesului constituirii statului de drept în diverse societăți ne demonstrează nu numai complexitatea acestuia, dar și dificultățile întâmpinate⁹.

Dacă din punct de vedere teoretic lucrurile la acest capitol nu sunt atât de proaste, atunci la modul practic voința politică adevărată lipsește.

Constituția Republicii Moldova consacră **administrației publice** un întreg capitol. Ne vom referi tangențial și la faptul cum unele practici europene sunt înțelese greșit și, astfel, eronat aplicate atât de administrația publică centrală cât și de administrația publică locală.

Noi vom lua în discuție un studiu de caz, unde am remarcat lacuna în lege, precum și interpretarea extensivă a legii ce a dus la aplicarea greșită a acesteia de către autorități. Legiuitorul prin Legea nr.108-XVIII din 17 decembrie 2009 privind modificarea și completarea unor acte legislative a modificat politica bugetar-fiscală a statului. Astfel, pentru anul 2010 și, respectiv, anul 2011 politica bugetar-fiscală a fost reglementată prin această Lege.

Subliniem faptul că politica fiscală adoptată la nivel național pentru anul 2007 și continuând cu anii 2008 și 2009 a fost una previzibilă, unde legiuitorul a statuat expres faptul că impozitul pe bunurile imobiliare în mun. Chișinău va avea o *cotă progresivă compusă*, însă prin Legea nr.108-XVIII din 17.12.2009 a fost adoptată o nouă politică fiscală pentru anul 2010, unde cota progresivă pentru mun. Chișinău a fost exclusă. Astfel, constatăm că legiuitorul s-a dezis de aplicarea cotei progresive, fapt confirmat inclusiv de către Ministerul Finanțelor. În acest caz, Consiliul municipal Chișinău, în calitate de autoritate deliberativă și reprezentativă, urma să aprobe prin decizia respectivă o cotă proporțională a impozitului pe bunurile imobiliare și nu una progresivă.

Ministerul Finanțelor, în calitate de organ central de specialitate al statului responsabil de politica bugetar-fiscală, la propunerea noastră cu privire la îmbunătățirea cadrului legislativ, susține că, începând cu 01.01.2010, prin Legea nr.108-XVIII din 17.12.2009, au fost excluși coeficienții de majorare a cotelor impozitului pe bunurile imobiliare, care se aplicau în funcție de suprafața bunurilor, numai pentru bunurile imobiliare cu destinație locativă din municipii și orașe, inclusiv din localitățile aflate în componența acestora, cu excepția satelor (comunelor), cu păstrarea coeficienților de majorare pentru cele din localitățile rurale. Noi am dorit să prevenim interpretarea extensivă a stipulării din

art. 280 lit.a) Cod fiscal, de aceea am propus includerea în art. menționat următoarea expresie: ***Categoria/tipul cotei impozitului se stabilește, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea prezentului articol.*** Astfel, legiuitorul urma să asigure o certitudine atât pentru autoritățile publice locale, cât și pentru contribuabili.

CMC (Consiliul municipal Chișinău) urma să stabilească cota concretă a impozitului pe bunurile imobiliare în condițiile legii (art. 280 lit.a) Cod fiscal), astfel urma să fie aplicată *cota proporțională*, și nu *cota progresivă*, deoarece legiuitorul, prin adoptarea unei noi politici fiscale (Legea nr.108-XVIII din 17.12.2009), a exclus din legea fiscală (Codul fiscal) *cota progresivă compusă* existentă pe parcursul a 3 ani de zile (2007, 2008, 2009). Astfel, Consiliul municipal Chișinău urma să aprobe o decizie prin care trebuia să determine ***cuantumul cotei concrete proporționale a impozitului pe bunurile imobiliare.*** Consiliul municipal Chișinău a încălcat prevederile normelor constituționale și legale și a stabilit prin Decizia nr. 4/2 din 15.04.2010, *cota concretă progresivă compusă* pentru bunurile imobiliare cu destinație locativă¹⁰.

Inspectoratul Fiscal de Stat din mun. Chișinău a pus în aplicare cu totul altă categorie a cotei impozitului, efectuând, astfel, o ingerință în activitatea Consiliului municipal Chișinău. IFS Chișinău, violând prevederile constituționale și legale, mai efectuează o interpretare extensivă a unor dispoziții din Decizia CMC nr.4/2 din 15.04.2010, punând, astfel, în aplicare un alt tip al cotei decât cel aprobat de către Consiliul municipal Chișinău. IFS Chișinău pune în aplicare *cota progresivă simplă*, fapt confirmat prin răspunsul IFPS nr. 627/7347 din 25 noiembrie 2010 și avizul de plată a impozitului pe bunurile imobiliare pentru anul 2010 recepționat de către contribuabili.

Constatăm faptul că CMC și-a depășit atribuțiile, efectuând, astfel, o ingerință în activitatea legiuitorului, deoarece cota este un element esențial al impozitului, iar tipul se stabilește prin lege. CMC este în drept să determine *cuantumul cotei concrete*, și nicidecum nu tipul cotei impozitului. Impunerea în cote procentuale poate fi efectuată sub forma impunerii în: *cote proporționale, în cote progresive (simple sau compuse) și în cote regresive*.

De asemenea, constatăm faptul că practica aplicării cotelor progresive de către IFS Chișinău este cu totul alta decât cele inserate în decizia CMC, unde IFS Chișinău a interpretat și aplicat eronat prevederile Deciziei CMC nr. 4/2 din 15.04.2010: pe categorii de bunuri imobiliare în funcție de suprafața acestora, dar nu pe categorii de suprafețe a bunurilor imobiliare, deci a fost aplicată *cota progresivă simplă*, și nu *cota progresivă compusă*.

Observăm că pentru CMC a fost pregătit un proiect al deciziei nr.4/2 din 15.04.2010, unde cotele impozitului urmau să fie aplicate diferențiat pentru categoriile de suprafețe ale bunurilor imobiliare ce le deține contribuabilul, adică cota majorată se aplică numai pentru suprafața de la 100 m. p. până la 200 m. p. – 0,09% și, respectiv, pentru suprafața mai mare de 200 m. p. – 0,15%.

În fiscalitate este inadmisibilă interpretarea extensivă, iar tot ceea ce nu este prohibit, este permis pentru contribuabil, însă ***nu și pentru autoritățile publice, acestea din urmă sunt în drept să facă doar ceea ce rezultă din competența lor.*** Astfel, CMC urma să stabilească în limitele expres admise de legea fiscală *cuantumul cotei concrete proporționale* instituite de către legiuitor prin modificarea politicii bugetar-fiscale pe anul 2010, iar ***instituirea de noi cote a impozitului este considerată a fi ingerință în activitatea Parlamentului.***

Cota impozitului este un element definitoriu al impozitului, care se stabilește expres prin legea fiscală. Astfel, atestăm faptul când CMC încalcă prevederile art. 280 lit. a) din Codul fiscal. Sistemul legal de impuneri, potrivit art. 58 alin. (2) din Constituție, trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.

Curtea Constituțională prevede în Hotărârea nr. 19 din 28 iunie 2007: „Din dispozițiile constituționale precitate rezultă dreptul exclusiv al legiuitorului de a stabili impozitele și cotele acestora”.

Curtea Constituțională, în Hotărârea nr. 8 din 12 aprilie 2007, mai prevede: „La instituirea impozitului, un element determinant este cota acestuia, definită în lege ca mărime unică a impozitului în raport cu obiectul impunerii”.

Astfel, CMC era în drept, în limitele expres stabilite de lege, să aplice cota proporțională a impozitului, deoarece cota progresivă a fost exclusă, fapt, de altfel, confirmat și de către responsabilii de politica fiscală în stat – Ministerul Finanțelor prin răspunsul nr.14/3-06/177 din 03.06.10.

Într-adevăr, în temeiul prevederilor art. 9 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, CMC elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii, însă constatăm faptul că CMC a încălcat prevederile legii, deoarece 1) a aplicat retroactiv prevederile Deciziei CMC nr. 4/2 din 15.04.2010 și 2) efectiv și-a depășit competențele, instituind o altă cotă decât cea prezumată de legiuitor. Prin această decizie CMC a stabilit noi categorii de cote ale impozitului pe bunurile imobiliare, drept în exclusivitate atribuit Parlamentului.

CMC este în drept și obligat prin lege să stabilească cota concretă a impozitului și nicidecum tipul sau categoria cotei acestuia. Din dispozițiile normelor legale rezultă dreptul CMC de a aplica impozitul local și a stabili cuantumul lui în condițiile legii, iar legea nu prevede, actualmente, aplicarea unei cote progresive a acestui impozit, fapt dedus din prevederile inserate la art. 280 lit. a) din Codul fiscal (*în redacția Legii nr.108-XVIII din 17 decembrie 2009 pentru modificarea și completarea unor acte legislative*). De asemenea, legiuitorul prevede expres faptul că o decizie a CMC cu caracter normativ intră în vigoare la data aducerii la cunoștința populației prin publicare în ediția periodică Monitorul de Chișinău sau prin afișare în locurile anumit stabilite. Plasarea pe site-ul www.chisinau.md este conside-

rată a fi una ulterioară publicării în Monitorul de Chișinău, deci data încunoștințării prin publicare se consideră data apariției Monitorului de Chișinău.

Decizia în cauză nu poate fi aplicată retroactiv de la 1 ianuarie 2010, aceasta urmând a fi aplicată de la data publicării în Monitorul de Chișinău. *Dura lex, sed lex.*

Totodată, menționăm faptul că, din surse demne de încredere din cadrul Direcției generale finanțe a CMC, cunoaștem că acest aspect al problemei a fost discutat în contradictoriu cu IFS Chișinău, unde Direcția susține că IFS Chișinău aplică eronat prevederile Deciziei nr. 4/2 din 15.04.2010.

Pentru înțelegerea mai bună a lucrurilor, vom aduce două exemple. În primul caz (bun imobiliar amplasat în Chișinău, suprafața 250 m², valoarea estimată = baza impozabilă = 1000000 lei, cotele conform Deciziei CMC nr. 4/2 din 15.04.2010), conform calculului efectuat de către Direcția generală finanțe a CMC și aprobat de Consiliul municipal Chișinău și prezentat de către Primăria mun. Chișinău Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, suma impozitului pe bunurile imobiliare constituie 780 lei, iar conform calculului prezentat de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat și, respectiv, IFS pe mun. Chișinău pentru același bun imobil suma impozitului constituie 1500 lei.

Un alt caz (bun imobiliar amplasat în Chișinău, suprafața 115,5 m², valoarea estimată = baza impozabilă = 452007 lei, cotele conform Deciziei CMC nr.4/2 din 15.04.2010), conform calculului efectuat de către Direcția generală finanțe a CMC și aprobat de Consiliul municipal Chișinău și prezentat de către Primăria mun. Chișinău Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, deducem că suma impozitului pe bunurile imobiliare constituie 171,99 lei, iar conform calculului prezentat de IFS Chișinău pentru același bun imobil suma impozitului constituie 406,81 lei.

Dacă raportăm aceste exemple la perioada fiscală 2009, atunci constatăm următoarele: conform primului exemplu (suprafața bunului imobil = 250 m², valoarea estimată = baza impozabilă = 1000000 lei). Pentru a înțelege mai bine ce s-a întâmplat prin expunerea art. 280 din Codul fiscal într-o nouă redacție, noi vom încerca să operăm cu prevederile art. 280 CF (în redacția legii nr. 448-XVI din 28.12.2006), unde cota concretă era 0,02% pentru bunurile imobiliare cu suprafața până la 100 m², iar pentru suprafața de la 100 până la 200 m² cota se majora de 3 ori (0,02*3=0,06%) și pentru suprafața bunului ce depășea 200 m² cota se majora de 28 de ori (0,02*28=0,56%) urma a fi achitat un impozit în sumă de 1440 lei (80+240+1120).

Astfel, pentru al doilea caz, bunul imobil cu suprafața de 115,5 m², valoarea estimată = 452007 lei în anul fiscal (calendaristic) 2009 s-a achitat un impozit în sumă de 114,66 lei (78,27+36,39). În asemenea condiții de interpretare eronată și aplicare greșită a legii de către autoritățile publice, presiunea fiscală pentru contribuabil în anul 2010 a crescut cu 354,80% față de anul 2009, deoarece în anul 2010 suma impozitului a constituit 406,81 lei.

Montesquieu spunea că nimic nu cere atâta înțelepciune și capacitate mintală cât definirea părții care se ia supușilor și celei care li se lasă. Presiunea fiscală exagerată și ilegalitatea acțiunilor autorităților publice împinge materia impozabilă să evadeze, ulterior chiar prin eludarea legii, deoarece nici o lege nu este perfectă.

Astfel, constatăm că presiunea fiscală a crescut nejustificat, deoarece legea este lăsată la bunul plac al cuiva. Impozitul pe bunurile imobiliare este prelevarea legală a unei părți din averea contribuabilului, iar aceasta este substanțială, însă mai important este faptul că această prelevare e considerată ilegală (*jaf din partea autorității publice locale*) de către contribuabil.

Decizia CMC nr. 4/2 din 15.04.2010 este un act normativ și, în temeiul art. 20 alin. (5) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006, intră în vigoare la data publicării. Aceasta nu poate retroactiva indiferent de perioada fiscală a impozitului pe bunurile imobiliare.

Conform prevederilor stipulate la art. 58 alin. (2) din Constituție, *sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.*

Un principiu de drept fundamental spune că legea nu poate retroactiva (art. 22 din Constituție). Legea dispune numai pentru prezent și viitor, dar nu și pentru trecut. Legea penală mai blândă dispune și pentru trecut, asigurând, totodată, stabilitatea drepturilor legal câștigate.

Obligațiile fiscale care au apărut până la 1 mai 2010 se reglementează în conformitate cu legislația în vigoare la momentul apariției acestora (Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 27.05.1998 - *neretroactivitatea*).

Principiul neretroactivității legii noi răspunde unei cerințe de stabilitate a raporturilor juridice, de siguranță a acestora. *De regulă*, administrația publică locală nu poate sub nici o formă emite acte normative cu efect retroactiv, mai ales în cazul în care situația contribuabilului se înrăutățește.

Consiliul municipal Chișinău este o autoritate deliberativă și reprezentativă a unității administrativ-teritoriale de nivelul doi care nu are organe ierarhic superioare, prin urmare, ordonarea activității acestei autorități publice rămâne în seama contenciosului administrativ ca instituție juridică, altfel spus numai instanța de judecată îi poate cere CMC să respecte legea, dacă Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu intervine.

Poate o nouă normă juridică să afecteze substanțial situația contribuabilului? Sau de ce oare legiuitorul a exclus cota progresivă din Titlul VI al Codului fiscal, poate pentru ca „consiliile locale să introducă un haos în practica aplicării legislației fiscale”?

Considerăm, **că odată ce legiuitorul a exclus cota progresivă, rezultă clar că autoritățile reprezentative locale**

urmează în strictă conformitate cu prevederile legii să stabilească cota concretă a impozitului pe bunurile imobiliare – o cotă proporțională. Legislația fiscală nu urmează oare a fi aplicată uniform și corect pe întreg teritoriul țării?

Conform dispozițiilor statuate în Decizia CMC nr. 4/2 din 15.04.2010, punerea în aplicare a cotelor concrete a impozitului pe bunurile imobiliare se efectuează începând cu 1 ianuarie 2010, astfel aplicându-se prevederile unui act normativ inexistent la acel moment. *Prin urmare, Consiliul municipal Chișinău a dispus aplicarea unei decizii inexistente.*

Ne vom susține poziția și apelând la prevederile Codului fiscal, pe care le calificăm ca norme ce necesită a fi exercitate în strictă conformitate cu principiul dreptului public: „*Ce nu este permis, este interzis*”.

În fiscalitate este inadmisibilă interpretarea extensivă, iar tot ceea ce nu este prohibit este permis pentru contribuabil, *dar nu și pentru autoritățile publice, acestea din urmă sunt în drept să facă doar ceea ce rezultă din competența lor.*

Legiuitorul, la art. 280 lit. a) din Codul fiscal (în redacția Legii nr.108-XVIII din 17.12.2009), a exclus cota progresivă compusă, astfel odată ce cota progresivă a fost exclusă de către Parlament, rezultă clar că Consiliul municipal Chișinău era în drept și obligat să pună în aplicare cuantumul cotei concrete proporționale a impozitului pe bunurile imobiliare. În temeiul prevederilor expres statuate de către legiuitor la art.11 alin.(1) din Codul fiscal, *toate îndoielele apărute la aplicarea legislației fiscale se vor interpreta în favoarea contribuabilului.*

Conform prevederilor inserate de către legiuitor în art.1 alin. (3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept. Într-un stat de drept supremația legii trebuie garantată.

Constatăm, cu regret, faptul că Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și Ministerul Finanțelor nu cunosc realitatea din teritoriu. De asemenea, menționăm faptul că Direcția generală finanțe a CMC a fost în total dezacord cu modalitatea de punere în aplicare a cotelor concrete a impozitului pe bunurile imobiliare de către IFS pe mun. Chișinău.

CMC a aprobat pentru 2010 *cotele concrete progresive compuse*, iar IFS Chișinău a aplicat o altă metodă de calcul specifică *cotelor concrete progresive simple*. **Astfel, autoritățile publice au denaturat conceptul legiuitorului, introducând cota progresivă în locul cotei proporționale statuate de către legiuitor.**

Haosul în țară a început în 2010, când consiliile locale au stabilit diverse tipuri de cote ale impozitului pe bunurile imobiliare cu destinație locativă amplasate în 48 de urbe.

Legislația fiscală este unitară și urmează a fi aplicată uniform pe întreg teritoriul statului. *Quantumul cotei concrete urmează a fi stabilit de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă în parte, în limitele expres stabilite prin lege.*

Tipul cotei impozitului urmează a fi stabilit prin lege.

Prin Legea nr.108-XVIII din 17 decembrie 2009 privind modificarea și completarea unor acte legislative (*politica bugetar-fiscală*) nu a fost respectat de către legiuitor principiul certitudinii impunerii la adoptarea art. 280 din CF într-o nouă redacție. De asemenea, nu au fost respectate principiile constituționale și principiile generale de determinare și percepere a impozitelor și taxelor locale.

După adoptarea politicii bugetar-fiscale (Legea nr.108-XVIII din 17 decembrie 2009 privind modificarea și completarea unor acte legislative), unde art. 280 din Codul fiscal a fost expus într-o redacție nouă și ulterior, în 48 de urbe aflate sub jurisdicția Republicii Moldova, s-a instaurat *haosul* și consiliile orașenești și municipale au inițiat o *practică vicioasă*, instituind diferite tipuri de cote ale impozitului pe bunurile imobiliare cu destinație locativă (cotă proporțională, progresivă simplă sau compusă, regresivă). Cota este un element esențial al impozitului și taxei, iar elementele de bază se stabilesc prin lege. **Trebuie să existe o practică unică în aplicarea cotelor impozitelor și taxelor, de aceea Parlamentul stabilește prin lege cotele minime și maxime și tipul cotei impozitului.**

Fixarea unei cote concrete (proporționale, progresive simple sau progresive compuse, regresive) diferite în unitățile administrativ-teritoriale (orașe și municipii) duce la aplicarea diferențiată a impozitului pe bunurile imobiliare în mun. Chișinău și în alte localități. Astfel, se stabilește un sistem diferențiat de aplicare a tipului cotelor impozitelor pe bunurile imobiliare cu destinație locativă amplasate în urbe, fapt ce afectează principiul egalității cetățenilor și drepturile lor patrimoniale, iar impozitarea cu aplicarea unor cote majorate (*cote progresive simple*), fără luarea în considerare a categoriilor de suprafețe a bunurilor imobiliare, aduce atingere principiului justei așezări a sarcinilor fiscale, deoarece deținătorul unui imobil cu suprafața de 100 m² (valoarea estimată – 1000000 lei) va achita un impozit în sumă de 300 lei, iar deținătorul unui imobil cu suprafața de 101 m² (valoarea estimată – 1000000 lei) va achita un impozit în sumă de 900 lei și în cazul când suprafața bunului imobil este de 201 m² (valoarea estimată – 1000000 lei) deținătorul acestui imobil va achita un impozit în sumă de 500 lei.

În cazul aplicării *cotei progresive compuse*: pentru un imobil cu suprafața de 100 m² (valoarea estimată – 1000000 lei) contribuabilul va achita un impozit în sumă de 300 lei, iar deținătorul unui imobil cu suprafața de 101 m² (valoarea estimată – 1000000 lei) va achita un impozit în sumă de 305, 94 lei și în cazul când suprafața bunului imobil este de 201 m² (valoarea estimată – 1000000 lei) deținătorul acestui imobil va achita un impozit în sumă de 604, 58 lei.

Constatăm faptul că **Consiliul municipal Chișinău a efectuat o ingerință în activitatea Parlamentului, deoarece a instituit un nou tip de cotă a impozitului neprevăzut expres în legea fiscală.** Cota progresivă compusă a fost exclusă prin Legea nr. 108-XVIII din 17.12.2009 de modificare și completare a unor acte legislative, fapt confirmat de către Ministerul Finanțelor – autoritate centrală responsabilă de politica bugetar-fiscală.

Un element esențial al impozitului este cota de impunere. Astfel, suma impozitului, care urmează să fie achitată în mod obligatoriu, depinde de cota de impozitare stabilită în funcție de valoarea estimată a imobilelor.

Noi constatăm că nu au fost respectate, de asemenea, principiile certitudinii impunerii și stabilității fiscale. Întrucât s-a modificat atât baza impozabilă a imobilelor reevaluate, cât și prevederile art. 280 din Codul fiscal, care nu stipulează un coeficient majorat de impozitare a imobilelor, considerăm că CMC, prin Decizia nr. 4/2 din 15.04.2010, și-a depășit atribuțiile, efectuând, astfel, o imixtiune în activitatea legiuitorului.

În scopul instituirii echitabile a unor obligații fiscale sporite pentru deținătorii de bunuri imobiliare, într-o societate democratică, conform principiului proporționalității și, mai ales, principiului dreptății, enunțat în art.1 alin. (3) din Constituție, urma să fie aplicată cota concretă proporțională.

Aici vom efectua o succintă analiză. Potrivit art. 6 alin. (6) lit. a) din Codul fiscal, impozitul pe bunurile imobiliare este impozit local și constituie o sursă de venit la bugetul unității administrativ-teritoriale pe care este amplasat bunul. Prin Hotărârea nr. 34 din 19 septembrie 2002, Curtea Constituțională a constatat următoarele: „Consacrarea pe cale constituțională a obligației fiecărui cetățean de a contribui prin impozite la cheltuielile publice și a obligației statului de a proteja interesele naționale în activitatea financiară este justificată de necesitatea asigurării certitudinii constituirii ritmice a resurselor financiare ale statului. Impozitele și taxele sunt sursa principală de venituri ale statului și constituie garanții importante ale apărării intereselor naționale pe plan financiar. Astfel, statul poate să-și onoreze obligațiile față de cetățeni numai dispunând de resurse bugetare suficiente”.

În temeiul art. 6 alin. (8) lit. b) din Codul fiscal, impozitele și taxele se bazează și pe principiul certitudinii impunerii. *Certitudinea impunerii prevede existența de norme juridice clare, care exclud interpretările arbitrare, claritate și precizie a termenelor, modalităților și sumelor de plată pentru fiecare contribuabil, permițând acestuia o analiză ușoară a influenței deciziilor sale de management financiar asupra sarcinii sale fiscale.*

În temeiul art. 6 alin. (8) lit. d) din Codul fiscal, impozitele și taxele se bazează și pe principiul stabilității fiscale. Stabilitatea fiscală presupune efectuarea oricărui modificări și completări ale prevederilor legislației fiscale nemijlocit prin modificarea și completarea codului respectiv.

Așadar, analizând aceste stipulări ale CF, am ajuns la concluzia că prevederile Deciziei CMC nr. 4/2 din 15.04.2010 contravin prevederilor legale, deoarece CMC a instituit un alt tip (o altă categorie) a cotelor de impozitare prin decizia în cauză, astfel aprobând o decizie ilegală și neîntemeiată ce nu se încadrează în dispoziția normei de drept fiscal statuate expres în art. 280 din Codul fiscal.

Astfel, conchidem că Decizia CMC nr. 4/2 din 15 aprilie 2010 „Cu privire la aprobarea cotelor concrete pentru calcularea impozitului funciar și impozitului pe bunurile imobiliare pe anul 2010 pentru contribuabilii din municipiul Chișinău” este neîntemeiată și ilegală, fiind aprobată cu încălcarea legii și fără respectarea competenței.

De altfel, acest fapt este recunoscut tacit și de către însăși autoritatea publică locală – Consiliul municipal Chișinău, care, la 10 februarie 2011, prin Decizia nr. 1/1 cu privire la aprobarea bugetului municipal Chișinău pe anul 2011, la insistența subsemnatului, aprobă cota proporțională a impozitului pe bunurile imobiliare¹¹. Totodată, menționăm faptul că prevederile art. 280 din Codul fiscal nu au suferit modificări. Astfel, apare întrebarea: cum se explică faptul că CMC în anul 2010 aprobă cota progresivă a impozitului pe bunurile imobiliare, iar în anul 2011 cota proporțională, în condițiile în care prevederile art. 280 din CF nu au fost modificate?

Mai mult decât atât, Consiliul municipal Chișinău aprobă și pentru anul 2012 cota proporțională¹², fapt ce confirmă o dată în plus că pentru anul 2010 autoritatea publică locală a aplicat eronat prevederile legislației în vigoare, efectuând o interpretare extensivă a normei legale.

În cazul în care există incertitudine la nivel național, este clar că nu poate exista claritate nici la nivel local. Legiuitorul constituant a statuat expres **principiile de bază ale administrației publice locale**. Realizarea acestora și îndeplinirea sarcinilor și funcțiilor ce stau în fața autorităților publice locale vor fi posibile atunci când autoritatea publică locală se va bucura de *privilegiul acordat de principiul autonomiei financiare*. Aceasta nicidecum nu înseamnă haos, ba, dimpotrivă, responsabilizarea administrației publice locale și a cetățenilor din comunitatea respectivă.

În concluzie, edificarea statului de drept, precum și aspirațiile privind integrarea în Uniunea Europeană vor rămâne declarații dacă demnitarii, funcționarii nu vor conștientiza că e timpul faptelor concrete, care să servească un exemplu de urmat și pentru cetățeni. De asemenea, autorităților publice locale urmează să li se acorde atâta autonomie pe cât acestea „sunt apte să o ducă pe umeri”. Totodată, menționăm faptul că autoritățile publice urmează să respecte întocmai legea, astfel servind drept exemplu pentru simplul cetățean. Interpretarea extensivă a legii în detrimentul cetățeanului este considerată un abuz al autorităților publice. Noi nu putem să neglijăm principiul legalității și să ne acoperim *nuditatea juridică* cu un alt principiu al oportunității. Modernizarea administrației publice începe atunci când autoritatea publică *venerează* sau, cel puțin, respectă legea. Privite din orice unghi, *bunele practici europene* urmează a fi studiate minuțios, apoi implementate. Totodată, cu regret, urmează să constatăm că modernizarea administrației publice locale se efectuează *în stil moldovenesc*, neglijând cu desăvârșire bunele practici europene.

NOTE

1. Art.1 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova.
2. Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor, Gheorghe Dănișor. *Teoria generală a dreptului*. București: Editura Științifică, 1999, p.103.
3. Hans Kelsen. *Theorie pure du Droit*. Paris, 1962, p. 411.
4. Walter Leisner. *L'état de droit – une contradiction?* În: *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*. Paris: Editions Cujas, 1974, p. 66.
5. Aristotel. *Etica Nicomahică*. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1988, p.113.
6. Walter Leisner, *Op.cit.*, p. 69.
7. Apud: Boris Negru, Alina Negru. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, p.421.
8. Emil Moroianu. *Câteva noi remarce privind statul de drept*. În: *Studii de drept românesc*, 1993, nr.1, p.28.
9. Boris Negru, Alina Negru. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, p.512.
10. Monitorul de Chișinău nr.9, mai 2010, p.27-28.
11. Anexa nr. 27 la Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/1 din 10 februarie 2011 „Cu privire la aprobarea bugetului municipal Chișinău pe anul 2011”. În: *Monitorul de Chișinău* nr. 05-07, martie-aprilie 2011, p. 41.
12. Vezi: Anexa nr. 29 la Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/2 din 27 aprilie 2012 „Cu privire la aprobarea bugetului municipal Chișinău pe anul 2012”.

CONDIȚIA DEPUNERII JURĂMÂNTULUI DE CĂTRE FUNCȚIONARII ȘI DEMNITARII PUBLICI : PRACTICI COMUNITARE

Nicolae SADOVEI,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

RÉSUMÉ

Dans cet article, l'auteur traite des pratiques communautaires dans l'Union Européenne sur le serment des fonctionnaires publics. L'exigence du serment est traitée selon les lois du Luxembourg, de la Roumanie et de la Pologne. L'auteur attire l'attention sur l'aspect religieux du serment et à l'approche de la législation de la Roumanie et de la Pologne, en optant pour la version polonaise.

În cadrul spațiului european nu există o practică comunitară unitară în ceea ce privește modalitatea de accedere într-o funcție publică. Potrivit normelor și practicilor uzuale, fiecare stat-membru stabilește propriile criterii de determinare atât a regimului juridic al funcției publice, cât și criteriile care țin de obținerea statutului de funcționar sau demnitar public. Respectiv, și cadrul legal care conține reglementări în materie este diferit, deși există și un șir de reglementări comunitare destinate regimului funcției publice comunitare (extranaționale) și modalităților de ocupație a acestora. Și regimul juridic al raporturilor juridice care au drept obiect prestarea muncii de către funcționarii publici este destul de pestrat: de la încadrarea acestor raporturi în domeniul dreptului administrativ, dreptului muncii, până la conturarea unei ramuri de drept aparte, cum ar fi *Droit de fonction publique* în Franța. Așa cum s-a menționat în doctrină, sub aspectul evoluției istorice funcția publică s-a transformat transferându-se de la un regim de drept privat pur spre un regim de drept privat, dar controlat de către stat. [1]

Potrivit doctrinei administrativiste pure, raportul de serviciu al funcționarilor publici este generat de către un *act administrativ*. După Antonie Iorgovan, desprinderea conceptuală a funcției publice de raportul juridic de muncă deja s-a realizat, drept argument al doctrinarului servind faptul că toate litigiile legate de funcție ale funcționarilor publici sunt soluționate de către instanțele de contencios administrativ, și nu de către instanțele civile. [2, p. 558] Un alt cercetător în materia dreptului administrativ, Valentin Prisacaru, consideră că raporturile de serviciu ale funcționarilor publici iau naștere din actul administrativ de autoritate de numire a unei persoane fizice într-o funcție publică. [3, p.102] Nicolae Neagu, la rândul-i, consideră că extensia de la raportul juridic de serviciu al funcționarilor publici la raportul juridic de muncă este una forțată, care nu poate fi susținută. [4, p.125] Potrivit doctrinei laburiste (de drept al muncii), raportul de serviciu al funcționarilor respectivi are drept temei - exact ca și în cazul raporturilor juridice de muncă tipice - tot un acord de voință; raportul în cauză fiind, astfel, de *origine contractuală*. Abordarea contractualistă a raportului de serviciu conferă acestuia suficiente trăsături pentru a fi plasat, cel puțin, în parte, în aria de acoperire a dreptului muncii, deoarece însăși necesitatea, absolut logică și normală, de acceptare de către viitorul funcționar

public a actului de numire sau - în cazul demnitarului public - de alegere sau numire în funcția publică, oferă expresie unui raport juridic de natură mixtă: atât contractuală, cât și administrativă, deoarece apariția raportului *de facto* este condiționată și de emiterea actului administrativ de către autoritatea publică angajatoare. Evident că și contractul, și actul administrativ sunt acțiuni materializate. În calitate de fapte juridice constitutive ale raportului juridic de muncă atipic, acestea reprezintă fapte umane comisive efectuate cu intenția de a produce efecte juridice în materia raporturilor sociale de muncă, prevăzute de normele de drept aplicabile. Privite sub acest aspect, acțiunile, ca și premisă constitutivă a raportului atipic, sunt întotdeauna voluntare, autonome și dorite.

Existența normelor juridice care reglementează modalitatea de accedere într-o funcție publică nu este suficientă pentru a genera apariția unui raport de serviciu. Pentru apariția și existența valabilă a unui raport este nevoie ca normele juridice respective să capete viață, adică să prindă contur real acele condiții care sunt prescrise de normele juridice. Condițiile în cauză au funcție de legătură covalentă dintre norma juridică statică și viitorul raport juridic care, ca și orice relație socială, este o entitate mobilă, „vie”. În lipsa condițiilor respective, raportul atipic, pur și simplu, nu va apărea sau, în unele cazuri, va fi generat un raport juridic aflat în afara spațiului legal.

Condițiile de apariție ale raporturilor de serviciu – raporturi de muncă atipice – se deosebesc net de condițiile de apariție ale altor raporturi juridice, atât de drept privat cât și de drept public, prin aceea că întotdeauna ele poartă un caracter gen *positivus*, fiind centrate expres pe ideea de voință legitimă exteriorizată a participanților la raportul în cauză. Apariția unui raport de serviciu în lipsa voinței antesubiecților este imposibilă, în materia raporturilor de funcție publică fiind exclusă eventualitatea existenței oricăror circumstanțe generatoare de raporturi juridice gen *negativus*; toate raporturile de serviciu sunt, în acest sens, *raporturi pozitive*. Astfel, toate actele juridice care generează raporturile în cauză sunt manifestări de voință exteriorizată *actus legitimus*, făcute cu intenția de a produce efecte juridice pozitive și legale, fiind, astfel, acte operaționale juridice gen *negotium juris*.

Una din condițiile cărora trebuie să se conformeze funcționarii publici din țările care formează spațiul comunitar este și depunerea (prestarea) jurământului. Deși nu toate țările-membre condiționează obținerea statutului de funcționar public prin obligativitatea depunerii jurământului, de regulă, aceasta reprezintă o condiție necesară în majoritatea țărilor. Astfel, în România, potrivit prevederilor art. 62 din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, [5] la intrarea în corpul funcționarilor publici, titularul funcției depune jurământul de credință în termen de 3 zile de la emiterea actului de numire în funcția publică definitivă. Jurământul are următoarea formulă: *"Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiințios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional și să respect normele de conduită profesională și civică. Așa să-mi ajute Dumnezeu"*. Formula religioasă de încheiere va respecta, potrivit prevederilor legii în cauză, libertatea convingerilor religioase ale funcționarului. În cazul în care acesta consideră că formula religioasă contravine conștiinței lui, el nu va pronunța propoziția finală din conținutul jurământului. Depunerea jurământului se efectuează în mod public, dar se consemnează în formă scrisă. Potrivit legii, refuzul depunerii jurământului - de asemenea, consemnat în formă scrisă - atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică. Obligația de organizare a depunerii jurământului aparține persoanei care are competență legală de numire în funcție.

În unele state din spațiul comunitar obligativitatea depunerii jurământului de către funcționarii publici este reglementată prin intermediul actelor constituționale. Astfel, potrivit art.110 din Constituția Luxemburgului, toți funcționarii publici civili, anterior începerii exercitării mandatului, depun următorul jurământ: *«Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité»*. [6] Formula jurământului respectiv este axată pe trei piloni foarte importanți: integritatea, exactitatea și imparțialitatea de care va trebui să dea dovadă pe parcursul exercitării funcției depunătorul jurământului. Spre deosebire de jurământul depus de către funcționarii publici din România, formula jurământului depus de către funcționarii respectivi din Luxemburg nu conține aspecte religioase prin referirea depunătorului la divinitate.

În unele țări din spațiul comunitar european obligativitatea depunerii jurământului este prevăzută nu doar pentru funcționarii publici, ci și pentru persoanele care dețin funcții de înaltă demnitate publică, cum ar fi deputații și senatorii. Astfel, potrivit prevederilor art.104 din Constituția Poloniei, înainte de preluarea mandatului toți deputații sunt obligați să depună următorul jurământ: *„Jur solemn să-mi îndeplinesc conștiințios și onest îndatoririle față de națiune, să asigur suveranitatea și interesele de stat, să fac totul pentru prosperitatea Patriei și pentru binele cetățenilor, să respect Constituția și celelalte legi ale Republicii Polonia"*. [7] La discreția fiecărui depunător în parte, jurământul poate fi completat cu formula religioasă: *„Așa să-mi ajute Dumnezeu"*. Totodată, legea prevede că refuzul de a fi investit în funcție prin depunerea jurământului – refuzul de a depune jurământul – constituie o renunțare a titularului mandatului la calitatea de parlamentar, astfel raporturile juridice fiind invalidate. În opinia noastră, abordarea formulei religioase din conținutul jurământului depus de către demnitarii polonezi este mai reușită decât formularea respectivă din legislația românească în materie, deoarece depunătorul jurământului nu refuză să pronunțe o parte din jurământ, dacă consideră de cuviință, ci invers: completează formula jurământului cu partea religioasă a acestuia, dacă consideră că aceasta este conformă viziunilor sale proprii în materie de libertate de conștiință.

BIBLIOGRAFIE

1. Chrestia Philippe, *Droit de la fonction publique*, publicat pe pagina web: <http://portail.unice.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/DUPRECA/Cours%20Droit%20Fonction%20Publique%20CHRESTIA.pdf> (accesată la 21.05.2012).
2. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ, vol.I, ediția a III-a*, București, editura „All Beck”, 2001.
3. Prisacaru Valentin I., *Funcționarii publici*, București, editura „All Beck”, 2004.
4. Neagu Niculae, *Natura juridică și etica funcției publice*, București, editura „Bren”, 2006.
5. Republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 365 din 29.05.2007.
6. Publicată pe pagina web: http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Statut_fonctionnaires_2009/Statut_fonctionnaires.pdf (accesată la 21.05.2012).
7. Publicată pe pagina web: <http://www.trybunal.gov.pl/akty/tlumaczenia/fr.htm> (accesată la 21.05.2012).

IMPACTUL CORUPȚIEI ASUPRA DREPTURILOR OMULUI

Igor BANTUȘ,

doctor în drept, conferențiar universitar,

Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne

Ion CHIRTOACĂ,

lector superior universitar,

Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

Corruption is a global problem. No state is spared of this problem whether it is part of industrialized countries or of developing countries. It affects all human beings and the effects of this phenomenon are especially reflected on the poor as this is hampering the economic and social human community. Lately, corruption is even present in our new life. For some it becomes a source of existence and creates obstacles in achieving most of our ideals. That is why I think that each of us must realize that the whole human community has indirectly lost.

Flagelul corupției nu este ceva nou pentru societatea umană. Asemenea fapte, contrar spiritului uman, sunt atestate din cele mai vechi timpuri, odată cu apariția primelor forme de organizare socială amplificându-se în perioada antică odată cu apariția statelor, iar efectele negative de amploare nu au întârziat să apară, acest lucru fiind demonstrat de „sfârșitul Republicii Romane care a fost atribuit decăderii morale, corupției și avariției”¹.

Putem menționa că din rândul marilor probleme cu care se confruntă azi societatea umană, un loc privilegiat este ocupat de fenomenul corupției și impactul acesteia asupra drepturilor omului. Afirmăm acest lucru întrucât corupția duce la inegalitate în societate, persoanele care au bani și cunoștințe își rezolvă ușor problemele, pe când ceilalți se afundă în diverse probleme.

În literatura de specialitate sunt abordate diverse noțiuni ale termenului *corupției*, printre cele mai des întâlnite sunt cea a autorului Sergiu Ilie care definește corupția „ca un fenomen negativ, care rezidă în folosirea de către persoanele cu funcții de răspundere a funcției deținute și a posibilităților legate de ea în scopul obținerii ilicite a unor bunuri materiale sau a altor foloase și avantaje personale”². Tot la aspectul definirii termenului de corupție Valeriu Cușnir propune următoarea definiție: „Fapta unui funcționar sau funcționar angajat în sectorul privat, care constă în traficare a atribuțiilor specifice funcției deținute în schimbul unor foloase sau specularea în aceleași scopuri a influenței pe lângă funcționarii publici, faptă prevăzută de legea penală”³.

La moment, pe lângă definițiile propuse de specialiștii termenului de corupție, este prezentă și o definiție legală prevăzută de articolul 2 al Legii nr. 900 din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului ca fiind „un fenomen antisocial ce reprezintă o înțelegere nelegală între două părți, una propunând sau promițând privilegii sau beneficii nelegitime, cealaltă, antrenată în serviciul public, consimțind sau primindu-le în schimbul executării sau neexecutării unor anumite acțiuni funcționale ce conțin elemente ale infracțiunii prevăzute de Codul penal”.

Definiția clasică a corupției este cunoscută „ca fiind folosirea abuzivă a puterii în vederea îmbogățirii personale”.

După anii 90 sistemul relațiilor economice internaționale a cunoscut o internaționalizare nemaiîntâlnită în toate domeniile legate de activitatea umană, acest lucru a dat naștere unui fenomen care exista, însă nu la o asemenea scară. Este vorba despre fenomenul numit *globalizare*, acest fenomen pe lângă aspectele pozitive notorii având și unele reminescente printre care se evidențiază fenomenul corupției și impactul acestuia asupra drepturilor omului, anume corupția și impactul ei asupra drepturilor omului vor constitui obiectul de studiu al prezentei lucrări.

În condițiile de azi este greu de a demonstra faptele de corupție și consecințele directe asupra drepturilor omului întrucât numai după o cercetare atentă sesizăm legătura dintre fapta de corupție și urmările nefaste ce se răsfrâng asupra individului ce au ca consecință violarea drepturilor sale.

Domeniile afectate de flagelul corupției sunt diverse, cu precădere cele mai vizate domenii fiind însă de departe cel politic instituțional, economic, judiciar și de drept, de instruire și educație, de asistență socială și medicală, instituțional și de comerț internațional.

Cum afectează corupția drepturile omului? Este întrebarea la care vom încerca să răspundem, însă până a da un răspuns, vom încerca să evidențiem, în opinia noastră, care sunt factorii ce generează fenomenul numit *corupție*:

- factorii politici, lipsa voinței politice. Referindu-se la rolul politicului în guvernarea unei comunități umane, filozoful sec. al XVIII-lea Jean-Jaques Rousseau (1712-1778) atrăgea atenția că „guvernământul este bun, când oamenii trăiesc bine și este condamnat când ei trăiesc în sărăcie”. Sub guvernămintele rele, observa Rousseau, „egalitatea nu este decât aparentă și iluzorie, ea nu servește decât pentru a-l menține pe sărac în mizerie și pe bogat în posesia bunurilor uzurpate”. De fapt, marele gânditor constata că „legile sunt întotdeauna spre folosul celor care au și dăunătoare pentru cei care nu au nimic”⁴;

- factori normativi legislativi - legislația imperfectă și lipsa mecanismului de implementare și realizare a actelor normative, situație ce le face ineficiente;

- factorii organizaționali - interacțiunea infimă dintre organele competente ale statului în domeniul anihilării faptelor de corupție;

- factorii economici conduc la adâncirea prăpastiei dintre bogați și săraci ce determină oamenii să recurgă la diverse șiretlicuri mai puțin legale pentru a-și spori veniturile, întrucât la moment se observă o trecere de la represiunea politică a ființei umane caracteristică sec. al XX-lea, la una de represiune economică, iar principalii subiecți vizați sunt oamenii de rând. Acest factor este determinant întrucât lovește în două mobiluri puternice sesizate încă de Aristotel, care menționa că acestea sunt „proprietatea și dorul și au un rol hotărâtor în opțiunile și acțiunile umane”⁵;

- factorii moral-psihologici. Criza morală care afectează indivizii are repercusiuni de lungă durată ale cărei efecte negative sunt greu de evaluat. Întrebarea care se pune este dacă este morală împărțirea lumii atât de sever în bogați și săraci? Este moral ca unul dintre noi să acumuleze și să blocheze o bogăție, care însumează averea câtorva state, în timp ce sute de mii, milioane de oameni, să moară, pur și simplu, de foame. Referindu-se la acest aspect, marele gânditor francez al sec. al XVIII-lea Jean-Jacques Rousseau atrăgea atenția că „nimeni nu trebuie să fie atât de bogat încât să poată cumpăra pe altul, și nimeni -atât de sărac încât să fie silit să se vândă”⁶.

Revenind la întrebarea expusă mai sus, răspunsul este unul complex, însă credem că principalele elemente sunt:

- este prejudiciat statul care este principalul garant al drepturilor propriilor cetățeni însărcinat cu obligația de a crea un mecanism eficient la nivel intern de respectare a drepturilor omului;

- este prejudiciat cetățeanul care pentru un drept al sau apărât de legile interne ale statului, pentru a se bucura de privilegiile acesteia, trebuie să plătească taxe suplimentare unui individ plătit deja din banii publici pentru serviciul prestat;

- de asemenea, este afectat domeniul investițional, investitorii se abțin de a investi în statele unde nu le este asigurat un climat favorabil, iar cei care investesc încearcă să ocolească căile legale și recurg la diverse metode mai puțin legale.

Corupția, după cum am menționat, are un impact puternic asupra securității economice și umane. Corupția creează o povară fiscală excesivă asupra populației, având un impact colosal asupra păturilor vulnerabile ale societății, care nu au putere politică pentru a se proteja. Iată de ce, credem noi, domeniul drepturilor omului afectat cel mai mult de actele de corupție este domeniul drepturilor economice și sociale, corupția excesivă duce la micșorarea surselor de venit de la bugetul de stat, ca urmare lipsesc sursele de finanțare din domeniile sociale, ocrotirii sănătății ce duce la încălcarea securității sociale a persoanei, situație ce contravine prevederilor art. 9 din Pactul Internațional privind drepturile economice, sociale și culturale care prevede că „statele-părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană la securitatea socială, inclusiv asigurări sociale”⁷. Lipsa finanțării suficiente a domeniului educației duce la aceea ca dreptul la educație să fie irealizabil, situație ce este în opoziție cu prevederile art. 13 din Pact care menționează: „Statele-părți recunosc dreptul pe care îl are orice persoană la educație”⁸.

În concluzie, putem spune că corupția și impactul său asupra drepturilor omului au un efect direct și negativ asupra statului de drept în ansamblu, fiind generat atât de cetățenii care doresc să primească niște servicii publice din partea administrației, cât și de către funcționarii publici care, nefiind asigurați din punct de vedere material-financiar, sunt nevoiți să recurgă la acte de corupție. Din aceste considerente corupția poate fi combătută numai prin asigurarea unui trai decent al populației.

BIBLIOGRAFIE

1. Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la 16.12.1966 la New York, în vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993.

2. Cușnir Valeriu, *Incrimnarea corupției în legislația penală a Republicii Moldova*, autoreferat al tezei de doctor habilitat în drept, Chișinău, 2005.
3. Ilie Sergiu, *Corupția: aspectul criminologic, în „corupția”*, Editura ARC, Chișinău, 2000.
4. Mazilu Dumitru, *Drepturile omului - concept, exigențe și realități contemporane*, Ediția a III-a, ed. Lumina Lex, București, 2006.
5. Radu Nicolae, *Corupția și politicile anticorupției*, Editura Polirom, Iași, 2010.

NOTE

1. Radu Nicolae, *Corupția și politicile anticorupției*, Editura Polirom, Iași, 2010, pag. 19.
2. Ilie Sergiu, *Corupția: aspectul criminologic, în „corupția”*, Editura ARC, Chișinău, 2000, pag. 134.
3. Cușnir Valeriu, *Incrimnarea corupției în legislația penală a Republicii Moldova*, autoreferat al tezei de doctor habilitat în drept, Chișinău, 2005, pag.16.
4. Mazilu Dumitru, *Drepturile omului - concept, exigențe și realități contemporane*, Ediția a III-a, ed. Lumina Lex, București, 2006, pag.1.
5. Mazilu Dumitru, *op. cit.*, Ediția a III-a, ed. Lumina Lex, București, 2006, pag. 25.
6. Mazilu Dumitru, *Drepturile omului - concept, exigențe și realități contemporane*, Ediția a III-a, ed. Lumina Lex, București, 2006, pag. 9.
7. Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la 16.12.1966 la New York, în vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993.
8. Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale adoptat la 16.12.1966 la New York, în vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993.

UNELE CONSIDERAȚII TEORETICE PRIVIND SISTEMUL DREPTULUI MUNCII

Eduard BOIȘTEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SOMMAIRE

Le droit du travail est la structure interne de cette branche du droit, par lequel l'unité des règles juridiques régissant le travail juridique et d'autres rapports étroitement liés, et leurs pièces de regroupement interdépendants se sont des sous-branches du droit du travail et des institutions juridiques.

Sistemul dreptului muncii reprezintă structura internă a acestei ramuri de drept, prin care se realizează unitatea normelor juridice, care reglementează raporturile juridice de muncă și alte raporturi strâns legate de acestea, și gruparea lor în anumite părți interdependente – subramuri ale dreptului muncii¹ și instituții juridice ale acestuia.

Dreptul muncii al Republicii Moldova are două componente de bază (*subramuri ale dreptului muncii*):

a) *dreptul colectiv al muncii*, care se pronunță, în special, asupra următoarelor probleme: parteneriatul social în sfera muncii; statutul legal al organizațiilor sindicale și al celor patronale; modul de negociere și de încheiere a contractului colectiv de muncă și a convenției colective; procedura de declanșare și de soluționare a conflictului colectiv de muncă; concedierea colectivă;

b) *dreptul individual al muncii*, care se axează, în fond, pe instituția contractului individual de muncă. În cadrul acestei subramuri, se supun analizei principalele aspecte referitoare la încheierea, modificarea, suspendarea și încetarea contractului individual de muncă.

Merită a fi relevat faptul că în doctrina română² se discută despre formarea unei noi componente a dreptului muncii – *dreptul public al muncii*, care poate fi definit ca subramura dreptului muncii, alcătuită din ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile de serviciu ale funcționarilor publici, precum și pe cele ale celorlalte categorii de personal învestite cu exercitarea autorității de stat, în temeiul unor statute juridice speciale. Cu referire la această opinie, autorul Șerban Beligrădeanu afirmă că sintagma „dreptul public al muncii” conține în sine o contradicție *in terminis*, de vreme ce dreptul muncii, în ansamblul său, nu este nici exclusiv public, nici exclusiv privat, dar este totuși un drept *predominant* privat, axat (fundamentat) pe raporturi contractuale³. În plus, autorul menționat concepe, *in mod monist*, un drept al muncii *unic și unitar*, configurat după cum urmează⁴:

- *dreptul comun al muncii* (dreptul „clasic” sau „tradițional”), privitor exclusiv la raportul juridic de muncă al salaria-

ților, axat pe contractul individual de muncă reglementat de Codul muncii. În viziunea lui Șerban Beligrădeanu, acest drept comun al muncii constituie nucleul în jurul căruia gravitează toate subdiviziunile dreptului special al muncii;

- *dreptul special al muncii*, astfel divizat: dreptul special al muncii privitor la funcționarii publici; dreptul special al muncii privitor la persoanele care dețin funcții de demnitate publică alese sau numite ori asimilate acestora; dreptul special al muncii privitor la magistrați (judecători și procurori); dreptul special al muncii privitor la cooperatorii care se află în raporturi juridice de muncă cu societatea cooperativă.

Autorul rus V. M. Lebedev (B. M. Лебедев) a clasificat și a structurat normele juridice ale dreptului muncii în două compartimente de bază: dreptul individual al muncii și dreptul colectiv al muncii. În opinia autorului menționat, o astfel de grupare a normelor juridice ale dreptului muncii se efectuează *în funcție de interesele subiectelor dreptului muncii*⁵. Astfel, normele juridice, care determină, delimitează și protejează interesele subiectelor colective ale dreptului muncii (reprezentanții salariaților, asociațiile patronale, colectivul de muncă), formează o componentă distinctă a dreptului muncii – dreptul colectiv al muncii. Ele nu se suprapun cu normele juridice ale dreptului individual al muncii, care se axează pe ideea determinării și apărării intereselor subiectelor individuale – ale salariatului și angajatorului.

Structurarea binomă a normelor juridice ale dreptului muncii (în două subcompartimente – dreptul colectiv al muncii și dreptul individual al muncii) este operată în doctrina dreptului muncii din Germania și Marea Britanie. Astfel, savanții germani Hromadka W., Mansmann F. pun în evidență dreptul colectiv al muncii (*kollektives Arbeitsrecht*), care, în opinia lor, este alcătuit din norme juridice care reglementează relațiile sociale între angajator (asociații de angajatori) și salariați (reprezentanți ai salariaților) și care fixează modalități de participare a salariaților, prin intermediul reprezentanților lor, la stabilirea condițiilor de muncă⁶. În doctrina germană, dreptul colectiv al muncii urmărește următoarele obiective: stabilirea unei parități contractuale și coordonarea intereselor salariatului cu cele ale societății. În același timp, dreptul individual al muncii (*Individualarbeitsrecht*) include normele juridice care reglementează contractul individual de muncă, formarea profesională a salariaților, plata salariului, încetarea raporturilor juridice de muncă.

Ion Traian Ștefănescu⁷ a pus în discuție problema existenței unui drept al muncii exhaustiv – *dreptul profesional* – care ar cuprinde raporturile juridice provenite din: contractele de muncă; exercitarea funcțiilor publice; munca membrilor cooperatori; activitatea personalului clerical; exercitarea profesiilor liberale. Un alt autor român, Șerban Beligrădeanu, a respins categoric existența dreptului profesional, întrucât nu este întemeiată includerea în obiectul său a reglementărilor legale referitoare la persoanele fizice ce fac parte din profesiile liberale (liberii profesioniști) ori la persoanele fizice autorizate care desfășoară activități economice independente⁸. Aceste persoane fizice prestează munca independent, așadar, fără a se afla într-un raport contractual de muncă cu orice altă persoană juridică sau fizică.

Dreptul muncii, ca orice altă ramură de drept, este format din mai multe elemente, care au un caracter relativ particular (comparativ cu subramura de drept), mai exact – *instituțiile juridice*.

Instituția juridică este chemată să reglementeze un sector, un fragment sau un bloc de relații sociale, ce formează obiectul de reglementare al dreptului muncii. Așadar, putem exemplifica următoarele instituții juridice ale dreptului muncii: instituția parteneriatului social în sfera muncii, instituția contractului colectiv de muncă și a convenției colective, instituția contractului individual de muncă, instituția răspunderii materiale a subiectelor dreptului muncii, instituția răspunderii disciplinare a salariatului, instituția jurisdicției muncii etc.

Se cere menționat faptul că dreptul muncii, ca disciplină juridică, este divizat în două părți: *generală și specială*.

În cadrul *părții generale a dreptului muncii*, sunt stipulate dispoziții generale privind: obiectul și metoda de reglementare juridică, izvoarele dreptului muncii, principiile dreptului muncii, raporturile juridice de muncă, parteneriatul social, contractul colectiv de muncă și convenția colectivă. Tocmai aceste dispoziții se vor constitui drept bază pentru prevederile părții speciale.

Dispozițiile părții speciale studiază conținutul raportului juridic de muncă în evoluția dinamică a acestuia. Așadar, această parte a dreptului muncii se pronunță asupra următoarelor probleme: modul de angajare a persoanei; procedura de modificare, suspendare și încetare a contractului individual de muncă; regimul juridic al răspunderii materiale și al celei disciplinare în sfera raporturilor juridice de muncă; organizarea și asigurarea protecției muncii; jurisdicția muncii etc.

NOTE

1. Ne raliem la opinia cercetătorilor V.V. Lazarev, N.I. Matuzov și A.V. Maliko, care evidențiază subramura de drept ca parte componentă a sistemului dreptului. A se vedea, în acest sens: Gheorghe Avornic, Elena Aramă, Boris Negru, Ruslan Costaș, *Teoria generală a dreptului*, Chișinău, Cartier, 2004, p. 318.
2. Alexandru Țiclea, *Opinii privind dreptul public al muncii – subramură a dreptului muncii* // Revista română de dreptul muncii, nr. 4/2009, p. 23.
3. Șerban Beligrădeanu, *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum și în legătura*

ră cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii // Revista română „Dreptul”, nr. 8/2010, p. 106.

4. Ibidem, p. 107-108.
5. В. М. Лебедев. Система трудового права // Сравнительное правоведение: наука, методология, учебная дисциплина: в 2 ч. Ч. 1: Материалы международной научно-практической конференции. – Красноярск: ИПК СФУ, 2008, стр. 139-140.
6. Hromadka, W. and Maschmann, F., *Arbeitsrecht*, vol. 1, *Individualarbeitsrecht*, 3rd edn, 2005; vol. 2, *Kollektivarbeitsrecht und Arbeitsrechtsstreitigkeiten*, 4th edn, Springer-Verlag, Berlin, 2007.
7. Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 52-55.
8. Șerban Beligrădeanu, *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii // Revista română „Dreptul”, nr. 8/2010, p. 110.*

CONTRIBUȚIA ACTULUI JURISDICȚIONAL INTERNAȚIONAL LA DEZVOLTAREA DREPTULUI INTERNAȚIONAL PUBLIC

Diana SÂRCU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The function that is characteristic of the judicial act in contributing to the development of Public International Law concerns the implementation phase of the international legal norms and has no direct impact on the normative-legal stage, which is an exclusive prerogative conferred to the states and international organizations as plenipotentiary subjects in the frame of international relations. However, we find that, in the process of analyzing the function of contribution to the development of International Law, the document issued by an international court is based on the principles of coherent development of the released jurisprudence and the degree of opposability of the judgments that may be invoked in respect of third parties (depending on the nature of the case). In this perspective, the judicial statement of an international tribunal, acquires a different meaning and importance for the contemporary legal order.

Într-o opinie doctrinară teza rolului de elaborare a dreptului internațional de către o jurisdicție internațională merită considerare, dacă se poziționează în contextul activității sale de aplicare a dreptului, indiferent de forma și finalitatea acestei activități, și corespunde fundamentelor ordinii de drept și clauzelor actului constitutiv. [1, p.104] În aceeași sursă, se susține vehement ideea rolului de elaborare a dreptului în dreptul internațional dacă se respectă trei condiții cumulative:

- competențele de elaborare a dreptului sunt exercitate doar în procesul realizării dreptului cu soluționarea chestiunilor de fapt și de drept;
- competențele respective nu sunt de bază pentru instanța internațională, ci complementare;
- competențele demonstrează tendințe minime de elaborare sub influența directă a proceselor de perfecționare a dreptului internațional, datorate, înainte de toate, prerogativei statelor de elaborare a dreptului.

În principiu, suntem de acord că doar o asemenea abordare ar corespunde însăși esenței dreptului internațional și ar delimita în mod exact activitatea de elaborare a normelor juridice, conferită subiecților dreptului internațional public – în principal statelor – și realizarea normelor acestui drept, conferită jurisdicțiilor internaționale, create de state în baza acordului lor de voință sau de către organizații internaționale.

Este de remarcat faptul că în faza incipientă de apariție a jurisdicțiilor internaționale, crearea lor a fost concepută de doctrină, inclusiv pentru a realiza funcția de elaborare normativă. G. Shinkarețkaya afirmă în lucrarea sa „Международная судебная процедура” [2, p.44] că ultima lucrare care reflectă această idee îi aparține chiar unui fost judecător al Curții Internaționale de Justiție (în continuare - CIJ), H. Lauterpacht, „The development of international law by the International Court”, care spunea că deși necesitatea creării unui astfel de tribunal, care ar garanta, grație caracterului său instituțional permanent, dezvoltarea dreptului internațional, a fost unul dintre argumentele cele mai importante, totuși, posibil, că acei juriști și reprezentanți ai statelor, care în 1920 au proiectat Statutul Curții Permanente de Justiție Internațională, nu au apreciat la justa valoare potențialul instanței în curs de formare. Aceeași autoare face referire la L. Kamarovskiy, autorul primei lucrări privind jurisdicția internațională (О международном

суде, Москва, 1881), care susținea că jurisdicția internațională permanentă ar trebui să fie investită cu competența de a crea noi norme internaționale.

După crearea Curții Permanente de Justiție Internațională doctrina nu și-a mai făcut „iluzii” în legătură cu competența jurisdicțiilor internaționale de a crea norme de drept internațional opozabile subiecților săi. Procesul „creator” se manifestă astăzi doar ca parte componentă a practicii internaționale de constatare a normelor dreptului internațional sau interpretare a lor.

Această regulă a fost confirmată de CIJ în speța *Competență în materie de pescuit* (Marea Britanie c. Islandei), [3] care și-a pronunțat hotărârea în procesul codificării de către state a dreptului mării la cea de-a treia Conferință. În legătură cu aceasta, Curtea a recunoscut că „în ultimii ani, chestiunea extinderii competenței statului riveran în materie de pescuit apare din ce în ce mai mult pe prim-plan”. Cu acest prilej, Curtea „nu ignoră că un anumit număr de state au decis să lărgască zona lor de pescuit. Ea cunoaște eforturile depuse în prezent de state sub auspiciile Națiunilor Unite, cu ocazia celei de-a treia Conferințe asupra dreptului mării, în vederea avansării codificării și dezvoltării acestei ramuri de drept. Cu atât mai mult, ea nu ignoră diversele propuneri și documente pregătitoare, prezentate cu această ocazie, care trebuie să fie considerate ca manifestând tezele și opiniile statelor cu titlu individual și traducând aspirațiile lor, și nu trebuie concepute ca exprimând principii ale dreptului existent.” Curtea a accentuat că „însuși faptul evocării celei de-a treia Conferințe asupra dreptului mării vorbește, din partea tuturor statelor, despre o îngrijorare evidentă de a continua codificarea acestui drept la nivel universal, în special în ceea ce privește pescuitul și conservarea resurselor biologice ale mării.” Reieșind din această motivație, Curtea a afirmat că „această îngrijorare este comprehensibilă, deoarece normele dreptului internațional maritim sunt rodul aranjamentelor reciproce, atitudinii rezonabile și spiritului de cooperare.” CIJ a menționat în hotărâre, că această stare de lucruri a existat dintotdeauna: în trecut, precum și în prezent. Prin urmare, Curtea, „**în calitate de tribunal, nu poate adopta hotărâri sub specie legis ferendae, nici să enunțe un drept înainte ca legiuitorul să-l fi adoptat.**” [3, §53] Această hotărâre a CIJ pare să fi trasat o delimitare clară și definitivă între funcția normativă a statelor, în calitatea lor de edificatori ai dreptului internațional public, și jurisdicția internațională, care aplică sau interpretează acest drept creat deja.

Într-adevăr, astăzi funcția principală a CIJ constă în soluționarea diferendelor internaționale (conform Statutului său – toate diferende de ordin juridic, art. 36) și formulare de avize consultative pe orice chestiune juridică ca răspuns la solicitări ale Adunării Generale sau Consiliului de Securitate ale Organizației Națiunilor Unite (în continuare - ONU), precum și avize ca răspuns la solicitările altor organe și instituții specializate ale ONU, cu acordul Adunării Generale, vizând chestiuni de ordin juridic izvorâte din domeniul lor de activitate. Exercitarea acestor funcții presupune o interpretare și aplicare extensive ale dreptului internațional, cercetarea aspectelor litigioase factice și juridice. În acest proces CIJ are menirea să soluționeze diverse chestiuni corelative de fapt și de drept prin prisma elaborării normative, inclusiv acele legate de stabilirea lacunelor în dreptul aplicabil și evaluarea calificată a situației vizavi de fiecare lacună. Acțiunile CIJ în această direcție, cum demonstrează experiența jurisprudenței, constituie o completare logică a funcțiilor sale principale.

Dintr-un alt punct de vedere, putem afirma că, datorită caracterului sistemic al relațiilor internaționale și reglementării juridice internaționale, o hotărâre a CIJ, pronunțată în conformitate cu tendințele obiective, fundamentată corect material și procedural, obține autoritate pentru categorii similare de litigii. De aici pornește ideea apariției precedentului judiciar în domeniul stabilirii lacunelor în dreptul internațional de către CIJ.

Din această perspectivă apare o întrebare firească dacă jurisprudența internațională poate fi calificată ca un izvor de drept internațional. Pentru a răspunde la această întrebare, este important a conștientiza faptul că sarcina principală pusă în fața jurisdicțiilor internaționale, fie ele arbitrale sau permanente, constă, după cum s-a exprimat M. Entin, [4, p.153] în asigurarea măsurilor juridice de protecție în scopul consolidării legalității internaționale și conservării ordinii juridice internaționale existente. Realizarea funcției primordiale de aplicare a dreptului este corelativă funcției de stabilire a dreptului aplicabil, de concretizare a conținutului normelor juridice internaționale respective și de interpretare a lor, de definire a drepturilor și obligațiilor părților în situația concretă examinată și de emitere a unei decizii cu privire la modul și caracterul corespunzător de respectare a acestor drepturi și obligații. Realizarea acestor operațiuni reprezintă una dintre formele de influență asupra sistemului de relații juridice creat până la conferirea diferendului soluționării judiciare sau arbitrale. O hotărâre adoptată de către jurisdicția internațională instituie noi relații între părți. În consecință, M. Entin afirmă că activitatea jurisdicțiilor internaționale nu poate să nu producă o anumită influență la crearea normelor dreptului internațional. Caracterul și nivelul participării acestor instanțe în procesul de creare normativă internațională sunt condiționate de natura suverană a statelor, de întinderea competenței conferite jurisdicției în cauză, precum și de alți factori. În cazul CIJ, acest factor constă, în primul rând, în declarația de recunoaștere a jurisdicției obligatorii de către părțile la diferend. Respectiv, CIJ va participa la procesul de formare a normelor dreptului internațional în măsura în care statele vor admite și recunoaște asta.

După cum remarcă G. Shinkarețkaya, participarea Curții Internaționale de Justiție la dezvoltarea dreptului internațional are loc pe două căi: prin crearea precedentului judiciar și, ulterior, a unei cutume, și prin crearea unui

fundament pentru o codificare ulterioară. [2, p.54] Exemplele anterioare legate de identificarea lacunelor dreptului internațional sau modalitatea CIJ de interpretare a anumitor norme ne permit să ne raliem acestei opinii.

Chiar dacă în raționamentele noastre nu putem să ne permitem o „abatere” exagerată de la prevederile art. 59 din Statutul CIJ, care prevede că, „hotărârea Curții nu are forță obligatorie decât între părțile în litigiu și numai pentru cauza pe care o soluționează”, [5] totuși multe hotărâri ale Curții, prin soluția dată, au stabilit un *statu quo* pentru părțile în diferend, care au condus la crearea unor situații obiective opozabile chiar și terților. Este vorba de diferendele teritoriale, de delimitare a frontierelor, de delimitare a zonelor maritime. În asemenea cazuri este dificilă conceperea art. 59 într-o accepțiune restrictivă.

Dacă ar fi să ne referim la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare - CEDO), atunci jurisdicția acesteia este angajată *ex officio* din moment ce un stat devine parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare - Convenția). [6] Protocolul 11 [7] la Convenție a abolit procedura clasică a angajamentului jurisdicțional prin declararea obligatorie a jurisdicției CEDO. Respectiv, un stat care nu ar dori să accepte modalitatea în care CEDO a interpretat dispozițiile Convenției europene cu referire la o speță concretă cu care a fost sesizată, ar trebui să denunțe Convenția sau riscă să fie exclus din Consiliul Europei. Cert este că instanța de la Strasbourg depășește limitele unei interpretări clasice și, spre deosebire de „colega” onuziană, în procesul interpretării Convenției, degajează noțiuni autonome ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, de care ține cont în jurisprudența sa ulterioară. Desigur, aceste norme sunt, în primul rând, obligatorii pentru statul care figurează în calitate de părț, dar cum vom vedea în continuare, acestea sunt în mod indirect opozabile și tuturor statelor-părți la Convenție, deoarece ele toate sunt potențiali reclamați în fața CEDO.

Un exemplu elocvent la cele precitate este oferit de hotărârea *Hirst c. Marii Britanii*. [8] Marea Cameră a Curții a condamnat Marea Britanie pentru încălcarea art. 3 din Protocolul 1 la Convenție (dreptul la alegeri libere), din cauză că legea britanică din 1983 interzicea într-un mod nediferențiat dreptul la vot al tuturor deținuților condamnați. Curtea a spus că o asemenea restricție generală, automată și nediferențiată a unui drept consacrat prin Convenție, fiind de o importanță crucială pentru funcționarea unei societăți democratice, depășește marja de apreciere acceptabilă și este incompatibilă cu dispozițiile art. 3, Prot. 1. [8, § 82] Mai mult, prin această hotărâre, CEDO a „lăsat legislatorului [britanic] să găsească mijloacele potrivite de garantare a drepturilor prevăzute de art. 3, Prot. 1. [8, § 84] Această hotărâre nu ar fi ridicat întrebări de opozabilitate față de alte state-părți, dacă Curtea, la § 33 din hotărâre, nu s-ar fi referit la „starea dreptului” în materie în cadrul statelor-părți. Astfel, ea a constatat că în 18 state (Albania, Germania, Azerbaidjan, Croația, Danemarca, Macedonia, Finlanda, Islanda, Lituania, Moldova, Muntenegru, Olanda, Portugalia, Republica Cehă, Slovenia, Suedia, Elveția, Ucraina) deținuții sunt autorizați să voteze fără restricții. În 13 țări (Armenia, Belgia, Bulgaria, Cipru, Estonia, Georgia, Ungaria, Irlanda, Marea Britanie, Rusia, Serbia, Slovacia, Turcia) tuturor deținuților le este interzis sau imposibil să voteze și în 11 state-părți (Austria, Bosnia și Herțegovina, Spania, Franța, Grecia, Italia, Luxembourg, Malta, Norvegia, Polonia, România) dreptul de vot al deținuților poate fi limitat într-un mod sau altul. Concluzia pare să fie firească: cele 12 state, care alături de Marea Britanie interziceau nediferențiat dreptul de vot al deținuților, au primit un gen de „avertizare” din partea CEDO, și în cazul în care nu-și vor modifica legislațiile, vor fi potențiali reclamați în fața ei. Dacă va fi cazul, cu siguranță jurisdicția își va menține coerentă propria jurisprudență.

Curtea Europeană, de altfel ca și CIJ, de regulă, își respectă propria jurisprudență, practic, în toate hotărârile sale se fac referințe la hotărârile anterioare, pronunțate în spețe similare. Acesta este un indice serios că opozabilitatea lor depășește statul reclamat și în orice moment ele pot fi invocate într-o altă speță viitoare similară.

Dacă chestiunea opozabilității ridică totuși unele chestiuni principiale, atunci astăzi nu se mai pune la îndoială aportul jurisdicțiilor internaționale la crearea normelor dreptului internațional public. De exemplu, concluziile făcute de CIJ în speța *Pescuitul* (Marea Britanie c. Norvegiei), [9] la care ne-am referit *supra*, au fost luate în considerare de către Comisia de Drept Internațional la elaborarea Convenției de la Geneva cu privire la marea teritorială și zona contiguă din 1958 în ceea ce privește stabilirea liniilor drepte și au jucat un rol considerabil în procesul codificării apelor arhipelagice în cadrul celei de-a treia Conferințe asupra dreptului mării.

Un șir de recomandări ale Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din diverse domenii, dar și convenții, adoptate în cadrul acestei organizații, au fost elaborate sub impulsul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. De exemplu, Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei 12(2010) cu privire la judecătoria: independența, eficacitatea, răspunderea, adoptată la 17 noiembrie 2010, în preambul, în primul rând, face referință la articolul 6 din Convenție și la jurisprudența pertinentă a CEDO pe marginea acestui articol. [10] Sau Recomandarea 13(2010) cu privire la protecția persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal în cadrul profilajului, adoptată la 23 noiembrie 2010, de asemenea, în preambul face referire la articolul 8 din Convenție, „astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului”. [11]

Dintre cele mai recente codificări realizate în cadrul Consiliului Europei, este Convenția asupra prevenirii și luptei contra violenței față de femei și violenței domestice, adoptată la Istanbul la 11 mai 2011, care încă nu este în vigoare. [12] Această codificare nu are în prezent analogie în plan universal, fiind unicul tratat în materie de protecție a femeii

în sânul familiei contra diverselor forme de abuzuri. Dar apariția sa nu vine dintr-un neant juridic, ci ca și consecința unui empirism regretabil cu care s-a confruntat CEDO pe parcursul unui deceniu, elaborarea sa fiind datorată unui număr îngrijorător de hotărâri de condamnare, [13] astfel ca hotărârea *Bevacqua și S. contra Bulgariei* din 12 iunie 2008, [14] în care CEDO a constatat încălcarea articolului 8 (dreptul la viață privată) din Convenția europeană a drepturilor omului pe motivul că autoritățile bulgare nu au adoptat măsurile necesare pentru a sancționa și controla soțul reclamantei; hotărârea *Branko Tomasic și alții contra Croației* din 15 ianuarie 2009 [15] unde CEDO a constatat încălcarea art. 2 (dreptul la viață) în legătură cu decesul mamei și al copilului, deoarece autoritățile croate nu au pus în aplicare ordonanța de menținere a tratamentului psihiatric al soțului și tatălui victimelor; sau hotărârea *E.S. și alții contra Slovaciei* din 15 septembrie 2009, [16] în care jurisdicția europeană a constatat că autoritățile slovace nu au acordat reclamantelor (mama cu 2 fice) protecția necesară imediată contra soțului și tatălui, care le maltrata și abuza sexual, condamnând guvernul pentru încălcarea art. 3 (interdicția tratamentului inuman și degradant) și art.8 (dreptul la viață privată și de familie).

Prin urmare, acest parcurs jurisprudențial a fost confirmat în preambulul noii convenții adoptate la 11 mai 2011, potrivit căruia statele-părți țin cont de „volumul crescând al jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului care stabilește **norme importante** în materia violenței față de femei”.

BIBLIOGRAFIE

1. Лихачев В. Н. Установление пробелов в современном международном праве. Казань: Казанский Университет, 1989, 136 с.
2. Шинкарецкая Г. Г. Международная судебная процедура. Москва: Наука, 1992, 223 с.
3. Cauza *Competență în materie de pescuit* (Marea Britanie c. Islandei), hotărârea din 25 iulie 1974, publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/55/5976.pdf> (vizitat la 22.04.2012).
4. Энтин М. Л. Международные судебные учреждения. Москва: Международные отношения, 1984, 174 с.
5. Statutul Curții Internaționale de Justiție din 26 iunie 1945, publicat pe <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>
6. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950, publicată pe <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>
7. Protocolul 11 la Convenția europeană a drepturilor omului, din 11 mai 1994, publicat pe <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/155.htm> (vizitat la 04.09.2011).
8. Hirst c. Marii Britanii, hotărârea Marii Camere din 6 octombrie 2005, publicată pe <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=92936123&skin=hudoc-fr&action=request> (vizitat la 23.04.2012).
9. Cauza *Pescuitul* (Marea Britanie c. Norvegiei), hotărârea din 18 decembrie 1951, publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/5/1808.pdf> (vizitat la 31.03.2012).
10. Recomandarea CM a CoE (2010) 12 cu privire la judecători: independența, eficacitatea, răspunderea, din 17 noiembrie 2010, publicată pe [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) (vizitat la 24.04.2012).
11. Recomandarea 13(2010) cu privire la protecția persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal în cadrul profilajului din 23 noiembrie 2010, publicată pe [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)13&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)13&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) (vizitat la 23.04.2012).
12. Convenția asupra prevenirii și luptei contra violenței față de femei și violenței domestice din 11 mai 2011, publicată pe <http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/210.htm> (vizitat la 23.04.2012).
13. Fiche thématique: Violence à l'égard des femmes. Cour Européenne des Droits de l'Homme, publicat pe http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F4608D08-8542-4E34-9413-335CA977AF80/0/FICHES_Violence_femmes_FR.pdf (vizitat la 26.04.2012).
14. *Bevacqua și S. c. Bulgariei*, hotărârea din 12 iunie 2008, publicată pe <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=&sessionId=94503173&skin=hudoc-en> (vizitat 06.05.2012).
15. *Branko Tomasic și alții c. Croației*, hotărârea din 15 ianuarie 2009, publicată pe <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=Branko%20%7C%20Tomasic%20%7C%20v.%20%7C%20Croatia&sessionId=94503173&skin=hudoc-en> (vizitat 06.05.2012).
16. *E.S. și alții c. Slovaciei*, hotărârea din 15 septembrie 2009, publicată pe <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=E.S.%20%7C%20v.%20%7C%20Slovakia&sessionId=94503173&skin=hudoc-en> (vizitat 06.05.2012).

TERITORIUL STATULUI – ELEMENT DE O DEOSEBITĂ IMPORTANȚĂ ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL

Natalia BANTUȘ,
doctor în drept, consultant principal,
Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

In international law, the territory of the state is a very important element, as it concerns a fundamental value for the very existence of states. The territory is one of the premises of the material existence of the state and its population.

În dreptul internațional, teritoriul de stat este un element de o deosebită importanță, întrucât vizează o valoare fundamentală pentru însăși existența statelor. Teritoriul constituie una din premisele materiale ale existenței statului, alături de populație. Statul se bazează pe populația care este situată pe un anumit teritoriu.

Asupra teritoriului său statul își exercită pe deplin și în mod exclusiv suveranitatea și acționează în vederea realizării sarcinilor și funcțiilor sale, celelalte state fiind obligate să nu aducă atingere integrității teritoriale a altor state și drepturilor suverane pe care acestea le au în limitele lor teritoriale.

Deplinătatea suveranității teritoriale a unui stat se exprimă prin aceea că, în propriul teritoriu, fiecare stat este în măsură să determine întinderea și natura competențelor sale, să reglementeze raporturile sociale în cele mai variate domenii, să-și impună autoritatea sa asupra întregului mecanism social și să dispună asupra resurselor și bogăției naționale.

Exclusivitatea suveranității teritoriale înseamnă că fiecare stat își exercită suveranitatea numai pe un anumit teritoriu și nici un stat nu-și poate exercita suveranitatea pe teritoriul altui stat. Exercitarea suveranității mai multor state asupra aceluiași teritoriu ar contrazice însuși conceptul de suveranitate. Între statele independente respectul suveranității teritoriale este una dintre bazele esențiale ale raporturilor internaționale.

Deoarece fiecare stat nu poate trăi izolat de alte state, iar în condițiile de vecinătate și consens cu statele lumii sunt necesare anumite reguli unanim acceptate. Din această perspectivă teritoriile statelor, din punctul de vedere al regimului juridic, se împart în trei categorii:

- a) teritoriul statelor care se află sub suveranitatea lor;
- b) teritorii cu regim internațional nesupuse suveranității statelor;
- c) teritorii cu regimuri juridice combinate. [1]

Regimul juridic al teritoriului fiecărui stat este reglementat de normele legislației naționale în temeiul suveranității sale pe care o exercită asupra teritoriului care-i aparține, însă luând în considerație normele dreptului internațional pe care s-a angajat să le respecte.

Dreptul internațional contemporan consacră, în primul rând, principiul integrității teritoriale a statelor. În cadrul acestui principiu și în cazuri bine determinate (de exemplu, exercitarea de către o națiune a dreptului prevăzut de articolul 1, § 2 din Carta ONU), [2] dreptul internațional admite însă să aibă loc, cu respectarea riguroasă a principiului autodeterminării naționalităților, modificări în teritoriul unui stat. Pe de altă parte, în dreptul internațional se consideră că formele prin care voința unui popor se poate exprima în materie de modificări teritoriale sunt fie adoptarea unei hotărâri în acest sens de organul legislativ, fie o consultare a întregului popor prin plebiscit, bineînțeles, cu condiția ca, în cadrul acestei consultări, să se asigure o deplină libertate de exprimare a voinței sale.

Actul Final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, adoptat la Helsinki la 1 august 1975, [3] a enunțat și dezvoltat trei principii, pe lângă cele șapte principii fundamentale din Carta ONU, statuându-se în mod distinct de această dată, principiile inviolabilității frontierelor și integrității teritoriale a statelor, împreună cu respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Din examinarea conținutului Declarației Actului Final, se desprind două concluzii: prima se referă la faptul că sub aspectul conținutului, principiile enunțate sunt în concordanță cu Carta ONU, iar următoarea - la continuitatea acestora, rezultată din voința comună de a acționa, în aplicarea acestor principii, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Națiunilor Unite.

La art. III și IV, din Declarația privind principiile care guvernează relațiile reciproce dintre statele participante a Actului Final de la Helsinki, au fost statuate principiile inviolabilității frontierelor și integrității teritoriale a statelor, astfel:

Art. III. Inviolabilitatea frontierelor. „Statele participante consideră inviolabile, fiecare, frontierele celuilalt, precum și frontierele tuturor statelor din Europa, și în consecință ele se vor abține acum și în viitor de la orice atentat împotriva acestor frontiere. În consecință, ele se vor abține, de asemenea, de la orice cerere sau de la orice act de acaparare a întregului sau a unei părți a teritoriului oricărui stat participant”.

Art. IV. Integritatea teritorială a statelor. „Statele participante vor respecta integritatea teritorială a fiecăruia din statele participante. În consecință, ele se vor abține de la orice acțiune incompatibilă cu scopurile și principiile Cartei

Națiunilor Unite, împotriva integrității teritoriale, a independenței politice sau a unității oricărui stat participant, și în special de la orice asemenea acțiune care constituie o folosire a forței sau amenințarea cu forța.

Statele participante se vor abține, de asemenea, fiecare, de a face din teritoriul celui alt obiectul unei ocupații militare sau al altor măsuri de folosire directă sau indirectă a forței în contradicție cu normele dreptului internațional sau obiectul unei dobândiri prin asemenea măsuri sau prin amenințarea cu ele. Nici o ocupație sau dobândire de această natură nu va fi recunoscută ca legală.

Afirmarea și consacrarea principiilor inviolabilității frontierelor și integrității teritoriale a statelor, ca principii fundamentale ale dreptului internațional contemporan și corolar al suveranității teritoriale, presupune dreptul statelor la inviolabilitatea și intangibilitatea teritoriului asupra căruia își exercită suveranitatea și obligațiile celorlalte state de a nu aduce atingere teritoriului de stat. Întrucât teritoriul statelor este inalienabil și indivizibil, orice atingere adusă principiilor integrității teritoriale a statelor și inviolabilității frontierelor, prin ocupație militară sau alte acte de forță din partea unui stat sau grupuri de state, reprezintă încălcări grave ale Cartei ONU și celorlalte principii fundamentale ale dreptului internațional."

La 16 decembrie 1991, a fost adoptată Declarația privind Recomandările privind Recunoașterea Noilor State în Europa de Est și Uniunea Sovietică, [4] în baza căreia la 11 ianuarie 1992 au fost recunoscute, inițial, Bosnia și Herțegovina, Macedonia, Croația și Slovenia, menționând și necesitatea respectării limitelor teritoriale care nu pot fi modificate decât prin mijloace pașnice și prin acord.

Consiliul Europei, în scopul de a respinge încercările de interpretare a drepturilor minorităților în termeni geopolitici, care aduc atingere principiilor integrității teritoriale și inviolabilității frontierelor, a adoptat la 13 iulie 1995 Convenția-cadru privind protecția drepturilor minorităților naționale, [5] în a cărei viziune ocrotirea drepturilor minorităților se realizează în cadrul protecției drepturilor omului, constituind un domeniu de cooperare internațională și nu prin punerea în discuție a frontierelor statelor în sensul schimbării sau corectării acestora. În preambulul Convenției-cadru, se arată că edificarea unei Europe tolerante și prospere nu depinde numai de cooperarea între state, ci necesită și cooperarea transfrontalieră cu respectarea Constituției, suveranității naționale și integrității teritoriale a fiecărui stat.

Ținând seama de aceste principii ale dreptului internațional, Constituția Republicii Moldova din 1994 [6] consacră în art.1 caracterul inalienabil al teritoriului, consacrare care are următoarele consecințe:

- în primul rând, ea implică constatarea că teritoriul său nu ar putea fi modificat fără să se aducă atingerea voinței poporului care-l locuiește;

- în al doilea rând, consacrarea de către Constituție a principiului inalienabilității teritoriului Republicii Moldova duce la consecința că, potrivit ei, micile modificări ale frontierei de stat, cerute de anumite împrejurări locale sau prin care se urmărește o mai bună delimitare a ei, adică ceea ce în mod obișnuit se desemnează prin noțiunea de *rectificări de frontiere*, nu se pot efectua decât printr-o modificare a Constituției.

Într-adevăr, deoarece prin principiul inalienabilității teritoriului se consacră pe cale constituțională frontierele de stat actuale, este firesc să se ajungă la concluzia că nici o rectificare a lor nu este posibilă decât tot pe cale constituțională. Astfel fiind, o reglementare printr-un act normativ inferior Constituției va putea interveni numai pentru a consacra printr-o descriere amănunțită situația existentă a acestor frontiere. În acest sens, trebuie interpretat art. 3, alin. 2 al Constituției Republicii Moldova, potrivit căruia frontierele țării sunt consfințite prin legea organică, recunoscându-se principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional;

- în al treilea rând, principiul inalienabilității implică interzicerea de către Constituție a luării oricărei măsuri, oricare ar fi forma în care ar fi îmbrăcată, de natură să implice recunoașterea în folosul altui stat a unor atribuții de putere pe o porțiune a teritoriului statului nostru.

Această consecință a principiului inalienabilității teritoriului nu este incompatibilă cu recunoașterea de către statul nostru a imunităților și privilegiilor reprezentanților diplomatice pe teritoriul său. Imunitățile reprezentanților diplomatice constau în faptul că, în scopul înfăptuirii egalității suverane a statelor, este necesar ca reprezentanții și reprezentanțele lor diplomatice să se bucure, pe bază de reciprocitate, de anumite drepturi de natură să le facă posibilă îndeplinirea corespunzătoare a sarcinilor, cu condiția ca exercițiul acestor drepturi să nu aducă atingerea suveranității de stat. Astfel, atât sediul reprezentanților diplomatice, cât și arhiva și documentele diplomatice, indiferent unde ar fi situate, sunt inviolabile, în sensul că organele statului de reședință nu pot intra în teritoriul lor sau să le perchiționeze. De asemenea, inviolabilitatea cuprinde și bunurile reprezentanței diplomatice, oricare ar fi natura lor.

Deși inviolabilitatea reprezentanților diplomatice împiedică organele statului de reședință să-și exercite unele atribuții cu privire la sediu și la anumite bunuri ale acestor reprezentanțe, totuși această situație nu este de natură să aducă atingere suveranității, dat fiind că ea implică o deplină reciprocitate a statelor respective. Pe de altă parte, inviolabilitatea reprezentanților diplomatice este o instituție recunoscută prin uzanțe diplomatice general acceptate între statele moderne.

Deplinăitatea și exclusivitatea suveranității teritoriale nu exclud însă ca un stat, prin propria voință și în condiții stabilite prin acorduri internaționale, să permită altor state și cetățenilor acestora accesul pe propriul teritoriu și unele drepturi în folosirea acestuia, în general pe bază de reciprocitate. Astfel, statele își acordă reciproc dreptul de tranzit al

mijloacelor de transport feroviare, rutiere, aeriene, maritime sau fluviale, dreptul de a efectua schimburi economice și de a face afaceri, dreptul de a utiliza în anumite limite instalațiile sau fondurile acestora etc.

De asemenea, în cadrul cooperării internaționale statele se pot angaja să se abțină pe propriul teritoriu de la anumite activități, cum ar fi amplasarea unor categorii de arme, efectuarea unor mișcări de trupe sau a unor aplicații militare, ori de la construirea unor instalații care ar dăuna mediului înconjurător și ar produce prejudicii și altor state, de a introduce restricții în ce privește desfășurarea unor activități sau de a se supune în cadrul dreptului lor de a legisla unor condiții și limite stabilite prin convențiile internaționale la care sunt parte.

De la exercitarea în mod exclusiv a suveranității de stat asupra teritoriului au existat de-a lungul istoriei și câteva excepții, când un anumit teritoriu a fost supus suveranității a două sau mai multor state. Această situație, adesea cu caracter provizoriu, cunoscută sub numele de condominiu, a fost specifică evului mediu, fiind legată, îndeosebi, de conflictele dintre marile puteri sau de regimurile coloniale. În prezent, mai dăinuie în câteva cazuri: Andora (Spania și Franța), datând din 1278; Insulele Noile Hebride din Oceanul Pacific (Anglia și Franța) și altele mai puțin importante.

Suveranitatea de stat asupra teritoriului ca fundament al exercitării autorității depline și exclusive a unui stat asupra unui teritoriu constituie o abordare modernă a problemei teritoriului în dreptul internațional, ca rezultat al evoluției relațiilor internaționale.

Cât privește teritoriile cu regim juridic internațional, adică nesupuse suveranității statelor includ: zona internațională a spațiilor submarine, spațiul extraatmosferic și corpurile cerești, marea liberă și Antarctica. La baza regimului juridic al acestor teritorii se află regula de *res communis omnium*, prin ce se subînțelege patrimoniul comun al întregii omeniri, deschis folosirii libere de către toate statele și popoarele, în condiții de egalitate și numai în scopuri pașnice.

Teritoriile cu regimuri juridice combinate sunt acele teritorii asupra căror acționează în același timp normele dreptului internațional și normele dreptului intern. Aceste teritorii cuprind:

a) zona contiguă, adică zona adiacentă mării teritoriale care se întinde în largul mării până la distanța de 12 mile marine;

b) zona economică exclusivă este zona adiacentă mării teritoriale care se întinde în largul mării până la distanța de 200 de mile marine;

c) platoul continental care reprezintă, din punct de vedere geologic, prelungirea naturală a țărmului care coboară în pantă ușoară sub apele mării până la marginea continentală, unde adâncimea este de 150-200 m.

În cadrul teritoriilor de stat și ale teritoriilor cu regimuri internaționale nesupuse suveranității statelor există anumite regimuri juridice, cum ar fi condominiul, servituțile internaționale și cesiunea temporară a teritoriului.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Burian, Oleg Balan, Eduard Serbenco, *Drept internațional public*, ediția a II-a, Chișinău, 2005, pag.171.
2. Carta Organizației Națiunilor Unite, semnată la 26 iunie 1945 la San Francisco, intrată în vigoare la 24 octombrie 1945.
3. Actul Final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa adoptat la Helsinki la 1 august 1975.
4. Declarația privind Recomandările privind Recunoașterea Noilor State în Europa de Est și Uniunea Sovietică adoptată la 16 decembrie 1991.
5. Convenția-cadru privind protecția drepturilor minorităților naționale adoptată de către Consiliul Europei la 13 iulie 1995.
6. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.

COMPETENȚELE STATULUI PRIVIND SERVICIILE PUBLICE ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL PUBLIC

Olga DORUL,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

RÉSUMÉ

La souveraineté constitue la garantie ainsi que la condition de l'indépendance de l'Etat. En même temps l'indépendance est l'une des formes de manifestation de la souveraineté. De la notion de souveraineté est lié le concept des compétences de l'Etat, or, celles-ci sont issues de l'idée de souveraineté. On connaît plusieurs types de compétence de l'Etat: interne, externe,

matérielle, personnelle, territoriale. La compétence territoriale a un caractère exclusif et absolu. Toutefois, cette compétence peut être restreinte au bénéfice d'un autre Etat. Les compétences de l'Etat relatives au service public constituent un des cas de limitation de la "souveraineté territoriale" de l'Etat.

În calitate de element constitutiv al statului, teritoriul și populația constituie două aspecte distincte ale competenței statului. Deoarece statul este, de asemenea, un ansamblu de servicii publice dirijate de puterea publică (guvern), doctrina franceză susține că el este, totodată, investit și cu competență privind serviciile publice cu scopul de a le organiza, de a le face să funcționeze și a le apăra. Pentru prima dată cel de-al treilea tip de competențe statale este evidențiat de J. Basdevant. [1, p. 497] Teoretic, acest tip de competență nu are decât un caracter subsidiar: statele nu se vor prevala de ea decât dacă nu este posibil de a invoca competența teritorială sau personală. Totodată, din practică rezultă că această competență prezintă avantajul de a suplini lacunele celorlalte două în ipoteze importante și chiar, în anumite situații, de a le neutraliza. În această ordine de idei, practica demonstrează că competența jurisdicțională este exercitată în teritoriul străin și prevalează asupra competenței teritoriale a statelor terțe (după cum era anterior regimul capitulațiilor). [2, p. 100] Astfel, Curtea Permanentă de Arbitraj a decis în sentința arbitrală din 22 mai 1909, pronunțată pe marginea *cazului Dezertorii din Casablanca* (Franța vs. Germania) asupra competențelor teritoriale și competențelor privind serviciile publice. Sentința arbitrală a fost pronunțată pe marginea evenimentelor produse în Casablanca la 25 septembrie 1908 între agenții ambelor state: *șase legionari, dintre care trei germani, au încercat să se îmbarce în Casablanca pe o navă având destinația Germania cu ajutorul unui funcționar de la consulatul german. Intervenția armatei franceze a permis arestarea dezertorilor. Aceasta a ocupat militar o parte a Marocului ca urmare a Actului final al Conferinței de la Algeciras (1906) înainte de stabilirea protectoratului francez în Maroc (1912). Autoritățile consulare ale Germaniei au pretins să exercite competențele lor personale în folosul legionarilor săi de naționalitate germană.* Germania considera că, în baza regimului Capitulațiilor în vigoare în Maroc, autoritatea consulară germană exercită, ca regulă generală, o jurisdicție exclusivă asupra tuturor resortisanților germani care se află în acest stat. În acest context, a apărut întrebarea dacă competența teritorială este superioară competenței referitoare la serviciile publice. Decizia pronunțată a confirmat că competența teritorială este superioară competenței privind serviciile publice. Tribunalul a constatat că acționând astfel, consulatul german a ieșit din limitele competenței și a comis o încălcare gravă a obligațiilor sale. Anumite drepturi erau recunoscute germanilor cu referire la afacerile marocane. Totodată, Spania și Franța erau primele în privința afacerilor marocane deoarece beneficiau de drepturi particulare față de ele pornind de la interesele care reunesc aceste țări (Actul final al Conferinței de la Algeciras din aprilie 1906).

Atingeri realizate asupra serviciilor publice în străinătate. Un stat este întotdeauna în drept să refuze prezența serviciilor publice străine în teritoriul său. Însă dacă o consimte, el este ținut să respecte consecințele ce decurg din acest fapt, cu alte cuvinte exercitarea exclusivă de către statul beneficiar a competențelor respective și respectarea primatului drepturilor serviciilor publice în cauză (regimul privilegiilor și imunităților). Orice limitare la acest subiect presupune un acord între ambele state. Principalele aspecte ale acestor momente sunt:

a) *serviciile diplomatice și consulare* care beneficiază de imunități proprii, precum și de cele recunoscute personalului (inviolabilitatea sediului și arhivelor). Aceasta este cauza cea mai frecventă din care majoritatea statelor doresc să participe activ la relațiile internaționale: dorind să stabilească relații diplomatice și consulare cu alte state, ele vor trebui să primească prin reciprocitate în teritoriul lor serviciile publice ale altor state. La drept vorbind, fundamentul imediat al regulilor pertinente poate fi găsit în dreptul privilegiilor și imunităților diplomatice. Însă justificarea acestor reguli rezidă la fel în competența exclusivă a statului asupra serviciilor sale publice;

b) *forțele armate staționate pe teritoriul străin.* În absența unui set de reguli cutumiare comparabil cu cel elaborat pentru serviciile diplomatice și consulare, statele au, în general, precauția să precizeze regimul aplicabil acestor trupe prin convenții internaționale (de exemplu, trupele NATO în baza Convenției de la Londra din anul 1951 sau prin schimbul de scrisori între Germania, Statele Unite, Franța și Regatul Unit din 25 septembrie 1990). Dacă aceste acte sau convenții conțin lacune, este posibil de a le suplini făcând apel la principiile ce decurg din competențele referitoare la serviciile publice;

c) orice alt serviciu public având componente în exterior, poate beneficia de principiul imunității: serviciile culturale, economice, comerciale, financiare. Această imunitate nu se extinde decât la activitățile lor de serviciu public (reprezentare, informare) și nu la activitățile lor eventuale comerciale;

d) un anumit număr de elemente constitutive ale serviciilor publice sunt acoperite de imunitatea statului de pavilion sau de înmatriculare atunci când trec prin marea teritorială sau apele interne ale statelor terțe (de exemplu, navele de război) sau prin spațiul lor aerian (navele aeriene de stat). [1, p. 497- 498]

Ca excepție, competența fondată pe serviciile publice poate fi aplicată pe teritoriul național al statului de origine. Majoritatea legislațiilor naționale prevăd că jurisdicțiile lor penale ar putea urmări și pedepsi resortisanții străini care, în străinătate, au adus atingere securității sau situației financiare (complotul de spionaj, falsificarea actelor publice, falsul de monedă). Exercitarea acestei competențe este deseori facilitată de încheierea acordurilor de extrădare care vizează, în special, asemenea delictelor. [1, p. 498]

O asemenea competență nu poate fi fondată nici cu titlu teritorial, deoarece faptele sunt produse în străinătate, nici cu titlu personal, lipsind legătura de naționalitate. Or, nu este suficient de a constata că individul urmărit poate fi la dispoziția suveranului teritorial: dacă el se găsește în străinătate, el nu va putea fi extrădat decât dacă statul solicitat este convins că statul solicitant își poate exercita competența jurisdicțională în mod legitim cu privire la acest individ. Modul corect de explicare și justificare a acestei competențe în dreptul internațional este de a face apel la necesitatea pentru un stat de a-și proteja serviciile sale publice, cu alte cuvinte, în final, de a-și proteja propria organizare. [1, p. 498]

BIBLIOGRAFIE

1. Nguyen Quoc Dinh, Droit international public. L.G.D.J. Paris, 1999.
2. Ch. E. Rousseau, Droit international public. Dalloz, Paris, 1987.
3. Sentința arbitrală a Curții Permanente de Arbitraj din 22 mai 1909 pronunțată pe marginea cazului *Dezertorii din Casablanca* (Franța vs. Germania).
4. Actul final al Conferinței de la Algeciras din 7 aprilie 1906.

DISCREPANȚELE LEGISLATIVE PRIVIND STATUTUL PERSOANELOR CU FUNCȚII DE DEMNITATE PUBLICĂ ȘI STATUTUL CONSILIERILOR LOCALI PRIN PRISMA AQUIS-ULUI COMUNITAR

Sergiu TATAROV,
doctor în drept, lector superior,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article continues the authors' prior thoughts and comparison of public dignity functionaries' status and local elected councilors' status. The latter activate as persons of public dignity at local level. Therefore, Moldovan laws treat these two categories of public dignity persons rather differently from the European Charter of Local Self-Government that could confuse the perception of both ordinary functionaries and politicians. In addition, the author analyzes the contradictions of law provisions which have been governing the approached issues and suggests legal amendments.

Prezentul demers conține șirul discuțiilor vizavi de statutul juridic al personalului din autoritățile administrației publice centrale și locale. Preocuparea de bază a autorului demersului constă în fundamentarea similitudinii naturii juridice a demnitarului public fie la nivel central, fie la nivel local și a propunerilor de eliminare a abordărilor eterogene din legislația moldovenească referitoare la calitatea de **consilier local ca „nefiind demnitar”**.

Trecerea retrospectivă în revistă a unor prevederi din legislația serviciului public ne poate conduce la unele concluzii paraștiințifice, precum că consilierul consiliului local (sătesc, orășenesc, municipal, raional) nu este persoană de demnitate publică. Astfel, art. 2 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și alin. (2) art. 2 din Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică stabilesc că „funcția de demnitate publică este funcția publică ce se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii”. Mai mult, Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 dezvoltă reglementările ce țin de demnitarii publici în felul următor: prin alin. (3), art. 2 „Demnitarii sunt persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al Legii nr.199-XVIII din 16.07.2010 și al altor acte legislative” și enumeră **funcțiile de demnitate publică** în Anexa la Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010. Trecerea în revistă a acestei Anexa ne permite să observăm că consilierul local din consiliul fie de nivelul al doilea, fie de nivelul întâi nu se regăsește în lista funcțiilor de demnitate publică.

Considerăm că această accepțiune este una eronată, ea nu ține cont de întreagă legislație a Republicii Moldova și aquis-ul comunitar în domeniul autonomiei locale, de analiza naturii juridice a mandatului consilierului consiliului local.

Precum am menționat într-un demers anterior, necunoașterea sorginții provenienței mandatului alesului local - de la puterea de autogirare a colectivității locale și necunoașterea naturii sarcinilor alesului local conduce adesea la confuzii în ceea ce privește statutul alesului local¹, în special în cazul consilierului local.

Potrivit art. 2 al Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, „noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor”, iar art. 3 alin. (1) din aceeași lege statuează că „în unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoană oficială...” Aceste stipulări își găsesc soriginea în actul de talie europeană în domeniul autonomiei locale - Carta Europeană a Autonomiei Locale care în art. 1, alin. 2 stipulează că „autonomia locală este exercitată de consilii... compuse din membrii aleși prin vot liber, egal, secret, direct și universal...”, iar în art. 7, alin. 1 – „statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor”².

Examinarea pertinentă a Anexei la Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 arată că printre deținătorii funcțiilor de demnitate publică sunt listate funcțiile de „*primar general al municipiului Chișinău, primar, viceprimar; președinte, vicepreședinte al raionului*”. Ceea ce consolidează concluzia că recunoașterea de către legiuitor pentru alesul local a calității de demnitate publică este o accepțiune absolut corectă și conformă naturii provenienței mandatului. [8;35] Or, alesul local, fiind persoana ce exercită funcția de demnitate publică, are “în spate” mandatul de încredere acordat de populația unității administrativ-teritoriale în urma alegerilor generale organizate în condițiile legii.

În acest context apare întrebarea, de altfel, absolut logică: de ce o categorie de aleși locali (primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului) sunt incluși în Anexa la Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010, pe când o altă categorie de aleși locali (consilierii locali) nu sunt incluși în Anexa la legea menționată, și dacă această omisiune poate fi interpretată ca fiind necorespunderea consilierului local criteriilor de persoană ce exercită funcții de demnitate publică?

Precum am stăruit mai sus, consilierii locali sunt aleși în consiliul sătesc (comunal), orășenesc (municipal) sau raional de alegătorii unității administrativ-teritoriale în rezultatul scrutinului general organizat în condițiile legii, pentru un anumit termen. Prin urmare, consilierul local are mandat obținut **direct**, ceea ce corespunde noțiunii de *funcție de demnitate publică (demnitar)* inserate în art. 2 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și alin. (2), art. 2 din Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. O caracteristică importantă este faptul că durata normală a mandatului alesului local este de 4 ani (conform alin. (1), art.119 al Codului electoral), ceea ce deosebește statutul demnitarului de statutul de funcționar public, ultimul se bucură de stabilitate în funcție și este îndreptățit să activeze în autoritatea publică atâta timp cât întrunește exigențele față de funcția respectivă și susține evaluările profesionale³.

Desfășurarea activităților militante în favoarea partidelor politice sau acțiunile politice constituie un alt criteriu determinant în statutul demnitarului, cu unele excepții (procuror, judecător, membru al Consiliului Superior al Magistraturii). După validarea mandatului de instanță de judecată în urma alegerilor locale, consilierul local este ținut să implementeze în consiliul local programul său electoral (în cazul candidaților independenți) sau platforma politică a partidului (pe listele căruia acesta a fost ales) anunțată în timpul campaniei electorale. Ce-i drept, această obligație este mai degrabă una morală și nu juridică, deoarece alin. (1), art. 4 al Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local prevede că „*orice mandat imperativ este nul*”.

Caracteristica mandatului ca fiind reprezentativ și nu imperativ identifică încă o similitudine între mandatul consilierului local și mandatul deputatului în Parlament care, conform alin. (2), art. 68 din Constituție, la fel este reprezentativ – „*orice mandat imperativ este nul*”.

Faptul că consilierul întrunește exigențele noțiunii de demnitar care dispune de mandat se confirmă și prin art. 5, alin. (1) al Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 care stabilește că „*mandatul consilierului și al primarului începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării mandatului consiliului sau primarului respectiv ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen*.”

Identificarea altei similitudini între statutul demnitarului și statutul consilierului local ne oferă examinarea comparativă a conținutului mandatului demnitarului public ca atribuțiile/drepturile oferite de mandat:

<p>Art. 5 din Legea nr. 199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică care prevede că „<i>în exercitarea mandatului, persoana cu funcție de demnitate publică are următoarele drepturi de bază:</i></p>	<p>Prevederile corespondente ale Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local</p>
<p>a) să adopte decizii în limita competențelor legale și să ceară executarea acestora;</p>	<p>Art. 12, alin. (1). Consilierul dispune de dreptul de vot deliberativ asupra tuturor chestiunilor examinate la ședința consiliului.</p> <p>Art. 13, alin.,(1), lit.g). Să propună consiliului pentru examinare chestiunile privind verificarea modului în care persoanele fizice și juridice execută deciziile acestuia.</p>

<p>b) să obțină în modul stabilit informația și materialele necesare pentru exercitarea funcției și, după caz, să aibă acces la documentele și la informațiile ce conțin secret de stat;</p>	<p>Art. 15, alin. (1). Serviciile publice desconcentrate ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, serviciile publice locale, alți factori de decizie din unitatea administrativ-teritorială respectivă, administrația agenților economici din teritoriu sunt obligați să examineze propunerile, observațiile sau interpelările alesului local în conformitate cu legislația.</p> <p>Art. 19. - Persoanele cu funcții de răspundere ale autorităților publice, precum și conducătorii persoanelor juridice din unitatea administrativ-teritorială respectivă sunt obligați să pună la dispoziție alesului local, fără nici un fel de restricții și fără a i se cere permisiuni suplimentare, informația necesară, cu excepția informației cu accesibilitatea limitată (ce constituie secret de stat și comercial, referitoare la viața familială și privată) și informației operative de investigații a organelor de drept din unitatea administrativ-teritorială respectivă.</p>
<p>c) să viziteze, din oficiu sau la solicitare, întru exercitarea funcției și în modul stabilit, alte autorități publice, alte persoane fizice și juridice, de drept public sau privat;</p>	<p>Art. 18. - Pentru a soluționa problemele legate de interesele colectivității pe care o reprezintă, alesul local are dreptul să ceară și să fie primit în audiență fără întârziere de persoanele cu funcții de răspundere ale autorităților publice, precum și de conducătorii persoanelor juridice din unitatea administrativ-teritorială respectivă.</p>
<p>d) să beneficieze de dreptul la integritate personală, la o atitudine adecvată și respectuoasă din partea subordonaților, altor factori de decizie și a cetățenilor;</p>	<p>Art. 9. – Alesul local nu poate fi supus persecuțiilor sau tras la răspundere contravențională sau penală pentru voturile sau opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.</p> <p>Art. 10. - (1) Alesul local este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplu personal la consolidarea autorității administrației publice locale pe care o reprezintă, onorarea obligațiilor civile, asigurarea ordinii publice și la respectarea legislației.</p>
<p>e) să beneficieze de dreptul la remunerarea și stimularea muncii în condițiile legii;</p>	<p>Art. 24, alin. (3). Alesului local care a fost invitat la ședința consiliului și a participat la ea i se restituie cheltuielile aferente și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărime de, cel puțin, 2 salarii minime.</p> <p>Art. 7, alin.2, din Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că „statutul aleșilor locali trebuie să permită compensația financiară adecvată a cheltuielilor cauzate în exercițiul mandatului lor..”</p>
<p>f) să beneficieze de dreptul la dezvoltare profesională continuă din contul bugetului din care este remunerată;</p>	
<p>g) să beneficieze de dreptul la protecția securității, la ocrotirea sănătății și la condiții favorabile pentru exercitarea eficientă a funcției deținute.</p>	<p>Art. 9. – Alesul local nu poate fi supus persecuțiilor sau tras la răspundere contravențională sau penală pentru voturile sau opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.</p> <p>Art. 7, alin. 2 din Carta Europeană a Autonomiei Locale – statutul aleșilor locali trebuie să permită..., dacă este cazul,...o remunerație a muncii îndeplinite și o asigurare socială corespunzătoare.</p>

Prin urmare, putem lesne observa din comparația normelor expuse că consilierul local, fiind persoană oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale exercită un mandat, fapt coroborat și cu Carta Europeană a Autonomiei Locale, conținutul căruia corespunde atribuțiilor și drepturilor demnitarului public cu specificul, bineînțeles, caracteristic mandatului alesului local.

În acest context, continuând logica întrebării sus-puse - *de ce o categorie de aleși locali (consilieri locali) nu sunt incluși în Anexa la Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010* - putem presupune o singură explicație. Constituantul a considerat că statutul consilierului local se identifică mai degrabă cu o *calitate sociojuridică* și nu cu un anumit post/funcție în autoritățile publice, ca în cazul primarului, viceprimarului, președintelui și vicepreședintelui de raion. Cu alte cuvinte,

dat fiind faptul că consilierul local nu vine zi de zi la serviciu în autoritatea administrației publice, nu ocupă un post remunerat și nu este ocupant al funcției publice, acesta „nu merită” recunoașterea calității de demnitar public.

O altă explicație a faptului omisiunii consilierului local din Anexa la Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 nu putem găsi. Dar și această ipoteză este una infimă, dat fiind faptul că analiza legislației făcută mai sus fundamentează clar că consilierul local deține un mandat cu toate calitățile și caracteristicile mandatului de demnitar public. Or, admitând contrariul, că consilierul local nu este persoana ce exercită funcția de demnitate publică, care-i statutul acestuia? Într-un demers anterior [10; 45] am demonstrat că „*sorginea mandatului de ales local, demnitar public provine din votul alegătorilor, cu condiția validării mandatului și se manifestă prin dreptul de a gira sub proprie răspundere o parte importantă din treburile publice în favoarea populației unității administrativ-teritoriale; statutul sociojuridic al funcționarului public și statutul sociojuridic al alesului local sunt diferite și nu pot fi confundate sau contopite*”. Prin urmare, consilierul local, ca orice ales local, nu este nici funcționar public. Prezumarea că consilierul local nu este ocupant al funcției publice este ușor combătută prin analiza noțiunii de *funcție publică*, inserată în art. 2 din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică care prevede că „*funcția publică este ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică*”, or, conform prevederilor analizate mai sus ale Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, este evident că consilierul local realizează prerogativele autorității publice – consiliului local fiind persoana oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale respective (a se vedea alin. (1), art. 3 din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, precum și tabelul comparativ).

Reieșind din cele expuse și în contextul *aquis-ului comunitar* privind serviciul public și persoanele oficiale, putem contura următoarele concluzii științifice, expunând, totodată, și unele recomandări practice:

- consilierul local, la fel ca și primarul, viceprimarul, președinte de raion, vicepreședinte de raion, are mandat obținut direct și, fiind persoana oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale, realizează prerogativele de putere publică ale consiliului local din care face parte;

- conținutul mandatului, atribuțiile și drepturile consilierului local sunt similare celor ale mandatului, atribuțiilor și drepturilor persoanelor ce exercită funcții de demnitate publică;

- se va examina oportunitatea excluderii discrepanțelor din legislație, în special prin completarea Anexei la Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cu poziția „consilier local”.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12 august 1994.
2. Legea nr.158-XVI din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 840.
3. Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală din 15 octombrie 1985, Tratatate internaționale, vol.14, Chișinău, 1999.
4. Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010 art. 637.
5. Codul Electoral nr.1381 din 21.11.1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997, art. 667.
6. Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000, art. 231.
7. Iorgovan, Antonie. Tratat de drept administrativ. Vol. 2, București: All Beck, 2002, p. 603.
8. Tatarov, Sergiu. *Aspecte comparative ale statutului de funcționar public și celui de ales local*. „Administrarea Publică”. Chișinău: AAP, 2011, nr. 2, p. 30-35.
9. Tatarov, Sergiu. *Statutul funcționarului public din Republica Moldova în contextul reformei administrației publice și al integrării europene*. Materialele conferinței științifico-practice: Administrația publică în contextul integrării europene, AAP, Chișinău, 21.05.2007.
10. Tatarov, Sergiu. *Delimitarea funcțiilor politice de cele administrative de executare în dreptul comparat*. Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova. Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008. Chișinău, 2008, p. 45-50.
11. Valentin I., Prisacaru, Funcționarii publici. București: All Beck, 2004, 476 p.

NOTE

1. Tatarov, Sergiu. *Aspecte comparative ale statutului de funcționar public și celui de ales local*. „Administrarea Publică”. Chișinău: AAP, 2011, nr.2, p.30-35.
2. Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală este în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.
3. A se vedea lit. f), art. 14, alin. (4)-(7), art. 34 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 840.

UNELE CONSIDERAȚII PRIVIND CONȚINUTUL SENTINȚEI DE CONDAMNARE CU APLICAREA INSTITUȚIEI LIBERĂRII DE PEDEAPSA PENALĂ

Ion TIPA,
doctor în drept, lector superior,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The article focuses on the sentence content to release the institution of criminal penalty application. The sentence is the final act of justice which establishes the truth and which releases the penalty or criminal punishment institution. The interest for imprisonment sentence adoption application that releases the institution of criminal punishment is impressive and worthy. Special attention is paid to the doctrine, because it determines the most important landmarks for correction and rehabilitation of the convict.

Problemele legate de încălcarea drepturilor cetățenilor sunt strâns legate de prevederile legale confuze sau de încălcarea normelor legale de către unii indivizi ai societății, iar aceasta, la rândul său, generând o perturbare a ordinii publice în general. Orice cetățean, în urma încălcării drepturilor sale, încearcă să acționeze, să-și rezolve problema respectivă, adresându-se organelor de drept, dar mai cu seamă instanțelor de judecată, pentru a face actul de justiție, chiar dacă decizia acestora de multe ori nu satisface pe deplin persoana lezată. Hotărârea unei instanțe de judecată este actul de salvare a victimei unei fapte antisociale, iar pentru stat este actul final al justiției care determină repunerea în drepturi a persoanei lezate sau recuperarea prejudiciilor cauzate în urma săvârșirii unei infracțiuni și pedepsirea celui vinovat. Deși sentințele de condamnare generează finalitatea soluționării cauzei penale, pedepsirea vinovatului de săvârșirea faptei ilegale, precum și recuperarea, după caz, a prejudiciilor materiale cauzate ca rezultat al săvârșirii infracțiunii, de multe ori nu satisface victima sau infracatorul gerând ulterior atacul acestor sentințe în apel sau, după caz, în recurs. Pentru reducerea probabilității acestor atacuri în instanțele superioare, dar, mai ales, pentru evitarea unei emiteri a unei sentințe nefondate, este necesar ca instanțele de judecată să se refere la toate aspectele de conținut pe care le prevede legea și asupra tuturor circumstanțelor cauzei, inclusiv în cazul în care este vorba despre aplicarea instituției liberării de pedeapsa penală. Faptul aplicării prin sentința de condamnare a instituției liberării de pedeapsa penală generează interes atât teoretic cât și practic, inclusiv înfăptuirea actului de justiție în așa măsură încât părțile din procesul penal să fie satisfăcute sau să recunoască adevărul constatat printr-o sentință respectivă.

Cunoaștem foarte bine că teoria și practica judiciară recunosc cu desăvârșire că postulatul „închisoarea este unica soluție pentru săvârșirea unei infracțiuni” este combătut în cazul infracțiunilor de o gravitate mai redusă. Acest concept pornește de la faptul umanismului legii penale, dar și a faptului că sistemul penitenciar întâmpină dificultăți în executarea pedepsei cu închisoarea, reieșind din sursele financiare insuficiente alocate din bugetul de stat, precum și a măsurilor inadecvate îndreptate spre corectarea și reeducarea condamnaților care sunt, de multe ori, depășite în timp. Din aceste considerente, instituția liberării de pedeapsa penală este la momentul actual salvatorul depășirii acestei situații.

Sentința de condamnare, potrivit prevederilor alin. (3), art. 384 CPP RM, [1] trebuie să fie legală, întemeiată și motivată. Astfel, aceste caracteristici sunt specifice oricărei varietăți a sentinței de condamnare, inclusiv cele cu aplicarea instituției liberării de pedeapsa penală. Așadar, considerăm că legalitatea se referă la aspectul ce ține de concordanța strictă a sentinței cu legea penală, astfel încât să se condamne persoana vinovată potrivit articolului care este prevăzut de legea penală și conform respectării stricte a normelor procedurale corespunzătoare. După cum susține P. A. Lipinskaia, poate fi legală numai sentința care a fost emisă cu respectarea legii procesuale pe parcursul întregului proces penal, de la intentarea procesului și până la intrarea în vigoare a actului judecătoresc. [7] Temeinicia sentinței de condamnare se referă la faptul că ea trebuie să fie legată de temeiul încălcării legii, a normei concrete din legea penală, precum și faptul că această sentință să nu se bazeze pe presupuneri sau fapte nedemonstrate în procesul penal. Totodată, motivarea este partea din sentința de condamnare care arată clar și fără echivoc motivarea instanței de judecată la stabilirea adevărului și vinovăției persoanei condamnate, bazate pe faptele probate și demonstrate în ședințele de judecată și consemnate prin actele procedurale, inclusiv corpurile delictelor.

În literatura de specialitate se susține și faptul că sentința trebuie să fie și una educativă. [6] Astfel, considerându-se că soluția ce se pronunță reflectă acel triumf al adevărului și al legii împotriva celor ce au încălcat legea și trebuie să fie una care să amenințe pe cei tentați, care doresc să încalce legea penală. În așa fel, se vede că se realizează prevenția specială și generală.

Aspectele menționate, în cazul aplicării instituției liberării de pedeapsa penală, trebuie privite prin prisma alin. (2); (3), art. 389 CPP RM [1] și art. 89 CP RM. [2]

Deși art. 89 CP RM prevede mai multe modalități ale liberării de pedeapsa penală, nu toate se aplică prin prisma unei sentințe de condamnare. Astfel, cele care se aplică prin sentința de condamnare pot fi: condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei; liberarea de pedeapsă a minorilor; liberarea de pedeapsă datorită schimbării de situație; liberarea de la executarea pedepsei a persoanelor grav bolnave și amânarea executării pedepsei pentru femei gravide și femei care au copii în vârstă de până la 8 ani. Totodată, reieșind din prevederile art. 389 CPP RM, în cazul aplicării liberării de pedeapsă a minorilor, instanța de judecată nu va stabili pedeapsa pentru infracțiunea săvârșită, dar va libera de pedeapsă minorul, pe când în cazul celorlalte modalități ale liberării de pedeapsa penală menționate, se va stabili mai întâi pedeapsa penală pentru infracțiunea săvârșită, iar apoi se va stabili în sentință faptul liberării de executarea pedepsei.

Prevederile art. 385 CPP RM ne arată ce ar trebui să cuprindă o sentință, de altfel, specifică și unei sentințe de condamnare cu aplicarea instituției liberării de pedeapsa penală. Astfel, instanța de judecată la adoptarea unei sentințe va ține cont de următoarele repere și după o următoare consecutivitate:

- a) dacă a avut loc fapta, de săvârșirea căreia este învinuit inculpatul;
- b) dacă această faptă a fost săvârșită de inculpat;
- c) dacă fapta întrunește elementele infracțiunii și de care anume lege penală este prevăzută ea;
- d) dacă inculpatul este vinovat de săvârșirea acestei infracțiuni;
- e) dacă inculpatul trebuie să fie pedepsit pentru infracțiunea săvârșită;
- f) dacă există circumstanțe care atenuează sau agravează răspunderea inculpatului și care anume;
- g) ce măsură de pedeapsă urmează să fie stabilită inculpatului, luând în considerare și recomandările serviciului de resocializare, dacă o asemenea anchetă a fost efectuată;
- h) dacă măsura de pedeapsă stabilită inculpatului trebuie să fie executată de inculpat sau nu;
- i) tipul penitenciarului în care urmează să execute pedeapsa închisorii;
- j) dacă trebuie admisă acțiunea civilă, în folosul cui și în ce sumă;
- k) dacă trebuie reparată paguba materială atunci când nu a fost intentată acțiunea civilă;
- l) dacă urmează să fie ridicat sechestrul asupra bunurilor;
- m) ce trebuie să se facă cu corpurile delictelor;
- n) cine și în ce proporție trebuie obligat să plătească cheltuielile judiciare;
- o) dacă urmează să fie revocată, înlocuită sau aplicată o măsură preventivă în privința inculpatului;
- p) dacă în privința inculpatului recunoscut vinovat de comiterea infracțiunii urmează să fie aplicat tratament medical forțat de alcoolism sau narcomanie.

Din reperele expuse cu referire la conținutul sentinței de condamnare cu aplicarea instituției liberării de pedeapsa penală prevăzută de art. 90 CP RM, se văd a fi aplicate și în cazul cauzei penale în privința cetățencei Osoianu V.L., învinuit de săvârșirea infracțiunii prevăzută de alin. (2), art. 186 CP RM, prin sentința de condamnare din septembrie 2011. [3] Astfel, instanța de judecată, în vederea aplicării instituției liberării de pedeapsa penală, a luat în considerație personalitatea inculpatei, căința sinceră și recunoașterea vinovăției. Totodată, în sentință se arată că corectarea și reeducarea inculpatei va fi posibilă fără izolarea de societate. În partea decizională, se observă la fel și reperele invocate mai sus. Așadar, instanța de judecată se referă la recunoașterea inculpatei ca vinovată de săvârșirea infracțiunii prevăzute de alin. (2), art. 186 CP RM, numește pedeapsa penală în formă de 3 ani închisoare fără aplicarea pedepsei complementare amenda, invocând aplicarea art. 90 CP RM cu aplicarea unui termen de probă de 2 ani. În același timp, obligă condamnată să nu-și schimbe locul de trai fără acordul organului care urmează să supravegheze executarea sentinței.

În aceeași ordine de idei, se poate spune că prevederile art. 385 CPP RM se regăsesc și în cazul inculpatului Mihailov E. A., învinuit de săvârșirea infracțiunii prevăzute de alin. (3), lit. "c", art. 217 CP RM, și condamnat prin sentința de condamnare din 20 septembrie 2011. [4] În conținutul sentinței de condamnare, prin care se reflectă și aplicarea instituției liberării de pedeapsa penală prevăzută de art. 90 CP RM cu un termen de probă de 1 an, se regăsesc, în afara părții introductive, descriptive și elementele motivaționale ale sentinței. Astfel, instanța de judecată a stabilit circumstanțele atenuante precum: căința sinceră, contribuirea activă la descoperirea infracțiunii și comiterea infracțiunii pentru prima dată, iar în concluzie - și faptul că inculpatul poate fi corectat și reeducat fără aplicarea pedepsei închisorii, în ce privește corpurile delictelor instanța de judecată a hotărât ca corpurile delictelor (pachetul de polietilenă cu marihuana), care este păstrat la Camera de păstrare a corpurilor delictelor a DUP a MAI, să fie distrus.

De fiecare dată, când instanța de judecată emite o sentință de condamnare cu aplicarea instituției liberării de pedeapsa penală, este nevoie să se aducă la cunoștința condamnatului efectele pe care le produce această hotărâre în cazul încălcării condițiilor de liberare. Același lucru se susține și în literatura de specialitate. Astfel, trebuie să se aducă la cunoștință, de către instanța de judecată obligațiile la care se impune condamnatul, consecințele nerespectării acestora, precum și faptul în ce situație se poate revoca, de exemplu, condamnarea cu suspendarea executării pedepsei. [5]

După cum se vede din exemplele de mai sus, sentința de condamnare cu aplicarea instituției liberării de pedeapsă penală este actul final al cauzei penale prin care se dă soluția faptului săvârșirii infracțiunii de către persoana vinovată, iar partea decizională concretizează ce măsură juridico-penală urmează a fi aplicată față de condamnat, ceea ce și contribuie, în final, la corectarea și reeducarea acestuia. De probele invocate în sentința de condamnare și de constatările și argumentele aduse în ședina de judecată, foarte mult depinde și soluția, mai ales când este vorba de aplicarea instituției liberării de pedeapsă penală. Aceasta rezultă din faptul că măsura juridico-penală dispusă de instanța de judecată pentru persoana ce a săvârșit o infracțiune și căreia nu i s-a aplicat o pedeapsă penală, va determina viitorul sigur sau nesigur al corectării și reeducării acesteia, iar dacă aceasta nu va fi adecvată, probabilitatea recidivei va fi cu siguranță mai mare.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, Legea nr.122-XV din 14.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-110/447 din 07.06.2003.
2. Codul Penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.
3. Arhiva judecătorei s. Buiucani. Dosarul nr. 1-632/2011.
4. Arhiva judecătorei s. Buiucani. Dosarul nr.1-559/2011.
5. Pinte A. Drept procesual penal, partea generală și partea specială. București: Lumina Lex, 2002, p. 424-425.
6. Tulbure A. Ș., Tatu A. Tratat de drept procesual penal. București: ALL BECK, 2001, p. 376.
7. Липинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве. Их виды, содержание и формы. Москва, 1976, p. 58.

RĂSPUNDEREA PENTRU PREJUDICIUL MORAL CAUZAT DE O AUTORITATE PUBLICĂ SAU DE O PERSOANĂ CU FUNCȚIE DE RĂSPUNDERE

Natalia MARKOVA,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The protection of citizen's violated rights constitutes a social, economic and political necessity. According to the 53rd article of the Constitution "The person injured in one of his rights, through an administrative act or through a failure to solve a request in the legal term, is entitled to obtain the recognition of the claimed right, the cancellation of the act and remedies for the damage." This article forms the constitutional part of exercise of the right to the compensation for the patrimonial and moral damage caused by a public authority aiming at the integral elimination of the effects of the illegal act.

Una dintre problemele discutabile la etapa actuală este, incontestabil, cea a responsabilității civile. Discuțiile teoretice și practice din domeniul răspunderii civile și, mai ales, referitoare la compensarea prejudiciului moral au câștigat o importanță considerabilă atât în doctrină cât și în jurisprudență. Realitatea curentă a demonstrat posibilitatea că, prin una și aceeași faptă ilicită și culpabilă, să se aducă atingere atât unor drepturi de natură patrimonială, cât și unor drepturi de natură nepatrimonială, iar, pe planul rezultatelor, persoanei lezate să-i fie cauzate, deodată, atât prejudicii patrimoniale cât și prejudicii nepatrimoniale.

Tendința actuală a doctrinei și a jurisprudenței este de a repara integral prejudiciul ce i-a fost cauzat individului, inclusiv cel moral, ce se manifestă prin durere și suferințe de ordin fizic și psihic, provocate prin încălcarea unui drept personal nepatrimonial.

Legiuitorul, începând cu anul 1991, a adoptat un șir de acte normative ce reglementează compensarea prejudiciului moral. Primul pas spre recunoașterea necesității compensării prejudiciului moral a fost completarea Codului Civil din 1964 cu art. 7/1, introdus prin legea nr. 639 din 10.07.91 care avea următorul conținut: „Prejudiciul moral, cauzat persoanei de mijlocul de informare în masă, de organizații sau de persoane în urma răspândirii unor afirmații ce nu corespund realității, precum și a unor afirmații despre viața sa personală sau familială fără consimțământul său, se repară de către ele în folosul persoanei respective în expresie bănească. Mărima recompensei o stabileș-

te instanța de judecată”. De asemenea, articolul nominalizat stabilea limitele recompensei acordate. Din conținutul acestui articol observăm că sfera de aplicare a compensării prejudiciului moral este restrânsă și se referă numai la răspândirea unor afirmații care nu corespund realității și care lezează onoarea și demnitatea persoanei. Actualul Cod Civil prevede în art. 1422 că „în cazul în care persoanei i s-a cauzat un prejudiciu moral (suferințe psihice sau fizice) prin fapte ce atentează la drepturile sale personale nepatrimoniale, precum și în alte cazuri prevăzute de legislație, instanța de judecată are dreptul să oblige persoana responsabilă la reparația prejudiciului prin echivalent bănesc.” [1] Respectiv, Codul Civil în vigoare lărgeste sfera de aplicare a prejudiciului moral și anume la toate drepturile personale nepatrimoniale și nu numai la răspândirea unor informații care nu corespund realității și care lezează onoarea și demnitatea persoanei. Norma stipulată în art. 1422 Cod Civil se referă și „la alte cazuri prevăzute de legislație”, cum ar fi Legea contenciosului administrativ care, de asemenea, prevede că „prejudiciul moral se repară indiferent de existența și întinderea prejudiciului patrimonial.” Această prevedere recunoaște independența prejudiciului moral de cel patrimonial și anume faptul că reprezintă o formă distinctă a prejudiciului care poate declanșa răspunderea juridică. În acest sens, p. 30 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova din 09.10.2006, nr. 9, „Cu privire la aplicarea de către instanțele de judecată a legislației ce reglementează repararea prejudiciului moral” prevede că prejudiciul moral poate fi reparat indiferent de existența și întinderea prejudiciului material cu condiția ca prejudiciul moral să fie expres prevăzut de lege. [2]

Un domeniu particular de producere a prejudiciilor morale și care a primit o reglementare expresă în art. 53 din Constituție, art. 1404 Cod Civil, art. 25, alin. 3-4 din Legea contenciosului administrativ [3] se referă la posibilitatea producerii prejudiciului prin eliberarea unor acte administrative ilegale, refuzul nejustificat al autorităților administrative de a soluționa cererile sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere. Astfel, alin. 3-4, art. 25 din Legea contenciosului administrativ prevăd că: „În cazul admiterii acțiunii, instanța de contencios administrativ se pronunță, la cerere, și asupra reparării prejudiciului material și moral cauzat prin actul administrativ ilegal sau prin neexaminarea în termenul legal a cererii prealabile. Mărirea prejudiciului moral se stabilește de instanța de contencios administrativ independent de prejudiciul material, în funcție de caracterul și gravitatea suferințelor psihice sau fizice cauzate, de gradul de vinovăție a pârâtului, dacă vinovăția este o condiție a răspunderii, luându-se în considerare circumstanțele în care a fost cauzat prejudiciul, precum și statutul social al victimei.” Articolul în cauză nu face referire la măsurile reparatorii - fie acordarea unor drepturi, fie despăgubiri bănești, fie alte măsuri nepatrimoniale - care pot fi aplicate de către instanța de judecată, însă instanța trebuie să țină cont de faptul că aceste măsuri să-i poată oferi persoanei vătămate o satisfacție capabilă să înlocuiască pierderea suferită. Astfel, rezultă că autoritățile publice și funcționarii publici răspund pentru pagubele cauzate persoanelor fizice și juridice vătămate în drepturile lor recunoscute de lege, prin actul administrativ emis sau prin nesoluționarea unei cereri în termenul legal. Persoana a cărui drept a fost lezat prin emiterea unui act administrativ ilegal se poate adresa cu o acțiune în despăgubire în contenciosul administrativ împotriva autorității respective, a conducătorului acesteia, a funcționarului public și a consilierilor care au adoptat actul administrativ ilegal. [4, pag.145]

Pentru apariția obligației de compensare a prejudiciului moral trebuie să fie întrunite condițiile generale ale răspunderii civile delictuale, și anume: prejudiciul, fapta ilicită, vinovăția și legătura cauzală, fiindcă raportul de reparare a prejudiciului moral cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere are o natură juridică civilă. Prejudiciul constă în suferințe de ordin fizic și psihic cauzate prin încălcarea unui drept recunoscut de lege. Fapta ilicită constă în emiterea unui act administrativ ilicit care a fost anulat de către instanța de judecată sau în nesoluționarea în termen legal a unei cereri. Conform art. 8, alin. 1-3 din Legea cu privire la petiționare: „Petițiile se examinează de către organele corespunzătoare în termen de 30 de zile, iar cele care nu necesită o studiere și examinare suplimentară – fără întârziere sau în termen de 15 zile de la data înregistrării. În cazuri deosebite, termenul de examinare poate fi prelungit de către conducătorul organului corespunzător cu, cel mult, o lună, fapt despre care este informat petiționarul. Cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării sale, decizia urmând a fi comunicată de îndată petiționarului”. [5] Astfel, obiectul acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie: actul administrativ, contractul administrativ, nesoluționarea în termen legal a unei cereri și, desigur, repararea pagubei produse.

Odată ce sunt întrunite condițiile răspunderii, persoana se poate adresa în instanța de judecată pentru a cere repararea prejudiciului de la autoritatea publică, probând existența prejudiciului suferit și existența suferințelor psihice cauzate. Persoana cu funcție de răspundere, în conformitate cu art. 1404, alin.1 Cod Civil, va răspunde solidar cu autoritatea publică dacă se va demonstra că ea a săvârșit intenționat sau din culpă gravă fapta ilicită și dacă a fost introdusă în proces în calitate de copârât, la cererea reclamantului. Autoritățile publice repară prejudiciul indiferent de vinovăția funcționarilor publici. Se pune în practică întrebarea, dacă toți funcționarii publici ce participă la procesul de elaborare a actului administrativ sunt trași la răspundere pentru prejudiciul cauzat. Considerăm, că trebuie să răspundă funcționarul public care este abilitat să semneze sau să contrasemneze actul administrativ, fiindcă numai prin semnătură actul capătă valoare juridică, iar funcționarul își asumă răspunderea pentru efectele juridice ale actului

administrativ. Dacă se va stabili că funcționarul public a executat o însărcinare ilegală, în urma căreia au fost cauzate prejudicii terților și dacă a sesizat șeful nemijlocit sau conducerea ierarhic superioară în modul stabilit de lege, funcționarul nu va suporta paguba. [6, pag. 212] Conducătorul autorității publice va fi obligat la plata despăgubirilor în cazul în care actul administrativ a fost emis de el sau la indicația lui sau prin neexecutarea hotărârii.

Practica ne demonstrează că cetățenii cunosc posibilitatea oferită de lege și cer compensarea prejudiciului moral cauzat, deși legislația civilă în vigoare necesită o armonizare, fiindcă reglementează doar unele aspecte ale răspunderii juridice ale autorităților publice. De cele mai dese ori, acțiunea de despăgubire este îndreptată împotriva autorității publice, deoarece ea dispune de mijloace financiare necesare pentru compensarea prejudiciului cauzat, ultima având posibilitatea de restituire a despăgubirii pe calea acțiunii în regres împotriva funcționarului public, dacă acesta este vinovat de cauzarea prejudiciului.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107- XV din 06.06.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
2. Hotărârea Plenului CSJ a RM "Cu privire la aplicarea de către instanțele de judecată a legislației ce reglementează repararea prejudiciului moral" nr. 9 din 09.10.2006, Buletinul CSJ a RM 2/19, 2007.
3. Legea contenciosului administrativ, nr.793-XIV din 10.02.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58/375 din 18.05.2000.
4. V. Zubco, A. Pascari, Gh. Crețu, Contenciosul administrativ, Cartier juridic, 2004, pag. 231.
5. Lege cu privire la petiționare nr. 190/19.07.94 //Monitorul Oficial al Republicii Moldova 4/47, 08.09.1994.
6. Ion Creangă, Curs de drept administrativ pentru studenții facultăților de drept, Chișinău, ed. EPIGRAF, 2003, 332 pag.

DIFICULTĂȚI DE REALIZARE A UNUI CONCEPT UNIC PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN ȚĂRILE EUROPENE

Camelia ȘERBAN-MORĂREANU,
doctor, lector universitar,
Universitatea din Pitești, România

SUMMARY

The principle of separation of powers has gained ground in the eighteenth and nineteenth centuries, being implemented in different European countries.

Therefore, there was often a discrepancy between real functions and their actual separation of powers. This is not without consequences. It also led to changes in the different understandings of the concept of public administration.

În sens material, administrația publică reprezintă activitatea administrativă și, ca urmare, conceptul concret de administrație se concentrează pe specificul activității administrative. În sens organizațional, administrația publică este reprezentată, pe de altă parte, de totalitatea organelor administrative, altele decât organele legislativului, ale sistemului judecătoresc și ale guvernului.

De-a lungul timpului, în toate sistemele juridice europene s-au făcut eforturi pentru unirea diferitelor forme de exprimare a puterii statelor într-o singură definiție și, încercându-se în acest fel un concept unic al „administrației”. Sunt remarcabile încercările de a da o definiție satisfăcătoare în Franța și Germania.

În Franța, punctul de pornire a fost separarea puterii în trei: legislativ, administrație plus guvernare și puterea judecătorească. [J. Rivero, *Le droit administratif français et étrangers le droit administratif. Pages doctrine.*, Paris, 1975, p. 475,479]

Legislativul stabilește regulile generale ale organizării statului, iar „administrația” este descrisă ca fiind „activitatea de conducere a societății prin emiterea de acte ce conduc la realizarea unui obiectiv”. Puterea judecătorească este separată de administrație, iar legătura ei cu dreptul este un scop în sine; pentru administrație, dreptul reprezintă limitele realizării unor scopuri care țin atât de organizarea și executarea legii, cât și de gestiunea afacerilor statului sau ale colectivităților locale.

Conceptul de „administrație”, distins astfel de „legislativ” și de „puterea judecătorească”, are un corespondent similar, în forma de „gouvernement”. „Gouvernement” nu este înțeles ca o sursă independentă de putere, ci are sensul

de autoritate situată deasupra administrației (în termeni politici) și, fără a fi legal separat de administrație, determină direcțiile de acțiune ale acesteia.

În Germania, profesorii Wolff și Bachof, au oferit încă de la 1870 o definiție pentru conceptul material de administrație: „Administrația în sens material reprezintă o serie de activități diverse ale agenților statului, însărcinați cu sarcini în numele statului și al membrilor săi, ca atare. Asemenea acțiuni sunt determinate obiectiv sau în mod condiționat, adică determinate în mod extrem sau parțial planificate și întreprinse, organizate pe baza autonomiei puterii de decizie”. [H.J. Wolff, O. Bachof, *Verwaltungsrecht*, vol.I, ediția a IX-a, Munchen, 1974, p. 38] În ciuda acestei definiții destul de abstracte și generale, Wolff și Bachof considerau că nu există un concept de administrație, care poate fi folosit în orice împrejurare. Mai mult, un alt doctrinar german, Forsthoff, chiar pornește de la premisa că administrația nu poate fi definită, ci doar descrisă. [E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol.I., ediția a X-a, Munchen, 1973, p. 19] În acest sens, H. Maurer propune următoarele caracteristici, ca trăsături tipice ale administrației publice:

- administrația este un „acord social”;
- administrația este preocupată de „interesul public”;
- administrația este mai presus de toate „un acord activ care țintește spre viitor”;
- administrația ia „măsuri concrete pentru reglementarea cazurilor individuale”. [H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ediția a V-a, Munchen, 1986, p. 12].

Așadar, plecând de la aceste trăsături, în dreptul german, administrația publică - în sens organizațional - include toate instituțiile care, în cea mai mare parte, îndeplinesc activități administrative. Astfel, administrația publică, în dreptul administrativ german, reflectă concepția curentă din dreptul francez.

Situația este diferită în Regatul Unit, pentru că acolo administrația publică a ajuns să fie privită ca având semnificație juridică mai târziu decât în țările Europei Continentale. „Dreptul administrativ”, a cărui existență este negată de A. V. Dicey în lucrarea sa principală, apărută în 1885, este încă o disciplină relativ tânără în Regatul Unit al acelor timpuri. [A.V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, 1885, p. 203 - 230] Și autorii E.C.S. Wade și A.W. Brodley descriau dreptul administrativ ca „ramură a dreptului public care se ocupă cu conținutul, puterile, datorile, drepturile și sarcinile diferitelor organe ale Guvernului angajate în administrație. Sau, mai concis, dreptul care se înrudește cu administrația”. [E.C.S. Wade, A.W. Brodley, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1985, p. 593] Ei spuneau că „funcția administrativă sau executivă se distinge de funcția legislativă, iar funcțiile Guvernului au fost adesea divizate în trei clase mari: legislative, executive (sau administrative) și juridice”.

Rolul legislativ este, într-un sens instituțional, în principal localizat în Parlament și este superior atât celui executiv cât și judecătoresc. „Parlamentul, ca instituție legislativă, este suveran și dincolo de controlul juridic”. [Pentru a înțelege suveranitatea parlamentară, a se vedea A.V. Dicey, op. cit., p. 29 și 39] Supremația Parlamentului este caracteristica dominantă a separației puterilor în Anglia.

În ceea ce privește distincția între funcțiile legislativă și executivă, O. Hood Philips afirma: „Funcția executivă sau administrativă reprezintă activitatea generală și detaliată a guvernului conformă cu legea, incluzând identificarea strategiilor modului în care legea poate fi făcută să faciliteze o strategie”. În contrast, funcția juridică constă din „interpretarea legii și din aplicațiile sale la faptele proceselor particulare”. [O. Hood Philips, I. Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, ediția a VI-a, Londra, 1978, p. 22 și urm.]

În celelalte state-membre ale Comunității Europene, căutarea unei înțelegeri conceptuale a administrației publice a condus la încercări mai mult sau mai puțin cuprinzătoare de definire.

În Belgia, ca și în doctrina dreptului administrativ francez, exista o distincție între sensul funcțional și cel organizațional al conceptului de administrație publică. [J. Velu, *La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir executif en Belgique*, 1969, Koln, p.112]

În Danemarca, în doctrina administrativă, se găsește o definiție negativă, potrivit căreia, administrația publică este descrisă ca acea parte a activităților statului care nu sunt nici legislative, nici juridice.

În Grecia, de asemenea, este curentă distincția între sensurile formal și material ale administrației publice.

În Irlanda, administrația centrală, autoritățile locale și corpurile resurselor statului sunt, de obicei, incluse în conceptul de administrație publică, în sens organizațional, deși trebuie de notat că aceste instituții, din punct de vedere funcțional, îndeplinesc nu numai sarcini executive, dar și sarcini legislative și juridice. [O. Hood Phillips, I. Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 1978, p. 178]

În Italia, funcția executivă poate fi distinsă de funcțiile legislativă și juridică prin limitarea sa la urmărirea unor obiective concrete. De altfel, din punct de vedere conceptual, există o distincție între activitățile administrației și administrația publică în sens subiectiv. [J. Rivero, „Vers un droit commun europeen: nouvelles perspectives en droit administratif”, vol. I, Florence, 1978, p. 14 și urm.]

În Luxemburg, ca și în Franța, conceptul de „serviciu public” formează nucleul definiției de administrație: „Administrația publică este ansamblul de servicii publice, care, sub impulsul general al organelor puterii suverane, asigură multiple activități ale statului pentru realizarea binelui public”. [J. Rivero, „Vers un droit commun europeen: nouvelles perspectives en droit administratif”, vol. I, Florence, 1978, p. 14 și urm.]

În *Olanda*, conceptul de administrație publică descrie atât totalitatea organelor administrative, cât și funcția administrației. Funcția administrației este descrisă în termeni negativi cu referire la legislație și justiție, sau în termeni pozitivi, ca „*instituția oficială a problemelor publice prin serviciul public*”. [J. Rivero „*Vers un droit commun europeen: nouvelles perspectives en droit administratif*, vol. I, Florence, 1978, p. 14 și urm.]

În *Portugalia*, se distinge între un concept organizațional de administrație publică și conceptul de administrație publică în sens material. Ultimul din cele două concepte este definit ca totalitatea deciziilor și măsurilor prin care statul și alte instituții publice, care acționează conform unor linii directe determinate politic - direct sau prin sprijinul, sfatul și coordonarea activităților private - asigură îndeplinirea nevoilor comunității pentru bunăstarea indivizilor. În acest scop, se asigură măsuri corespunzătoare la nivel național. [M. Caetano, *Manual de direito administrativo*, vol. I, ediția a X-a, a III-a imprimare adusă la zi de D. Freitas de Amaral, Coimbra, 1984, p. 165 - 173]

Ca o concluzie a acestei analize, considerăm că dificultățile în realizarea unui concept unic de „administrație publică” au fost în mare măsură rezultatul faptului că organele administrative, care s-au maturizat ca o consecință a separației puterilor, au exercitat nu numai funcții executive în sens restrâns, dar ele au fost și simultan active în domeniul juridic.

BIBLIOGRAFIE

1. M. Caetano, *Manual de direito administrativo*, vol. I, ediția a X-a, a III-a imprimare actualizată de D. Freitas de Amaral, Coimbra, 1984.
2. A.V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, 1885.
3. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol. I., ediția a X-a, Munchen, 1973, p. 19.
4. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ediția a V-a, Munchen, 1986, p. 12.
5. O. Hood Phillips and I. Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 1978.
6. J. Rivero, *Le droit administratif français et étrangers le droit administratif. Pages doctrine*, Paris, 1975.
7. J. Rivero „*Vers un droit commun europeen: nouvelles perspectives en droit administratif*, vol. I, Florence, 1978.
8. J. Velu, *La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir executif en Belgique*, 1969, Koln, p. 112.
9. E.C.S. Wade, A.W. Brodley, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1985.
10. H.J. Wolff, O. Bachof, *Verwaltungsrecht*, vol. I, ediția a IX-a, Munchen, 1974, p. 38.

ETICA PUBLICĂ LOCALĂ – MODALITATE DE MODERNIZARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Tatiana CIOBANU,
doctor în drept, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The establishment of the principles of ethical behavior of elected representatives should lead to increased integrity of local elected officials. This will contribute to restoring confidence in the electorate not only for the chosen but also for the political class in general. The local ethics increases transparency in public and improves public access to information. Specific local solutions must be found to meet the public needs and protect public ethics.

În contextul reformei administrației publice din Republica Moldova, una dintre direcțiile de acțiune vizează întărirea capacității autorităților și instituțiilor publice de a răspunde cerințelor de etică și integritate în funcția publică, inclusiv prin asigurarea unui cadru care să faciliteze creșterea gradului de asumare a responsabilității privind comportamentul în exercitarea funcției publice.

Nu putem vorbi de eficacitate instituțională fără a lua în calcul elementele esențiale care fundamentează buna funcționare a oricărei instituții publice – respectiv, etica și integritatea la nivel local – întrucât încălcarea normelor în această sferă afectează mecanismele de funcționare, relațiile și procedurile în interiorul instituției, relațiile instituției cu mediul extern, calitatea serviciilor și relația cu cetățenii, imaginea și prestigiul instituțional.

Integritatea politică reprezintă un concept dificil de definit. În general, el se referă la normele de comportament pe care deținătorii unor mandate încredințate de electorat trebuie să le îndeplinească în exercitarea atribuțiilor lor. Accentuăm că această integritate politică nu are o conotație partinică, ci reprezintă o atitudine, în primul rând, față de electorat. În cazul eticii locale trebuie să precizăm integritatea publică politică a aleșilor locali, care presupune

atât integritatea proceselor - de luare a deciziilor, de implementare a deciziilor, de gestiune a banilor publici, cât și integritatea personalului - aleși locali, funcționari publici.

Reprezentanții entităților publice au obligația să acorde un tratament imparțial și echitabil tuturor persoanelor care se adresează acestora, cu respectarea unui termen rezonabil. În sprijinul acestuia vine însăși Constituția Republicii Moldova care consacră egalitatea cetățenilor 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 (art. 16), precum și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică într-un drept al său printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei (art. 53). [1]

În cadrul programului de reformă în administrația publică, un astfel de set minimal de standarde de comportament pentru aleșii locali vine să completeze o serie de legi, cum ar fi Legea privind statutul alesului local, [2] Legea privind administrația publică locală, [3] Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, [4] Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, [5] Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, [6] împreună cu alte proiecte de legi vizând administrația publică și activitățile conexe ei, va oferi viitorului Cod de etică locală care se cere a fi aprobat, va acorda consistență și se va alinia standardelor europene.

Cadru legal include drepturile și obligațiunile; răspunderea; garanțiile și protecția socială; remunerarea și condițiile de muncă; monitorizarea; descalificarea; încetarea mandatului; suspendarea aleșilor locali. Autoritățile centrale ar trebui să întreprindă o serie de acțiuni în stabilirea unui statut etic al alesului local.

În primul rând, trebuie să elaboreze un model de Cod de conduită pentru aleșii locali și să-l pună la dispoziția autorităților publice locale. Acest model de Cod ar putea conține o listă cu prevederi obligatorii, pe care autoritățile publice locale trebuie să le includă în codurile de conduită adoptate la nivel local.

În al doilea rând, trebuie să garanteze și să asigure respectarea principiului liberului acces al cetățenilor la informațiile de interes public, prin intermediul paginii de Internet și sinteze referitoare la: constrângerile juridice care guvernează îndeplinirea de către aleșii locali a sarcinilor ce le revin; normele comune de conduită în temeiul diferitelor prevederi legale referitoare la conduită, adoptate de autoritățile publice locale; statisticile referitoare la cazurile de corupție și alte ramuri ale eticii publice și integrității publice a aleșilor locali.

În al treilea rând, aceste coduri etice vor contribui la asanarea vieții publice stabilind norme de comportament pentru aleșii locali - primari, consilieri locali, consilieri raionali, municipali - care vor adânci conștientizarea faptului că ei sunt în serviciul colectivităților locale care le-a încredințat un mandat reprezentativ. Exercițarea acestui mandat trebuie făcut în beneficiul cetățenilor și nu în cel propriu.

Regulamentele disciplinare elaborate, legile indicate mai sus prevăd că, dacă un funcționar are ceva de semnalat la nivelul încălcării principiilor legalității și buneii administrări, atunci singurele alternative sunt comisia de disciplină sau șeful ierarhic sau, în cel mai grav caz, procurorul, orice altă variantă putând fi lesne sancționată ca daune aduse instituției. S-a dovedit că aceste mecanisme nu sunt eficiente în condițiile specifice administrației publice, care nu poartă răspundere și în care devierile de la legalitate și buna administrare nu au fost sancționate fără presiunea opiniei publice.

Codul nou se cere adoptat pentru a acoperi nevoia de dezvoltare a integrității publice în administrație, într-un cadru profesionist, prin cointeressarea personalului administrației publice în lupta contra corupției prin: încurajarea atitudinii civice și îndreptarea către respectarea legii, precum și îngrădirea comportamentului personalizat în cadrul autorităților și instituțiilor publice; eficientizarea luptei împotriva corupției; creșterea integrității instituțiilor și autorităților publice.

Codurile de conduită pentru spațiul local sunt recomandate frecvent ca și mijloace preventive de combatere a corupției, privite într-un sens mai larg. Trebuie reamintită prioritatea acordată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în Programul de acțiune împotriva corupției, pregătirii și elaborării de coduri de etică pentru reprezentanții aleși la nivel local și național, precum și pentru membrii guvernelor.

Câteva dintre țările-membre ale Consiliului Europei au astfel de coduri de conduită pentru nivelul local. În Anglia există Codul de conduită al guvernului local, în Bulgaria consiliile locale au adoptat în cadrul reglementărilor referitoare la organizarea activității consiliilor locale și a administrației municipale, Reguli de etică administrativă, în Malta - un Cod de etică guvernează comportamentul consilierilor locali în exercitarea funcției lor etc.

Pasul principal în această direcție este făcut prin Codul European de conduită pentru integritatea politică a aleșilor locali și regionali, care nu este excesiv de detaliat și, prin urmare, permite completarea cu noi prevederi în funcție de specificitățile locale.

La 729 reuniune din 15.11.2000, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat la punctul 10.2 - Chestiuni juridice - o Decizie referitoare la Recomandarea 60 (1999). [7, p.15] Cităm din textul deciziei:

„1. Comitetul de Miniștri a examinat cu atenție Recomandarea 60 (1999) asupra integrității politice a aleșilor locali și regionali. El se pune de acord cu CPLRE în a considera ca exercițiul responsabilităților ce revin aleșilor locali și

regionali din Marea Europă trebuie să se facă cu respectarea principiilor eticii, a bunei conduite a afacerilor publice, a primatului dreptului, a imparțialității și a eficacității administrațiilor publice. Nerespectarea acestor principii riscă să prejudicieze nu numai buna reputație a aleșilor locali și regionali, dar, de asemenea, și pe aceea a instituțiilor pe care le reprezintă și de a submina, astfel, credibilitatea instituțiilor democratice și fundamentale ale statului de drept.

2. ... Recomandarea 60 (1999) pune în practică executarea Principiului Director nr. 15 al rezoluției 24 (1997) adoptată de Comitetul de Miniștri în sesiunea sa nr. 101 (noiembrie 1997) care încurajează adoptarea, prin reprezentanții aleși, a unor coduri de conduită și de reguli referitoare la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale...

Prin urmare, considerăm că prin discutarea și adoptarea proiectului de lege referitoare la Codul European de Conduită pentru integritatea politică a aleșilor locali și regionali se vor atinge următoarele obiective majore: completarea Legii privind administrația publică locală și cea privind statutul alesului local cu un instrument util, de nivel european, obținându-se, astfel, un nucleu legislativ coerent și consistent pentru viitorul cod de conduită locală; furnizarea unui cod de conduită al aleșilor locali și regionali care, împreună cu codul de conduită locală, ar putea constitui un început pentru elaborarea unui pachet legislativ în domeniul combaterii corupției; recăștigarea încrederii cetățenilor în administrație, care a fost confirmată de numeroase scandaluri și transmiterea unui semnal clar din partea aleșilor locali referitor la hotărârea lor de a respecta valorile etice și interesul public.

Atingerea unor niveluri de etică înalte trebuie să se facă prin încurajarea angajamentului și valorilor, în vederea obținerii unui nivel mai mare de conștientizare, prin utilizarea unor instrumente de stimulare a motivației și prin încurajarea responsabilității funcționarilor. În acest sens, se propun mai multe instrumente relevante pentru conduita etică și anume: [8, p. 9] cadrul structural, care include nu doar angajamentul politic și conducerea etică, ci și strategiile și politicile ce au ca scop evitarea inegalităților nesemnificative, elaborate în mod generalizat și care includ nivelurile de încredere; instrumentele de prevenire, care includ un cadru legal eficient, coduri de conduită practice, un sistem de responsabilizare eficient, un serviciu public bazat pe carieră și merite și mecanisme de socializare profesională; instrumente de detectare și investigare, care includ organisme de coordonare, cum ar fi, de exemplu: linii telefonice, o rețea eficientă de supraveghetori publici specializați și, de asemenea, un sistem juridic suficient de specializat, inspecții generali și controlori; instrumente de sancționare, cu legislație penală, sisteme disciplinare, proceduri de responsabilitate economică și sancțiuni administrative.

Societatea civilă este sensibilă la conduita deontologică și politică a aleșilor săi. Astfel, în Republica Moldova a fost elaborat un Ghid de "inițiative etice la nivel local" care are scopul de a servi și în calitate de model de bune practici la elaborarea legilor și a politicilor care au drept scop asigurarea unui comportament etic la nivel local, precum și ca o modalitate de menținere a încrederii cetățenilor în autoritatea publică locală. [9, p. 5] În acest sens, a fost declanșat un program "Analiza Comparativă și Consolidarea Eticii Publice la Nivel Local" cu ajutorul autorităților publice locale din orașele Anenii Noi, Florești, Nisporeni și Ștefan Vodă care au participat în calitate de comunități-pilot. Scopul principal al acestui program este de a îmbunătăți situația în domeniul eticii publice la nivel local prin intermediul autoevaluării și schimbului de experiență cu reprezentanți ai altor autorități publice locale.

Până la moment, nu au fost adoptate coduri de etică locală, iar măsurile de sancționare rămân în continuare pe seama codului penal sau contravențional. În ceea ce privește sancțiunile pentru nerespectarea prevederilor codului, opinăm că ele trebuie să fie, în primul rând, morale, cu excepția celor care decurg din caracterul civil sau penal al contravenției, respectiv al infracțiunii. Prin urmare, structurile asociative ale aleșilor locali sunt invitate să constituie organisme care să trateze acest tip de abateri.

Un alt aspect important ce trebuie subliniat îl constituie poziția distinctă pe care acest cod de etică locală îl are în campania anticorupție declanșată atât la nivel național cât și la cel european. În acest moment, o serie de organisme europene elaborează măsuri legislative care să limiteze și să diminueze efectele corupției în societate, mai ales că acest fenomen în contextul globalizării tinde să urmeze același curs.

Stabilirea unor principii de comportament etic al aleșilor locali trebuie să ducă la creșterea gradului de integritate a alesului local și va contribui la recăștigarea încrederii electoratului nu numai în cei pe care i-a ales, dar și în clasa politică în general. Prin etica locală se mărește transparența vieții publice și se ameliorează accesul publicului la informație. Anume la nivel local trebuie găsite soluții pentru respectarea eticii publice și protejarea intereselor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
2. Legea privind statutul alesului local din 02.02.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.
3. Legea privind administrația publică locală din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
4. Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale din 14.11.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248 din 19.12.2003.
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 23.12.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232, data intrării în vigoare: 01.01.2009.

6. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public din 22.02.2008, publicată la 1.04.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75, data intrării în vigoare: 01.01.2009.
7. Gazeta oficială a Consiliului Europei - Caietul Comitetului de Miniștri, nr. X, noiembrie 2000.
8. SIGMA, Politici și Practici cu privire la Conflictul de Interese în nouă state-membre ale Uniunii Europene: o abordare comparativă, SIGMA, volumul nr. 36, 2007.
9. Ghid de inițiative etice la nivel local. Ediție adaptată la practicile administrative din Republica Moldova și la legislația aferentă în vigoare. Chișinău, 2008.

OMBUDSMAN-UL EUROPEAN - INSTITUȚIE DE PROTECȚIE A DREPTURILOR CETĂȚENILOR LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE

Crina-Mihaela VERGA,
lector universitar, doctorandă,
Universitatea „Mihail Kogălniceanu”, Iași, România

RÉSUMÉ

Dans cet exposé on fait d'abord une brève présentation sur la constitution et la place du Médiateur européen dans le système institutionnel de l'Union Européenne. Puis, on met en évidence le rôle principal de cet organisme communautaire qui consiste à fournir aux citoyens dont les droits ont été déniés ou violés par les institutions communautaires, des moyens concrets et efficaces pour assurer leurs défense. Les autres compétences développées dans cet ouvrage sont : de défendre le principe de la transparence dans l'activité des institutions, des organismes, des agences et des offices communautaires et aussi en ce qui concerne la recrutement du personnel, de faciliter l'accès aux documents pour les citoyens européens et de faire respecter les actes juridiques communautaires.

1. Considerații generale asupra instituției. Experiența pozitivă a bunei funcționări a ombudsman-ilor din diferite state europene a determinat instituțiile internaționale să analizeze cu seriozitate ideea constituirii unui ombudsman supranațional, cu scopul de a apăra drepturile fundamentale ale cetățenilor europeni.

Instituția Ombudsman-ului European a fost creată prin Tratatul de la Maastricht în 1992, iar în 1995 Parlamentul European alege primul ombudsman al Uniunii Europene, denumit **Mediator European** [1] în persoana domnului Jacob Söderman, care a fost reales în octombrie 1999. În prezent, această funcție o deține P. Nikiforos Diamandouros, începând cu 1 aprilie 2003 [2].

Mediatorul European este numit de Parlamentul European pentru o perioadă de cinci ani, mandatul putând fi reînnoit. Acesta este ales dintre personalitățile Uniunii care îndeplinesc toate condițiile cerute pentru exercitarea înaltelor funcții jurisdicționale sau cele care posedă o experiență și o competență de notorietate pentru îndeplinirea funcției Mediatorului. Pe durata exercitării funcției sale, Mediatorul nu poate exercita nicio altă funcție politică sau administrativă ori activitate profesională remunerată sau nu. Exerțându-și funcția în deplină independență, în interesul general al cetățenilor Uniunii, acesta nu poate accepta instrucțiuni din partea niciunui guvern sau organism.

Orice persoană fizică sau juridică rezidentă într-un stat-membru al Uniunii Europene poate sesiza direct Mediatorul European sau prin intermediul unui membru al Parlamentului European. Plângerea trebuie introdusă într-un termen de doi ani de la producerea faptelor imputate și trebuie precedată de demersurile administrative corespunzătoare. În plus, Mediatorul poate acționa din oficiu, procedând la derularea unor anchete pe care le consideră justificate, pentru clarificarea sau identificarea vreunei situații de proastă administrare. [3, p. 242]

Ombudsman-ul European își încetează activitatea fie la sfârșitul mandatului său, fie în urma demisiei sau a eliberării din funcție. Ombudsman-ul European care nu mai întrunește condițiile necesare pentru îndeplinirea îndatoririlor sale sau care se face vinovat de o abatere disciplinară gravă poate fi eliberat din funcție de Curtea de Justiție la cererea Parlamentului European.

La sfârșitul fiecărei sesiuni anuale, Ombudsman-ul European prezintă Parlamentului European un raport privind rezultatul anchetelor sale. În raportul pe anul 2010 [4] se menționează că au fost depuse 2667 de plângeri față de cele 3098 promovate în 2009. În 70% din cazuri s-a deschis o anchetă, s-a transferat cazul la un organ competent sau a fost oferită asistență. În total, Ombudsman-ul European a gestionat peste 3700 de plângeri și cereri de furnizare de informații. Ombudsman-ul European a promovat aplicarea Cartei Drepturilor Fundamentale de către instituții, în mod deosebit prin anchete cu privire la aspecte, precum dreptul fundamental la o bună administrare, drepturile persoanelor cu handicap și dreptul de acces la documente. Obiectul principal al anchetelor (33% din totalul anchetelor) l-a constituit transparența.

2. Apărarea drepturilor fundamentale – principala atribuție a Ombudsman-ului European. Carta drepturilor Fundamentale a fost introdusă în Tratatul de Reformă asupra Uniunii Europene de la Lisabona care produce efecte juridice din decembrie 2009. Articolul 43 din Cartă prevede că „orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică rezidentă sau care are reședința sau sediul social într-un stat-membru au dreptul de a sesiza Ombudsman-ul European cu privire la cazurile de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene în exercitarea funcției sale jurisdicționale”. [5, p. 212]

3. Dreptul la o bună administrare. Carta prevede, printre altele, și dreptul fundamental al fiecărui cetățean de a avea acces la o administrație de calitate. Pentru a clarifica ceea ce înseamnă o administrație bună în practică, Ombudsman-ul European a realizat Codul European al unui comportament bun în administrație. [6, p. 51] Parlamentul European a aprobat acest cod în septembrie 2001.

4. Asigurarea unei administrații responsabile și deschise. Transparența reprezintă o parte esențială a democrației. [7, p. 124]. În calitate de cetățean, oricine are dreptul de a cunoaște modul și scopul în care sunt luate deciziile.

Instituțiile europene sunt obligate să aperse și să promoveze principiul transparenței. Această sarcină nu a fost întotdeauna îndeplinită. Multe dintre plângerile adresate Ombudsman-ului European s-au referit la lipsa transparenței în unele dintre instituțiile europene.

5. Facilitarea accesului la documente. Anchetele Ombudsman-lui referitoare la accesul public la documentele Uniunii Europene a condus la adoptarea și publicarea de către aproape toate instituțiile și organismele comunitare a unor reguli de acces la documente.

În mai 2001, Parlamentul European și Consiliul au adoptat noi reguli referitoare la accesul public la documentele Parlamentului și Consiliului. Aceste instituții trebuie să alcătuiască un registru public al documentelor, care este accesibil în format electronic și care trebuie actualizat mereu.

Dacă instituțiile urmează cu strictețe principiul accesului liber când aplică aceste reguli, cetățenii vor putea înțelege mult mai ușor modul în care aceste instituții își desfășoară activitatea. [8, p. 49]

6. Modalități de recrutare mai deschise. Un alt obiect al plângerilor adresate Ombudsman-ului European a fost secretul referitor la procedurile prin care instituțiile și organismele Uniunii Europene recrutează personalul.

Ca urmare a activității Ombudsman-ului European, în prezent, listele cu candidații admiși sunt publicate, iar candidații pot verifica fișele de concurs și pot afla cine a făcut parte din Comisia de Selectare. Acest fapt este menit să sporească transparența în ceea ce privește recrutarea, să permită candidaților să aibă mai multă încredere în procedurile de angajare, conducând, în ansamblu, la o mai bună impresie asupra instituției.

7. Garantarea respectării actelor juridice comunitare. Supremația legilor este unul din principiile fundamentale pe care se bazează Uniunea Europeană. Acesta implică faptul că nicio persoană sau organism, oricâtă putere ar avea, nu poate încălca legile fără a fi tras la răspundere.

Comisia Europeană este însărcinată să se asigure că statele-membre respectă legile comunitare. Ombudsman-ul European a adus câteva cazuri în atenția sa, bazate pe plângerile care i-au fost trimise, participând, în acest fel, la asigurarea respectării actelor comunitare de către statele-membre.

Concluzii. Din cele prezentate, Mediatorul are ca atribuții primirea și soluționarea plângerilor cetățenilor europeni vizând ilegalitățile săvârșite de instituțiile și organismele comunitare în activitatea lor.

În urma sesizărilor primite, Mediatorul întreprinde o anchetă administrativă și redactează un raport, pe care îl prezintă Parlamentului European și instituției în cauză. Mediatorul nu poate impune niciun fel de sancțiuni juridice instituției în culpă, el fiind doar un organ de conciliere și de rezolvare amiabilă a litigiilor administrative. În acest sens, Mediatorul are o funcție de mediere, impunându-se ca atitudinea lui să fie imparțială. [9, p. 196]

Prin crearea sa, instituția reflectă implicarea Uniunii în realizarea formelor de administrație transparentă și democratică la nivel european, [10, p. 258] punându-se, astfel, accent pe protecția drepturilor cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Regimul juridic aplicabil Mediatorului European este reglementat prin Decision of European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance on the Ombudsman's duties (JOCE L 202/1999), Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions (JOCE L 202/104/02.08.1999), *Decizia nr. 94/262/CECA, CE, EURATOM* a Parlamentului European din 9 martie 1994 (JOCE L113/1994) și modificată prin Decizia Parlamentului din 14 martie 2002 (JOCE L 92/2002) privind eliminarea articolelor 12116.
2. A fost reales în această funcție în ianuarie 2010.
3. Duculescu Victor, *Dreptul Integrării Europene – tratat elementar*, Editura Lumina Lex, București, 2003, 727 pagini.
4. <http://www.ombudsman.europa.eu> - Raportul Ombudsman-ului European pe anul 2010.
5. Art. 43 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene (publicată în JO C303, 14.12.2007), în *Tratatul Uniunii Europene*, versiune oficială consolidată ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Ed. Hamangiu, București, 2010, 359 pagini.

6. Manda Cezar Corneliu, *Drept administrativ comparat – controlul administrativ în spațiul juridic european*, Editura Lumina Lex, București, 2005, 287 pagini.
7. Muraru Ioan, *Avocatul Poporului – Instituție de tip ombudsman*, Editura All Beck, București, 2004, 200 pagini.
8. Dacian Cosmin Dragoș, *Uniunea Europeană. Instituții. Mecanisme*, Editura C.H. Beck, București, 2007, 151 pagini.
9. Gyula, Fabian, *Drept instituțional comunitar*, ediția a III-a revăzută și adăugită cu referiri la Tratatul de la Lisabona, Editura Hamangiu, București, 2010, 543 pagini.
10. Stelian Scăunaș, *Uniunea Europeană - Construcție. Instituții. Drept*, Editura All Beck, București, 2005, 230 pagini.

PRINCIPIUL REMUNERĂRII EGALE PENTRU O MUNCĂ DE VALOARE EGALĂ

Tatiana MACOVEI,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

International standards of labor and gender equality in the payroll employees by the principle „equal pay for equal work or work of equal value”, means that work must be assessed according to objective criteria, regardless of who performs it - a man or a woman.

Equal pay is not exclusively wages. The pay includes the basic salary and different supplements, such as premiums, overtime work, payment for sick leave, etc.

Potrivit Convenției OIM nr.100/1951 privind egalitatea de remunerare a mâinii de lucru masculine și a mâinii de lucru feminine, pentru o muncă de valoare egală [1] termenul „remunerație cuprinde salariul obișnuit, de bază sau minim, și orice alte avantaje, plătite direct sau indirect în bani sau în natură, de către patron muncitorului pentru munca prestată de acesta din urmă”, iar expresia „egalitate de remunerație a mâinii de lucru masculine și a mâinii de lucru feminine pentru o muncă de valoare egală” se referă la cuantumul remunerației fixat, fără discriminare în ceea ce privește sexul. *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale* [2] art. 7, lit. b), pct. (i), teza II prevede: „...În special, femeile trebuie să aibă garanția că condițiile de muncă ce li se acordă nu sunt inferioare acelorora de care beneficiază bărbații și să primească aceeași remunerație ca ei pentru aceeași muncă”.

Principiul remunerării egale nu se referă doar la munci egale, ci la munci de valoare egală. Tratatamentul echitabil implică plata salariilor egale pentru prestarea unor servicii diferite, considerate a fi de valoare egală. [3, p.20]

Cauzele diferenței de remunerare între femei și bărbați sunt complexe și adesea interdependente: discriminarea directă, precum și cea indirectă, subevaluarea muncii femeilor, tradițiile și stereotipurile, segregarea pe piața muncii, lipsa de conciliere a vieții profesionale cu cea familială. Toți acești factori afectează remunerarea femeilor, evoluția lor pe plan profesional, iar într-un final are efecte și asupra asigurării cu pensii a femeilor, acestea fiind adesea mai expuse sărăciei.

Nediscriminarea în remunerare se referă la mai multe componente: egalitatea în fapt și în drept la muncă de valoare egală, egalitatea se aplică în cazul efectuării aceleiași munci și la munci de valoare egală, egalitatea la remunerare trebuie să existe pentru toți. [3, p.18]

Potrivit autorului român Andrei Popescu [4, p. 393], „plată egală fără discriminare bazată pe sex înseamnă: că acea plată pentru aceeași muncă în unități de produse va fi calculată pe baza aceleiași unități de măsură; că acea plată pentru muncă în unitatea de timp va fi aceeași pentru aceeași activitate.

Însă asigurarea egalității de tratament a salariaților nu înseamnă uniformitate, neluarea în considerare a particularităților, a unor cerințe concrete specifice fiecărui salariat în parte. Dimpotrivă, legiuitorul sau cel chemat să aplice legea, salariat sau angajator, poate să țină seama de anumite particularități care impun, în mod necesar și rațional, un tratament diferențiat și rezonabil. [5, p.63] Principiul la muncă egală salariu egal pentru femei și bărbați este strâns legat de principiul diferențierii salariilor între femei și bărbați în raport de nivelul studiilor, funcția îndeplinită, cantitatea și calitatea muncii, condițiile de muncă, în sensul că primul se poate valorifica numai în situația în care nu există nici o diferențiere între nivelul studiilor, funcția îndeplinită, cantitatea și calitatea muncii, precum și condițiile de muncă. [6, p.613]

Și în jurisprudență s-a considerat că principiul în discuție este aplicabil în interiorul aceleiași ramuri, al aceleiași domeniu sau la același nivel, fiind posibile însă deosebiri, întemeiate obiectiv și rezonabil, între ramuri, domenii sau niveluri, fără a se pune problema discriminării. [2]

Calitatea muncii influențează nivelul de salarizare: atunci când calitatea este ridicată, aceasta determină acordarea de premii și sporuri la salariul de bază, ceea ce înseamnă mărirea părții variabile a salariului, iar o calitate necorespunzătoare poate conduce la diminuarea acestuia. Sistemul de calificare și clasificare a muncii trebuie să ia în considerare criteriul în baza căruia fiecăruia lucrător de orice sex poate demonstra capacități proprii. [6, p.619]

Nu se pune problema unei diferențe de salariu atunci când persoanele ocupă funcții diferite sau în cazul salariaților cu durată normală a timpului de muncă versus salariații cu timp parțial de muncă, deoarece potrivit art. 97, alin. (2) Codul muncii [7] al Republicii Moldova retribuirea muncii în cazul salariaților cu timp de muncă parțial se efectuează proporțional timpului lucrat sau în funcție de volumul lucrului făcut. Necâtând la regulile enunțate mai sus, trebuie de reținut, totodată, că o diferență de remunerare între munca cu orar întreg și cea cu timp parțial, dacă majoritatea lucrătorilor cu timp parțial sunt femei, constituie o violare indirectă a art. 141 (fostul 119) al Tratatului CEE. [8] Dispozițiile art. 141 (fostul 119) al Tratatului CEE califică drept discriminare pe bază de sex situațiile în care salariații încadrați cu jumătate de normă, exclusiv sau preponderent femei, primesc o remunerație pe oră mai mică decât cei care lucrează cu normă întreagă care sunt preponderent bărbați, cu excepția situației în care diferența de remunerații între munca cu jumătate de normă și munca cu normă întreagă se explică prin intervenția unor factori obiectiv justificați și străini de orice discriminare bazată pe sex, de exemplu: angajatorul, acordând pentru munca cu jumătate de normă o remunerație pe oră inferioară celei acordate pentru munca cu normă întreagă, vizează, din motive economice, obiectiv justificate, să încurajeze munca cu normă întreagă, indiferent de sexul lucrătorului.

Cel mai elocvent caz din jurisprudența europeană în domeniul interzicerii discriminării după criteriul de sex între femei și bărbați este cazul Defrenne. Doamna Defrenne, stewardesă, angajată a companiei belgiene Sabena, era plătită mai puțin și trebuia să iasă la pensie mai devreme decât bărbații. Doamna Defrenne a considerat că acest tratament diferit reprezintă o încălcare a art.119 (actualul 141) al Tratatului, care prevede plata egală la muncă egală. Curtea de Justiție a Comunității Europene a susținut că în această cauză faptul că art.119 al Tratatului Comunității Europene creează efecte directe, iar compania aeriană trebuia să aplice în raportul juridic cu angajații săi regulile din Tratat.

De asemenea, egalitatea salariilor nu trebuie să fie interpretată doar ca egalitate între lucrătorii ce muncesc în mod simultan în aceeași întreprindere, ci și egalitate între lucrători ce ocupă în mod succesiv același post de muncă. Această soluție s-a dat în cazul Wendy Smith, [9] intimata se plânge de discriminare salarială din cauza faptului că predecesorul său, un bărbat, în urma căruia a fost angajată după patru luni, primea un salariu de 60 de lire sterline pe săptămână față de 50 cât primea ea. În apărarea sa, intimata a susținut că principiul egalității de remunerare pentru aceeași muncă prestată nu ar fi limitat la situații în care bărbatul și femeia exercită simultan aceeași muncă pentru angajatorul lor. Soluția dată de Curte a fost că nu se poate restrânge, prin introducerea unei cerințe de simultaneitate, domeniul de aplicare al acestui concept, care este de natură pur calitativă, în sensul că se referă exclusiv la natura muncii prestate în cauză.

Principiul remunerării egale pentru o muncă de valoare egală între femei și bărbați este consfințit și de legislația națională: art. 128, alin. (2) al CM [7] al Republicii Moldova prevede: „La stabilirea salariului nu se admite nici o discriminare după criteriul de sex”; Legea Republicii Moldova privind salarizarea, [10] care creează cadrul legal de respectare a egalității genurilor în această problemă importantă din domeniul muncii și cel social.

Din analiza legislației naționale, precum și a celei internaționale s-ar părea că, de jure, este exclusă posibilitatea de manifestare directă a discriminării gender, însă de facto există problema discriminării indirecte. De exemplu, datorită stereotipurilor formate, ce divizează munca și funcțiile în „masculină” și „feminină”, discriminarea indirectă are consecințe negative pentru femei în privința accesului la muncă și avansării în serviciu, instruirii profesionale și remunerării muncii. În ceea ce privește segregarea pieței muncii putem afirma că femeile se concentrează într-un număr mult mai restrâns de sectoare și de profesii decât bărbații, sectoare și profesii care tind să fie mai puțin valorizate și mai puțin remunerate decât celea în care lucrează dominant bărbați. Segregarea este consolidată de tradițiile și stereotipurile care influențează, de exemplu, încă de timpuriu alegerea filierelor educaționale, iar mai târziu - și participarea la forța de muncă, femeile fiind mai deschise pentru obținerea unui program parțial de lucru.

Concluzionând, afirmăm că la stabilirea salariilor pentru femei și bărbați nu se admite discriminare, aplicându-se principiul „pentru o muncă de valoare egală plată egală”. Stabilirea diferențierilor dintre salarii se admite doar în baza unor criterii obiective, cum ar fi: studiile, funcția ocupată, atribuțiile de serviciu, vechimea în muncă, cantitatea și calitatea muncii etc.

Eliminarea diferențierii de remunerare între femei și bărbați face ca economia în ansamblu să fie mai profitabilă, deoarece competențele profesionale și talentul în muncă ale femeilor sunt necesare pentru dezvoltarea socială și economică a societății. Nu în ultimul rând, asigurarea egalității de remunerare pentru o muncă de valoare egală între femei și bărbați asigură femeilor independența financiară și, în consecință, femeile nu se vor confrunta cu sărăcia, mai ales după ieșirea la pensie.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția OIM nr. 100 din 29.06.1951 privind egalitatea de remunerare a mâinii de lucru masculine și a mâinii de lucru feminine, pentru o muncă de valoare egală, ratificată prin Hot. Parl. nr.610-XIV din 01.10.1999, în vigoa-

- re pentru Republica Moldova din 23.03.2001, publicată în Tratatate internaționale, 2001, vol. 27, Chișinău, 2001, p. 223.
2. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16.12.1966, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990, publicată în Tratatate internaționale, 1998, vol. 1, Chișinău, 1998, p.18.
 3. Natalia Chirtoacă, Veronica Tarlev, Protecția drepturilor femeii la nivel regional, Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale nr. 2, 2010, p. 15-28.
 4. Andrei Popescu, Dreptul internațional al muncii, București, ed. C. H. Beck, 2006, p. 678.
 5. Ion Train Ștefănescu, Tratat de dreptul muncii, ediția II, revăzută și adăugită, București, Lumina Lex, 2002, p. 663.
 6. Alexandru Țiclea, Tratat de dreptul muncii, București, Universul Juridic, ed. II, 2007, p.1055.
 7. Codul muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr.154-XV din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.159-162/648 din 29.07.2003.
 8. Decizia din 31 martie 1981 în cazul J.P. Jenkins v. Kingsgate (Clothing Productions), nr. 96/80, Culegere, p. 00911.
 9. Decizia din 27 martie 1980 în Cazul Macarthys v. Smith, Culegere, 1980, p. 1275.
 10. Legea salarizării nr. 847-XV din 14.02.2002, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50-52/336 din 11.04.2002.

RACORDAREA SERVICIULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA LA STANDARDELE UNIUNII EUROPENE

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie, profesor universitar interimar,
Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare
Tamara GHEORGHIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article highlights the common features of the civil services in the EU member-countries, and provides a comparative analysis of the civil service in Moldova compared to the civil services in the member-countries. It also formulates conclusions and recommendations about the actions that are necessary to speed up the Europeanization of the Moldovan civil service.

Pentru țările care au aderat la Uniunea Europeană (UE), precum și pentru cele în proces de integrare, reforma serviciului public reprezintă una dintre cele mai importante reforme, având menirea de a transforma în mod eficient administrațiile acestor țări în parteneri de încredere în cadrul UE. Țările care și-au propus ca vector de dezvoltare integrarea europeană urmează să întrunească mai multe caracteristici, inclusiv, cu referință la serviciul public.

I. Caracteristicile comune ale serviciilor publice din statele-membre ale UE. Există mai multe caracteristici comune¹ tuturor statelor-membre, printre care:

a) funcționarii publici, în majoritatea statelor-membre, sunt subiecți ai dreptului public (drept administrativ), și nu ai dreptului muncii (drept privat). Atribuțiile, responsabilitățile, anumite drepturi și obligațiuni sunt definite în dreptul public, de exemplu, în Legea serviciului public;

b) serviciul public, ca administrație profesională, este separat de politică prin delimitarea clară a pozițiilor politice de cele profesionale (administrative);

c) funcționarii publici sunt recrutați și promovați în bază de merit, prin proceduri competitive și transparente;

d) există restricții juridice în implicarea funcționarilor publici în activități politice și economice;

e) schemele de remunerare sunt stabilite prin lege și determinate individual, pe criterii obiective și transparente;

f) salariile și alte condiții de serviciu au scopul de a asigura că persoanele calificate sunt recrutate, instruite, dezvoltate și menținute în serviciul public;

g) managementul serviciului public asigură aplicarea omogenă a standardelor managementului resurselor umane în întreaga administrație publică.

II. Analiza comparată a serviciului public din Republica Moldova prin prisma caracteristicilor comune ale statelor-membre ale UE.

1. Prin *Legea 158/2008*² s-a stabilit că funcționarii publici sunt subiecți ai dreptului administrativ, și nu ai dreptului muncii. Drepturile, obligațiile, incompatibilitățile, imparțialitatea, conflictul de interese sunt definite în legea menționată și în alte legi (*Legea cu privire la conflictul de interese*³, *Legea privind Codul de conduită a funcționarului public*⁴), precum și în cadrul normativ secundar⁵. Astfel, din punct de vedere conceptual și legal, s-a recunoscut că raporturile dintre autoritatea publică și funcționarul public reprezintă niște raporturi de serviciu, care se deosebesc de relațiile dintre angajator și salariat, caracteristice legislației muncii (*spre deosebire de Legea 443/1995*⁶).

2. Delimitarea funcțiilor politice de cele administrative a fost făcută prin stabilirea statutului demnitarilor⁷ și prin introducerea cabinetului persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică în care persoanele⁸ (consilieri, asistenți etc.) sunt angajate pe baza încrederii personale a conducătorului. Această novație are menirea să asigure continuitatea în serviciul public în caz de remaniere guvernamentală prin faptul că funcționarii publici își vor menține stabilitatea în funcție, pe când persoanele din cabinetul demnitarului (conducătorului) vor demisiona odată cu încetarea exercitării funcției de către demnitarul (conducătorul) respectiv.

3. Conform prevederilor cadrului normativ (art. 28, 45 din *Legea 158/2008* [2]), funcționarii publici urmează a fi recrutați și promovați în bază de merit. Astfel, *Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs*⁹ prevede desfășurarea concursurilor în baza mai multor principii: competiție deschisă, competență și merit profesional, egalitate a accesului la funcția publică, transparență. Scopul concursurilor constă în atragerea candidaților și selectarea celor mai potrivite persoane pentru ocuparea funcțiilor publice vacante. De asemenea, conform normelor legale, poate fi promovat într-o funcție publică superioară funcționarul public care a obținut în urma evaluării performanțelor profesionale calificativul „foarte bine” la ultima evaluare sau calificativul „bine” la ultimele 2 evaluări.

4. Deși în *Legea nr. 158/2008*, [2] art.16, se spune că funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite (cu anumite excepții prevăzute de lege), *Codul de conduită*, [4] în art.5, prevede că apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. De asemenea, sunt stipulate acțiunile care îi sunt interzise funcționarului public să le realizeze în exercitarea funcției publice, pentru a asigura independența acestuia în activitate. Referitor la implicarea funcționarilor publici în activități economice, *Legea nr. 158/2008*, [2] art. 25 vine cu norme privind anumite incompatibilități pentru funcția publică, inclusiv la subiectul vizat.

5. Începând cu 1 aprilie 2012, funcționarii publici urmează a fi salariați conform unui nou sistem de salarizare¹⁰, constituit din 23 grade de salarizare a câte 5 și 9 trepte de salarizare. Salariile pentru fiecare funcționar urmează a fi stabilite în mod individual, în baza anumitor criterii, expuse în legea menționată.

6. Scopul noului sistem de salarizare constă în atragerea tinerilor specialiști bine pregătiți în serviciul public, precum și menținerea funcționarilor competenți în funcții publice prin oferirea posibilității de a avansa în trepte de salarizare, în funcție de rezultatele evaluării performanțelor profesionale individuale (în cazul în care aceștia exercită mulți ani la rând aceeași funcție publică). De asemenea, conform Legii nr. 158/2008, [2] art. 37, autoritatea publică trebuie să asigure fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă, cu o durată de, cel puțin, 40 de ore anual, pentru ca acesta să poată exercita eficient sarcinile de serviciu. Întru realizarea acestui obiectiv, în fiecare an, în baza propunerilor autorităților publice, se elaborează planuri de instruire: cu finanțare din bugetul de stat (comanda de stat) și din partea partenerilor de dezvoltare. În 2010, pentru funcționarii publici a fost lansat un program special de burse pentru studii de masterat în instituții de învățământ din Europa, SUA și Canada. De asemenea, funcționarii beneficiază de cursuri de instruire specializate, care se desfășoară în diferite țări: Japonia, China, Israel, Singapore, Estonia etc.

7. În conformitate cu cadrul legal, managementul funcției publice și al funcționarului public este de competența Guvernului (art. 11 din *Legea nr. 158/2008*. [2]) Guvernul a înputernicit Cancelaria de Stat a Republicii Moldova să asigure promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special, al managementului resurselor umane¹¹. Direcția politică de cadre din cadrul Cancelariei de Stat are atribuțiile de a elabora, ajusta și promova cadrul normativ privind reglementarea funcției publice și a statutului funcționarului public, de a coordona procesul de dezvoltare continuă a funcționarilor publici, de a monitoriza activitățile administrației publice referitor la funcțiile publice și a controla implementarea prevederilor legislației serviciului public.

Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici (art.12 din *Legea nr. 158/2008* [2]) în fiecare autoritate publică este realizată de conducătorul acesteia, prin intermediul subdiviziunii resurse umane, care activează în temeiul unui regulament-cadru, aprobat de Guvern. Întru asigurarea implementării prevederilor Legii nr. 158/2008 [2] și a aplicării omogene a standardelor managementului resurselor umane, în întreaga administrație publică, au fost elaborate mai multe acte normative, înglobate în Hotărârea Guvernului nr. 201/2009 [5], precum și diverse recomandări metodice pentru autoritățile publice, asigurând informarea și instruirea responsabililor de gestionarea personalului.

III. Concluzii și recomandări. Cu referire la racordarea serviciului public din Republica Moldova la standardele europene, putem concluziona următoarele:

- statutul funcționarilor publici este definit într-o lege specială [2] și în cadrul normativ secundar; [5]
- existența reglementărilor privind activitatea diferitelor categorii de personal din autoritățile publice este un prim pas, o etapă în reformarea serviciului public. Impactul scontat al acestei reformări – servicii de calitate oferite cetățenilor – va fi atins numai dacă toate aceste reglementări vor fi implementate uniform și corect.

Reforma serviciului public, a administrației publice este un proces de durată. În acest context, urmează de întreprins mai multe acțiuni:

- intensificarea separării domeniilor „politic” de „administrativ” prin introducerea poziției de „secretar de stat” în ministere;

- îmbunătățirea procesului de selectare a candidaților la funcțiile vacante: proba practică să nu se concentreze pe aprecierea nivelului de cunoștințe în domeniu, dar să se axeze, preponderent, pe identificarea abilităților practice ale candidaților, a motivației acestora de a activa în serviciul public;

- pentru a putea exercita eficient sarcinile de serviciu, este necesar ca competența funcționarilor publici să fie dezvoltată continuu. Potrivit informației prezentate de autoritățile publice, în anul 2011 gradul de instruire a funcționarilor publici¹² a constituit 59,2%, iar din aceștia – doar 57,2% au beneficiat de, cel puțin, 40 ore de instruire (normă prevăzută de cadrul legal. [2]) Situația s-a îmbunătățit substanțial în ultimii ani în organele centrale de specialitate (24 autorități din componența Executivului) în care gradul de instruire a funcționarilor publici reprezintă 94,9%;

- pentru a asigura o gestiune omogenă a serviciului public, este necesară crearea/fortificarea unei entități/capacități centrale cu competențe/împuterniciri suficiente în domeniu (Direcția politică de cadre din cadrul Cancelariei de Stat, cu un efectiv de 5 unități de personal, nu dispune de capacități suficiente pentru a realiza toate sarcinile necesare).

Reforma serviciului public este nu numai existența și punerea în aplicare a unei legi a serviciului public. Este în mare măsură, de asemenea, o chestiune de creare și susținere a unui context administrativ în care funcționarii publici pot îndeplini sarcinile lor în mod profesionist, responsabil, imparțial, transparent și controlabil.

NOTE

1. Cardona Francisco. Europeanising the Civil Service. OECD, Sigma Programme.
2. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232.
3. Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 94-96.
4. Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 74-75.
5. Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 55-56.
6. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 61.
7. Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 194-196.
8. Legea nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 117-118.
9. Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs. Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 55-56.
10. Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 63.
11. Hotărârea Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 162.
12. Raportul cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice (centrale și locale) în anul 2011.

REFLECȚII NORMATIVE ȘI DOCTRINARE PRIVIND COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ FINANCIARĂ ÎN CONTEXTUL CERCETĂRILOR ȘTIINȚIFICE

Ruslan FLOCEA,
doctorand,

Institutul de Istorie, Stat și Drept, Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article presents the results of profound research of scientific materials related to the concept, nature, features, etc. of international financial cooperation as a growing effect specific to perpetuating international intergovernmental relations. The work includes the multidimensional description of the concept of international financial cooperation in the context of existing scientific regulations, accentuating the absence of professional legal national and regional monographic studies (Romanian, Russian) and lack of adequate doctrinal basis for the given topic.

Cooperarea internațională financiară în calitate de fenomen în ascensiune caracteristic relațiilor internaționale, se configurează ca unul de novație; reglementările, cercetările și realizările de fundamentalitate în domeniul cooperării interstatale financiare dezvoltându-se în sec. al XX-lea și, îndeosebi, la etapa postbelică.

Fiind actualizate necesitățile stringente de reglementare a divizării de continuitate a lumii, inclusiv cu referire la domeniul finanțelor internaționale, precum și împărțirii zonelor de influență politică și economică de către actorii protagoniști pe arena relațiilor internaționale de după cel de al Doilea Război Mondial, cooperarea financiară capătă o vitalitate nouă și categorică în această perioadă; sporind esențial dinamica raporturilor bilaterale și multilaterale, constituindu-se organizații internaționale specializate de fundamentalitate.

În optica perioadei scurte de dezvoltare, abordarea teoretico-științifică a cooperării financiare în ansamblul formelor sale de o manieră logică se configurează a fi insuficientă, reflecții doctrinare în domeniu fiind puține, cu privire la unele aspecte ale cooperării financiare (precum specificul național al relațiilor de mutualitate între Republica Moldova și structurile internaționale din sfera finanțelor) lipsind în general.

Astfel, este cu neputință să identificăm o bază doctrinară fortifiantă și argumentată privind domeniul cooperării internaționale financiare, alta decât prin prisma abordării unor aspecte și laturi constitutive și, mai ales, tangențiale fenomenului studiat.

Reflecții analitice vizavi de cooperarea financiară le identificăm în contextul cercetării unor elemente de drept internațional al organizațiilor internaționale; în acest sens, doctrina este bogată în prezentări și opinii privind organizațiile internaționale, în special, cu vocație de universalitate, cazul Organizației Națiunilor Unite, instituțiile financiare specializate ale acesteia fiind relativ detaliat prezentate, precum constatăm în cadrul cercetărilor efectuate de teoreticieni juriști și internaționaliști: [Raluca Miga – Beșteliu (1)], [Marțian Niciu (2)], [Ioan Rusu (3)], [Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase și Bogdan Aurescu (4)], [K.A. Bekyașev ș.a. (5)], [N.M. Cepurnova (6)], [N.N. Șapovalova (7)], [D.A. Șleanțev (8)], [R.M. Valeev ș. a. (9)], sau amintite *inter alia* alături de alte organizații internaționale, precum în lucrările (manualele, monografiile, articolele) autorilor [Vasile Crețu (10), p. 90], [Alexandru Bușmachi (11), p. 53], [G.V. Ignatenko ș. a. (12), p.196, 208]

Însă asemenea tratări teoretice privesc aspectele instituționale ale dreptului organizațiilor internaționale, în cel mai bun caz, reflectând structura organizatorică, organele și factorii de decizie ai unei organizații; actele constitutive, comentariile, anexele și amendamentele acestor acte; prezentarea istorică a organizației, membrii inițiali și actuali, precum și premisele politico-juridice ale fondării acesteia; raporturile de cooperare cu alte organizații de domeniu sau alogene; dezvoltarea actelor care constituie dreptul instituțional al organizației; descrierea comptențională primară și secundară etc.

Subliniem că abordările doctrinare se limitează la analiza unora dintre aspectele enunțate, fără a se orienta spre prezentarea minuțioasă a unei organizații financiare internaționale în toate ipostazele susceptibile cunoașterii.

Remarcăm și faptul că organizațiile financiare regionale, mai ales cele relativ tinere, precum Banca Europeană de Investiții, Banca pentru Comerț și Dezvoltare a Mării Negre; dar și instituțiile financiare de o relevanță distinctă pentru relațiile financiare și monetare mondiale, precum Fondul Monetar Arab, Banca Asiatică pentru Dezvoltare, Banca Islamică pentru Dezvoltare etc. nici nu sunt amintite sau prezentate ca exemplu în contextul cercetărilor științifice autohtone și regionale.

Tot în sensul reflecțiilor doctrinare privind instituțiile și organizațiile financiare internaționale constatăm existența unor lacune și abordări desuete ale teoreticienilor. Astfel, în doctrina enunțată română [Raluca Miga – Beșteliu (1),

p. 257] și rusă [R. M. Valeev ș. a. (9), p. 326]) recentă pentru anii 2006–2010 a dreptului internațional public am descoperit prezentarea Asociației Internaționale pentru Dezvoltare și a Corporației Financiare Internaționale în calitate de filiale ale Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Un asemenea tratament al acestor trei instituții nu coresunde esenței juridice, realităților existente de organizare și competență, precum și vine în contradicție cu actele juridice internaționale statutare – [Tratatele de constituire ale Asociației (13)] și [Corporației (14)], în mod expres fiind prevăzută independența și distincția instituțională a acestora în raport cu alte organizații internaționale financiare.

Sușinem că o abordare prin prisma reprezentării de filială ar fi încă acceptabilă la momentul constituirii acestor două instituții – membre alături de Banca Internațională a Grupului Băncii Mondiale șase decenii în urmă, însă în plin sec. XXI la etapa contemporană de dezvoltare a relațiilor financiare și monetare o asemenea accepțiune pare a fi, cel puțin, desuetă și bizară.

În plus, unele elemente ale cooperării financiare internaționale le vizualizăm în cercetările științifice care consacră principiile fundamentale ale dreptului internațional public, în special privind principiul cooperării interstatale raportat la relațiile economice: [Dumitru Mazilu (15), p. 220–223], [Stelian Scăunaș (16), p. 33–34] etc.

Totuși constatăm inexistența unei analize plurivalente doctrinare a cooperării internaționale de specific financiar în ipostază de principiu propriu dreptului internațional cu alte principii unanim recunoscute (*jus cogens*).

Aspectul investițional al cooperării financiare internaționale este, în esență, amplu dezvoltat și analizat în doctrină, respectiv, dreptul internațional investițional, inclusiv elementele sale: investițiile directe, investițiile indirecte, investițiile străine, regimurile recunoscute investițiilor, protecția drepturilor și intereselor legitime ale investitorilor externi, soluționarea diferendelor privind investițiile între state și persoane private nerezidente; unificarea dreptului în reglementarea activității investiționale etc. sunt pe larg dezbătute de teoreticienii dreptului.

În acest sens, nominalizăm opiniile teoreticienilor naționali și regionali precum [V. Arhiliuc – elemente de drept internațional investițional (17)] și [aspectele naționalizării investițiilor străine (18)], [Claudiu-Paul Buglea – soluționarea diferendelor investiționale, jurisdicții internaționale arbitrale cu caracter de universalitate și regionalitate, structura și competențele Centrului Internațional pentru Reglementarea Diferendelor relative la Investiții, aspecte de drept comercial și investițional (19)], [Lusine Navarsardyan – conceptul și rolul investițiilor în societatea contemporană, instrumentele internaționale de protecție a investițiilor străine, mecanismele de garantare internațională a investițiilor (20)], [Galina Pakerman – mecanisme de unificare a dreptului în materie de investiții străine (21)], [M.P. Șestakova, T.P. Lazareva și I.O. Hlestova – aspecte de drept internațional privat și investiții naționale și internaționale (22)], [A. Kerimbaeva – tipuri de instrumente internaționale de protecție a investițiilor străine (23)], [A. Djakișev – elemente și forme de protecție a drepturilor și intereselor investitorilor pe piața valorilor mobiliare (24)] etc.

Specificăm: cadrul legal intern, alături de acordurile internaționale de specialitate, de asemenea, detaliază sfera investițională a cooperării financiare, alte aspecte nefiind minuțios reglementate.

Domeniul cooperării financiare internaționale, fiind unul crucial pentru raporturile interguvernamentale în ansamblu, își găsește o consacrare de particularitate privind unele detalii în doctrina relațiilor internaționale, politologie. Astfel, putem nominaliza cercetările efectuate de [Alexandru Burian și Natalia Kovaliova (25)]; [Philippe Moreau – Defarges (26)], referitoare la aspectele politice (inclusiv geopolitica și mondializarea) ale cooperării financiare.

În mod logic, relațiile de cooperare în sectorul finanțelor internaționale își găsesc expresie și reflectare în cercetările efectuate de teoreticienii economiei mondiale, relațiilor economice internaționale, băncilor și finanțelor. În acest context, nominalizăm opiniile autorilor [Dumitru Nica și Titel Negru (27)], [Paul Bran (28)], [Sorin Burnete (29)], [Lidia Krasavina (30)] etc.

Tratări ale subiectului cooperării financiare internaționale prin prisma domeniilor non-juridice demonstrează esențialitatea și importanța tematicii pentru relațiile interstatale din arena contemporană, însă ele nu pot servi ca izvoare adecvate cercetării în plan politico-juridic al cooperării Republicii Moldova cu organizațiile financiare internaționale pe care intenționăm să o realizăm de o manieră plurivalentă și coerentă. Astfel, doctrina economică, de exemplu, adâncește fațetele importanței subiectului în plan mondial în bază de parametri macroeconomici și idexuri financiar, dar nu prezintă reglementări concludente pentru domeniul dreptului internațional.

Nu putem trece cu vederea lucrarea doctrinarilor internaționaliști autohtoni, realizată de colectivul de autori [Alexandru Burian, Oleg Balan, Natalia Suceveanu, Diana Sârcu, Nicolae Osmochescu, Olga Dorul, Victoria Arhiliuc și Vitalie Gamurari (31)] asupra dreptului internațional public, unde aspectele cooperării internaționale în domeniul financiar își găsesc consacrare privind dreptul organizațiilor internaționale, dreptul financiar internațional, dreptul internațional investițional, soluționarea litigiilor investiționale, soluționarea pașnică a diferendelor internaționale.

Totuși necătând la unele elemente și laturi de particularitate analizate și sistematizate în doctrina juridică internaționalistă, în esență, fenomenul cooperării financiare internaționale, în special aspectul raporturilor între Republica Moldova și organizațiile internaționale financiare, se configurează ca unul slab cercetat.

Astfel, lipsesc considerațiunile și reflecțiile doctrinare privind conceptul și trăsăturile cooperării financiare, ansamblul de principii generale, specifice și operaționale ale colaborării de specialitate financiară, sarcinile și scopul relațiilor mutuale interstatale.

Nu există o definiție distinctă a organizației financiare internaționale cu caracter de universalitate sau regionalitate, precum nu sunt conturate elementele specifice ale acesteia.

De o manieră regretabilă constatăm inexistența notorie a cercetărilor doctrinare privind relațiile de cooperare ale Republicii Moldova cu organizațiile internaționale specializate existente, prezentarea proiectelor internaționale financiare și investiționale în derulare și finalizate pe teritoriul intern, enumerarea actelor internaționale reglatoare ale relațiilor de colaborare (generale și speciale), evaluarea specificului național în procesul dezvoltării relațiilor de mutualitate și parteneriat, prezentarea impactului rezultativ al activității de cooperare pe segmente ale economiei naționale, estimarea gradului de cooperare financiară prin prisma evoluției istorice și perpetuarea crizei economice mondiale etc.

De asemenea, specificăm absența reflecțiilor în doctrina autohtonă vizavi de plenitudinea organizațiilor financiare internaționale cu care Republica Moldova dezvoltă raporturi de cooperare strategică și abituală.

BIBLIOGRAFIE

1. Miga – Beșteliu R. Organizații internaționale interguvernamentale. București : C.H. Beck, 2006, 290 p.
2. Niciu M. Organizații internaționale (guvernamentale). Iași: Chemarea, 1994, 159 p.
3. Rusu I. Organizații și relații internaționale. București: Lumina Lex, 2002, 360 p.
4. Bolintineanu A., Năstase A., Aurescu B. Dreptul internațional contemporan. București: ALL Beck, 2000, 464 p.
5. Бекашев К. А. и другие. Международное публичное право. Москва: Проспект, 2005, 784 ст.
6. Чепурнова Н. М. Международное право. Москва: Изд. Центр ЕАОИ, 2008, 295 ст.
7. Шаповалова Н. Н. Международное право. Москва: Московская финансово-промышленная академия, 2004, 120 ст.
8. Шлянцев Д. А. Международное право. Москва: Юстицинформ, 2006, 256 ст.
9. Валеев Р. М. и другие. Международное право: особенная часть. Москва: Статут, 2010, 624 ст.
10. Crețu V. Drept internațional public. București: Editura fundației „România de mâine”, 2006, 344 p.
11. Bușmachi A. Sistemul instituțional al organizațiilor internaționale. În: Revista Națională de Drept, 2004, nr. 11, p. 52 – 54.
12. Игнатенко Г. В. и др. Международное право: учебник для вузов. Москва: Норма – Инфра, 1999, 584 ст.
13. Tratatul de constituire a Asociației Internaționale pentru Dezvoltare din 24 septembrie 1960. Semnat la Washington (SUA).
14. Tratatul de constituire a Băncii pentru Comerț și Dezvoltare a Mării Negre din 30 iunie 1994. Semnat la Tbilisi (Georgia).
15. Mazilu D. Drept internațional public. București: Lumina Lex, 2001, 606 p.
16. Scăunaș S. Drept internațional public. București: All Beck, 2002, 320 p.
17. Arhiliuc V. Dreptul internațional investițional. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 10 – 12, p. 7-9.
18. Arhiliuc V. Considerații privind dreptul internațional investițional. În: Studia Universitatis, seria științe sociale, 2009, nr. 3(23), p. 81-84.
19. Buglea C. – P. Soluționarea diferendelor dintre state și comercianți de altă naționalitate. București: Hamangiu, 2006, 201 p.
20. Navasardyan L. Protecția și garantarea investițiilor străine în dreptul comerțului internațional. București: Wolters Kluwer: 2010, 344 p.
21. Пакерман Г. Методы унификации права на примере правового регулирования иностранных инвестиций. В: Журнале Российского права, 2009, №4, ст. 98 – 109.
22. Шестакова М. П., Лазарева Т. П. и Хлестова И. О. Международное частное право и инвестиции. В: Журнале Российского права, 2008, №2, ст. 162 – 171.
23. Керимбаева А. Ш. Международно-правовые механизмы защиты иностранных инвестиций. В: Вестнике Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь, 2007, №23, ст. 73 – 77.
24. Джакишев А. Формы защиты прав инвесторов на рынке ценных бумаг. В: Бюллетене Верховного Суда Республики Казахстан «Тураби», 2000, №6, ст. 98 – 104.
25. Буриан А., Ковалева Н. Международные организации как инструменты внешней политики. В: Молдавском журнале международного права и международных отношений, 2008, № 4, ст. 53 – 63.
26. Moreau – Defarges Ph. Organizații internaționale contemporane. Iași: Institutul European, 1998, 111 p.
27. Nica D. și Negru T. Bănci europene și internaționale. București: România de Măine, 2006, 284 p.
28. Bran P. Relații financiare și monetare internaționale. București: Economica, 1995, 303 p.
29. Burnete S. Relații valutare-financiare internaționale. Sibiu: Alma Mater, 2002, 356 p.
30. Красавина Л. Н. Международные валютно-кредитные и финансовые отношения. Москва: Финансы и статистика, 2003, 608 ст.
31. Burian A. și alții. Drept internațional public. Chișinău: Tipografia „Elena V. I.” SRL, 2009, 649 p.

LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ PRIVIND RĂSPUNDEREA PENALĂ A PERSOANELOR FIZICE ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL

Tudor GABURA,
doctorand,

Institutul de Istorie, Stat și Drept, Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article presents the results of profound research of scientific materials related to national legislation on criminal responsibility of individuals under international law. The work comes to point out the idea that relevant national legislation can not ignore the international rules of international criminal liability.

Una din obligațiile de bază pe care și le asumă un stat în momentul semnării convențiilor internaționale, este adoptarea unui cadru normativ intern care să garanteze implementarea pe plan local a reglementărilor convenționale. Nu constituie o excepție, în acest sens, nici reglementările internaționale ce privesc răspunderea penală internațională.

Astfel, conform alineatului 1, articolul 1 din Codul Penal al Republicii Moldova, *Codul Penal este unica lege penală a Republicii Moldova*, prin urmare, orice reglementare internațională ratificată de Republica Moldova care prevede o răspundere penală, pentru a avea efecte juridice, urmează a fi inserată în mod obligatoriu în Codul Penal. Aceasta însă nu împiedică statul să adopte acte cu caracter intern care să reglementeze aspectele tangente problematicii răspunderii penale internaționale.

Un alt aspect important este interdependența inevitabilă a dreptului intern cu cel internațional. Prevederile Constituției Republicii Moldova consacră principiul superiorității tratatelor internaționale în raport cu reglementările interne. Însă această interacțiune a sistemelor de drept intern și internațional este limitată de regula, conform căreia unui stat îi este interzis să reglementeze relațiile sociale existente în alt stat. [32, p. 48] Astfel, interacțiunea va fi legală din punctul de vedere al dreptului internațional doar dacă a fost consacrată prin tratate, convenții, pacte, acorduri etc., orice intervenție arbitrară fiind condamnată.

Republica Moldova a inclus principiul *pacta sunt servanda* în compartimentul principiilor generale din Constituția țării. Articolul 8 din Constituția Republicii Moldova legiferează respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale.

În acest sens, sunt concludente eforturile Republicii Moldova de aducere în concordanță a legislației interne cu legislația internațională, fapt realizat, într-adevăr, în cea mai mare măsură, drept argument servind noua Constituție din august 1994, noile coduri de legi: Codul Penal, Codul de Procedură Penală, Codul de Executare etc.

Primul pas în ideea de apropiere a legislației naționale de cea internațională l-a constituit elaborarea și adoptarea Constituției, articolul 7 al căreia consfințește că Constituția Republicii Moldova este Legea sa Supremă. Niciun alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică. Prin urmare, și Codul Penal se aplică numai în măsura în care prevederile acestuia nu vin în contradicție cu prevederile constituționale. Mai mult, dacă există neconcordanțe cu actele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului, au prioritate și se aplică direct reglementările internaționale. Dacă un tratat internațional conține dispoziții contrare Constituției, va trebui să se purceadă la revizuirea acesteia.

Sub imperiul impactului dreptului internațional penal asupra legii penale a Republicii Moldova, dar și sub imperiul înnoirii normelor penale existente până la 1961, Republica Moldova a adoptat o nouă lege penală, care reprezintă dreptul penal codificat al țării.

În legea penală a Republicii Moldova au fost incluse principiile legislației penale: principiul legalității, principiul umanismului, principiul democratismului, principiul caracterului personal al răspunderii penale, principiul individualizării răspunderii penale și al pedepsei penale. Deci e lesne de înțeles că aceste principii sunt într-o concordanță aproape perfectă cu normele internaționale în materie.

Astfel, prevederile articolului 4 din Protocolul nr. 7 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului stipulează că „nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat”. Aceste reglementări cu caracter internațional au constituit un imbold pentru Plenul Curții Supreme de Justiție de a atenționa instanțele de judecată asupra inadmisibilității îngreunării situației unui condamnat pentru faptul săvârșirii infracțiunii de către o persoană condamnată anterior pentru aceeași infracțiune. Astfel, s-a impus înlocuirea definiției date semnului calificativ de *repetare a infracțiunii* cu următoarea definiție: „Se consideră repetare a infracțiunii săvârșirea a două sau mai multor infracțiuni identice ori omogene,

prevăzute de aceeași normă penală, cu condiția că persoana nu a fost condamnată pentru vreuna din ele și nu a expirat termenul de prescripție (art. 31 CP).

Atât partea generală, cât și cea specială a Codului Penal conțin norme penale care au menirea de a eficientiza lupta împotriva crimei organizate. Denumirea capitolelor și ierarhizarea lor în partea specială denotă prioritatea valorilor sociale ocrotite de către stat. Înseși denumirile primelor capitole: Infracțiuni contra păcii și securității omenirii, infracțiunile de război; Infracțiuni contra vieții și sănătății persoanei; Infracțiuni contra libertății, cinstei și demnității persoanei etc. evidențiază ocrotirea valorilor social-umane și obligațiunile Republicii Moldova apărute odată cu aderarea la convențiile internaționale.

În acest context, sunt de evidențiat, în calitate de exemplu de perfecționare a legislației naționale sub imperiul prevederilor tratatelor internaționale, unele denumiri ale articolelor din legea penală a statului nostru: genocidul (art. 135), ecocidul (art. 136), tratamentele inumane (art. 137), încălcarea dreptului umanitar internațional (art. 138), clonarea (art. 144), traficul de ființe umane (art. 165), traficul de copii (art. 206), terorismul (art. 278) etc.

Ratificând convențiile prin care este unanim recunoscut și garantat dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat, Republica Moldova și-a demonstrat atașamentul față de ideile exprimate, conștientizând faptul că distrugerea mediului duce, ireversibil, și la distrugerea ființei umane. Această conștientizare și-a găsit reflectare în Codul Penal prin incriminarea ecocidului.

Termenii și noțiunile folosite în desemnarea conceptului de tratament inuman sunt explicate și utilizate în sensul pe care i-l conferă Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984.

Articolul care incriminează încălcarea dreptului internațional umanitar a fost formulat ținându-se cont de dispozițiile art. 43 al Primului Protocol Adițional la Convențiile de la Geneva, semnate la 12 august 1949, referitor la protecția victimelor conflictelor armate internaționale din 10.07.1977 și de cele ale articolului 33 din Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale.

Infracțiunea de planificare, pregătire, declanșare sau ducere a războiului a fost inclusă în noul Cod Penal ținându-se cont de prevederile articolului 1 al Rezoluției nr. 3314 (XXIX) din 14 decembrie 1974 a Adunării Generale a ONU.

Un alt exemplu elocvent al impactului dreptului internațional penal asupra dreptului penal intern îl constituie modificarea politicii penale a statului sub aspectul abolirii pedepsei cu moartea. În Constituția Republicii Moldova, dreptul la viață este complinit cu dreptul la integritate fizică și psihică. Aceste drepturi sunt stipulate de articolul 24 al Constituției.

Influența dreptului penal internațional asupra dreptului penal intern se regăsește, inevitabil, și sub aspectul interpretării doctrinare a infracțiunilor cu caracter internațional. Un exemplu de asemenea abordare este lucrarea unor autori notorii din Republica Moldova care, analizând capitolul dedicat *Infracțiunilor contra păcii și securității omenirii, infracțiuni de război* din Codul Penal al Republicii Moldova, remarcă următoarele: „*Incriminarea la nivel internațional a faptelor de genocid, de război și a celor contra umanității a determinat legiuitorul Republicii Moldova a lua atitudine față de aceste evenimente prin incriminarea lor în noua lege penală, ceea ce necesită însă elaborarea unui suport informațional la nivel național, pentru aceste infracțiuni noi.*” [62, p. 16]

Republica Moldova a adoptat și o serie de legi care reglementează mecanismele de luptă cu criminalitatea internațională. Astfel, Legea cu privire la combaterea terorismului [48] determină cadrul juridic și organizatoric al activității de combatere a terorismului în Republica Moldova, modul de coordonare a activității structurilor specializate pentru combaterea terorismului, a acțiunilor întreprinse de autoritățile publice centrale și locale, de asociațiile și organizațiile obștești, de persoanele cu funcții de răspundere și de unele persoane aparte, precum și drepturile, obligațiile și garanțiile persoanelor în legătură cu desfășurarea activității de combatere a terorismului.

În conformitate cu angajamentele internaționale, Republica Moldova a adoptat și o serie de alte legi care au menirea de a preveni și a combate crimele cu caracter internațional, cum ar fi: Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, [51] Legea cu privire la combaterea corupției și protecționismului, [49] Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, [50] Legea cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor [47] etc.

Interacțiunea dintre reglementările naționale și cele internaționale cu privire la răspunderea penală internațională reiese și din reglementările procedurale cuprinse în Legea cu privire la asistența juridică internațională în materie penală [46].

Reglementări care evocă necesitatea unei armonii între reglementările internaționale și cele interne în materie de răspundere penală internațională pot fi desprinse și din prevederile legii procesual-penale. Astfel, articolul 5, alineat 2 al Codului de Procedură Penală stabilește în acest sens următoarele: „*Procesul penal în privința persoanelor care beneficiază de imunitate diplomatică se efectuează în conformitate cu prevederile Convenției de la Viena cu privire la relațiile diplomatice, încheiate la 18 aprilie 1961, ale Convenției de la Viena cu privire la relațiile consulare, încheiate la 24 aprilie 1963, precum și ale altor tratate internaționale la care Republica Moldova este parte.*” În același sens, alineatul 5, articolul 7 al Codului de Procedură Penală prevede: „*Dacă, în procesul judecării cauzei, instanța stabilește că norma*

juridică națională ce urmează a fi aplicată contravine prevederilor tratatelor internaționale în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte, instanța va aplica reglementările internaționale în direct, motivând hotărârea sa și informând despre aceasta autoritatea care a adoptat norma națională respectivă și Curtea Supremă de Justiție. [27]

Din cele menționate rezultă, cel puțin, două concluzii: 1. Răspunderea penală internațională a persoanelor fizice este, în cele din urmă, reglementată de legislația națională, dar respectându-se cu strictețe reglementările internaționale în materie; 2. Legislația internă nu poate să facă abstracție de reglementările internaționale în materie de răspundere penală internațională și legiutorul fie inserează prevederile cu caracter internațional în propria legislație, fie aceste reglementări se aplică direct în cazul în care o altă soluție legală nu există sau dacă aplicarea acestora ar contraveni reglementărilor cu caracter internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexei Barbăneagră. Infracțiunile contra păcii și securității omenirii. Centrul de drept al avocaților. Chișinău, 2005.
2. Anghel I. M. Tratatul internațional și dreptul intern. București: Ed. Lumina Lex, 1999.
3. Aurel Teodor Moldovan. Expulzarea, extrădarea și readmisia în dreptul internațional. București: Ed. All Beck, 2004.
4. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002, publicat la 13.09.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129.
5. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003, publicat la 07.06.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-110.
6. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, publicată la 18.08.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1.
7. Convenția asupra prevenirii și reprimării infracțiunilor contra persoanelor care se bucură de o protecție internațională, inclusiv agenții diplomatici, adoptată de Adunarea Generală a ONU la New York, 14 decembrie 1973.
8. Convenția asupra imprescriptibilității crimelor de război și a crimelor contra umanității, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 26 noiembrie 1968.
9. Convenția contra torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, adoptată la Adunarea Generală a ONU din 10 decembrie 1984.
10. Convenția cu privire la infracțiunile și alte anumite acte ce survin la bordul aeronavelor, semnată la Tokyo în septembrie 1963.
11. Convenția cu privire la prevenirea și reprimarea actelor teroriste, semnată la Washington la 2 februarie 1971.
12. Convenția de la Geneva cu privire la protecția victimelor conflictelor armate, semnată la 12 august 1949.
13. Convenția Europeană asupra imprescriptibilității crimelor contra umanității și a crimelor de război, adoptată de Consiliul Europei la 25 ianuarie 1974.
14. Convenția Europeană de asistență juridică în materie penală, din 20 martie 1959.
15. Convenția Europeană pentru reprimarea terorismului, semnată la Strasbourg la 27 ianuarie 1977.
16. Convenția privind dreptul tratatelor între state, adoptată la 23 mai 1969, intrată în vigoare la 27 ianuarie 1980.
17. Codul de Executare al Republicii Moldova, nr. 443 din 24.12.2004, publicat la 03.03.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-35.
18. Cristian Ionescu. Drept constituțional și instituții politice, vol. II. București: Ed. Lumina-Lex, 1997.
19. Diaconu. Curtea penală internațională. Istorie și realitate. București: Ed. All Beck, 1999.
20. Dr. Crețu Vasile. Drept Internațional Penal. București: Ed. Tempus România, 1996.
21. Dumitru Virgil Diaconu. Terorismul. Repere juridice și istorice. București: Ed. All Beck.
22. Gheorghită Mateuț. Convențiile internaționale în materie penală. București: Ed. Servosat.
23. Grigore Geamănu. Dreptul penal internațional și infracțiunile. București: Ed. Academiei RSR, 1977.
24. Legea cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor nr. 382 din 06.05.1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 073.
25. Legea cu privire la combaterea terorismului nr. 359 din 12.10.2001, publicată la 06.12.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 147-149.
26. Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90, din 25.04.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-105.
27. Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, nr. 190 din 26.07.2007, publicat la 07.09.2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 141-145.
28. Legea Republicii Moldova privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane nr. 241 din 20 octombrie 2005, publicat la 09.12.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 164-167.
29. L. Takacs, M.I. Niciu. Drept internațional public. București: Ed. didactică și pedagogică, 1976.

30. Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale, adoptat la Conferința diplomatică a ONU din 17 iulie 1998.
31. Victor Ponta. Scurt istoric al justiției penale internaționale. București, 2001.
32. Антонио Кассезе. Предисловие бывшего председателя Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии. Международный Журнал Красного Креста, 1997.
33. Галенская Л. Н. Международная борьба с преступностью, Москва.
34. И.И. Лукашук, А.В. Наумов. Международное уголовное право. În: Изд. Спарк, 1999.
35. Капец И.И. Преступления международного характера. Москва, 1979.

EVALUAREA RISCURILOR DE CORUPȚIE ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE – PROGRESE ȘI DEFICIENȚE ÎN IMPLEMENTARE

Tatiana MOSTOVEI,
doctorandă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SOMMAIRE

L'évaluation des risques de la corruption est une mesure pour prévenir la corruption, qui est nécessaire de mettre en œuvre dans les institutions publiques de différents niveaux. L'expérience et les résultats obtenus suite à la définition finale de cette mesure dans les autorités centrales de l'administration publique, nous montre la nécessité de perfectionner les cadres normatifs et elever les niveaux de la responsabilité des gestionnaires institutionnels à cet chapitre.

Evaluarea riscurilor de corupție (în continuare RC) constituie o măsură de prevenire a corupției, inovatoare pentru Republica Moldova, fiind un proces de identificare a factorilor existenți în cadrul unei instituții, care favorizează sau pot favoriza corupția, finisând cu elaborarea recomandărilor pentru excluderea factorilor nocivi în scopul lichidării sau minimalizării efectelor ce ar compromite sau compromit integritatea instituțională.

Măsura dată este realizată cu succes în instituțiile publice de diferit nivel, practic, în toate țările Uniunii Europene. De o experiență bogată la capitolul dat dispun autoritățile publice din Franța, Spania, Slovenia, Lituania, Letonia etc.

Convenția ONU împotriva corupției, [1] în temeiul art. 5, pct. 3, recomandă fiecărui stat-membru să evalueze periodic instrumentele juridice și măsurile administrative pertinente pentru a determina dacă acestea sunt corespunzătoare pentru a preveni și combate corupția.

În Republica Moldova evaluarea RC este pusă în sarcina organelor centrale de specialitate ale administrației publice (în continuare OCSAP) de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 906 din 28.07.2008, „Privind aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice”, [2] aprobată în temeiul art. 7, al. (4) din Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției. [3] Merită de atenționat că, potrivit art. 24 din Legea cu privire la Guvern, nr. 64-XII din 31.05.1990, [4] actualmente, în republică activează 24 OCSAP-uri (16 ministere și 8 autorități administrative centrale), la data inițierii procesului activau 28 de autorități.

Potrivit pct. 2 din HG 906/2008, entitățile menționate urmau să-și autoevalueze propriile riscuri de corupție pe parcursul anilor 2008-20011, iar Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (în continuare Centru), conform pct. 3 din hotărâre, acordă suport consultativ și instruire.

De facto, procesul de autoevaluare a riscurilor de corupție în OCSAP a demarat la începutul anului 2009, prin desemnarea grupurilor de autoevaluare a RC și informarea angajaților despre procesul dat. Președinți ai grupurilor de autoevaluare au fost numiți managerii sau adjuncții acestora.

În cadrul a 31 de instruirii organizate de Centru, în anii 2009-2011, s-a ținut cont de noutatea subiectului pus în discuție, durata și numărul imens de măsuri complexe, necesare de desfășurat în câteva etape și prin diverse metode. Subiectele parcurse au fost însoțite de material instructiv multiplicat și diseminat participanților. Fiecare instruire a finisat cu temă pentru acasă, necesară de realizat în cadrul autorității. Întru facilitarea experienței practice privind compilarea materialului selectat în procesul de sistematizare și evaluare a informațiilor acumulate, a fost elaborat Raportul șablon de autoevaluare a RC, preluat din practica Comisiei de Prevenire a Corupției din Slovenia. Pe parcurs, întru sporirea nivelului de cunoștințe și familiarizarea cu bunele practici ale Uniunii Europene (UE), a fost desfășurat, cu suportul biroului TAIEX al Comisiei Europene, atelierul de lucru „Metode și proceduri de evaluare a riscurilor de corupție”.

Evaluarea precondițiilor – prima etapă a autoevaluării - a fost parcursă cu succes de toate OCSAP-urile. Grupurile de autoevaluare au identificat cadrul legal relevant instituției, organigrama instituției și numărul de posturi vacante și ocupate, au organizat chestionarea angajaților, rezultatele căreia sunt extrem de importante la elaborarea Planurilor de integritate, dar au evitat interviuarea funcționarilor, recomandată de Metodologia de evaluare a RC. [2]

În cadrul desfășurării activităților prevăzute de a doua etapă - evaluarea propriu-zisă, identificarea riscurilor și vulnerabilităților, ce constă în analiza și cercetarea informației colectate anterior se constată deja o scădere a activității. Atunci când o bună parte a grupurilor de lucru au manifestat interes și claritate, analizând, cu scopul de a depista imperfecțiunile în administrare, cazurile concrete de corupție comise de angajații instituției - o altă parte a manifestat o atitudine sumară la acest capitol. Probleme similare au fost stabilite și la etapa evaluării structurii organizaționale a instituțiilor, care include analiza organigramei, fișelor de post, sarcinilor, proceselor și procedurilor de lucru, conturând metodele de luare a deciziilor, toate în scopul stabilirii eficienței structurii organizaționale. Ocolirea procedurii de descriere a proceselor de lucru și analizei mai detaliate a lor, în special în cazurile constatării, în rezultatul interpretării datelor chestionarelor, a unor nereguli în cadrul anumitor activități, cu certitudine a afectat conținutul și calitatea Planului de integritate.

În procesul examinării conținutului fișelor de post, unele OCSAP-uri au constatat existența unui număr excesiv de sarcini și atribuții pentru un post, precum și neconcordanța între numărul sarcinilor de bază și atribuțiilor de serviciu, fapt ce poate reduce eficiența activității deținătorului fișei de post.

Urmare analizei rezultatelor chestionarelor de integritate, instituțiile au menționat că funcționarii cunosc despre existența actelor normative referitoare la conflictul de interese, cadouri și semne de ospitalitate, utilizarea personală a bunurilor și serviciilor la locul de muncă, accesul la informație, gestionarea informației confidentiale. În același timp, s-a constatat că încă există probleme la capitolul percepției, înțelegerii conținutului acestor norme de conduită etică a funcționarilor. Studiarea în cadrul orelor de pregătire profesională a deontologiei funcției publice este o recomandare inclusă în planurile de integritate a tuturor OCSAP-urilor.

Vom exagera exprimându-ne că am obținut rezultate excelente în evaluarea RC, invocând mai multe evenimente de ordin obiectiv din perioada anilor 2009-2011, lichidarea și crearea noilor entități raportoare, lipsa de experiență la capitolul dat, complexitatea procesului, schimbarea componenței grupurilor de lucru etc. Dar, totodată, atitudinea nihilistă a unor OCSAP-uri, punerea sarcinii de autoevaluare în seama unei singure persoane, interesul superficial al managerilor instituționali și al conducătorilor grupurilor de autoevaluare a RC, frica sau teama de a constata factorii de risc corupționali în instituția pe care o conduc etc., a condus la o evaluare superficială cu aprobarea unor Planuri de integritate formale. În consecință, poate fi afectată calitatea activităților desfășurate și compromisă integritatea instituției. În opinia dr. Henriette F. Schatz, expert UE în evaluarea integrității organizaționale, în cazul abaterii de la regulile democratice se subminează credibilitatea societății, în general, și se compromite dorința cetățenilor de a respecta regulile. Astfel, integritatea și incoruptibilitatea serviciului public pot fi considerate drept un bun public. [5, pag. 5]

În contextul celor menționate conchidem necesitatea elaborării unui mecanism eficient pentru implementarea activității de evaluare a RC prin perfecționarea cadrului legal, în special:

- a) completarea Legii 90/2008 cu un nou articol „Evaluarea riscurilor de corupție” care va conține prevederi despre necesitatea și importanța măsurii date și va evidenția responsabilitatea managerului instituției. Cu titlu de exemplu, „managerii poartă răspundere pentru asigurarea implementării procesului de autoevaluare a RC în instituțiile publice”;
- b) completarea art. 5 „Atribuțiile Centrului” din Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, nr. 1104-XV din 06.06.2002, [6] cu atribuții de instruire, consultare, control, monitorizare și raportare a procesului de autoevaluare a RC;
- c) modificarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova 906/2008, investind Centrul cu atribuții de supraveghere/monitorizare a întregului proces de autoevaluare a RC, cu ulterioara generalizare și raportare Guvernului;
- d) elaborarea unui Ghid/Instrucțiuni/Recomandări metodice pentru formularea planului de integritate, care va constitui o tălmăcire detaliată a Metodologiei de evaluare a RC, constituind un suport consultativ, clar și laconic, în ajutorul activității grupurilor de autoevaluare;
- e) completarea Codului contravențional al Republicii Moldova [7] cu un nou articol privind sancționarea persoanelor responsabile (managerilor instituționali) pentru refuzul, eschivarea sau neexecutarea în termen a procedurii de autoevaluare a riscurilor de corupție.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la 31 octombrie 2003, ratificată prin Legea pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției nr. 158-XVI din 06.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.07.2007, nr. 103-106.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, nr. 906 din 28 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2008, nr. 152-153.
3. Legea Republicii Moldova cu privire la prevenirea și combaterea corupției, nr. 90-XVI din 22 aprilie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.06.2008, nr. 103-105.
4. Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern, nr. 64-XII din 31 mai 1990. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.09.2002, nr. 131-133.

5. Schatz Henriette. Integritatea organizațională, 2006, 195 p., material diseminat în cadrul seminarului „Perfecționarea integrității în serviciul public prin autoevaluarea riscurilor coruptibilității”, organizat de Proiectul Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO), Chișinău, 5-7 noiembrie 2007.
6. Legea Republicii Moldova cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, nr. 1104-XV din 06 iunie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.06.2002, nr. 91-94.
7. Cod contravențional al Republicii Moldova, nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.

ROLUL JURISPRUDENȚEI CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ÎN ASIGURAREA DREPTULUI FUNDAMENTAL AL OMULUI LA UN MEDIU ÎNCONJURĂTOR SĂNĂTOS

Adrian CRASNOBAEV,
doctorand, Institutul de Istorie, Stat și Drept,
Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The importance of European Court's jurisprudence is reflected in the protection „par ricochet” or „deduction” of some rights that are not expressly stipulated in the Convention text, which gradually became one of the favourable techniques of the European Court. The Court from Strasbourg is to include the right to a healthy environment in the sphere of protection of the private life.

Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care a fost semnată la 4 noiembrie 1950, la Roma, și a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953, constituie primul act normativ juridic obligatoriu care a codificat detaliat drepturile fundamentale ale omului incluse în Declarația Universală a Drepturilor Omului și este definită ca cel mai eficient și perfect act în domeniul drepturilor omului din lume.

În acest sens, se remarcă: Convenția, de la data intrării sale în vigoare și până în prezent, s-a dovedit a fi un instrument internațional eficace de apărare a drepturilor omului pe care ea însăși, dar și protocoalele sale adiționale adoptate ulterior le reglementează, eficacitatea dispozițiilor sale constând atât în numărul și calitatea drepturilor protejate ale omului care acoperă, practic, însăși existența și libertatea, viața socială și personală a individului, cât și prin mecanismul jurisdicțional de control al respectării acestor drepturi de către autoritățile naționale ale statelor contractante¹.

În anul 2000 a început un nou proces de reformare a mecanismului de control al aplicării Convenției Europene a Drepturilor Omului, proces ce a condus, la 13 mai 2004, la adoptarea textului Protocolului nr. 14 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Intrarea în vigoare a respectivului protocol, în viziunea lui A. Selejan-Guțan, înseamnă „reforma reformei” Curții Europene a Drepturilor Omului, prin care se încearcă o „fluidizare” a fluxului din ce în ce mai mare al cererilor adresate instanței europene și reprezintă, în același timp, o consolidare a sistemului de executare a hotărârilor Curții².

Odată cu inițierea reformei privind aplicarea mecanismului de control al aplicării Convenției Europene a Drepturilor Omului, practic, s-a instituit un singur organ jurisdicțional, o unică Curte Europeană a Drepturilor Omului, ceea ce a condus, în viziunea autoarei lucrării „Accesul la Curtea Europeană a Drepturilor Omului: condiții de admisibilitate”, D. Sârcu, la apariția problemei dacă este sau nu noua Curte succesoarea jurisprudențială a Comisiei și fostei Curți³. Răspunsul la această întrebare îl găsim reflectat atât în principiul dezvoltării coerente a jurisprudenței Curții, cât și în argumentarea hotărârilor luate pe anumite cauze de către magistrații europeni, adesea chiar recurgând la trimiteri către jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Importanța jurisprudenței Curții este conturată în materia protecției „par ricochet” sau de „deducere” a unor drepturi care nu sunt prevăzute expres în textul Convenției, care, treptat, a devenit una din tehnicile favorabile ale Curții Europene. Astfel, una dintre cele mai spectaculoase construcții jurisprudențiale de acest fel ale instanței de la Strasbourg este includerea dreptului la un mediu înconjurător sănătos în sfera protecției vieții private⁴.

În același sens, P. Trușcă și Trandafir A. Trușcă susțin că Curtea Europeană a Drepturilor Omului, recurgând la tehnica „protecției prin ricoșeu”, a permis extinderea protecției unor drepturi garantate de Convenție la drepturi care nu sunt prevăzute de aceasta. Astfel, printr-o interpretare extensivă a domeniului de aplicare a unor drepturi prevăzute

expres de Convenție, dreptul la un mediu înconjurător sănătos a fost alăturat dreptului la viață privată, fiind considerat o componentă a acestui drept, în acest fel ajungându-se la protejarea indirectă a dreptului la mediu⁵.

Prin urmare, art. 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, în mod indirect, s-a transformat într-o garanție a dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos, oferind, astfel, posibilitatea cetățenilor statelor-membre ale Convenției să sesizeze Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Curtea a recurs la interpretarea extensivă a diferitelor articole ale Convenției Europene a Drepturilor Omului pe motivul întrunirii condițiilor de admisibilitate ce țin de fondul cauzei consacrate în art. 35⁶ al Convenției și care stabilește că cererea este necesar să nu fie incompatibilă cu dispozițiile Convenției sau ale protocoalelor sale, ori în mod vădit nefondată sau abuzivă. La rândul lor, incompatibilitățile sunt divizate în patru grupe, și anume: *rationae personae*, *temporis*, *loci* și *materiae*⁷. Deoarece incompatibilitatea *rationae materiae* presupune că vor fi examinate de Curte numai cererile care reclamă lezarea doar acelor drepturi și libertăți protejate expres de Convenție, magistrații Curții au fost puși în situația ca prin tehnica „protecției prin ricoșeu” să protejeze dreptul la un mediu înconjurător sănătos prin prisma altor articole ale Convenției.

Astfel, din considerentele că, inițial, dreptul la un mediu înconjurător sănătos este strâns legat de dreptul la sănătate și de dreptul la viață, iar mai târziu a fost tălmăcit ca un drept cu privire la condițiile de viață și de muncă mai bune (igiena și securitatea muncii) și prin dezvoltarea dreptului la odihnă și recreere, fiind tratat în literatura de specialitate ca purtătorul unor drepturi fundamentale, cum ar fi cele privind dreptul la informare și la participare, la luarea deciziilor, dreptul la asociere și, prin aceasta, întărirea funcției sociale și colective a unor drepturi deja existente, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recurs la protecția dreptului nominalizat prin prisma art. 8 (dreptul la viață privată) și art. 6 (dreptul la un proces echitabil) din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Analizând jurisprudența CEDO, putem enumera următoarele cauze, care fac obiectul protecției mediului înconjurător sănătos prin interpretarea extensivă a art. 8 al Convenției (dreptul la viață privată) în baza aplicării „tehnicii prin ricoșeu”:

— **Arrondelle c. Anglia**⁸ (1980), reprezintă una din primile cauze care arată că dreptul la un mediu de o anumită calitate poate ține de respectul bunurilor. Din conținutul hotărârii reiese că reclamanta, care este proprietara unui pavilion situat la marginea pistelor de zbor și de aterizare ale aeroportului londonez Gatwick, s-a plâns de poluarea sonoră care încălca dreptul la respectarea vieții private, dar și dreptul la respectarea bunurilor, poluarea contribuind la diminuarea valorii de circulație a locuinței. În această cauză, Comisia a admis că plângerile suferite de reclamantă țineau de art. 8 al Convenției și de art. 1 din Protocolul nr. 1 privitor la proprietate;

— în cauza **Baggs c. Anglia**⁹ (1985) reclamantul, Frederick William Baggs, care locuia cu familia sa într-o casă așezată în împrejurimile aeroportului londonez Heathrow, s-a plâns de poluarea sonoră provocată de extinderea pistelor aeroportului, fapt ce puneau familia în cauză într-o situație insuportabilă. O situație similară o întâlnim și în procesul **Powell și Rayner c. Anglia**¹⁰, în urma căruia s-a stabilit că emansiunile sonore puternice generate de exploatarea unui aeroport în apropierea locuințelor reclamantilor pot afecta starea fizică a individului și, prin urmare, pot aduce atingere vieții private a acestuia, fiind, astfel, calificate în ambele cazuri ca lezări ale art. 8 al Convenției;

— la rândul său, cauza **Lopez-Ostra c. Spania**¹¹ (1994) a făcut ca dreptul la un mediu sănătos să pătrundă, pe calea interpretării art. 8.1, în câmpul de acțiune și de aplicare al Convenției. În fapt, reclamanta Gregoria López Ostra, care locuia cu familia într-o casă așezată în vecinătatea unei stații de epurare a apelor și deșeurilor industriale, s-a plâns de mirosurile, zgomotele și gazele poluatoare provocate de acea stație de epurare, care făcuse insuportabil mediul de viață al familiei sale și îi provocase ei și apropiatilor săi serioase probleme de sănătate. Concluzia Curții în această cauză a fost că statul nu a reușit să mențină un echilibru just între interesul bunăstării comunității care reclamă înființarea unei stații de epurare și interesele persoanelor constând în dreptul de a se bucura de respect pentru domiciliu și pentru viața sa familială și privată;

— un alt caz de o importanță majoră ar fi și dosarul **Moreno Gomez c. Spania**¹² (2004). Reieșind din textul hotărârii Curții, reclamanta, care locuiește într-un cartier rezidențial din Valencia, s-a plâns de depășirea nivelului maxim de zgomot în zonă. În urma examinării cauzei, Curtea a concluzionat că a existat o atingere adusă drepturilor protejate de art. 8 al Convenției, considerând că statul pârât nu și-a îndeplinit obligația pozitivă de a garanta dreptul reclamantei la respectarea domiciliului și a vieții private, prin urmare, fiind violat respectivul articol din Convenție;

— în anul 2006, la CEDO a fost examinată cauza **Giacomelli c. Italia**¹³. Reclamantul, care locuiește lângă o fabrică ce are ca obiect de activitate depozitarea și tratamentul unor „deșeuri speciale”, a solicitat de mai multe ori în instanță reanalizarea autorizației fabricii. În urma examinării cauzei, Curtea a considerat că autoritățile publice nu și-au respectat obligațiile impuse de legea internă și au ignorat hotărârile judecătorești care stabileau că activitatea fabricii este ilicită, prin urmare, statul nu și-a respectat obligația de a le asigura acestora respectul vieții private și a celei familiale, fiind violat la fel art. 8 al Convenției;

— o atenție deosebită merită și cauzele **Fadeieva c. Rusia**¹⁴ (2005) și **Ledyayeva și alții c. Rusia**¹⁵ (2006) în care Curtea a stabilit că autoritățile ruse nu au luat măsurile necesare pentru protejarea dreptului la viață privată contra

unor atingeri grave ale mediului înconjurător reclamanților, care locuiau în preajma uzinelor siderurgice, chiar mai mult ca atât, autoritățile nici nu au asigurat mutarea reclamanților, nici nu le-au oferit o sumă de bani pentru a le permite să-și cumpere o altă locuință, nici nu au elaborat sau pus în practică vreo politică eficace de natură să oblige proprietarii oțelăriei să reducă într-un interval de timp rezonabil emisiunile poluante. Ca și în cazurile anterior analizate, Curtea a constatat violarea aceluiași art. 8 al Convenției;

— o evoluție în procesul asigurării dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos o constituie și instituirea de către jurisprudența CEDO a dreptului la informare ca garanție a dreptului la un mediu înconjurător sănătos, fiind tălmăcit și ca drept la informare privind calitatea mediului. Respectiva garanție a fost reflectată pentru prima dată în cauza **Guerra c. Italia**¹⁶. În urma examinării cauzei, s-a stabilit că reclamanții locuiau într-un oraș situat la un kilometru de o fabrică implicată în producerea de substanțe chimice și care în 1988 fusese calificată ca prezentând un grad înalt de risc privind producerea de accidente prin activități industriale periculoase pentru mediu și pentru bunăstarea populației locale. Astfel, Curtea a considerat că statul italian a violat art. 8 al Convenției, concludând că simplul fapt că o persoană a fost privată de informații esențiale în legătură cu natura și posibilitatea producerii unui risc de accident industrial în mediul său apropiat, poate constitui o violare a dreptului acelei persoane la viața sa privată și de familie;

— la fel utilizând „tehnica ricoșetului”, treptat, în jurisprudența CEDO s-a încetățenit ca garanție a dreptului fundamental la un mediu înconjurător sănătos și dreptul la un proces echitabil consfințit în art. 6 al Convenției, fapt reflectat, în special, în cauzele **Zander c. Suedia**¹⁷, **Taskin c. Turcia**¹⁸ și **Zimmermann și Steiner c. Suedia**¹⁹ și în urma examinării cărora Curtea a constatat o încălcare a art. 6 din Convenție.

În scopul lichidării practicii de aplicare a „tehnicii ricoșetului”, care are ca scop asigurarea indirectă a dreptului omului la un mediu înconjurător sănătos, la 30 septembrie 2009 Parlamentul Uniunii Europene a aprobat Recomandarea 1885 (2009), care propune Consiliului European de a purcede la elaborarea celui de-al 15 Protocol adițional al Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Noul Protocol adițional vine să lărgască aria drepturilor și libertăților omului, care urmează a fi garantate, asigurate și protejate la nivel european, printre care se numără și dreptul omului la un mediu înconjurător sănătos. Faptul consfințirii în textul Convenției a dreptului supus analizei respective, ar satisface una dintre acele condiții de admisibilitate a cererii, care anterior se prezenta ca un impediment direct al asigurării și protejării dreptului omului la un mediu sănătos, și anume - condiția rationae materiae.

NOTE

1. Trușcă P., Trușcă Trandafir A. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos în jurisprudența CEDO. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2009, nr. 1(23), p. 98.
2. Selejan-Guțan A. Spațiul european al drepturilor omului: reforme, practici, provocări. București: Editura C.H. Beck, 2008, p. 29.
3. Sârcu D. Accesul la Curtea Europeană a Drepturilor Omului: condiții de admisibilitate. Chișinău, 2001, pag. 29.
4. Selejan-Guțan A. Spațiul european al drepturilor omului: reforme, practici, provocări. București: Editura C.H. Beck, 2008, p. 76.
5. Trușcă P., Trușcă Trandafir A. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos în jurisprudența CEDO. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2009, nr. 1(23), p. 99.
6. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale adoptată la Roma la 4.11.1950 // Drepturile omului în Republica Moldova, Chișinău: Editura Garuda-Art, 1998.
7. Pettiti L. E., Decuax E., Imbert P. H., La Convention Européenne des Droits de l'Homme, Commentaire article par article. Paris: Economica, 1995, p. 630.
8. CEDO, hotărârea din 15.07.1980, cererea nr. 7889/77, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
9. CEDO, hotărârea din 16.10.1985, cererea nr. 9310/81, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
10. CEDO, hotărârea din 21.02.1990, cererea nr. 9310/81 A172, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
11. CEDO, hotărârea din 09.12.1994, cererea nr. 16798/90, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
12. CEDO, hotărârea din 16.11.2004, cererea nr. 4143/02, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
13. CEDO, hotărârea din 02.11.2006, cererea nr. 59909/00, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
14. CEDO, hotărârea din 09.06.2005, cererea nr. 55723/00, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
15. CEDO, hotărârea din 26.10.2006, cererile nr. 53157/99, 53247/99, 53695/00, 56850/00, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
16. CEDO, hotărârea din 19.02.1998, cererea nr. 14967/89, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
17. CEDO, hotărârea din 25.11.1993, cererea nr. 14282/88, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
18. CEDO, hotărârea din 10.11.2004, cererea nr. 46117/99, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).
19. CEDO, hotărârea din 13.07.1983, cererea nr. 8737/79, [On-line]: www.echr.coe.int (vizitat la 17.05.2012).

UNELE CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA STANDARDELE INTERNAȚIONALE DE ASIGURARE A DREPTULUI LA LIBERTATE ȘI INVIOLABILITATEA PERSOANEI

Ghenadie MOROZAN,
doctorand,

Institutul de Istorie, Stat și Drept, Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

International law standards deem inadmissible any behavior of social relations participants that illegally violate human freedom and personal safety of a person, which are considered natural and inalienable rights. For this purpose, each state is required to ensure human rights and fundamental freedoms by means of national and international mechanisms.

Prin standarde internaționale în domeniul drepturilor omului uneori subînțelegem obligațiile de drept internațional¹ sau normele de drept internațional,² care dezvoltă și concretizează principiul respectării drepturilor omului. Ele se prezintă în calitate de minimum normativ, pe care statele sunt obligate să le urmeze.³ Totodată, în căutarea locului standardelor în sistemul dreptului internațional, nu rareori se propune ca această problemă să fie rezolvată prin stabilirea listei de drepturi și libertăți ce se referă la categoria celor de bază și obligatoriu pentru toate statele; formularea trăsăturilor principale ale conținutului fiecăruia dintre drepturi, care trebuie să capete întruchipare în legile constituționale și alte acte normative; instituirea unor obligații pentru state privind recunoașterea și asigurarea drepturilor proclamate și introducerea la nivel internațional a garanțiilor necesare care să asigure realizarea lor; fixarea condițiilor de folosire a drepturilor și libertăților, însoțite de limitări legitime și chiar de interdicții.⁴

În dezvoltarea sa, gândirea omului privind condițiile și limitele de realizare de către individ a dreptului la libertate și inviolabilitatea persoanei a trecut prin câteva etape. Într-o vreme, se considera că numai statul este înzestrat cu dreptul de a stabili limitele de reglementare a drepturilor și libertăților omului, consfințindu-le în normele dreptului intern al statului. Pe când intervenția normelor de drept internațional se admitea doar în cazurile în care apărea necesitatea de a apăra viața și libertatea cetățenilor aflați pe teritoriul altor state. O astfel de intervenție umanitară se baza pe simpatia majorității statelor față de următorul principiu: fiecare stat are obligații internaționale de a garanta drepturile și libertățile fundamentale, oriunde ar fi încălcate ele.⁵

Printre actele de drept care au consfințit principiul menționat au fost „Marea Cartă a Libertăților” (Magna Charta) din 1215⁶ și „Actul cu privire la o mai bună asigurare a libertății supusului și prevenirea închiderii lui dincolo de mări” din 1679.

Carta conținea norme care stabilesc modul unic pentru toți de înfăptuire a dreptății. Drepturile cetățenilor străini erau apărute în aceeași măsură cu drepturile cetățenilor Angliei. Autoritățile aveau obligația să asigure o justiție egală și gratuită. Putem spune că tocmai acest document a marcat începutul uneia dintre cele mai importante proceduri juridice care au permis a restrânge libertatea omului. Ea constă în adoptarea unei hotărâri speciale de către organul competent (instanța).

„Actul cu privire la o mai bună asigurare a libertății supusului cu prevenirea închiderii lui dincolo de mări” reglementa în detaliu procedura de reținere juridică a persoanelor vinovate și eliberarea lor pe cauțiune până la judecarea definitivă a cauzei. Actul a stabilit garanții de drept concrete pentru inviolabilitatea persoanei, care asigurau fiecăruia om posibilitatea de a reclama acțiunile personale cu funcții de răspundere.

Habeas Corpus Act este o lege considerată ca a doua constituție a Angliei după „Marea Chartă a Libertăților” al cărui scop de bază consta în determinarea unui statut special persoanelor reținute pentru săvârșirea unor infracțiuni până ca acestea să ajungă în fața judecătorului.⁷ În conformitate cu acest act, la cererea arestantului sau a oricărei alte persoane, tribunalul era obligat să emită un mandat de aducere a arestantului, putând hotărâ, ca urmare, fie retrimiteră lui în închisoare, fie punerea lui în libertate, cu sau fără cauțiune.⁸

În 1948, Adunarea Generală a Organizațiilor Națiunilor Unite a adoptat Declarația Universală a Drepturilor Omului.⁹ Iată un extras care va ocupa locul central în cercetarea problemelor ce ne interesează. „Orice ființă umană are dreptul la viață, la libertate și la securitatea persoanei sale. Nimeni nu va fi ținut în sclavie, nici în servitute; sclavajul și comerțul cu sclavi sunt interzise sub toate formele lor. Nimeni nu va fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante. Nimeni nu trebuie să fie arestat, deținut sau exilat în mod arbitrar”.¹⁰ Aceste principii au pus bazele materiale și procedurale ale aspectului actual al libertății sociale a omului.

Dezvoltarea în continuare a principalelor idei din Declarația menționată se observă în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 19.12.1966.¹¹ Principiile sale, fixate în art. 7-9, au interes direct sclavia și ținerea

oamenilor în servitute, torturile, pedepsele și tratamentele degradante, supunerea cu forță la experiențe medicale și științifice, arestările arbitrare și deținerea nesancționată.

Standardele internaționale de drept internațional (etaloanele) consideră inadmisibil orice comportament al participanților la relațiile sociale care încalcă nelegitim libertatea și securitatea personală a omului ce se prezintă ca drept natural și inalienabil al lui. Acestea sunt împărțite în două grupe. Prima le reunește pe cele privitoare la dreptul la libertatea și siguranța fie a persoanei unui individ concret, fie a unor mici grupuri sociale, având denumirea de grupă de standarde individuale de drept internațional. La cea de-a doua vom atribui standardele adresate prioritar grupurilor sociale mijlocii și mari (popoare, rase, etnosuri, de sex și vârstă, profesionale și alte grupuri), pe acestea le vom denumi standarde de drept internațional de grup.

În continuare, vom prezenta unele dintre aceste standarde.

Servitutea se manifestă în imposibilitatea de exprimare liberă a voinței omului și determinarea comportamentului său în legătură cu alegerea locului de aflare și de săvârșire a acțiunilor necesare lui. Inadmisibilitatea servituții este legiferată în art. 4 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului¹².

Inadmisibilitatea sclaviei, adică a independenței totale a unui om față de altul, care se caracterizează prin posibilitatea stăpânului de a dispune după bunul său plac de munca, libertatea și viața sclavului, este legiferată în art. 4 al convenției menționate, care interzice sclavia și comerțul cu sclavi sub toate formele lor.

Inadmisibilitatea aplicării tratamentelor și pedepselor degradante, adică a acțiunilor care contravin normelor morale și înjosec omul ca personalitate, este consfințită în art. 5 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, și anume: „Nimeni nu va fi supus la tortură, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante”.¹³ Caracterul acestor acțiuni nu are importanță. Ele se pot exprima în influență fizică și psihologică asupra individului. Din această cauză, va fi corect să atribuim la acest standard astfel de fenomene ca torturile, precum și experiențele medicale și științifice forțate asupra omului.

Inadmisibilitatea experiențelor medicale și științifice forțate asupra omului constă în interzicerea efectuării acțiunilor menționate asupra individului fără acordul său. Acolo unde obiect al cercetării este omul, indiferent de starea lui fizică sau psihică, aceasta prezintă un anumit pericol pentru viața și sănătatea lui. Totodată, apar situații când efectuarea unor astfel de investigații sunt, pur și simplu, necesare.

Inadmisibilitatea apartheidului, adică a oricăror acțiuni generate de discriminarea rasială, este reflectată în Convenția privind curmarea crimelor de apartheid și pedepsirea lor, adoptată de Organizația Națiunilor Unite în 1973. Convenția califică apartheidul drept crimă împotriva umanității, iar actele inumane rezultând din politicile și practicile de apartheid, de segregare și discriminare rasială, drept crime împotriva normelor dreptului internațional, a scopurilor și principiilor Cartei ONU.¹⁴

Inadmisibilitatea genocidului, adică a nimicirii unor grupuri de populație sau popoare pe motive rasiale, naționale sau religioase. În calitate de categorie el este amintit în dreptul internațional abia după cel de-al Doilea Război Mondial. Standardul examinat este consfințit în Convenția pentru prevenirea și pedepsirea crimei de genocid, adoptată de ONU în 1948.¹⁵ Prevederile ei atribuie la genocid orice acțiuni săvârșite cu scopul nimicirii totale sau parțiale a vreunui grup național, etnic, rasial sau religios.

Înceind examinarea standardelor de drept internațional în domeniul asigurării drepturilor individului la libertate și inviolabilitatea persoanei, am vrea să subliniem că cercul etaloanelor enumerate de comunicare socială nu este exhaustiv. El conține posibilitatea potențială de autodezvoltare, legată indestructibil de procesul perfecționării culturii relațiilor umane, apariția în societate a unor noi valori îndreptate spre umanizarea reprezentărilor sociale a ceea ce înseamnă o existență demnă a omului.

NOTE

1. Международное право. Международные отношения. Учебное пособие: под ред. Колосова Ю. Ш., Кузнецова В. И. М., 1994, с. 302.
2. Российское гуманитарное право. Учебное пособие: под ред. Тихомирова Ю. А. М., 1998, с. 228.
3. Кучин М. В. Прецедентное право Европейского суда по правам человека: к вопросу о юридической природе// Совет Европы и Россия. 2000. Н 2. С. 25.
4. Международное право. Учебник: под ред. Игнатенко Т. В., Тиунова О. И. М., 1999, с. 358-359.
5. Права человека. Учебник для вузов. Отв. ред. Лукашева Е. А. 1999, с. 459.
6. Actele Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord. București: All Beck, 2003, p. 36-56.
7. Ion Guceac. *Curs elementar de drept constituțional*, volumul II, Chișinău, 2004, pag. 84.
8. Teodor Cîrnaț, Marina Cîrnaț. *Protecția juridică a drepturilor omului*, Chișinău, 2006, pag. 17.
9. Declarația Universală a Drepturilor Omului. În Vida, Ioan, *Drepturile omului în reglementări internaționale*, Editura Lumina LEX, București, 1999, pag. 49-55.
10. Ibidem, art. 3, 4, 5, 9.
11. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. În Vida, Ioan, *Drepturile omului în reglementări internaționale*, Editura Lumina LEX, București, 1999, pag. 69-91.

12. Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. În *Drepturile omului în Republica Moldova*, coordonator Barbăneagră Alexei, Guranda ART, Chișinău, 1998, pag. 165-179.
13. Declarația Universală a Drepturilor Omului. În Vida, Ioan, *Drepturile omului în reglementări internaționale*, Editura Lumina LEX, București, 1999, pag. 49-55, art. 5.
14. Victor Duculescu, *Protecția juridică a drepturilor omului*. București, 2008, pag. 59.
15. Convenția pentru prevenirea și pedepsirea crimei de genocid din 9.12.1948. În Vida, Ioan, *Drepturile omului în reglementări internaționale*, Editura Lumina LEX, București, 1999, pag. 180-184.

CARACTERUL CONSTITUȚIONAL AL DREPTULUI DE AGITAȚIE ELECTORALĂ ȘI CONȚINUTUL SĂU NORMATIV

Elena BECCIEV,
doctorandă,

Institutul de Istorie, Stat și Drept, Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

Electioneering, as an essential component of the freedom of expression, guaranteed by the Constitution, offers the unhindered expression of opinions and dissemination of these opinions. Electioneering can only be achieved under a democratic system concerned with the development of various aspects of issues related to the vital activity of society and state.

Consfințind drepturile electorale ale cetățeanului Republicii Moldova, în Constituție nu se face referire expres la dreptul de a participa la agitația electorală. Articolul 38 al Legii fundamentale face referire doar la dreptul electoral activ și pasiv – dreptul de vot și dreptul de a fi ales. Cu toate acestea, este evident că aceste categorii constituționale se manifestă ca niște apariții juridice complexe și multilaterale ce au o structură complexă. Acest fapt este legat, în primul rând, de natura juridică a instituției alegerilor, în care se reflectă atât drepturile subiective ale unor alegători determinați, cât și interesul public, îndreptat spre formarea organelor reprezentative ale puterii de stat în baza principiilor democratice. Așadar, potențialul normativ al dreptului electoral pasiv și activ nu se limitează doar la influența sa asupra acțiunilor finale ale cetățenilor în limitele procedurii de votare și de anunțare a rezultatelor, dar cuprinde și procesul de votare, o caracteristică importantă a căruia este schimbul liber de informație electorală pe calea realizării agitației electorale. Prin urmare, având drepturi electorale și participând la procesul electoral (direct sau indirect), cetățenii participă inevitabil la schimbul de informație electorală, fiind furnizorul său sau adresantul, din ce în general rezultă însuși dreptul cetățeanului de a participa la agitația electorală.

În limitele articolului 38 al Constituției Republicii Moldova¹, nu se conține determinarea constituțională a dreptului de a participa la agitația electorală. Ea se extinde și se accentuează în baza actelor normative ce determină caracterul juridic al organizării de stat, precum și carcasa sa democratică.

Respectiv, cu toate că dreptul de a face agitație electorală nu este prevăzut direct în Constituție, el rezultă din totalitatea sistematizată a reglementărilor constituționale. În primul rând, din punctul 3 al primului articol din Constituție conform căruia dreptatea, demnitatea, omul, drepturile și libertățile sale reprezintă valori supreme, recunoașterea și respectarea cărora sunt garantate de stat. În reglementarea dată se conține o particularitate inalienabilă a statului de drept – recunoașterea drepturilor și libertăților omului ca valori supreme, care determină locul omului în relațiile sale cu societatea și statul și-l prezintă ca principiu fundamental în organizarea relațiilor publice, inclusiv în organizarea sferei politice. În contextul punctelor 2 și 3 ale articolului 1 din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept democratic, ca formă de guvernământ fiind republică, fapt ce obligă puterea de stat să se autolimeze la formarea organelor reprezentative ale puterii de stat pe cale democratică prin intermediul desfășurării alegerilor periodice. În al doilea rând, din prevederile Constituției proclamate a Republicii Moldova rezultă că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. De aici rezultă și faptul că toate împuternicirile constituționale ale puterii de stat (legislativă, executivă și judecătorească) a Republicii Moldova pornesc de la popor, prin intermediul voinței liber exprimate a acestuia. O importanță deosebită au, de asemenea, prevederile conform cărora cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea (articolul 15 din Constituția Republicii Moldova). Dar, la rândul său, și toate organele puterii de stat, organele publice locale, persoanele cu funcții de răspundere și cetățenii au obligația de a respecta Constituția Republicii Moldova.

Referitor la principiile generale care reglementează drepturile electorale în Republica Moldova, în special dreptul de a face agitație electorală, putem menționa prioritar Constituția și Codul electoral.

Urmând scopurile investigației noastre și interesul special pentru drepturile de participare la agitația electorală, în continuare vom încerca să facem o analiză a acestuia din punctul de vedere al dreptului constituțional.

Indiferent de faptul că dreptul la agitație electorală nu este consfințit în Legea supremă, el rezultă din unitatea sistemică a prevederilor constituționale.

În primul rând, din art. 1, alin. (3) din Constituție², conform căruia omul, drepturile și libertățile sale reprezintă valoarea supremă; recunoașterea, respectarea și ocrotirea drepturilor și libertăților omului și ale cetățeanului constituie o îndatorire a statului. Această normă conține un indiciu inalienabil al statului de drept – recunoașterea drepturilor și libertăților omului ca valoare de cel mai înalt grad, ce determină locul omului în relațiile sale cu societatea și statul, ce promovează omul în calitate de principiu fundamental în structurarea relațiilor sociale, inclusiv organizarea sferei politice. În contextul art. 1, alin. (2) și (3) din Constituție care proclamă Republica Moldova ca stat de drept cu formă republicană de guvernare, puterea de stat este obligată la restricții benevole prin crearea organelor reprezentative ale puterii publice pe calea efectuării periodice a alegerilor democratice.

În al doilea rând, fundamentul apariției puterii, proclamat de Constituție, este poporul Republicii Moldova care reprezintă unicul purtător al suveranității (art. 2, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova). Aceasta înseamnă că toate împuternicirile constituționale ale puterii de stat (legislativă, executivă și judecătorească) în Republica Moldova emană de la popor prin voința sa liber exprimată. Unul dintre elementele constituționale de reglementare a drepturilor electorale, inclusiv a dreptului de agitație electorală, este caracterul suprem al Constituției. Pentru cetățeni și asociațiile lor în domeniul desfășurării agitației electorale o garanție importantă o prezintă prevederea constituțională conform căreia „nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică” (art. 7 din Constituția Republicii Moldova), adică în Republica Moldova nu pot fi emise acte normative ce ar abroga sau diminua drepturile și libertățile omului. La fel de importantă este și garanția privind egalitatea în drepturi „în fața legii și autorităților publice, a tuturor cetățenilor, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, religie, sex...” (art. 16, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova).

La încălcarea drepturilor electorale, inclusiv la agitație electorală, Constituția garantează cetățenilor și asociațiilor lor dreptul la apărare (art. 26, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova).

Prevederile Constituției privind dreptul la agitație electorală corespund standardelor internaționale din domeniu stabilite de: Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 18, 19)³, Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice (art. 18, 19)⁴, Convenția Europeană cu privire la Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (art. 9, 10)⁵, iar în unele cazuri chiar reproduce ad litteram textul normelor din actele indicate, universal recunoscute. Libertatea de exprimare, după cum este stipulat în art. 32 al Constituției Republicii Moldova, reprezintă unul dintre pilonii societății democratice și este o condiție fundamentală ce servește progresul său, precum și autorealizarea fiecărui individ.

Asigurarea dreptului la agitație electorală este condiționată de regimul politic al statului, dezvoltarea și funcționarea tuturor instituțiilor democratice: realizarea principiului separației puterilor, sistemul judecătoresc eficient, independența mass-media, funcționarea structurilor societății civile, apărarea eficace a drepturilor și libertăților etc.

Dreptul la agitație electorală poate fi realizat doar în condițiile libertății fiecărui individ de a căuta și dobândi informația, dar mai întâi de toate realizarea dreptului cetățeanului de a obține operativ, prin mijloacele mass-media, a informației veridice privind activitatea organelor administrației publice, a organizațiilor, asociațiilor obștești, a persoanelor cu funcții de răspundere. Cetățenii trebuie să aibă acces la orice informație de interes public (din biblioteci, arhive, fonduri, baze de date etc.).

Libertatea informației ca parte a dreptului la agitație electorală se mai exprimă și prin dreptul fiecăruia de a difuza liber, prin metode legale, a informației. De aici rezultă inadmisibilitatea monopolului, inclusiv al statului, asupra producerii și difuzării informației. Mijloacele de difuzare a informației pot fi atât de stat, cât și private.

Cetățenii, deopotrivă cu alți utilizatori (autoritățile administrației publice centrale și locale, organizații etc.), au drepturi egale de acces la orice resurse informaționale de stat și nu sunt obligate să justifice în fața posesorului acestor surse necesitatea de a obține informația solicitată. În baza acestui drept de acces la informație are loc realizarea controlului asupra activității administrației publice centrale și locale, asupra organizațiilor obștești și cele politice, precum și asupra stării economiei, ecologiei și a altor sfere ale vieții sociale.

Esența agitației electorale este schimbul de informație politică, care poate avea loc atât cu participarea subiecților individuali, cât și cu a celor colectivi, de exemplu, a partidelor, precum și cu aplicarea formelor colective de agitație. De aici decurge corelația dintre dreptul de participare la agitația electorală, dreptul la asociere și dreptul la întruniri, mitinguri, demonstrații. Conform art. 40 din Constituția Republicii Moldova, cetățenii au dreptul la mitinguri, demonstrații, procesiuni. Toate întrunirile sunt libere, însă ele se pot organiza și desfășura doar în mod pașnic.

Dreptul la asociere are scopul de a asigura fiecărui individ participarea la viața socială și politică a statului, fapt de o semnificație deosebită pentru forma republicană de guvernământ, fapt ce determină necesitatea formării organelor puterii reprezentative pe calea alegerilor, inclusiv cu participarea partidelor politice.

Deci, în urma analizei relațiilor din interiorul sistemului dintre dreptul la agitație electorală cu instituțiile con-

stituționale ale alegerilor libere și drepturile cetățenilor din sfera politico-juridică este evident că dreptul la agitație electorală, ca varietate a drepturilor și libertăților politice ale omului, influențează conținutul normativ atât al dreptului electoral activ, cât și al celui pasiv, dobândind, astfel, calitatea de măsură a libertății schimbului informațional electoral, a formelor și metodelor de realizare a lui.

NOTE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
2. *Ibidem*.
3. Declarația Universală a Drepturilor Omului. În Vida, Ioan, *Drepturile omului în reglementări internaționale*, Editura Lumina LEX, București, 1999, pag. 49-55.
4. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. În Vida, Ioan, *Drepturile omului în reglementări internaționale*, Editura Lumina LEX, București, 1999, pag. 69-91.
5. Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. În *Drepturile omului în Republica Moldova*, coordonator Barbăneagră Alexei, Guranda ART, Chișinău, 1998, pag. 165-179.

SOLUȚIONAREA LITIGIILOR DE MUNCĂ PRIN MEDIERE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Lilian PRUTEAN,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

All over the world, there exists a well defined mediation practice for over 20 years. In Moldova, the Law on Mediation was adopted in June 2007. The mediation is a way of settling disputes amicably, with a third party specializing in mediation, in terms of neutrality, impartiality, confidentiality, adversarial and equal parties. The mediation is based on the confidence which the parties have in the mediator, the person able to facilitate negotiations between them and support them in resolving the dispute, by finding a mutually agreed, efficient and sustainable solution.

În întreaga lume, medierea este o practică bine definită de peste 20 de ani. În Republica Moldova, Legea cu privire la mediere a fost adoptată în iunie 2007. Actul normativ prevede dreptul de a beneficia de serviciile unui mediator plătit de stat, în cazul medierii în cauzele penale cu începere de la 1 ianuarie 2009.

Conform acestei legi, medierea reprezintă o modalitate de soluționare a litigiilor pe cale amiabilă, cu ajutorul unei terțe persoane, specializată în calitate de mediator, în condiții de neutralitate, imparțialitate, confidențialitate, contradictorialitate și egalitate a părților.

La rândul său, medierea se bazează pe încrederea pe care părțile o acordă mediatorului, ca persoană aptă să faciliteze negocierile dintre ele și să le sprijine în soluționarea litigiului, prin găsirea unei soluții reciproc convenabile, eficiente și durabile.

Un lucru important este de menționat, că medierea trebuie să se desfășoare în condiții de siguranță deplină, atât pentru părți, cât și pentru mediator.

Părțile pot recurge benevol la mediere, inclusiv după pornirea unui proces în instanța judecătorească sau arbitrală, în orice fază a acestuia, convenind să soluționeze, pe această cale, orice conflict în materie civilă, comercială, de familie, contravențională, penală, precum și în alte materii, în condițiile legii. În cazul în care sunt urmărite prioritare interesele oamenilor de afaceri, voi preciza, că în orice convenție, acord, contract părțile pot prevedea o clauză de mediere. Dacă în contract părțile nu au stipulat o clauză cu privire la soluționarea eventualului litigiu pe calea medierii, părțile pot recurge de comun acord la mediere. Este important acordul ambelor părți. Validitatea clauzei de mediere este independentă de validitatea contractului. Medierea este posibilă în majoritatea litigiilor în materie civilă, comercială, precum și penală (aici excepție constituind cazurile grave).

În litigiile de ordin economic medierea este chiar indicată, datorită rapidității sale în soluționarea cazului și a prețului aferent relativ mai mic în raport cu cheltuielile de judecată, taxele de stat, dar și a riscului existent privind eventualul sechestrul ce poate genera blocarea sau ruinarea afacerii ș. a.

Medierea aduce după sine unul dintre cele mai mari beneficii pentru business și anume - păstrarea secretelor de afaceri și a numelor părților implicate în conflict.

Ce poate oferi medierea economiei Republicii Moldova:

a) accelerarea ritmurilor de creștere economică prin implicarea mediatorilor în disputele dintre agenții economici și organele de stat;

b) rezolvarea conflictelor înghețate care tergiversează activitatea agenților economici, dezbateră și rezolvarea neînțelegerilor apărute ca rezultat al concurenței de piață;

c) implicarea mediatorilor în soluționarea anumitor conflicte, embargouri care țin de interesele statului;

d) schimbul de experiență dintre mediatorii din diferite țări va permite înțelegerea activității de aplanare a conflictelor din diferite economii și arii de activitate a agenților economici;

e) accelerarea ritmurilor de rezolvare a litigiilor apărute în urma activității agenților economici.

Sunt sigur că punctele enumerate mai sus sunt doar câteva efecte pozitive pe care le poate avea medierea asupra economiei Republicii Moldova.

Alte modalități alternative de soluționare a conflictelor sunt: facilitarea, negocierea, arbitrajul și concilierea. Existența unui număr atât de mare de mijloace alternative de rezolvare a disputelor denotă multiplele dezavantaje ale procedurii litigioase. Fiind mai puțin formale decât căile litigioase, aceste tehnici de soluționare a conflictelor în afara sălii de judecată câștigă noi adepți, întrucât părțile își realizează interesele, soluțiile fiind durabile, costurile semnificativ mai reduse, iar procedura - confidențială.

Ziua Soluționării Conflictului a fost adoptată de Consiliul director al Asociației pentru Soluționarea Conflictului (ASC) din Washington în octombrie 2005. Potrivit rezoluției ASC, în fiecare a treia joi a lunii octombrie este marcată Ziua Soluționării Conflictului.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr.134-XVI din 14.06.2007 "Cu privire la mediere", Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.188-191/730 din 07.12.2007.
2. Gherga Eugen, Gherga Gabriela, Medierea conflictelor, București, Economica, 1999, 233 p.

ACTUALITATEA CONCEPȚIEI JURIDICE KANTIENE ÎN ABORDAREA PROBLEMELOR ADMINISTRĂRII PUBLICE CONTEMPORANE

Vasile BANTAȘ,
doctorand,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The general impression of the Kantian law and ethical theory makes it one of an exceeding force to human reason, that has as consequence to free the human being of any determination out of his reason (by which we have to understand both one's own sensible determinants and the possible determination coming from a higher reason).

Preocuparea de edificarea unei administrări publice eficiente este imposibilă în afara unui stat de drept și de asigurarea normală a acestuia, care este legată istoricește de promovarea democrației și de construcția unor structuri statale în măsură să apere și să garanteze drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să garanteze desfășurarea relațiilor sociale într-un climat de legalitate.

Dacă anterior statul era considerat drept instanța supremă înzestrată cu o forță absolută și indescritibilă, în statul de drept, fundamentat filozofic, pe baza concepțiilor juridice, de către Immanuel Kant, primul ocupă o poziție de subordonare față de drept și este pus în deservirea cetățenilor, deși rămâne o instituție extrem de necesară și indispensabilă.

Din punctul de vedere al științei administrației publice contemporane, reformarea căreia este imposibilă fără de edificarea statului de drept, rolul principal al ultimului constă atât în prestarea serviciilor publice necesare pentru binele societății în general, cât și limitarea obiectivă a atribuțiilor statului prin exigențele dreptului.

În componența doctrinelor filozofice elaborate de întemeietorul filozofiei clasice germane Imm. Kant pe baza criticismului un loc aparte îi revine teoriei cu privire la dezvoltarea dreptului. Concepțiile juridice ale filozofului din Königsberg au fost generalizate către anul 1797 în opera sa „Metafizica moravurilor”, operă, care deși poartă în sine unele semne ale vârstei înaintate a lui Kant, dar totuși conține idei politico-juridice, fără de care este imposibilă înțelegerea corectă a concepțiilor filozofice ale marelui filozof german.

Dacă în opera „Critica rațiunii pure” Kant a fundamentat în plan gnoseologic problema științelor naturale, a matematicii, în lucrarea „Metafizica moravurilor” fundamentării filozofice sunt supuse teoria juridică și doctrina etică a filozofului menționat. În sistemul concepțiilor sale filozofice, teoria dreptului are calitatea de predecesor față de etică nu numai din cauza, că ar fi fundamentul acesteia, dar și datorită faptului că, în viziunea lui Kant, normele de drept, spre deosebire de normele etice, reflectă numai relațiile exterioare dintre persoane.

În desfășurarea kantiană a teoriei dreptului se observă o analogie cu fundamentarea științelor din „Critica rațiunii pure”, deoarece noțiunea de drept nu este contrapusă de Kant cu noțiunile pur filozofice, dar cu așa termeni, cum ar fi noțiunea de substanță și de pricină, noțiuni strâns legate de procesul de cunoaștere științifică.

Conform opiniei autorului V. Asmus, în încercările lui Kant de a indica bazele filozofice ale dreptului persistă șovăieli și contradicții, fiindcă filozoful în același timp, pe de o parte, subordonează dreptul eticii, pe de alta – tinde spre o independență totală a acestor noțiuni. Fundamentul acestei independențe rezidă în afirmarea, în etica kantiană, a deosebirii între comportamentul „legal” și „moral” al persoanelor. Relațiile juridice între oameni sunt raportate de către Kant la sfera „legală”, deoarece teoria despre drept reflectă numai relațiile exterioare și normele de acțiune ale oamenilor, pe când sfera „morală” se ocupă de tendințele emotive, care se află la baza activității omenești.

Teoria dreptului după Kant, ca primă parte a teoriei moravurilor, este, așadar, aceea care se revendică dintr-un sistem rațional, pe care l-am putea numi metafizica dreptului. Conceptul de drept nu se ocupă de sfera emotivă, ci numai de faptele și acțiunile la concret ale persoanelor. Legea juridică poartă, în concepția lui Kant, un caracter pur formal, nucleul fiind în afirmația: „În ce măsură voința liberă a unui individ poate fi coraportată cu libertatea altor indivizi din societate”. În același timp, libertatea este tratată ca o libertate externă, iar dreptul este determinat ca o totalitate de condiții, în care voința unei persoane poate fi combinată cu voința altor persoane sub egida unei legi formale comune a libertății.

Noțiunea de libertate este noțiunea centrală a filozofiei „practice” kantiene, expusă în operele „Critica rațiunii practice” și „Întemeierea metafizicii moravurilor”. Ca reflectare a sferei practice, teoria dreptului este dedusă din legea de bază a rațiunii practice – legea libertății. Anume prin intermediul acestei noțiuni, doctrina kantiană a dreptului se îmbină cu sfera moravurilor. Libertatea, deși este presupusă ca proprietate a tuturor ființelor raționale, chiar dacă ea nu poate fi demonstrată în experiență, în moralitate, este indisolubil legată de voință, fiind o proprietate a cauzalității acesteia de a acționa independent de cauza determinării străine.

Din cele expuse de Kant, vom concluziona, că acesta considera că libertatea este concomitent și fundamentul moralității personale, și scopul vieții sociale a indivizilor, viața și lupta politică este o luptă a omenirii pentru obținerea și realizarea acestei libertăți. Teoria dreptului după Kant tratează, astfel, numai condiția formală a libertății în relația sa exterioară, făcând posibilă relația liberului arbitru cu raționalitatea libertății, unde dreptul dispune de libertatea de a alege acțiunii sale orice scop.

În acest context, problema referitoare la drept este determinată de faptul că, conform concepției lui Kant, tendința omenirii spre libertate se află în contradicție cu acel început „de rău” al ființei umane și de aceea în fața omului stă permanent dilema - persistă în societatea dată condiții, prin care voința unuia, coraportată la voința celorlalți membri ai societății, poate fi limitată prin intermediul unei legi generale a libertății.

În prezent, ne poate surprinde conceptul kantian de „metafizică a moravurilor”, care cuprinde în întregul său nu numai teoria asupra virtuții, dar și cea asupra dreptului, pe temeiul că dreptul implică în conceptul său obligativitatea, prin supunerea față de o lege exterioară, pe care o are în comun cu virtutea, prin supunerea față de legea morală interioară. Unirea virtuții cu dreptul explică viziunea lui Kant asupra întregului social, deoarece dualitatea socială a dreptului și moralității reproduce în planul socialului, dualitatea filozofică fenomenal-noumenală a umanului: ca ființă fenomenală, omul este supus normei juridice, dar e sancționat de legea morală interiorizată sau de justiția divină. Așadar, „metafizica moravurilor” are sensul extins de sistem al principiilor raționale care întrețin viața socială a indivizilor.

Dacă în teoria pură a virtuții principiile metafizice se pare că nu-și găsesc locul între problemele practice ale depășirii înclinațiilor către viciu și în transformarea conceptului de datorie în imbold al acțiunilor, în teoria pură a dreptului lucrurile sunt clare datorită nivelului formal la care operează. Liberul arbitru se supune legilor libertății în relația lor exterioară, scopul său (care, prin materialitatea lui, s-ar îndepărta de calea abstractă a metafizicii) fiind indiferent. Deci o metafizică a dreptului nu este un concept contradictoriu. Ca obligativitate față de o lege exterioară, conceptul de drept este pur, capabil să întemeieze, ca orice astfel de concept, o metafizică, un sistem de principii raționale. Spre deosebire de alte concepte pure, cum ar fi filozofia, matematica, fizica, dreptul este dependent de experiență. El se află deci în situația ambiguă de a fi, pe de-o parte, pur și de a putea întemeia o metafizică, iar pe de altă parte, de a nu putea fi dedus a priori, asemenea celorlalte concepte pure, datorită modelelor concrete de drept cu care se operează în practica juridică curentă, a experienței care îl întemeiază.

În jurul conceptului pur asupra dreptului, Kant a construit o teorie rațională, întemeiată *a priori*. Atât în lucrarea „Metafizica moravurilor”, cât și în prelegerile ținute la Universitatea din Königsberg se observă influența tradiției germane a dreptului natural modern orientat către școala pandectistă. Prestigiul lui Kant în epoca sa și încă mult timp după aceea era într-atât de mare, încât promotorii pandectismului din secolul al XIX-lea nu s-au putut dispensa de lectura opusului kantian. În elaborarea problemelor generale ale dreptului, școala pandectistă a reformulat definițiile

persoanelor, drepturilor subiective, proprietății, contractelor, actului juridic într-o manieră influențată de filozofia kantiană. La fel de permeabilă la gândirea juridică kantiană s-a arătat și știința juridică contemporană. Datorită lui, dreptul este privit ca o știință distinctă, lipsită de tangențe cu științele naturii, deoarece dreptul nu este decât auxiliarul științei morale în sens larg.

Conceptul de drept – din punctul de vedere al obligativității pe care o include – vizează, ca și conceptul moral, numai relația practică a unei persoane față de alta. Dar, spre deosebire de aceasta, cel dintâi este antrenat doar în relațiile exterioare dintre două persoane, ale căror acțiuni considerate ca fapte s-ar putea influența reciproc.

În limbajul moral kantian, principiul universal al dreptului este cel care stipulează ca acțiunea dreaptă pe aceea orientată de o maximă, după care libertatea liberului arbitru al unui om poate coexista cu libertatea tuturor, conform unei legi universale.

Libertatea personală trebuie să se pună de acord cu libertatea tuturor, spre a deveni o libertate reală, distinctă de bunul plac, care înțelege prin libertate numai eliberarea acțiunii proprii de constrângerea normei sociale. Kant ne arată prin ce se diferențiază în fapt *obligativitatea juridică* de cea morală. Necesită ca acțiunea proprie să se conformeze libertății tuturor după o lege universală, zice el, este resimțită individual ca un obstacol, ca o poziție asemănătoare unei nedreptăți, care nu poate coexista cu libertatea după legi universale.

Conceptul de libertate este deci un concept pur al rațiunii și, de aceea, pentru filozofia teoretică este transcendent, adică este un concept căruia nu-i poate fi găsit nici un obiect în vederea unei cunoașteri teoretice posibile și care nu are valoare de principiu constitutiv, ci doar de principiu regulativ și negativ al rațiunii speculative, în timp ce în întrebuintarea sa practică își dovedește realitatea prin intermediul principiilor practice, în calitatea de lege a unei cauzalități a unei rațiuni pure, independentă de orice condiții empirice, determinând liberul arbitru și demonstrând existența unei voințe pure în noi, în care își au originea și legile morale.

Dreptul se conduce după principiul de a nu aduce daune celui alt prin propria acțiune exterioară, nu și după acela de a nu gândi dauna celui alt în interioritatea sufletului, dreptului legiferând numai acțiunea efectivă, nu și reflexul său subiectiv. Legea juridică universală impune, în acțiunile exterioare, obligativitatea supunerii față de libertatea tuturor; ea nu pretinde însă limitarea propriei libertăți a persoanei la condițiile obligativității, spune Kant, prin care trebuie să înțelegem că libertatea în sens juridic nu este condiționată nici de temeiurile determinante ale obligativității, nici de consecințele care decurg din ea, tocmai pentru că nu este confruntată decât cu latura de exterioritate a conceptului; ea afirmă doar limitarea rațiunii proprii de către altcineva.

„Puterea tinde să corupă, iar puterea absolută corupe în mod absolut”, afirma Lord Acton. Într-o măsură mai mică sau mai mare politicul are influențe asupra celorlalte domenii ale vieții sociale, iar de la aceasta până la politicizare e un singur pas. Politizarea are însă un caracter nociv, deoarece această sferă socială, precum este administrarea treburilor publice, trebuie să rămână apolitică. După declararea independenței, Republica Moldova, la fel ca și toate țările ex-socialiste, se confruntă, pe lângă valorile democratice incontestabile ale statului de drept, cu o serie de nonvalori, care apar inevitabil la iveală în orice sistem democratic. Alegerea în posturile de conducere, conform loialității și algoritmului politic, a dat naștere fenomenului patologic de politicizare, în special, în administrația publică centrală, dar și locală.

Politicizarea administrației a avut și persistă în continuare drept efect creșterea puterii acesteia și pierderea controlului puterii politice asupra administrației publice, lucru ce a condus la apariția fenomenului de „*autonomizare*”, a administrației. Administrația unui stat este un mecanism dinamic, care trebuie adaptat permanent exigențelor societății. Procesul de administrare reprezintă realizarea voinței autoritare a celui care administrează, care deține puterea pentru atingerea scopurilor vizate.

Centralizarea, descentralizarea, deconcentrarea, principii proprii administrației publice, trebuie transpuse în sistemul de relații din administrația publică în așa fel încât să se poată lua ceea ce ar permite *eficientizarea* administrației într-un timp relativ scurt și cu cât mai puține eforturi. Analiza organizării și funcționării administrației publice presupune nu numai *examinarea principiilor generale*, ci și determinarea relațiilor stabilite între acestea pe diferite trepte de organizare, în cadrul *raportului centru-local*, *examinarea modului de structurare în sistem a autorităților administrației publice*, analiză, care trebuie făcută în *contextul regimului politic*, a *formeii de guvernământ* sau a structurii specifice fiecărui stat.

Controlul exercitat asupra administrației, inclusiv asupra exercitării atribuțiilor sale normative, perceput ca o modalitate de descoperire a noilor căi de perfecționare în procesul de eficientizare a administrației publice, este evidențiat ca fiind o trăsătură indispensabilă a statului de drept, care se concretizează în supunerea acțiunii puterii executive, legii și controlului din partea organelor constituționale și jurisdicționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Асмус В. Ф. Кант, Сочинения, Т. 4, Изд. «Мысль», М., 1965, стр. 49.
2. Imm. Kant, Metafizica moravurilor, Ed. Antaios, București, 1999, p. 43.
3. R. Croitoru, Datorii morale și datorii religioase în limitele kantiene ale rațiunii, Ed. BIC ALL, București, 2006, p. 74-75.

4. M. Villey, Critique de la pensee juridique modern, Paris, Dalloz, 1976.
5. R. Croitoru, Imm. Kant, Metafizica moravurilor, Ed. Antaios, București, 1999, p. 15-16.
6. Imm. Kant, Metafizica moravurilor, Ed. Antaios, București, 1999, p. 59.
7. Lord Acton, Despre libertate. Eseuri de ieri și de azi, Ed. Institutul European, Iași, 2000, p. 233.

UNELE ASPECTE PRIVIND ÎNREGISTRAREA CONTRACTELOR COLECTIVE DE MUNCĂ ȘI PUBLICITATEA ACESTORA ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA ȘI CEA A ROMÂNIEI

Cătălin FAGHIAN,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova
Eduard BOIȘTEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

RÉSUMÉ

Aussi bien la législation de la République de Moldavie que de la Roumanie consacre l'institution juridique du contrat collectif de travail. Dans cet article, l'auteur se axe sur la recherche de certains aspects juridiques concernant l'enregistrement des contrats collectifs de travail. Aussi on n'évite pas de mettre en évidence le problème de la publicité de ceux-ci.

În legislația Republicii Moldova, precum și în cea română, sunt consfințite definițiile legale ale noțiunii de contract colectiv de muncă. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 30, alin. (1) din *Codul muncii al Republicii Moldova* (în continuare – CM al RM)¹, *contractul colectiv de muncă* este actul juridic care reglementează raporturile de muncă și alte raporturi sociale în unitate, încheiat în formă scrisă între salariați și angajator de către reprezentanții acestora.

Reieșind din prevederile *Legii dialogului social*, adoptate de către Parlamentul României la 10 mai 2011², prin *contract colectiv de muncă* se înțelege convenția încheiată în formă scrisă între angajator sau organizația patronală și reprezentanții angajaților, prin care se stabilesc clauze privind drepturile și obligațiile ce decurg din relațiile de muncă (art. 1). Legiuitorul român a subliniat în continuare obiectivele care se pun la încheierea contractelor colective de muncă și anume:

- promovarea și apărarea intereselor părților semnatare;
- prevenirea sau limitarea conflictelor colective de muncă, în vederea asigurării păcii sociale.

Din punctul de vedere al legislației române, termenul de „contract” este echivalent, sinonim, cu acela de „convenție”. Autorul Alexandru Țiclea a invocat, în acest sens, prevederile art. 942 din Codul civil român, potrivit cărora „contractul este acordul între două sau mai multe persoane spre a constitui sau stinge între dânsii un raport juridic”³. Se impune însă o precizare că în majoritatea țărilor cu economie de piață este utilizată noțiunea de „convenție”, noțiune regăsită și în documentele Organizației Internaționale a Muncii. De exemplu, în Franța se face referire la noțiunea de „convenție”, întrucât aceasta are efecte mai extinse (în comparație cu noțiunea de „contract”) și satisface pe deplin interesul salariaților.

În opinia noastră, contractul colectiv de muncă are trăsăturile unui *contract solemn*, forma scrisă fiind impusă de esența sa (nu numai de lege a părților, dar și de cea de act normativ), precum și de lege⁴. În plus, legislația muncii statuează obligativitatea înregistrării contractelor colective de muncă la organele abilitate. Astfel, în conformitate cu art. 40, alin. (1) din CM al RM, contractele colective de muncă se depun de una dintre părțile semnatare, în termen de 7 zile calendaristice de la data încheierii, pentru înregistrare la inspectoratul teritorial de muncă. Apreciem o astfel de înregistrare a contractului colectiv de muncă ca fiind una de formă, întrucât inspectorii de muncă nu efectuează o expertiză juridică a cuprinsului unui asemenea contract.

În opinia lui Tudor Capșa⁵, o astfel de depunere a contractului colectiv de muncă se efectuează, de regulă, prin perfectarea scrisorii de însoțire la adresa inspectoratului teritorial de muncă, la care se anexează un exemplar al contractului colectiv de muncă (în original), ce se remite prin poștă ori prin intermediul unui responsabil (curier).

Făcând referire la legislația română, vom menționa că, potrivit art. 143, alin. (1) din *Legea dialogului social*, contractele colective de muncă și actele adiționale la acestea se încheie în formă scrisă și se înregistrează prin grija părților, după cum urmează: a) contractul colectiv de muncă la nivel de unitate, la inspectoratul teritorial de muncă; b) contractele colective de muncă încheiate la nivelul grupurilor de unități și al sectoarelor de activitate, la Ministe-

rul Muncii, Familiei și Protecției Sociale. În cazul dat, importanța înregistrării contractelor colective de muncă este una deosebită, întrucât, reieșind din prevederile art. 144, alin. (1) al Legii dialogului social, acestea se aplică de la data înregistrării lor la autoritatea competentă sau de la o dată ulterioară, potrivit convenției părților. Articolul citat corespunde, după conținut, întru totul cu prevederile anterioare – art. 25, alin. (3) din Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă. În opinia lui Corneliu-Liviu Popescu, astfel de reglementare cuprinde două norme juridice distincte⁶: prima are un caracter „supletiv”, în sensul că dacă partenerii sociali nu stabilesc o dată de intrare în vigoare a contractului colectiv de muncă, aceasta este cea în care se face înregistrarea; a doua are un caracter „permisiv”, în sensul că cei în cauză pot stabili data aplicării contractului cu condiția ca aceasta să fie ulterioară înregistrării.

În conformitate cu art. 143, alin. (2) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, dosarul întocmit în vederea înregistrării contractului colectiv de muncă la autoritatea competentă trebuie să cuprindă:

a) contractul colectiv de muncă, în original, redactat în atâtea exemplare câte părți semnate sunt, plus unul pentru depozitar, semnate de către părți;

b) dovada convocării părților îndreptățite să participe la negociere;

c) împuternicirile scrise pentru reprezentanții desemnați în vederea negocierii și semnării contractului colectiv de muncă;

d) dovezile de reprezentativitate ale părților. În cazul grupului de unități constituit numai pentru negocierea unui contract colectiv de muncă la acest nivel, dovezile de reprezentativitate pot fi cele ale membrilor părții sindicale, conform art. 134, lit. b) și art. 135, alin. (2) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, partea patronală făcând dovada constituirii grupului de unități, conform prevederilor art. 128, alin. (3) din legea citată mai înainte, în vederea negocierii;

e) procesele-verbale ale negocierii, redactate în atâtea exemplare câte părți semnate sunt, plus unul pentru depozitar, conținând poziția părților;

f) pentru contractele colective de muncă încheiate la nivel de sector de activitate, mandatele speciale prevăzute la art. 136, alin. (2) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social.

În cazul contractelor negociate la nivelul sectoarelor de activitate, contractul colectiv de muncă va fi înregistrat la nivelul respectiv numai în situația în care numărul de angajați din unitățile-membre ale organizațiilor patronale semnate este mai mare decât jumătate din numărul total al angajaților din sectorul de activitate. În caz contrar, contractul va fi înregistrat drept contract la nivel de grup de unități.

Pentru contractele la nivel de sector de activitate sau grup de unități, dosarul va cuprinde suplimentar și lista unităților cărora li se aplică contractul în conformitate cu mandatele speciale prevăzute la art. 136, alin. (2) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social.

În cazul în care este îndeplinită condiția privind numărul minim de angajați din unitățile-membre ale organizațiilor patronale semnate, aplicarea contractului colectiv de muncă înregistrat la nivelul unui sector de activitate va fi extinsă la nivelul tuturor unităților din sector, prin ordin al ministrului muncii, familiei și protecției sociale, cu aprobarea Consiliului Național Tripartit, în baza unei cereri adresate acestuia de către semnatarii contractului colectiv de muncă la nivel sectorial.

În doctrina română s-a pus în discuție problema naturii juridice a actului înregistrării și, dacă, cu ocazia înregistrării se efectuează anumite verificări și se decide dacă contractul respectiv se înregistrează sau nu⁷. Punând capăt acestor discuții, Legea nr. 62/2011 a dialogului social statuează expres ce fel de condiții sunt supuse verificării de către inspectoratele teritoriale de muncă, precum și motivele neînregistrării contractelor colective de muncă.

Astfel, art. 145 alin. (1) al Legii nr. 62/2011 a dialogului social prevede că Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale sau, după caz, inspectoratele teritoriale de muncă vor proceda la înregistrarea contractelor colective de muncă după verificarea îndeplinirii condițiilor procedurale prevăzute de Legea dialogului social. Dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite, contractele colective de muncă vor fi restituite semnatărilor pentru îndeplinirea condițiilor legale.

Invocând dispozițiile art. 146, alin. (1) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, vom observa că contractele colective de muncă nu vor fi înregistrate dacă:

a) părțile nu au depus dosarul în conformitate cu prevederile art. 143, alin. (2) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social;

b) nu sunt semnate de către organizații sindicale care reprezintă mai mult de jumătate din totalul angajaților din sectorul sau grupul de unități pentru care s-a negociat contractul;

c) reprezentantul oricărei părți care a participat la negociere, nu a fost de acord cu oricare dintre clauzele contractului și acest fapt a fost consemnat în procesul-verbal de negociere.

La nivel de unitate, contractul colectiv de muncă va fi înregistrat fără semnătura tuturor părților numai în cazul în care partea semnatară care reprezintă angajații acoperă mai mult de jumătate din totalul angajaților.

Împotriva refuzului înregistrării contractelor colective de muncă părțile interesate se pot adresa instanțelor judecătorești în condițiile *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, cu modificările și completările ulterioare⁸.

Ca măsură de publicitate, art. 144, alin. (2) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social prevede: „Contractele colective de muncă la nivel de sectoare de activitate și grupuri de unități, precum și actele adiționale la acestea vor fi pu-

blicate în Monitorul Oficial al României, Partea a V-a, prin grija părților semnatare”. În plus, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale va publica pe pagina de internet contractele colective la nivel de sector de activitate și grup de unități (art. 145, alin. (2) al Legii nr. 62/2011 a dialogului social).

Grație cadrului normativ existent, semnificația juridică a publicității contractelor colective de muncă este apreciată în mod diferit în literatura română de specialitate. Astfel, într-o opinie s-a arătat⁹ – opinie pe care o împărtășim – că publicitatea subliniază importanța normativă a contractelor colective de muncă și asigură o cât mai largă opozabilitate a lor, dar ea nu produce nici un efect juridic, întrucât, spre deosebire de regimul general al actelor normative de putere (legi, hotărâri ale Guvernului ș. a.), aceste contracte intră în vigoare, de regulă, la data înregistrării lor. Autorul Alexandru Țiclea a susținut această teză, subliniind, totodată, că „orice contract colectiv de muncă, cu atât mai mult cele încheiate la nivelurile ramurilor de activitate și la nivel național, constituie nu numai un acord de voință, ci și un izvor de drept, o normă convențională, negociată. El nu este un act normativ, pur și simplu, de putere, ci primează caracterul său convențional; acesta nu este un act juridic emis de autoritate publică, de un organ al statului, în mod unilateral și nu se adresează unor subiecte nedeterminate pentru a i se aplica principiul constituțional al neretroactivității legii”¹⁰. Ca o concluzie, Alexandru Țiclea menționează că „într-adevăr, se poate susține că semnificația publicării constă în asigurarea unei cât mai largi opozabilități și că ea nu produce nici un efect juridic”¹¹.

Au fost aduse și unele critici soluției puse în discuție. Astfel, în opinia lui Șerban Beligrădeanu, este neîntemeiat ca aceste contracte să se aplice, de regulă, de la data înregistrării, iar nu de la data publicării, deși, cu privire la ele, legea obligă la publicarea lor oficială. Contractul colectiv de muncă, având o dublă natură juridică (cea de contract și de act normativ), nu poate avea efecte retroactive, așadar, efecte anterioare publicării sale¹².

NOTE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.03.
2. Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322/10.V.2011.
3. Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii. Curs universitar*, Editura Rosetti, 2004, p. 135.
4. Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan ș. a., *Dreptul muncii*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 257.
5. Tudor Capșa, *Comentariu științifico-practic la Codul muncii al Republicii Moldova* // Revista „Dreptul muncii”, nr. 10-11, 2009, p. 31.
6. Corneliu-Liviu Popescu, *Considerații asupra constituționalității datei de intrare în vigoare a contractelor colective de muncă* // Revista română „Dreptul”, nr. 8/2000, p. 55-56.
7. A se vedea: Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan ș. a., *Dreptul muncii*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 279; Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, Ediția a II-a, Editura All Beck, București, 2001, p. 771-772.
8. *Legea contenciosului administrativ*, nr. 554 din 2 decembrie 2004 // <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/LEGI/L554-2004.pdf> (accesat la 10 octombrie 2011).
9. Alexandru Athanasie, *Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă* // Revista română „Dreptul”, nr. 3 din 1997, p. 17.
10. Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan ș. a., *Dreptul muncii*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 281.
11. Idem.
12. Șerban Beligrădeanu, *Legislația muncii comentată*, București, Lumina Lex, 1997, p. 60.

REFLECȚII PRIVIND REGIMUL JURIDIC AL CONTRACTULUI DE RĂSPUNDERE MATERIALĂ A SALARIAȚILOR

Victoria HÎNCU,
magistru în drept, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The material liability of the employees is an important institution in the framework of labour relationships. The legislation expressly sets the type-contract of full material liability and establishes the contractual clauses that have to be included, thus being expelled some abuses of rights that can appear between the parts of the contract. We have to know the necessary conditions for the validity of such a contract, and also the functions accomplished through this institution.

Răspunderea materială este, de asemenea, o modalitate de răspundere juridică reglementată de normele dreptului muncii pentru comiterea unui prejudiciu material cauzat printr-o conduită ilicită de către o parte a raportului juridic de muncă celeilalte părți în procesul de muncă la întreprinderi, instituții și organizații.

Salariatul fiind un subiect al raportului juridic de muncă, comportamentul său este reglementat de legislația muncii, dar pe lângă aceasta sunt și alte acte juridice care dau naștere unor drepturi și obligații, sub incidența cărora se dezvoltă și încetează anumite relații de muncă. Sub aspect general, aici ne putem referi și la contractul individual de muncă, care în clauzele sale contractuale poate conține și prevederi privind răspunderea salariatului. Dar, de obicei, asemenea aspecte ale raportului de muncă sunt reglementate de contracte speciale în acest sens. O dovadă a acestor afirmații pot servi normele juridice din Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 449 din 29.04.2004, anexele nr. 2 și nr. 4.

Analizând legislația în vigoare, putem menționa că, conform art. 339 al CM al RM sunt reglementate aspectele principale ce vizează modul de încheiere a contractului scris cu privire la răspunderea materială deplină între angajator și salariat, care deține o funcție sau care execută lucrări legate nemijlocit de păstrarea, prelucrarea, vânzarea (livrarea), transportarea sau folosirea în procesul muncii a valorilor ce i-au fost transmise. Totodată, legiuitorul stabilește că nomenclatorul unor astfel de funcții și lucrări, precum și contractul-tip cu privire la răspunderea materială individuală deplină, se aprobă de Guvern. Prin urmare, se aplică „Nomenclatorul funcțiilor deținute și lucrărilor executate de către salariații cu care angajatorul poate încheia contracte scrise cu privire la răspunderea materială individuală deplină pentru neasigurarea integrității valorilor transmise” și în comun cu acesta „Contractul-tip cu privire la răspunderea materială individuală deplină” – ambele acte juridice sunt aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 449/2004.

După cum observăm, pentru a fi încheiat, contractul cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului este necesar ca, cumulativ, să fie întrunite anumite condiții expres prevăzute de legislația muncii. Astfel, aceste condiții sunt următoarele:

1. Contractul cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului urmează a fi încheiat în formă scrisă. Forma scrisă a contractului cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului este obligatorie sub efectul nulității acestuia. [2, p.321] Astfel, făcând o interpretare contrară a acestei prevederi imperative a Codului Muncii al Republicii Moldova, concluzionăm că dacă nu există contractul cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului, nu există nici posibilitatea tragerii la răspundere materială a salariatului pentru dauna cauzată angajatorului prin acțiune ilegală și culpabilă a acestui salariat, cu excepția cazurilor când salariatul este tras la răspundere materială deplină și fără încheierea acestuia.

Contractul cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului poate fi încheiat atât la angajarea salariatului la unitatea respectivă, cât și la modificarea contractului individual de muncă încheiat anterior. În cazul în care contractul cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului se încheie la angajarea salariatului la unitate, acesta poate fi parte integrală a contractului individual de muncă, fiind expus nemijlocit în conținutul contractului individual de muncă, precum și poate fi anexat la contractul individual de muncă.

2. Altă condiție instituită de legiuitorul Republicii Moldova pentru angajare a răspunderii materiale depline prin încheierea contractului privind răspunderea materială deplină a salariatului este cea a vârstei salariatului cu care se încheie acest contract. Astfel, art. 339 al Codului Muncii al Republicii Moldova stabilește limita minimă a vârstei salariatului, pe care ultimul urmează s-o atingă în momentul încheierii contractului cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului. Această limită minimă este de 18 ani. Necesitatea introducerii acestei condiții obligatorii este dictată de faptul că salariatul, în cazul încheierii contractului cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului, poartă răspunderea materială în mărime deplină pentru prejudiciul cauzat. La împlinirea vârstei de 18 ani se presupune că persoana fizică ajunge la maturitatea psihică pentru angajarea unei astfel de răspunderi. În cazul în care a fost încheiat contractul cu privire la răspunderea materială deplină cu salariatul care nu a ajuns la majorat, contractul poate fi declarat nul, deci este lovit de nulitate relativă. Însă, indiferent de faptul, a fost declarat contractul cu privire la răspunderea materială deplină nul sau nu, angajatorul nu va putea fi despăgubit pentru întreg prejudiciul cauzat prin acțiunile ilegale și culpabile ale salariatului minor.

În acest sens, în cazul apariției unui litigiu privind repararea prejudiciului cauzat de către un salariat minor cu care a fost încheiat contractul cu privire la răspunderea materială deplină, instanța de judecată va refuza să satisfacă pretenția reclamantului (angajatorului) din motivul că salariatul, la momentul încheierii contractului, nu avea 18 ani. Este important de menționat că atingerea vârstei de 18 ani are importanță la încheierea contractului de răspundere materială deplină a salariatului. Astfel, în cazul în care contractul cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului a fost încheiat cu salariatul minor, iar în momentul cauzării prejudiciului acesta deja a împlinit vârsta de 18 ani, salariatul dat nu va putea fi obligat la repararea prejudiciului cauzat în mărimea deplină, din simplu considerent că la momentul încheierii contractului cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului a fost prezent viciul de consimțământ al salariatului. În acest caz salariatul va purta răspundere materială limitată pentru dauna cauzată angajatorului prin acțiunile sale ilegale și culpabile.

În literatura de specialitate a fost pusă problema dacă este împlinită condiția vârstei în cazul în care salariatul, în momentul încheierii contractului cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului, nu avea vârsta de 18 ani, însă dispunea de capacitatea de exercițiu deplină. Codul Civil al Republicii Moldova conține două cazuri când persoana fizică capătă capacitatea de exercițiu înaintea împlinirii vârstei de 18 ani. Deci, este vorba despre înregistrarea căsătoriei până la împlinirea majoratului și emanciparea. Astfel, în acest sens, majoritatea autorilor consideră că chiar în cazul în care în momentul încheierii contractului cu privire la răspunderea materială deplină a salariatului nu avea vârsta de 18 ani, însă dispunea de capacitatea de exercițiu deplină, salariatul dat nu poate fi tras la răspundere materială deplină, din simplul considerent că Codul Muncii al Republicii Moldova se exprimă în acest sens folosind formularea „18 ani”, și nu „capacitatea civilă de exercițiu deplină”.

3. Altă condiție imperativă care trebuie să fie întrunită la încheierea contractului privind răspunderea materială deplină a salariatului pentru dauna cauzată angajatorului prin acțiunile sale ilegale și culpabile este cea că în funcțiile de serviciu ale salariatului trebuie să fie incluse următoarele:

a) salariatul deține funcție sau execută lucrări legate nemijlocit de păstrarea în procesul muncii a valorilor ce i-au fost transmise;

b) salariatul deține funcție sau execută lucrări legate nemijlocit de prelucrarea în procesul muncii a valorilor ce i-au fost transmise;

c) salariatul deține funcție sau execută lucrări legate nemijlocit de vânzarea (livrarea) în procesul muncii a valorilor ce i-au fost transmise;

d) salariatul deține funcție sau execută lucrări legate nemijlocit de transportarea în procesul muncii a valorilor ce i-au fost transmise;

e) salariatul deține funcție sau execută lucrări legate nemijlocit de folosirea în procesul muncii a valorilor ce i-au fost transmise.

Articolul 339, alin. 2 al Codului Muncii al Republicii Moldova dispune că nomenclatorul funcțiilor și lucrărilor menționate, precum și contractul-tip cu privire la răspunderea materială individuală deplină, se aprobă de Guvern. Este foarte important de menționat că la momentul actual Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 449 din 07.05.2004 prin care a fost aprobat nomenclatorul funcțiilor și lucrărilor, ocupate sau efectuate de către salariați cu care angajatorul poate încheia contractul privind răspunderea materială deplină individuală sau colectivă (de brigadă), precum și a Contractului – tip privind răspunderea materială deplină. [1]

Prin urmare, legislația în vigoare ne reglementează expres care trebuie să fie clauzele contractuale ale unui contract cu privire la răspunderea materială deplină ca acesta să producă efecte juridice. Astfel, sunt stabilite care sunt obligațiile și care sunt drepturile părților contractante. În contractul-tip este menționat modul de ținere a evidenței și de prezentare a dărilor de seamă și, pentru ca acestea să fie valabile, trebuie semnate de conducătorul colectivului și, în ordinea de succesiune, de un membru al colectivului. Ulterior, conținutul dării de seamă se aduce la cunoștință tuturor membrilor colectivului. La fel este o prezentare cum are loc repararea prejudiciului cauzat, stabilirea mărimumi prejudiciului, momentul de când contractul în cauză începe să producă efecte juridice și modul în care poate avea loc modificarea sa și alte aspecte importante.

În urma analizei efectuate, putem spune că, grație importanței pe care o prezintă, a făcut ca legiuitorul să reglementeze minuțios aceste aspecte ce se întâlnesc foarte des în practică și de multe ori pot servi motive pentru conflictele de muncă. Iar stabilirea expresă a unor asemenea dispoziții poate coordona în mod legal raporturile ce se desfășoară între subiecții de drept. Din start știind ce procedură și care sunt acțiunile sale și modul în care trebuie desfășurate ca să capete un caracter legal și ca fiecare dintre ei să-și atingă scopul pe care și l-a pus în momentul încadrării în câmpul muncii.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova, Legea nr.154 din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 159-162.
2. Hotărârea Guvernului despre aprobarea nomenclatorului funcțiilor și lucrărilor, ocupate sau efectuate de către salariați cu care angajatorul poate încheia contractul privind răspunderea materială deplină individuală sau colectivă (de brigadă), precum și a Contractului-tip privind răspunderea materială deplină, nr.499 din 29.04.2004. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-131 din 07.05.2004.
3. Romandaș N., „Dreptul muncii”, editura USM, Chișinău, 1997, 410 pag.

CALIFICAREA ACCIDENTELOR DE MUNCĂ

Natalia UNTILĂ,
magistru în drept,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Each of us is or will be employee or employer. From this reason the study and the creation of the best healthy and comfortable working conditions is a priority for both parties. Following the above mentioned, we can say that it is necessary to elaborate and implement a national working program in the health and safety area for the optimization and connection of the work health and safety policy in accordance to the labor standards of the European Union. It should include: goals, objectives and indicators of progress in the safety area of the workplace, implemented by the central and local administration bodies.

Din momentul în care omul a început să muncească, să desfășoare conștient o activitate de transformare a elementelor din mediul înconjurător pentru a-și asigura existența, datează primele preocupări de îmbunătățire a condițiilor de muncă. Dacă la început, cercetările au fost orientate spre studiarea efortului muscular, treptat, conceptul s-a lărgit, tot mai multe științe au început să se preocupe de relația om-mașină-mediul ambiant: medicina, antropologia, sociologia, psihologia, științele economice. Fiecare a analizat impactul dintre om și elementele procesului de muncă din propriul punct de vedere, căutând soluții pentru protejarea salariatului concomitent cu creșterea productivității muncii sale.

Cu cât procesele de muncă au devenit mai complicate, mai tehnice, cu atât și riscul pentru lucrători de a se accidenta, de a se îmbolnăvi și de a muri a crescut. Multe secole ideea cea mai răspândită a fost că accidentele de muncă sunt inevitabile, că ele reprezintă o fatalitate care nu se poate ocoli. Treptat, cercetătorii, angajatorii și salariații, au înțeles că înseși uneltele, materialele prelucrate, mediul în care lucrează sunt cele care generează pericole și că nu poate fi vorba, pur și simplu, de destinul individului.

Dicționarul explicativ al limbii române definește accidentul ca un eveniment fortuit, imprevizibil, care întrerupe mersul normal al lucrurilor, provocând avarii, răniri, mutilări sau chiar moartea. Deși noțiunea de „accident” include intervenția întâmplării (se și spune „accidental” în sens de „întâmplător”), în realitate rolul întâmplării nu este atât de mare cum ar putea să pară la prima vedere. În general, accidentele au la bază cauze precise, care țin de greșelile oamenilor. Înlăturarea acestor cauze se poate realiza și în acest fel este pe deplin posibil să se obțină o reducere a numărului de accidente.

În decursul timpului, actele normative au folosit diferite formulări referitoare la accidentele de muncă. Astfel, Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă, punctul 3, menționează: [1] «Prin accident de muncă se înțelege un eveniment care a produs vătămarea violentă a organismului salariatului (leziune, stres psihologic, electrocutare, arsură, degerare, asfixiere, intoxicație acută, leziuni corporale provocate de insecte și animale, de calamități naturale etc.), ca urmare a acțiunii unui factor de risc (însușire, stare, proces, fenomen, comportament) propriu unui element al sistemului de muncă (executant, sarcini de muncă, mijloace de producție, mediu de muncă) și care a condus la pierderea temporară sau permanentă a capacității de muncă ori la decesul salariatului, survenit:

- a) în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu;
- b) înainte de începerea sau după încetarea lucrului, când salariatul se deplasează de la intrarea în incinta întreprinderii, instituției, organizației (în continuare-unitate) până la locul de muncă și invers, își schimbă îmbrăcămintea personală, echipamentul individual de protecție și de lucru și invers, preia sau predă locul de muncă și mijloacele de producție;
- c) în timpul pauzelor stabilite, când salariatul se află pe teritoriul unității sau la locul de muncă, precum și în timpul frecventării încăperilor sanitaro-igienice sau auxiliare;
- d) în timpul deplasării de la domiciliu la lucru și invers, cu transportul oferit de unitate, în modul stabilit, precum și în timpul îmbarcării sau debarcării din acest mijloc de transport;
- e) în timpul deplasării la unitatea în care este încadrat salariatul, până la locul de muncă, organizat în afara teritoriului unității, sau până la o altă unitate, și invers, pentru îndeplinirea unei sarcini de muncă sau a obligațiilor de serviciu, în timpul util pentru aceasta și pe traseul stabilit al deplasării, indiferent de modul de deplasare sau mijlocul de transport utilizat;
- f) în cadrul participării la acțiuni culturale, sportive sau la alte activități organizate de unitate în baza ordinului sau dispoziției emise de angajator;
- g) în cadrul acțiunii întreprinse din proprie inițiativă pentru prevenirea sau înlăturarea unui pericol ori pentru

salvarea altui salariat de la un pericol în circumstanțele specificate la literale a), b), c), d) și f) ale prezentului punct;

h) în timpul instruirii de producție sau practicii profesionale în bază de contract încheiat între angajator și instituția de învățământ, între angajator, elevi și studenți.

Noțiunea de accident de muncă, definită în prezentul Regulament, prevede pentru prima dată că vătămarea violentă a organismului salariatului, provocată de accidentul psihic, poate fi calificată ca accident de muncă.

Stresul psihic este un ansamblu de reacții ale persoanei față de particularitățile interacțiunii între individ și lumea înconjurătoare. Stresul este legat de activitatea administrativă și de dispecerat, de efortul fizic etc. Businessmanul este supus stresului prin presiunea permanentă a clienților sau concurenților, angajatorul - din partea subalternilor (sau viceversa), dispecerul aeroportului, care este conștient de faptul că sustragerea atenției doar pe un moment se poate solda cu moartea a sute de persoane. S-a constatat că problemele emoționale constituie cele mai frecvente cauze de pierdere a capacității de muncă. În ultimul timp, cercetătorii acordă o atenție sporită urmărilor negative ale stresului provocat de activitatea de producție. În lume, milioane de oameni mor anual din cauza dereglării funcției sistemului cardiovascular. Cauzele principale ale apariției acestor dereglări o constituie tensiunea emoțională, conflictele interpersonale, relațiile de muncă încordate.

Una dintre circumstanțele de bază prin care traumele sunt încadrate în categoria accidentelor de muncă este locul unde a fost suferită trauma (teritoriul întreprinderii, șantier, încăperi auxiliare).

Prin noțiunea de teritoriu al întreprinderii se înțelege suprafața lotului de pământ repartizat, ca regulă, acesta dispune de o îngrădire vizibilă. La cercetarea accidentului se ține cont de planul general al întreprinderii, aprobat în modul stabilit.

Nu este justificată utilizarea în Regulament a termenului „teritoriul întreprinderii agricole”. În cazul dat este mai corect ca în locul termenului „teritoriul” să se utilizeze termenul „locul de muncă”.

Loc de muncă, atât în condiții urbane, cât și în condiții rurale, se consideră locul unde s-ar fi putut afla salariatul accidentat în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau a îndatoririlor de serviciu. Legătura cu procesul muncii explică și faptul că locul muncii nu se limitează la incinta unității dacă un asemenea proces, prin specificul său, depășește acest spațiu. [2]

Pentru unele profesii și funcții este foarte complicat să se stabilească teritoriul de activitate. De exemplu, instalatorii electrici, poștași, curierii. Fiecare dintre aceștia deservește un anumit sector al teritoriului orașului, satului. Accidentele, suferite de această categorie de salariați în timpul programului de muncă, se consideră accident de muncă, în aceste împrejurări nu importă locul unde salariatul a suferit trauma: pe traseul obișnuit al deplasării sau la locul îndeplinirii îndatoririlor de serviciu. Producerea oricărui accident de muncă se comunică imediat conducerii unității de către salariați. [3]

Pentru unele profesii - conducători auto, tractoriști - loc de muncă se consideră toată distanța parcursă în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă. Accidentele survenite la locul de muncă și în timpul îndeplinirii sarcinilor de serviciu, din cauze medicale neelucidate, sunt considerate de muncă. [4]

Un factor important la calificarea accidentului se consideră ora producerii acestuia. Se cercetează accidentele produse pe teritoriul întreprinderii în timpul programului de muncă, inclusiv în timpul pauzelor stabilite, înainte de începerea și după încetarea lucrului, precum și în timpul îndeplinirii orelor suplimentare, în zilele de odihnă și de sărbătoare.

Promovarea sănătății și securității în muncă este parte a programului OIM privind munca decentă pentru toți, a unei continue promovări a culturii naționale preventive de sănătate și securitate în muncă. [5]

BIBLIOGRAFIE

1. Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1361 din 22.12.2005, publicat la 20.01.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-12.
2. Vasile Popa, *Răspunderea angajatorului pentru accidente de muncă*, Editura de Vest Timișoara, 1996, pag.13.
3. Dorneanu V., Bădică Gh., *Dreptul Muncii*, Editura Lumina Lex, București 2002, pag. 694.
4. Tiberiu-Constantin Medeanu, *Accidente de muncă*, vol. I, Lumina Lex, 1998, pag. 26.
5. Revista științifico-practică și informativă de drept, *Dreptul Muncii, Convenția nr.187, privind cadrul de promovare a sănătății și securității în muncă*, adoptată la Geneva la 15 iunie 2006, nr. 12 (60)/2010, pag. 27.

STATUTUL JURIDIC AL INSPECTORULUI INSPECȚIEI MUNCII

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,

magistru în drept,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The role of labour inspection in any country is to promote compliance with the national law of employment, as well as good practices to achieve the basic rights of workers, the socio-economic balance and effective relationships as a basis for the establishment of a constructive social dialogue and, consequently, of a favourable investment climate. The main personnel that must perform the tasks of labour inspection are labour inspectors. Labour inspection and labour inspectors are part of the executive power, and their mission is to support the development of social and labour relations in the right direction.

Un rol al inspecției muncii în orice țară este promovarea respectării legislației naționale a muncii, precum și a bunelor practici pentru realizarea drepturilor de bază ale lucrătorilor, a dezvoltării social-economice echilibrate și a relațiilor eficiente ca bază pentru stabilirea unui dialog social constructiv și, în consecință, a unui climat investițional favorabil.

Personalul principal care trebuie să îndeplinească sarcinile Inspecției Muncii îl formează inspectorii de muncă. Inspecția Muncii și inspectorii de muncă fac parte din aparatul puterii executive, iar misiunea lor este de a susține dezvoltarea relațiilor de muncă și sociale în direcția corectă. Inspectorii muncii sunt funcționari publici specializați și, în atare exercițiu, ei trebuie să fie foarte competenți și capabili de a-și îndeplini funcțiile conform unor standarde tehnice înalte. Aceasta implică un proces bun de selectare a acestora, calificare academică înaltă la intrarea în serviciu și în procesul de instruire în cadrul serviciului. În activitatea lor, inspectorii trebuie să cunoască: prezentarea generală a problemei; Convențiile și recomandările Organizației Internaționale a Muncii; legislația națională, politica de stat și structurile executive; colaborarea cu alte autorități guvernamentale, ONG-uri; cooperarea cu patronatele și sindicatele.

Capacitatea juridică a inspectorilor de muncă ca subiecți în dreptul muncii apare odată cu învestirea lor în funcție (angajarea) și, ca și la oricare alt funcționar public, ține de anumite criterii. Criteriile generale se regăsesc în legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public art. 27, [1] iar cerințele speciale sunt expuse în actele normative interne și internaționale cu privire la inspecția muncii.

Conform legislației muncii, inspectorii de muncă, având statut de funcționar public, asupra lor se răsfrâng garanțiile și înlesnirile acordate prin lege inspectorilor de muncă ca pentru funcționari publici, precum și anumite garanții suplimentare, acordate de legislația în vigoare, dintre care cea mai importantă o indicăm ca fiind imunitatea acestora față de remanierele și schimbările guvernamentale, art. 6 Convenția nr. 81 a OIM, [2] precum și orice influență neprevăzută din afară. [3]

Puterea este dreptul de a acționa cu efect asupra altor persoane. În scopul desfășurării unei activități eficiente, inspectorii trebuie să dispună de 3 tipuri diferite de atribuții și calificări, [4] dar care, respectiv, sunt corelative: putere oficială (autorizare); competență tehnică; caracteristici sau calități personale.

Puterea oficială se manifestă prin autorizările conferite inspectorului în virtutea actelor normative, condițiilor relațiilor oficiale și prin drepturile și obligațiile incluse în fișa de post. Principiul principal în exercitarea puterii oficiale de către inspector este următorul: „Persoana împuternicită prin lege trebuie să fie obligată prin lege”. Dintre obligațiile inspectorilor de muncă aș menționa: integritatea, independența și imparțialitatea.

Integritatea se manifestă prin faptul că inspectorii trebuie să adopte cele mai înalte standarde de integritate profesională, inclusiv să fie demni de încredere, onești și politicoși. Integritatea garantează credibilitatea inspectorilor publici, precum și a acțiunilor și deciziilor acestora.

Statutul de funcționar public le conferă independență inspectorilor muncii, iar această independență trebuie să fie deplină atât în cazul schimbării guvernului, cât și ca protecție de influențe externe inadecvate. Se interzice ca inspectorii să aibă vreun interes direct sau indirect în întreprinderile aflate sub supravegherea lor. Independența și imparțialitatea inspectorilor sunt condiții esențiale dacă dorim ca cele două părți, angajatorii și lucrătorii, să aibă încredere deplină în obiectivitatea și neutralitatea lor, atunci când ei aplică legea.

Menționez o altă obligație a inspectorilor, cum ar fi confidențialitatea profesională, care se manifestă prin două situații. Astfel, inspectorilor nu li se permite să divulge nici un fel de secrete comerciale sau cu privire la producție aflate în virtutea funcțiilor exercitate, chiar și după ce încetează să mai lucreze ca inspectori. Pe de altă parte, există confidențialitatea referitoare la sursa plângerii, deci inspectorii trebuie să trateze sursele oricăror plângeri ca fiind

absolut confidențiale și să nu divulge nici un fel de indiciu angajatorului că vizita de inspecție ar avea loc din cauza unei plângeri. Această obligație are două motive: de a proteja lucrătorii care depun plângeri și de a face lucrul inspectorului mai eficace.

Inspectorii muncii trebuie să dispună de profesionalism și competență, astfel în inspecția muncii este necesar un nivel înalt de profesionalism. Angajatorii și lucrătorii acceptă sfaturile inspectorilor muncii și chiar le solicită, doar dacă inspecțiile muncii sunt percepute ca autorități profesionale și competente de la care pot învăța. Pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public, inspectorii sunt stimulați sub formă de: premiu, mulțumire, diplomă de onoare. Stimulările se înscriu în carnetul de muncă și în dosarul personal al funcționarului public.

Competența tehnică este o combinație de cunoștințe, abilități și experiență acumulate de inspectorii și include următoarele: cunoașterea extensivă a actelor normative; cunoștințe tehnice în domenii specifice cum ar fi, construcții, chimie; cunoștințe în domeniul economiei; abilitatea de a oferi consultanță vizând aplicarea legii; aptitudini de a analiza procesele de lucru și de a identifica problemele.

Calități personale, combinarea puterii oficiale și a competenței tehnice este esențială pentru eficacitatea controlului. Calitățile personale includ abilitatea de a comunica cu alte persoane; de a motiva și a convinge oamenii; de a obține încredere și a realiza cooperare; de a evita și a soluționa situațiile de conflict.

Pe parcursul activității lor, inspectorii se pot confrunta cu situații care nu sunt prevăzute de legile și reglementările în vigoare și care pot genera inechitate socială. Asemenea cazuri trebuie identificate, descrise, explicate și raportate inspectorilor superiori. Ulterior, problemele identificate, care nu sunt prevăzute de legislație, se includ, de regulă, în raportul anual de activitate a inspecției. Raportul anual este un instrument administrativ important. Dacă este bine întocmit, acesta oferă informații valoroase despre activitățile generale ale inspectoratului, nivelul de performanță, rezultatele și succesele lui și despre problemele importante care trebuie avute în vedere în viitor.

Inspectorii de muncă sunt actorii de bază în promovarea unei dezvoltări social-economice echilibrate. Inspectorul este persoana care deține împuternicirea unică să intre liber și fără obstacole la locurile de muncă la orice oră din zi sau noapte; să negocieze cu angajatorii îmbunătățirea condițiilor de muncă și respectarea regulamentelor; să raporteze și să întreprindă acțiuni hotărâte în legătură cu încălcările comise; să implice alte autorități, dacă este necesar, să aplice sancțiuni și să inițieze proceduri legale în baza autorității pe care o deține și în baza legii.

Acordarea de împuterniciri inspectorilor nu înseamnă că aceștia pot face orice. Puterea acordată inspectorilor trebuie limitată de un set de obligații de serviciu. Inspectorii trebuie: [5] să informeze patronii despre prezența lor atunci când efectuează vizite de inspecție (nu în toate cazurile); să prezinte patronilor legitimația de inspector al muncii; să nu divulge procesele secrete și informațiile de care a luat cunoștință pe parcursul controlului; să păstreze confidențialitatea asupra oricărei reclamații; să fie independent, imparțial și obiectiv; să nu aibă interese în întreprinderile inspectate; să prezinte conducerii rapoarte individuale de inspecție și rapoarte periodice de activitate; să nu manifeste un comportament corupt și lipsit de etică.

În cadrul activității sale, inspectorii de muncă asigură respectarea legislației muncii, unde unanim este acceptat faptul că cea mai bună cale de a asigura respectarea legii este de a preveni încălcările reglementărilor în domeniul protecției muncii; consultă patronii și lucrătorii referitor la căile de respectare a cadrului legal; raportează superiorilor despre problemele și deficiențele omise de reglementările în vigoare etc.

În multe țări, inspectorii au funcții suplimentare, cum ar fi: promovarea unor relații armonioase și a dialogului social dintre patroni și lucrători; investigarea reclamațiilor și concilierea în litigiile dintre patroni și lucrători și rezolvarea anumitor aspecte de asigurare socială, în special, compensațiile pentru lucrători.

În lumea muncii, Inspecția Muncii, prin intermediul inspectorilor muncii, este cel mai important instrument al prezenței și intervenției statului pentru a proiecta și stimula dezvoltarea culturii de prevenire și a contribui la aceasta.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 01.01.2008, art. 15.
2. Convenția nr. 81 privind Inspecția Muncii în industrie și comerț, adoptată la 11.07.1947 și ratificată de către Parlamentul Republicii Moldova la 26.09.1995// *Tratate internaționale*, vol. 27, 2001.
3. Legea privind Inspecția Muncii, nr.140-XV din 10.05.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68-71 din 29.06.2001.
4. Ghid de implementare a conceptului inspecției integrate a muncii, Chișinău, 2010. Inspecția Muncii: ce este și cu ce se ocupă Inspecția Muncii, Chișinău, 2010.
5. Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154-XV din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.

EXERCITAREA SUVERANITĂȚII PRIN REGIMUL REPREZENTATIV

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

SOMMAIRE

Les Constitutions modernes des États confirment que le peuple est le détenteur de la souveraineté, la règle étant élevée au rang du principe constitutionnel qui détermine la forme de l'Etat. Ce principe, qui constitue le fondement du droit constitutionnel contemporain, se fonde théoriquement dans les temps anciens.

Constituțiile statelor contemporane declară poporul drept deținător al suveranității naționale, această regulă fiind ridicată la rang de principiu constituțional ce determină forma de stat. Acest principiu, care formează temelia dreptului constituțional contemporan, este fundamentat teoretic din cele mai vechi timpuri.[1]

Încă Aristotel, în epoca sclavagistă, pune accentul pe capacitatea și disponibilitatea cetățenilor de a exercita o funcție socială încredințată de adunarea poporului spunând că „...faptul de a conduce și cel de a fi condus sunt laudabile și s-ar părea că virtutea bărbatului ales este aceea de conducător, pe când aceea a cetățeanului revine la amândouă, aceasta nu înseamnă că amândouă sunt demne de laudă în același sens”. După Aristotel, „...nu există buni conducători dacă nu au fost și ei conduși. Deși virtutea acestora este deosebită, este necesar totuși ca bunul cetățean să învețe să fie capabil atât să conducă cât și să fie condus, și aceasta este virtutea cetățeanului, ca el să cunoască puterea oamenilor liberi în ambele situații”. [5]

Din punct de vedere normativ, acest principiu este formulat în istorica Declarație franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului, care proclama: “Principiul oricărei suveranități recade esențialmente în națiune. Nici un corp, nici un individ nu poate exercita vreo atribuție care nu emană expres de la această sursă”. [2]

Drept rezultat, acest principiu asigură realizarea unuia dintre drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului consacrat în art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, în conformitate cu care voința poporului este baza puterii de stat. Această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal, egal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului. [1]

Într-adevăr, în condițiile statului de drept, ultimul și decisivul cuvânt în procesul de organizare a societății îi aparține poporului. Conform Declarației de Suveranitate a Republicii Moldova, izvorul și purtătorul suveranității este poporul. [3] La fel, Constituția Republicii Moldova (art. 2) consacră următoarele: “Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”. [4]

Manifestarea principală a suveranității naționale în statul contemporan se materializează în procesul de legiferare, ce se produce nemijlocit de către popor, în condițiile democrației directe sau prin reprezentanți aleși care, legiferând, exercită suveranitatea în numele poporului, în sistemul de guvernământ al democrației reprezentative.

Principiul suveranității naționale consideră poporul ca un subiect de drept constituțional având o existență proprie, deosebită de viețile indivizilor care îl constituie la un moment dat. Această ființă cu existență proprie are voința sa care întrușiează produsul instinctului națiunii, a evoluției istorice, a tradițiilor, moravurilor, culturii, voință generală căreia voințele individuale trebuie neapărat să se supună, la nevoie chiar prin constrângere, în interesul societății. Dar această prezență, nefiind o persoană fizică, nu-și poate manifesta prin ea însăși voința. Echivalentul acestei voințe nu se poate regăsi decât în voințele concordate ale unui anumit număr de indivizi luați din corpul națiunii, ale majorității cetățenilor. Rezultanta voturilor lor va fi considerată ca expresie a voinței naționale. Dreptul de a lua parte la această consultare și a se exprima se numește *drept de vot*.

În cadrul democrației directe, cetățenii înzestrați cu dreptul de vot se pronunță nemijlocit și direct asupra tuturor actelor de suveranitate. În sistemul democrației reprezentative, cetățenii deținători ai acestui drept aleg reprezentanți care exercită în numele poporului suveranitatea.

După cum voința generală, expresie a suveranității naționale, nu poate fi decât voința majorității, tot astfel majoritatea sufragiilor pronunțate în același sens va determina pe cei aleși ca reprezentanți. Din aceste considerente pare a fi logic și inevitabil *principiul majoritar* în alegerea reprezentanților poporului. În raport cu principiul suveranității naționale, nu poate fi conceput un alt sistem pentru exprimarea voinței generale.

Cetățenii, exercitând suveranitatea prin dreptul de vot, acționează nu în numele lor propriu, ca deținători ai unei cote de suveranitate, ci în numele poporului pe care ei îl reprezintă în acel moment. Ei îndeplinesc o funcție socială.

Dreptul de vot este exercițiul unei funcții sociale. Din însuși principiul suveranității naționale rezultă că toți cetățenii sunt chemați în mod natural și egal să exercite această funcție. Interesul general însă cere ca, pentru bunul mers al societății, îndeplinirea funcției sociale a dreptului de vot trebuie să fie supusă unor condiții care să asigure realizarea ei cât mai eficientă. Aceasta în cazul în care restricțiile să fie excepționale și întemeiate pe împrejurări naturale sau morale care ar face ca exercițiul acestei funcții să fie un pericol. Nu se pot pune alte condiții decât acelea ale discernământului și ale sociabilității – vârstă, capacitate, moralitate. Tot în interesul general, se poate institui obligativitatea votului, silind pe cetățeni la exercițiul funcției sociale cu care sunt învestiți. De altfel, obligativitatea votului este și instrumentul cel mai puternic de educație cetățenească. Prin alegeri se exprimă, astfel, cu adevărat voința națională.

Nu se pot fixa condiții de cens, avere, învățătură, familie etc., căci am cădea în arbitrar, un arbitrar incompatibil cu deplina egalitate care formează temelia principiului suveranității naționale. Singurul sistem de vot potrivit cu acest principiu este numai *votul universal și egal* al tuturor cetățenilor. Pentru a da rezultate bune, sufragiul universal trebuie să fie organizat, adică să fie pus în asemenea condiții încât exercițiul său să decurgă cât mai armonios și mai folositor, pentru a avea cea mai bună reprezentare cu putință, capabilă de a elabora cea mai bună legislație și cel mai bun Guvern.

Organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova este Parlamentul, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Începând cu anul 1994, alegerile parlamentare se desfășoară în baza sistemului proporțional, întreg teritoriul țării constituind o circumscripție electorală, în care se aleg cei 101 deputați.

Republica Moldova este un stat suveran și independent, în care suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului este Parlamentul, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. În componența Parlamentului se aleg 101 deputați, care, în exercitarea mandatului, sunt în serviciul poporului.

Conform Constituției Republicii Moldova, alegerile parlamentare se organizează și se desfășoară în baza unei legi organice, tot prin lege organică fiind reglementate sistemul electoral, statutul deputatului și modul de activitate a Parlamentului.

La începutul anului 1990 (februarie-martie) a fost ales Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova (de legislatura a XII-a), organ reprezentativ format din deputați aleși pe circumscripții uninominale, care ulterior (la 23 mai 1991) a decis schimbarea denumirii statului "R.S.S. Moldova" în "Republica Moldova" și, respectiv, a "Sovietului Suprem" — în "Parlamentul Republicii Moldova". La 12 octombrie 1993, în scopul creării unui Parlament profesionist pe bază de pluripartitism, Parlamentul de legislatura a XII-a s-a autodizolvat, stabilind pentru data de 27 februarie 1994 alegeri anticipate în Parlament, în baza unei noi legi privind alegerea legislativului.

Începând cu anul 1994, Parlamentul funcționează pe bază permanentă, calitatea de deputat fiind incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, cu excepția activității didactice și științifice. Alegerile parlamentare din 27 februarie 1994 s-au organizat în baza unei Legi special adoptate, iar ulterior, reglementările privind alegerea organelor puterii de stat au fost concentrate într-un singur document — Codul electoral, adoptat la 21 noiembrie 1997.

Conform legislației electorale, începând cu anul 1994, alegerile parlamentare se desfășoară în baza sistemului proporțional, întreg teritoriul țării constituind o circumscripție electorală, în care se aleg cei 101 deputați. Rezultatele alegerilor parlamentare sunt confirmate de Curtea Constituțională a Republicii Moldova. [6]

Fără a stabili acum și aici certificatul său de naștere, putem constata că apariția Parlamentului, ca instituție politico-juridică fundamentală într-o societate organizată în stat, a fost, de fapt, o reacție firească împotriva despotismului și tiraniei specifice absolutismului feudal. Apariția Parlamentului trebuie considerată ca exprimând cerința umană de participare la elaborarea legilor, participare care este, de fapt, dintre legile democrației.

Dintotdeauna s-a afirmat că puterea, suveranitatea aparțin poporului, națiunii, realitate speculată deseori demagogic și înșelător, și numai acesta, poporul, are dreptul de a legifera, legea fiind expresia voinței sale suverane. Față de realitate că în statele cu teritorii întinse și cu populații numeroase este, practic, imposibil ca întreg poporul să se constituie într-o adunare care să decidă, să legifereze, s-a pus problema de a ști cum se poate valorifica această strânsă corelație dintre voința suverană și lege. În cele din urmă, s-a menționat ca poporul să delege exercițiul dreptului său natural și inalienabil de a legifera unor reprezentanți ai săi (delegați, mandatar), astfel desemnați încât să poată exprima juridic voința acestuia. Astfel, au apărut sistemele electorale, deputații și senatorii, Parlamentul.

În concluzie, suveranitatea aparținând poporului ca un tot indivizibil, exercițiul ei aparține corpului întreg al alegătorilor, iar votul majorității acestui corp va exprima voința națională. Este semnificativ că astăzi aproape toate constituțiile lumii consacrand puterea (suveranitatea) poporului (națiunii), stabilesc că aceasta se exercită prin reprezentare.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948, Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 217 A (III), Tratatul internațional la care Republica Moldova este parte, Volumul I, Chișinău, 1998, art.21.
2. Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 26 august 1789, adoptată de Adunarea Națională, Franța, Versailles.

3. Declarația cu privire la suveranitate din 23 iunie 1990, Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 8, art.132.
4. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94, cu ultimele modificări și completări, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.106-111/ 502 din 14.07.2006, Chișinău, 2010, art. 2.
5. Aristotel, Politica, cartea III, capitolul 5, București, 1924, p. 153-154.
6. Asociația pentru Democrație Participativă "ADEPT". Alegeri parlamentare în Moldova. // www.e-democracy.md/elections/parliamentary/.

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: ASPECTUL LEGISLATIV

Liliana TĂNASE,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Pour réaliser les objectifs stratégiques des principaux documents de l'État il est nécessaire de la modernisation de l'administration publique par la réconfiguration de la structure existante du Bureau exécutif et la rédefinition de la mission et des fonctions des autorités de l'administration publique subordonnée au gouvernement. La réalisation réussite des objectifs est un indicateur clé de l'objectif, qui consiste à identifier les mesures visant à assurer la modernisation de l'administration publique sur la base de la réorganisation des autorités et des institutions administratives autonomes par l'optimisation de la prise de décisions, l'amélioration de la gestion des ressources humaines et des finances publiques.

Republica Moldova se află într-un proces de schimbare care vizează diverse domenii ale societății. Aceste transformări majore impun reevaluarea rolului autorităților administrației publice în raport cu societatea din perspectiva implementării valorilor și principiilor spațiului administrativ european.

S-a pornit de la scopul propus prin stipularea unor componente de bază ale modernizării administrației publice:

- reorganizarea administrației publice;
- procesul decizional;
- managementul resurselor umane;
- managementul finanțelor publice.

Din punct de vedere organizatoric, administrația publică reprezintă un sistem integru, compus din diverse autorități a căror activitate se întrepătrunde și se intercondiționează. Totodată, structura administrației publice se referă atât la componența instituțională, cât și la cea funcțională, fără de care nu putem vorbi despre o activitate eficientă a autorității.

Este foarte important ca structura administrației să aibă un caracter dinamic, pentru a se adapta continuu la transformările rapide și necesitățile societății. În cazul în care unele autorități publice nu reușesc să facă față necesităților schimbătoare ale societății, devine necesară reorganizarea acestora sau chiar desființarea lor.

Reorganizarea administrației publice este componentul primordial al modernizării administrației publice, de succesul realizării căruia depind toate celelalte componente ale reformei ce țin de procesul decizional, managementul resurselor umane și managementul finanțelor publice.

Pentru asigurarea realizării obiectivelor principalelor documente strategice ale statului, se impune și modernizarea administrației publice, prin reconfigurarea structurii existente a executivului central și redefinirea misiunii și a funcțiilor autorităților administrației publice din subordinea Guvernului¹.

Procesul decizional reprezintă un sistem procedural complex de elaborare, adoptare, modernizare și evaluare a deciziilor de către autoritățile publice. Deciziile autorităților publice sunt exprimate sub forma modificării actelor legislative și normative, documentelor de politici etc. sau sub forma adoptării actelor noi, ordinelor, deciziilor de finanțare/executare. Totodată, în conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional², prin proces decizional se subînțelege procedura de elaborare și adoptare a deciziilor de către autoritățile publice. De calitatea deciziilor depinde și calitatea actului administrativ.

Administrația publică reprezintă o varietate de activități a unui ansamblu de organe investite prin legislație, în regim de putere publică, să aducă la îndeplinire legile, să realizeze valorile politice, sociale și economice care exprimă interesul general al societății.

Administrația publică, ca sistem de organizare socială, există și funcționează la nivel național și la nivel de unități administrativ-teritoriale, interacționând cu alte forme de organizare ce constituie mediul social. Ea se află în strânsă legătură cu tipul de societate și particularitățile grupărilor sociale, purtând amprenta structurilor și stratificărilor societății, mediului geografic, orientării economice, tradițiilor cultural-istorice.

Un sistem de administrare, oricât de bun și eficient ar fi, necesită perfecționare permanentă, dat fiind faptul că viața înaintează neconținut noi exigențe față de organele administrației publice. Exigențele noi sunt generate de apariția firească a problemelor cauzate, la rândul lor, de evoluția permanentă a vieții sociale și de progresul societății.

Dar o îmbunătățire substanțială a activității și modului de organizare a administrației publice nu se poate realiza decât în baza unui suport științific.

Instituționalizarea unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor în administrația publică a constituit una din măsurile întreprinse de guvern în scopul îmbunătățirii calității documentelor de politici adoptate. Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 23.06.2006³, unitățile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor au sarcina de a îmbunătăți calitatea documentelor elaborate de subdiviziunile structurale.

Managementul resurselor umane este un termen relativ recent pentru ceea ce s-a numit tradițional „administrarea personalului”, „organizarea muncii” și constă în „ansamblul activităților orientate către asigurarea, dezvoltarea, motivarea și menținerea resurselor umane în cadrul organizației în vederea realizării cu eficiență maximă a obiectivelor acesteia și satisfacerii nevoilor angajaților. Managementul resurselor umane presupune recrutarea, selecția, integrarea, instruirea, recompensarea, alegerea beneficiilor celor mai potrivite și evaluarea permanentă a performanțelor pentru a se verifica dacă sunt atinse obiectivele organizaționale. Aceste activități reprezintă componentele managementului resurselor umane”⁴. Și prin inițierea unei colaborări permanente cu colaboratorii științifici în domeniu, în vederea asigurării unui suport științific al schimbărilor în domeniul managementului resurselor umane, inclusiv la capitolul ce ține de sistemul de motivare, ar contribui la asigurarea unei viziuni complexe asupra managementului resurselor umane în instituțiile publice și ar putea contribui la implementarea experienței țărilor care s-au confruntat anterior cu dificultățile în aplicarea sistemului de motivare în instituțiile publice. Aplicarea frecventă și consecutivă a formelor de motivare nonfinanciare și anume - promovarea în carieră pe verticală și pe orizontală, oferirea posibilităților de instruire, oferirea posibilităților pentru schimbul de experiență - aceasta ar contribui în mod direct la valorificarea potențialului profesional al fiecărui angajat.

Sistemul managementului finanțelor publice definește modalitatea prin care resursele sunt alocate și administrate pentru a asigura respectarea disciplinei fiscale și a priorităților strategice, precum și utilizarea eficientă a banilor⁵.

Procesul de management al finanțelor publice este un proces foarte complicat cuprinzând multiple aspecte și fiind reglementat pe elemente constitutive de mai multe acte normative⁶, asigurând transparența condițiilor, criteriilor de fixare a restricțiilor bugetare și plafoanelor de cheltuieli ale autorităților administrației publice, precum și a criteriilor de prioritizare a politicilor, programelor și acțiunilor ce urmează a fi finanțate, dezvoltând capacitățile de planificare bugetară prin evaluarea impactului financiar, elaborarea și implementarea bugetelor bazate pe programe, inclusiv prin elaborarea și editarea materialelor metodologice, desfășurarea cursurilor de perfecționare, creșterea capacităților de analiză, evaluare și raportare a implementării bugetelor pe bază de programe.

Realizarea cu succes a obiectivelor reprezintă un indicator al atingerii scopului, care constă în identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice în baza reorganizării atât a autorităților cât și a instituțiilor administrative autonome prin optimizarea procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice.

NOTE

1. Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.131-133 din 26.09.2002.
2. Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.
3. Hotărârea Guvernului nr. 710 din 23.06.2006 Cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 098 din 30.06.2006.
4. <http://ebooks.unibuc.ro/StiinteADM/cornescu/cap12.htm>.
5. Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30.12.2005 Cu privire la aprobarea Strategiei de Reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-4/9 din 06.01.2006.
6. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96; Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003; Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr. 1585-XIII din 27.02.98; Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489-XIV din 08.07.1999; Legea anuală a bugetului de stat; alte acte normative și regulamente, instrucțiuni, ordine.

GESTIONAREA RISCULUI DE INUNDAȚII – SARCINA ȘI RESPONSABILITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Victoria JURAVELI,
masterandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Flood risk management is the task of the state represented by its central authorities because these risks are of national character. However, detailed practice analysis shows that local public administration authorities are involved in this process to a greater extent, because on the occurrence of floods, certain measures must be taken to mitigate and limit the negative consequences caused by these natural hazards.

Riscul producerii inundațiilor datorită ploilor abundente și topirii bruște a zăpezii se datorează, pe de o parte, caracteristicilor cursurilor de apă din Republica Moldova, amplasării unor importante obiective în zone inundabile, iar pe de altă parte, insuficienței lucrărilor cu rol de apărare împotriva inundațiilor. [1]

Gestionarea situațiilor de urgență generate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcții hidrotehnice și poluări accidentale este o activitate de interes național având în vedere frecvența de producere și dimensiunea efectelor acestor tipuri de risc. [2]

Pentru eficientizarea procesului de gestionare a riscului de inundații și al celui de limitare a consecințelor negative provocate de aceste hazarduri naturale pe lângă adoptarea unei legislații ce reglementează detaliat aceste măsuri, sunt necesare de a fi stabilite cu strictețe instituțiile înzestrate cu atribuții specifice.

Prin gestionarea situațiilor de urgență generate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcții hidrotehnice și poluări accidentale se înțelege identificarea și monitorizarea, înștiințarea factorilor intereșți, avertizarea populației, evaluarea, limitarea, înlăturarea sau contracararea factorilor de risc.

Măsurile de limitare, înlăturare sau contracarare a efectelor tipurilor de risc constituie o obligație pentru organele administrației publice centrale și locale cu atribuții în acest domeniu și pentru toate persoanele juridice și fizice, cu excepția persoanelor cu handicap, a bătrânilor, copiilor și a altor categorii defavorizate.

Principalul organ care are misiunea de a asigura realizarea prerogativelor constituționale ale Guvernului prin elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul protecției mediului și utilizării raționale a resurselor naturale, managementului deșeurilor, folosirii și protecției subsolului, hidroameliorației, gospodăririi resurselor de apă, aprovizionării cu apă și canalizare, reglementării activităților nucleare și radiologice, controlului ecologic de stat, hidrometeorologiei și monitoringului calității mediului este Ministerul Mediului - organul central de specialitate care deține cele mai vaste atribuții în domeniul gestionării riscului de inundații realizate prin intermediul structurilor sale subordonate.

Un rol important în gestionarea inundațiilor îl are administrația publică locală și primarul. Datorită faptului că la survenirea evenimentului anume aici trebuie luate primele măsuri în scopul prevenirii, protecției și diminuării pagubelor produse de inundații. În Republica Moldova autoritatea publică locală și primarul nu dețin atribuții și responsabilități vaste în domeniul respectiv. Unicele atribuții pe care le deține administrația publică locală și din care se poate deduce anumite competențe în domeniul managementului riscurilor de inundații sunt consfințite în *Legea privind administrația publică locală* [3] în art. 14. Competențele de bază ale consiliilor locale în conformitate cu această lege sunt următoarele: *aprobă, în condițiile legii, planurile urbanistice ale localităților din componența unității administrative respective, precum și planurile de amenajare a teritoriului; contribuie, în condițiile legii, la asigurarea ordinii publice, adoptă decizii privind activitatea poliției municipale, a pompierilor și formațiunilor de protecție civilă de interes local, propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora.*

În ceea ce privește atribuțiile primarului în domeniul managementului inundațiilor *Legea administrației publice locale* prevede următoarele competențe: *asigură elaborarea planului general de urbanism și a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și le prezintă spre aprobare consiliului local, în condițiile legii; ia, în comun cu autoritățile centrale de specialitate și cu serviciile publice descentralizate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor și epizootiilor și, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici și instituțiilor publice din localitate.*

Deși pentru primari *Legea nominalizată* prevede atribuții vagi în vederea prevenirii, protecției și diminuării pagubelor provocate de inundații, totuși aceste atribuții nu sunt pe deplin detaliate pentru a fi aplicate mai strict în practică și pentru a putea prevedea o oarecare răspundere pentru neîndeplinirea acestor responsabilități.

În conformitate cu *Legea cu privire la protecția civilă* [4] administrația publică locală deține anumite competențe în domeniul protecției civile dintre care pot enumera următoarele: *exercită, în limitele competenței lor, conducerea activității de îndeplinire a sarcinilor în domeniul protecției civile și asigură starea permanentă de pregătire a obiectivelor*

din subordinea Protecției Civile pentru acțiuni în condițiile situațiilor excepționale; creează și mențin în stare permanentă de pregătire organele de administrare necesare, forțele și mijloacele Protecției Civile, precum și sistemele sale de comandă, înștiințare și comunicații, conform normelor stabilite de Guvern; organizează executarea lucrărilor de salvare și altor lucrări de neamânat în condițiile situațiilor excepționale; asigură înștiințarea la timp a populației în cazul apariției pericolului și apariției situațiilor excepționale, aduc la cunoștință regulile de comportare și modul de acționare în situația creată; realizează măsuri profilactice de zădărniciere sau diminuare a probabilității apariției situațiilor excepționale, de reducere a proporțiilor efectelor lor; creează, în scopul asigurării protecției civile, rezerve de produse alimentare, medicamente, mijloace tehnico-materiale și alte mijloace, asigură acumularea, menținerea fondului necesar de construcții de protecție în stare permanentă de pregătire pentru adăpostirea persoanelor supuse pericolului; prezintă Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale al Ministerului Afacerilor Interne informații, în modul stabilit de lege.

Pentru a putea face o comparație între cele stabilite în legislația Republicii Moldova cu legislația altor state, este absolut necesar de a specifica faptul că în România sunt publicate 2 manuale pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații, unul pentru prefecți și altul pentru primari. În aceste manuale se prevede formarea anumitor comitete pentru situații de urgență la nivelul municipiilor, orașelor și comunelor. Aceste comitete informează prin centrul operațional județean privind stările potențial generatoare de situații de urgență și iminența amenințării acestora; evaluează situațiile de urgență produse pe teritoriul unității administrativ-teritoriale, stabilesc măsuri și acțiuni specifice pentru gestionarea acestora și urmăresc îndeplinirea lor etc. Una dintre atribuțiile primarilor din România este clar definită în Manualul Primarului pentru situațiile de urgență în caz de inundații care este următoarea: *ia măsuri pentru prevenirea și limitarea urmărilor calamităților, împreună cu organele specializate ale statului.* [5]

De asemenea, în Manualul Primarului, de exemplu, atribuțiile primarului sunt clasificate în 3 compartimente: predezastru, pe timpul producerii dezastrului (starea de atenție, starea de alarmă, starea de pericol) și postdezastru. Din cadrul atribuțiilor predezastru a primarilor fac parte următoarele:

- coordonează activitățile de verificare periodică a stării tehnice și funcționale a tuturor construcțiilor de apărare împotriva inundațiilor de pe raza unității administrativ-teritoriale indiferent de deținătorul acestora;
- asigură întocmirea planului de apărare împotriva inundațiilor;
- asigură dotarea comitetului local pentru situații de urgență cu materiale necesare etc.

În timpul producerii dezastrului primarul convoacă imediat în ședință extraordinară comitetul local pentru situații de urgență și organizează distribuirea ajutoarelor populației afectate. După producerea dezastrului primarul urmărește realizarea măsurilor de evacuare a apei din zonele afectate.

Primarul, de asemenea, are anumite atribuții specifice pentru gestionarea situațiilor de urgență generate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcții hidrotehnice și poluări accidentale. Astfel, primarul asigură mijloacele necesare înștiințării și alarmării populației din zonele de risc ce pot fi afectate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcții hidrotehnice și poluări accidentale; asigură întocmirea planurilor de apărare împotriva inundațiilor, fenomenelor meteorologice periculoase, accidentelor la construcții hidrotehnice și poluărilor accidentale; asigură organizarea acțiunilor de limitare și de înlăturare a efectelor inundațiilor, fenomenelor meteorologice periculoase și poluărilor accidentale, pentru salvarea oamenilor, animalelor și bunurilor materiale, acordarea primului ajutor, evacuarea și transportul victimelor, cazarea sinistraților, aprovizionarea cu apă și alimente, asistența sanitară a persoanelor afectate; urmăresc întocmirea hărților de risc la inundații a localităților atât din revărsări de cursuri de apă cât și din scurgeri de pe versanți și introducerea lor în Planurile de Urbanism General și respectarea regimului de construcții în zonele inundabile, conform prevederilor Legii privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea V - *Zone de risc natural.* [6]

În conformitate cu aceste Manuale, sunt stabilite un șir de contravenții și sancțiuni în caz de neîndeplinire sau îndeplinire necorespunzătoare a obligațiilor primarului care se sancționează cu plata unor amenzi în conformitate cu legislația în vigoare. De exemplu, nerespectarea Ordonanței de Urgență atrage, potrivit dispozițiilor legale, răspunderea administrativă, contravențională sau penală, după caz. Constituie contravenții la prevederile ordonanței respective de urgență următoarele fapte: a) neconstituirea comitetelor pentru situații de urgență; b) neconstituirea centrelor operative pentru situații de urgență; c) neelaborarea regulamentelor privind gestionarea situațiilor de urgență specifice tipurilor de riscuri; d) neelaborarea planurilor pentru asigurarea resurselor necesare gestionării situațiilor de urgență; e) neîntocmirea planurilor de evacuare; f) neîntocmirea planurilor de intervenție și de cooperare; g) netransmiterea mesajelor de avertizare a populației despre declararea stării de alertă în cazul situațiilor de urgență sau pentru evacuare.

Comparativ cu prevederile românești, Legea Republicii Moldova privind protecția civilă stabilește că persoanele cu funcții de răspundere și alte persoane, vinovate de încălcarea legii respective și a altor acte normative privind protecția civilă, poartă răspundere disciplinară, materială, administrativă și penală, în conformitate cu legislația, iar controlul asupra respectării legislației privind protecția civilă este exercitat de Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale al Ministerului Afacerilor Interne.

În Republica Moldova responsabilitățile primarului în materia managementului situațiilor de urgență țin mai mult de aspecte morale și de conștiință. Astfel, primarul, chiar dacă nu va efectua careva măsuri în vederea protecției popu-

lației împotriva acestor riscuri, el nu va fi tras la răspundere deoarece, conform legii, acest lucru nu este legat nemijlocit de activitatea sa. Există situații în practica Republicii Moldova când anume acțiunile primarului au generat diminuarea pagubelor provocate de inundații și, respectiv, protecția populației a fost asigurată la cel mai înalt nivel în aceste situații de urgență. De asemenea, primarul poate avea o contribuție majoră în colectarea ajutoarelor pentru persoanele care au avut de suferit de pe urma inundațiilor. De exemplu, în vara anului 2010, primarul comunei Lipnic a organizat colectarea ajutoarelor pentru sinistrații din satele afectate de inundații. În sprijinul celor afectați de inundații Primăria a organizat un centru de colectare a alimentelor, hainelor, materialelor de construcție și banilor care era amplasat în incinta Primăriei, iar, ca urmare a celor colectate, spre sinistrați au fost trimise 3 microbuze cu haine, produse alimentare, veselă și bani (aproximativ 5000 lei).

Din cele expuse se observă rolul principal al administrației publice locale, în general, și cel al primarului, în special. Pentru a sublinia încă o dată rolul APL în gestionarea riscului de inundații, țin să menționez faptul că în România a fost efectuat de către Institutul Român pentru evaluări și strategii un sondaj de opinie cu genericul „Administrația publică și inundațiile” pe perioada 6-8 iulie 2010 pe un eșantion de 1.356 indivizi de 18 ani și peste. [7] Concluziile la care s-au ajuns după efectuarea acestui sondaj sunt următoarele:

a) majoritatea românilor sunt de părerea că autoritățile centrale sunt responsabile de refacerea zonelor și ajutoarea sinistraților;

b) cca 40% din populația interviuată este convinsă că administrația publică locală este responsabilă de măsurile de protecție împotriva inundațiilor;

c) mediul rural necesită expectanțe mai mari de la Guvern, iar mediul urban cere mai mult administrației locale și județene în ceea ce privește gestionarea riscului de inundații etc.

Din analiza celor menționate nu putem spune că administrația publică locală are mai multe responsabilități în managementul riscului de inundații decât administrația publică centrală deoarece este știut faptul că între aceste două autorități trebuie să existe o strânsă legătură și o conlucrare permanentă. Astfel, aceste două autorități, când vine vorba despre viața, sănătatea și bunăstarea propriilor cetățeni, nu trebuie să se eschiveze de la realizarea atribuțiilor sale punând fiecare vina pe cealaltă autoritate, dar trebuie să coopereze formând un tot unitar întru realizarea binelui comun.

Un rol la fel de important în gestionarea riscului de inundații îl au cetățenii care dețin anumite relații cu autoritatea publică locală. Aceste relații pot fi clasificate în trei categorii:

a) relații de cooperare;

b) relații de utilizare a serviciilor publice;

c) relații de autoritate.

În gestionarea riscului de inundații se manifestă cel mai evident relațiile de colaborare între cetățenii localității și administrația publică locală. Aceste relații, la rândul lor, sunt clasificate în relații de cooperare directă și relații de cooperare indirectă. Relații de cooperare indirectă apar atunci când cetățenii sprijină acțiunea autorităților administrației publice fără să participe la respectiva activitate în mod direct, de exemplu, oferta pe care o fac cetățenii de a sprijini acțiunea administrației prin modalitățile de care dispun (ajutorul în caz de inundații). [8]

Pentru a concluziona, doresc să menționez faptul că, în cazul situațiilor excepționale, nu trebuie să așteptăm careva acțiuni din partea administrației publice locale, ci este absolut normal și dezirabil ca înșiși noi, cetățenii, să contribuim la contracararea riscurilor de inundații și diminuarea consecințelor acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Manualul prefectului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații.
2. Regulament privind gestionarea situațiilor de urgență generate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcții hidrotehnice și poluări accidentale.
3. Lege privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
4. Lege cu privire la protecția civilă nr. 271 din 09.11.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 20 din 29.12.1994.
5. Ordinul Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor al României privind aprobarea Manualului prefectului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații și a Manualului primarului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații nr. 1240 din 5 decembrie 2005, Monitorul Oficial al României nr. 168 din 22.02.2006.
6. Lege privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național nr. 575 / 2001 - Secțiunea a V-a - Zone de risc natural, Monitorul Oficial al României nr. 726 din 14 noiembrie 2001.
7. <http://www.ires.com.ro/articol/86/administra-ia-publica-%C8%99i-inunda%C8%99iile---dosar-de-presa> – accesat la 20.10.2011.
8. „Managementul serviciilor publice” prof. univ. Ion Plumb, conf. univ. dr. Armenia Androniceanu, prep. univ. drd. Oana Abaluța.

UNELE REFLECȚII PRIVIND REALIZAREA PERIOADEI DE PROBĂ LA ANGAJAREA ÎN CÂMPUL MUNCII

Victoria ROȘCA,
masterandă, Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

La maximisation de l'efficacité et la productivité est l'objectif primordial du rapport juridique. Grâce à leur complexité et à leur diversité, largement influencés par les réalités sociales et des tendances, souvent divergents pour les deux parties du rapport juridique, on a constaté, qu'il est nécessaire d'imposer des normes légales, qui doivent être respectés.

Maximalizarea eficienței și productivității muncii constituie obiectivul-fundament în cadrul raporturilor juridice de muncă. Datorită complexității și diversității lor, influențate, în mare parte, de realitățile sociale, precum și datorită tendințelor, deseori, divergente ale celor două părți ale raportului juridic, s-a ajuns la concluzia unei necesități de impunere a unor norme legale ce trebuie respectate atunci când se dorește verificarea forței de muncă în vederea angajării.

Aspectul definitoriu a reprezentat mereu un subiect contradictoriu și diversificat, iar perioada de probă nu constituie o excepție în acest sens. Într-o primă opinie, perioada de probă apare într-o accepțiune a termenului de încercare. Acest lucru datorându-se în prim plan faptului că Codul muncii din 1973 (astăzi abrogat) reglementa în articolul 23 "termenul de încercare", în scopul de a verifica dacă salariatul corespunde muncii care i se încredințează¹, având aceeași finalitate ca și perioada de probă prevăzută de prezentul C M al Republicii Moldova prin art. 60-63. Dintr-un alt punct de vedere, majoritar în acest sens, perioadei de probă i se atribuie înțelesul unei adevărate "clauze de decizie" a contractului individual de muncă. Este ceea ce oferă posibilitate reală angajatorului de a denunța unilateral contractul individual de muncă în interiorul termenului stipulat de legislație. Este susținut și punctul de vedere conform căruia perioada de probă ar reprezenta un contract încheiat sub condiție rezolutorie, adică un contract încheiat sub o condiție de a cărei îndeplinire depinde stingerea retroactivă a contractului în cauză. V. Zamfir opinează că perioada de probă este un interval de timp în care contractul individual de muncă are doar un caracter incert². Perioada de probă a fost interpretată și în sens de antecontract, și în înțelesul unui contract pe perioadă determinată, însă justetea acestei noțiuni, consider că rezidă în ideea: perioada de probă este "un element al structurii binome al contractului individual de muncă" format din partea convențională și cea legală; ceea ce înseamnă că se stabilește în mod convențional, prin acordul părților, însă sub limitele impuse de legislație, de convențiile colective, de contractele colective de muncă și în caz de necorespondere sau neconcordanță a perioadei de probă negociată de părți cu prevederile legale, aceasta va fi înlocuită în mod automat cu dispozițiile legale, convenționale sau contractuale minime aplicabile³.

Este verificată în timp și spațiu ideea conform căreia expunerea aspectului definitoriu al unui concept este succedată de evidențierea trăsăturilor caracteristice conceptului în cauză. Așadar, în cele ce urmează vom analiza particularitățile specifice perioadei de probă.

Perioada de probă dispune de un caracter facultativ, raționament dedus din art. 60 al CM al RM care prevede că, încheind contractul individual de muncă, salariatului "i se poate" stabili o perioadă de probă. "În lipsa unei astfel de clauze, se presupune că salariatul a fost angajat fără perioadă de probă"⁴.

Astfel, devine cert caracterul neobligatoriu al acestei clauze contractuale, ce este lăsată la latitudinea angajatorului care o poate folosi ca modalitate complementară examenului sau concursului în vederea angajării.⁵ Devine indiscutabil faptul că caracterul subsidiar al acestei prevederi contractuale se găsește în directă dependență de voința angajatorului, care decide în mod individual asupra includerii acesteia în contractul individual de muncă sau substituirea prin examen, concurs sau alte modalități legale de verificare a capacității profesionale a salariatului. Însă fiind o dată inserată în conținutul contractului, angajatorul își asumă obligativitatea legală de informare a salariatului asupra existenței acesteia – de aici și următoarea trăsătură.

Obligativitatea angajatorului de informare a salariatului asupra includerii clauzei perioadei de probă în contract rezultă din prevederea: "Clauza privind perioada de probă trebuie să fie prevăzută în contractul individual de muncă", ceea ce presupune: angajatorul, luând decizia de a acorda acestei clauze un caracter obligatoriu, își asumă obligația să o insereze în conținutul contractului individual de muncă, precum și "în ordinul (decizia, hotărârea, dispoziția) de angajare a salariatului"⁶. În acest mod se asigură informarea salariatului despre existența unei asemenea clauze proprii contractului negociat. Or, neinformarea salariatului anterior încheierii sau modificării contractului cu privire la perioada de probă se sancționează prin decăderea angajatorului din dreptul de a verifica aptitudinile acestuia într-o asemenea modalitate și prin imposibilitatea concedierii în temeiul rezultatului nesatisfăcător al perioadei de probă⁷.

Unicitatea perioadei de probă, caracter rezultat din art. 60, alin. (5), stabilește că pe durata executării unui singur contract individual de muncă nu poate exista decât o singură perioadă de probă. Esența logică a acestei restricții rezidă în tendința legiuitorului de a evita posibilul abuz din partea angajatorului. Dar așa propune să nu analizăm în

mod absolut această prevedere legală, întrucât ea impune și o excepție. Astfel, salariatul ar putea fi supus la o nouă perioadă de probă doar în situația în care "debutează" la același angajator într-o nouă funcție sau profesie, ori urmează a presta o muncă în condiții deosebit de grele și vătămătoare.

Tratamentul nediscriminatoriu al salariatului angajat prin perioada de probă. Această trăsătură derivă din conținutul alin. (4) al art. 60 al CM al RM ce stipulează expres că pe parcursul perioadei de probă salariatul este în drept să dispună de aceleași posibilități și libertăți ca și oricare alt salariat angajat în baza legii, dar, totodată, el devine obligat de a respecta cu strictețe totalitatea obligațiilor prevăzute de legislația muncii, de regulamentul intern al unității, de contractul colectiv și de cel individual de muncă. Îndeosebi, aș prefera să remarc din mulțimea drepturilor de care beneficiază salariatul (la un loc de muncă, la libera asociere în sindicate, la participarea în administrarea unității⁸) anume dreptul salariatului la apărare a drepturilor sale de muncă, a libertăților și intereselor legitime, ceea ce s-ar exemplifica în felul următor: nemulțumitului salariat de concediere la sfârșitul perioadei de probă i se oferă dreptul de adresare în instanța de judecată.

Deși art. 60 al CM al RM prevede expres scopul perioadei de probă, ca clauză contractuală ("pentru verificarea aptitudinilor profesionale ale salariatului"), totuși această prevedere nu împiedică apariția de confuzii în utilizarea unor termeni juridici ramurali.

Perioada de stagi reprezintă perioada determinată de timp în care, pe lângă verificarea pregătirii profesionale, se realizează și acumularea de experiență în muncă.

Atestarea profesională presupune aceeași verificare a pregătirii profesionale doar că realizată pe parcursul executării contractului individual de muncă⁹.

Așadar, trebuie să reliefăm aspectul de diferențiere precisă între termenii: perioadă de probă, perioadă de stagi, atestare profesională, întrucât înțelesul purtat de fiecare este diferit.

Realizând un studiu comparativ referitor la legislația din domeniu a mai multor state europene, iar, în cele din urmă, coraborând aceste prevederi legale cu doctrina de specialitate, am conchis la mesajul că sunt necesare unele modificări în legislația muncii autohtone, în ceea ce privește aspectul reglementării, utilizării și eficientizării perioadei de probă, ca clauză contractuală.

Pentru început, m-aș referi la aspectul de durată al perioadei de probă. Așadar, analizând prevederile legale, am observat o diversitate de situații și o inconsecvență a legiuitorului moldav în ceea ce privește durata și limita maximă a perioadei de probă, precum am observat și lipsa unei durate minime de probă. Consider că este clar faptul de ce legiuitorul stabilește durate diferite ale perioadei de probă, întrucât este vizibil faptul că la bază stau niște criterii de clasificare; și anume: în funcție de gradul de calificare (perioadă de probă generală - de maximum 3 luni, pentru persoane cu funcție de răspundere - maximum 6 luni, pentru muncitorii necalificați - 15 zile calendaristice), în funcție de întinderea contractului individual de muncă pe durată determinată (15 zile calendaristice - pentru contractul cu durata între 3-6 luni, 30 zile calendaristice - pentru contractul cu durata ce depășește 6 luni). Însă cât privește fixarea acesteia în zile calendaristice, nu pot găsi firul logic. Consider că mult mai corect ar fi ca durata perioadei de probă să fie stabilită în zile lucrătoare, căci anume în aceste zile se pot verifica aptitudinile profesionale ale salariatului. De asemenea, pot apărea probleme atunci când perioada de probă expiră în zile nelucrătoare;¹⁰ se pune întrebarea care e termenul limită de emitere a deciziei angajatorului de concediere: ziua ce precede ultima zi a perioadei de probă sau cea ce o succede? Din aceste motive, consider că această reglementare trebuie modificată, adică în locul expresiei "zile calendaristice" să se utilizeze "zile lucrătoare", cu schimbarea termenelor după necesitate. Scopul acestei modificări ar fi favorizarea și eficientizarea aplicării perioadei de probă întru atingerea scopului de verificare a aptitudinilor profesionale ale salariatului.

Următoarea modificare propusă reprezintă o măsură pur procedurală de o aplicabilitate practică extinsă și se referă la procedura de notificare a salariatului în cazul concedierii acestuia în timpul perioadei de probă.

Să începem de la explicarea noțiunii de notificare, care prezintă acea comunicare scrisă adresată unei persoane prin organul competent în scopul de a informa că un fapt sau act juridic a fost îndeplinit sau urmează a fi îndeplinit¹¹. Însă ne aflăm în situația în care legislația moldovenească a muncii nu prevede modalitatea și procedura de realizare a notificării și nici efectele comunicării sau necomunicării acesteia. Deci pentru a rezolva această problemă litigioasă, unii autori ai literaturii de specialitate au luat-o pe calea analogiei, afirmând: precum notificarea de încetare a raportului juridic de muncă este un act juridic unilateral, iar CM al RM nu conține dispoziții exprese referitor la aceasta, urmează a fi aplicate prevederile Dreptului Civil¹², potrivit cărora un act juridic unilateral nu produce efecte decât după comunicarea acestuia destinatarului. Alții însă sunt de părerea că producerea de efecte a notificării din data înștiințării salariatului nu este altceva decât o mostră legală de protejare a drepturilor salariatului. Or, justiția română consideră că toate criteriile și apărările legate de efectul comunicării notificării sunt lipsite de relevanță juridică, întrucât derivând din dispozițiile legale române se deduce că necomunicarea notificării nu are drept semnificație lipsirea acesteia de efectul încetării raportului de muncă, ci ea comportă o semnificație strict procedurală.¹³

Cât privește legislația muncii autohtonă, merită de remarcat faptul că aceasta din urmă nu se pronunță expres asupra notificării salariatului despre concediere, cu atât mai mult, ea tace referitor la procedura sau modalitatea de realizare a acesteia (art. 63, alin. (2), prevede că rezultatul nesatisfăcător al perioadei de probă "se constată în ordinul

cu privire la concediere". Așadar, consider că aceasta ar trebui reglementată și anume, în sensul producerii de efecte, la momentul comunicării motivate a salariatului, cel puțin, pentru următoarele considerente:

a) lipsa oricărei constrângeri legate de motivarea încetării contractului duce la imposibilitatea cocontractantului (salariatului) de a contesta, în instanța judecătorească, temeinicia deciziei de încetare a contractului; ceea ce, ulterior, lasă loc arbitrarului din partea celui alt cocontractant (angajatorul);

b) posibilitatea încetării fără existența unui motiv obiectiv enunțat ne pune în situația-lipsă a oricărei posibilități minime de protecție acordată salariatului.

Așadar, mă pronunț pentru introducerea unei modificări în legislația muncii moldovenești; și anume: încetarea contractului individual de muncă pe durata perioadei de probă trebuie realizată printr-o notificare scrisă, comunicată obligatoriu salariatului. Desigur, această schimbare ar tăia din scopul de simplificare a procedurii de concediere în temeiul rezultatului nesatisfăcător al perioadei de probă, însă, totodată, aceasta ar contribui la protejarea persoanei salariate, care prezintă un obiectiv general și caracteristic pentru întreaga legislație ramurală în cauză.

Analizând legislația străină, am ajuns la concluzia că ar fi binevenită implementarea următoarelor stipulări în conținutul Codului Muncii al republicii noastre, și anume:

1. Ar fi util să cităm prevederea Codului Muncii român care prevede în articolul 33 următoarele: "Angajarea succesivă a 3 sau mai multe persoane (fără întreruperi) pe perioadă de probă pentru aceeași funcție este interzisă"¹⁴, întrucât această interdicție are scopul de a evita un eventual abuz de drept din partea angajatorului. Concret, în privința salariatului aflat sub această interdicție, ar putea opera altă modalitate de verificare a aptitudinilor profesionale și anume - concurs, examen, probă practică, interviu etc.

2. Legislația română protejează direct persoanele limitate în capacitatea de exercițiu, întrucât prevede expres: „Verificarea aptitudinilor profesionale la încadrarea persoanelor cu handicap se realizează exclusiv prin modalitatea perioadei de probă de maximum 30 de zile calendaristice.”¹⁵ În viziunea doctrinarului român Vasile Val Pop, aceasta nu constituie o alternativă la examen sau concurs, ci o modalitate unică doar pentru persoanele cu handicap de verificare a aptitudinilor profesionale și posibilităților practice.¹⁶ Consider a fi o prevedere însemnată și benefică pentru legislația muncii a RM.

3. Analizând prevederile Codului Muncii al Federației Ruse referitor la perioada de probă, remarcăm că, în mare măsură, acestea sunt omogene. Însă în art. 71 CM al FR este prevăzut expres: "În cazul în care rezultatul perioadei de probă este nesatisfăcător, angajatorul are obligația de a-l preîntâmpina pe salariat în formă scrisă despre decizia de concediere, cu preaviz de, cel puțin, 3 zile și cu indicarea motivului de concediere"¹⁷, ceea ce constituie o stipulație pe care o consider eficientă și necesară de implementat în CM al RM.

4. Când privește reglementările engleze în domeniul muncii, e necesar de evidențiat că Codul Muncii al Marii Britanii nu prevede o limită pentru durata perioadei de probă, oferind posibilitate largă participanților la raporturile juridice de muncă de a-și reglementa individual situația. Este doar observat din practică faptul că majoritatea angajatorilor preferă perioada de probă cu o durată de 9 luni, ceea ce nu este deloc straniu, întrucât le oferă o realizare reală a intereselor lor.

Referitor la utilitatea practică a perioadei de probă, prevăzută ca clauză contractuală în contractul individual de muncă, aceasta este una de o amploare primordială, întrucât ea instituie ca fundament două avantaje însemnate.

Pentru angajator: perioada de probă constituie o modalitate suplimentară (pe lângă cele răspândite: examen, interviu, concurs) de verificare a aptitudinilor profesionale ale salariatului, pusă la dispoziția angajatorului. În plus, perioada de probă îi oferă posibilitate angajatorului de a opera concedierea în formă simplificată, care nu cere termenul de preaviz.

Pentru salariat: perioada de probă oferă posibilitate salariatului de a-și verifica propriile aptitudini și capacități raportate la funcția sau postul corespunzător. La fel, în eventualitatea în care acesta este menținut, el deja dispune de o garanție (deși relativă), ca prezumție a stabilității sale în această muncă.

În același timp, nu pot trece cu vederea caracterul facultativ și subsidiar al perioadei de probă, care constă în următoarele: se pot stabili de către angajator sau partenerii sociali și alte modalități de verificare a aptitudinilor profesionale ale salariatului, precum sunt: concursul, interviul, examenul, proba practică. Însă nimic nu este în posibilitate de împiedicare a angajatorului de a utiliza mai multe modalități de selecție a candidaților sau chiar toate finalizate cu perioada de probă.

În concluzie, vin a conchide cu mesajul: deși, în practică, se constată că de cele mai multe ori, pentru a beneficia de o perioadă de probă mai lungă, precum și pentru utilizarea acesteia în mod abuziv și eronat, angajatorii de astăzi apelează la munca fără forme legale, vin totuși să mă alătur opiniei doctrinarului român Nicolae Voiculescu, care afirmă cu certitudine că "în viitor perioada de probă va deveni din ce în ce mai utilizată, pentru că oferă avantaje atât pentru angajator, cât și pentru salariat".

Totodată, consider că utilitatea perioadei de probă nu trebuie diminuată la o simplă clauză contractuală reglementată de lege și care produce, prin voia părților, consecințe stabilite de lege, fiindcă utilitatea acesteia mai este dovedită și prin procedura de corelare a profundelor și consecventelor norme de drept la realitățile sociale existente.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova din 29.07.2003.
2. Codul Muncii al Republicii Moldova din 25.05.1973.
3. Codul Civil al Republicii Moldova din 22.06.2002.
4. Codul muncii român http://www.codulmuncii.ro/titulul_2_2.html
5. Codul Muncii al Federației Ruse http://www.consultant.ru/popular/tkrf/14_15.html#p1273
6. Legea nr. 53/2003.
7. Dicționarul explicativ ilustrat al limbii române, ed. All Gunivas.
8. V. Zamfir, *"Noul Cod al Muncii, evoluție reală sau formală? Raporturi de muncă"*, nr.5/ 2003.
9. N. Romandaș, Ed. Boișteanu, *Unele aspecte teoretico-practice cu privire la contractul individual de muncă*, Revista Națională de Drept, nr. 1 (100), 2009.
10. A. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, ediția II-a, Ed. Universul juridic, București, 2007.
11. Ș. Beligrădeanu, I.T. Ștefănescu, *Perioada de probă în reglementarea Codului Muncii*, în Revista "Dreptul Muncii", nr.8/2003.
12. Revista română "Dreptul Muncii", nr.7 din octombrie 2010, Jurisprudența comentată.
13. Vasile Val Pop, *Dreptul Muncii*, ed. All Beck, București, 2004.

NOTE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova din 25.05.1973, art. 23.
2. V. Zamfir, *"Noul Cod al Muncii, evoluție reală sau formală? Raporturi de muncă"*, nr.5/ 2003, p.31.
3. N. Romandaș, Ed. Boișteanu, *Unele specte teoretico-practice cu privire la contractul individual de muncă*, Revista Națională de Drept, nr. 1 (100), 2009, p. 27.
4. Codul Muncii al Republicii Moldova din 29.07.2003, art. 60, alin. (1), alin (3).
5. A. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, ediția II-a, Ed. Universul juridic, București, 2007, p. 413.
6. N. Romandaș, Ed. Boișteanu, *op. cit.*, p. 28.
7. Codul Muncii al Republicii Moldova din 29.07.2003, art. 86, alin. (1), lit. a).
8. Codul Muncii al Republicii Moldova din 29.07.2003, art. 9.
9. Ș. Beligrădeanu, I.T. Ștefănescu, *Perioada de probă în reglementarea Codului Muncii*, în Revista "Dreptul Muncii", nr. 8/2003, p. 24.
10. Revista română "Dreptul Muncii", nr. 7 din octombrie 2010, Jurisprudența comentată, p. 105.
11. Dicționarul explicativ ilustrat al limbii române, ed. All Gunivas, p. 1277.
12. Codul Civil al Republicii Moldova din 22.06.2002, art. 196, alin. (1), (2).
13. Legea nr. 53/2003, art. 283, alin. (1), lit. a).
14. Codul Muncii român, art. 33, http://www.codulmuncii.ro/titulul_2_2.html
15. Codul Muncii român, art. 31, http://www.codulmuncii.ro/titulul_2_2.html
16. Vasile Val Pop, *Dreptul Muncii*, ed. All Beck, București, 2004, p. 53.
17. Codul Muncii al Federației Ruse, art. 71, http://www.consultant.ru/popular/tkrf/14_15.html#p1273

UNELE ASPECTE ALE CLASIFICĂRILOR DREPTURILOR OMULUI

Lilian PLATON,
doctor în drept,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In literature there were made more than one classification of human rights laid down in different eras, as concepts and different legislation. Moreover, human rights have evolved both in terms of content and their scope.

Characteristic of the prewar legal literature is that the classification of rights were not included in any socio-economic, political rights, with some exceptions, because, starting from the fact that the Declaration was not anything about French political rights, it appears that in the view of the authors they were not considered to be their rights, but ways of exercising a function.

Expresia „drepturile omului” evocă drepturile ființei umane, ființă înzestrată cu rațiune și conștiință, căreia îi sunt recunoscute drepturile sale naturale, ca drepturi inalienabile și imprescriptibile. Se poate observa că în documentele internaționale și interne sunt frecvent utilizați termenii « de drept » sau « libertate ». Astfel, se folosește termenul „drept” atunci când este consacrat dreptul la viață, dreptul la informație, dreptul la vot etc. În schimb, se utilizează termenul „libertate” atunci când se reglementează libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, libertatea întrunirilor etc.

Unele explicații comportă și expresiile: drepturi ale omului și drepturi ale cetățenilor. Într-o societate organizată în stat, omul se prezintă din punct de vedere juridic sub trei ipostaze distincte: cetățean, străin sau apatrid. Pe planul realităților juridice naționale, omul devine cetățean, drepturile sale naturale fiind proclamate și asigurate prin Constituția statului al cărui cetățean este, sub denumirea de drepturi (libertăți) cetățenești.

Constituția unui stat consacră, pe lângă drepturile naturale ale omului, și alte drepturi care rezultă din acestea sau le asigură existența, ori sunt necesare protejării și dezvoltării sistemului social. Dacă cetățenii, în principiu, beneficiază de toate drepturile prevăzute de Constituție, străinii și apatrizii beneficiază doar de unele dintre ele și, în orice caz, de cele ce sunt indispensabile ființei umane. În acest mod, se poate conchide că drepturile omului pe planul realităților universale devin drepturi ale cetățenilor pe planul realităților interne ale fiecărui stat.

Ținând cont de cele precizate, prin noțiunea de drepturi fundamentale cetățenești se desemnează acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție și garantate prin Constituție și legi.

Cea mai actuală clasificare, pentru vremea sa, se considera cea dată de Pellegrino Rossi, în timpurile când în Franța se fonda învățământul dreptului constituțional. [1, p. 203] Astfel, el distingea trei categorii de drepturi: private, publice și politice. Autorul român, Paul Negulescu, împărțea libertățile publice în două categorii, și anume: libertăți primordiale sau primare și libertăți secundare sau complementare. [4, p. 204]

Caracteristic pentru literatura juridică antebelică este faptul că în clasificarea drepturilor nu erau incluse nici drepturile social-economice (care, bineînțeles, nu erau proclamate prin constituții), nici drepturile politice, cu unele excepții, căci, plecând de la faptul că Declarația franceză nu vorbea nimic despre drepturile politice, se pare că în viziunea autorilor acestora ele nu erau considerate drepturi, ci modalități de exercitare a unei funcții.

Între timp, s-au impus noi aspecte privind clasificarea drepturilor cetățenești. Astfel, drepturile fundamentale ale omului le clasificăm în drepturi individuale și drepturi colective.

La categoria drepturilor individuale se atribuie dreptul de proprietate, libertatea persoanei, libertatea presei, libertatea conștiinței, dreptul la muncă etc. În categoria drepturilor colective sunt incluse dreptul popoarelor la autodeterminare, la eliberarea de sub jugul colonial, dreptul de asociere în sindicate, egalitatea națională, egalitatea dintre sexe etc., adică drepturile care prin sensul și posibilitatea de exercitare se referă la un grup social.

Explicații interesante cu privire la drepturile individuale și colective prezintă cercetătorul Theodor C. Van Boven, care pornește de la constatarea că Declarația Universală a Drepturilor Omului a plasat individul și personalitatea sa la un nivel superior sferei naționale și internaționale. [4, p. 246] La baza acestui fapt s-a aflat ideea esențială că fiecare ființă umană trebuie să beneficieze de șanse depline și egale pentru a-și dezvolta personalitatea sa, respectând drepturile altuia și ale colectivității în ansamblu. Pe parcurs, preocupările s-au extins și asupra drepturilor colective, care sunt prin excelență drepturi ale minorităților și au ca obiect apărarea și dezvoltarea caracteristicilor lor și dreptul popoarelor la autodeterminare, altfel spus, dreptul de a-și determina liber statutul lor politic și de a-și urma liber dezvoltarea lor economică, socială și culturală.

Astfel, cele două pacte privitoare la drepturile omului (Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în vigoare din 23.03.1976; Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, în vigoare din 03.01.1976) proclamă un drept colectiv, dreptul tuturor popoarelor de a dispune de ele însele, acesta fiind considerat cel mai important drept al omului.

Ulterior, s-a constatat că și drepturile economice și sociale au aspecte colective (în ceea ce privește beneficiarii lor). După cum arată savantul T. Boven, Proclamația de la Teheran din 1968 exprimă cel mai clar și mai complet tendința modernă de a aborda drepturile omului într-o optică colectivităților. [4, p. 246]

Spre deosebire de Declarația Universală a Drepturilor Omului care face din individ figura centrală, Proclamația de la Teheran consideră că victima masivelor încălcări ale drepturilor omului, în primul rând, este colectivitatea. Ea face trimitere la încălcările grave ale drepturilor omului ca urmare a politicii și practicii de apartheid și de discriminare rasială, a colonialismului, opresiunilor și conflictelor armate, a discriminărilor pe criterii de rasă, religie, credințe, opinii. Proclamația menționează marea ruptură dintre țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, ruptură care formează un obstacol în calea instalării și funcționării eficiente a drepturilor omului și în rezolvarea problemelor urgente și grave precum analfabetismul și discriminările privind femeile. De fapt, spune acest autor, Proclamația de la Teheran reflectă tendința stabilirii unei relații între drepturile omului și problemele politice și economice mondiale. [4, p. 247]

Unele considerații cu privire la clasificarea drepturilor omului în drepturi individuale și drepturi colective se impun. Clasificările nu sunt operații cu consecințe numai teoretice, ele au importante urmări și implicații practice (regimul juridic aplicabil, garanțiile etc.). Unele clasificări sunt rezultatul unor interesante și vii evoluții istorice, al unor

evenimente economice și sociale în care se produce viața umană. [5, p.157] Aceste clasificări, lucru verificat în istoria instituției, s-au realizat în diferitele criterii și în anumite scopuri, printre care și acela de a pune într-o lumină deosebită anumite drepturi.

În fond, toate drepturile și libertățile omului sunt atât individuale cât și colective, deoarece dreptul fundamental este prin natura sa juridică un drept subiectiv, iar dreptul subiectiv are eficiență și existență numai în cadrul unor raporturi ale subiectului de drept cu alte subiecte de drept (raporturi juridice). Drepturile subiective au importanță și valoare (teoretică și practică) numai într-un context social-statal, într-o colectivitate. Normele de drept, deci și drepturile și obligațiile individului (cetățean, om) prezintă interes și eficiență numai într-o colectivitate, într-o societate care, pentru a exista și a se dezvolta, își creează reguli și structuri, între care cele de drept, dacă nu sunt decisive, au în orice caz o mare importanță. De aceea omul nu se poate contrapune societății, dar nici nu trebuie topit, absorbit de aceasta. Indiferent dacă este vorba de drepturile omului, în general, sau de drepturile cetățenilor, titularul dreptului sau al libertății nu poate fi o colectivitate, un grup social, ci o persoană fizică, omul, cetățeanul. Fiecare drept, fiecare libertate sunt individuale prin titularul lor.

Pe de altă parte, nu pot fi puse pe același plan, mai bine zis, nu pot fi considerate ca drepturi fundamentale cetățenești, dreptul popoarelor la autodeterminare sau la eliberare de sub jugul colonial. Acestea sunt principii degajate de la normele de drept internațional, drepturi ale popoarelor, națiunilor, care au o mare importanță pentru drepturile omului, dar nu trebuie identificate sau confundate cu acestea. Tendința de socializare (colectivizare) a drepturilor omului trebuie estimată la adevărata sa valoare și eficiență pentru că o prea mare generalizare a drepturilor omului riscă să ducă la pierderea sensului și rostului pentru care au fost proclamate. [6, p. 97]

Nu se poate, bineînțeles, ignora interesul practic al drepturilor denumite colective, mai ales în viața internațională și, desigur, nu se poate ignora legătura lor cu drepturile tradiționale. Nu trebuie ignorată nici dezvoltarea în conținut a unor drepturi tradiționale și nici apariția unor drepturi noi. Acestea nu se contrapun drepturilor tradiționale, nu au apărut în dauna acestora, ci tocmai pentru dezvoltarea și promovarea lor, iar clasificările drepturilor nu trebuie să ducă la ierarhizarea lor, la contrapunerea lor sau la scăderea importanței unora dintre ele.

Deci, privitor la clasificarea drepturilor și libertăților cetățenești se impune menționarea ideea în sensul căreia aceasta nu trebuie să fie interpretată ca o ierarhizare a lor. Toate drepturile omului (cetățeanului) au aceeași importanță. Este, desigur, cert că unele drepturi depind în realizarea lor de altele, că unele drepturi îndeplinesc și funcția de garanții pentru celelalte, că drepturile economice și sociale au un rol deosebit în realizarea dreptului la instruire sau a libertăților social-politice. Lucrurile trebuie deci gândite și teoretizate în ideea promovării și protecției tuturor drepturilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948.
2. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 1966.
3. Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (Roma, 4.XI.1950).
4. Ionescu, Cristian. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, București: Lumina Lex, 1999, 380 p.
5. Deleanu, I. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, București: Europa Nova, 1996, 334 p.
6. Muraru, I., Tănăsescu, I. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, București: ALL Beck, 2003, 238 p.

СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕМОКРАТИИ

Рахим СУЛТАНОВ,
докторант, Институт истории, государства и права
Академии наук Молдовы

SOMMAIRE

Le concept de la primauté du droit, comme un programme qui limite la Constitution de l'Etat et le cadre juridique des lois, a émergé à la fin du XVIIIe siècle et H1H. Les idées et les institutions s'appliquent également aux profonde altitude les couches de la loi allemande et européenne et de développement visant à parvenir à un ordre pacifique, garantis par la loi d'Etat. Avant que le tribunal devrait ne parler que des lois, et le souverain doit se taire.

Понятие правового государства, как программа, ограничивающая государство рамками конституции и правовых законов, возникло на рубеже XVIII и XIX веков. Идеи же и институты относятся к глубоко лежащим слоям германского и европейского развития права и нацелены на достижение мирного порядка, гарантируемого государством при помощи права. Перед судом должны говорить только законы, а властитель должен молчать.¹

Правовое государство – это связанность государства правом, прежде всего, демократической конституцией и правовыми законами, изданными на основе этой конституции. Особую роль в этой связанности государством правом играет заложенная во всяком истинном праве нравственная идея справедливости и иные гуманные принципы, т. е. общечеловеческие ценности по вопросам предоставления и гарантии прав и свобод личности².

Смысл правового государства состоит, прежде всего, и, главным образом, в обеспечении господства права, а не только и не просто верховенства закона. Речь должна идти о господстве, верховенстве именно правового закона, а не любого, пусть даже принятого с соблюдением всех законодательных процедур. Главный смысл такого различия – в признании специфики права как системы воплощения в нем общепринятых принципов и демократических ценностей, иначе говоря – общепризнанных международно-правовых стандартов³.

Правовое государство является исключительно многосторонним постулатом и характеризуется несколькими главными принципами:

- гарантия свободы отдельного человека (личности) относительно государства: этот принцип находит свое логическое продолжение и конкретизацию в основных правах человека;
- правовое равенство, которое конкретизируется во взглядах о том, что законы должны иметь одинаковую для всех силу действия и что все граждане должны быть одинаково равны перед законом;
- правовая безопасность, соизмеримость государственного действия. К этому принципу относится охрана доверия (т. е. государство обязано возмещать убытки, причиненные им, чтобы сохранять доверие к себе), запрет придания обратной силы закону, требование четкости законов и запрета чрезмерности (т. е. государство имеет право вмешиваться в свободу личности только там, где это действительно необходимо, и только в таком объеме, в каком вмешательство не будет превышать соразмерности отношений к преследуемой цели (требование соразмерности, умеренности);
- разделение государственной власти в функциональном и институциональном (организационном) смысле, как важный организационный и политический принцип Конституции, на власть законодательную, исполнительную и судебную практически должно осуществляться посредством государственных институтов, реализующих соответствующие полномочия.

Правовому государству присущи две характерные особенности как два института:

- во-первых, это свобода личности.
- во-вторых, связанность государственной власти правом, связанность государственного вмешательства так же, как и государственно-оформленного уравнивания.

Эти положения полностью приемлемы и крайне необходимы при конституционном строительстве в постсоветских тоталитарных республиках.

Правовое государство характеризуется, прежде всего, защитой личности и политических свобод человека, а также умеренностью и связанностью правом всего исполнения публичной (государственной) власти.

Правовое государство подразумевает общность, построенную на уважении личной свободы и на принципе умеренной, но прочно учрежденной государственной власти, имеющей целью ее защиту, власти, чей порядок, исходящий от народа, связывает все государственные действия этими основаниями и стремлением к справедливому и равномерному преобразованию человеческих отношений. Особо хотелось бы отметить, что правовое государство олицетворяет собой защиту личной и политической свободы гражданина, а также умеренность и связанность правом всего исполнения публичной власти⁴.

Ульрих Шойнер представляет сконцентрированные характерные черты правовой государственности:

- связанность исполнительной власти правом и законом;
- ограничение усмотрения и пространства для суждений администрации;
- запрет обратной силы законов;
- правовое равенство и равное пользование правом;
- всеохватывающая судебная защита гражданина от незаконных административных актов;
- сформированность, четкость и демократизм административного процесса;
- четкость принципов судебного процесса (прежде всего, право на обязательное заслушивание в суде каждого);
- принципы преобразования уголовного права (отмена смертной казни и т. д.);
- ответственность государства за действия своих органов;
- компенсация за вмешательство государства, если оно причинило лицу особый ущерб, институт конституционной жалобы, которая открывает каждому гражданину путь в конституционные суды федерации и земель.

Соотношение между правовым государством и политическим участием граждан в осуществлении демократии являются центральной проблемой современного развития правового государства.

Соотношение между правовым государством и демократией нашло отражение в новых конституциях постсоветских государств, в том числе и в Республике Молдова и Азербайджанской Республике, в которых предусматривается, что вся государственная власть исходит от народа - принцип народного суверенитета, т. е. принцип, определяющий, что последней, решающей инстанцией, от которой исходят все обязательные решения для политического общества должна быть воля народа.

Основные законы как Республики Молдова, так и Азербайджанской Республики соединяют это узаконение народного суверенитета с принципом представительства, т. е. народ действует в выдвижении кандидатов и в голосовании. А в остальном, государственная власть, исходящая от народа, осуществляется особыми органами законодательства, исполнительной власти и правосудия, тут важно выделить три аспекта соотношений между правовым государством и политическим участием граждан в осуществлении государственной власти:

- правовое государство - представительство;
- правовое государство – избирательное право;
- правовое государство – избирательные системы.

Органы правового государства обязаны уважать связанность Конституции определенными ценностями:

- запрещаются объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законом или направлены против конституционного строя или против идеи согласия народов;

- констатируется, что существо содержания основного права ни в коем случае не может быть затронуто;
- провозглашается лишение основных прав тех лиц, кто использует свободу выражения мнений, в особенности, свободу печати, свободу преподавания, свободу собраний, свободу образования союзов и обществ, тайну переписки, почтовую, телеграфную, телефонную и иную связь, собственность или право убежища для борьбы против основ свободного и демократического порядка;

- провозглашается, что партии, которые по своим целям и поведением своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического порядка, либо устранить его, либо поставить под угрозу существование государства, противоконституционны;

- обуславливается статус государственных служащих узаму служения и верности государству и праву;
- не допускается изменение Основного закона, затрагивающее основные принципы государственного строя;
- закрепляются полномочия Конституционного суда о толковании Основного закона.

NOTE

1. Соколов А.Н. Правовое государство. Идея, теория. Практика. Монография. Курский государственно-технический университет. Курск, 1994, с. 74.
2. Costachi Gheorghe. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Chișinău, 2011, с.109.
3. Тезисы выступлений советских и американских докладчиков. Московская конференция «Право и экономическое сотрудничество», 19-21 сентября 1990 г. Москва, 1990, с. 44.
4. Соколов А. Н., цит. раб., с. 229.

STATUL DE DREPT DIN PERSPECTIVA RAPORTURILOR STAT-CETĂȚEAN

Ionel POSTOLACHE,
doctorand,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

According to the formal definitions, the state of law comes down to an institutional system in which public power is subjected to law. In practice, the state of law means that public authorities must exercise their functions in accordance with rules defined by a set of legal standards. The construction of the state of law, which involves the structuring of the legal system and the control of abidance of hierarchy of legislative provisions through the courts in order to establish a connection of administration legality and to make coercion foreseeable, seemed to be sufficient for effectiveness of human rights.

Analiza fundamentelor teoretice ale raporturilor stat-cetățean ar fi incompletă fără investigarea conceptului statului de drept, care în societățile democrate contemporane reprezintă mediul principal în care aceste raporturi derulează. Or, conceptul *stat de drept*, dezvoltat în cadrul preocupărilor de determinare a unor relații dintre stat și individ de natură să garanteze exercitarea drepturilor acestuia la adăpost de abuzurile guvernanților, evocă o formă de organizare socială în care domnesc justul, ideea de dreptate și spiritul echitabil. El este o construcție juridică prin care se încearcă a restrânge puterea și sfera de acțiune a statului în favoarea libertății individului, căci statul de drept, înțeles ca *extrema ratio*, a fost invocat atunci când s-a căutat un mijloc de opoziție față de excesul puterii.¹

Căutând rădăcinile acestui concept, trebuie precizat mai întâi că ideea statului de drept nu este expresia unei manifestări spontane. El reprezintă rezultatul unui proces istoric mai îndelungat, proces ce are ca temelie raportul dintre puterea de stat, societate și individ. Se poate afirma astfel că, din perspectivă conceptuală, *statul de drept* are în vedere un tip particular de stat, un adevărat model de organizare socială construit ca un răspuns la anumite cerințe, necesități și exigențe ale vieții reale; o cucerire prin care indivizii și grupurile sociale au căutat securitate și protecție efectivă în fața puterii despotice.²

Ca termen juridic, statul de drept provine din tradiția constituțională germană - *Reechtstaat*, luând forme diverse în constituțiile statelor - *état de droit*, *state of law*, *statto di diritto*, *estado de derecho* etc., acestea fiind marcate de tradițiile istorice constituționale ale fiecărui sistem în parte.

Anglia secolului al XVII-lea este cea care demarează ideea statului care înfăptuiește domnia legii, „rule of law”, într-un context social-istoric dominat de tradiția *common-law* la care s-a adăugat și o serie de acte ale Parlamentului britanic cu caracter constituțional. Acestea, alături de instaurarea separației puterilor și de organizarea unei justiții independente, au constituit un prim pas spre instaurarea statului de drept. Prin actele cu caracter constituțional ale Parlamentului englez nu s-a realizat doar instituirea domniei legii, ci și supremația Parlamentului într-o monarhie în care constituția și dreptul public nu erau recunoscute. Astfel, „rule of law” din sistemul britanic poate fi înțeles nu doar ca „domnia legii”, ci și ca conformarea față de normele dreptului pozitiv, respectiv, supremația legii în toate domeniile vieții sociale prin controlul exercitat de Parlament și de tribunalele de drept comun.

În Franța, „*état de droit*” trebuie înțeles ca guvernare limitată prin drept și asigurată prin separația puterilor și practica unor autorități constituționale special create în acest scop. *L'état de droit*, expresie prin excelență a spiritului revoluționar, nota particulară a acestui model de stat de drept o reprezintă *ordinea juridică ierarhizată*. Aceasta presupunea o construcție juridică ce avea în vârful piramidei Declarația Universală a Drepturilor Omului și Cetățeanului. La nivelul următor al ierarhiei se află Constituția, menită să consacre drepturile indicate în cuprinsul Declarației, precum și principiul separației puterilor în stat. Legea, în sens restrâns, este situată la nivelul următor, pentru ca, la baza piramidei, să se afle actele elaborate de către executiv. Ierarhia normelor juridice tinde, astfel, să fie expresia unei simple preeminențe a legii, ceea ce va constitui nota particulară a statului de drept în concepția franceză.³

Conceptul german al statului de drept are o tradiție proprie, a cărei particularitate constă în deplasarea centrului de greutate în cercetarea raportului dintre stat și drept înspre drept, statul având scopul de a asigura și garanta prin drept libertatea individuală a omului. Încă din secolul al XVIII-lea, s-a arătat că dreptul, pentru a putea garanta drepturile individuale, trebuie să limiteze puterea absolută a regelui și să servească creării unui corp independent și apolitic al funcționarilor publici. Sub influența liberalismului iluminist, filozoful german Immanuel Kant, pornind de la ideea „autonomiei de voință”, dezvoltă o teorie filozofică în centrul căreia plasează conceptul absolut de „libertate”. Potrivit viziunii sale, morala are ca obiect aprecierea faptelor interne de conștiință, a intențiilor omenești, pe când dreptul are ca obiect aprecierea faptelor externe ale persoanelor în relațiile lor cu alte persoane. Dreptul are rolul de a concilia libertatea unuia cu libertatea celuilalt, fiind definit ca „totalitatea reglementărilor care conciliază voința autonomă a subiecților pe baza principiului absolut al libertății”.⁴ Statul este considerat un ansamblu de oameni și reguli de drept care au ca scop garantarea libertății individuale prin legi, cu păstrarea sferei de autonomie decizională a fiecăruia cu privire la sine însuși. Libertatea, egalitatea și autonomia decizională individuală sunt principii obiective, raționale, ce izvorăsc din drepturile omului și doar respectarea lor face posibilă construcția statală rațională și durabilă.⁵

Formulat și fundamentat pe coordonate filozofice și politice, conceptul *stat de drept* a dobândit conținut juridic în doctrina germană la începutul secolului al XIX - lea în lucrările unor autori precum Otto Bahr și Rudolf von Geist.

Concepția pe care o construiește Bahr pleacă de la ideea modificării formei tradiționale a statului de drept, în care parlamentul era considerat protectorul tuturor libertăților. Bahr accentuează caracterul jurisdicțional al statului de drept și optează pentru o jurisdicție ordinară care să soluționeze litigiile apărute în raporturile cu administrația, fără însă să excludă posibilitatea înființării unor instanțe specializate. Nucleul alocățiunii sale rezidă în faptul că statul de drept trebuie să funcționeze, înainte de toate, pe baza unei justiții independente față de putere. Otto Bahr susține principiul independenței justiției ca element și condiție *sine qua non* a statului de drept, arătând că o sentință judecătorească este dreaptă numai dacă activitatea jurisdicțională este separată de activitatea executivă a statului și atribuită unor organe de stat independente. Importanța acestei separări rezidă nu numai în separarea activităților statale între ele, dar, mai ales, în posibilitatea subordonării administrației față de o jurisdicție externă. Pentru ca statul

de drept să devină o realitate, nu este suficient ca activitatea statală să fie riguros circumscrisă în cadre legale, ci, mai ales, trebuie să existe o jurisdicție capabilă, care să aplice legea în cazuri concrete și să constituie o bază neechivocă pentru restabilirea legalității în cazul vătămării acesteia.⁶

Rudolf Gneist pleacă și el de la ideea că Parlamentul face o operă imperfectă când se identifică deopotrivă cu un protector al drepturilor și libertăților și cu un mediator între societate și stat. În opinia autorului, instaurarea unei justiții administrative efective devine elementul central al statului de drept. Trebuie însă bine precizat că nu este vorba aici de protecția drepturilor individuale în fața omnipotenței administrative, căci după Gneist statul și individul nu dispun de drepturi echivalente. Litigiul de drept public este îndreptat spre o apreciere de interes individual, însă în considerarea și cu respectarea interesului public care trebuie să prevaleze. Controlul administrației este, în lumina celor expuse, controlul destinat a garanta preeminența dreptului public și autoritatea de stat. Subordonarea administrației față de lege și controlul activității acesteia prin organe judiciare independente apare, astfel, ca o garanție a domniei legii în stat. Opțiunea științifică exprimată de Bahr și Gneist avea să facă din judecător pivotul statului de drept, opera lor aducând în teoria statului de drept o contribuție decisivă.⁷

Noțiunea de *Rechtsstaat* capătă, astfel, o nouă accepțiune devenind cadrul raporturilor dintre lege, administrație și individ, raporturi care, așa cum precizează și *Klaus Stern*, „se caracterizează prin faptul că administrația nu poate acționa *contra legem*, dar nici nu poate interveni *praeter, ultra* sau *sine legem* în sfera de libertate a cetățeanului, spre deosebire de raporturile din statul absolut, polițienesc, în care administrația acționează în funcție de criterii de oportunitate și nu de legalitate”⁸.

La începutul secolului al XX-lea, juristul austriac Hans Kelsen a definit noțiunea de *Rechtsstaat*, ca „un stat în care normele juridice sunt ierarhizate astfel încât puterea este limitată.” La Kelsen orice drept este drept de stat și orice stat este stat de drept, iar ideea de domnie a legii este un principiu formal ce desemnează ansamblul procedurilor de generare a dreptului. Statul de drept devine, astfel, o ordine de constrângere, o ordine ce a justificat statul polițienesc.⁹ Normativismul kelsian a fost cel care a produs o modificare importantă în gândirea juridică tradițională. Teoria lui Kelsen cu privire la statul de drept este caracterizată de formalism. Acest formalism rezultă din însăși importanța pe care o acordă Kelsen normei juridice și constructivismului elaborat în baza unei concepții a ierarhizării normelor în sistemul juridic fundamentat pe norma constituțională. Pornind de la acest formalism, se poate spune că esența statului de drept este normativismul. „Acesta nu este Guvernământul Oamenilor, este Domnia Normelor. După Infernul Puterii arbitrare și Purgatoriul Guvernământului controlat, existența pură a Regulii de drept semnifică Paradisul juridic”¹⁰. Proclamând supremația normei, statul de drept nu este altceva decât ordinea ridicată la nivel de principiu prim și aceasta în numele legării Puterii.

Se poate spune că versiunea germană a statului de drept cunoaște patru mari etape în evoluția sa istorică sau patru modele de *Rechtsstaat*. Primul model, cel *liberal*, corespunde fazei societății moderne sau capitaliste, caracterizate prin aceea că sunt reclamate legi care să satisfacă cerințele de egalitate ale competiției economice prin considerația acordată sferei private, dar în măsură să mențină preeminența Parlamentului. O nouă etapă de evoluție a statului de drept consacră preocuparea pentru caracterul *material al acestuia*. În această perioadă, *Rechtsstaat* devine conceptul constituțional central, statul realizându-și scopurile numai prin drept și în cadrul dreptului. Urmează *modelul formal*, căruia îi este specifică ascensiunea pozitivismului juridic. În această perioadă, statul nu mai este identificat cu poporul, ci privit ca persoană juridică distinctă, iar dreptul nu mai este situat deasupra statului, fiind creația statului și urmând ca acesta din urmă să se autolimezeze. În cele din urmă, prefigurat de prefacerile istorice care l-au precedat, modelul de *Rechtsstaat* care avea să se impună, este cel *democratic*, în care accentul cade pe ideea de Constituție, pe principiul suveranității și pe promovarea drepturilor omului.¹¹

Dincolo de parcursul istoric, două orientări opuse au ca premisă definirea și delimitarea conceptuală a statului de drept, acestea având ca promotori pe R. Von Mohl și Julius Friederich Stahl, concepții care aveau să se distingă printr-o proiecție diferită, în primul rând, în privința caracterului formal sau substanțial al statului de drept. În concepția lui Mohl, una de factură substanțială, statul de drept, înțeles ca reacție față de statul polițienesc, este singurul mijloc care permite să se ajungă la promovarea personalității umane, datoria sa începând acolo unde mijloacele individului nu sunt suficiente. J. F. Stahl concepe dreptul ca un mijloc de organizare rațională a statului și mai puțin ca o modalitate de limitare a puterii acestuia. Concepția sa, opusă celei a lui Mohl, este formală și conservatoare. Caracterul formal al statului de drept este dat de calificarea *Rechtsstaat*-ului ca un stat al administrației, adică statul în care administrația este supusă legii și unde există căi de recurs jurisdicțional împotriva ei.¹²

Pe parcursul timpului nu puțini au fost autorii care s-au alăturat acestei concepții. Astfel, în cadrul concepției formale a statului de drept, se încadrează teoriile pozitivistice ale dreptului constituțional german (sfârșitul secolului al XIX - lea și începutul secolului al XX - lea), ilustrate de autori, precum Carl Friedrich Gerber, Georg Meyer, Paul Laband, Otto Mayer și Gerhard Anschütz. Elementele de teorie constituțională sunt eliminate treptat din sfera preocupărilor acestor autori, ca elemente de „raționament politic”. Prioritate se acordă legii, ca manifestare de voință, iar statul de drept apare ca „o anumită ordine a raportului dintre individ, lege și administrație”¹³.

Întâlnim abordări mai recente, care se înscriu în modelul formal. Pentru J. Gicquel *statul de drept presupune su-*

bordonarea statului față de drept; J. P. Henry îl consideră un sistem de organizare în care ansamblul raporturilor sociale și politice sunt subordonate dreptului; pentru M. J. Redor el este statul în care puterea e subordonată dreptului; J. Dabin îl tratează ca ordine juridică ierarhizată și sistematizată.¹⁴ Jaques Chevallier definește statul de drept ca fiind „tipul de regim politic în care puterea statului se află încadrată și limitată de către drept”¹⁵. Hayek a definit statul de drept ca opusul unei guvernări arbitrare. El consideră, că în regulile cunoscute ale jocului individul este liber să urmărească scopurile sale personale, iar acțiunile administrației nu vor putea fi utilizate în mod deliberat pentru a-i zădărnici eforturile.¹⁶ François Rigaux rezumă conceptul de stat de drept la următoarele: „Statul de drept este statul legalității (...) administrația nu poate funcționa decât după lege”¹⁷.

Potrivit definițiilor formale, statul de drept se rezumă la un sistem instituțional în care puterea publică este supusă legii. Practic, statul de drept înseamnă că autoritățile publice trebuie să-și exercite funcțiile lor în conformitate cu regulile definite de un set de standarde legale. Astfel, a fost fondată legalitatea administrativă sau supremația dreptului. Statul de drept regroupează un set de norme juridice care apără cetățenii împotriva unor forme arbitrare ale puterii. Întreaga activitate a statului poate fi măsurată și prevăzută. Deoarece facultatea de a evalua și prevedea acțiunile statale constituie o caracteristică elementară a statului de drept, guvernul și administrația trebuie să fie inserate adânc în legalitate. Toate acțiunile reprezentanților puterii publice trebuie să fie în strictă corespundere cu legile în vigoare, care, la rândul lor, trebuie să fie legitimize în mod democratic. Principiul legalității prevede ca administrația să nu poată activa decât în cadrul care i-a fost fixat de lege.

Construcția statului de drept, care presupune structurarea ordinii juridice și controlul respectării ierarhiei normelor prin intermediul instanțelor pentru a lega normativ administrația și a face constrângerea previzibilă, a părut suficientă efectivizării drepturilor omului. Evoluția societății contemporane, cu expansiunea indispensabilă a puterii statale, cu necesitatea acută a normării, au infirmat însă această presupusă suficiență a statului de drept.¹⁸

Complicarea crescândă a vieții sociale, însoțită de necesitatea coordonării, în scopul protecției mediului natural și social, a milioane de decizii individuale, are ca rezultat multiplicarea regulilor de drept. Astăzi, activitatea normativă, în efortul de a acoperi toate acțiunile administrative necesare, devine galopantă; normele sunt produse într-un ritm infernal.¹⁹ Astfel, legarea normativă a administrației are ca finalitate creșterea dinamismului de adoptare a dreptului, căci nu este de esența statului de drept să garanteze previzibilitatea printr-un imobilism normativ. Previzibilitatea este compromisă de densitatea țesăturii de norme. Ceea ce cetățeanul câștigă în fața administrației strâns legate, pierde cu un legiutor care „se dezlanțuie în norme”²⁰.

Statul de drept are ca rațiune limitarea puterii prin normare; el este un fel de „perfecționism juridic”. Totul trebuie reglementat pentru ca puterea să fie încadrată și, astfel, limitată. Dar expansiunea normării înseamnă, pe de altă parte, expansiunea puterii. Dreptul este expresia însăși a puterii, căci Puterea este cea care pune norma, tot ea este cea care o aplică și tot ea - cea care o interpretează, încadrându-se ea se propagă, iar dreptul devine în loc de instrument al limitării, „vector al dezvoltării”²¹ acestei puteri.

BIBLIOGRAFIE

1. Ionescu Steluța, Justiția și marile doctrine privind statul de drept, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
2. Popescu Sofia, *Statul de drept în dezbaterile contemporane*, București, Edit. Academiei Române, 1998.
3. Ionescu Steluța, Justiția și marile doctrine privind statul de drept, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
4. Kant I., Întemeierea metafizicii moravurilor. Critica rațiunii practice, Ed. Științifică, București, 1972.
5. Ionescu Steluța, Justiția și marile doctrine privind statul de drept, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
6. Gustavo, *Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*, in The Rule of Law History, Theory and Criticism Law and Philosophy Library, 2007, Volume 80, Part II.
7. Ionescu Steluța, Justiția și marile doctrine privind statul de drept, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
8. Cărașan Mihaela V., *Drept administrativ*, <http://www.scribd.com/doc/53857870/7/%C5%9Ecoala-hegelian%C4%83-%C5%9Fi-istoric%C4%83>
9. Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, <http://www.scribd.com/doc/61470451/Theorie-pure-du-droit-1962-Hans-Kelsen>
10. Béligh Nabli, *Etat de droit et contre-pouvoirs*, <http://ojiv.org/les-autres-rencontres-de-lojiv/debat-sur-les-libertes-publiques/etat-de-droit-et-contre-pouvoirs>
11. Gozzi Gustavo, *Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*, in The Rule of Law History, Theory and Criticism Law and Philosophy Library, 2007, Volume 80, Part II.
12. Steluța Ionescu, Justiția și marile doctrine privind statul de drept, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
13. Balan Marius, Considerații privind evoluția teoriei statului de drept, http://www.scribd.com/trofin_anca/d/42902963-Consideratii-Statul-de-Drept
14. Steluța Ionescu, Justiția și marile doctrine privind statul de drept, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
15. Chevallier J., *L'Etat de droit et relations internationales*, <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/chevalier.pdf>
16. Hayek Friedrich A., *The Road to Serfdom*, http://en.wikipedia.org/wiki/The_Road_to_Serfdom

17. Rigaux François, *La vie privée, une liberté parmi d'autres*, <http://www.asmp.fr/travaux/gpw/internetvieprivee/rapport1/chapitr3.pdf>
18. Dănișor D. C., Dogaru I., *Drepturile omului și libertățile publice*, Ed. Zamolxe, Chișinău, 1998.

NOTE

1. Ionescu Steluța, *Justiția și marile doctrine privind statul de drept*, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
2. Popescu Sofia, *Statul de drept în debaterile contemporane*, București, Edit. Academiei Române, 1998, 217 p.
3. Ionescu Steluța, *Justiția și marile doctrine privind statul de drept*, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
4. Kant I., *Întemeierea metafizicii moravurilor. Critica rațiunii practice*, Ed. Științifică, București, 1972, p.378.
5. Ionescu Steluța, *Justiția și marile doctrine privind statul de drept*, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
6. Gozzi Gustavo, *Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*, in *The Rule of Law History, Theory and Criticism Law and Philosophy Library*, 2007, Volume 80, Part II, pp. 237-259.
7. Ionescu Steluța, *Justiția și marile doctrine privind statul de drept*, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
8. Cărașan Mihaela V., *Drept administrativ*, <http://www.scribd.com/doc/53857870/7/%C5%9Ecoala-hegelian%C4%83-%C5%9Fi-istoric%C4%83>
9. Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, <http://www.scribd.com/doc/61470451/Theorie-pure-du-droit-1962-Hans-Kelsen>
10. Bélich Nabli, *Etat de droit et contre-pouvoirs*, <http://ojiv.org/les-autres-rencontres-de-lojiv/debat-sur-les-libertes-publiques/etat-de-droit-et-contre-pouvoirs>
11. Gozzi Gustavo, *Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*, in *The Rule of Law History, Theory and Criticism Law and Philosophy Library*, 2007, Volume 80, Part II, pp. 237-259.
12. Steluța Ionescu, *Justiția și marile doctrine privind statul de drept*, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
13. Balan Marius, *Considerații privind evoluția teoriei statului de drept*, http://www.scribd.com/trofin_anca/d/42902963-Consideratii-Statul-de-Drept
14. Steluța Ionescu, *Justiția și marile doctrine privind statul de drept*, <http://www.rsdr.ro/Art-5-1-2-2008.pdf>
15. Chevallier J., *L'Etat de droit et relations internationales*, <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/chevalier.pdf>
16. Hayek Friedrich A., *The Road to Serfdom*, http://en.wikipedia.org/wiki/The_Road_to_Serfdom
17. Rigaux François, *La vie privée, une liberté parmi d'autres*, <http://www.asmp.fr/travaux/gpw/internetvieprivee/rapport1/chapitr3.pdf>
18. Dănișor D. C., Dogaru I., *Drepturile omului și libertățile publice*, Ed. Zamolxe, Chișinău, 1998, -242 p., pp. 5-6.
19. Millard Eric, *L'Etat de droit, idéologie contemporaine de la démocratie*, http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/12/62/51/PDF/Etat_de_droit.pdf
20. Leisner Walter, *L'Etat de droit-une contradiction?*, în *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, Paris, 1974, pp. 65-79 .
21. Chevallier J., *L'Etat de droit et relations internationales*, <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/chevalier.pdf>.

ORGANIZAREA ACTIVITĂȚII ORGANELOR VAMALE ALE REPUBLICII MOLDOVA

Ianuș ERHAN,
doctorand,

Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

L'idée de l'organisation est fondamentale et indispensable dans l'administration publique. En outre, les organes de l'administration publique, comme d'autres organismes publics ne sont que des formes d'organisation qui ont accomplie l'activité douanière.

Ideea de organizare este fundamentală și indispensabilă în administrația de stat. De altfel, organele administrației publice, ca și celelalte organe de stat, nu sunt altceva decât forme organizatorice prin care se desfășoară activitatea statală.

Autorul român Dumitru Brezoianu este de părerea că „în prezent, în toate statele, se manifestă o preocupare

constantă pentru organizarea activității statale și a vieții sociale, în general. Fără organizare nu este de conceput desfășurarea, în condiții corespunzătoare, a relațiilor sociale în societatea contemporană.⁷¹

Crearea și organizarea organelor vamale este prima etapă și o condiție obligatorie pentru desfășurarea activității vamale. Organele vamale își desfășoară activitatea într-un anumit sistem social-economic, fiind un element al acestuia, care este determinat de factorii și legitățile de dezvoltare a sistemului dat.

Cel mai important în organizarea activității organelor vamale îl constituie alegerea unei structuri optime a Serviciului Vamal și modalitățile de amplasare a organelor vamale pe teritoriul țării. Totodată, organizarea activității vamale este necesară pentru o îndeplinire cât mai eficientă și corectă a acestora.

Făcând parte din latura executivă a organelor de stat, organele vamale se organizează ca și orice organ al administrației publice. Astfel, după părerea autorului român Emil Bălan, „organul administrației publice reprezintă o formațiune, care grupează una sau mai multe persoane alcătuind personalul organizației respective, dotată cu mijloace financiare și materiale, cu o anumită competență și personalitate juridică, care să-i permită să acționeze în scopul pentru care a fost creat.”⁷²

Primul element constitutiv al unui organ al administrației publice este *personalul*. În acest sens, autorul Nikolae Kosarenko consideră că: „Efectuarea activității vamale este pusă în sarcina unui contingent special pregătit de funcționari publici, precum și a funcționarilor care activează în organizațiile, instituțiile și întreprinderile ce intră în sistemul vamal.”⁷³

Serviciul în organele vamale este un serviciu distinct în cadrul organelor statale, respectiv, statutul colaboratorului vamal și condițiile legale care determină serviciul dat este reglementat de Legea serviciului în organele vamale nr. 1150 din 20.07.2000.

Totodată, pentru îndeplinirea atribuțiilor legale, organele administrației publice sunt înzestrate cu bunuri materiale și mijloace bănești, care alcătuiesc *patrimoniul* acestora.

În afară de personal și patrimoniu, organelor administrației publice le este necesară o anumită *competență* care le conferă dreptul de a acționa conform legislației și în vederea executării legislației.

După părerea autorului român Emil Bălan, „activitatea subiectelor înzestrate cu capacitate de drept administrativ – competența conferă acestor subiecte o calitate oficială, pe care o desfășoară, în principiu, din oficiu, datorită naturii și scopului organizării în cadrul căreia exercită competența. Titularul competenței are dreptul, dar și obligația de a exercita competența conferită de lege. Organizarea și funcționarea fiecărui organ sunt stabilite în actul normativ de înființare, iar ansamblul atribuțiilor specifice organului alcătuiește competența sa specială. În limita competenței speciale a organelor administrației publice se disting:

a) competența *materială*, în raport cu natura domeniilor în care acționează organele administrației publice, de exemplu, organe competente în domeniul sănătății, culturii etc.;

b) competența *teritorială*, în raport cu aria teritorială în care acționează organele administrației publice, fie pe întreg teritoriul țării, fie numai într-o anumită circumscripție administrativ-teritorială;

c) competența *temporală*, în raport cu perioada de timp, cu termenul în care, potrivit legii, se poate desfășura activitatea unui organ al administrației publice. În principiu, organele administrației publice sunt înființate prin lege pe o durată nedeterminată, cu o competență temporală nelimitată în timp.”⁷⁴

Examinând organele vamale din punctul de vedere al competențelor speciale indicate *supra*, constatăm că acestea dispun de toate tipurile de competențe. Astfel, cât privește competența materială a organelor vamale, aceasta se referă la domeniul legat de desfășurare a activității economice externe, precum și asigurarea suveranității și securității economice a statului. Competența teritorială se exprimă prin aceea, că organele vamale își desfășoară activitatea pe întreg teritoriul vamal al țării, iar competența temporală este condiționată de faptul că acestea activează permanent pe o perioadă nedeterminată de timp.

Suplimentar la elementele menționate, pentru organizare și activitate, organelor vamale le este necesar un anumit *spațiu*. Astfel, spațiul în care acționează sistemul vamal poartă denumirea de teritoriu vamal care, de regulă, coincide cu teritoriul național al statului în care se aplică un anumit regim vamal, o anumită legislație vamală.

De către comunitatea vamală internațională, constituită de statele membre ale Organizației Mondiale a Vămile, Republica Moldova, începând cu 28 octombrie 1994, fiind stat-membru al organizației date,⁷⁵ este unanim recunoscut, că cea mai optimă organizare a unui Serviciu Vamal este o structură descentralizată care este formată din Aparatul Central, direcțiile regionale și birourile vamale/posturile vamale teritoriale. Într-o astfel de organizare structura organului vamal trebuie să fie bine aranjată, să fie clar determinate funcțiile fiecărui nivel organizatoric, cu scopul de a asigura o funcționalitate adecvată, respectarea legislației și desfășurarea corectă a procedurilor vamale.

Amplasarea organelor vamale pe teritoriul țării este legată atât de rutele de circulație a mărfurilor cât și de locul de concentrare a agenților economici participanți ai activității economice externe.

Astfel, la începutul anilor '90 ai secolului trecut, marea majoritate a punctelor vamale erau amplasate în zona de frontieră, lângă nodurile de transport: porturi, aeroporturi și gări. Liberalizarea activității economice externe a condiționat reorganizarea sistemului organelor vamale și crearea unei rețele diversificate a birourilor și posturilor

vamale interne. Necesitatea creării acestora a fost dictată de situația, că posturile vamale de frontieră nu mai făceau față soluționării rapide a unui număr în creștere de întrebări importante, cum ar fi, de exemplu, supravegherea regimurilor vamale suspensive, stabilirea gradului de prelucrare a mărfurilor, locul de producție a acestora, verificarea tranzacțiilor de export etc.

După părerea autorului rus M.I. Agabalaev, „fiecare dintre organele vamale poate fi atribuit la unul dintre cele două blocuri. Primul bloc îl constituie organele, care au sarcina de bază conducerea, coordonarea și controlul în sistemul instituțional al activității organelor subordonate, desigur aici se atribuie subdiviziunea centrală a Serviciului Vamal. Al doilea bloc al organelor vamale – birourile și posturile vamale - realizează sarcinile ce stau în fața organelor vamale.”⁶

Nivelul central al Serviciului Vamal este alcătuit din aparatul central, care include următoarele subdiviziuni centrale:

1. Directorul general.
2. Departamentul de aplicare a legii.
3. Departamentul venituri și tehnologii informaționale.
4. Direcția finanțe și evidență contabilă.
5. Direcția juridică.
6. Direcția management strategic și relații internaționale.
7. Direcția securitate internă.
8. Direcția managementul personalului.
9. Direcția audit intern.

La rândul lor, departamentele și direcțiile menționate sunt alcătuite din anumite subdiviziuni structurale (secții, sectoare), care sunt create după principiul funcțional, asigură elaborarea deciziilor administrative privind punerea în aplicare a politicii vamale și prevederilor legale în domeniul dat, precum și îndrumarea și supravegherea activității desfășurate de către subdiviziunile teritoriale.

Nivelul teritorial este alcătuit din 8 birouri vamale, și anume: Biroul vamal Briceni, Biroul vamal Bălți, Biroul vamal Ungheni, Biroul vamal Centru, Biroul vamal Chișinău, Biroul vamal Leușeni, Biroul vamal Bender și Biroul vamal Cahul.

Birourile vamale fac parte din sistemul unic al organelor vamale și își desfășoară activitatea sub conducerea aparatului central al Serviciului Vamal. Anume acestea decid nemijlocit asupra unei părți mari din sarcinile puse în fața organelor vamale.

Birourile vamale se împart, la rândul lor, în birouri vamale interne și birouri vamale de frontieră. Birourile vamale sunt organizate, de regulă, după principiul teritorial și își desfășoară activitatea în zona de competență, prin care înțelegem teritoriul în cadrul căruia toți operatorii economici înregistrați aici sunt obligați să îndeplinească formalitățile de vămuire a mărfurilor la biroul vamal respectiv.

Teritoriul de activitate al biroului vamal este determinat de către aparatul central al Serviciului Vamal și poate să coincidă sau nu cu teritoriul unității administrativ-teritoriale în care este organizat. De cele mai multe ori activitatea unui birou vamal se răsfrânge asupra teritoriului mai multor unități administrativ-teritoriale. De asemenea, urmează de remarcat faptul că în modul stabilit de legislație aparatul central poate modifica limitele teritoriului subordonat birourilor vamale.

Postul vamal, la fel, intră în cadrul sistemului unitar al organelor vamale ale Republicii Moldova, fiind elementul inițial al acestuia, care își îndeplinește activitatea aflat sub conducerea nemijlocită a biroului vamal. Mărimea și statele de personal ale posturilor vamale se determină pe baza volumului de mărfuri și pasageri care trec prin punctul vamal concret și pot varia de la câteva persoane până la o sută sau chiar mai mult de persoane.

Amplasarea posturilor vamale, la fel se bazează pe principiul teritorial: amenajarea posturilor vamale în apropierea nemijlocită de punctele de trecere peste frontiera vamală este combinată cu plasarea acestora în interiorul țării în locurile de concentrare a subiecților activității economice externe. Astfel, în vederea facilitării operațiunilor de import-export a agenților economici, în fiecare centru raional activează un post vamal care deservește agenții economici înregistrați în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Sarcinile birourilor și posturilor vamale sunt în mare parte similare, având ca obiectiv de bază aplicarea nemijlocită a reglementărilor vamale și promovarea activității vamale pe teritoriul aflat în jurisdicția sa. Astfel, birourile vamale pun în aplicare, iar posturile vamale asigură nemijlocit punerea în aplicare a mecanismelor juridice, economice și instituționale privind politica vamală în teritoriul gestionat.

Totodată, birourile și posturile vamale participă la dezvoltarea și punerea în aplicare a programelor de dezvoltare a activității vamale în zona de activitate, monitorizând respectarea de către persoanele fizice și juridice a normelor legale, a procedurilor și condițiilor de desfășurare a activității economice externe.

Sarcinile și funcțiile încredințate birourilor și posturilor vamale sunt îndeplinite direct și în cooperare cu serviciile publice desconcentrate ale autorităților administrației publice centrale, cu autoritățile administrației publice locale pe teritoriul căruia acestea sunt situate, precum și cu întreprinderile, organizațiile non-profit și cetățenii.

Biroul vamal deține personalitate juridică, cu toate consecințele juridice ce decurg din statutul dat, sunt finanțate de la bugetul de stat și din alte surse prevăzute de legislație și au dreptul de gestionare operațională în ce privește proprietatea și mijloacele care îi sunt atribuite.

Postul vamal nu este o entitate juridică de sine stătătoare și este în controlul operațional al biroului vamal, de care aparține. Structura și statele de personal ale biroului și postului vamal sunt aprobate de către aparatul central al Serviciului Vamal, la fel, crearea, reorganizarea și lichidarea birourilor și posturilor vamale se efectuează tot de către aparatul central al Serviciului Vamal.

În concluzie, putem menționa, că organizarea activității vamale în Republica Moldova corespunde practicii internaționale și este destinată pentru a asigura gestionarea întregului teritoriu al țării din punct de vedere vamal. Totodată, cea mai mare problemă care persistă la moment este asigurarea unei organizări efective a activității vamale, redistribuirea clară a funcțiilor și atribuțiilor între diferite verigi ale Serviciului Vamal, precum și excluderea dublărilor în activitatea acestora.

NOTE

1. Brezoianu Dumitru, Drept administrativ, partea generală, București, Editura Universității Independente „Titu Maiorescu”, 2003, pag. 58.
2. Bălan Emil, Instituții de drept public, Editura All Beck, București, 2003, pag. 56.
3. Косаренко Н. Н., Таможенное право: курс лекций, Москва, Волтерс Клувер, 2010, pag. 25.
4. Bălan Emil, op. cit., pag. 57-58.
5. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 164 din 30.06.1994 despre aderarea Republicii Moldova la Convenția cu privire la crearea Consiliului Colaborării Vamale, publicată la 30.07.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7.
6. Агабалаев М.И., op. cit., pag. 68-69.

GLOBALIZAREA ȘI IMPACTUL SĂU ASUPRA DREPTURILOR OMULUI

Ion CHIRTOACĂ,
master în drept,
Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

We live at the beginning of the millennium when the mind of each of us is directed to have a better economically life. This thought becomes an obsession for some of us. To some extent this idea finds support in our already very highly-publicized phenomenon of "globalization".

In the article below I make a general analysis of the benefits of globalization as well as highlight the negative aspects of this process which has an impact on human rights.

Acum, la începutul secolului al XXI-lea, omenirea se află în fața unor provocări pe care anterior istoria umanității nu le-a cunoscut. După căderea zidului de la Berlin, la 9 noiembrie 1989, și prăbușirea, în decembrie 1991, a URSS, pentru o scurtă perioadă de timp s-a crezut că va urma o lungă perioadă de stabilitate pentru ființele umane. Cu părere de rău, această stare nu a ținut, iar problemele ce s-au ivit pentru omenire devin din ce în ce mai acute.

Una dintre preocupările comunității mondiale, poate cea mai mediatizată problemă, este fenomenul globalizării și respectarea drepturilor omului în acest context. Aceste două sunt extrem de sensibile pentru umanitate, importanța lor persistă întrucât ne privesc în mod nemijlocit pe fiecare dintre noi.

Fenomenul mondializare considerat benefic de majoritatea specialiștilor și totuși autorul Joseph E. Stiglitz își pune întrebarea în lucrarea „Globalizarea - speranțe și deziluzii”: „De ce a devenit globalizarea, care a făcut atâta bine, un lucru controversat?”¹

Evident, lumea contemporană nu ar fi ajuns unde este, dacă nu ar fi existat procesul de globalizare. Este incontestabil că eliminarea barierelor din calea comerțului internațional a ajutat multe țări, în special cele în curs de dezvoltare, ca într-un termen scurt să atingă rezultate uluitoare în domeniul creșterii economice, iar acest lucru a avut ca efect îmbunătățirea substanțială a nivelului de trai a zeci de milioane de oameni.

Globalizarea a atins rezultatele actuale printr-o conexiune între agenții economici din întreaga lume. După sfâr-

șitul războiului rece, s-a creat posibilitatea demontării barierelor pe care cu atâta trudă timp de jumătate de veac le construiseră cele două puteri mondiale, aceasta a condus la o flexibilitate nemaîntâlnită a progreselor tehnologice, cum ar fi: crearea unui sistem de comunicare între continente prin intermediul realizărilor informatice care a plasat omenirea într-un proces continuu de ascensiune. Cu toate realizările menționate, fenomenul globalizării este unul contestat cu precădere în ultimii ani. Astfel, în fiecare zi la televizor, radio, în presă, în special, după 2008, auzim proteste antiglobalizare, iar unul dintre segmentele cele mai contestate îl reprezintă domeniul drepturilor omului.

Dacă până în deceniul al IX-lea al secolului trecut lumea a fost divizată în doi poli ce aveau ca protagoniști cele două mari puteri, cu părere de rău, azi, sub o altă formă, vorbim tot de o lume divizată în două tabere: cei avuți și cei săraci.

După anii '90, procesul globalizării a luat proporții nemaîntâlnite. Dacă anterior competiția celor două puteri au atenuat acest fenomen, acum prin noua configurare a lumii s-au creat premise fertile ce favorizează expansiunea acestui fenomen.

În literatura de specialitate globalizarea este numit procesul, început în ultimele decenii ale secolului trecut, de creștere a legăturilor reciproce dintre țările lumii ca rezultat al unor integrări tot mai strânse ale piețelor naționale ale mărfurilor, serviciilor și capitalurilor.²

Analizând definirea termenului de globalizare, tragem concluzia că accentul se pune cu precădere pe dezvoltarea comerțului internațional, de rând cu acest prim accent se înscrie și propovăduirea dezvoltării tehnico-științifice din țările puternic industrializate către cele care se află în curs de dezvoltare. De asemenea, se remarcă și colaborarea țărilor în domenii precum sunt: limitarea efectelor negative ale migrației ilegale, dezvoltarea culturii, ocrotirea mediului ambiant etc.

Autorii Gheorghe Rusnac și Vasili Sakovici definesc globalizarea în lucrarea „Globalistica” un proces de integrare a piețelor naționale, regionale și ramurale în piața mondială.³

În condițiile acestea, la răspântia mileniilor, unul din cel mai mediatizat fenomen este cel al globalizării. Cum afectează procesul globalizării drepturile omului?

Fenomenul globalizării este însoțit de o intensă mobilitate a persoanelor care se datorează diversilor factori printre care:

- adâncirea discrepanței dintre cei săraci și bogați;
- conflictele militare;
- conflictele interetnice etc.

Referitor la adâncirea prăpastiei dintre bogați și săraci, aceasta conduce la apariția urii și a invidiei, întrucât ființele umane nu se află din punct de vedere economic pe aceeași scară, iar majoritatea omenirii nu are nivelul de viață pe care îl merită. Din acest punct de vedere, dimensiunea economică a globalizării este cea mai vizibilă, fiind însoțită și de conotații de ordin cultural.

Prin sistemul global de comunicații, idei și valori sunt transmise și, practic, impuse asupra altor culturi; are loc un proces de omogenizare a culturilor. Acest lucru are unele efecte pozitive, întărind universalitatea drepturilor omului și a valorilor protejate prin acestea, stabilind relații de comunicare și cunoaștere, lărgind accesul la culturi și cunoștințe. Sunt însă și consecințe negative pentru culturile grupurilor minoritare, cum sunt minoritățile, popoarele indigene, muncitorii migranți; are loc o subminare a identităților culturale și a diferitelor norme etice legate de acestea.⁴

În aceste condiții, marii analiști ai proceselor care marchează evoluția lumii contemporane au subliniat și subliniază puternicul impact al globalizării asupra societății omeniești, inclusiv asupra drepturilor omului și libertăților publice.⁵

Aspectele negative ale procesului de globalizare ce se răsfrâng asupra drepturilor omului se datorează repartizării inechitabile a suportului material între diverse regiuni geografice ale lumii, specialiștii divizează globul în doi poli: nordul bogat și sudul sărac, aceasta se datorează faptului că resursele materiale cu precădere sunt destinate țărilor puternic industrializate, iar cetățenii acestor state sunt beneficiarii acestor resurse materiale din belșug, pe când populația Terrei concentrată în sud se află într-o situație foarte precară întrucât statele respective se află în curs de dezvoltare și tranziție neavând posibilitatea de a-și asigura propriii cetățeni cu cele necesare. Prin aceasta putem constata că are loc încălcarea articolului 1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului precum că „toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de celelalte în spiritul fraternității”, credem că acest articol este încălcat la asigurarea egalității indivizilor umani, întrucât nu putem vorbi de o egalitate în situația în care mai mult de un miliard de oameni trăiesc doar cu un dolar pe zi, iar 225 mln. cele mai înstărite în lume totalizează o avere de un trilion dolari SUA, ceea ce reprezintă veniturile anuale ale unei jumătăți a populației globului.⁶

Printre efectele negative ale globalizării care afectează domeniul drepturilor omului este declinul statului ca urmare a acestui proces, ceea ce credem că poate afecta îndeplinirea răspunderii statului, asigurării protecției drepturilor propriilor cetățeni, în special, credem că se reduce rolul statului în asigurarea drepturilor economice, sociale și culturale ale propriului cetățean.

Un alt aspect negativ reprezintă, de asemenea, faptul că globalizarea generează libera circulație a bunurilor și capitalului, dar controlează circulația unei anumite categorii de oameni, mai ales a refugiaților, celor care caută azilul,

și la muncitorii migranți ar fi crescut xenofobia și practicile rasiste care au condus la reducerea protecției juridice a refugiaților, muncitorilor migranți și azilanților, în majoritatea cazurilor oameni de culoare.⁷

Credem că analiza fenomenului globalizării și impactul acestuia asupra drepturilor omului trebuie privit sub două aspecte - atât sub aspect pozitiv cât și negativ. Este nevoie ca comunitatea umană să ajungă la un echilibru adecvat care să garanteze drepturile omului, iar expansiunea economică prin globalizare să fie una benefică pentru ființa umană.

BIBLIOGRAFIE

1. Diaconu Ion, *Drepturile omului în dreptul internațional contemporan*, editura LUMINA LEX, București, 2001.
2. Mazilu Dumitru, *Drepturile omului. Concept, exigențe și realități contemporane*, ediția a III-a, editura LUMINA LEX, București, 2006.
3. Rusnac Gheorghe, Sakovici Vasili, *Globalistica: Globalizarea și integrarea, problemele globale ale contemporaneității, antiglobalismul. Materiale pentru prelegeri, cursuri și seminare speciale la politologie și alte discipline social-politice*, editura CEP USM, Chișinău, 2007.
4. Stiglitz Joseph E., *Globalizarea. Speranțe și deziluzii*, Editura Economică, București, 2005.
5. Starașciuc Roman, *Protecția juridică a drepturilor omului. Note de curs și principalele instrumente internaționale*, editura „Elena - V.I.” SRL, Chișinău, 2007.

NOTE

1. Stiglitz Joseph E., *Globalizarea. Speranțe și deziluzii*, editura Economică, București, 2005, pag. 30.
2. Rusnac Gheorghe, Sakovici Vasili, *Globalistica: Globalizarea și integrarea, problemele globale ale contemporaneității, antiglobalismul. Materiale pentru prelegeri, cursuri și seminare speciale la politologie și alte discipline social-politice*, editura CEP USM, Chișinău, 2007, pag. 97.
3. Ibidem, pag. 97.
4. Diaconu Ion, *Drepturile omului în dreptul internațional contemporan*, editura LUMINA LEX, București, 2001, pag. 414.
5. Mazilu Dumitru, *Drepturile omului. Concept, exigențe și realități contemporane*, ediția a III-a, editura LUMINA LEX, București, 2006, pag. 6.
6. Ibidem, pag. 8.
7. Diaconu Ion, *Drepturile omului în dreptul internațional contemporan*, editura LUMINA LEX, București, 2001, pag. 419.

IMPACTUL AGENȚIEI NAȚIONALE PENTRU REGLEMENTARE ÎN ENERGETICĂ ASUPRA PROTECȚIEI CONSUMATORILOR

Mariana BORDIAN,

lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

L'unité de mesure de la providence de la population d'un Etat constitue le niveau de vie, aussi conditionné par la qualité de service. La fourniture d'électricité en République de Moldova est l'un des services publics fournis par des agents privés.

Unitatea de măsură a bunăstării populației într-un stat o constituie nivelul de trai condiționat de calitatea serviciilor prestate. Furnizarea energiei electrice în Republica Moldova este unul dintre serviciile publice prestate de către agenți privați. În condițiile în care un serviciu public este cedat integral de către stat spre gestionare, acesta trebuie să garanteze eficiența calității serviciului.

Realizarea acestei cerințe se efectuează pe două direcții: asigurarea cadrului legal adecvat și instituirea unui organ care să asigure controlul și supravegherea activității agentului privat. Menționăm că reglementările referitoare la protecția consumatorilor comportă un spectru bine determinat, care asigură o garanție reală de respectare a acestora. Această afirmație însă nu este valabilă și pentru statutul instituției investite cu atribuții de protecție a consumatorilor de energie electrică.

În continuare, vom constata că instituția abilitată cu atribuții de protecție a consumatorilor are sarcina de a proteja și interesele agentului prestator. Din punct de vedere logic, competențele menționate sunt în contradicție și ar trebui delegate diferitelor instituții.

Astfel, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare - Agenție) este autoritatea publică de reglementare în domeniul energiei, cu statut de persoană juridică care nu se subordonează unei alte autorități publice sau private. [1] Totodată, Agenția are următoarele sarcini: protejarea intereselor consumatorilor; asigurarea transparenței prețurilor și a tarifelor reglementate la energia electrică; promovarea concurenței pe piețele de energie electrică; elaborarea și aplicarea sistemului de reglementări, obligatoriu la nivel național, privind organizarea, coordonarea și funcționarea sectoarelor energetice, precum și a pieței acestor servicii, în condiții de eficiență, competiție și transparență pentru satisfacerea necesităților consumatorilor; promovarea adoptării și impunerii unor criterii și indicatori minimi de performanță privind calitatea și cantitatea serviciilor prestate în domeniul energetic și alinierea acestora la nivelurile serviciilor acceptate în Uniunea Europeană.

S-ar părea că Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1511 stabilește foarte clar sarcinile Agenției, însă aceasta este o impresie prematură. Astfel, conform p.10 din Hotărârea menționată, Agenția are dreptul să controleze dacă titularul de licență respectă condițiile stipulate în licență; să controleze dacă titularul de licență aplică în mod corect tarifele reglementate; să ceară titularilor de licențe pentru distribuția și furnizarea de energie electrică la tarife reglementate să negocieze și să încheie cu centralele electrice locale contracte pe termen lung privind achiziționarea de energie electrică la tarife și volume reglementate de Agenție, cu condiția ca executarea acestor contracte să nu aibă drept efect majorarea tarifelor pentru consumatori. Întrebarea este referitoare la posibilitatea, ca aceeași instituție, pe de o parte, să aibă sarcina de a proteja interesele consumatorului, iar pe de altă parte, să fie în drept, adică nici nu este obligată, de a cere titularilor de licențe pentru distribuția și furnizarea de energie electrică la tarife reglementate să negocieze contracte privind achiziționarea de energie electrică.

Considerăm că negocierea contractelor și anume, a prețului de achiziționare, trebuie să constituie prerogativa Agenției, dar nu a titularului de licență. Acesta, fiind un agent privat *volens-nolens* va apăra, în primul rând, interesul său comercial, aducător de profit, apoi va calcula riscurile posibile, cu exagerare maximă, și nicidecum nu va aborda interesele consumatorilor.

Cu toate acestea, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 5 din 14.01.2008 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale în domeniul protecției consumatorilor pentru perioada 2008-2012, [2] numește Agenția în calitate de autoritate administrativă centrală abilitată cu funcții de protecție a consumatorilor în domeniul energiei. Mai mult ca atât, Strategia fiind bazată pe Strategia privind politicile în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2007-2013, aprobată de Comisia Europeană la 13 martie 2007 și Rezoluția Consiliului Uniunii Europene referitoare la Strategia privind politicile consumeriste pentru perioada 2007-2013 din 31 mai 2007, luând în considerare, totodată, condițiile specifice ale Republicii Moldova.

O altă atribuție contradictorie a Agenției este dreptul acesteia de a emite regulamente în domeniul energiei și al relațiilor dintre producător, furnizor, unitate de distribuție, unitate transportatoare și consumatori. În context, constatăm că funcția de a emite regulamentele expuse a constituit, consecutiv, prerogativa Guvernului sau a Agenției. Deci, o perioadă competența aparținea unei instituții, în altă perioadă - altei instituții. Dacă ne prindem la ideea că principiul separației puterii în stat, nici pe departe, nu mai corespunde semnificației intrinseci expuse de filozofii antici, de ce mai mulți ani la rând competența a plutit de la o instituție la alta. Nu pretindem asupra influenței politice, dar nici nu excludem ipoteza unui interes politic, atâta timp cât se vehiculează evident despre partajarea instituțiilor publice, or, fiind o atribuție de răspundere, instituțiile direcționau instituția asumării răspunderii.

Concluzionăm că Agenția trebuie să rămână a fi un arbitru între furnizor și consumator, dar nu o instituție care are sarcina de a proteja ambele părți. În aceste condiții, este imposibil a avea încredere că Agenția va apăra interesele consumatorilor, atâta timp, cât aceasta depinde de veniturile agenților privați - prestatori.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1511 din 31.12. 2008 cu privire la aprobarea Regulamentului Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.7-9 din 20.01.2009.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 5 din 14.01.2008 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale în domeniul protecției consumatorilor pentru perioada 2008-2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.14-15 din 22.01.2008.

DREPTURILE ȘI LIBERTĂȚILE OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI ȘI OBLIGAȚIILE ACESTORA DE A SE IMPLICA ÎN PROCESUL DECIZIONAL

Tudor PÂNZARU,
doctorand,
Institutul de Istorie, Stat și Drept,
Academia de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

La participation des citoyens au processus décisionnel qui se déroule dans la société, comporte plusieurs aspects, parmi lesquels nous citons comme l'un des principaux - le droit d'élire et d'être élu.

Participarea cetățenilor în procesul decizional ce are loc în societate are mai multe aspecte, printre care am menționat în calitate de unul dintre cele mai principale dreptul de a alege și a fi ales.

Activismul politic și juridic al cetățeanului presupune o participare personală activă în soluționarea problemelor juridice, în consolidarea legalității și a ordinii de drept.

Activismul juridic al cetățenilor comportă următoarele trăsături specifice:

- este întotdeauna un comportament liber și legal. Libertatea opțiunii pentru un anumit comportament este o condiție necesară și o calitate indispensabilă a omului. Numai existând o asemenea libertate, este posibilă viața normală a individului, descoperirea tuturor posibilităților de care dispune acesta;

- individul interacționează activ cu fenomenul juridic, lucru care își are expresie și în participarea sistematică la activitatea de elaborare a dreptului, desfășurată de către stat prin intermediul exercitării de către fiecare individ a dreptului subiectiv de a alege și de a fi ales;

- pregătirea psihologică a individului pentru realizarea dreptului la nivelul obiectivelor pozitive stabilite. Individul socialmente activ trebuie să posede convingerea internă de a se subordona de bună voie dispozițiilor dreptului pozitiv. În virtutea obligativității intrinsece dreptul este capabil să influențeze comportamentul uman și să consolideze ordinea socială. Acest lucru este imposibil de realizat fără o cultură juridică adecvată, fără o conștiință juridică, fără un sistem de educație și instruire juridică¹.

Cultura politică și, în special, cea juridică are o legătură directă cu democrația, politica, morala, cu edificarea statului de drept, cu formarea societății civile, cu viața cotidiană a omului².

Realizarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului și a obligațiilor acestora de a se implica în procesul decizional este un element indispensabil procesului de dezvoltare a societății. Drepturile și libertățile omului, prevăzute în documentele internaționale, sunt apărute prin intermediul unor organisme speciale, create pe plan internațional, acestea sunt recunoscute astăzi ca având forță juridică nemijlocită pe plan intern, în virtutea principiului superiorității dreptului internațional.

În literatura de specialitate se cunosc mai multe definiții: „...Drepturile omului sunt acele drepturi inerente ființei umane, luate 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 naționalitate la care aparține”³. „...Instituția drepturilor omului definește și însumează un ansamblu de drepturi, libertăți și obligații ale oamenilor, unii față de alții, ale statelor de a apăra și promova aceste drepturi, ale întregii comunități internaționale de a veghea la respectarea drepturilor și libertăților respective în fiecare țară, intervenind în acele situații în care drepturile omului ar fi încălcate într-un anumit stat⁴ etc., etc.

Este firesc să apară întrebarea: este dreptul o libertate sau, altfel spus, libertatea cetățenească este un drept? Constituția Republicii Moldova utilizează termenul „drept” atunci când consacră dreptul la viață (art. 24), dreptul la apărare (art. 26), dreptul la libera circulație (art. 27), dreptul la informație (art. 34), dreptul la învățătură (art. 35), dreptul la ocrotirea sănătății (art. 36), dreptul la mediul înconjurător sănătos (art. 37), dreptul la vot și dreptul de a fi ales (art. 38), dreptul la administrare (art. 39), dreptul de a întemeia și a se afilia în sindicate (art. 42), dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43), dreptul la grevă (art. 45), dreptul la proprietatea privată și la protecția acesteia (art. 26), dreptul la asistență și protecție socială (art. 47), dreptul la petiționare (art. 52) etc. În textul Constituției se utilizează termenul de libertăți atunci când reglementează libertatea conștiinței (art. 31), libertatea opiniei și a exprimării (art. 32), libertatea creației (art. 33), libertatea întrunirilor (art. 40).

După părerea constituționaliștilor, din punct de vedere juridic, dreptul este o libertate, iar libertatea este un drept. Între aceste două concepte nu există deosebiri de natură juridică, aflându-ne, de fapt, în prezența unei sin-

gure noțiuni juridice⁵. Alți cercetători sunt de părere însă că „drepturile omului” și „libertățile publice” nu au același conținut⁶. Jean Rivero consideră că drepturile omului sunt inerente naturii umane, întrucât ele se situează în afara și deasupra dreptului pozitiv, având o natură transcendentă. Potrivit concepției dreptului natural ele sunt considerate universale, imuabile, imprescriptibile și inalienabile.

Spre deosebire de acestea, „libertățile publice” sunt considerate prerogative recunoscute și garantate juridic, situându-se deci pe planul dreptului pozitiv. Ele asigură securitatea individului, constituind adevărate „creanțe” ale acestuia față de stat⁷. Georges Burdeau califica drepturile omului ca „prerogative abstracte” recunoscute naturii umane, iar „libertățile publice” - ca „prerogative efective” susceptibile de realizare⁸.

În ce corelație se află drepturile omului și drepturile cetățeanului? Această corelație ia diferite aspecte în mai multe constituții ale țărilor aflate în tranziție de la regimul totalitar la democratizarea societății: „drepturi ale omului și cetățeanului” (Constituția Poloniei, 1998; Constituția Sloveniei, 1991); „drepturi și îndatoriri fundamentale ale cetățenilor” (Constituția Bulgariei, 1991), „drepturi și libertăți fundamentale” (Constituția României, 1991) etc.

Sintagmele „drepturi ale omului” și „drepturi ale cetățeanului” nu sunt identice. Drepturile omului reprezintă drepturile oricărei persoane care se află în spațiul suveranității unui stat, indiferent de raportul său cu statul respectiv, iar drepturile cetățeanului - drepturile specifice ale acelei persoane care, prin raportul de cetățenie, aparține statului respectiv.

Drepturile cetățeanului reprezintă drepturile naturale ale omului care sunt proclamate și asigurate prin Constituția statului al cărui cetățean este. Drepturile cetățenești prezintă anumite caracteristici proprii. Astfel, cetățeanul este legat de statul său, legătură care se manifestă, în special, prin drepturile pe care statul i le recunoaște și i le garantează. La categoria drepturi ale cetățeanului se referă drepturile privind ocuparea unor înalte funcții sau demnități publice, asigurarea unui nivel de trai decent, protecția diplomatică în străinătate, dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat, de a nu fi lipsit de cetățenie etc.

Conform Constituției, cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea. 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.

„Încurajarea și promovarea drepturilor omului implică o permanentă perfecționare a reglementărilor juridice interne din acest domeniu. Catalogul drepturilor și libertăților cetățenești nu este și nu trebuie să fie imuabil, reglementările interne trebuie să cunoască o anumită dinamică în context cu dinamica politică, economică, socială și culturală a fiecărei țări. La aceasta se adaugă progresele înregistrate pe plan internațional, concepțiile și realitățile noi, cu profunde trăsături umaniste și progresiste. Toate implică și o dinamică a reglementărilor juridice interne”⁹.

Un alt aspect al problemei este corelația dintre drepturile omului și obligațiile acestuia. Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional privind drepturile civile și politice și Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale stăpulează existența obligațiilor individului. Aceeași afirmare este făcută sub denumirea de obligații ale persoanelor, de Convenția americană privind drepturile omului, iar, sub denumirea de răspunderi ale indivizilor - de Declarația Națiunilor Unite asupra dreptului și responsabilității indivizilor, grupurilor și organelor societății de a promova și proteja drepturile omului și libertățile fundamentale recunoscute universal. Alte acte internaționale nu se mulțumesc doar să afirme existența acestor obligații, ci le enumeră și le reglementează expres. Reglementarea unor obligații ale omului este făcută prin Declarația americană a drepturilor și obligațiilor omului, iar a unor obligații ale individului - prin Carta africană a drepturilor omului și popoarelor.

Scopul principal al statului este vegherea la respectarea drepturilor omului, adică restabilirea drepturilor încălcate și repararea prejudiciilor suferite de victimă.

NOTE

1. Guceac I. Socializarea juridică a individului – condiție indispensabilă pentru edificarea statului de drept în Republica Moldova. În: „Justiția constituțională în Republica Moldova”, 2008, nr.3, p. 12-13.
2. Костяки Г. Роль правовой культуры в построении правового государства. „Закон и жизнь”, 2005, № 9, p. 4.
3. Pierre-Marie Dupuy. La protection internationale des droits de l'homme. Chapitre supplémentaire.
4. Victor Duculescu, Protecția juridică a drepturilor omului. Mijloace interne și internaționale, Editura „Lumina Lex”, București. 1998, pag. 26.
5. Nicolae Pudră. Protecția drepturilor omului. Mecanisme interne și internaționale, Lumina Lex, București, 2001, p. 21
6. Jean Morange, Liberte's publiques, P.U.F., Paris, 1995.
7. Vezi J.Rivero, Le's libertes publiques, P.U.F., 6-eme ed., 1991.
8. Georges Burdeau, Le's libertes publiques, L.G.D.J., Paris, 1966, pag.12.
9. Gheorghe Iancu, Relația dintre reglementările interne și reglementările internaționale în drepturile, libertăți și îndatoririle constituționale. În: „Drepturile omului”, nr. 1/1992, I.R.D.O, București, pag. 20-21.

REGLEMENTĂRI PRIVIND RESPECTAREA EGALITĂȚII DE GEN ÎN RAPORTURILE JURIDICE DE MUNCĂ

Andriana CEBOTARI,
master în drept

SUMMARY

The article approaches the subject of gender equality especially in the legal relationships that appear in the labour area - we mean the relation "employer- employee" and "employee-employee". As it became an acute problem in the last years, the international community pays a lot of attention to this aspect in the context of democratic development. That is why we tried to make a brief review regarding the most important legal acts that settle gender equality and also the national regulations in this domain.

Problemele legate de raporturile de gen, în special cele ce privesc situația femeilor și a bărbaților pe piața muncii, se află în vizorul instituțiilor publice, al comunității științifice, al societății civile, precum și al opiniei publice din întreaga lume de mai mult timp. Într-adevăr, salturile tehnologice și de creștere economică din a doua jumătate a secolului trecut, care au determinat atât o schimbare calitativă a conținutului muncii, cât și o creștere esențială a calității vieții, inclusiv a calității vieții active de muncă, au impus și revederea raporturilor de gen care predominau în societățile din lume de veacuri, transformând femeile într-un grup ocupațional destul de important pe piața muncii.

Modificarea raporturilor de muncă sub aspectul ponderii de gen, prezența tot mai pronunțată a femeilor pe piața muncii și specificul acestui fenomen determină completarea politicilor de ocupare a forței de muncă cu măsuri antidiscriminatorii în funcție de gen, care poartă denumirea de „politică a șanselor egale”. Or, egalitatea este considerată de mult timp un principiu fundamental al dreptului, deoarece oferă oamenilor sentimentul că sunt tratați cu respectul care li se cuvine și că se bucură de dreptatea pe care o merită toate ființele umane¹.

Egalitatea ca principiu constituțional cuprinde, în primul rând, egalitatea dintre femei și bărbați, or, femeile au dreptul deplin de a se bucura în mod egal de drepturile consfințite pe plan internațional². Dacă comunitatea internațională are deja tradiții în domeniul consacrării, respectării și apărării principiului egalității de gen în raporturile de muncă, Republica Moldova este la etapa de a face mici pași timizi în vederea instituționalizării acestuia și materializării în practică a prevederilor legale. Astfel, ca un început, a fost ralierea la instrumentele internaționale de semnificație majoră în domeniu: Carta ONU, care stipulează că „Națiunile Unite nu vor impune nici o restricție participării în condiții egale a bărbaților și a femeilor la orice funcție din cadrul organelor sale principale și subsidiare”³; Declarația Universală a Drepturilor Omului⁴, ce statuează că orice persoană are dreptul la acces egal în funcțiile publice din țara sa” și dreptul oricărei persoane de a-și alege munca, de a o desfășura în condiții echitabile și satisfăcătoare, de a primi un salariu egal pentru o muncă egală și de a fi protejată, fără discriminare împotriva șomajului; Convenția asupra drepturilor politice ale femeii ce stabilește atât dreptul de vot pentru femei „femeile vor avea, în condiții de egalitate cu bărbații, dreptul de vot la toate alegerile, fără nici o discriminare”, dar și învederează eligibilitatea femeilor în toate organismele publice alese și dreptul lor de a ocupa toate posturile publice și de a exercita toate funcțiile publice,⁵ Declarația asupra eliminării discriminării față de femei - „fiecare stat e obligat a educa opinia publică și a inspira în toate țările dorința de a aboli prejudecățile și de a suprima toate practicile, cutumiare și altele, care sunt fondate pe ideea inferiorității femeii”, Convenția asupra tuturor formelor de discriminare (CEDAW)⁶ ce subliniază necesitatea asigurării unei egalități de facto între bărbat și femeie, prin abandonarea prejudecăților și practicilor cutumiare retrograde, recunoscând că domeniul în care femeile sunt cel mai evident discriminate este acela al angajării în muncă, posibilitățile evitării sale fiind enumerate în art. 11 din Convenție (dreptul de a munci ca un drept inalienabil al oricărei ființe umane, dreptul de a avea aceleași oportunități de angajare, dreptul la libera alegere a profesiei și a locului de muncă etc.); Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene de la Nisa ce reiterează valorile universale și indivizibile care constituie suportul demnității, al egalității, al libertății și al solidarității umane, stipulându-se că „toate persoanele sunt egale în drepturi”, iar principiul egalității nu împiedică „adoptarea unor măsuri care prevăd avantaje specifice pentru sexul subreprezentat (ceea ce s-ar încadra în accepțiunea sintagmei contestate de „discriminare pozitivă”).

Dezvoltarea principiului egalității de sexe în raporturile de muncă totuși a evoluat lent în Republica Moldova în baza rădăcinilor socialiste și democrației fragede. La moment, Constituția Republicii Moldova, art. 16, stipulează că „toți cetățenii... sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex...”, iar art. 43 al Legii Supreme prevede că „orice persoană are dreptul la muncă, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului”. Adoptarea noului Cod al Muncii în 2003 și a

Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați a fost o nouă performanță în domeniu, reforme legislative salutate chiar de Comitetul privind eliminarea discriminării față de femei⁸. În acest sens, legea menționată include prevederi exprese care țin de asigurarea egalității. Astfel, art. 9 stipulează că statul garantează drepturi și șanse egale, tratarea egală a femeilor și bărbaților la plasarea în câmpul muncii, iar angajatorul va efectua angajarea prin metode care să asigure accesul egal al femeilor și bărbaților la muncă. Simultan, aceeași lege reglementează cooperarea angajatorului cu salariații și cu reprezentanții sindicatelor pentru instituirea unei ordini interioare care să prevină și să excludă cazurile de discriminare după criteriul de sex în procesul de muncă, iar procedurile necesare asigurării egalității între femei și bărbați la locul de muncă urmează a fi inserate în calitate de obligații ale angajatorului și salariatului în contractele individuale de muncă, în contractele colective și convențiile colective.

Nu putem trece cu vederea saltul semnificativ în politica de suport a egalității de gen în raporturile de muncă care a avut loc odată cu ultimele modificări ale Codului Muncii. Astfel, la definiția noțiunii de „salarat” s-au introdus cuvintele „bărbat sau femeie”⁹, ceea ce face o precizare atât semantică cât și stilistică pentru această definiție. Tot prin aceeași lege de modificare se introduce noțiunea de demnitate în muncă, care presupune climat psihoemoțional confortabil în raporturile de muncă ce exclude orice formă de comportament verbal sau nonverbal din partea angajatorului sau altor salariați care poate aduce atingere integrității morale și psihice a salariatului, adică contextul indirect al unui climat psihologic de la locul de muncă fără prezența discriminării de gen. Pe de altă parte, în Codul Muncii se introduce noțiunea de hărțuire sexuală, fiind definită ca orice formă de comportament fizic, verbal sau nonverbal, de conotație sexuală, care lezează demnitatea umană ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare sau insultătoare și se poate manifesta atât în raporturile dintre angajator și salariat, cât și în raporturile dintre salariați - în fond, aceeași noțiune introdusă în 2006 de către Legea nr. 5 din 2006.

Deși în Obiectivele de Dezvoltare ale Republicii Moldova, ale căror prioritate principală este, raportată la primul dintre cele opt Scopuri de Dezvoltare ale Mileniului, eradicarea sărăciei extreme și a înfometării și nu s-a inclus perspectiva gender¹⁰, totuși nu putem nega că se observă o evoluție constantă, cel puțin, teoretic, a consacrării principiului egalității de gen în dreptul muncii. Acest fapt este observat și de către Comitetul privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei, care apreciază toate reformele legislative întreprinse în raliere cu CEDAW și faptul că Republica Moldova a adoptat o serie de programe și planuri naționale și a stabilit mecanisme de monitoring instituțional, relevante pentru avansarea femeilor și promovarea drepturilor lor în diferite domenii. Mai nou, un proiect recent lansat de stat pentru suportul șanselor egale, atât în domeniul muncii, cât și în toate celelalte este Programul Național de asigurare a egalității de gen în Republica Moldova pe anii 2010-2015¹¹. Programul Național prevede o abordare comprehensivă de integrare a principiului egalității între femei și bărbați în documentele de politici din toate domeniile și la toate nivelurile de adoptare și implementare a deciziilor. Scopul acestui program rezidă în asigurarea promovării egalității de gen în viața economică, politică, socială a femeilor și bărbaților, aceasta constituind baza respectării drepturilor umane fundamentale ale tuturor cetățenilor țării.

Documentul prezintă un pas destul de important spre obținerea unei egalități de gen în toate sferele vieții și, probabil, acesta a fost elaborat sub influența multiplelor instrumente la care a aderat Republica Moldova anterior: Rezoluția privind realizarea egalității de gen: o provocare pentru drepturile omului și o premisă a dezvoltării economice, adoptată la cea de-a 6-a Conferință Ministerială Europeană privind Egalitatea dintre Femei și Bărbați (Stockholm, 8-9 iunie 2006), Strategia de bază pentru egalitate între femei și bărbați pentru perioada 2001-2005, Foaia de parcurs pentru egalitate între femei și bărbați (2006-2010), Recomandarea CM/Rec(2007) 17 a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind standardele și mecanismele de asigurare a egalității de gen. Având în vedere aderarea și alinierea Republicii Moldova la documentele menționate, la nivel de Parlament și Guvern au fost întreprinse acțiuni strategice de racordare a cadrului normativ național la standardele internaționale și regionale în domeniul egalității genurilor. Totuși, în pofida faptului că există numeroase acte normative care asigură baza legală pentru rezolvarea problemei egalității gender, realitatea ne arată că procesul de implementare este unul foarte greoi, iar femeile întâmpină dificultăți în ceea ce privește locurile de muncă, remunerația și prezența în structurile de decizie. Dezvoltarea durabilă nu poate fi realizată fără reconsiderarea rolului femeilor în economie, societate, politică, protecția mediului și familie¹². Egalitatea de șanse fiind, în primul rând, o problemă de stereotipuri și educație, urmează a fi investite multe eforturi pentru a îmbunătăți starea de jure a reglementării egalității gender, dar și cea de facto în domeniu. Indiscutabil, posibilități și perspective în acest sens sunt suficiente, urmează doar materializarea acestor oportunități în realitate.

NOTE

1. Cârnaț T., Egalitatea în drepturi - condiție primordială a statului de drept în garantarea nondiscriminării// Revista Națională de Drept, 2007, nr. 11, p. 20.
2. Tarlev V., Dreptul femeii de a beneficia în egală măsură de drepturile omului: aspecte reglementate de dreptul internațional//Legea și viața, 2011, nr. 3, p. 27.
3. Carta Organizației Națiunilor Unite, semnată la 26 iunie 1945 și intrată în vigoare în octombrie 1945.

4. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990.
5. www.un.org
6. Convenția asupra tuturor formelor de discriminare față de femei, adoptată la 18 decembrie 1979 și intrată în vigoare la 3 septembrie 1981.
7. Constituția Republicii Moldova adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29 iulie 1994, Chișinău, Moldpres, 1997.
8. Comentarii finale ale Comitetului privind eliminarea discriminării față de femei: Republica Moldova, 25 august 2006, pct. 6.
9. Noțiune modificată prin LP 68 din 09.07.10, Monitorul Oficial al Republicii Moldova 160-162/07.09.2010, art. 586.
10. Comentarii finale ale Comitetului privind eliminarea discriminării față de femei: Republica Moldova, 25 august 2006, pct. 20.
11. Programul Național de asigurare a egalității de gen în Republica Moldova pe anii 2010-2015 aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 933 din 31.12.2009, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 5-7, art. 27.
12. Dogaru Manuela, „Egalitatea de șanse între femei și bărbați pe piața muncii, reconcilierea vieții profesionale cu cea de familie, negocieri colective și implementare de politici”, Madrid, 2009, p. 12.

ATELIERUL NR.2

ECONOMIE ȘI MANAGEMENT PUBLIC

SECȚIA 2.1

PROBLEME ECONOMICE ÎN CONDIȚIILE GLOBALIZĂRII

PROVOCĂRILE BASEL III

PENTRU SISTEMUL BANCAR DIN REPUBLICA MOLDOVA

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat în științe economice,
profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Natalia ȘTEFÎRȚĂ,
doctor în științe economice,
conferențiar universitar,
Universitatea Tehnică din Moldova

SUMMARY

Basel III is a fundamental overhaul of the regulatory framework and supervision of the banking industry in the future, so as to strengthen the financial system. The purpose of this paper is to analyze the impact of introducing Basel III on the banking system in Europe and, respectively, in the Moldova banking system.

Basel III reprezintă o revizuire fundamentală a cadrului de reglementare și supraveghere a industriei bancare pe viitor, obiectivul fiind consolidarea stabilității sistemului financiar. Structurat pe două părți, în cadrul acestui articol analizăm impactul introducerii Basel III asupra sistemului bancar la nivel european și, respectiv, asupra sistemului bancar din Republica Moldova. Motivația introducerii Basel III se bazează pe următoarele considerente: [1, pp. 1-2]

- *efectele negative ale crizelor bancare.* Literatura economică arată că rezultatul crizelor bancare se materializează în pierderi ale producției economice egale cu aproximativ 60% din PIB, în perioada de precriză;

- *frecvența crizelor bancare.* Din 1985, au existat peste 30 de crize bancare în statele-membre ale Comitetului de la Basel;

- *beneficiile Basel III depășesc costurile implementării,* deoarece un sistem bancar stabil este piatra de temelie a dezvoltării durabile, cu efecte benefice pe termen lung.

Noul Acord Basel III are drept obiectiv consolidarea stabilității sistemului bancar, prin aplicarea unor standarde exigente menite a îmbunătăți capacitatea acestuia de a absorbi șocurile din sectorul economic și financiar, precum și de reducere a riscului de contagiune dinspre sectorul financiar spre economia reală. [3, pp.11-15] Măsurile impun standarde mai exigente pentru bănci referitoare la adecvarea capitalului, cerințele de lichiditate și efectul de pârghe, principalul scop fiind diminuarea efectelor negative ale crizelor financiare. Îmbunătățirea calității bazei de capital și noi standarde în managementul lichidității sunt destinate a întări capacitatea băncilor de a absorbi șocurile, evitând utilizarea fondurilor publice pentru recapitalizare, efectele benefice îndreptându-se implicit spre consumatori, investitori sau guverne. Impactul Basel III asupra principalelor segmente de retail-banking, precum și cea de corporate sunt afectate, în principal, de acele prevederi ale Basel III care afectează întreaga bancă, în special, cerințele superioare de capital și lichiditate.

Tabelul 1

Sinteza măsurilor la nivelul UE (Basel III)

	Deficiențe evidențiate de actuala criză	Măsuri propuse de Basel III	Obiectivele măsurilor
Cerințe de capital	Baza de capital insuficientă pentru acoperirea pierderilor, ceea ce a dus la utilizarea fondurilor publice.	Îmbunătățirea calității bazei de capital prin: <ul style="list-style-type: none"> - includerea în capitaluri proprii (fonduri proprii de nivel 1 de bază), pe lângă rezultatul reportat și rezerve, a acțiunilor ordinare, fiind excluse acțiunile preferențiale; - eliminarea elementelor incluse în fondurile proprii de nivel 1 suplimentar care nu au suficientă capacitate de absorbție a pierderilor; - majorarea cerințelor minime de fonduri proprii de nivel 1 de la 4 % la 6 % și a cerinței minime de capitaluri proprii (fondurilor proprii de nivel 1 de bază), de la 2 % la 4,5 %; - introducerea amortizorului de capital anticiclic și a amortizorului fix de conservare a capitalului (2,5 %), ambele fiind asigurate din elemente de capital propriu. 	Limitarea expunerii la riscuri; consolidarea stabilității financiare.
	Transparența insuficientă a structurii capitalului.	Creșterea exigențelor privind transparența capitalului de reglementare.	Creșterea cerințelor de transparență.
Efectul de pârghe	Risc sporit de faliment.	Introducerea efectului de pârghe ca măsură adițională.	Reducerea probabilității manifestării riscului sistemic și creșterea rezistenței la situații de criză.
Standarde de lichiditate	Ponderea ridicată a resurselor pe termen scurt, finanțarea activelor pe termen lung.	Introducerea unor standarde internaționale minime pentru riscul de lichiditate.	Reducerea probabilității manifestării riscului sistemic și creșterea rezistenței la situații de criză.
	O supraapreciere a lichidității pe piață.		
Băncile de importanță sistemică	Recapitalizarea instituțiilor în vederea limitării riscului sistemic a angajat fonduri publice considerabile, ceea ce a condus la creșterea datoriilor suverane.	Cerințe adiționale impuse băncilor de importanță sistemică.	Consolidarea stabilității financiare; creșterea transparenței; evitarea utilizării fondurilor publice în salvarea instituțiilor de credit.
	Lipsa unui cadru adecvat de reglementare privind restruc-turarea și falimentul băncilor.	Conturarea unui nou cadru de management al crizelor.	

Sursa: http://www.bis.org/publ/bcbs/b3prog_rep_table.htm

Unele instituții de retail vor fi, de asemenea, afectate de măsurile care privesc calitatea bazei de capital (deducerea participațiilor tacite în Germania).

Produsele cu pondere de risc relativ ridicată (finanțarea structurată sau împrumuturi negarantate) vor fi afectate substanțial. Dintre cele trei segmente, cel de investment banking și, în special, piețele de capital suportă cele mai multe modificări, sub impactul noilor raporturi de capital. Activitatea de pe piața instrumente derivate OTC va fi afectată de faptul că băncile sunt nevoite să dețină un nivel superior de capital pentru acoperirea riscului de piață și a riscului de credit al contrapartidei.

Tabelul 2

Stadiul adoptării Basel III la sfârșitul lunii septembrie 2011 la nivelul unor state

Țara	Basel III	Etapile următoare - planuri de punere în aplicare
Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg, Olanda, Spania, Suedia,	2	Urmează procesul stabilit la nivelul UE - propunerea UE a fost publicată la 20 iulie 2011.
Elveția	1	Proiectul regulamentului privind Basel III urmează să fie publicat spre consultare la 17 octombrie 2011 - regulamentul SIFI definitiv (nivel: Legea bancară) va fi adoptat de către Parlament la 30 septembrie 2011 - Proiect de lege SIFI urmează să fie publicat în Q4 2011.
SUA	1	Proiectul regulamentului este planificat pentru consultare în cursul anului 2011. Măsurile Basel 2.5 și Basel III trebuie să fie puse în aplicare într-o manieră coordonată cu reforma legislativă Dodd-Frank.
Japonia	1	Consultare publică planificată la începutul anului 2012. Publicarea finală la sfârșitul lunii martie 2012. Punerea în aplicare la sfârșitul lunii martie 2013. În Japonia, anul fiscal pentru banci începe în aprilie și se încheie în martie.

Sursa: http://www.bis.org/publ/bcbs/b3prog_rep_table.htm

Impactul introducerii noilor cerințe de capital Basel III asupra sistemului bancar din Republica Moldova se consideră a fi limitat. La jumătatea anului 2011, la nivelul sistemului bancar din Republica Moldova, fondurile proprii de nivel 1 dețin 80 % din fondurile proprii totale, iar instrumentele hibride de capital lipsesc. Această structură a fondurilor proprii atenuează eventualul impact al implementării cerințelor de capital Basel III.

Impactul Basel III asupra sistemului bancar din Republica Moldova se consideră a fi limitat, propunem o serie de măsuri:

a) ajustarea modelului de business. Băncile își vor revizui indicatorii de profitabilitate în contextul unui mediu superior de reglementare. De asemenea, unele segmente de business vor fi evaluate pe criterii de „accesibilitate”, având în vedere deficitul de finanțare și de capital în viitor. Ajustarea gamei de produse se poate realiza în mai multe direcții:

- băncile se pot orienta spre produse care să satisfacă nevoile clienților, dar care angajează cerințele de capital mai scăzute;

- lansarea pachetelor de produse care combină etapa de finanțare cu cea de economisire, băncile având posibilitatea de a atrage fonduri sub formă de depozite de la populație și, respectiv, întreprinderile mici și mijlocii;

- băncile pot crește ponderea creditelor acordate pe termen scurt pentru a reduce costurile de finanțare (de exemplu, orientarea spre credite de tip revolving în detrimentul celor ipotecare);

b) restructurarea bilanțurilor bancare. Basel III se bazează pe managementul integrat al activelor, capitalului și al finanțării, instituțiile de credit neavând oportunitatea optimizării activelor și pasivelor în mod independent.

Noile norme privind calitatea capitalului se îndepărtează de Basel II și oferă spațiu de manevră limitat băncilor, deoarece acestea sunt nevoite să deducă: [2, pp. 16]

- capitalul filialelor de asigurări care depășesc un prag de 10 procente, reducându-se, astfel, posibilitatea de a reutiliza o mare parte din acest capital în activitatea bancară a entității consolidate;

- valoarea oricărui beneficiu definit a activelor fondului de pensii;

- investițiile în instituțiile financiare neconsolidate peste pragul de 10 procente.

În scopul de a atenua impactul adoptării Basel III, instituțiile financiare: [3, pp. 16]

- pot optimiza domeniul de aplicare a capitalului consolidat prin achiziționarea participațiilor minoritare sau prin reducerea excesului de capital al filialelor bancare;

- pot optimiza deținerile lor în instituțiile financiare prin reducerea investițiilor neconsolidate sub pragurile definite de către autoritatea de reglementare pentru deducerile de capital.

BIBLIOGRAFIE

1. Basel Committee on Banking Supervision (2011). „Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems”, Bank for International Settlements.
2. Philipp, H. et al. (2010). Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation, EMEA Banking.

3. Walter, S., „Basel III and Financial Stability”, Speech at the 5th Biennial Conference on Risk.
4. www.bnm.md

MECANISMUL DE MIȘCARE A CERERII COMERCIALE (INQUIRY): ASPECT COMPARATIV

Maria STRECHII,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In this publication, the author presents the particularities of inquiry movement in different countries (markets).

Este cunoscut faptul că o țară poate asigura o creștere economică în termen mai scurt atunci, când aceasta își va orienta producția spre export, de altfel, așa cum au procedat Japonia și Germania după cel de al Doilea Război Mondial, asigurând într-o perioadă de circa 50 de ani o creștere economică, care a mirat întreaga lume.

Prima problemă în realizarea unui proiect de orientare a producției firmei spre export este elaborarea strategiei și formularea scopurilor. În acest caz, trebuie să respectăm principiul, care în engleză se numește **5W1H**, deoarece informația necesară se acumulează în formă de răspuns la întrebările **when, who, where, what, why, how**.

În activitatea economică externă, din motivul riscului sporit al tranzacțiilor, specialistul firmei comerciale trebuie să acționeze permanent în conformitate cu aceste principii.

Primul pas real în realizarea unei asemenea operații de export-import este expedierea cererii comerciale (*Inquiry*). Cererea prezintă dorința de a cumpăra un anumit bun (utilaj) necesar utilizatorului. Există 4 căi de recepționare a cererii comerciale (Fig. 1).

În cazul exportului (Fig. 1) partea stângă va prezenta țara exportatoare, partea dreaptă – țara importatoare, iar în cazul importului – invers. Cererea comercială (*Inquiry*) se poate mișca în patru direcții de bază:

- a) expedierea cererii clientului străin nemijlocit producătorului din țara exportatoare ($\rightarrow a$);

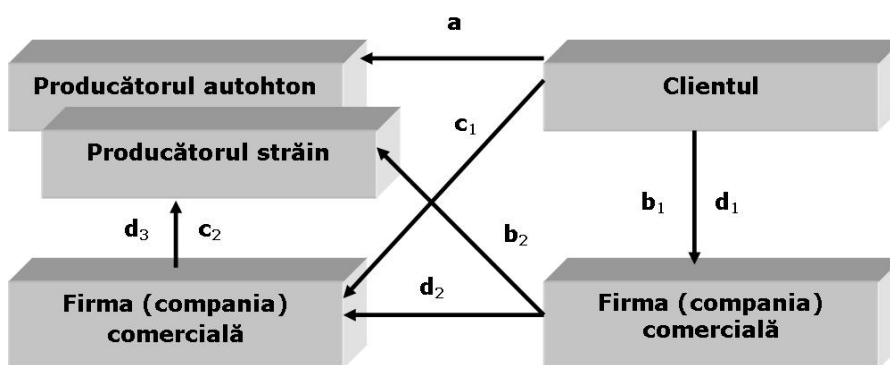


Fig. 1. Mișcarea cererii comerciale.

- b) clientul străin expediază cererea în firma comercială din țara sa, ulterior firma comercială expediază această cerere producătorului din țara exportatoare ($\rightarrow b_1 \rightarrow b_2$);

- c) clientul străin expediază cererea în firma comercială din țara exportatoare, apoi această cerere este transmisă de către firma comercială producătorului din țara exportatoare ($\rightarrow c_1 \rightarrow c_2$);

- d) clientul străin expediază cererea firmei comerciale din țara sa, aceasta expediază ulterior cererea firmei comerciale din țara exportatoare care este transmisă ulterior producătorului ($\rightarrow d_1 \rightarrow d_2 \rightarrow d_3$).

Trebuie de menționat faptul că în diferite țări se utilizează diferite forme de mișcare a cererii comerciale (*Inquiry*). De exemplu, în țările europene și în SUA este utilizată mai des forma (a). Aceste țări însă deseori folosesc și reprezentanțele comerciale (agențiile), deoarece producătorii europeni și americani, de regulă, angajează un număr destul de

redus de personal specializat în desfacerea producției. Dezavantajul utilizării rețelelor de agenți comerciali constă în aceea, că ei nu suportă riscuri la efectuarea operațiilor de export-import și atunci apare întrebarea: „De ce comisioanele agenților comerciali din țările europene și SUA sunt atât de mari?”

În practica comerțului internațional al Japoniei, unde companiile comerciale mari au căpătat o dezvoltare destul de largă, mai des sunt utilizate formele (b), (c) și (d). Companiile comerciale din Japonia dispun de oficii locale pe teritoriul întregii țări, și atunci când este utilizată forma (d), sunt implicate oficiile teritoriale ale acestor Companii. Mai mult ca atât, în ultima perioadă de timp tot mai des se întâlnesc cazurile, când firmele europene și americane folosesc oficiile teritoriale ale Companiilor comerciale japoneze pentru efectuarea tranzacțiilor comerciale cu o a treia țară, ceea ce contribuie la creșterea ponderii oficiilor teritoriale ale companiilor comerciale japoneze, la organizarea operațiilor de export-import cu utilizarea formelor (b) și (d).

La expedierea cererii în adresa Companiei comerciale străine, este necesar să se indice foarte succint și clar, fără omiterea diferitelor detalii, denumirea mărfii dorite, cantitatea, termenul de livrare etc. Dacă în cerere (*Inquiry*) nu vor fi incluse detaliat caracteristicile tehnice ale mărfii, compania străină nu vă va putea pregăti oferta comercială (*Offer*). În același timp, companiile comerciale, în baza experienței de activitate, trebuie să-și lărgască permanent cunoștințele cu privire la mărfurile comercializate și caracteristicile de bază ale acestora, care se indică, de obicei, la elaborarea cererii.

Este important ca cererea să fie expediată în limba partenerului sau în limba engleză, care a devenit limba internațională la practicarea comerțului exterior.

La elaborarea cererii (*în adresa Companiei străine*) pentru prima dată, în scopul demonstrării seriozității dumneavoastră în calitate de partener comercial, este de dorit prezentarea unei astfel de informații specifice ca: *raportul financiar, genurile principale de activitate, sfera de specializare, indicatorii activității economice în ultimii ani, mărfurile noi etc.* În prezent, pentru familiarizarea viitorului partener cu informația respectivă este suficientă crearea paginii Web și atunci în cerere se va indica, *de exemplu*: „Informația detaliată despre firmă o puteți lua din pagina noastră în Internet, la adresa: <http://www.ourcompany.md>”.

Cererea comercială (*Inquiry*) trebuie expediată la câteva Companii străine, care sunt capabile să elaboreze oferta (*Offer*), care ar corespunde cerințelor clientului.

BIBLIOGRAFIE

1. Ișanu V. Tranzacții comerciale internaționale. Editura Economica, București, 2004, 463 p.
2. Reguli și practici în comerțul internațional. Ion Săndulescu. Editura ALL BECK, 1998, 341 p.
3. Внешнеэкономическая деятельность предприятия: Учебник для вузов/Под ред. Л. Е. Стровского. – 2-е изд., перераб. и доп.–М.:ЮНИТИ, 2000, 823 с.
4. Попов С. Г. Внешнеэкономическая деятельность фирмы. Учебное пособие. Изд.3-е, доп. – М.: Изд-во «Ось-89», 2000, 288 с.
5. Покровская В. В. Организация и регулирование внешнеэкономической деятельности: Учебник. – М.: Юристъ, 1999, 456 с.

EVALUAREA PATRIMONIULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Svetlana ALBU,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Universitatea Tehnică din Moldova

SUMMARY

The public domain has a strong specific over private property. Public property valuation also has specific elements. This article describes the particularity of public property valuations in the Republic of Moldova, the valuation problems conditioned by legislation especially the problems in privatization process. The author demonstrates the consequences of existing legal provisions and proposes ways of solving the identified problems.

Conform practicii autohtone, evaluarea patrimoniului public este solicitată, ca regulă, în scopul privatizării acestuia. Modalitatea de privatizare pe parcursul anilor a suportat mai multe schimbări, adaptări, concretizări. Actualmente, sunt posibile următoarele modalități de privatizare: vânzare la Bursa de Valori; vânzare la licitație cu strigare;

vânzare prin concurs comercial sau investițional, inclusiv în bază de proiecte individuale. În unele cazuri, privatizarea se efectuează și prin vânzare la licitație cu reducere; vânzare la licitație fără anunțarea prețului inițial; transmitere de acțiuni cu titlu gratuit; transmitere de acțiuni întru onorarea datoriilor certe ale statului. Legislația prevede că privatizarea cotelor sociale în capitalul social al societăților comerciale, construcțiilor nefinalizate, complexelor de bunuri imobile și terenurilor pentru construcții, precum și încăperilor nelocuibile, cu excepția celor date în locațiune, se efectuează prin vânzare la licitație cu strigare sau vânzare prin concurs comercial ori investițional.

Prețul bunului supus privatizării se stabilește în conformitate cu legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice și/sau cu legislația privind activitatea de evaluare. Prețul inițial de vânzare a bunului supus privatizării se stabilește de vânzător.

Însă există și unele particularități de privatizare a unor categorii de bunuri precum încăperile nelocuibile proprietate publică date în locațiune; obiectivele nefinalizate a căror construcție a fost finanțată de la bugetul public; complexul de bunuri imobile supus privatizării se expune, după caz, la vânzare împreună cu terenul aferent acestor bunuri; terenurile aferente bunurilor care se privatizează și bunurilor private.

Deși pentru privatizarea construcțiilor menționate se solicită stabilirea prețului inițial la nivelul valorii de piață, acest lucru este imposibil a fi executat, principala cauză fiind aceleași prevederi legale.

Tot ce nu se privatizează prin licitație – nu se privatizează la preț de piață. Prețul inițial de expunere la licitație a bunului proprietate publică nu reprezintă valoare de piață, ci este, mai degrabă, o valoare justă pentru situația de privatizare. Doar în procesul licitației se capătă prețul de piață. Iar privatizarea prin modalități particulare creează o diferență considerabilă față de prețurile pieței.

În practică, ne putem întâlni cu scheme legale de privatizare, considerate „frauduloase”. **De ce scheme legale?** Deoarece sunt strict reglementate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 468 din 25.03.2008 *Cu privire la privatizarea încăperilor nelocuibile date în locațiune*, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 483 din 29.03.2008 *Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate*, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 480 din 28.03.2008 *Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor*, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 562 din 23.10.1996 *Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente obiectelor privatizate sau care se privatizează și întreprinderilor private*, prin Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

De ce nu este valoare de piață? Valoarea estimată de către un evaluator licențiat nu reprezintă o valoare de piață, ci evaluatorul doar va încerca să se apropie de valoarea de piață, în esență determinând o valoare justă. Putem evidenția câteva momente specifice patrimoniului public. În primul rând, valoarea de piață cu referință la patrimoniul public nu corespunde definiției, 3 din 8 noțiuni conceptuale nu se respectă. În al doilea rând, există conflict de interese la capitolul Beneficiarul evaluării. Conform legislației, evaluarea trebuie asigurată de vânzător, însă bugetele organelor publice locale și centrale nu prevăd cheltuieli pentru evaluare, astfel, solicitanții sunt impuși să achite singuri evaluarea. În al treilea rând, evaluării se supun doar construcțiile, care se privatizează separat la „valoarea de piață”, pe când terenul se privatizează la valoare normativă. În al patrulea rând, elemente specifice apar în etapa aplicării metodelor de evaluare.

De ce schemele sunt considerate frauduloase? Deși privatizarea se efectuează în conformitate cu prevederile legale, examinate de la distanță, aceste operațiuni trezesc nedumeriri. Cum se poate întâmpla că clădirea a fost privatizată la 400 mii lei, terenul la 150 mii lei, iar, ulterior privatizării, imobilul (clădirea cu teren) a fost vândut la 1,5 mln. lei?

Prima diferență constă în faptul că imobilul public are, ca regulă, o destinație prestabilită, destinație specificată în contractul de locațiune, pe când fiind imobilul în proprietate privată cea mai bună utilizare ar putea fi alta. Având în vedere amplasarea obiectului, plata de arendă a imobilului privat ar putea fi mai mare cu circa 10-30%, fapt care diminuează deprecierea economică cu aceeași mărime. Diferă cheltuielile aferente și profitabilitatea solicitată. Plata de arendă a imobilului public este reglementată prin legea bugetului. Având în vedere starea bunurilor imobile, ca regulă, ele nu se utilizează, deci, nu generează venituri. Dacă ar fi în proprietate privată, în urma unor investiții imobilul ar putea fi utilizat și genera flux de numerar din plata de arendă lunară potențială. Obiecte comparabile din punctul de vedere al destinației, stării fizice, amplasării pe piață nu sunt. Analiza vânzărilor comparabile nu poate fi aplicată, deoarece ajustarea generală ajunge la 60-70%. Însă media pieței specifică prețurile ofertei care sunt destul de înalte.

În urma unei evaluări comparative, **observăm că imobilul aflat în proprietate privată devine, cel puțin, de trei ori mai scump decât cel aflat în proprietate publică.** [1]

În lipsa Standardelor Naționale de Evaluare, evaluatorii sunt obligați a respecta actele normativ-indicative în vigoare la data evaluării. Cu referință la estimarea patrimoniului statului, trebuie urmat unicul act indicativ existent în Republica Moldova: *Indicațiile metodologice privind determinarea valorii estimative a complexului patrimonial al întreprinderii și stabilirea prețului de vânzare a patrimoniului statului* aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1056 din 12 noiembrie 1997.

Algoritmul de calcul indicat conduce spre căpătarea unor rezultate incorecte și, indirect, permite comercializarea patrimoniului statului la prețuri sub valoarea reală a acestuia. Astfel, uzura normativă reală a clădirii administrative cu

gradul de capitalizare l în mărime de 0,8% anual se transformă în 2,5% în evidența contabilă. Drept urmare, clădirile construite în anii 70 ai secolului trecut pot fi evaluate la o valoare de până la 96,4% mai mică decât valoarea reală. Clădirile construite în anii '80 au o marjă a valorii estimative de 67%, cele din anii '90 – 59%, dar și cele mai recente clădiri construite în anul 2000 pot fi, absolut legal, evaluate cu până la 18% mai ieftin.

Drept urmare a celor expuse, precum și având în vedere faptul că prevederile Catalogului mijloacelor fixe și activelor nemateriale conduc spre majorarea costului produsului finit, fapt care conferă producției autohtone incapacitate concurențială, considerăm necesară revederea integrală a duratelor de funcționare utilă indicate prin respectivul document.

Cota majoritară în valoarea imobilului o deține terenul, care în schemele particulare de privatizare este cel mai ieftin. Considerăm necesar a fi modificat modul de privatizare a terenurilor, în special a celor aferente obiectelor privatizate, deoarece valoarea de piață a celor amplasate în municipii este mai mare decât valoarea normativă, iar a terenurilor din localitățile rurale – mai mică. Respectiv, propunem a modifica Legea R. Moldova nr. 1308-XIV din 25.07.1997 *Privind prețul normativ și modul de vânzare –cumpărare a pământului*, prin prevederea privatizării nu la preț normativ, ci la preț de piață.

Prin Legea R. Moldova nr. 121-XVI din 04.05.2007 *Privind administrarea și deetatzizarea proprietății publice*, la capitolul Cazuri particulare de privatizare, trebuie să se presupună inițial formarea bunului imobil (construcția plus teren) și privatizarea integrală a acestuia. Respectiv, necesită a fi modificate și următoarele regulamente, în care trebuie prevăzută privatizarea bunului imobil (teren plus construcție) la valoarea de piață:

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 562 din 23.10.1996 *Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la vânzarea –cumpărarea terenurilor aferente obiectelor privatizate sau care se privatizează și întreprinderilor private;*

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 480 din 28.03.2008 *Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor.*

Propunem a prevedea în bugetele anuale cheltuieli pentru evaluarea bunurilor spre privatizare, pentru a exclude conflictul de interese.

Având în vedere influența prevederilor *Catalogului mijloacelor fixe și activelor nemateriale* asupra valorii patrimoniului public (precum și alte influențe negative), propunem revizuirea integrală a perioadelor de funcționare utilă indicate.

Recomandăm aprobarea Standardelor Internaționale de Evaluare în calitate de standarde de bază pentru aplicare în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu S. Valoarea patrimoniului. Problemele aprecierii și gestiunii. Ch.: UTM, 2009. -253p.

PROBLEMELE COMUNICĂRII INTERCULTURALE ÎN CADRUL AFACERILOR GLOBALIZATE

Angela PÂRLOG,
lector superior universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

Globalization is making societies to develop faster and faster. To obtain success in business people need to acquire more and more specific abilities necessary to integrate successfully in international business. One of them is intercultural communication. It helps to understand and to be understood by business people from all around the world that we are going to do business with. It is a field of communication with many specific rules, dos and don'ts. Wherever we are going to work, negotiate, and conclude contracts, we have to take into consideration their culture, religion, customs and traditions, specific characteristics of the country.

Procesul de globalizare reprezintă un proces de schimb liber de informații, o economie și comunicare fără frontiere. Pe măsura globalizării afacerilor, regulile businessului mondial trec printr-o permanentă schimbare și dezvoltare. Lumea afacerilor internaționale se confruntă tot mai mult cu acest proces. Pentru o implicație mai avantajoasă în afacerile globale, este nevoie de înțelegerea regulilor de participare, gestionare și folosire a situațiilor pe piețele internaționale. Creșterea importanței afacerilor internaționale este reflectată de multitudinea de firme multinaționale existente în majoritatea țărilor. Aceste firme sunt în căutarea unor angajați de tip nou - acela care posedă capacitatea și abilitatea de a funcționa eficient în diferite culturi. Una dintre capacitățile care îl face pe individ competitiv pe piața

globală este comunicarea. Comunicarea de afaceri în lumea globalizată nu mai reprezintă doar un simplu proces de transmitere a unui mesaj de la emițător la receptor, dar este un proces mult mai complex decât ne-am putea imagina. Înțelegerea unor elemente ca rasă, naționalism, istorie, teritoriu, religie, limbă și a altor caracteristici culturale distincte este necesară pentru o comunicare corectă și eficientă în mediile internaționale. Pentru a evita posibilele bariere în comunicarea internațională, este foarte important de știut când și de ce apar acestea. În mod normal, barierele comunicaționale apar atunci când participanții la procesul de comunicare înțeleg greșit sensul intenționat într-un mesaj transmis de cineva provenind dintr-o țară cu o altă cultură, mod de gândire. Scopul studierii comunicării interculturale în afaceri este de a reduce diferențele care pot cauza neînțelegeri și, implicit, pot influența semnificativ negocierile de afaceri în maniere considerabile și imprevizibile, iar rezultatele pot fi de multe ori dezastruoase. Deoarece mesajele sunt construite de indivizi, folosind cuvinte, gesturi, mesaje nonverbale un prim pas l-ar constitui identificarea factorilor care conduc la apariția neînțelegerilor amintite. Desigur, nu există o listă exhaustivă a acestor factori, dar pot fi totuși sugerate următoarele domenii care influențează acuratețea comunicării internaționale în afaceri.

Distorsionarea sensului mesajului datorită limbii utilizate. Incapacitatea de a interpreta cu acuratețe și adecvat mesajul. Aceasta este considerată ca fiind una dintre barierele principale într-o comunicare de afaceri defectuoasă. Greșelile de traducere, vocabularul, punctuația, pronunția plus incapacitatea de a comunica în limba respectivă adâncesc diferențele interculturale și comunicarea eficientă.

Șocul cultural. Incapacitatea de a înțelege sau accepta oamenii cu atitudini și valori, standarde și stiluri de viață diferite de cele ale noastre. Acesta este la fel de important ca și primul factor, mai mult, acesta acționând chiar în interiorul aceleiași culturi. Este vorba despre lipsa de recunoaștere a ceea ce alți indivizi consideră ca fiind important pentru ei.

Este cunoscut cazul unui comerciant din SUA care a prezentat unui potențial client saudit oferta într-o mapă din piele de porc, acest animal fiind respins în țările musulmane, considerat un animal murdar. Gestul a fost calificat drept o insultă gravă față de parteneri. Ca urmare, negociatorul a fost alungat, iar firma pe care o reprezenta a fost trecută pe lista neagră a afacerilor saudite.

Capacitatea limitată de ascultare. Lipsa de concentrare necesară ascultării critice. Rezultatul îl reprezintă neînțelegerea sau distorsionarea mesajelor recepționate. Oamenii de afaceri care vorbesc limba engleză ca limbă străină au tendința de multe ori de a ignora cuvintele sau expresiile pe care nu le înțeleg în cazul în care ascultă pe cineva care vorbește în limba engleză. Aici putem menționa și impactul pe care îl are accentul în cazul utilizării unei limbi străine.

Etnocentrismul, credința că propria cultură este superioară celorlalte. Această barieră apare atunci când comunicarea orală sau scrisă conduce către o atitudine de superioritate.

Insensibilitatea, lipsa de interes față de nevoile și sentimentele celorlalți. Pentru mulți dintre receptori, emițătorii apar ca insensibili atunci când comunicarea este abruptă și exprimă o atitudine agresivă sau egoistă a emițătorului.

Lipsa de deschidere sau sinceritate, sentimentul existent atunci când climatul este prea formal, iar oamenii nu se simt liberi să-și exprime deschis opiniile. Acest tip de comunicare determină apariția neîncrederii, oamenii putând să creadă chiar că informația le este ascunsă. Pentru evitarea sau depășirea acestei bariere, este necesară crearea unui sentiment de acceptare reciprocă prin asigurarea unui mediu relaxat pentru schimburi interculturale.

Sunt numeroase cazurile când acordurile, aflate în faza de finalizare, au eșuat tocmai din cauza faptului că participanții la procesul de negocieri au ignorat sau subestimat influențele specificului comunicării în diferite culturi. În unele cazuri, este vorba despre ignoranță, în altele - despre o lipsă flagrantă de respect.

În afara acestor diferențe și bariere, în cadrul comunicării mai există o altă latură, de cele mai multe ori ignorată, dar cu o importanță la fel de mare în afacerile internaționale: modalitățile în care oamenii din diferite regiuni ale lumii ajung la un acord adică, procesele care intervin în desfășurarea afacerilor. Procesul decizional și cel de conducere, care determină un acord sau o negație, pot diferi substanțial de la o cultură la alta, și nu numai din punct de vedere juridic, ci și comportamental.

Un exemplu elocvent îl constituie cazul companiilor americane, precum și al celorlalte care provin din alte culturi cu sisteme juridice bine dezvoltate - subestimează frecvent puterea influențelor informale întrucât aceste firme pleacă de la premisa că sistemele juridice străine vor trata contractele oficiale în aceeași manieră în care se întâmplă în țările din care provin. Ceea ce pot învăța aceste firme în cele din urmă este că „disputarea unei rezoluții sau a unui termen contractual” se poate desfășura în mod total diferit în alte culturi. În Japonia, care are un sistem juridic relativ redus și destul de puțini avocați, firmele se bazează pe relații de încredere și negocieri pentru a depăși neînțelegerile sau disputele comerciale. Rusia zilelor noastre nu are, practic, un sistem juridic funcțional, fiind, de altfel, binecunoscută și alte sisteme juridice corupte sau controlate de puterea politică locală sau centrală în multe dintre țările lumii.

În cazul deplasării într-o misiune de afaceri în străinătate, ar fi bine să se țină cont de următoarele informații de bază despre țara respectivă:

- memorizarea câtorva expresii de bază în limba țării în care se intenționează deplasarea, cum ar fi: „bună ziua”, „bună seara”, „mulțumesc”, „mă scuzați”, „mi-a făcut plăcere să vă cunosc”. Acest fapt arată respectul față de reprezentantul țării respective;

- familiarizarea cu „dress codul” acceptat în țara respectivă;

- familiarizarea cu tabuurile religioase importante existente în țara în care vor avea loc negocierile sau întâlnirile de afaceri;

- studierea situației politice și social-economice a țării respective;

- familiarizarea cu mesajele nonverbale, prezentarea în mod corect, adică strângerea mâinii, modul de anunțare a numelui, eticheta de oferire a cărții de vizită sau utilizarea unei alte forme de protocol care poate exista în acea țară;

- identificarea protocolul cadourilor: când, cui și ce fel de cadouri se pot oferi.

În concluzie, putem spune cu exactitate că orice persoană de afaceri care lucrează în străinătate sau intră în contact cu persoane aparținând altor culturi, trebuie să abandoneze **obiceiurile, atitudinile sau stereotipurile** existente în țară din care provine și să-și dezvolte o strategie de cunoaștere a potențialilor participanți care pot influența oficial sau neoficial procesele decizionale. Doar în momentul în care își cunoaște cu exactitate partenerii, țara din care provin, modurile de abordare a diferitelor situații se poate dezvolta o strategie realistă de desfășurare a întâlnirilor, de stabilire a acordurilor și, în final, de atingerea a scopurilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Limbile străine stimulează afacerile. Societățile funcționează mai eficient cu ajutorul limbilor străine; Recomandările Forumului întreprinderilor pentru multilingvism organizat de Comisia Europeană, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2008.
2. Radu Filip, Management internațional, București, 2009, <http://www.scribd.com/doc/56787726/14/Procesul-comunic%C4%83rii-interna%C5%A3ionale>
3. Silviu Balanica, Comunicarea în afaceri, <http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/carte2.asp?id=124&idb=>

ȘTIINȚA ACTUARIALĂ ȘI ROLUL SĂU ÎN ASIGURĂRILE GENERALE

Tatiana MANOLE,

doctor habilitat în științe economice, profesor universitar,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Angela MAGLA,

doctorandă, Universitatea Tehnică din Moldova

SUMMARY

The author researches the concept of actuary and his role in general insurance. The actuary's main function is to assess the risk through statistical methods. In insurance, such a method is used to calculate the premiums, the technical reserves and annuities.

Știința actuarială a apărut în secolul al XVII-lea. Se consideră că termenul de actuar a fost utilizat pentru prima dată de către William Morgan, fondatorul societății mutuale de asigurări de viață „Society for Equitable Assurances on Livers and Survivorships” în 1762. Tot el a fost acel care a pus bazele profesiei de actuar. [1. p. 10]

Termenul de **actuar** (din limba latină – persoană care redacta procesele-verbale la romani) semnifică totalitatea operațiilor și normelor pe baza cărora, folosind teoria statisticii și a probabilităților, se efectuează calcule financiare cu privire, mai ales, la asigurări. [1. p. 10] Această teorie poate fi aplicată nu numai în asigurări, dar și în evaluarea investițiilor, la fel o utilizare largă are în managementul financiar. Prin urmare, actuarul este o persoană calificată care desfășoară activitatea de actuar, în condițiile actuale fiind cu mult mai complicată și responsabilă. Astfel, rolul actuarului constă în calcularea primelor de asigurare pe baza calculelor actuariale, a rezervelor matematice la asigurările de viață, a rezervelor tehnice la asigurările nonviață și a unor indicatori specifici activității societății de asigurare.

E de menționat faptul că în multe țări obținerea autorizației de funcționare a societăților de asigurări este condiționată de existența în societatea dată a funcției de actuar. În Republica Moldova, această cerință va deveni în curând obligatorie.

De menționat, că pe data de 29 ianuarie 2007 a fost înregistrată legal Asociația de Actuar din Moldova (AAM). Ea se prezintă ca o asociație obștească neguvernamentală, apolitică, nonprofit, care va prezenta pentru prima dată

profesia de actuariat în Republica Moldova. La Congresul de la Dublin, Irlanda, la data de 28 octombrie 2007, Asociația de Actuariat din Moldova a devenit Membru Asociat al Asociației Internaționale de Actuariat.

Scopul creării acestei asociații a fost recunoașterea și promovarea profesiei de **actuar** în Republica Moldova, a afirmării și apărării drepturilor tuturor actuarilor sau a persoanelor legate profesional, care își desfășoară activitatea în Republica Moldova, una dintre măsuri fiind chiar includerea acestei profesii în **Nomenclatorul specialităților**.

Obiectivele de bază ale acestei societăți pot fi formulate astfel:

- crearea unei profesii de actuar, care ar atinge nivelurile și standardele internaționale;
- crearea unui Centru de instruire, cercetare și dezvoltare în domeniul actuariatului;
- elaborarea unui Cod de etică profesională bazat pe integritate și respect al legislației;
- stabilirea contactelor de colaborare cu afilierea la Asociația Internațională de Actuariat (IAA) și Group Consultatif Actuariel European (GCAE).

Realizarea acestor obiective va avea o contribuție semnificativă la dezvoltarea actuariatului în Republica Moldova. Specialitatea de actuar este necesară, îndeosebi, pe piața asigurărilor, la fel și în viața academică ca disciplină universitară. În acest caz, de la un actuar se cere pregătire statistică, matematică și economică. Actuarul își desfășoară activitatea în societățile de asigurări de viață sau asigurări generale (nonviață).

Funcția principală a actuarului constă în **evaluarea riscului** prin metode statistice. În asigurări această metodă este folosită, în principal, pentru calcularea primelor, a rezervelor tehnice și a anuităților. Actuarul poate activa și în alte domenii decât cele de asigurări. Astfel, de exemplu, poate activa în domeniul investițional pentru calcularea (evaluarea) consecințelor financiare ale unor evenimente incerte viitoare.

Această necesitate vine și din motivul că noua Lege cu privire la asigurări prevede ca în asigurări un rol deosebit de mare și cu responsabilități enorme îl are specialistul din domeniul actuariatului. Astfel, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la asigurări (în redacție nouă) nr. 407-XVI din 21.12.2006 în care se remarcă o armonizare cu standardele internaționale și o consolidare a acestui sector al asigurărilor, companiile de asigurări vor fi obligate să beneficieze de serviciile actuarilor.

Importanța acestei Legi e că ea reglementează pentru prima dată statutul actuarului în asigurări. Conform acestei Legi funcția de actuar este definită ca o funcție de conducere de specialitate. La fel, Legea stipulează că în calitate de actuar poate să activeze orice persoană fizică care este titular al unui certificat de calificare eliberat de Autoritatea de supraveghere și care este responsabil de calcularea primelor de asigurare, rezervelor tehnice, dividendelor asiguraților, beneficiarilor serviciilor de asigurare, tabelelor de mortalitate, precum estimarea concordanței dintre rezervele tehnice și activele aferente. Menționăm, la fel, că apariția în Republica Moldova a **Fondurilor nestatale de pensii** necesită creșterea numărului de actuari atestați.

Practica internațională ne demonstrează că majoritatea actuarilor își desfășoară activitatea în domeniul asigurărilor de viață și a asigurărilor generale (nonviață). Dar e de menționat, că, actualmente, specialiștii în domeniul actuariatului activează cu succes și în alte domenii, precum băncile comerciale, fondurile de investiții, firmele de audit și consultanță etc. O deosebită activitate actuarii desfășoară în cadrul instituțiilor de stat în cadrul managementului programelor de asistență socială: pensii, medicină etc. prin prisma estimării obligațiilor financiare.

Din cele expuse conform Legii privind asigurările în Republica Moldova și din experiența internațională, considerăm că specialitatea de actuar trebuie promovată activ în Republica Moldova nu numai din necesitățile noastre interne, dar și din Strategia Guvernului Republicii Moldova de a ne integra în Uniunea Europeană.

Activitatea de actuariat este complicată și prin faptul că ea este legată de studierea problemelor ce țin de risc și incertitudine în evaluarea riscului. Corectitudinea evaluării unui risc va depinde, probabil, de calitatea datelor informaționale, statistice utilizate în evaluarea riscului, de identificarea contractelor de risc. Prin calcularea primelor de risc actuarul va urmări scopul ca primele de asigurare să fie astfel calculate încât să-și acopere toate cheltuielile operaționale și să obțină beneficiul scontat, respectând, totodată, principiul echității și solidarității.

Cercetătorii din Republica Moldova, Oleg Verejan și Ion Pârțachi, menționează în lucrarea „Statistica actuarială în asigurările comerciale” etapele de dezvoltare ale științei actuariale și a actuarului, indicând, totodată, conținutul acestor etape astfel:

- primii actuari foloseau metodele actuariale exclusiv în asigurări de viață;
- a doua generație de actuari aplicau metodele actuariale și în asigurări generale (nonviață);
- a treia generație de actuari sunt pe cale să elaboreze o nouă abordare științifică pentru perceperea problemelor în investiții;

- a patra generație de actuari este cea care activează în alte domenii: management financiar, investiții etc. [1, p.11-12] Actualmente, în activitatea actuarului se combină toate etapele, deoarece actuarii activează în diferite domenii.

Deoarece funcția principală a actuarului care activează în domeniul asigurărilor este calcularea primei de asigurare, mai jos vom prezenta metodologia acestui calcul.

Prima de asigurare de bază se calculează prin însumarea la prima de risc estimată a cheltuielilor asigurătorilor, a marjei de profit și a plăților obligatorii.

Prima pură se calculează ca produsul dintre frecvența estimată a daunelor și dauna medie estimată:

$$P_p = q \times \bar{D},$$

unde:

P_p – prima pură;

q – frecvența daunelor;

\bar{D} – dauna medie estimată.

Valoarea totală a daunelor include daunele achitate, rezerva de daune declarate, dar nesoluționate, și rezerva de daune neavizate, aferente polițelor expuse la risc. Rezerva de daune declarate, dar nesoluționate, și rezerva de daune neavizate se calculează în conformitate cu prevederile art. 34, alin. (6) din Legea nr. 407-XVI din 21 decembrie 2006 cu privire la asigurări.

În cazul în care asigurătorii își recuperează cheltuielile prin acțiuni de regres, aceste sume se vor scădea din valoarea daunelor.

Mai jos, vom prezenta studii de caz privind calculul primei de asigurare de răspundere civilă auto (RCA) din Republica Moldova.

La calculare se iau în considerare factorii de risc, condiția contractului de asigurare și valoarea coeficientului, care sunt expuși în *Metodologia de calcul al primei de asigurare de bază și al coeficientului de rectificare pentru asigurarea obligatorie de răspundere civilă*.

Exemplu. Calculul primei de asigurare obligatorie de răspundere civilă se face în baza formulei:

$P_a = P_b \cdot K_1 \cdot K_2 \cdot K_3 \cdot K_4 \cdot K_5 \cdot K_6 \cdot K_7$, unde:

P_a – prima de asigurare;

P_b – prima de asigurare de bază (500 lei);

$K_1; K_2; K_3; K_4; K_5; K_6; K_7$ – coeficienții factorilor de risc [4].

De unde, prima de asigurare (P_a) va fi egală cu:

$P_a = 500 \cdot 0,7 \cdot 1,0 \cdot 0,9 \cdot 1,0 \cdot 0,9 \cdot 1,4 \cdot 1,0 = 396,9$ lei.

Cheltuielile de reasigurare se includ în cota factorului de încărcare exclusiv în interiorul perioadei în care Biroul Național al Asigurătorilor de Autovehicule deține calitatea de membru cu titlu de tranziție în cadrul Consiliului Birourilor menționat la art. 2 din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule, nr. 414 – XVI din 22 decembrie 2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35, art. 112).

Sumele despăgubirilor de asigurare care depășesc limita reținerii proprii a reasiguratului, achitate de către reasigurători în conformitate cu prevederile contractului de reasigurare, se exclud din calculul primei de asigurare de bază.

Cheltuielile asigurătorului includ cheltuielile de achiziție (comisioanele, alte cheltuieli pentru agenți de asigurare și brokeri de asigurare și/sau reasigurare), salariile pentru angajați, impozitele și alte cheltuieli de gestiune ale asigurătorului.

Mărirea contribuțiilor în **Fondul național de garanție în asigurări** se stabilește în conformitate cu **Legea cu privire la asigurări nr. 407 – XVI din 21 decembrie 2006, art. 46 “Fondul național de garanție”**. Conform acestui articol, fondul național de garanție prevede protejarea intereselor asiguraților, beneficiarilor asigurării și terțelor persoane pagubite. Fondul național de garanție se constituie prin contribuția asigurătorilor și este destinat plăților de indemnizații rezultate din contractele de asigurare facultativă și obligatorie, încheiate în condițiile legale, în cazul constatării insolvenței asigurătorului.

Fondul național de garanție se formează din contribuțiile anuale depuse de asigurători proporțional volumului de prime subscrise. Contribuția la Fondul național de garanție se calculează, se ține la evidență, se varsă și se raportează de către asigurător separat, pentru asigurările generale și, respectiv, pentru asigurările de viață.

În scopul unei fructificări cât mai bune, disponibilitățile Fondului național de garanție se vor plasa în bănci comerciale, autorizate de Banca Națională a Moldovei, în instrumente ale pieței monetare, în valori mobiliare de stat, precum și în alte plasamente sau alocații stabilite de legislația în vigoare. Constituirea, administrarea și utilizarea Fondului național de garanție se efectuează în conformitate cu Legea privind Fondul național de garanție.

Mărirea contribuțiilor în Fondul de protecție a victimelor străzii, în Fondul de compensare și cuantumul plăților regulatorii se stabilesc de către Comisia Națională a Pieței Financiare în conformitate cu prevederile art. 33, alin. (4) și art. 34, alin. (3) din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule.

Concluzii. În Republica Moldova, profesia de actuar este puțin cunoscută. Actualmente, în Republica Moldova există un deficit de actuari specializați în domeniul asigurărilor și al fondurilor de pensii. Din aceste considerente, propunem ca în învățământul universitar și postuniversitar să fie deschisă o astfel de specializare.

BIBLIOGRAFIE

1. Statistica actuarială în asigurările comerciale / Oleg Verejan, Ion Pârțachi . – Ch.: Ed. ASEM, 2004. – 254 p.
2. Legea cu privire la asigurări (în redacție nouă) nr. 407-XVI din 21.12.2006.
3. Legea cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule, nr. 414 – XVI din 22 decembrie 2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35, art. 112).
4. Metodologia de calcul al primei de asigurare de bază și al coeficientului de rectificare pentru asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule (Publicat: 25.03.2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61-62, art. 392. Modificat: HG 1492 din 26.12.08. Monitorul Oficial al Republicii Moldova 237-240/31.12.08, art. 1502).

TENDINȚE NOI DE FUNCȚIONARE A PIEȚELOR FINANCIARE INTERNAȚIONALE

Natalia CHIRIAC,
doctorandă,

Institutul de Economie, Finanțe și Statistică
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The international financial market developments is a result of needs expressed by investors and by those wishing to place their financial capital. The international banks have an important role in the development and issuance procedures.

În secolul al XIX-lea piața financiară internațională s-a confundat cu piața financiară din Londra, la care s-a adăugat, între anii 1895 și 1914, piața financiară din Paris. Aceste două piețe financiare redistribuiau economiile provenite din străinătate și de la populație. După Primul Război Mondial, a apărut piața financiară din New York, iar căderea ei în 1929 a marcat începutul marii crize economice. Cea mai mare parte a exporturilor de fonduri pe termen lung se efectua, cu toate acestea, în afara pieței: donații, ajutoare multilaterale, investiții directe, credite.

Dezvoltarea pieței financiare internaționale constituie o consecință a necesităților manifestate de investitori și de cei care doresc să-și plaseze capitalul financiar. Băncile internaționale au un rol important în dezvoltarea acesteia și a procedeele de emisiune.

Piețele financiare internaționale cuprind două componente:

a) ansamblul piețelor financiare ale țărilor care aprobă, sub rezerva unor reglementări, emisiuni, deci și tranzacții de titluri financiare străine;

b) piața euro a capitalului, pe care împrumuturile pe termen mijlociu și lung sunt eliberate într-o monedă care nu este obligatoriu cea a împrumutătorului și nici a celui care se împrumută și deci plasamentul este efectuat în funcție de economiile provenind din mai multe țări, intermediare de un sindicat bancar internațional. Autonomia ei rezultă din natura operațiilor și din modul de funcționare.

Participarea piețelor financiare naționale la operațiile internaționale depinde de:

- stabilirea monedei naționale;
- sprijinirea pe o economie în creștere, cu un potențial puternic;
- importante capacități de finanțare disponibile;
- crearea de filiale;
- libera convertibilitate și transfer al titlurilor financiare;
- fiscalitate preferențială pentru operațiile financiare internaționale.

Evoluțiile din ultimii ani în economia americană au „scufundat” indicii bursieri de la principalele burse din lume și au provocat o criză de lichiditate la nivel global, similară celei din 2001. În acest context, pe 21.01.2008, indicele bursier german DAX a pierdut 7,16 puncte procentuale, cel britanic FTSE 100 – 5,48 p.p., iar cel francez CAC 40 – 6,83 p.p. Pierderile acestora au redus capitalizarea piețelor cu peste 300 mldr. USD, sumă, practic, egală cu PIB-urile Irlandei și României, luate împreună. Deci, asistăm la o creștere a tendinței globale de dezechimonisire printr-o „scădere a gradului de economisire la nivel național” atât în statele dezvoltate, cât și în noile țări industrializate.

Economiile moderne, aflate sub presiunea globalizării piețelor, au adus pentru actorii de pe piață posibilitatea constituirii unor portofolii de active financiare (acțiuni, obligațiuni, bonuri de tezaur, instrumente derivate, alte titluri de valoare) diversificate din punct de vedere structural, sectorial, al mărimii și dimensiunii companiilor unde au fost efectuate investiții și geografic. Această diversificare a avut suportul unei dezvoltări considerabile a instrumentarului

tehnic al tranzacțiilor și a tehnologiei informaționale, într-o convergență deplină cu dezvoltarea piețelor monetare ale țărilor cuprinse în portofoliu.

În condițiile internaționalizării afacerilor și creditelor bancare, băncile privite din perspectiva afacerii sunt supuse unor riscuri internaționale sporite, iar atunci când acestea sunt implicate în procese de achiziții și fuziuni cu alte entități, riscurile financiare au o tendință de agregare. Totodată, sub incidența unor fenomene economice, politice, sociale și financiare de mare anvergură, problematica riscului de credit este marcată de noi tendințe.

Triumful capitalismului este cel mai vizibil în creșterea numărului și dimensiunilor companiilor tranzacționate la bursele internaționale. Managerii sunt preocupați în egală măsură de piața pe care sunt cotate acțiunile firmelor lor și de piețele pe care se tranzacționează produsele acestor firme. [1] Dacă se pune problema alegerii, semnalele care vin de la piețele financiare au prioritate față de cele provenite de la piețele produselor: managerii vor fi gata să renunțe la sectoare sau să vândă întreaga companie dacă acest lucru va spori valoarea deținută de acționari, ei vor maximaliza mai degrabă profiturile decât segmentul de piață. În aceste condiții apare, astfel, dominanta capitalului financiar în raport cu producția efectivă de bunuri și servicii.

Generalizând, economia mondială reprezintă, de fapt, o piramidă întoarsă. Astfel, partea de jos a piramidei include volumul de bunuri și servicii, deservit de bani cash sau fără numerar în sumă de circa 50 tril. USD anual, iar partea de sus – titlurile financiare derivate: acțiuni de tot felul, obligațiuni, bonuri de tezaur etc. Partea de sus este de circa 10 ori mai mare (500 tril. USD). Una din temerile principale la bursele financiare internaționale este când acest imens masiv de derivate financiare, care depășește de 10 ori prețurile la mărfurile și serviciile produse, va cădea.

Contribuția fluxurilor internaționale de capital la instabilitatea financiară a introdus o serie de elemente suplimentare care acționează asupra mecanismului de transmisie a crizelor. Primo, politica adoptată de diferite autorități naționale de a contrabalansa prin creșterea ratei dobânzii, poate declanșa o agravare a instabilității financiare. Secundo, complicațiile introduse de finanțarea sectorului public sau privat în devize externe, rezultă din faptul că poziția de echilibru este sensibilă la rata de schimb și duce la o legătura potențială între depreciere în contextul unei crize valutare și instabilitate financiară.

Fiind principala putere economică mondială, SUA influențează evoluțiile din economiile altor state. Dobânda la creditele ipotecare în SUA [2] era în anii 2002-2005 de circa 1-2%, stimulând solicitarea acestora. Totodată, valoarea gajului era de 3 ori mai mică decât suma creditului, deoarece băncile americane estimau că economia va crește în viitor, iar debitorii își vor spori treptat și veniturile. Însă, odată cu creșterea ratei dobânzii, mulți debitori s-au ciocnit cu problema rambursării creditelor, fiindcă, contrar așteptărilor, economia americană a intrat în recesiune; au scăzut prețurile la imobil și, practic, au fost stopate construcțiile.

Deci este evident că criza din economia americană și ecourile sale la bursele internaționale s-a suprapus pe fondul unei cumplite necesități acute de lichidități a marilor economii (USA, Japonia, UE), care are o vechime de peste 500 de ani și care tinde să transforme centrul "într-o imensă gaură neagră" gata să înghită "periferia sistemului" în cadrul unor transformări profunde.

Cu toate că FRS (Sistemul Federal de Rezerve) a redus pe 22.01.2008 rata de scont cu 0,75% (constituind circa 3,5%), iar administrația SUA a anunțat facilități fiscale de circa 1% din PIB (140 mlrd. USD), recesiunea economiei americane pare inevitabilă. Ea va încetini și creșterea economică mondială (conform FMI, aceasta a fost în 2001 – 2,6%, 2002-3,1%, 2003-4,0%, 2004-5,3%, 2005-4,9%, 2006-5,4%, 2007-5,2%, [3]) în contextul în care 25% din consumul mondial de combustibil revine SUA. [4] În acest context, procesul de cădere, asupra pieței de consum, a imensului masiv de derivate financiare a început. Proprietarii acestora au început să se debaraseze de ele, sperând să obțină în schimb bani lichizi, cu care ar putea cumpăra ceva. Lecția acestei crize este: mai devreme sau mai târziu, masivul imens de derivate financiare, care n-au acoperire în mărfuri și servicii, s-ar putea prăbuși, iar o bună parte din proprietarii acțiunilor vor rămâne doar cu simple hârtii, adică nu vor mai fi proprietari. [2]

Impactul și măsurile UE pentru atenuarea crizei. Pierderile importante, generate de criza de pe piața creditării, i-au determinat pe miniștrii de finanțe din UE să examineze încă în toamna anului 2007 introducerea unor noi reguli de rapoarte a indicatorilor de expunere a băncilor la risc. Absența unor informații precise asupra expunerilor la riscul de credit a constituit un factor-cheie pentru pierderea generalizată a încrederii investitorilor în piețele financiare.

În Uniunea Europeană se evaluează un cadru de reglementare extins, care include o metodologie mai bună de raportare a riscurilor și revizuirea modului de calcul al valorii activelor financiare.

Considerăm că criza pe piața creditelor va determina guvernele să efectueze schimbări importante în proiectele bugetare naționale, fiindcă problemele date nu țin doar de sectorul financiar, dar și de nivelul venitului și cheltuielilor publice.

Comisia Europeană a declarat deja că creșterea costurilor creditării va încetini creșterea economică a Uniunii Europene, [3] iar incertitudinea aferentă pierderilor din creditare nu permite reducerea dobânzilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Soros G., "Criza capitalismului global. Societatea deschisă în primejdie", Editura Polirom, Iasi, 1999.

2. www.european-union-map// Prognozele Comisiei Europene privind creșterea economică a UE pentru anul 2010; a. 2011.
3. www.european-union-map// Mecanism european de stabilizare financiară pentru anii 2010-2011.

ÎNCEPUTURILE INDUSTRIEI PETROLIERE ÎN ROMÂNIA ȘI SITUAȚIA ACTUALĂ A ACESTEIA

Svetlana BRADUȚAN,
doctorandă,

Academia de Studii Economice, București
Alexei SÂRBU,

doctorand, Academia de Studii Economice, București

România are o tradiție foarte veche în extracția și prelucrarea țițeiului. Primele atestări legate de exploatarea petrolului pe teritoriul acestei țări sunt dovedite de numeroasele materiale ceramice cu urme de păcură, datate în secolele II - XVI.

România a contribuit decisiv la realizarea a trei premiere petroliere mondiale în anul 1857.

Este prima țară din lume cu o producție de țiței, oficial înregistrată în statisticile internaționale, după cum atestă „The Science of Petroleum” (1938). Conform aceleiași publicații, România înregistra oficial o producție de 275 tone, fiind urmată de Statele Unite ale Americii în 1859, Italia în 1860, Canada în 1862 și Rusia în 1863.

Prima rafinărie din lume: în decembrie 1856 începe construcția „fabricii de gaz” din Ploiești. Din 1840 până la acea dată au funcționat primele instalații de prelucrare a țițeiului, așa-numitele gazarii. Gazariile erau ateliere meșteșugărești care foloseau pentru rafinare o metodă asemănătoare obținerii țuicii în cazanele țărănești.

București este primul oraș din lume iluminat public cu petrol lampant la 1 aprilie 1857. România a fost prima țară din lume care a exportat benzina încă din anul 1900.

În 1937, România deținea locul 7 în lume privind rezervele mondiale de petrol, după URSS, SUA, Irak, Iran, Venezuela, Indiile Olandeze, cu o rezervă estimată la 95.000.000 tone, adică 5,4% din rezervele mondiale.

În 1989 existau zece rafinării: Petromidia, Petrobrazii Ploiești, Arpechim Pitești, Petrotel Ploiești, Rafo Onești, Astra Ploiești, Vega Ploiești, Steaua Română Câmpina, Rafinăria Dărmănești și Petrol sub Surplac de Barcău. Primele cinci rafinării sunt unități cu capacități mari, în timp ce ultimele sunt de dimensiuni mici.

Întreg sectorul de rafinare a fost dezvoltat cu o singură intenție: obținerea unei industrii pe verticală, care să aibă textile, petrochimie, lacuri și vopsele, îngrășăminte chimice, iar toate acestea să pornească de la petrol. De exemplu, în anul 1975, în România se rafinau circa 20 de milioane de tone de țiței, pentru ca între 1988 și 1989 nivelul să ajungă la 34 de milioane de tone. În 2009 însă rafinăriile din România au prelucrat numai circa 13-14 milioane de tone pentru a acoperi o cerere mai mică de 9 milioane de tone de produse petroliere, cerere diminuată și de efectele primului an de criză. În ciuda supracapacității evidente, analiza strategiilor anunțate de marile companii petroliere denotă faptul că în anii de boom economic nici măcar nu se lua în calcul închiderea marilor unități, ci dimpotrivă.

Astfel, creșterea consumului de carburanți îi determină pe marii petroliști locali să anunțe în 2007 investiții de miliarde de euro în rafinării în contextul în care setea de benzină și motorină a României nu părea că se va potoli rapid.

Criza a schimbat însă radical aceste planuri, astfel că s-a ajuns la închiderea rafinăriilor. Industria de rafinare la nivel european a fost puternic afectată de criza financiară care a dus la scăderea consumului de carburanți, jucătorii din domeniu spunând că regresul înregistrat de cerere între 2011 și 2015 va fi mai mare decât cel al ofertei. Acest lucru nu poate însemna decât un singur lucru: restructurările în acest domeniu vor continua.

Potrivit datelor disponibile, la nivelul Uniunii Europene, în 2009 consumul de produse petroliere ajunsese la circa 665 de milioane de tone, estimările pe termen lung până în 2020, lansate de grupul petrolier austriac OMV arătând că cererea va scădea cu circa 8% până la un nivel de 614 milioane de tone.

La nivelul UE capacitatea de rafinare era în 2009 de 827 de milioane de tone anual, cu 34% mai mult decât cantitățile care erau cerute în acel moment pe piață. Astfel, au urmat închideri de unități în Franța și Germania și tentative de vânzări ale altor rafinării, cele mai multe dintre ele nereușite, ceea ce a avut ca rezultat alte închideri de unități.

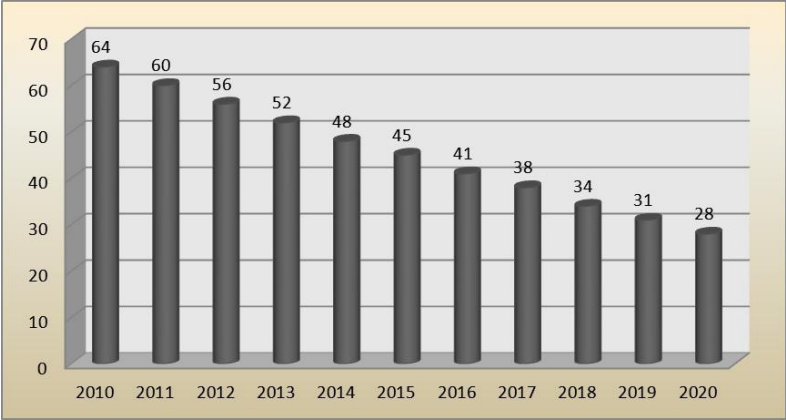
După trei ani de recesiune, nici 2012 nu pare a fi unul care să aducă vești bune în ceea ce privește consumul de carburanți, ceea ce va avea ca impact alte măsuri dure pentru segmentul de rafinare.

Criza financiară a afectat în mod semnificativ industria de rafinare. Cu o presiune din ce în ce mai mare în bazinul Atlantic și în Europa din partea rafinăriilor orientate spre export din Orientul Mijlociu, raționalizarea segmentului de rafinare în aceste piețe mature este inevitabilă. În plus, o înrăutățire a contextului economic la nivel european este o

posibilitate cât se poate de reală și acest lucru pune o presiune suplimentară asupra cererii de produse petroliere și așa grav afectate de criză.

Eficiența mașinilor se îmbunătățește rapid. Firmele aeriene sunt obligate să reducă emisiunile de carbon și costurile cu combustibilii. Totodată, rafinăriile din Rusia încep să se modernizeze, ceea ce va crea capacități suplimentare de export. Toate aceste fenomene, care și-au făcut simțită prezența la nivel european, au avut și un impact asupra pieței locale, anul trecut, Petrom, cea mai mare companie din România, luând decizia de a pune lacătul pe rafinăria Arpechim din Pitești.

Piața petrolieră din România are o valoare de circa 10 miliarde de euro, anual pe plan local consumându-se circa 5 milioane de tone de carburanți prin aproape 2000 de benzinării și aproximativ 9 milioane de tone de produse petroliere în total. Deși afacerile companiilor petroliere au continuat să crească și în anii de criză pe fondul scumpirilor aplicate, volumele comercializate au înregistrat trei ani de scăderi consecutive în perioada 2009-2011. Pentru anul acesta cele mai optimiste previziuni sunt cele care indică o stagnare a consumului.



Graficul 1. Evoluția rezervelor naționale de petrol (mil. tone petrol) (Sursa: Strategia energetică a României 2011-2035).

România importă circa jumătate din necesarul de petrol în contextul în care producția locală, realizată aproape în exclusivitate de Petrom, se ridică la aproximativ 4 milioane de tone anual.

În ceea ce privește prețurile, piața petrolieră este perfect ancorată la tendințele de pe piețele internaționale în contextul în care nici o companie din acest domeniu nu se află sub controlul statului român. Astfel, prețurile la benzină și motorină cresc după cum dictează cotațiile internaționale la produsele petroliere. Totodată, tendințele înregistrate pe plan european, așa cum a fost cazul supracapacităților de rafinare, și-au produs efecte și pe plan local unde mai multe rafinării au fost închise.

Zece companii fac legea în industria petrolieră locală și împreună derulează afaceri de peste 10 miliarde de euro cu aproape 40.000 de angajați, acesta fiind unul dintre cele mai dinamice sectoare economice din România.

Tabelul 1. Topul celor mai mari 10 companii petroliere din România (mil. euro).

Poz.	Compania	Cifra de afaceri (mil. euro)		Profit net (mil. euro)		Nr. salariați	
		2010	2009	2010	2009	2010	2009
1.	Petrom	3.322,1	3.057,7	428,3	325.70	25.176	30.398
2.	Rompetrol Rafinare	1.690,2	1.495,5	-159.40	-112.80	1.057	1.016
3.	Rompetrol Downstream	1.461,3	1.249,4	-23.50	-19.60	2.699	2.597
4.	Petrotel LUKOIL	1.190,4	992,5	-72.10	N/A	732.00	N/A
5.	LUKOIL România	1.086,4	783,6	-39.40	-20.00	3.660	3.655
6.	MOL România	637.00	451,2	19.50	17.50	179.00	165.00

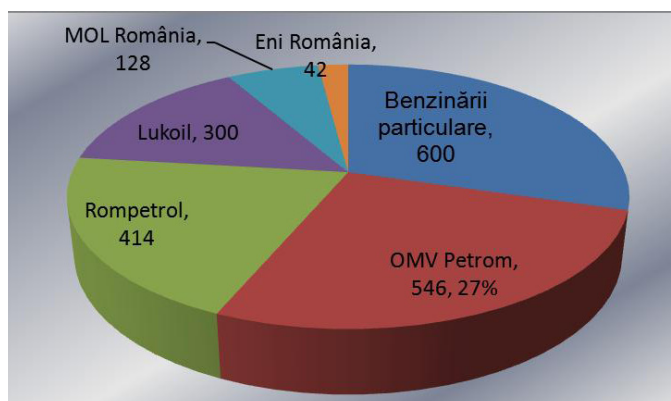
7.	Oscar Downstream	398,9	201,3	8.80	12.50	150.00	98.00
8.	Eni România	102,5	78,7	-1.20	0.90	213.00	210.00
9.	Conpet	80,9	75,3	9.20	8.10	2.083	2.132
10.	Oil Terminal	31,4	30,3	0.40	0.10	1.116	1.239
	TOTAL	10001.10		170.60		37.065	

Sursa: Ziarul Financiar, anuarul „Energie”, ediția I, 2012.

Petrom, cea mai mare companie locală. Rompetrol, LUKOIL și MOL formează careul de azi al pieței de carburanți, afacerile lor cumulate fiind de peste 9 miliarde de euro la nivelul anului 2010, dar cu perspective de creștere și pentru 2011 în ciuda celui de-al treilea an de recesiune în ceea ce privește cererea de carburanți. În cei trei ani de criză, datele Comisiei Europene arată că de la începutul anului 2009 și până la finele anului trecut litrul de benzină comercializat pe piața locală s-a scumpit cu peste 84%, în euro. Cu aceste creșteri de preț, România s-a clasat pe al doilea loc în topul scumpirilor la benzină între cele 27 de state membre, medalia de aur fiind adjudecată de petroliștii din Grecia, țară în care prețul la acest tip de carburant a crescut cu aproape 98% în perioada de timp analizată. Cert este că în această perioadă barilul de petrol a crescut de aproape 3 ori în valoare în contextul în care la începutul anului 2009 acesta costa circa 43 de dolari. Nici în ceea ce privește motorina cei trei ani de criză, în care consumul de carburanți a scăzut, nu au potolit apetitul pentru scumpiri al petroliștilor. Astfel, România a fost din nou pe podiumul celor mai mari majorări de preț, dar de această dată este ocupanta locului trei, cu scumpiri de 61% pe litrul de motorină aplicate în perioada 12.01.2009-19.12.2011. Creșterea prețurilor concomitent cu scăderea cererii nu au fost singurele elemente de impact pe care criza l-a avut asupra pieței petroliere, care și anul trecut a scăzut cu circa 1.5%, sectorul de rafinare fiind unul dintre cele mai afectate segmente ale acestei industrii. Specialiștii din piață estimau în 2010 că una din patru rafinării ar trebui închisă la nivel european din cauza supracapacității existente. România a fost și ea afectată, astfel că din 10 rafinării care funcționau în 1989, cu o capacitate de circa 23 mil. tone, au mai rămas cu 3, cu o capacitate totală de 12 mil. de tone după ce Petrom a decis în 2011 să pună lacătul pe Arpechim. România consumă circa 9 milioane de tone de produse petroliere anual, din care aproximativ 5-6 milioane de tone reprezintă carburanți. Producția anuală de petrol în România este de circa 4-5 milioane de tone.

După închiderea Arpechim, singurele unități care mai funcționează sunt Petromidia (Rompetrol), care este la mărul mării și deci se poate alimenta pe Marea Neagră, Petrobrazii (Petrom), care nu depinde de importuri, având materia primă foarte aproape, iar Petrotel (LUKOIL), care are acces la petrol rusesc. Petrobrazii are o capacitate nominală de 4.5 milioane de tone, Aprochim avea 3.5 mil. de tone, Petrotel LUKOIL- 2.4 mil. tone, iar Petromidia va ajunge anul acesta la 5 milioane de tone.

Numărul de puncte de alimentare cu carburanți din România este de 2000.



Graficul 2. Cota de piață a principalilor jucători de pe piața petrolieră din România.

În 2010, România a exportat produse petroliere în valoare de 1,57 miliarde de euro, în timp ce importurile au fost de 961 de milioane de euro. Deci exporturile au fost cu doar 64% mai mari decât importurile, în termeni de valoare, asta în condițiile în care rafinăria Arpechim a funcționat totuși trei luni. Mai mult, în acest an se discută chiar despre o reducere a cantităților rafinate la Petrobrazii, generată de cantitățile tot mai mici de țiței extrase din România. Iar un orizont de tip pentru reluarea operațiunilor la scară mare la RAFO, companie ieșită recent din insolvență, nu se întrevide.

Tabelul 2. Evoluția exporturilor și importurilor produselor petroliere, perioada 2002-2010.

Anul	IMPORT		EXPORT	
	Tone	(mii EUR)	Tone	(mii EUR)
2010	1586812	961188	2983591	1578287
2009	1051394	515262	3753521	1450941
2008	1068812	775446	4592442	2629978
2007	772570	460839	4187076	1983878
2006	938850	420726	5026309	2316096
2005	765357	295241	5595215	2146263
2004	1320215	291406	4170743	1144320
2003	1577996	309437	3606022	915764
2002	1537408	261130	4404927	1010940

Sursa: INS. Sumele și cantitățile se referă la “Uleiuri din petrol sau uleiuri din minerale bituminoase, altele decât uleiurile brute; preparatele nedenumite și necuprinse în altă parte, care conțin în greutate minimum 70% uleiuri din petrol sau din minerale bituminoase.

O situație ca cea din 2010, în care exporturile să fie atât de apropiate de importuri nu s-a mai întâlnit în ultimii nouă ani. Spre comparație, în 2005, exporturile de produse petroliere ale României au fost de peste șapte ori mai mari decât importurile.



Graficul 3. Evoluția importurilor și exporturilor de produse petroliere în România

Conform datelor Agenției Naționale pentru Resurse Minerale, în 1976 se înregistra un vârf al producției de petrol de 14,6 milioane de tone. Producția din acele timpuri asigura de două ori necesarul de consum al zilelor noastre în ceea ce privește produsele petroliere. Acum însă lucrurile stau complet diferit, datele ANRM arătând că România mai are petrol doar pentru circa 15 ani.

BIBLIOGRAFIE

- 1. ***Ziarul Ziarul financiar, 2010-2012.
- 2. ***Revista Capital, 2010-2012.
- 3. ***Revista Jurnalul Economic, 2010-2012.
- 4. www.lukoil.ru
- 5. www.lukoil.ro
- 6. www.bloombiz.ro
- 7. www.petrom.com
- 8. www.rompetrol.ro
- 9. www.molromania.ro
- 10. www.oscars.ro
- 11. www.eniromania.ro
- 12. Strategia energetică a României 2011-2035.

POLITICI ANTICRIZĂ PENTRU ASIGURAREA SECURITĂȚII FINANCIARE A STATULUI ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Tatiana PETROVA, Nelly RODIONOVA,
cercetători științifici,
Institutul de Economie, Finanțe și Statistică
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Anti-crisis policies ensure the financial security of the Republic of Moldova in the context of European integration and creates conditions for sustainable development of the financial system. The methodological basis of evaluating the financial stability of the sector is the selection of financial security indicators in accordance with principles of strengthening economic governance in the EU. In this article, the practical implementation of new methodological approaches to the anti-crisis policies in order to improve the tools and mechanisms of anti-crisis policy implementation are examined.

Politicile anticriză ale Guvernului Republicii Moldova (RM) trebuie să:

- asigure stabilitatea și durabilitatea relațiilor financiare;
- contribuie la formarea capacităților pentru dezvoltarea economică;
- țină cont de interesele naționale ale RM în domeniul finanțelor și provocărilor procesului de globalizare și integrare în UE.

Principiile de bază ale consolidării guvernanței economice în Europa în perioada de criză includ trei domenii:

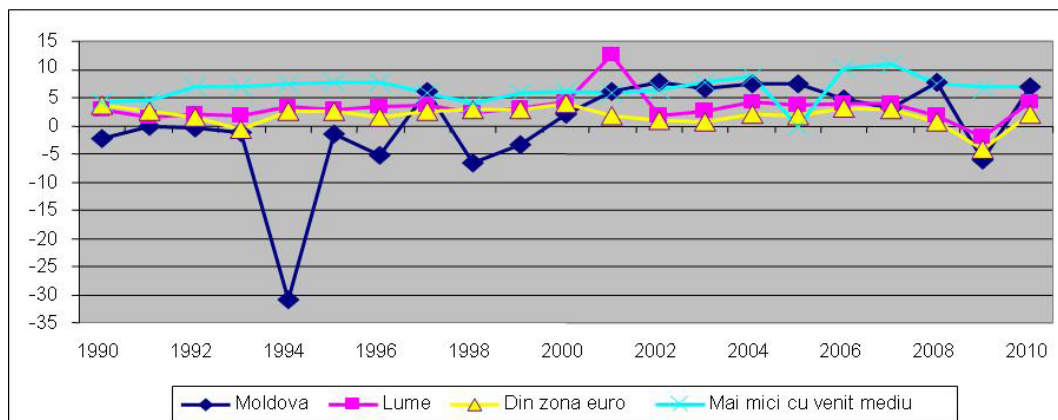
- a) crearea unui fond permanent de stabilizare a zonei euro;
- b) implementarea unui nou mecanism de monitorizare a tendințelor de criză în economia europeană;
- c) introducerea sancțiunilor pentru țările care încalcă disciplina bugetară a UE.

Baza metodologică pentru monitorizarea tendințelor de criză în economia RM și evaluarea stabilității sectorului financiar este selectarea indicatorilor de securitate financiară în conformitate cu principiile de consolidare a guvernanței economice în UE. [1]

În condițiile economiei de tranziție a RM, o previziune mai eficientă a probabilității crizei financiare permite efectuarea analizei calitative a dinamicii indicatorilor generali de instabilitate financiară.

Ritmul de creștere economică reprezintă indicatorul-cheie al dinamicii economice în RM. *Probabilitatea crizei crește odată cu diminuarea ritmului de creștere a PIB (în medie cu 4-5 p.p.) și amplituda largă a oscilațiilor acestora.*

În figura 1 sunt prezentate perioadele de criză în economia RM (aa. 1994-1995; aa. 1998-1999; aa. 2008-2009).



Sursa: <http://worldbank.org/indicat>

Figura 1. Dinamica creșterii economice în Republica Moldova și în lume.

Creșterea economică a fost reluată în Republica Moldova după anul 2000. În perioada anilor 2001-2005, PIB-ul

Moldovei creștea anual cu 6-7 p.p., însă în anii 2006-2008 rata de creștere a scăzut până la 5 p.p. PIB-ul în a. 2009 s-a micșorat cu 6,0%. Conform datelor operative ale BNS, în anul 2011 PIB-ul a constituit 82174 mil. lei, în prețuri curente, fiind în creștere cu 6,4% față de anul 2010. Ritmurile instabile de creștere a PIB-ului în RM duc la agravarea solvabilității țării și măresc riscul de creditare.

Inflația reprezintă una dintre problemele principale, cu care se confruntă economia Republicii Moldova în perioada de tranziție. În prezent RM ocupă locul al 14-a în ratingul celor mai vulnerabile economii emergente la șocurile inflaționiste, elaborate de Agenția Evaluări Financiare Fitch, ce include 73 de țări. La sfârșitul anului 2011 ritmul anual al inflației a constituit 7,8%, ceea ce este mai mult decât media pe țările din regiune. [2] Orientările stabilite anual pentru procesele inflaționiste din RM nu se respectă. Un rol esențial îl joacă mărirea prețurilor de către monopolistii naturali, precum și creșterea volumului de remitențe din străinătate. *Datele empirice demonstrează, că ritmurile inflației de peste 20% conduc, de regulă, spre instabilitate financiară. Înaintea crizei este posibilă accelerarea ritmurilor de creștere a prețurilor de consum.*

Rata bancară reprezintă caracteristica fundamentală a pieței financiare. *Ratele bancare reale, mărite abuziv (peste 30%) pot fi condiționate de criza financiară și pot conduce la aflusul capitalurilor pe termen scurt, ce acționează ca destabilizator asupra economiei. Ratele bancare reale pentru depozite (peste 10%) pot reflecta comportamentul excesiv de riscant al băncilor.*

Valoarea relativ înaltă pentru credite în RM este cauzată de insuficiența mijloacelor de creditare, starea creditelor și sporirea riscurilor în condițiile crizei financiare mondiale.

Situația de criză din anul 2009 a fost precedată de creșterea ponderii creditelor neperformante și băncile au ridicat ratele de creditare în dorința de a compensa pierderile posibile din împrumuturile nerambursate. În anul 2011 rata medie anuală la creditele eliberate în valuta națională a fost redusă până la 14%. [2] În același timp, ratele relativ înalte la credite în RM au condus la insolvabilitatea debitorilor și au menținut nivelul înalt al probabilității crizei bancare. Înainte de crizele valutare, de obicei, se observă accentuarea decalajului dintre ratele dobânzilor pentru credite și depozite.

Deficitul considerabil al contului curent poate semnală creșterea probabilității crizei valutare și diminuarea lichidității sistemului financiar. *Nivelul determinat al valorii de prag a deficitului balanței de plăți curente peste 8% din PIB are o influență destabilizatoare puternică asupra economiei și a sistemului bancar al statului.*

Practica demonstrează, că crizele financiare sunt precedate de reducerea exportului și creșterea importului. Creșterea raportului soldului contului curent al balanței de plăți față de PIB, de obicei, cauzează un flux important de încasări din export în țară, care se absoarbe de sistemul financiar. Indicatorii balanței de plăți permit monitorizarea apropierei șocurilor externe. Țările integrate își concentrează eforturile în vederea reducerii frecvenței de apariție a crizelor financiare externe prin mărirea deschiderii sistemelor sale de comerț, deoarece comerțul creează o zonă tampon importantă pentru volatilitate, caracteristică integrării financiare. [3] Deficitul balanței de plăți în RM este determinat, în primul rând, de condițiile rele de comerț. Începând cu anul 2000, restabilirea economiei RM este însoțită de creșterea comerțului exterior în condițiile creșterii devansatoare a importului. Deficitul comercial a atins nivelul de peste 50% în PIB.

În conformitate cu recomandările FMI, **volumul rezervelor** valutare ale statului și de aur trebuie să constituie suma importului de trei luni. În prezent, ponderea activelor sistemului bancar constituie 66% din PIB. Totuși, volumul rezervelor în sistemul bancar al RM nu corespunde nivelului țărilor UE și capacitatea băncilor de a presta credite se menține la un nivel destul de scăzut.

Nivelul monetizării economiei (raportul agregatului M2 la PIB) *demonstrează un nivel de stabilizare a economiei și sistemului bancar la șocuri. Nivelul critic al acestui indicator este considerat de 30%. În majoritatea țărilor dezvoltate nivelul de monetizare constituie 60-80% din PIB, iar în unele - 100% sau mai mult. În țările postsocialiste, în procesul de tranziție, acest indicator se reducea la fel, în perioadele de criză, până la 35-40% din PIB, iar în prezent se observă o tendință de sporire. Nivelul valorii - prag al acestui indicator trebuie să fie de 40-60%. În RM, din anul 2001, acest indicator a avut o evoluție pozitivă, dar rămâne aproape de două ori mai mic față de valoarea-prag optimă. Creșterea masei monetare în RM este condiționată, în general, de aflusul valutei străine. Oferta excesivă de bani în expresie reală demonstrează sporirea probabilității crizei financiare și se determină ca abaterea cererii estimate de la oferta observată la bani (ponderea masei monetare în PIB).*

Printre indicatorii - prevestitori ai crizei financiare – **este și raportul de credit intern la PIB**. Creșterea instabilă a creditelor poate fi explicată de necesitățile instabile ale sectorului real al economiei RM, adică reducerea ponderii investițiilor în cadrul activității. În anul 2009, în procesul de creditare a economiei, a avut loc o cădere puternică cu 48,8% (14246,4 mil. lei). Creșterea sectorului real de creditare în PIB a crescut până la 32,6% în anul 2010. Creșterea creditului de două ori peste nivelul de creștere a PIB-ului *poate fi considerată drept semnal de amenințare potențială a crizei bancare.* [4]

Aplicarea anumitor valori-prag a indicatorilor principali de securitate financiară determinate empiric poate duce la evaluarea corectă a relațiilor financiare în RM. Cu toate acestea, în prezent, în Moldova, nu sunt posibilități sufici-

ente pentru estimarea completă a situației în sectorul financiar, pentru că nu sunt determinați, justificați și aprobați la nivel legislativ indicatorii principali de securitate financiară și valorile-prag ale acestora.

Având în vedere corelarea dintre interesele naționale ale RM în domeniul finanțelor și procesul de integrare a RM în UE, este posibil de a identifica principalele scopuri în cadrul elaborării politicilor anticriză pentru asigurarea securității financiare a statului:

- efectuarea monitorizării stabilității financiare în RM în conformitate cu principiile de consolidare a guvernantei economice în UE;
- indicatorii elaborați și determinați, precum și valorile-prag ale acestora trebuie să fie aprobați la nivel de stat, cu indicarea parametrilor cantitativi, care trebuie să fie un element esențial în programele economice ale Guvernului RM;
- este oportun de a crea o comisie specială pentru a examina proiectele actelor normative și legislative, precum și deciziile guvernamentale privind dezvoltarea economiei RM din poziția de securitate financiară a statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Проблемы выбора индикаторов экономической безопасности государства и определение их пороговых значений. Л. Г. Ворона-Сливинская; М. В. Лобанов. // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.- 2009.- №4.- с. 43.
2. http://www.bnm.md/md/annual_report
3. Юдина И. Н. Зарождающиеся рынки в условиях финансовой нестабильности. Омск. - 2003. 116 с. ББК 65.268.73
4. Трунин П. В. Мониторинг финансовой стабильности в развивающихся экономиках (на примере России) / [Трунин П.В., Каменских М.В.]. – М.: ИЭПП, 2007. –106 с. – (Научные труды/ Ин-т экономики переход. периода. № 111). – ISBN 978-5-93255.

POLITICA FISCALĂ ÎN TIMPUL CRIZELOR ECONOMICE

Lilian PATRAȘCU,
masterand,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The article touches up on the history of economic crisis. It describes the major crises in the period of XIX-XX centuries and their impact on the national economy of major states. It also describes why the crises start and when they end. It also includes the types of fiscal policies of Governments. It describes the negative parts of fiscal policies and possible negative effects that can appear.

Una dintre caracteristicile economiei de piață este ciclitatea cu care se repetă diferite evenimente economice. Unele din aceste elemente sunt crizele economice, care se întâlnesc în istoria capitalismului, începând cu secolul al XIX-lea și până la moment.

Până la cel de al Doilea Război Mondial, au avut loc crize majore în anii 1825, 1837-38, 1847, 1857-58, 1866, 1873-78, 1890-93, 1907-08, 1914, 1920-21, 1929-33. În perioada postbelică, după aderarea la sistemul Bretton-Woods, au avut loc câteva crize valutare, legate de cursul fixat al valutei naționale și criza globală începută în anul 2008.

Criza economică și financiară din anii 1857-1858 a fost prima criză mondială. Cu toate că această criză a atins cel mai tare Marea Britanie, ea a început în SUA și a lovit, de asemenea, Franța și Germania.

Crizele din acea perioadă aveau loc în condițiile unor sisteme monetare stabile, bazate pe aur. Marea Britanie, prima dintre statele dezvoltate, a aprobat sistemul bazat pe etalonul aur. Toată masa monetară aflată în circulație, în cadrul unor astfel de sisteme, era asigurată cu rezervele de aur ale băncii centrale. În Marea Britanie, și mai târziu în alte state, au fost introduse norme obligatorii de asigurare a bancnotelor cu rezerve de aur.

Anii 50 ai sec. al XIX-lea au fost o perioadă când creștea cu ritmuri vertiginoase extracția aurului. Această creștere a condus la investirea mijloacelor bănești în dezvoltarea industriei, construcția căilor ferate, apariția societăților pe acțiuni și a băncilor. Aceasta a condus la răspândirea mult mai largă și rapidă a standardului de aur.

Drept motiv al crizei menționate a fost falimentarea în masă a companiilor feroviare și prăbușirea pieței de valori. Această prăbușire a condus la criza sistemului bancar american. În același an, criza a afectat Anglia, apoi

întreaga Europă și America Latină. În perioada crizei, în SUA, producția de fontă a scăzut cu 20%, de bumbac - cu 27%. În Marea Britanie cel mai mult a suferit construcția de corăbii, unde nivelul de producție a scăzut cu 26%. În Germania, Franța, Rusia producția de fontă a scăzut cu până la 25%, iar producția țesăturilor de bumbac - cu până la 20%.

Cea mai lungă criză economică a început în anul 1873 în Austria și Germania. Drept motiv a fost creșterea necesității de credite a Americii Latine, care era susținută de Anglia și creșterea speculativă a pieței imobiliare din Austria și Germania. Drept rezultat, s-a prăbușit bursa de valori din Viena, după care - și cele din Zurich și Amsterdam. Criza s-a răspândit din Germania în America datorită refuzului băncilor germane de a restructura termenele creditelor. Deoarece economiile europene și cea americană au intrat în faza de recesiune, exportul țărilor din America Latină a scăzut simțitor, ceea ce a condus la diminuarea veniturilor bugetare ale acestor state. Această criză a fost depășită abia în 1878.

Criza din 1907 a fost una dintre cele mai puternice din perioada standardului de aur. Această criză a afectat 9 state și a început de la ridicarea ratei de dobândă de către Banca Angliei de la 3,5% până la 6%. Drept rezultat, a început exportul capitalului din SUA și prăbușirea pieței de valori americane. În octombrie, criza a atins și băncile, ca rezultat a scăzut masa monetară ceea ce a condus la afectarea sistemului național de plăți și la o recesiune economică îndenlugată. Din SUA și Marea Britanie criza s-a răspândit în Franța, Italia și în alte state.

Criza din anii 1929-1933 a fost supranumită "Marea depresiune". Drept start al acestei crize este considerată "Joia neagră", 24 octombrie 1929, când costul acțiunilor a scăzut cu 60-70%. Spre sfârșitul lunii, costul acțiunilor a scăzut cu 15 mlrd. de dolari, iar spre sfârșitul anului a atins cifra de 40 mlrd.! Producția industrială în perioada anilor 1929-33 a scăzut în SUA cu 46%, în Marea Britanie - cu 24%, în Germania - cu 41%, în Franța - cu 32%. Costul acțiunilor a scăzut cu 87% în SUA, cu 48% - în Marea Britanie, cu 64% - în Germania și cu 60% - în Franța. Șomajul a atins cifre colosale. După datele oficiale, în 1933, în 32 de state dezvoltate au fost circa 30 mln. de șomeri, dintre care 14 mln. în SUA.

Criza economică care a început în SUA la sfârșitul anului 1973, după unele caracteristici, s-a apropiat de cea din 1929-33. Pe durata crizei, producția a scăzut în SUA cu 13%, în Japonia - cu 20%, în Germania Federativă - cu 22%, în Marea Britanie - cu 10%, în Franța - cu 13%, în Italia - cu 14%. Piețele de valori doar într-un an, din decembrie 1973 până în decembrie 1974, au scăzut de la 10%, în Japonia, până la 56% în Marea Britanie. Către mijlocul anului numărul de șomeri a crescut cu 15 mln. în țările dezvoltate, iar alte 10 mln. au fost trecuți la regim de lucru în zi scurtă sau temporar concediați.

Ziua de 19 octombrie 1987, supranumită "Lunea neagră", a dat start crizei din 1987. Ca motiv a servit plecarea investitorilor de pe piața americană după reducerea capitalizării unor companii mari. Doar într-o zi, indicele Dow Jones Industrial a scăzut cu 22,6%.

În 1997, a avut loc criza numită „asiatică”. Iarși ca motiv a fost plecarea investitorilor de pe piețele asiatiche, din cauza devalorizării valurilor naționale și nivelul ridicat al balanței de plăți a țărilor din Asia de Sud-Est. După unele calcule, această criză a condus la scăderea PIB-ului mondial cu 2 trln. de dolari.

Criza începută în 2008, până la momentul, încă nu a fost depășită. Drept motive au servit:

- disbalansarea comerțului exterior și fluxului de capital;
- devalorizarea dolarului SUA în perioada anilor 2002-2008 ce a condus la refuzul unor state de a-l utiliza ca valută de rezervă;
- ciclicitatea economiei de piață;
- suprasaturarea pieței de creditare și ca rezultat - criza ipotecară din SUA;
- prețurile înalte la resursele naturale (indeosebi, la petrol);
- supraîncălzirea pieței de valori.

Din câte vedem, au existat o mulțime de crize economice. Unele se deosebesc, altele se aseamănă. Unele au motive obiective de apariție, altele - subiective. În continuare, voi relata pe scurt despre politicile fiscale care ar putea fi utilizate de stat în timpul crizelor economice.

Politica fiscală este politica guvernului, una dintre principalele metode de intervenție a statului în economie, cu scopul de a diminua oscilațiile ciclurilor economice și a asigura stabilitatea economică în perspectivă scurtă.

Principalele instrumente ale politicii fiscale sunt veniturile și cheltuielile bugetare, adică impozitele și taxele, pe de o parte, și transferurile, precum și achizițiile publice, pe de altă parte. Politica fiscală a statului este executată de către Guvern.

Dacă economia statului este în cădere, adică statul se află în criză economică, atunci Guvernul poate promova o politică fiscală de stimulare. În acest caz, Guvernul trebuie să stimuleze sau *cererea*, sau *oferta*, sau chiar ambele. În astfel de cazuri, Guvernul micșorează, pe de o parte, impozitele, iar pe de altă parte, mărește volumul achizițiilor publice. Oricare din aceste măsuri conduce la mărirea atât a ofertei, cât și a cererii. Politica fiscală de stimulare duce la creșterea volumului de producție, în majoritatea cazurilor.

Acest tip de politici a fost utilizat în timpul crizelor din 1857-58, 1929-33 și, parțial, în cea din 2008-2012.

Uneori, în cazul „supraîncălzirii” economiei naționale, Guvernul trebuie să utilizeze măsuri de „constrângere” sau de „frânare” a economiei. În acest caz, Guvernul utilizează pârghii diametral opuse politicii de stimulare, adică majorarea impozitelor și reducerea achizițiilor. Această politică are ca scop reducerea ratei inflației sau pentru a combate nivelul său înalt în cazul creșterii economice rapide.

Politicile fiscale pot fi discreționare și automate. Cea discreționară este declarată și realizată de către Guvern. În acest caz Guvernul modifică ratele impozitelor și taxelor, mărește sau micșorează volumul achizițiilor publice etc. Cele automate sunt generate de instrumentele de stabilizare, cum ar fi cota impozitului pe venit. De exemplu, un lucrător va plăti același procent din salariu ca impozit pe venit, doar că dintr-un salariu mai mic, în cazul reducerii lui din cauza crizei economice.

Politicile fiscale pot avea și efecte negative:

- efectul „Crowding-out”, cunoscut ca efect al substituirii, apare în cazul creșterii achizițiilor publice, pentru stimularea economiei. Când statul își mărește cheltuielile, el are nevoie de bani, adică statul duce la creșterea cererii pe piața de credite, respectiv - la creșterea ratei dobânzii. Creșterea ratei dobânzii face ca investițiile în această economie să devină mai puțin atractive. Deci politica fiscală de stimulare poate avea efecte negative, mai ales în statele cu economie slab dezvoltată;

- disbalansarea bugetului de stat, ca rezultat al modificării permanente de către stat a politicii bugetare;

- nedeterminarea, adică starea economiei nu poate fi prognozată exact, deoarece nu toți participanții acționează rațional sau cum ar dori Guvernul să acționeze. Nu întotdeauna e posibil de a stabili cea mai bună politică fiscală pentru a diminua efectele crizei.

După cum am menționat, crizele economice sunt un fenomen ciclic, adică ele se repetă. Rolul politicilor fiscale, în prevenirea și diminuarea efectelor, este unul esențial, dar aceste politici trebuie adoptate numai după o analiză minuțioasă, în caz contrar, ele pot conduce la o aprofundare a acestei crize.

BIBLIOGRAFIE

1. Интернет-журнал «Биржевой лидер» nr.11.
2. Nevins, Allan, Hamilton Fish: The Inner History of the Grant Administration (1936), versiunea electronică.
3. Tallman, Ellis W. & Moen, Jon (1990), „Lessons from the Panic of 1907”, Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review.
4. Rothbard, Murray «America's Great Depression» (2000), versiunea electronică.
5. Интернет-журнал «Биржевой лидер», nr.17.
6. Proiectul virtual infocrisis.ru
7. Интернет-журнал «Эксперт» №1 (640).
8. Интернет-журнал «Ведомости», nr. 221, 2008.
9. <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fiscal-policy>
10. <http://www.econlib.org/library/Enc/FiscalPolicy.html>
11. <http://www.harpercollege.edu/mhealy/eco212i/lectures/ch8-17.htm>

PROBLEMA DEMOGRAFICĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Silvia ROȘCA,
masterandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Demografia este studiul dinamicii populațiilor umane. Ea cuprinde studiul mărimii, structurii și distribuției populației, precum și modul în care o populație se modifică în timp în urma nașterilor, deceselor, migrației și îmbătrânirii. Analiza demografică se poate referi la societăți întregi sau la grupuri definite după diferite criterii: nivel de educație, naționalitate, religie etc.

Date și metode. În demografie se utilizează adesea cantități mari de date, colectate, de exemplu, din recensăminte și din registrele ținute de birourile de statistică a populației, în care se înregistrează nașterile, decesele, căsătoriile, divorțurile etc. Datele demografice mai pot rezulta din sondaje efectuate în scop comercial, bazate pe metode de estimare indirectă. Primul recensământ modern a fost desfășurat în SUA în 1790, cu toate că unele țări scandinave - de exemplu, Islanda și Danemarca, au avut recensăminte și mai devreme.

În multe țări, în special, în lumea a treia, obținerea unor date demografice de încredere este dificilă, în marea parte multora recensământul fiind asociat cu taxarea, ceea ce îi determină să absenteze de la acest proces. În anul 1980,

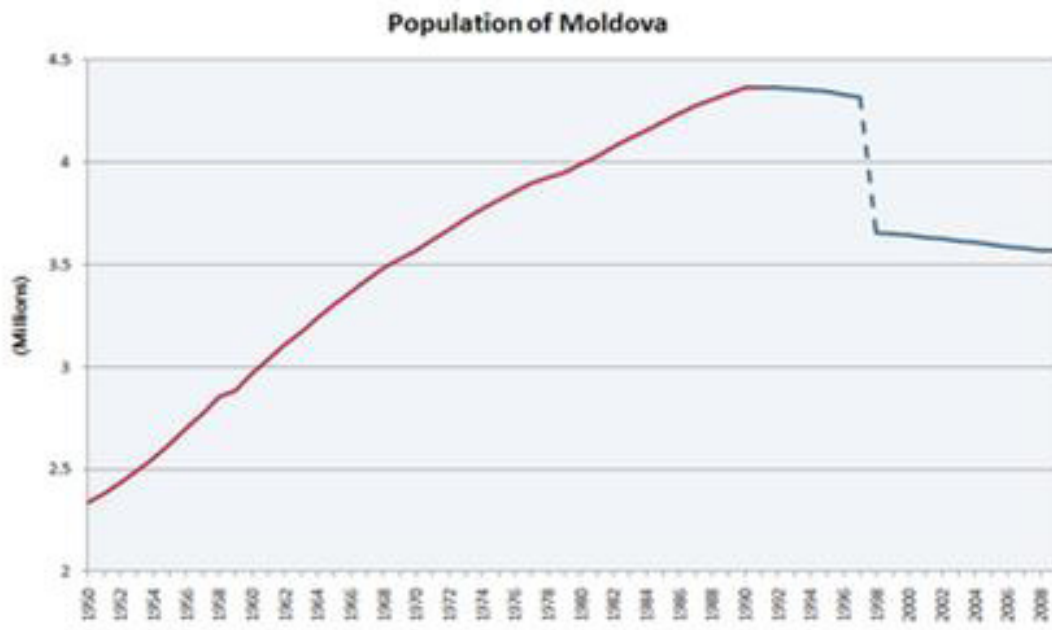
de exemplu, populația Nigeriei a fost estimată la 101 milioane, însă la recensământul din 1991, chiar ținând cont de fenomenul de absentare voită, numărul locuitorilor țării a trebuit reestimat la numai 89 de milioane.

Tranziția demografică. Contrar prezicerilor lui Malthus, dar conform cu ideile sale, creșterea națională a populației în mai toate țările dezvoltate a ajuns pe undeva pe la zero, fără să fie ținute în frâu de foamete sau sărăcie, deoarece oamenii din țările dezvoltate tind să aibă mai puțini copii. Indicele de creștere a populației a scăzut, în ciuda faptului că speranța de viață a crescut în acele țări. Această matriță, de creștere lentă sau de inexistență a creșterii, în țări preindustrializate, urmată de o creștere rapidă, urmată apoi de o creștere lentă odată ce fenomenul se termină, se numește tranziție demografică.

Aceeași „modă” se observă în mult mai multe țări aflate în dezvoltare, astfel încât ea să fie diminuată secolul următor, până când se va ajunge la un punct fix. Schimbarea s-ar putea face și cu migrări masive de populație, din zone mai mult ocupate către cele mai puțin ocupate. În Statele Unite se așteaptă ca până în 2015, numărul nou-născuților să scadă și la fel să se întâmple și cu copiii sub 15 ani până în 2025. Se așteaptă ca până în 2070, populația Terrei să crească până la 9 miliarde de locuitori.

Caracteristica actuală a situației în Republica Moldova. În ultimele decenii, în Republica Moldova a fost marcată o scădere continuă a populației, determinată de deteriorarea structurii celor trei compartimente ale dinamicii populației - natalitatea, mortalitatea și migrația externă. Aceste fenomene implică o multitudine de consecințe sociale, economice, politice și culturale nefavorabile în domeniul dezvoltării umane. Populația țării a scăzut cu circa 274 mii de persoane între 1989 și 2007 și continuă să scadă în ultimii 3 ani, în medie, câte circa 9 mii de persoane. Această tendință este determinată de fertilitatea scăzută (1,3 copii la o femeie, în loc de 2,1, care ar asigura înlocuirea populației) și de migrația externă mare. Republica Moldova ocupă locul 14 în lume după gradul de îmbătrânire. Resursele umane ale unei țări sunt cele care gestionează dezvoltarea ei și pun în valoare și celelalte resurse naturale, culturale ale patrimoniului existent. În Republica Moldova a apărut pericolul unui declin demografic grav, care presupune dezechilibre economico-sociale la fel de grave.

Diagrama populației în Republica Moldova



În fiecare oră în Moldova se nasc 5 oameni, mor 6 oameni, pleacă din țară 4 oameni. **Numărul populației stabile la 1 ianuarie 2012 a constituit 3559,5 mii persoane...**

Femeile din Moldova trăiesc cu 8,4 ani mai mult decât bărbații. Vârsta medie la prima căsătorie a fost, în 2010, de 26 ani pentru bărbați și 23 ani pentru femei. 31,6% din numărul total de divorțuri înregistrate în 2010 au intervenit după o perioadă de căsnicie mai mică de 5 ani. În 2010, 4697 de copii au fost afectați de divorțul părinților. Cei mai mulți emigranți moldoveni fac parte din grupele de vârstă 20-29 de ani și 30-39 de ani. Cei mai mulți moldoveni – 2227 – au emigrat în Rusia.

Mișcarea naturală a populației

Regiuni de dezvoltare/ municipii, raioane	Date absolute						Rate la 1000 locuitori					
	Născuți vii	Decedați	Spor natural	Căsătorii	Divorțuri	Decedați sub 1 an	Natalitate	Mortalitate	Spor natural	Nupțialitate	Divorțialitate	Mortalitate infantilă (la 1000 născuți vii)
Total	40474	43631	-3157	26483	11504	476	11,4	12,3	-0,9	7,4	3,2	11,7
Mun. Chișinău	7964	6388	1576	7005	2993	69	10,1	8,1	2,0	8,9	3,8	8,7
Nord	10881	14215	-3334	6572	2741	123	10,8	14,1	-3,3	6,5	2,7	11,3
Centru	13198	14210	-1012	7932	3323	187	12,4	13,4	-1,0	7,5	3,1	14,2
Sud	6170	6909	-739	3638	1606	69	11,4	12,8	-1,4	6,7	3,0	11,2
U.T.A Găgăuzia	2042	1868	174	1251	512	26	12,7	11,7	1,1	7,8	3,2	12,7

Rezumat. Niciodată încă în istoria umanității nu s-a înregistrat o creștere economică fără o creștere a populației. Din cele expuse reiese că situația demografică contemporană în Republica Moldova este nesatisfăcătoare.

Creșterea tendinței de îmbătrânire a populației este însoțită de scăderea natalității cu numărul stabil înalt de decese, înrăutățirea problemelor familiare, existența migrației, ceea ce determină o situație dificilă în domeniul resurselor umane. Nivelul scăzut al natalității și înalt al mortalității este rezultatul influenței îndelungate a unui șir de factori sociali și economici. Copiii devin în prezent factorul esențial al sărăciei, de aceea refuzul familiei de a naște copii sau limitarea numărului lor este modul social de autoapărare.

Propuneri. Asigurarea elaborării unor politici demografice complexe constituie o necesitate stringentă la dezvoltarea economică a țării noastre. Problema demografică este vitală, deoarece anume ea proiectează perspectiva modului în care vom trăi și ne vom dezvolta ca națiune.

Asigurarea unui grad cât mai ridicat de ocupare a forței de muncă, fiind vizat un spectru cât mai larg al populației economic active. Creșterea productivității muncii a populației Republicii Moldova.

Ameliorarea situației în domeniu, prin oferirea de facilități familiilor tinere, demararea unui proiect național de locuințe sociale etc. Condiții avantajoase pentru creditarea familiilor tinere la procurarea spațiului locativ în funcție de numărul de copii în familie. Distribuirea populației pe medii de reședință pentru politicile de ocupare a forței de muncă, atât prin crearea locurilor de muncă în mediul rural, cât și în sectoarele de producție alternative agriculturii.

Îmbunătățirea calității serviciilor medicale prestate femeilor gravide, nou-născuților și copiilor de vârstă fragedă. Fortificarea serviciului de sănătate a reproducerii și planificarea familială. Majorarea semnificativă a indemnizației unice pentru nașterea copilului. Majorarea indemnizațiilor lunare pentru creșterea copilului la nivelul salariului lunar. Stabilirea indemnizațiilor pentru fiecare copil până la atingerea vârstei de 14 ani. Susținerea economică în educația copilului (creșe, grădinițe gratuite).

ROLUL COMERȚULUI EXTERIOR ÎN DEZVOLTAREA ECONOMIEI REPUBLICII MOLDOVA

Alexandra MELENTII,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

RÉSUMÉ

Le commerce extérieur est très important pour la Moldavie, parce que le marché local est relativement limité, et les matières premières et les ressources énergétiques ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins intérieurs du pays. Dans le commerce extérieur, la Moldavie promet une politique conséquente, qui vise à diversifier les marchés, favoriser l'accès des produits et des services sur les marchés étrangers. À l'heure actuelle le commerce extérieur est devenu un élément indispensable de l'économie mondiale.

În prezent, comerțul exterior a devenit o componentă indispensabilă a economiei mondiale, revenindu-i un rol semnificativ în dezvoltarea acesteia.

Economia unei țări, indiferent de mărime și nivelul de dezvoltare, are conexiune cu lumea externă prin mecanismul schimburilor comerciale externe cu bunuri și servicii.

Astfel, Republica Moldova, la fel ca și alte state, este interesată de extinderea comerțului exterior. Obiectivul țării este de a-și găsi locul în diviziunea internațională a muncii și a deveni un participant real al Pieței Mondiale. Interesul Republicii Moldova față de comerțul exterior este evident, reieșind din rolul pe care îl are acesta în economia națională. Nivelul exporturilor și importurilor are impact asupra prețurilor interne, cursului valutar, ratelor procentuale, volumului cererii totale și a Produsului Național Brut, deci asupra **echilibrului macroeconomic** în ansamblu.

Evoluția comerțului național este istoric ghidată de imixtiunea unor factori coercitivi, a căror impact este cu atât mai sensibil cu cât natura acestora poartă un caracter de administrare și reglementare: [3]

1. Aderarea Republicii Moldova la **Organizația Mondială a Comerțului (26.07.2001)**.

2. Tranziția regimurilor comerciale acordate de statele Uniunii Europene. Aceste regimuri se caracterizează prin creșterea nivelului de permisivitate pentru importurile moldovenești. Astfel, **Sistemul Generalizat de Preferințe Plus (GSP+)**, instituit cu începere de la 1 ianuarie 2006), care este succesorul **Sistemului Generalizat de Preferințe (instituit în 1998) și oferea accesul fără** taxe vamale la import pentru cca 7200 grupe de mărfuri moldovenești, a fost succedat de regimul **Preferințelor Comerciale Autonome, acordate** începând cu 01.03.2008. În contextul noului regim comercial, cele mai multe dintre produsele originare din RM primesc un acces fără restricții cantitative și taxe vamale pe piața UE, excepție făcând un număr restrâns de produse sensibile pentru UE - vinuri, zahăr etc., asupra cărora se aplică contingente tarifare.

3. Semnarea Acordului de amendare și lărgire a CEFTA - **CEFTA 2006 la 19.12.2006**. Acordul a intrat în vigoare la 26.07.2006 pentru 5 părți semnatare, inclusiv pentru Republica Moldova. Acordul exonerează circulația mărfurilor între membrii acordului de plata taxelor vamale.

4. Volatilitatea procesului de implementare a acordului de liber schimb în cadrul CSI cu Federația Rusă, manifestat prin instituirea embargoului asupra importurilor de carne, produse vegetale (în mai 2005) și vinuri (în martie 2006) din Moldova. Reluarea exporturilor în Federația Rusă (03.2007, 10.2007) a fost soldată cu recuperarea parțială a cotelor istorice de piață.

Actualmente, comerțul exterior continuă a fi puțin diversificat în materie de geografie a exporturilor și gamă de produse exportate. Cu toate că regimul comercial al Republicii Moldova este liberalizat, beneficiile acestuia nu se materializează deplin. Deși sunt în creștere, exporturile au un ritm de expansiune mai scăzut decât importurile, contribuind la majorarea deficitului balanței comerciale (Tabelul 1).

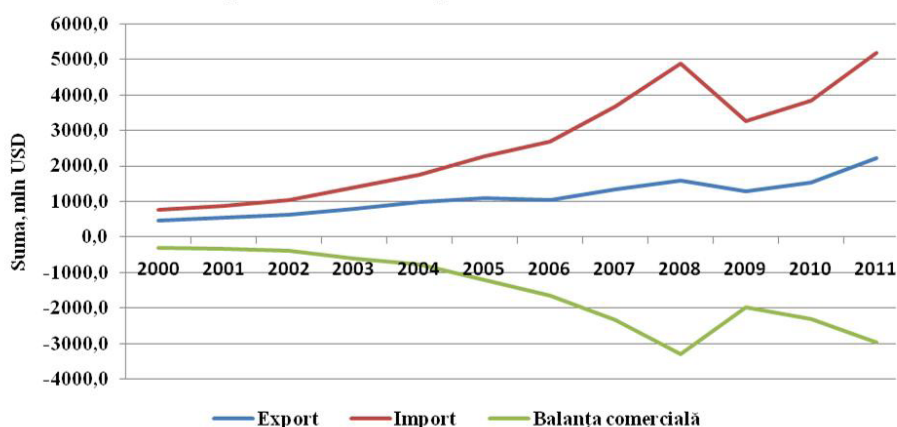
Tabelul 1. Evoluția exportului/importului în perioada anilor 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Export (mln. USD)	471,4	565,5	643,8	789,9	985,2	1090,9	1050,3	1340,0	1591,1	1282,9	1541,4	2216,8
Import (mln. USD)	776,4	892,2	1038,0	1402,3	1768,5	2292,3	2693,1	3689,5	4898,7	3278,2	3855,3	5191,2
Balanța comercială (mln. USD)	-304,9	-326,7	-394,2	-612,4	-783,3	-1201,3	-1642,8	-2349,4	-3307,6	-1995,2	-2313,8	-2974,4

Sursa: datele Biroului Național de Statistică.

Evoluția grafică, conform datelor tabelului, este reprezentată în Diagrama 1.

Diagrama 1. Evoluția comparativă a exportului/importului Republicii Moldova în perioada anilor 2000-2011



Sursa: datele Biroului Național de Statistică.

O privire retrospectivă asupra evoluției comerțului exterior al Republicii Moldova pune în evidență trendul dominant de creștere a importurilor cu o intensitate mult mai mare decât creșterea exporturilor.

Acest fenomen a fost influențat de o serie de factori cum ar fi: [3]

- creșterea afinității populației locale pentru produsele de import pe fundalul unei oferte naționale de produse similare slab diversificate și necompetitive, în rezultatul unui proces cronic de dezindustrializare;
- diminuarea atractivității Republicii Moldova, atât pentru investitorii locali, cât și pentru cei străini;
- ineficiența sistemului existent de subvenționare a sectorului economiei naționale etc.

Asupra evoluției nefavorabile a comerțului exterior semnalează și **nivelul de acoperire a importurilor prin exporturi**, care din 2005 nu mai respectă limitele minime (60%) pentru asigurarea securității economice a statului, fiind în continuă descreștere, în 2011 înregistrând valoarea de 42,7%. [5]

Balanța comercială negativă sporește dependența statului de exportatorii externi, lipsește țara de resurse pentru achitățile la timp și duce la deprecierea leului și la șomaj.

Analizând piețele de desfacere, pentru RM ca și două-trei decenii în urmă, cei mai însemnați parteneri economici au rămas Rusia și Ucraina. Totodată, în ultimul timp, se observă o tendință de reorientare a exporturilor spre piața UE, devenind de o importanță crucială pentru țara noastră. Astfel, dacă în anul 2003 ponderea exporturilor către UE și CSI în total exporturi a constituit 38,9% și 53,6%, respectiv, în anul 2011 această pondere a fost în creștere în favoarea UE, reprezentând 48,8% și 41,4%, respectiv. [5]

În contextul dezvoltării în continuare a unui sistem comercial bazat pe reguli, previzibil și nondiscriminatoriu, prin promovarea exporturilor și atragerea investițiilor, Guvernul și-a asumat angajamentul de a realiza ritmuri de creștere a exporturilor de mărfuri și servicii de 10-15% anual și de a diversifica sortimentul producției exportate și piețele de export, precum și sporirea nivelului de valorificare a beneficiilor regimului de comerț preferențial. Simultan, în calea comerțului exterior există mai multe bariere de ordin administrativ, pe care Guvernul s-a angajat să le elimine odată cu implementarea Programului de stabilizare și relansare economică. Astfel, Guvernul va reexamina cadrul normativ și legislativ în scopul eliminării barierelor administrative excesive care stau în calea investițiilor și va depune eforturi pentru eliminarea barierelor la export, precum și simplificarea procedurii de certificare. [4]

În scopul **promovării și extinderii exporturilor**, Republica Moldova trebuie să sporească calitatea investițiilor, deoarece exportul și investițiile sunt factori interdependenți, de importanță vitală pentru creșterea și dezvoltarea economică a țării. Astfel, pentru o creștere economică de proporții este nevoie de a dezvolta, în primul rând, sectoarele industriale ale economiei, precum și astfel de sectoare inovatoare cum sunt telecomunicațiile, software etc. De aceea, este important să creăm condiții favorabile pentru antreprenori, în special, pentru acei care produc bunuri destinate exportului.

Pentru Republica Moldova problema cardinală este reducerea dependenței de import a produselor minerale și diversificarea acestui import. În această direcție, ar fi binevenită dezvoltarea în republică a unui sistem industrial de producere a utilajului stațiilor de energie renovabilă (a vântului, soarelui, biomasei) pentru reducerea ponderii energiei nerenovabile.

Deci Republica Moldova are perspective de realizare pe plan comercial internațional. Rolul esențial, adeseori revoluționar, al comerțului este ca factor de progres, care-și pune amprenta pe toate laturile existenței sociale, de la economie la politică și cultură.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind bazele activității economice externe în Republica Moldova nr. 849-XII din 03.01.92.
2. Legea cu privire la reglementarea importului și exportului de mărfuri și servicii nr. 188-XII din 26.07.90.
3. Studiu "Evoluția comerțului extern al Republicii Moldova în perioada 1997-2009" realizat de Business Intelligent Services SRL, iunie 2010.
4. Proiect "Raport cu privire la realizarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului", 2009, www.rapc.gov.md.
5. www.statistica.md

CAMBIA – INSTRUMENT DE PLATĂ ȘI GARANȚIE: LIMITE ȘI IMPLICAȚII

Denis ȘPAC,
masterand,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The economic crisis affecting the lion's share of Moldovan enterprises is reminiscent of the seemingly sunk into oblivion, non-monetary forms of payment. A worthy answer to crisis, can be the bill of exchange.

The greatest interest for use in the calculations between companies of non-monetary forms occurs during the liquidity crisis, that is, lack of cash. The buyer, not being able to pay here and now can take advantage of a bill of exchange. Compared with other forms of non-cash payments, the bill has several advantages. The main one is access to write your own bill and simplicity of handling.

Current bills somehow involve banks. The bank negotiates with all parties about the possibility of circulation of debt securities. Issuance of promissory note loans allow businesses to save working capital and accelerate payments to counterpart agents.

Actualul model de creștere – unul bazat pe consum, finanțat în mare parte din remiteri, reprezintă, mai degrabă, o provocare pe termen lung pentru economia națională. Este improbabil ca creșterea remiterilor să poată fi menținută pe un termen lung.¹

Odată cu absorbția migranților de către țările-gazdă și reuniunea peste hotare cu familiile lor, volumul remiterilor direcționate spre Republica Moldova se va reduce considerabil.² Anii viitori, probabil, vor fi marcați de o recesiune și mai drastică a întregii economii globale, marcată de o nouă criză mondială. Pe acest fundal, Republica Moldova se va confrunta cu un deficit sporit de valută și, în special, al remiterilor.

În contextul acestor tendințe economice, se impune o schimbare a "perceperii" modalităților de decontări reciproce între participanții pieței (agenții economici, băncile, statul, pertenerii) atât la nivel național cât și la cel internațional. Sursa care ar putea asigura un asemenea sistem rămâne a fi una dintre cele mai durabile și eficiente – cambia.

Republica Moldova reglementează această formă a raporturilor comerciale prin Legea cambiei Republicii Moldova, nr. 1527-XII din 22.06.1993, conform căreia cambia este un titlu de credit care reprezintă o creanță scrisă, ce oferă posesorului acesteia dreptul cert și exigibil de a cere la scadența creanței de la debitor, iar în caz de neonorare a acestei cereri și de la alte persoane obligate prin cambie achitarea sumei de bani indicate.³

Din definiție, putem conchide că cambia poate fi folosită drept un instrument de plată și garanție. Cambia poate servi pentru plata datoriei pe care trăgătorul o are la beneficiar, înlocuind circulația banilor în numerar.

Totodată, datorită faptului că cambia poate fi transmisă prin gir, aceasta poate servi la acoperirea obligațiilor de plată între participanții la lanțul andosării.⁴ Astfel, beneficiarul unei trate, care are o datorie față de un terț, poate plăti cu trata, andosând-o în favoarea creditorului său, care devine noul beneficiar al cambiei; aceasta poate s-o utilizeze în același fel pentru plata propriilor datorii.

Operațiunile cu cambia se caracterizează printr-un grad ridicat de garanție conferit de mecanismul cambial. În primul rând, trasul este obligat să accepte cambia la prezentare (în caz contrar, se recurge la protestul de neacceptare), iar din momentul acceptării trasul devine debitorul principal al obligației de plată.⁵

În al doilea rând, cambia poate fi analizată, un terț (avalistul) asumându-și obligația de a plăti în locul debitorului, dacă acesta nu efectuează plata.⁶ În sfârșit, în cazul neonorării cambiei se poate recurge la protestul de neplată.⁷ Pe de altă parte, datorită siguranței de care se bucură, trata poate fi utilizată ca instrument de garantare în cadrul unor tehnici

de plată nesigure (de exemplu, incasso documentar) sau ca mijloc de garantare a îndeplinirii unor obligații contractuale.

Așadar, cambia reprezintă un consimțământ dat de o persoană unei alte persoane, la vedere sau la o anumită scadență, unui beneficiar. Astfel, Codul civil al Republicii Moldova, consacră în art. 199 *consimțământul* drept simplu acord de voință ce naște raporturi juridice, înscrisul este necesar – o condiție de valabilitate a actului juridic.⁸

În cazul cambiei, între raportul juridic și înscris, legătura este indisolubilă nu numai în momentul nașterii dreptului, dar și pentru valorificarea sa ulterioară. Dreptul este încorporat în titlu.

Din ideea de încorporare derivă cele două trăsături caracteristice ale cambiei:

a) liberalitatea (conținutul și limitele dreptului sunt determinate de ceea ce este cuprins în înscris);

b) autonomia (dobânditorul subsecvent are un drept propriu, autonom față de dreptul antecesorului; nu-i pot fi opuse excepțiile opozabile posesorilor anteriori).

Tabelul 1. Cambia - implicații și limite

Implicațiile cambiei	Limitele cambiei
Este emisă la inițiativa exportatorului.	Este expusă acceptării de către tras.
Materializează datoria importatorului.	Este supusă riscului de pierdere, furt, falsificare.
Cerințe formale relativ simple, mai ales în cazul formularelor standardizate oferite de bănci.	Este lentă la încasare deoarece în această operațiune intervin mai multe bănci.
Permite trăgătorului să-și mobilizeze creanța.	
Elimină riscul de schimb.	
Prezintă exact termenul de plată.	

BIBLIOGRAFIE

1. Parlamentul Republicii Moldova, *Legea cambiei* nr.1527-XII din 22.06.1993.
2. Alexandru Stratan, *Economia Republicii Moldova: între provocări și soluții*, Edit. IEFS, Chișinău, 2011.
3. *Note de politici pentru guvern*, Edit. World Bank, Chișinău, 2009.

NOTE

1. Alexandru Stratan, *"Economia Republicii Moldova: între provocări și soluții"*, Edit. IEFS, Chișinău, 2011, pag. 6.
2. *"Moldova: note de politici pentru guvern"*, Edit. World Bank, Chișinău, 2009, pag. 4.
3. Parlamentul Republicii Moldova, *Legea cambiei* nr.1527-XII din 22.06.1993, art. 1.
4. Parlamentul Republicii Moldova, *Legea cambiei* nr.1527-XII din 22.06.1993, art. 11.
5. Parlamentul Republicii Moldova, *Legea cambiei* nr.1527-XII din 22.06.1993, art. 22.
6. Parlamentul Republicii Moldova, *Legea cambiei* nr.1527-XII din 22.06.1993, art. 26-28.
7. Parlamentul Republicii Moldova, *Legea cambiei* nr.1527-XII din 22.06.1993, art. 39.
8. Codul civil al Republicii Moldova, art. 208, p. 2.

GLOBALIZATION OF CAPITAL MARKETS: CASE OF MOLDOVA

Tatiana TURCULEȚ,
Academy of Public Administration,
senior specialist

ABSTRACT

The aim of this paper is to explain how globalisation affects financial markets, particularly those in Eastern Europe. Venture capital market needs strong support in order to help start-ups develop. At the same time it needs support from the government. The main issue in the region is poor governance which is accompanied by poor financial development and low foreign participation. Moreover good governance is valuable when a firm wants to raise capital because it lowers the cost of capital.

Introduction. Is financial globalisation beneficial? If yes, is it beneficial for countries where financial markets are at their very beginning phase, such as those in Eastern Europe? What about growing interdependencies on foreign capital, particularly in times of economic crises? How can governments intervene, if at all?

No country can compete in today knowledge economy if it does not invest in innovation. Given the above, directing funds for research and development should be a priority for countries with weak economies. Nevertheless Moldovan venture capital market is almost inexistent.

Background. Moldova has been experiencing a constant lack of capital, which is believed to be one of the main causes that lead to its economic underdevelopment. Financial markets in general and capital markets, particularly, have no significant role in the economy, thus preventing businesses from developing. Meanwhile the country's favourable position, namely proximity to the European Union and CIS neighbours should have contributed to its development.

Despite the liberalization in financial trade and attractiveness of their markets, countries in Eastern Europe do not benefit from financial globalization. Stulz (2006) identifies the twin agency problems, poor corporate governance and high political risk as the major obstacles in the way of financial globalization, the first one being particularly acute for Eastern Europe. This problem occurs both at the corporate and state level.

The Link between Governance and Markets. Unfortunately, countries with bad governance face a vicious circle. When a country protects investors poorly, financial markets are poorly developed. When financial markets are poorly developed, there are few incentives for firms to protect investors better or for politicians to reform governance. Financial globalization can help to break that vicious circle by enabling firms to access the deep capital markets of countries that protect investors well and to enable local firms to rent the institutions of these countries (Stulz, 2006).

In *The Global Innovation Index 2011* Moldova scored better than one would expect – it ranked number 39 out of 125 countries and surpassed Brazil, Russia, South Africa and India. Moldova has qualified and cheap labour force and one would expect it to be an attractive place for innovative start-ups. Nevertheless, Moldova did not turn into a “Celtic Tiger”, like Ireland did. Alternative financing options available in the neighbouring countries cannot be found in Moldova, while foreign investors are reluctant to participate, too. This can be explained by its low capacity to attract investors. According to *The Global Venture Capital and Private Equity Country Attractiveness Index – 2011 annual*, Moldova scored very poor – rank 72 out of 80 countries, worse than in 2007, when it ranked number 71.

Strategies for Developing Venture Capital Market. At the moment there is no single venture capital market in Europe because it does not have the same level of integration as other financial markets, though there are opportunities for growth. The government should bring its own commitment to support venture activities, by means of private-public partnerships. The following actions should be taken: establishing and developing local guarantee funds in order to support companies, especially SMEs (for instance, forming an investment fund with venture capital) and establishing and developing risk funds in order to sustain SMEs.

Another option would be for the Government to support access of venture capital in Moldova and its development, especially for seed- and early-stage, including through tax exemptions on investments of this kind. The Government should adopt necessary laws in order to support the legal and fiscal frameworks.

Conclusion. Scientists have various opinions on availability of capital spurs innovation (Kortum and Lerner, 2000) or the other way around (Engel and Keilbach, 2007; Caselli, Gatti and Perrini, 2008). Note worthily venture capital is about disinvestment, sooner or later. This means that companies will use IPOs to exit the business and this requires the stock market to function well.

There are differences among countries in terms of macroeconomic policies, level of integration and historical development. Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2005) speak about governance based on six indicators, namely voice and accountability, political instability and violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption. In order to foster its capital market and benefit from deepen integration, Moldova should emphasize on each of these factors.

BIBLIOGRAFIE

1. Caselli, S., Gatti, S. and Perrini, F., 2008, “Are Venture Capitalists a Catalyst for Innovation?” *European Financial Management* 15(1), 92-111.
2. Dutta, S, 2011, “The Global Innovation Index 2011. Accelerating Growth and Development.” INSEAD.
3. Engel, D. and Keilbach, M, 2007, “Firm Level Implications of Early Stage Venture Capital Investment - An Empirical Investigation” *Journal of Empirical Finance* 14(2), 150-167.
4. Giurca Vasilescu, L. and Popa, A., 2008, “Venture Capital Funding – Path to Growth and Innovation for Firms” CNCIS-UEFISCSU, project number PNII – IDEI code 378/2008, 209.
5. Groh, A., Liechtenstein, H. and Lieser, K., 2011, “The Global Venture Capital and Private Equity Country Attractiveness Index – 2011 annual” IESE CIIF, International Center for Financial Research, 18.
6. Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M., 2005, “Measuring Governance Using Cross-Country Perceptions Data” *The World Bank*.

7. Kortum, S. and J. Lerner, 2000, "Assessing the impact of venture capital on innovation" *Rand Journal of Economics* 31, 4, 674-692.
8. Stulz, R. M. 2006. Financial Globalization, Corporate Governance, and Eastern Europe. *NBER Working Paper Series*. Working Paper 11912: 1.

METODE CONTEMPORANE DE PROGNOZARE A CURSULUI VALUTAR

Ion POPOVICI,
student la Academia de Studii Economice din Moldova
Corneliu POPOVICI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar

Cursul de schimb este determinat de o suită de fenomene economice, politice și sociale, proprii fiecărei țări emittente de monedă, precum și de economia mondială care exercită o influență importantă asupra evoluției acesteia. În prognozarea cursului valutar sunt interesate întreprinderile, băncile, fondurile de investiții etc., pentru a-și putea evalua creanțele și datoriile exprimate în valută, a se orienta pe piața financiară și de a lua măsuri corespunzătoare pentru minimalizarea daunelor și maximalizarea beneficiilor în urma fluctuațiilor cursului valutar. În prognozarea cursului valutar se țin cont de diferiți factori care îl influențează ca, de ex.: puterea de cumpărare a monedei, inflația, raportul dintre cerere și ofertă, starea comerțului exterior și, bineînțeles conjunctura pieței.

Estimarea nivelului cursului valutar se poate face, în principal, prin intermediul câtorva abordări de bază:

- cursul comportamental de echilibru (*Behavioural Equilibrium Exchange Rate* - **BEER**);
- cursul fundamental de echilibru (*Fundamental Equilibrium Exchange Rate* - **FEER**);
- cursul natural de schimb (*Natural Real Exchange Rate* - **NATREX**).

Metoda cursului comportamental de echilibru (**BEER**) prevede estimarea unor ecuații în formă redusă ale unor modele ce descriu relația dintre rata reală de schimb și o serie de variabile macroeconomice; apoi, ecuația rezultată din estimare se folosește la calculul ratei de echilibru pe termen scurt sau mediu.

În esență, metodologia **BEER** presupune următoarele etape:

- selectarea unui grup de variabile cu potențial de determinare a cursului de schimb, denumite variabile fundamentale (explicative) – de regulă, variabile nestaționare;
- determinarea relației dintre rata reală și variabilele care o influențează prin diferite tehnici econometrice;
- pe baza valorilor curente, a celor considerate sustenabile pe termen mediu sau a celor determinate anterior prin proceduri statistice și cu ajutorul relației obținute la punctul 2 se calculează cursul real de echilibru pe termen scurt, respectiv, mediu; prin intermediul valorilor calibrate la nivelul sustenabil pe termen mediu se obține un curs de echilibru **BEER**;
- se compară rata reală cu rata de echilibru estimată, obținându-se deviația de la echilibru.

O altă metodă este cursul fundamental de echilibru (**FEER**), aceasta fiind o metodă de prognozare pe termen mediu. Pentru aplicarea metodei **FEER** trebuie calculat nivelul potențial al PIB și elasticitatea PIB-ului intern și a celui extern, precum și a balanței comerciale (sau contului curent) față de cursul de schimb. În practică, sunt întâlnite trei modalități principale de calcul al **FEER**: prima se fundamentează pe modele macroeconomice mari ce surprind economia în întregul său; a doua este abordarea prin balanța macroeconomică a FMI axată pe estimarea de ecuații pentru *investiții și economii*; a treia implică doar estimarea unei părți a economiei, și anume - cea legată de comerțul exterior, ea reprezentând modalitatea cel mai ușor de pus în practică.

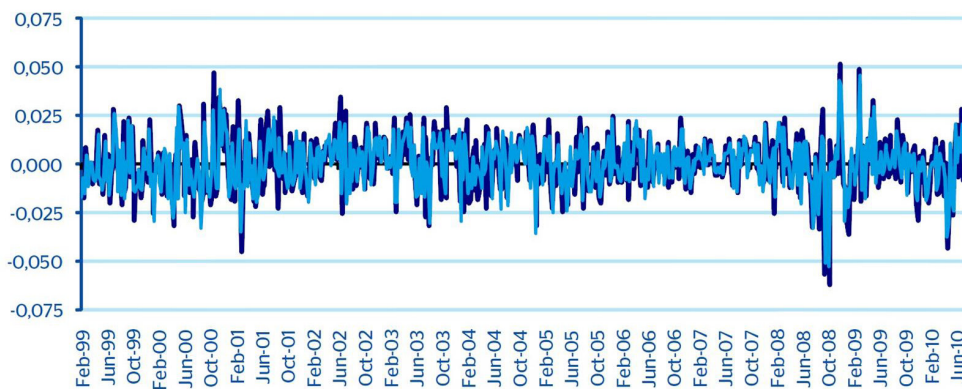
Metodologia cursului natural de schimb (**NATREX**), permite determinarea cursului pe termen lung. Spre deosebire de abordarea **FEER** care este un concept normativ, **NATREX** este mai degrabă unul pozitiv. **NATREX** se distinge și prin faptul că are la bază o modelare riguroasă a interacțiunilor în cadrul unui model de creștere macroeconomic. Astfel, el deosebește echilibrul pe termen mediu – ce poate fi considerat echivalent cu abordarea prin balanța macroeconomică – de echilibrul pe termen lung cu stocul de active externe nete constant și cu stocul de capital la echilibru. Ironic, dar marele dezavantaj al metodologiei este dat tocmai de faptul că se bazează puternic pe teoria economică.

Toate aceste metode de prognozare oferă informații pentru perioade medii sau lungi de timp fiind ineficiente pentru o prognoza pe termen scurt lunară sau chiar săptămânală. O nouă metodă de prognozare a cursului valutar pe termen scurt, bazată pe raportul euro-dolar american, a fost publicată la Buenos Aires în ianuarie 2012. Această metodă propune utilizarea unui model econometric al modificării săptămânale a perechii euro-dolar, completat cu trăsături ale unor variabile economice cotate la frecvențe diferite. Acest model dispune de o îmbunătățire semnificativă a procedurilor statistice, față de alte modele naive care prognozează cu aceeași probabilitate creșterea sau scăde-

rea ratei de schimb cu o anumită valoare. Autorii acestei metode încearcă să explice și să prognozeze modificările pe termen scurt ale ratei de schimb euro-dolar bazându-se pe fundamente financiare și macroeconomice. În acest scop, se utilizează un set de indicatori derivați din modelul monetar al determinării cursului de schimb și alți indicatori. Au fost obținute rezultate empirice remarcabile pentru unele perioade în urma aplicării acestui model pe termen scurt (săptămânal, lunar, trimestrial), acest fapt fiind vizibil după analiza graficului propus de autori referitor la valoarea actuală și estimată a ratei de schimb euro-dolar.

Chart 3

Valoarea actuală și estimată a ratei de schimb euro-dolar



Datastream

Modelul dat pune accentul pe utilizarea eficientă a variabilelor macroeconomice la elaborarea modelelor de prognozare a cursului valutar pe termen scurt, principiu care nu a fost utilizat până acum la justa sa valoare și prin utilizarea unor procedee statistice specifice în analiza lor, care asigură rezultate îmbucurătoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Popescu M. N. Metode de estimare a cursului valutar de echilibru, Centru de modelare macroeconomică, Caiet de studii, 2006, nr. 11-12.
2. Popescu M.N. Model de determinare a cursului valutar - cazul României, Centru de modelare macroeconomică, Caiet de studii, 2006, nr. 11-12.
3. Albu Liviu Lucian, Probleme privind modelarea ciclurilor economice. Abordare teoretică, București, 2003.
4. Elena Pelinescu, Competitivitatea economică și cursul de schimb în România, București, 2005.

SECȚIA 2.2

MANAGEMENT PUBLIC ȘI E-GUVERNAREA

MANAGEMENTUL RISCULUI ÎN DEZVOLTAREA RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Svetlana COJOCARU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The public administration, which until recently was above competition, was rather rigid to changes. With the development of the business environment, the public administration is imposed to permanently revise its managerial policies and strategies, especially what regards the attraction of the best human resources in public authorities.

In order to survive and develop, the organization of the XXI century should make the necessary and useful improvements to the scientific risk management which ultimately may lead to the achievement of organizational objectives, including those of human resource formation.

Astăzi, în secolul al XXI-lea, ne aflăm în plină fază a revoluției cunoștințelor al cărei rezultat este „economia bazată pe cunoștințe” și performanță, unde bogăția și puterea decurg cu prioritate din resursele intelectuale intangibile. Administrația publică, care până nu demult aflându-se în afara oricărei concurențe, era foarte rigidă la schimbări. Cu dezvoltarea mediului de afaceri, administrația publică este impusă să-și revizuiască permanent politicile și strategiile manageriale, îndeosebi în ceea ce privește atragerea celor mai performante resurse umane în autoritățile publice.

Pentru a supraviețui și a se dezvolta, organizația secolului al XXI-lea trebuie să facă îmbunătățiri necesare și utile gestionării științifice a **riscului** ce poate aduce atingerea realizării obiectivelor organizaționale, inclusiv cele ale formării resurselor umane.

Astfel, putem afirma că riscul își are originea în incertitudine, decizia se ia în prezent, iar implementarea și rezultatele vor fi generate în viitor. Riscul în sine este definit ca o posibilitate de obținere a rezultatelor favorabile sau nefavorabile într-o acțiune viitoare.

Managementul riscului reprezintă un element al sistemului de control intern al unei organizații cu ajutorul căruia sunt descoperite riscurile semnificative din cadrul acesteia, scopul final fiind menținerea acestor riscuri la un nivel acceptabil. [4, p. 56]

În domeniul managementului resurselor umane, îndeosebi în formarea resursei umane, managementul riscului demonstrează capacitatea managerială a unor experți sau formatori cu răspunderi în acest domeniu de a gestiona riscurile în anumite circumstanțe specifice și într-o manieră care să susțină atingerea obiectivelor formării resursei umane și, în ultimă instanță, a obiectivelor organizaționale.

Managementul oricărei organizații, indiferent de tipul acesteia, trebuie să facă față provocărilor economiei de piață, influențată în mod deosebit de impactul globalizării, al dinamismului sistemului economic și al evoluției crizei economice mondiale.

În aceste condiții, managementul riscului în formarea resursei umane din administrația publică trebuie să fie implicat nemijlocit în aplicarea riguroasă a principiilor și tehnicilor specifice de identificare, analiză, evaluare și, în mod deosebit, a strategiilor de gestionare a riscurilor, ca răspuns la provocările mediului organizațional guvernat de incertitudine și risc.

Aceasta implică:

- instruirea și perfecționarea resurselor umane pentru utilizarea informațiilor despre risc în adoptarea deciziilor în toate domeniile de activitate;
- utilizarea riscului pentru optimizarea întregii activități organizaționale și îndeplinirii obiectivelor preconizate;
- implementarea managementului riscului prin gestionarea riscului inherent și rezidual, instituirea acțiunilor de monitorizare, revizuire și comunicare a riscurilor etc., inclusiv în domeniul formării resursei umane;
- organizațiile trebuie să se transforme în agent al schimbării și să considere schimbarea ca un avantaj, nu ca o amenințare, prin luarea în considerare a factorilor care impulsionează managementul bazat pe cunoștințe și gestionării riscurilor în formarea resursei umane;

- un nou tip de management, menit să gestioneze schimbarea și riscul pentru a crea o viziune competitivă, viabilă pentru organizație, a crește inovația, creația și performanța resurselor umane.

Schimbarea este generator de cunoștințe, iar cunoștințele operaționalizate sunt generator de schimbare ce accentuează înnoirea, inclusiv incertitudinea și riscul.

Reînnoirea, comprimarea incertitudinii și gestionarea riscului nu se pot face decât prin amplificarea cunoașterii. Schimbarea și cunoașterea vizează toate organizațiile și de aceea organizația publică a viitorului va trebui să-și asume responsabilitatea înțelegerii, asimilării și gestionării tendințelor previzibile caracterizate, în principal, prin risc și incertitudine.

În viitor, rata cu care resursele umane și organizațiile care învață pot deveni singurul avantaj competitiv sustenabil de natură să asigure bogăția și puterea organizației moderne a viitorului.

Totodată, formarea sau instruirea profesională rămâne a fi acel proces de învățare inițială și continuă prin care indivizii însușesc cunoștințe și deprinderi noi, care le ajută în exercitarea unei ocupații sau profesii.

Formarea eficientă a funcționarilor publici – *inițială și continuă* – este o investiție în resursele umane ale administrației publice cu efecte pe termen mediu și lung, ambele tipuri ale formării contribuie la creșterea performanțelor în muncă, la îmbunătățirea calității rezultatelor prin diminuarea greșelilor sau erorilor, la satisfacție în muncă și reducerea fluctuației resursei umane.

Pentru a crea o administrație publică bazată pe cunoaștere, trebuie realizat un amplu program de educare, de înțelegere a dimensiunilor procesului de formare a resurselor umane în cele mai importante domenii de competențe, cum sunt: [8, p. 32]

- **competențe specifice:** identificarea și validarea surselor de informație; analiza și prezentarea informației; organizarea și stocarea informației și punerea la dispoziție etc.;

- **competențe legate de comunicare:** a vorbi și a comunica în scris într-o limbă străină, comunicare prin imagine și sunet, tehnici de comunicare instrucțională și de informare etc.;

- **competențe legate de gestiune și organizație:** tehnici de secretariat, de gestiune microeconomică, de planificare și gestiune a proiectului, de diagnosticare și evaluare, de gestiune a resurselor umane, ingineria formării etc.;

- **competențe generale aplicate** în domeniul științelor politice, dreptului, economiei, sociologiei, științelor cognitive, matematicii, statisticii ș. a.

La examinarea formării continue a funcționarilor publici, pot fi identificate unele riscuri specifice care, materializate, pot aduce atingerea formării continue a funcționarilor publici, atât la nivel managerial, cât și la nivel executiv.

Tabelul 1

Unele riscuri privind formarea funcționarilor publici

Nr. crt.	Denumirea riscului	Impact	Propuneri de rezolvare
1.	Lipsa de coerență dintre formarea inițială și cea continuă.	Competențe și eficacitate profesionale scăzute.	Conlucrarea constantă între instituțiile de învățământ și structurile competente în formarea continuă a funcționarilor publici.
2.	Profesionalizarea prin specializarea funcționarilor publici.	Fragmentarea accentuată a competențelor și crearea unor câmpuri de concurență.	Corelarea specializării cu stagii obligatorii de formare destinate tuturor funcționarilor publici.
3.	Neconcordanța tipului și nivelului de formare cu cerințele stabilite la formalizarea structurii ierarhice pe grade și clase.	Eșec în îndeplinirea responsabilităților stabilite în fișele de post.	Stabilirea tipului de formare în mod distinct pentru funcțiile publice manageriale și cele de execuție, precum și pentru funcțiile publice politice și cele de specialitate.
4.	Neconcordanța ori nestabilirea cunoștințelor, deprinderilor și comportamentelor necesare fiecărui post prevăzut în statul de funcțiuni.	Neputința exercitării competenței fixate pentru fiecare funcție publică.	Stabilirea nevoilor de formare potrivit exigențelor prevăzute în fișa postului și a celor individuale fiecărui funcționar public.
5.	Slab integrat în sistemul de formare profesională a elementelor de cooperare europeană.	Lipsa de cunoaștere a experienței statelor europene.	Formarea funcționarilor publici în instituții de învățământ specific din străinătate, întâlniri, simpozioane, acțiuni comune în cadrul unor proiecte comune.
6.	Lipsa sau ambiguitatea unor indicatori de evaluare a formării inițiale și continue a funcționarilor publici.	Necunoașterea capacității de răspuns în plan practic a beneficiarilor formării.	Stabilirea obiectivelor și indicatorilor specifici de evaluare a programelor de formare și pregătire individuală a funcționarilor publici.

Sursa: Elaborat de către autor în baza [6, p. 34]

În literatura de specialitate dedicată studierii riscurilor formării resursei umane există puține preocupări și chiar interes scăzut în abordarea acestei problematice, în general, și pentru administrația publică, în particular. Lipsa unei viziuni unitare în definirea și tipologia riscurilor, în general și în special, a celor în formarea resurselor umane ne-a determinat să constatăm, că activitatea de formare a resursei umane este supusă unor riscuri ce afectează îndeplinirea obiectivelor preconizate. *Riscul în formarea resursei umane poate fi definit ca orice amenințare, vulnerabilitate, acțiune, eveniment, din interiorul sau exteriorul unei organizații, care se poate evalua sub aspectul probabilității de apariție și a efectelor sale, de natură a aduce devieri, pozitive sau negative, sau chiar rezultate contrare obiectivelor stabilite prin politica, planul și programul de formare a resursei umane.* [8, p. 26]

În domeniul formării resursei umane evidențiem o grupare mai uzuală a principalelor categorii de riscuri și anume [3, p.43]: **riscuri strategice** (vizând politica și strategia formării), **riscuri operaționale** (vizând activitățile de pregătire, planificare, organizare, implementare și evaluare a formării), **riscuri referitoare la performanță** (calitate), **riscuri legale de timp și costuri** etc.

În concluzie, considerăm, că managementul riscului în formarea resursei umane impune o abordare dintr-o perspectivă nouă. Nicio organizație, indiferent de mărimea sa și de înțelepciunea managementului, nu poate fi imună la schimbare. De aceea, riscul în formarea resursei umane trebuie să constituie un element esențial în agenda de strategie a oricărei organizații, întrucât operaționalizarea acestuia aduce valoare adăugată constând în noi cunoștințe, competențe, atitudine și comportamente într-un proces evolutiv al resursei umane.

BIBLIOGRAFIE

1. Andron, D. Comunicarea - instrument primordial al conducerii afacerilor în epoca schimbării. Conferința științifică internațională „Comunicarea din perspectiva transdisciplinară”. Sibiu, Editura Psihomedica, 2007.
2. Andron, D. The knowledge-based organization: main characteristics and implications in risk management. Sibiu, Editura Psihomedica, 2007, - pp. 82– 91.
3. Androniceanu, A., Burduș E., ș. a. Managementul schimbării organizatorice. București, Editura Economică, 2008.
4. Bălăneanu, C. Managementul îmbunătățirii continue. București, Editura Expert, 2006.
5. Burduș, E., Căprărescu, Gh., Androniceanu, A. Managementul schimbării organizaționale. Ediția a III-a. București, Editura Economică, 2008.
6. Burloiu, P., Managementul mondial al resurselor umane - o provocare. București, Editura Economică, 2010.
7. Ciolan, L. Învățarea integrată - fundament pentru un curriculum transdisciplinar. Iași, Editura POLIROM, 2008.
8. Doltu, Teodora. Abordări în economia riscului și a incertitudinii. București, Editura Economică, 2006.
9. Gherghinescu, O. Managementul riscurilor - o componentă sine qua non a managementului de proiect. București, Editura Didactică și Pedagogică, 2005.

GUVERNAREA ELECTRONICĂ - COMPONENTĂ DE BAZĂ A SOCIETĂȚII INFORMAȚIONALE

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Governments around the world promote online knowledge for its citizens about policies and programs, approaches and strategies by working to attract multiple decision makers in a joint decision process by using innovative initiatives that tend to access larger and to inclusion. The majority of countries have moved from e-Government to e-Government 2.0 and announced their presence „online” assuming the risk of supply of e-services, e-participation, etc.. E-Government 2.0 means that by using tools provided by Web 2.0, it can ensure maximum transparency and civic participation and cooperation and coordination between state and non-state actors and between institutions, thus improving the system performance and quality democracy.

Performanțele tehnice și extinderea tot mai accentuată a conexiunilor de Internet cu viteză mare, hardware-ul performant și noile tehnologii de programare Web, care au permis realizarea unor pagini Internet mai interactive și reacții mai

rapide, posibile până la acel moment doar în cadrul aplicațiilor locale, au făcut posibilă trecerea de la Web 1.0 (de consum) la Web 2.0 (de cooperare pe Internet). În acest context, orice persoană privată, școală, instituție, firmă etc. poate să încarce fără dificultate propriile conținuturi pe Web – nu doar texte, ci și fotografii, materiale video sau audio. Astfel, Internetul care, inițial, era necesar utilizatorilor doar pentru consumul pasiv de informații realizate de webmasteri profesioniști a devenit un adevărat mediu interactiv în care scopul utilizatorilor nu mai este doar consumul, ci realizarea și distribuirea conținuturilor proprii. Aceste tendințe au evoluat într-un ritm incredibil, impunând conceptul de Web participativ.

Actualmente, conceptul de guvernare electronică, așa cum a fost elaborat și implementat în Republica Moldova, a fost depășit și se vehiculează deja cu noțiunea de e-Guvernare 2.0. Ce semnificație are acest concept? e-Guvernare 2.0 presupune transformarea Guvernului dintr-o colecție de instituții, într-un Guvern ca o singură instituție cu toate serviciile plasate în Web 2.0.

Ce este Web 2.0?

Tim O'Reilly¹ vorbește despre o "structură de participare", iar în glosarul Harvard Business Manager, Web 2.0 este definit ca un „concept de cooperare”, Stefan Munker afirma în lucrarea „Emergența structurilor publice digitale Social media în web 2.0”, 2009, că „... interactivitatea nu mai constituie un potențial, **ci o condiție sine qua non**, o condiție esențială”. [3, p. 71]

Laureatul Premiului Internațional Holberg 2012, Manuel Castell, menționa: „Rețelele formează noua morfologie socială a societăților noastre, iar diseminarea logicii relaționării transformă în mod semnificativ modul de funcționare și rezultatele proceselor de producție, experiența, puterea și cultura. Este adevărat că rețelele – ca o formă de organizare socială – au existat și în alte timpuri și spații, însă **noua paradigmă** bazată pe tehnologia informației creează baza materială pentru ca această formă să se răsfrângă asupra întregii **structuri sociale** și să o pătrundă” [1. p. 527]

Am elucidat conceptul de Web 2.0 pentru focusarea atenției asupra **noilor forme de interacțiune socială și impactului acestora asupra unor domenii precum educația, politica, economia și societatea**, care au devenit posibile datorită fenomenului Web 2.0. În acest context, Miriam Meckel menționează „fenomenul, bazat pe tehnică de inovare, (presupune) noi forme de interacțiune socială, cu toate implicațiile acestora pentru comunicare, în politică, economie și societate ...o nouă formă de **interacțiune autoorganizată comunicativă**”. [2, p.1]

E-Guvernare 2.0. În consecință, putem afirma că, cu ajutorul conceptului de integrare, și pe Internet – Web 2.0 se va face transformarea e-Gov 1.0 în e-Gov 2.0 care va presupune transparență, participare și colaborare prin interoperabilitatea ministerelor și plasarea serviciilor într-un ghișeu unic. Guvernul depune eforturi considerabile pentru transformarea guvernării, de aceea se bucură de susținerea externă. În anul 2011, „Consiliul director al Băncii Mondiale a aprobat un credit oferit Republicii Moldova în sumă de 20 milioane dolari SUA pentru Proiectul e-Transformarea guvernării”, [5] care va presupune implementarea unei platforme comune în cadrul Guvernului pentru a reduce pierderile și dedublările în centrele informaționale multiple, a promova spiritul inovator și obține abilitate sporită în elaborarea și prestarea serviciilor publice; transformarea proceselor guvernamentale în vederea sporirii eficienței administrației publice prin utilizarea TIC; elaborarea serviciilor electronice pentru cetățeni și afaceri; adoptarea unui cadru de reglementare a guvernării electronice conform celor mai bune practici internaționale, inclusiv deschiderea accesului cetățenilor și afacerilor la datele guvernamentale.

Deschiderea și transparența în administrația publică, colaborarea și participarea respectă interesul public în măsura în care limitează proasta administrare și corupția și sunt esențiale pentru respectarea drepturilor individuale, în măsura în care furnizează motivele necesare deciziilor administrative, integrându-se în conceptul unui guvern deschis, elaborat de Centrul pentru e-Guvernare (Figura 1).

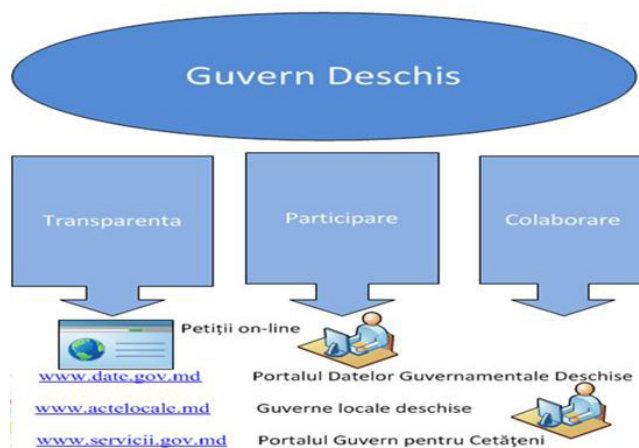


Figura 1. Conceptul Guvern Deschis.

Astfel, instituțiile publice vor depăși izolarea departamentală și vor opera și interacționa pe o platformă tehnologică comună. Cetățenii vor oferi autorităților publice datele personale doar o singură dată, iar instituțiile publice vor reutiliza aceste date pentru prestarea serviciilor.

Serviciile publice electronice, e-Servicii, sunt fie complet noi, în sensul că nu au mai existat înainte, fie sunt cele cunoscute care se adaugă sub formă electronică celor zise tradiționale (care sunt bazate pe documente de hârtie și care presupun, de regulă, prezența beneficiarului la sediul furnizorului serviciului) oferind însă documente electronice care pot circula prin căile de telecomunicații, pot fi accesate oricând și de oriunde și permit, astfel, utilizatorului să scurteze timpul alocat utilizării serviciului, inclusiv să nu se mai deplaseze la toate sediile variatelor agenții publice – din administrație, din sănătate, din justiție etc. Serviciile publice electronice oferite de guvernarea electronică există în toate sferile de responsabilitate ale statului - executivă, legislativă și juridică.

De la e-Guvernare la e-Incluziune. Explorarea interconexiunilor dintre e-Guvernare și dezvoltarea umană punctează necesitatea de a promova accesul și incluziunea pentru grupurile dezavantajate din societate. Deoarece tehnologiile informaționale facilitează diseminarea de informații și posibilitatea feedback-ului, acestea formează canalul perfect pentru parteneriatul cetățean-guvern. Incluziunea și participarea prin intermediul TIC, **e-Incluziunea (e-Participarea)** este un instrument-cheie pus la dispoziția unui guvern social. e-Incluziunea merge dincolo de e-Guvernare. Aceasta înseamnă angajarea de tehnologii moderne în domeniul TIC pentru a aborda problemele de acces la oportunitățile pentru emanciparea economică și socială a tuturor cetățenilor.

Gradul de dezvoltare a (e-Government Development) și gradul de participare, e-Participare (e-Participation) reprezintă „măsurile calitativ-cantitative ale **procesului de construire a societății informaționale** dintr-o țară”.

Ambele măsuri sunt fețe ale aceluiași proces, una privind acțiunile de aplicare a tehnologiei informației și comunicațiilor în instituțiile guvernului (e-Government development), iar cealaltă (e-Participare) privind adoptarea și utilizarea acesteia de către beneficiari - cetățenii, societățile, organizațiile și agențiile guvernamentale. Ambele reflectă nivelul politic, social, economic, tehnologic și de dezvoltare al resurselor umane din acea țară.

„Gradul de participare descrie calitatea, utilitatea și relevanța informațiilor și serviciilor, ca și voința statului de a implica cetățenii în procesul decizional (public policy making) și se poate exprima printr-o apreciere calitativă a site-urilor guvernamentale în ceea ce privește furnizarea de informații, mecanismele de consultare (procesul de deliberare) a cetățenilor în problemele publice, precum și participarea efectivă a acestora la luarea deciziilor”. [p. 9]

În tabelul de mai jos prezentăm țările care au obținut indicii cei mai înalți privind dezvoltarea e-Guvernării, precum și indicii de e-Participare (Tabelul 1).

În această privință cele mai spectaculoase schimbări s-au produs în San Marino, care a trecut de pe locul 184 în 2010 pe locul 52, anul acesta. Și Republica Moldova a avut o dezvoltare pozitivă. Conform Studiului 2012 al Națiunilor Unite pentru e-Government, [8] Moldova ocupă locul 69, avansând cu 11 puncte față de anul 2010 (Tabelul 2.)

În concluzie, menționăm că în Republica Moldova avem o dezvoltare semnificativă a e-Guvernării și a structurii societății informaționale, iar e-Guvernarea 2.0 va crea un guvern transparent, deschis și participativ, care să rezulte în stabilirea oportunităților pentru creșterea nivelului de trai.

Tabelul 1. Topul țări dezvoltarea e-Guvernare, e-Participare

E-Government Development Index - Top 20 Countries		E-Participation Index Top 20 Countries	
Country	Index	Country	Index
Republic of Korea	0.9283	Netherlands	1.0000
Netherlands	0.9125	Republic of Korea	1.0000
UK and Northern Ireland	0.8960	Kazakhstan	0.9474
Denmark	0.8889	Singapore	0.9474
United States	0.8687	UK and Northern Ireland	0.9211
France	0.8635	United States	0.9211
Sweden	0.8599	Israel	0.8947
Norway	0.8593	Australia	0.7632
Finland	0.8505	Estonia	0.7632
Singapore	0.8474	Germany	0.7632
Canada	0.8430	Colombia	0.7368
Australia	0.8390	Finland	0.7368
New Zealand	0.8381	Japan	0.7368
Liechtenstein	0.8264	United Arab Emirates	0.7368
Switzerland	0.8134	Egypt	0.6842
Israel	0.8100	Canada	0.6842
Germany	0.8079	Norway	0.6842
Japan	0.8019	Sweden	0.6842
Luxembourg	0.8014	Chile	0.6579
Estonia	0.7987	Russian Federation	0.6579

Tabelul 2. Indicii privind dezvoltarea e-Guvernare, e-Participare pentru 2010 și 2012

Country	E-Government 2012	Rank 2012	Rank 2010	Rank Change
 Serbia	0.6312	51	81	+30 ↑
 San Marino	0.6305	52	184	+132 ↑
 Slovakia	0.6292	53	43	-10 ↓
 Montenegro	0.6218	57	60	+3 ↑
 Andorra	0.6172	58	57	-1 ↓
 Bulgaria	0.6132	60	44	-16 ↓
 Belarus	0.6090	61	64	+3 ↑
 Romania	0.6060	62	47	-15 ↓
 Ukraine	0.5653	68	54	-14 ↓
 Republic of Moldova	0.5626	69	80	+11 ↑

1 2 3 4 5

Guvernarea 2.0, una dintre componentele de bază ale societății informaționale, va intensifica participarea-implicarea cetățenilor prin utilizarea instrumentelor puse la dispoziție de Web 2.0, care vin să garanteze un maximum de transparență și participare civică, precum și cooperare și coordonare între actorii statali și nestatali, dar și între instituțiile statului, îmbunătățind, astfel, performanța sistemului politic și calitatea democrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Castells, Manuel, Communication Power, Oxford University press, 571 p, 2009.
2. Meckel, Miriam, Aus Vielen wird das Eins gefunden - wie Web 2.0 unsere Kommunikation verändert //Aus Politik und Zeitgeschichte 39/2008,
3. Münker, Stefan, Emergenz digitaler Öffentlichkeiten: Die Sozialen Medien im Web 2.0, Frankfurt/Main, 2009.
4. Vasilache, Dan, Guvernarea electronică. O introducere, 2007, 80 pag.
5. <http://itmoldova.com/tag/m-cloud/>
6. <http://www.servicii.gov.md>
7. www.geoportal.md
8. <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

NOTE

1. Termenul Web 2.0 fost folosit pentru prima dată în 2004 de către Tim O'Reilly în cadrul unei conferințe, iar în *What is Web 2.0 – Design Patterns and Business Model for the Next Generation of Software*, 2005 a revenit cu unele precizări asupra termenului.

CARACTERISTICA EVALUĂRII FONDULUI FUNCAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion BARBAROȘ,
doctorand, Universitatea Agrară de Stat din Moldova
Ecaterina BARBAROȘ,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The results obtained on the basis of experience on land use efficiency in fruit growing are presented in the article. We propose some ways of improving the land fund through creating productive perennial plantations in the Republic of Moldova.

Categoria eficiență economică exprimă efectul obținut în raport cu cheltuielile de resurse materiale și umane. Eficiența economică exprimă sistemul de raporturi dintre efectele economice și cheltuielile totale pentru obținerea acestora. Eficiența economică se află la baza dezvoltării progresului economic și a societății în ansamblu. Ea a devenit principala dimensiune calitativă a dezvoltării economice, factorul fundamental al accelerării creșterii economice.

Pentru a caracteriza rezultatele activității economice a firmelor, e necesar să deosebim noțiunea efect de noțiunea eficiență economică. Efectul este rezultatul activității economice și el poate fi caracterizat prin diferiți indicatori naturali și valorici. În calitate de efect poate fi volumul de producție, economie de materiale, profitul etc.

Dar este știut faptul că în economia de piață scopul fiecărei firme este de a obține un profit cât mai mare în raport cu resursele utilizate. De aceea, prin efectul activității economice, în cele mai dese cazuri, se înțelege profitul obținut. Dar numai efectul nu exprimă complet raționalitatea activității economice.

Eficiența economică exprimă raportul dintre efect și efort (cheltuieli). Ea este categoria economică care ne permite să comparăm efectul obținut cu cheltuielile suportate. Ea se manifestă atât la nivel macroeconomic, cât și la nivelul microeconomic. O importanță primordială însă are eficiența economică la nivelul firmelor, deoarece mărirea eficienței economice la nivelurile superioare este determinată de dimensiunile sale la nivelul macroeconomic.

Asigurarea eficienței economice a activității firmelor se impune astăzi ca o tendință dominantă a oricărui consum de resurse, a oricărei activități ca baza necesară de asigurare a creșterii economice. Alegerea căilor optime de activitate a firmelor presupune determinarea nivelului eficienței economice reale, compararea acestuia cu diferite variante posibile și alegerea celei mai eficiente variante.

Valoarea fondului funciar ca mijloc de producție urmează să fie cuantificat prin evaluarea sa. Criteriul pentru evaluarea economică a fondului funciar, valoarea sa ca mijloc de producție este profitul net. În evaluarea economică a terenurilor agricole este necesar de a lua în considerație diferențele profitabilității a diferitelor terenuri de pământ arabil datorită diferențelor de calitate a solului.

În componența structurii terenurilor agricole sunt incluse: terenul arabil, virgin, pășuni necultivate sau naturale, plantații perene horticole (livezi, specii bacifere, viță de vie etc.). Pentru a evalua eficiența economică de utilizare a terenurilor în agricultură, este folosit un sistem de indicatori metrici cum ar fi: productivitatea culturilor majore; producția agricolă pe unitate de suprafață de teren; valoarea producției brute; venitul brut pe unitate de teren arabil etc. Este necesar de remarcat faptul că profitul net la soiurile de iarnă este mai mare față de indicatorii obținuți la soiurile de vară din cauza unui raport mai rațional între prețul de vânzare și costurile de producție.

Considerăm că obiective de perspectivă a managementului prețurilor pe piețele selectate în Republica Moldova, sunt, în primul rând, următoarele:

- utilizarea mai eficientă a capacității de producție a întreprinderilor și firmelor specializate în domeniul producției agricole, inclusiv a fructelor;
- stimularea producției și comercializării celor mai necesare și solicitate produse agricole, inclusiv a fructelor pentru republică și export;
- dezvoltarea complexă a formelor și metodelor de comercializare a mărfurilor agricole, inclusiv a fructelor în conformitate cu cerințele economiei de piață;
- aplicarea experienței țărilor economice avansate în scopul de a dezvolta și perfecționa politica de prețuri a produselor agricole, inclusiv a fructelor.

În condițiile în care au loc schimbări semnificative, un rol deosebit trebuie atribuit serviciilor de informație. Aceste servicii sunt concepute pentru a furniza operativ informații calitative gospodăriilor și producătorilor de fructe de diferite niveluri și forme de proprietate. Producătorii de fructe necesită, de asemenea, programe periodice de învățământ și perfecționare, în care acestea ar avea posibilitatea de a studia noi alternative și oportunități în producerea fructelor și a derivatelor lor industrializate.

Desigur, condițiile enumerate nu acoperă nici pe departe toate criteriile necesare pentru punerea în aplicare a unor politici eficiente în activitatea practică a producătorilor de fructe din republică. Viața impune și va necesita în viitor noi cerințe, condiții și criterii necesare pentru obținerea unor produse agricole, inclusiv fructe de calitate cu un consum cât mai redus la o unitate de produs.

Pentru dezvoltarea eficientă pe termen lung a pieței agroalimentare, în Republica Moldova este necesar de a stimula producția și vânzarea de bunuri, în conformitate cu cerințele unei economii moderne de piață, utilizarea deplină a experienței țărilor dezvoltate. Una dintre cele mai mari probleme ale economiei agricole o constituie menținerea parității prețului la produsele agricole și cele industriale.

Cu dificultăți în asigurarea parității de prețuri, probabil, se confruntă toată țara. Motivul pentru aceasta îl constituie diferențele fundamentale în economia agriculturii și industriei. Ele au o influență destul de puternică asupra raportului dintre rata și direcția de modificare a prețurilor produselor industriale și cele agricole.

În primul rând, din cauza sezonieră a producției agricole, inclusiv a fructelor, prețurile din acest domeniu se modifică cu mult mai lent decât nivelul mediu al prețurilor pe țară, inclusiv cele din industrie. În al doilea rând, gradul

sporit de monopolizare a firmelor industriale care produc bunuri destinate sectorului rural. În același timp, agricultorii își vând produsele la mulți cumpărători.

Anume denaturarea prețurilor constituie o cauză majoră a aprovizionării slabe a pieței interne cu produse alimentare și creșterea prețurilor. Astfel, la obiectele de reglementare de către stat a prețurilor se referă produsele agricole și cele alimentare. Reglementarea de către stat a prețurilor pentru anumite grupe de mărfuri, care sunt cele mai relevante, este o parte importantă a reglementării macroeconomice.

Beneficiind de funcția de redistributivă a prețurilor, la rezolvarea problemelor economice, statul asigură participarea sa în redistribuirea venitului disponibil între ramurile și sectoarele economiei naționale, regiunile țării, întreprinderile, grupurile individuale ale populației. Acest lucru este deosebit de important pentru protecția socială a părții vulnerabile a populației.

În opinia noastră, statul ar trebui să participe la procesul de stabilire a prețurilor, în mod direct sau indirect, pentru a proteja interesele întreprinderilor publice și ale altor forme de proprietate, care nu sunt în stare să concureze cu producătorii străini de produse similare. Astfel, necesitatea de influență a guvernului asupra prețurilor servește ca o zonă de reglementare macroeconomică și, în special, se manifestă în următoarele domenii de reglementare de stat:

- menținerea pe piață a mediului competitiv;
- efectuarea politicilor orientate social;
- impactul asupra raportului optim între prețurile de comerț exterior și a prețurilor pe piața internă;
- mecanismul de influență a statului asupra prețurilor funcționează nu numai la nivel macroeconomic, dar și la cel microeconomic.

Astfel, într-o piață modernă, utilizarea eficientă a resurselor funciare este un proces complex influențat de mai mulți factori. Selectarea orientării generale, în același timp, și abordărilor pentru stabilirea prețurilor pentru produse noi și cele existente fabricate, serviciile prestate cu condiția ca să crească volumul vânzărilor, cifra de afaceri, creșterea volumului producției, a maximaliza profiturile și să consolideze poziția pe piață a firmelor care acționează în cadrul politicilor de prețuri actuale.

BIBLIOGRAFIE

1. Lăsăi Ion, Statistica agriculturii. Chișinău; Centrul ed. al UASM, 2002, 291 p.
2. FAO, *Buletin of statistics* (2006-2009). <http://faostat.fao.org/faostat>.
3. Водяников, В. Т., Лысюк, А. И., Геворков, Р. Л., Худякова, Е. И. Практикум по экономике сельского хозяйства. М.: КолосС, 2008, 232 с.

DE CE STRESUL OCUPAȚIONAL?

Oleg FRUNZE,

doctor, conferențiar universitar interimar,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Job satisfaction is a condition related to professional efficiency and is therefore considered as a significant indicator. Also, the relevant explanatory factors to consider: commitment to the values of the organization and, the conflict between work responsibilities and duties and responsibilities of subjects to the family. It is understandable that an individual has certain limits to the resources of time and energy and any use made in favor of one party is reflected by a deficit on the other side. Concern for tasks and responsibilities of the individual at work is natural, but the time and energy required to carry out the work affects family life the result is frustration and favors the exhaustion syndrome.

Răspunsul la această întrebare îl voi expune la începutul articolului, pentru a-l argumenta ulterior prin constatările diferiților cercetători ce au efectuat studii în acest sens.

În perioada sărbătorilor, din trecut, prezent sau viitor, printre toate cele bune, oamenii și-au dorit și își doresc unul altuia sănătate și prosperitate. Valoarea pusă acelor din urmă apare în momentul conștientizării faptului că, dacă acestea sunt, pot fi ușor pierdute, deci determină calitatea vieții omului. Astfel, stresul, inclusiv cel ocupațional, legat de calitatea vieții personale, a devenit un subiect popular.

Conform autorilor Atkinson și Hilgard, în termeni generali, stresul nu reprezintă altceva decât trăirea unor evenimente percepute ca periculoase pentru bunăstarea fizică și psihică a unei persoane. Aceste evenimente sunt numite agenți stresanți, iar reacțiile oamenilor la ele sunt numite răspunsuri la stres. [1]

Conform statisticilor Agenției Europene pentru Siguranță și Sănătate în Muncă, în UE, mai mult de unul din patru angajați este afectat de stresul legat de muncă sau sindromul de epuizare.

Studiul condițiilor de muncă în Europa, în ultima decadă, relevă o incidență sporită a bolilor profesionale în relație cu stresul.

Antreprenorii trăiesc în permanență sub presiune, inițial pentru că firma trebuie să supraviețuiască dificultăților inerente oricărui început, mai apoi pentru că dezvoltarea firmei presupune angajament și determinare. Factorii motivaționali puternici, precum nevoia de securitate personală și nevoia de stimă și statut, conduc la o implicare puternică cu un consum de energie crescut.

În contextul de criză și pe fundalul globalizării accentuate din economia europeană, managerii și angajații companiilor se confruntă cu exigența de performanță și presiunea termenelor.

Toate aceste condiții dezvoltă suprasolicitarea resurselor personale, organizaționale, dar și sociale, deoarece activitatea profesională se interferează cu viața personală, iar echilibrul dintre acestea devine tot mai fragil. Chiar productivitatea și performanța financiară pot fi afectate de stresul ocupațional manifestat în sindromul de epuizare.

Accentuarea decalajelor socioeconomice conduce însă și la o mai lentă ascensiune a problemei până la nivelul politicilor publice ori de personal. În anul 2010, un studiu al Organizației Mondiale a Sănătății, realizat în țările proaspăt intrate în UE, constată ca 90% din respondenți cred că, în țara lor, cauza majoră a bolilor este stresul.

Strategiile de adaptare la stres sunt de două tipuri: centrate pe emoții și, respectiv, centrate pe problemă. În literatura de specialitate se apreciază că strategiile centrate pe emoție sunt dominant neadaptative, în timp ce strategiile centrate pe problemă sunt dominant adaptative. Se constată că în adaptarea la stres, un rol benefic îl are centrarea pe problemă, și reinterpretarea pozitivă și care poate duce în consecință la experiențe de muncă pozitive. [2]

Satisfacția muncii este o condiție corelată cu eficiența profesională și, de aceea, este luată în considerare ca un indicator semnificativ. De asemenea, ca elemente explicative relevante se vor lua în considerare: atașamentul față de valorile organizației (nivelul de identificare cu acestea) și, respectiv, nivelul conflictului între responsabilitățile și sarcinile de muncă și responsabilitățile ce revin subiecților față de familie. E ușor de înțeles faptul că resursele de timp și energie ale unui individ au anumite limite și orice consum realizat în favoarea uneia dintre părți se concretizează cu un deficit de cealaltă parte. Preocuparea pentru îndeplinirea sarcinilor și responsabilităților care revin individului la locul de muncă e firească, dar atunci când timpul și energia solicitată pentru a duce la bun sfârșit munca afectează viața de familie, apare frustrarea și, pe acest fundal e favorizată apariția sindromului de epuizare.

Holmes și Rahe afirmă că orice schimbare a modului de viață care necesită numeroase modificări poate fi percepută ca generatoare de stres. În încercarea de a măsura impactul schimbărilor care apar în modul de viață, ei au creat Scala evenimentelor de viață, care clasifică evenimentele din viață de la evenimente care produc un stres maximal (moartea soțului sau a soției) la cele care produc un stres minim (încălcări minore ale legii). Această scală a avut o influență majoră în cercetarea stresului, dar a fost și foarte criticată (presupune că toți oamenii răspund la fel la un eveniment; cu toate că evenimentele pozitive necesită adesea modificări, deci, uneori sunt stresante, cele mai multe cercetări arată că evenimentele negative au un impact mult mai mare asupra sănătății psihice și fizice decât cele pozitive). [8]

Conflicte interne reprezintă problemele nerezolvate care pot fi conștiente sau inconștiente și care pot fi generatoare de stres. Conflictul apare atunci când o persoană trebuie să aleagă între obiective incompatibile sau care se anulează reciproc în cursul unei acțiuni. Multe dintre lucrurile pe care oamenii și le doresc se dovedesc a fi incompatibile (de ex., nu vrei să mergi la film cu prietenii, deoarece vrei să rămâi să citești, dar îți este teamă că dacă nu te vei duce, se vor supăra pe tine). Sunt situații în care cele două obiective sunt incompatibile, pentru că acțiunea necesară pentru a obține unul ne împiedică automat să-l atingem pe celălalt. Chiar dacă o persoană are de ales între două obiective atractive, poate lua cu greu o decizie în urma căreia poate rămâne cu unele regrete. În societatea modernă, de cele mai multe ori, apar conflicte între următoarele motive:

- independență versus dependență. În mod special, atunci când ne confruntăm cu o situație dificilă, dorim ca cineva să aibă grijă de noi și să ne rezolve problemele. În alte situații ne dorim independența, dar împrejurările sau alte persoane ne forțează să rămânem dependenți;

- intimitatea versus izolare. Dorința de a fi apropiat de cineva și de a-i împărtăși gândurile și emoțiile cele mai intime poate intra în conflict cu teama de a fi rănit sau respins, dacă ne implicăm prea mult;

- cooperare versus competiție;

- exprimarea impulsurilor versus standarde morale.

În concluzie, cercetările au demonstrat existența unor procente mici ale cazurilor de simptome de epuizare ușoară în cazul personalului de execuție (subordonați) ce poate fi explicată printr-un nivel scăzut al așteptărilor față de nivelul normal al condițiilor de muncă. Locul de muncă este foarte rar perceput ca spațiu de dezvoltare personală și cei mai mulți pleacă la serviciu nu pentru că ar avea o înclinație pentru domeniul respectiv, ci privesc munca drept mijloc de subsistență. În rândul managerilor, care acuză anumite simptome de epuizare, procentele înregistrate sunt mai mari, probabil în legătură directă cu un nivel mai mare al așteptărilor față de condițiile și oportunitățile la care se așteaptă aceștia din partea organizației.

Nivelul mai scăzut al sindromului de epuizare în rândul angajaților și managerilor poate fi pus în relație cu stabilitatea instituțională și încrederea pe care o transmite sistemul.

BIBLIOGRAFIE

1. Atkinson R., Hilgard E., Introducere în psihologie.: Cengage Learning, Yale, 2005, 816 pag.
2. Băban A., Stres și personalitate.: Editura Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 1998, 220 pag.
3. Golu M., Bazele psihologiei generale.: Ed. Universitară, București, 2005, 153 pag.
4. Glass C., Singer E., Urban stress.: Experiments on noise and social stressors. New York: Academic Press.1972, 342 pag.
5. Abott B., Schoen S., Badia P., Predictable and unpredictable shock: Behavioral measures of aversion and physiological measures of stress. Psychological buletin, 96, 1984, pag. 45-71.
6. Katz R., Wykes T., The psychological difference between temporally predictable and unpredictable stressful events: Evidence for information control theories. Journal of personality and social psychology, 48, 1985, pag. 781-790.
7. Seligan P., Binik M., The safety signalhypothesis.: NJ Erlbaum,1977, pag. 184.
8. Holmes T., RaheH., The social readjustment rating scale. Journal of psychosomatic research, 11, 1967, pag. 213-218.
9. Miclea M., Stres și apărare psihică.: Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj- Napoca, 1997, pag. 198.

MANAGEMENTUL SISTEMELOR DE SĂNĂTATE

Neonila CASIAN,
doctor în medicină, masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Alexandru ZNAGOVAN,
doctor, conferențiar universitar, master în management

SUMMARY

The health insurance is an essential objective of any health system. The quality and the correct distribution of health services are important purposes of the health care systems. The health care system of any country must involve the respect for the individual (confidentiality and autonomy) and must guide the population to prompt and quality services, witch must correspond to the population expectations.

The health care systems are defined by the major finance sources, the most used in Europe being: Bismarck System, National Health System type Beveridge, Centralized Health Assurance System type Semasko, Private Health Assurance System.

In our country it has been created a system whose sources of finance are both public and private, in order to offer equal chances and correct distribution of service payment.

All health systems intend to satisfy the population needs in health and medical services; the offered medical and care services must reflect the real needs of the population; the health has co-indicators (morbidity, mortality, life expectation). Every European state develops its own mechanisms of finance sources, all of them including a combination of these, but the majority are under the government control (directly or indirectly); the health care system in the European Union is financed by public contributions and direct contributions.

Asigurarea sănătății este un obiectiv esențial al unui sistem sanitar. Realizarea unui nivel ridicat de sănătate și distribuirea echitabilă a serviciilor de asistență medicală reprezintă un scop important al acesteia.

Sistemul sanitar al fiecărei țări trebuie să implice respectul pentru individ (confidențialitate și autonomie) și orientarea bolnavului prin servicii prompte și dotări de calitate, deci să corespundă așteptărilor populației.

Receptivitatea față de exigențele populației și modul de distribuire trebuie corelate cu scopurile urmărite de sistemul sanitar pentru menținerea sănătății. Riscul de îmbolnăvire, finanțarea și cheltuielile sunt ultimul obiectiv al sistemului sanitar. Metodele utilizate pentru evaluarea obiectivelor sunt corelate cu cheltuielile pentru îngrijirea sănătății, ajustate conform prețurilor locale și asigurarea stării de sănătate.

Un factor determinant pentru sănătate este nivelul de educație al populației. Sistemul sanitar este definit (după World Health Report) astfel: „Toate activitățile al căror scop principal este de a promova, restabili sau menține să-

nătatea". Sistemul de îngrijire a sănătății utilizează majoritatea resurselor alocate la nivelul întregului sistem sanitar. Fiecare guvern are responsabilitatea față de propriile sisteme sanitare pe care le coordonează, deci are un rol activ în promovarea sănătății, după OMS.

În Uniunea Europeană se promovează o politică deschisă în domeniul sănătății, dar sistemele sanitare din statele-membre sunt diferite ca organizare și finanțare. Sistemele de sănătate publică urmăresc asigurarea drepturilor omului bolnav și accesul neîngrădit la asistența medicală, prin informarea privind starea clinică, dreptul la o îngrijire atentă, caracterul confidențial al bolilor sale, acceptarea restricțiilor profesionale și a convingerilor filozofice, respectarea considerentelor de imagine, a celor de demnitate umană și posibilitatea de a accepta sau respinge actul terapeutic prescris și capacitatea de a sesiza dacă există o incorectitudine în administrare.

Boala în societatea modernă apare prioritar ca produsul unui mod de viață, astfel că sănătatea unei populații se apreciază dificil ca mod de evoluție. Creșterea cheltuielilor pentru sănătate conduce la aprecierea că serviciile de sănătate funcționează defectuos, iar sistemele de asigurare nu constituie decât paleative la unele alternative și nu o soluție reală. „Nevoia de sănătate” este o problemă care aparține administrației locale sau centrale. „Riscul” de îmbolnăvire este repartizat prin sisteme de asigurare colectivă.

Sistemele de sănătate din Europa au o serie de *caracteristici*, după cum urmează:

- asigurarea serviciilor de sănătate reprezintă responsabilitatea guvernului la diferite niveluri;
- serviciile de sănătate sunt un drept social;
- distribuția serviciilor de sănătate este integrată;
- planul integral al întregii ordini economice și sociale planifică centralizat serviciile de sănătate și resursele;
- autoritățile centrale de sănătate și politică iau decizii finale cu privire la caracteristicile majore ale sistemului național de îngrijire a sănătății, grupuri locale de cetățeni au posibilitatea de a contribui la formarea politicii de sănătate;
- când resursele sunt limitate, prioritățile în sistemul de sănătate sunt îndreptate către necesitățile copiilor și angajaților din producție;
- autoritatea majoră reprezentată de Ministerul Sănătății și subdiviziunile sale care integrează și dirijează toate părțile componente ale sistemului de sănătate;
- reglementări stricte sunt oferite practicii medicale private și activităților conexe;
- principiile științifice stau la baza activității din domeniul sanitar, iar practicile nonștiințifice nu sunt permise;
- nemulțumirile în legătură cu calitatea, accesul la îngrijire, lipsa libertății de a alege actul medical, nemulțumirea personalului și nemulțumirea managerilor serviciilor de sănătate sunt ultimul punct.

Obiectivele sistemelor de sănătate și necesitatea stabilirii impactului pe care acestea le au asupra sănătății sunt subliniate în raportul OMS. Cele mai importante fiind:

- permiterea ușoară a accesului cetățenilor la îngrijirile de sănătate;
- îmbunătățirea justiției sociale;
- adaptarea producției de servicii de sănătate la schimbările în structura cererii și ofertei resurselor de sănătate;
- introducerea unor tehnologii medicale noi sau îmbunătățite;
- implementarea de programe noi pentru îmbunătățirea stării de sănătate a populației;
- ajustarea volumului și timpului serviciilor de sănătate în funcție de schimbările epidemiologice și demografice;
- eliminarea factorilor care influențează negativ;
- transformarea sistemului de sănătate în vederea implementării obiectivelor politicii naționale de sănătate.

După OMS, orice sistem de sănătate trebuie să aibă 28 de funcții care cuprind 4 categorii (tabelul 1). Funcțiile unui sistem național de sănătate trebuie să fie bine stabilite, coordonate și controlate.

Tabelul 1

Funcțiile sistemelor naționale de sănătate	
Producția resurselor de sănătate	<ul style="list-style-type: none"> - pregătirea personalului din sănătate și a forței de muncă; - organizarea facilităților serviciilor din domeniul sănătății; - producție farmaceutică: susținerea, asigurarea, distribuția; - producția de materiale și aparatură medicală; - cercetare științifică; - tehnologii.
Asigurarea serviciilor de sănătate	<ul style="list-style-type: none"> - igiena mediului; - servicii preventive și de promovare a sănătății la nivel individual; - asistența medicală primară; - asistența medicală secundară; - asistența medicală terțiară; - asistență medicală la nivel individual (populația cu nevoi speciale);

	<ul style="list-style-type: none"> - asistența medicală pentru persoane cu probleme speciale de sănătate; - organizarea îngrijirilor personale de sănătate.
Realizarea mecanismelor de susținere economică	<ul style="list-style-type: none"> - alocarea fondurilor pentru sănătate; - mobilizarea resurselor financiare.
Managementul activităților	<ul style="list-style-type: none"> - managementul problemelor de sănătate; - formularea și planificarea politicilor de sănătate; - fluxul informațional; - coordonarea în interiorul sistemelor de sănătate; - coordonarea sistemelor sociale și economice; - implicarea comunităților; - reglarea resurselor umane; - reglarea resurselor materiale; - reglarea serviciilor de sănătate.

Schimbările în gestiunea sistemului de sănătate au căpătat o amploare fără precedent la sfârșitul anilor '80 ai secolului trecut și la începutul acestui secol, extinderea lor cuprinzând diferite țări din Europa și America. Schimbările urmăresc eliminarea sau reducerea disfuncțiilor apărute atât în țările democratice cu o economie de piață stabilă, cât și în țările care au avut o economie bazată pe monopolul de stat al factorilor de producție, cu un sistem de planificare centralizat, rigid și de comandă.

Nemulțumirile care au generat procesul de reformare a sistemelor îngrijirilor de sănătate (SIS) au fost prezente atât în masa contribuabililor și a utilizatorilor, a medicilor și instituțiilor sanitare (a furnizorilor de îngrijiri), cât și a autorităților administrative. Insatisfacțiile vizau creșterea cheltuielilor pentru sănătate într-un ritm greu de suportat, fără ameliorarea substanțială a stării de sănătate, insuficienta acoperire a populației cu servicii, absența unor mecanisme eficiente de asigurare a calității, volumul exagerat de muncă zilnică, insuficiența elementelor de stimulare, ineficiența managerială.

Maxwell¹ identifică următoarele condiții pe care ar trebui să le îndeplinească un sistem corespunzător: acoperire generală; accesibilitate promptă; persistența față de nevoi; echitate; posibilități de alegere; eficacitate; eficiență înaltă; acceptabilitate largă; responsabilitatea statului față de sănătatea publică.

De fapt, nici un SIS nu a putut răspunde integral acestor criterii, iar dacă s-ar fi putut imagina un SIS perfect, el ar fi fost oarecum efemer fiind supus după un interval de timp modificărilor cerute de nevoile în schimbare ale societății, practici medicale și rezervelor disponibile (îmbătrânirea populației, introducerea de tehnologii noi, creșterea economică și prioritățile de dezvoltare).

În Europa operează 3 metode de SIS:

I. Modelul Serviciului Național de Sănătate (SNS)-tip Beveridge (funcționează azi în Danemarca, Finlanda, Islanda, Norvegia, Suedia, Grecia, Italia, Portugalia, Spania, Anglia). Are ca sursă de finanțare taxele generale, este controlat de Guvern și dispune de un buget de stat. Are și un sistem privat, accesul este liber pentru toți cetățenii, acoperirea este generală, conducerea se asigură prin autoritățile de stat, medicii sunt fie salariați, fie plătiți în funcție de numărul pacienților și se practică coplata de către solicitant a unei părți din costul unei prestații).

II. Modelul Sistemului de Asigurări Sociale (SAS)-tip Bismarck (Austria, Belgia, Franța, Olanda, Germania) este finanțat de contribuția obligatorie a salariaților și patronilor și prin taxe generale. Acoperirea este largă, dar acolo unde asigurarea nu este obligatorie rămân categorii de populație fără acces la beneficiile sistemului.

III. Modelul Sistemului Centralizat de Stat (SCS)- tip Semașko - caracteristic țărilor din Europa Centrală și de Est. Finanțarea se face de la bugetul de stat, controlat de stat, care are monopolul serviciilor de sănătate, personalul este salariat, accesul la servicii este general, nu există un sector privat, iar prioritatea socială este joasă.

Obiectivele reformelor în sistemul îngrijirilor de sănătate (SIS) din Europa:

- echilibrarea alocării resurselor financiare (teritorial și între categorii de servicii) și controlul costurilor;
- reducerea inechităților în ofertă și accesul la servicii;
- îmbunătățirea gradului de satisfacție a furnizorilor și utilizatorilor de îngrijiri;
- ameliorarea eficacității și impactul SIS asupra stării de sănătate (output și out come);
- reducerea utilizării inadecvate a tehnologiilor moderne;
- corectarea stimulării inadecvate a consumului medical (indus de ofertă);
- introducerea competiției controlate (între furnizorii publici și /sau privați, organizații de asigurări);
- separarea furnizorilor de servicii (medici, spitale) de cumpărători (deținători de fonduri);
- stabilirea unor relații contractuale între furnizorii și cumpărătorii de servicii;
- plata medicilor și a unor instituții pe baza unor criterii de performanță;
- introducerea unor mecanisme de asigurare a calității îngrijirilor de sănătate;

- introducerea metodelor manageriale moderne în conducerea serviciilor de sănătate;
- descentralizarea SIS prin deconcentrare, evoluție și delegarea autorității.

Tabelul 2

Situația comparativă a stării de sănătate în țările Europei Centrale și de Est (ECE) și ale OECD

Indicatori	Țările ECE	Țările OECD	Diferența (3 -2)
Speranța de viață la naștere 0 (ani)	70,5	76,1	+5,6
Speranța de viață la 15 ani e 15 (în ani)	57,1	62,0	+4,9
Riscul de deces la 0-5 ani (în%)	1,8	0,9	-0,9
Riscul de deces la 15-59 ani (în%)	18,4	11,2	-7,2
Se estimează, de exemplu, o întârziere de 12 ani a landurilor din Germania de Est față de celelalte occidentale sau de 23 ani a Ungariei față de Austria.			

Alinierea la normele europene a activității medicale impune norme specifice în ceea ce privește circuitul produselor rezultate din activitatea medicală. Această preocupare este fundamentală pentru protecția mediului înconjurător. Normele tehnice privind gestionarea deșeurilor rezultate din activitatea medicală și a metodologiei de culegere a datelor pentru baza națională de date constituie o preocupare a Guvernului, care trebuie să reglementeze această activitate.

În concluzie constatăm:

- toate sistemele de sănătate se străduiesc să satisfacă nevoile populației în materie de sănătate și de servicii medicale;
- cererea de sănătate trebuie să reflecte nevoile reale ale populației;
- oferta de îngrijiri medicale și utilizarea serviciilor să fie satisfăcătoare;
- sănătatea poate avea coindicatori: speranța de viață; morbiditatea; mortalitatea;
- fiecare stat din Europa și-a dezvoltat propriile mecanisme de finanțare;
- toate sistemele se sprijină pe o combinație de surse de finanțare, dar majoritatea sunt controlate de stat (direct sau indirect);
- sistemele de sănătate din Uniunea Europeană sunt finanțate prin contribuții publice și contribuții directe;
- obiectivul principal al sistemelor este: de a repartiza costurile serviciilor medicale între persoanele bolnave și sănătoase; a modera costurile în funcție de resursele de care dispune fiecare stat;
- nici un sistem de sănătate nu poate fi asigurat exclusiv de stat;
- îngrijirile medicale primare combină medicina privată cu medicina publică în majoritatea țărilor Uniunii Europene;
- țările Uniunii Europene au un consens, un mecanism de solidaritate conform căruia sănătatea nu poate fi abandonată de dragul mecanismelor pieței.

BIBLIOGRAFIE

1. Enăchescu D. G., Marcu M., Sănătate publică și management sanitar, Ed. ALL, București, 2007.
2. Herniaux G., Noye D., Ameliorarea calității proceselor, Editura Tehnică, București, 2011.
3. Opincaru, C., Gălețescu, E. M., Imbri, E., Managementul calității serviciilor în unitățile sanitare, Editura C. N. I. Coresi București, 2004.
4. Luchian M., Management sanitar, Iași, 2005.
5. Puiu, A., Management – analize și studii comparative, Editura Independența Economică, Pitești, 2010.
6. www.ms.md
7. www.gov.md/obiective/
8. Organizația Mondială a Sănătății. Raport asupra stării de sănătate mondială, 2011. Sistemele sanitare: îmbunătățirea performanței, Geneva: OMS, 2011.
9. Saltman, R.B., Ferroussier-Davis, O. Conceptul de administrare în politica de sănătate. Buletin OMS, 2011.

NOTE

1. Luchian M. *Management sanitar*, Iași, 2005, p. 34.

TEHNICI DE MOTIVARE NONFINANCIARĂ ÎN SECTORUL PUBLIC

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

SUMMARY

Motivation is an indispensable part of effective management of human resources both in public sector and in private sector. Employee motivation is the means by which the employees can be encouraged to contribute to the aim and objectives of the organization. The lesson for leaders is that motivating employees is a task far more complex than a simple increase in salary. In this context we mention the importance of the non-financial motivation.

Non-financial motivation covers a wide range of driving factors and is based on a large number of theories. The diversity in applying non-financial methods of motivation depends on the creativity of the leader.

Motivarea personalului este parte componentă și indispensabilă a managementului eficient al resurselor umane atât în sectorul public cât și în sectorul privat. Motivarea angajaților reprezintă puterea de convingere și mijloacele prin care aceștia pot fi stimulați să contribuie la realizarea scopului și obiectivelor organizației. În literatura de specialitate găsim mai multe abordări și definiții ale motivației, aceasta explicându-se prin faptul că mai mulți teoreticieni au elaborat propriile opinii și teorii cu privire la motivare.

Asfel, Ovidiu Nicolescu definește în lucrarea **Managerii și managementul resurselor umane** [1] motivarea sub două aspecte: *motivarea în sens restrâns și motivarea în sens larg*. **Motivarea în sens restrâns** este bazată pe o viziune clasică asupra organizației și managementului acesteia și este axată numai pe personalul organizației. Esența motivării în sens restrâns constă în corelarea necesităților, aspirațiilor și intereselor resurselor umane din cadrul organizației cu realizarea obiectivelor și exercitarea sarcinilor, competențelor și responsabilităților atribuite în cadrul organizației. **Motivarea în sens larg** prezintă un ansamblu de decizii și acțiuni prin care se determină factorii interesați ai organizației să contribuie direct și indirect la realizarea de funcționalități și performanțe de ansamblu superioare, pe baza corelării intereselor acestora în abordarea și realizarea obiectivelor organizației și ale subsistemelor sale.

W. David Rees și Cristine Porter definesc motivația ca *oferirea de condiții adecvate oamenilor*, astfel ca ei să lucreze eficient [2]. Aceste condiții se prezintă sub formă de:

- o anumită remunerație;
- încredere în ziua de mâine, stabilitatea locului de muncă;
- colective coezive unde nimeni nu se simte izolat, respins;
- condiții pentru manifestarea propriului eu, a activismului în muncă, a inițiativei;
- condiții pentru autorealizarea tuturor capacităților colaboratorilor.

Prin urmare, analiza literaturii în domeniul resurselor umane evidențiază o diversitate a definițiilor cu privire la motivare, dar în același timp ideea comună a acestor definiții este că procesul de motivare are la bază nevoi, interese, intenții, tendințe sau idealuri ale condiției umane. În esență, procesul de motivare exprimă o stare interioară și o dorință puternică a unui individ de a realiza un anumit obiectiv.

Atunci când cineva reflectează asupra motivării în context managerial, un subiect care în mod natural iese la iveală este remunerarea. Frederick Taylor și-a bazat întregul sistem de stimulare a managementului său științific pe factorii economici. Gândirea contemporană referitor la motivare este totuși mai sofisticată decât sistemul lui Taylor, deoarece remunerarea este percepută ca interacționând complex cu o mulțime de alți factori de motivare.

Asfel, în anii 50 ai secolului al XX-lea, Frederick Herzberg a dezvoltat un model de motivare cunoscut sub denumirea de **teoria bifactorială**. Herzberg (1959) afirma că pentru problema motivării sunt importante două seturi de variabile. Un set îl constituie „factorii igienici”, ține de insatisfacția față de lucru, și altul, „factorii motivării”, ține de satisfacția față de lucru. Factorii care generează sentimente negative sunt: politica și administrația organizației; supravegherea; relațiile interpersonale; statutul social; salariul; impactul slujbei asupra vieții personale. Factorii motivării, care generează sentimente pozitive, includ: realizarea profesională; recunoașterea realizării profesionale; răspunderea; promovarea; munca interesantă; posibilitatea perfecționării profesionale. Herzberg susținea că îmbunătățirea factorilor igienici, precum ar fi remunerarea, nu vor spori satisfacția față de lucru, ci, pur și simplu, vor reduce insatisfacția. Dacă remunerarea unei persoane scade sau rămâne la același nivel, aceasta va spori în curând gradul de insatisfacție. Și, invers, astfel de factori de motivare ca succesul și avansarea nu vor afecta insatisfacția, dar vor spori satisfacția față de lucru.

Factorii motivatori sunt strâns legați de specificul muncii și acționează în direcția mobilizării oamenilor pentru a lucra mai bine. Factorii de igienă sau de întreținere nu țin atât de conținutul muncii în sine cât de condițiile în care aceasta este prestată. Aceștia nu generează satisfacția, dar dacă nu ating un nivel corespunzător, dau naștere la nemulțumiri.

Lecția pentru conducători este că motivarea angajaților constituie o sarcină mult mai complexă decât o simplă majorare a salariului. În această ordine de idei, menționăm importanța motivării nonfinanciare.

Metodele de tip nonfinanciar sunt toate acele forme de recompensare și stimulare care nu presupun acordarea directă a unor sume de bani angajatorului. Totodată, motivarea nonfinanciară acoperă o gamă largă de factori stimulatori și se bazează pe un număr foarte mare de teorii. Există trei categorii de factori majori ai motivării nonfinanciare (figura 1): [3]

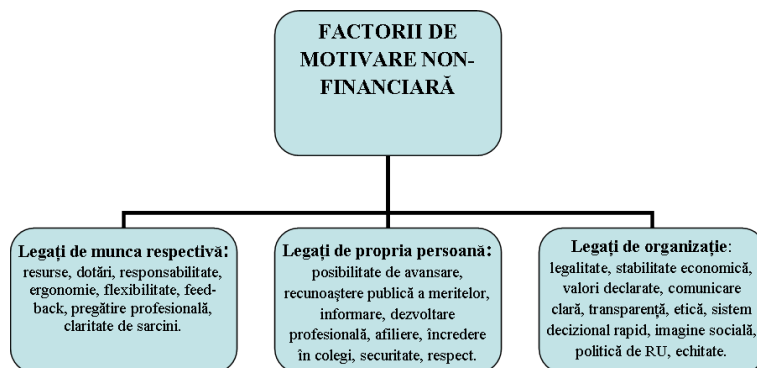


Figura 1. Factori de motivare nonfinanciară.

Motivarea nonfinanciară are un șir de avantaje față de motivarea financiară:

- costă mult mai puțin;
- are efecte mai puternice făcând apel la elemente de natură emoțională;
- are efecte pe o perioadă mai lungă;
- nu creează resentimente când angajatorul este nevoit să o suspende;
- are efecte pozitive asupra coeziunii de grup;
- creează loialitate față de organizație.

În activitățile de personal din cadrul serviciului public sunt utilizate metode și tehnici de motivare nonfinanciară. Aceasta o demonstrează și cadrul legal ce reglementează activitatea funcționarilor publici. Astfel, în conformitate cu art. 40 al Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public. Stimularea funcționarului public poate fi sub formă de: a) premiu; b) mulțumire; c) diplomă de onoare. Pentru succese deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat.

Diversitatea aplicării metodelor de motivare nonfinanciară depinde de creativitatea și ingeniozitatea conducătorului. Prezentăm mai jos câteva tehnici de motivare nonfinanciară, care, fiind aplicate, pot îmbunătăți semnificativ rezultatele activității angajaților, în particular, și a organizației, în ansamblu:

- furnizați oamenilor flexibilitate și posibilitatea de opțiune;
- angajați răspunderea salariaților pe timpul îndeplinirii responsabilităților lor;
- încurajați salariații să-și stabilească propriile lor obiective;
- asigurați-vă că salariații sunt conștienți de felul în care sarcinile lor se leagă de obiectivele individuale și cele ale organizației;
- clarificați explicațiile dumneavoastră și fiți siguri că salariații le-au înțeles;
- individualizați supravegherea dumneavoastră;
- furnizați un feed-back imediat și convingător care va ajuta salariații să-și îmbunătățească performanța în viitor;
- identificați și ajutați la eliminarea barierelor din calea realizării individuale;
- manifestați încredere în salariați;
- măriți probabilitatea ca salariații să cunoască reușita;
- cunoașteți și manifestați interes pentru fiecare subordonat;
- încurajați subalternii să participe la luarea deciziilor care-i afectează;
- stabiliți un climat de încredere și comunicare deschisă;
- minimalizați utilizarea puterilor statutare;

- ajutați subordonații să vadă în întregime semnificația și importanța muncii lor raportând la realizările organizației;
- ascultați și preocupați-vă efectiv de doleanțele subalternilor;
- subliniați îmbunătățirea în activitate, indiferent cât de mică ar fi;
- demonstrați propria dumneavoastră motivare prin intermediul comportamentului și atitudinii;
- criticați comportamentul, nu oamenii.

BIBLIOGRAFIE

1. Ovidiu Nicolescu, Managerii și managementul resurselor umane, ed. Economica, București, 2004, 488 p.
2. W. David Rees, Christine Porter - „Arta managementului”, ediția a V-a, tradusă în limba română de Radu Fo-tescu, Editura Tehnică, București, 2005.
3. www.accelera.ro/resurse/

ROLUL PROGRAMULUI STRATEGIC E-TRANSFORMARE ÎN EFICIENTIZAREA ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Alexei STURZA,
doctorand,

Institutul de Economie, Finanțe și Statistică
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Governments of the 21st century, including of the Republic of Moldova, use ICTs and innovations for improving public services, quality of life, and building a knowledge-based society. The e-Transformation (e-T) Strategic Program 2012-2020 plays a major role in this process. Its primary objective is to increase governmental transparency, performance, and receptiveness due to intelligent investment in ICTs and their massive use in the public sector. The Program is being actively implemented at present. For example, an open governmental data portal and a public services portal have been recently launched.

În secolul al XXI-lea guvernele progresive utilizează tot mai intens tehnologiile informaționale și de comunicații (TIC), inovațiile în activitatea lor cotidiană întru îmbunătățirea serviciilor publice (s/p), eficientizarea guvernării și facilitarea participării democratice la procesele decizionale, apropiind guvernele de cetățenii lor.

În ultimii ani, Republica Moldova (RM) întreprinde eforturi susținute în domeniul e-Guvernării (e-G). În particular, s-a creat și se dezvoltă cadrul legislativ-normativ, instituțional (de ex., inaugurarea Centrului de Guvernare Electronică în anul 2010 [4]) și infrastructural respectiv. Drept document de politici de bază în acest proces servește Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare – e-T; în continuare – Programul) cu perioada de implementare 2012-2020. [1] Programul este strâns legat de alte documente de politici relevante mai recente, cum ar fi: Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia „Moldova digitală 2020”, Strategia de dezvoltare a sectorului TIC pe anii 2012-2015 [5] ș. a.

Structura Programului include 8 capitole:

1) Descrierea situației în domeniu. Cetățenii RM utilizează TIC tot mai activ în ultimul timp. De ex., în 2010, 89% dintre moldoveni beneficiau de servicii de telefonie mobilă, 38% – de Internet și 37% dintre gospodăriile dispuneau de computer la domiciliu. [6] Totodată, există un decalaj digital vădit între RM și țările dezvoltate (de ex., cota TIC în produsul intern brut (PIB) – 10% vs. 30%, nivelul de penetrare a accesului la Internet în bandă largă – 12% vs. peste 50% etc.) [2, p. 15], care trebuie și poate fi depășit cu eforturi comune, mai ales prin implementarea scrupuloasă a Programului.

2) Definirea problemelor. Nivelul de solicitare a s/p din partea cetățenilor este de cca 70%, însă ei se confruntă cu un șir de probleme în acest sens, cum ar fi: corupția, birocrația și ineficiența instituțiilor publice (i/p), durata excesivă de așteptare la ghișeele a/p, bariere de comunicare.

3) Obiective generale și specifice. *Obiectivul general* al Programului constă în creșterea transparenței, performanței și receptivității guvernului până în 2020, grație investițiilor inteligente în TIC (IITIC) și utilizării masive a acestora în sectorul public (SP). Reieșind din obiectivul general, **obiectivele specifice** sunt următoarele:

1. *Modernizarea (retehnologizarea) s/p prin digitalizare, virtualizare (implementarea paradigmei cloud computing) și reingineria proceselor operaționale.* Cetățenii și businessul vor putea accesa mai facil informațiile și e-Serviciile

oferite de a/p centrale (APC) prin portalul (nu, pur și simplu, un site sau o pagină web simplă, ci una complexă) guvernamental unic [7] prin diferite canale moderne (on line): Internet (în primul rând – web), telefonie mobilă, chioșcuri, terminale interactive etc.

2. *Eficientizarea guvernării* prin asigurarea interoperabilității sistemelor, consolidarea și reutilizarea resurselor TIC. I/p vor depăși izolarea departamentală și vor opera și interacționa pe o platformă tehnologică comună. Cetățenii vor oferi a/p datele personale, iar oamenii de afaceri – cele comerciale, doar o singură dată, care se vor reutiliza multiplu pentru prestarea s/p calitative, valoroase și fiabile, la prețuri accesibile.

4) Măsurile pentru realizarea obiectivelor: promovarea principiilor unui guvern deschis; digitalizarea graduală a s/p în ordinea priorității lor pentru cetățeni și antreprenori; reingineria s/p și a proceselor operaționale; asigurarea canalelor moderne de acces la s/p; crearea și utilizarea platformei tehnologice guvernamentale comune; consolidarea centrelor de date (CCD); implementarea cadrului arhitecturii guvernamentale pe scară largă și de interoperabilitate; asigurarea securității informației; aplicarea tehnologiilor inovatoare; dezvoltarea capacității TIC în SP; IITIC; cadru de reglementare favorabil.

5) Estimarea impactului și a costurilor. Implementarea reușită a Programului va asigura atingerea impactului scontat, și anume: IITIC și utilizarea masivă a acestora în SP, care vor conduce, până în anul 2020, la creșterea transparenței, eficienței și receptivității guvernării; dezvoltarea unui sector privat dinamic și competitiv și edificarea unei societăți prospere bazate pe cunoaștere și inovare.

Programul prevede, de asemenea, estimarea costurilor financiare (vor fi acoperite din diferite surse interne și externe: Proiectul „e-T”, finanțat prin Acordul cu Asociația Internațională pentru Dezvoltare (AID), fondul bugetar „e-Moldova”, bugetele APC, fondurile partenerilor internaționali de dezvoltare) și nonfinanciare (elaborarea și operarea eficientă a unui cadru normativ adecvat; mobilizarea potențialului uman și politic; cultivarea unui climat propice pentru cooperare productivă, promovarea unei atitudini constructive; susținerea publică a reformelor ce țin de TIC; dezvoltarea și întreținerea relațiilor de colaborare cu sectorul privat și externalizarea (outsourcingul) proiectelor TIC și inițiativelor de e-G).

6) Rezultate scontate și indicatori de performanță. Programul se orientează spre obținerea următoarelor rezultate de natură informațional-tehnologică, economică, socioculturală, psihologică, juridică, politică, ecologică etc.:

- a) intensificarea și optimizarea proceselor de comunicare inter - și intrasectorială;
- b) raționalizarea fluxurilor procedurale, documentare și informaționale în APC și la nivel interinstituțional;
- c) eficientizarea managementului resurselor financiare, materiale și umane în cadrul APC;
- d) ameliorarea calității potențialului uman al APC și perfecționarea capacităților acestuia în gestionarea și utilizarea TIC;
- e) transformarea mentalității, atitudinii și comportamentului funcționarilor publici față de beneficiarii s/p în spiritul concepției marketingului interactiv (deschidere spre inovații și tehnologii moderne, amabilitate, corectitudine, receptivitate etc.);
- f) asigurarea accesului liber la informații și s/p;
- g) creșterea transparenței APC și stimularea participării cetățenilor la actul de guvernare, inclusiv prin rețele de socializare;
- h) crearea unui cadru de competitivitate prielnic pentru operatorii pieței TIC;
- i) combaterea treptată a corupției în APC;
- j) intensificarea cooperării în societate, atât la nivel de stat-cetățean, cât și la cel parteneriat public-privat (PPP);
- k) rezultate ecologice și nondiscriminare (de reducere a consumului irațional și, respectiv, al deșeurilor, de protecție a mediului ambiant, de asigurare a unor șanse egale de acces la s/p pentru familii defavorizate și persoane cu dizabilități ș. a.

În perspectivă de lungă durată, se planifică perfecționarea calității și transparenței actului de guvernare și axarea acestuia pe fiecare cetățean aparte, pe interesele și necesitățile sale specifice (individualizarea în masă a s/p).

Întru asigurarea monitorizării și evaluării eficiente a implementării Programului, se va aplica un sistem de indicatori de progres din următoarele categorii: pregătirea pentru e-G (E-GRI, un rating internațional); însușirea și percepția e-G de către cetățeni; asimilarea infrastructurii guvernamentale comune de către APC; CCD; guvern deschis și transparent; outsourcingul activităților TIC.

7) Proceduri de raportare și monitorizare. Programul preconizează un ansamblu de proceduri de raportare și monitorizare la câteva niveluri: al fiecărei i/p, APC, național și organismelor internaționale donatoare.

8) Etape de implementare. Implementarea Programului se va desfășura în 25 de etape (detalierea măsurilor din cap. 4): de la adoptarea Programului pentru un guvern deschis (deja a fost adoptat Planul de acțiuni respectiv pe anii 2012-2013 [5]) până la CCD. [1]

Ținem să menționăm că Programul este un document viu și deja se realizează: de ex., lansarea portalului datelor guvernamentale deschise [3] și al serviciilor publice [7], a proiectului Sistemului informatic de gestiune a documentelor și înregistrărilor în APC (SIGEDIA) [5] ș. a.

În **concluzie**, Programul joacă un rol-cheie în reducerea decalajului digital cu țările dezvoltate, edificarea și dezvoltarea societății și economiei bazate pe cunoaștere și inovare și creșterea calității vieții cetățenilor RM prin e-T și chiar intelectualizarea guvernării.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) nr. 710 din 20.09.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156-159 din 23.09.2011, art. 780.
2. Моисеев С. Стратегия цифровой Молдовы. Экономическое обозрение «Логос-пресс», № 19 (947), 18.05.2012, с. 1, 15.
3. <http://www.date.gov.md/>
4. <http://egov.md/index.php/ro/>
5. <http://www.gov.md/>
6. http://www.mtic.gov.md/img/statistic/2011/06/Accesul_populatiei_la_TIC.pdf
7. <http://www.servicii.gov.md/>

MASS-MEDIA ÎN CONTEXTUL TRANSFORMĂRILOR DEMOCRATICE ACTUALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Nicolae DAMASCHIN,
doctorand,

**Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova**

SUMMARY

Media democracy is a set of ideas advocating reforming the mass media, strengthening public service broadcasting, and developing and participating in alternative media and citizen journalism. The stated purpose for doing so is to create a mass media system that informs and empowers all members of society, and enhances democratic values. Media democracy entails that media should be used to promote democracy as well as the conviction that media should be democratic itself; media ownership concentration is not democratic and cannot serve to promote democracy and therefore must be examined critically. The concept, and a social movement promoting it, have grown as a response to the increased corporate domination of mass media and the perceived shrinking of the marketplace of ideas.

În regimul democratic, mesajul politic se construiește conform unor norme și valori democratice, făcând comunicarea democratică, oferind drepturi egale atât statului cât și cetățenilor. G. Thoveron menționa: „Campaniile electorale sunt întotdeauna niște vârtejuri devoratoare de păduri transformate în hârtie”.

Interpretările rolului mass-media în societate, cu toată diversitatea punctelor de vedere existente, converg, oricum, în recunoașterea misiunii fundamentale ce le revine în socializarea audienței, în formarea opiniei publice și în integrarea societății. Caracteristic pentru toate țările, interesul constant acordat dezvoltării mijloacelor de comunicare în masă se explică, cel puțin, prin câteva motive: în primul rând, evoluția mass-media constituie unul din aspectele centrale, relevante și vizibile ale tranziției spre democratizarea societății, în al doilea rând, condițiile în care se desfășoară funcționarea sistemului mediatic, caracterul tendințelor dominante în activitatea mass-media, capacitatea acestora de a influența benefic atmosfera social-politică în societate sunt un termometru indispensabil pentru a înțelege și a estima gradul de realizare a proceselor de transformare și perspectivele avansării societății pe calea reformelor inovatoare. Situația mass-media a fost întotdeauna un indicator indispensabil al oricărei dezvoltări democratice: atunci când ele denotă o vulnerabilitate manifestă și nu reușesc să antreneze populația în procesul participativ, democrația întârzie să se afirme. Tocmai mass-media le revine sarcina de a valoriza și de a extinde profunde semnificații ale democrației.

La etapa de tranziție, inclusiv în Republica Moldova, este important de a cunoaște interesele și relațiile politice în raporturile lor sistemice cu necesitățile social-politice ale indivizilor și grupurilor, formațiunilor (partidelor) și societății, cu sistemul de idei și concepții, care domină societatea. Cunoașterea scopurilor, motivelor, a factorilor de stimulare, a complexului de valori ce marchează acțiunile și comportamentul actorilor politici pentru realizarea intereselor

lor diminuează spațiul și timpul necesar pentru atingerea acestor scopuri, reduce sacrificiile umane, intelectuale și spirituale, manifestate în numele acestor obiective.

Actualmente, este oportună determinarea rolului mass-media în societățile de tranziție, elucidarea limitelor legale ale funcționării lor pentru evidențierea factorului constructiv, integrator, edificator al vieții. Servind, inițial, anumitor interese de grup (partid, corporație financiar-economică), mass-media pot impulsiona realizarea lor prin socializarea maselor în jurul obiectivelor și valorilor naționale, general umane.

O trăsătură caracteristică a societății în tranziție în Republica Moldova este conturarea multidimensională a intereselor politice, confruntarea lor competitivă în câmpul politic, proiectarea lor, sub diferite forme și manifestări, în spațiul mediatic. Raporturile dintre interesele politice și mass-media capătă un conținut tot mai bogat de interacțiune reciprocă odată cu determinarea anevoioasă a identității mediatice, a locului și rolului mass-media într-o societate prematură democratică. [3]

Conștientizarea de către cetățeni, de către grupurile de indivizi, neformale sau instituționalizate (partide, organizații social-politice), a intereselor politice prin reflectarea lor în mass-media contribuie la cunoașterea mecanismelor promovării lor, la echilibrarea acestora.

Relațiile dintre interesele politice și mass-media conduc la accelerarea procesului de constituire și instituționalizare a celor dintâi, la coagularea intereselor de grup în cele comunitare, general-naționale. Mass-media la anumite etape pot proiecta în câmpul politic interesele anumitor grupuri, pot contribui la venirea lor la putere, servindu-le apoi obiectivele și imaginea. În situații contrare, urmărindu-și interesele de menținere și consolidare a atribuțiilor, puterea politică organizează campanii de strămtorare economică și limitare editorială a presei de opoziție sau celei care-i refuză atașamentul. [2]

O anumită trăsătură semnificativă constă în faptul că dezvoltarea sistemului mediatic se produce concomitent cu atomizarea corpului social. Și dacă fragmentarea socială (un fenomen, în general, firesc într-o fază incipientă de autoidentificare a categoriilor sociale, până nu demult operante într-un spațiu social omogenizat) nu poate stimula constituirea instantanee a unor structuri politice complexe, nici mass-media, la rândul lor, nu reușesc să ajungă la conturarea unui tablou integral al realității, ale cărei conexiuni sunt detectate și percepute cu greu de ansamblul auditoriului. Se profilează, în consecință, o incertitudine a punctelor de reper, atitudinea critică urmată de cerința transformărilor se prezintă, astfel, fără a dispune de o aparentă legătură, coordonatele politico-mediatice oscilând între fapte și probleme mereu noi, într-un lanț în care unirea verigilor pare să nu se mai producă.

În condițiile afirmării valorilor democratice și consolidării instituțiilor democratice din Republica Moldova mass-media joacă tot mai mult un rol de sine stătător (sub protecția mai mult mascată a intereselor politice sau economice de grup), autonom în contextul interes politic - relații politice. Instituțiile mediatice sunt în stare să coaguleze anumite interese politice (sociale, economice, educaționale, culturale etc.) pe care le solicită societatea și să le promoveze prin organizarea diferitelor dezbateri, mediatizarea discursurilor și mesajelor controversate ale actorilor politici pentru a eficientiza transparența decizională a politicului.

Mass-media continuă să le revină un rol semnificativ în afirmarea democrației participative și în consolidarea instituțiilor democratice. Totodată, există rezerve pentru sporirea capacității sale de a influența participarea cetățenească, de a atrage populația în diferite activități de interes comun, de a promova opinia comunităților și de a difuza experiențele locale, de a monitoriza elaborarea și implementarea politicilor publice.

Atât mass-media, cât și procesul de dezvoltare comunitară, cu mici modificări, ar putea rămâne în următorii ani în stadiul actual. Urmează de văzut, care vor fi efectele tendinței de a obține echilibru social și stabilitate politică. Este dificil a prezice cum vor evolua lucrurile. Impedimente ale transformărilor benefice ar putea fi inerția politică, socială, culturală etc. [1]

BIBLIOGRAFIE

1. Moraru, Victor. *Mass-media între incertitudini și aspirații: Republica Moldova, Chișinău: CE USM, 2002.*
2. Moraru, Victor. *Mass-media vs Politica. - Chișinău, 2001.*
3. Socolov, Tatiana. *Rolul mass-media în stimularea dezvoltării comunitare. // Valori ale mass-media în epoca contemporană (volumul II), Colecția mass-media. - Chișinău, Centrul editorial al USM, 2003. - P. 48-55.*
4. Socolov, Tatiana. *Reflectarea dezvoltării comunitare de către mass-media. // Comunitățile rurale și renașterea satului, conf. naț. (2005, Chișinău), Comunitățile rurale și renașterea satului: Teze și comunicări, 28 februarie 2005. - Chișinău: Tipografia AȘM, 2005. - P. 140-141.*

DE LA GUVERNARE LA GUVERNARE ELECTRONICĂ

Andrei GRUIA,

doctorand,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

E-governance is a system of state administration, the interaction of public bodies, government links with citizens and government institutions, using information technology which aims to promote transparency, streamline administration by reducing costs and red tape, to prevent and to fight corruption, to ensure wide accessibility to information and public services regardless of place and time.

Guvernarea nu este altceva decât forma directă și nemijlocită de exercitare a puterii politice.¹ e-Guvernarea reprezintă un sistem de administrare a statului, de interacțiune a organelor publice, de legături ale Guvernului cu cetățenii și instituțiile guvernamentale, cu folosirea tehnologiilor informaționale care își propune să promoveze transparența, să eficientizeze administrarea prin reducerea costurilor și birocrăției, să prevină și să combată corupția, să asigure accesibilitatea largă la informațiile și serviciile publice indiferent de loc și de timp.²

Platon a fost cel care a intuit și apoi a demonstrat în dialogurile sale că a guverna nu înseamnă a acționa conform legilor, ci a exercita arta conducerii.³ Astfel, Organizația Națiunilor Unite definește cinci trepte pentru evaluarea progresului în domeniul guvernării electronice realizat pe țară:

- apariția prezenței Web: o țară poate avea unul sau mai multe site-uri naționale guvernamentale, care oferă informație statistică utilizatorului și servesc drept instrumente pentru afacerile publice;
- intensificarea prezenței Web: numărul paginilor Web guvernamentale crește pe măsură ce informația devine mai dinamică, iar utilizatorii au mai multe opțiuni pentru accesarea informației;
- prezența web interactivă: schimbul de informație dintre utilizator și provider-ul de servicii guvernamentale capătă un caracter mai oficial. Ex.: pot fi copiate diferite formulare, se pot înainta cereri on-line etc.;
- prezența web tranzacțională: utilizatorii accesează ușor serviciile în conformitate cu necesitățile lor, efectuează tranzacții oficiale on line, cum ar fi plata impozitelor și a taxelor de înregistrare;
- prezența web complet integrată: integrarea completă a tuturor serviciilor guvernamentale on line printr-un portal one-stop-shop.⁴

În acest sens, ONU face o clasificare a etapelor de implementare a serviciilor de e-Guvernare:

Etapă I – lansarea. Informația guvernamentală statică e publicată pe Web, cum ar fi: legi, acte normative, îndrumări, manuale, directoare de informații etc. Aceasta reprezintă o etapă timpurie de dezvoltare a e-Guvernării. Relația dintre Guvern și cetățeni este pasivă, Guvernul și beneficiarii de servicii nu comunică prin Web.

Etapă II – interacțiunea unilaterală. Relații active/pasive. Guvernul este activ, iar utilizatorii sunt pasivi. Într-o anumită măsură sunt disponibile serviciile guvernamentale, cum ar fi: copierea formularelor Guvernului. Utilizatorii pot expedia e-mail către Guvern, însă Guvernul nu va răspunde neapărat pe cale electronică.

Etapă III – interacțiune bilaterală. Relații active/active. Există relații active prin Web dintre Guvern și utilizatori. De exemplu, utilizatorii obțin prin web formele pentru plata taxelor, le completează pe Web și le expediază Inspectoratului fiscal prin Web. Guvernul și utilizatorii pot comunica între ei prin Web.

Etapă IV – tranzacții prin Web. La această etapă e-Guvernarea devine complicată:

- există tranzacții complete în domeniul businessului prin Web;
 - restructurarea Guvernului devine imperativă;
 - schimbarea modalităților de operare ale Guvernului;
- e-Guvernarea nu computerizează, pur și simplu, Guvernul, ci are ca scop transformarea acestuia.⁵

Analizii evidențiază patru probleme care ar împiedica utilizarea tehnologiilor informaționale de către Guverne și anume:

- calitatea joasă de executare a programelor. Instituțiile care implementează tehnologii înalte le apreciază în continuare din punctul de vedere al corespunderii necesităților proprii, dar nu de pe poziția cetățenilor. Ca rezultat, nivelul de satisfacție al utilizatorului public privind rezultatele proiectului e-Government rămâne scăzut;
- automatizarea proastă a business-procesului. Până în prezent sunt prost automatizate procesele legate de comerțul și businessul electronic;
- automatizarea „insulară”. Un sistem instituțional concret trebuie să fie compatibil cu sistemele altor instituții de stat în regimul informațiilor distribuite;

- problema investițiilor. Investițiile interinstituționale în tehnologiile informaționale nu sunt prevăzute în cadrul finanțării bugetare.

Tehnologiile e-Government sunt un potențial de transformare a guvernării pentru țările în tranziție cu o semnificație deosebită. Aceste tehnologii nu contribuie doar la creșterea și promovarea eficienței, ci și încurajează transparența, construiesc o relație de încredere între cetățean și Guvern, sporesc gradul de participare a cetățenilor la procesul guvernării.

Un exemplu în acest sens îl constituie Suedia care a creat un portal pentru cetățeni și autorități. Obiectivul portalului este de a asigura pentru cetățeni disponibilitatea unor servicii bazate pe tehnologiile informaționale, de a permite accesul la sute de baze de date și registre ale guvernului care interacționează între ele de mii de ori pe zi. Setul standard de servicii disponibile include interpelări tipice „Give me my data” din registrul populației sau din registrul transportului auto. Toate serviciile disponibile prin portalul cetățenilor au o interfață comună, care depinde doar de sistemul de management al bazelor de date în back office.

Internetul a devenit o parte importantă a vieții cotidiane. Oamenii accesează conturile lor bancare, rezervează cărți în biblioteci, țin legătura cu prietenii și membrii familiei etc.

e-Guvernarea contribuie la obținerea unor rezultate optime, adaptând Guvernul la mediul erei informaționale și a Internetului. Ca punct de pornire de acces la serviciile și informațiile instituțiilor administrației centrale și locale, dezvoltarea portalului guvernamental marchează începutul „reformei ghișeului unic” un program de anvergură prin care Guvernul Republicii Moldova își propune să promoveze transparența, să eficientizeze administrația prin reducerea costurilor și a birocrăției, să asigure accesibilitatea largă la informațiile și serviciile publice, indiferent de timp și de loc, să prevină și să combată corupția prin mijloace electronice.

Pentru ca să asigurăm realizarea obiectivelor de bază ale Guvernului în vederea e-Guvernării, urmează să ne concentrăm atenția asupra experienței de e-transformare a țărilor-membre UE, care au implementat tehnologiile informaționale ca parte a unui efort mai larg de aprofundare participativă a cetățenilor la toate procesele și nivelurile de structuri de Guvernare, bazându-se anume pe nevoile oamenilor, care este forța motrice din spatele guvernării.

Scopul de bază privind trecerea la e-Guvernare trebuie să fie îmbunătățirea eficienței și cost-eficacității proceselor din cadrul instituțiilor guvernamentale înseși prin utilizarea tehnologiilor informaționale, pentru a spori accesul la furnizarea de servicii publice în beneficiul cetățenilor, întreprinderilor și organizațiilor nonguvernamentale, pentru a crește încrederea cetățenilor în instituțiile guvernamentale.

Astfel, putem concluziona că, pentru atingerea acestui scop, urmează să parcurgem o cale prin stabilirea unor obiective și anume:

- a) necesitatea sublinierii politicii de e-Guvernare în contextul politicii de e-Guvernare și tendințele din Europa;
- b) prezentarea conceptelor de bază de e-Guvernare și modul în care aceasta diferă de guvernarea obișnuită;
- c) descrierea zonelor în care e-Guvernarea poate fi aplicată;
- d) examinarea studiilor concrete de caz care ar putea fi partajate între sau reproduse de către țările din Europa de Sud-Est.

BIBLIOGRAFIE

1. Guy Hermet, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000.
2. M. Grecu, I. Decuseară, R. Taragan, Guvernarea electronică în Republica Moldova în contextul integrării europene, Chișinău, 2005.
3. Michel Senellart, Artele guvernării. De la conceptul de regiment medieval la cel de guvernare, Editura Meridiane, București, 1998.
4. Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Modulul Societatea Informațională și Guvernarea Electronică, Manual de instruire a funcționarului public, Chișinău, 2006.

NOTE

1. Guy Hermet, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000, pag. 116.
2. M. Grecu, I. Decuseară, R. Taragan, Guvernarea electronică în Republica Moldova în contextul integrării europene, Chișinău, 2005, pag. 4.
3. Michel Senellart, Artele guvernării. De la conceptul de regiment medieval la cel de guvernare, Editura Meridiane, București, 1998, pag. 10.
4. M. Grecu, I. Decuseară, R. Taragan, Guvernarea electronică în Republica Moldova în contextul integrării europene, Chișinău, 2005, pag. 4.
5. Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Modulul Societatea Informațională și Guvernarea Electronică, Manual de Instruire a funcționarului public, Chișinău, 2006, pag. 6.

GESTIONAREA EFECTIVĂ A FONDULUI FUNCJAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion BARBAROȘ,

doctorand, Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Nadejda NAZAR,

*doctor în economie, lector superior universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova*

Scopul fiecărui agent economic, inclusiv în sectorul agrar, îl constituie obținerea rezultatelor cât mai înalte. Dar orice activitate economică necesită managementul organizațional. Obiectivul principal al agenților economici este obținerea rezultatelor dorite cu cheltuieli minime. Forma concretă de manifestare a acestui principiu este eficiența economică, care evidențiază raportul dintre rezultatele obținute și cheltuielile suportate.

Sectorul agroalimentar din Republica Moldova a fost și rămâne o componentă majoră a economiei moldovenești. În acest domeniu, este implicată aproximativ jumătate din populația activă a republicii și constituie aproximativ 60% din exportul Republicii Moldova. Prin urmare, promovarea de produse agricole pe piețe noi, dezvoltarea potențialului de export al întreprinderilor agricole și identificarea barierelor la această etapă de dezvoltare constituie una din condițiile pentru dezvoltarea economică durabilă a republicii.

Avantajul comparativ al produselor agricole moldovenești, inclusiv cele horticoale, o constituie puritatea ecologică, un bun gust, o gamă destul de diversificată de produse: alcool, ulei și nuci, legume proaspete și fructe, conserve și suc, porumb zaharat și multe altele.

Printre principalii consumatori de produse agricole moldovenești, inclusiv legume, sunt nu numai țările CSI, dar și România, Germania, Statele Unite ale Americii, Austria, Franța, Grecia și alte țări. Acest lucru indică posibilitatea de furnizare de produse agricole, inclusiv legume, pe piețele din țările dezvoltate, unde există cerințe foarte stricte de calitate.

Fondul funciar este principalul instrument indispensabil pentru producerea de produse agricole. În plus, fondul funciar constituie izvorul de resurse naturale utilizate de către populație.

Valoarea pământului ca mijloc de producție urmează să fie cuantificat, de exemplu, sau de evaluat. Criteriul pentru evaluarea economică a terenurilor agricole, valoarea lor ca mijloc de producție o constituie profitul net.

Analiza practicilor agricole mondiale ne permite să formulăm anumite tendințe sau perspective de dezvoltare, caracteristice pentru dezvoltarea lor. Ele sunt asociate cu procesul de adaptare a industriei alimentare din Republica Moldova la condițiile de piață în permanentă schimbare și a noilor tehnologii pentru a concura pe piața produselor alimentare, reglementarea de către guvern a producției și distribuției de produse agricole și de alți factori.

În investigațiile efectuate au fost folosite metode științifice de cercetare: grupări de analiză și sinteză, economice și metode statistice de cercetare. Ca material pentru cercetare au fost utilizate datele oferite de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al Republicii Moldova.

Pentru a evalua eficiența economică de utilizare a terenurilor în agricultură, este folosit un sistem de indicatori metrici cum ar fi: productivitatea culturilor majore; producția agricolă pe unitate de suprafață de teren; valoarea producției brute; venitul brut pe unitate de teren arabil etc.

A fost investigată folosirea fondului funciar de către culturile legumicole și bostănoase în Republica Moldova. În conformitate cu planul de însămânțare a terenurilor agricole cu culturi legumicole și bostănoase, elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al Republicii Moldova, în 2011, s-a observat următoarea situație. Cota aproximativă de 50% a fost distribuită pentru legume.

Din cele menționate mai sus putem vorbi despre fezabilitatea de a extinde suprafața cultivată cu tomate, cultură mai profitabilă, mai ales în teren protejat.

Pentru dezvoltarea eficientă pe termen lung a pieței agroalimentare în Republica Moldova este necesar de a stimula producția și vânzarea de bunuri, în conformitate cu cerințele unei economii moderne de piață, utilizarea deplină a experienței țărilor dezvoltate.

Reglementarea de stat a pieței produselor alimentare la nivel local nu este atât de mult un instrument de întreținere și dezvoltare unor avantaje competitive locale, crearea unei infrastructuri de piață, dar forma în care autoritatea regională investește percepția sa de piață și a metodelor sale de reglementare.

Una dintre cele mai mari probleme ale economiei agricole o constituie menținerea parității prețului la produsele agricole și cele industriale.

Cu dificultăți în atingerea de paritate față de preț, probabil, se confruntă în toată țara. Motivul pentru aceasta o constituie diferențele fundamentale în economia agriculturii și industriei. Ele au o influență destul de puternică asupra raportului dintre rata și direcția de modificare a prețurilor produselor industriale și cele agricole.

În primul rând, din cauza sezonieră a producției agricole, inclusiv a fructelor, prețurile din acest domeniu se modifică cu mult mai lent decât nivelul mediu al prețurilor pe țăară, inclusiv cele din industrie.

În al doilea rând, gradul ridicat de monopolizare a firmelor industriale care produc bunuri destinate sectorului rural. În același timp agricultorii își realizează produsele la mulți cumpărători.

Anume denaturarea prețurilor este o cauză majoră a aprovizionării slabe a pieței interne cu produse alimentare și creșterea prețurilor. Astfel, la obiectele de reglementare de către stat a prețurilor se referă și produse agricole și cele alimentare.

Reglementarea de către stat a prețurilor pentru anumite grupe de mărfuri care sunt cele mai relevante este o parte importantă a reglementării macroeconomice.

Astfel, necesitatea de influență a guvernului asupra prețurilor servește ca o zonă de reglementare macroeconomică și, în special, se manifestă în următoarele domenii de reglementare de stat:

- menținerea pe piață a mediului competitiv;
- prevenirea monopolizării;
- efectuarea politicilor orientate social.

Impactul asupra raportului optim între prețurile de comerț exterior și a prețurilor pe piața internă;

- mecanismul de influență a statului asupra prețurilor funcționează nu numai la nivel macroeconomic, dar și la cel microeconomic.

Măsurile microeconomice de influență a guvernului asupra prețurilor sunt mai specifice și includ:

- controlul asupra monopolurilor naturale și altele;
- stabilirea prețurilor de bunuri și servicii de mare importanță socială;
- monitorizarea întreprinderilor implicate în poziție dominantă pe piață;
- protecția juridică și judiciară a prețurilor contractuale și a contractului;
- aplicarea accizelor la impozitarea anumitor bunuri;
- subvenții și subvenții de preț;
- reglementarea de prețuri și tarife în activitatea economică externă;
- indexarea prețurilor;
- organizarea statisticii prețurilor;
- de monitorizare a controlului prețurilor.

Printre problemele rezolvate de către stat cel mai important este să se asigure un raport eficient de monopol și al concurenței.

Astfel, într-o piață modernă, utilizarea eficientă a resurselor funciare este un proces complex influențat de mai mulți factori. Selectarea orientării generale în același timp și abordării pentru stabilirea prețurilor pentru produsele noi și cele existente fabricate, serviciile prestate cu condiția ca să crească volumul vânzărilor, cifra de afaceri, creșterea volumului producției, a maximaliza profiturile și să consolideze poziția pe piață a firmelor care acționează în cadrul politicilor de prețuri actuale.

Cercetările efectuate au demonstrat necesitatea majorării suprafețelor ocupate de cultura tomatelor, îndeosebi în terenul protejat, ca cea mai profitabilă specie legumicolă.

Pentru dezvoltarea eficientă a pieței agroalimentare din Republica Moldova în perspectivă este necesar de a stimula producerea, valorificarea și realizarea acelor produse, care corespund cerințelor economiei contemporane de piață, folosind la maximum experiența țărilor dezvoltate economic.

BIBLIOGRAFIE

1. Водяников, В.Т., Лысюк, А. И., Геворков, Р. Л., Худякова, Е. И. Практикум по экономике сельского хозяйства. М.: Колос С, 2008, 232 с.
2. Strategia națională de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015), Chișinău, 207, 47 p. www.gov.md
3. Bejan Il. Utilizarea terenurilor în Republica Moldova. Chișinău: ASEM, 2010, 165 p. ISBN 978-9975-75-502-3.

MANAGEMENTUL FONDULUI ECOLOGIC DIN MUN. CHIȘINĂU

Nelian CĂPĂȚÎNĂ,

masterand,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Svetlana COJOCARU,

doctor în economie, conferențiar universitar,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Current payments (ecological taxes) are the newest and most effective mechanism for the control of environmental pollution. This mechanism operates under the principle of „polluter pays”. The ecological funds are instruments that allow accumulation and directing financial resources required for solving the problems of the environment. In the Republic of Moldova the Ecological Funds system is organized in two levels: the National Environmental Fund (FEN) and Local Environmental Funds (FEL). Local environmental funds are a tool for financial-economic support and projects of environmental protection through collaboration with the organs of Central and local public administration in the development and implementation of national plans and programmers and local actions in the field of environmental protection.

Fondurile ecologice sunt instrumente ce permit acumularea și direcționarea resurselor financiare necesare pentru rezolvarea problemelor de mediu. Deși în multe țări finanțarea politicilor de mediu este prin intermediul fondurilor ecologice, mecanismul și structura organizatorică diferă de la o țară la alta. La modul ideal, principiile funcționale ale fondurilor ecologice trebuie integrate într-o politică de nivel macro. Cele mai bune rezultate au fost obținute de țările în care politicile de mediu reușesc să ofere stimulente agenților economici pentru a diminua efectele în detrimentul mediului.

În Republica Moldova, sistemul de fonduri ecologice este organizat în două niveluri: Fondul Ecologic Național (FEN) și fondurile ecologice locale (FEL). Scopul creării fondurilor ecologice locale este colectarea de resurse suplimentare pentru finanțarea măsurilor de protecție a mediului cu caracter local, precum și pentru susținerea și dezvoltarea bazei tehnico-materiale a subdiviziunilor de protecție a mediului desconcentrate în teritoriu.

Operațiunile financiare care privesc constituirea, gestionarea și utilizarea resurselor financiare ale fondurilor ecologice locale se derulează prin sistemul trezorerial de stat. Veniturile se acumulează prin subconturile trezoreriale ale subdiviziunilor teritoriale de mediu într-un cont distinct și se repartizează după cum urmează: 30% din volumul acumulărilor anuale – în Fondul Ecologic Național și 70% – în fondul ecologic local. Practica de formare și funcționare a fondurilor ecologice a demonstrat eficiența economică a acestora, cu atât mai mult crește rolul lor în condițiile deficitare de finanțare a programelor de protecție a mediului.

Administrarea fondurilor ecologice este pusă pe seama consiliilor de administrare. Baza juridică pentru crearea și funcționarea acestora a fost pusă în 1998 prin aprobarea modificărilor la Legea nr. 1515¹, Legii nr. 1540² și Hotărârea de Guvern nr. 988³.

Veniturile Fondului Ecologic Național sunt din taxele pentru importul în țară a mărfurilor care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului, plățile pentru ambalajul din plastic și „tetra-pack”. Veniturile fondurilor ecologice locale sunt formate din:

- plățile pentru emisiunile, deversările de substanțe poluante, amplasarea deșeurilor pe poligoane (gunoiști) în limitele stabilite cu depășirea limitelor stabilite, amplasarea deșeurilor de către persoanele juridice pe propriul teritoriu;
- sumele rezultate din compensarea prejudiciilor cauzate mediului;
- sumele amenzilor percepute pe cale administrativă sau judiciară de la persoanele fizice sau juridice, care încalcă legislația în domeniul protecției mediului;
- mijloacele provenite din comercializarea producției confiscate, obținute prin exploatarea nelegitimă a resurselor naturale;
- contribuțiile benevole ale persoanelor juridice, donațiile cetățenilor și alte venituri⁴.

Plățile (taxele) curente ecologice sunt cel mai nou și mai efectiv mecanism de control al poluării mediului. Acest mecanism activează în baza principiului „poluatorul plătește”, care se materializează prin următoarele:

- taxa pentru poluare, spre deosebire de răspunderea juridică, este orientată spre compensarea daunei cauzate mediului sau sănătății populației. Legislația ecologică stipulează obligația de plată pentru poluare în cazurile de provocare a daunei previzibile;

- taxele se percep din contul agenților economici și în acest sens trebuie să joace rolul de stimulent, orientând întreprinderea spre limitarea poluării;

- taxele pentru poluare constituie baza pentru acumulările în fondurile ecologice, care se utilizează în scopul protecției mediului.

Principala sursă de finanțare a cheltuielilor din bugetul de stat pentru mediul ambiant este Fondul Ecologic Național, al cărui volum a crescut în ultimii ani de câteva ori. Fondurile ecologice locale dețin o pondere mai mică, fapt care denotă capacitatea limitată a autorităților locale privind promovarea politicilor de mediu.

O altă sursă de finanțare a proiectelor de mediu sunt diverse granturi și creditele externe, care sunt alocate direct și nu prin intermediul fondurilor ecologice. Marea majoritate a acestor resurse sunt alocate pentru proiecte de infrastructură - aprovizionare cu apă și canalizare.

Cele mai mari îngrijorări legate de evoluția structurii veniturilor fondurilor ecologice locale țin de deficiențele în planificarea și utilizarea eficientă a resurselor, care țin de lipsa unei baze de date unice a poluatorilor, discrepanțe dintre datele despre baza imposibilă, lipsa echității privind plățile în FEN și FEL, capacitatea administrativă limitată a agențiilor ecologice locale.

În FEL Chișinău acumulările poartă un caracter fluctuant, situat între 2,0-3,0 mln. MDL anual, dar, totodată, mai stabil în raport cu celelalte fonduri ecologice locale. Aceasta se datorează concentrației sporite a activității economice din municipiu față de restul teritoriului republicii.

Astfel, acumulările pe ultimii trei ani au fost:

- 2009 – 2 247 626,02 MDL;
- 2010 – 1 988 087,04 MDL;
- 2011 – 2 779 084,77 MDL.

Pe parcursul anului 2011 la FEL au fost înaintate spre examinare 2 cereri de proiect și 8 proiecte la compartimentele:

- gestionarea deșeurilor;
- gestionarea resurselor acvatice;
- informare, conștientizarea ecologică și publicitate.

Proiecte aprobate pentru cofinanțare din FEL al mun. Chișinău în anul 2011 au fost:

1. Solicitarea prelungirii termenului de executare a proiectului „Reconstrucția instalațiilor de epurare a canalizării din or. Cricova, lucrările de proiectare „Reconstrucția și curățarea r. Ichel în preajma or. Cricova”.
2. Lichidarea gunoștilor neautorizate și curățarea râulețului Hulboaca.
3. Prevenirea calamităților naturale.
4. Stocarea și prelucrarea primară a deșeurilor solide reciclabile.
5. Abonamente la revista „Natura” pentru instituțiile de învățământ și bibliotecile mun. Chișinău.
6. Pentru o comună curată și sănătoasă.

Costul proiectelor depuse și aprobate pentru cofinanțare din FEL al mun. Chișinău în anul 2011 au fost de 2076824,91MDL, dintre care au fost transferați pentru proiectele executate/implementate 1 780 303 MDL⁵.

Ponderea mică a cheltuielilor FEL este cauzată de instabilitatea macroeconomică, fapt ce determină distribuția fondurilor cu mai multă precauție.

Selectarea proiectelor finanțate din FEL este efectuată ținându-se cont de soldul disponibil și de necesitatea implementării unui anumit proiect. Resursele financiare sunt alocate de către Inspectoratul Ecologic de Stat, care transferă fondurile pentru finanțarea proiectelor aprobate de către Consiliul de Administrare.

Ținând cont de faptul că problemele reglementării fondurilor ecologice sunt de natură sistemică, iar instrumentele financiare prevăzute de legislație implică mai multe alternative care necesită o elaborare a unui concept clar al sistemului de Fonduri Ecologice în Republica Moldova, care să stabilească un echilibru între aspectele politice, tehnice, financiare și legale existente la moment, ar fi una potrivită.

În elaborarea acestui concept trebuie asigurate durabilitatea din punct de vedere politic și financiar, eficiența și transparența în activitatea fondurilor.

Mecanismul perceperii taxelor ecologice curente are un șir de elemente atât pozitive, cât și negative. Printre aspectele negative vom menționa, că acest mecanism nu este orientat direct spre micșorarea volumului poluării, ci spre plata pentru poluare. Concomitent, apar probleme la elaborarea normativelor de plată și aprecierea sumei necesare pentru plată. Se constată că sistemul curent al taxelor pentru poluarea mediului este prea complicat și orientat spre mulți poluatori. Eficiența acestuia ar putea să fie îmbunătățită prin axarea pe un număr redus de poluatori, doar pe marii poluatori, ce ar permite și o îmbunătățire a procedurii de administrare a sistemului de taxe pentru poluarea mediului.

În acest context considerăm oportun:

1. Transformarea fondurilor în instituție cu personalitate juridică în care să fie divizarea clară a organelor de conducere în organe de supraveghere și de execuție, cu capacități eficiente de verificare și propriile instrumente de control, iar acordarea de granturi să nu fie doar unul din instrumentele posibile de finanțare a proiectelor.

2. Suportul financiar să fie acordat în mai multe forme: împrumuturi, subsidii sau compensarea creditelor banca-

re, iar forma în care se va oferi asistență să nu poată depăși 50% din valoarea proiectului propus de către beneficiar. Oferirea doar a unei părți din suma necesară, precum și perceperea unei rate a dobânzii va asigura interesul beneficiarului față de succesul proiectului.

3. Fondurile ecologice au nevoie de o mai mare transparență, care va oferi o reflectare mai bună a procesului de selectare, implementare și monitorizare a proiectelor ecologice în desfășurare sau implementate.

NOTE

1. Legea privind protecția mediului înconjurător, nr.1515 din 16.06.1993, art. 83. Monitorul Parlamentului, nr.10 din 01.10.1993.
2. Legea privind plata pentru poluarea mediului, nr.1540 din 25.02.1998, art.16. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.54-55 din 18.06.1998.
3. Regulamentul privind fondurile ecologice. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 988 din 21.09.1998. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 92-93 din 08.10.1998.
4. Legea privind protecția mediului înconjurător, nr.1515 din 16.06.1993, art. 84. Monitorul Parlamentului, nr.10 din 01.10.1993.
5. Protecția mediului în Republica Moldova. Anuarul Inspectoratului Ecologic de Stat, 2011.

SCHIMBAREA CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN CONTEXTUL ABORDĂRILOR ORGANIZATORICE MODERNE

Tatiana TUREȚCHI,
masterandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Tatiana TOFAN,
doctor în economie,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The organizational culture is considered ever more today as one of the factors with influence over a company performance. Re-engineering is another approach to organizational management. The Reengineering, fundamental rethinking and redesign, means radically new business activities to achieve major improvements in terms of cost, quality, service and speed of reaction.

Pentru a face față dinamismului economic, științific și managerial contemporan, în ultimii ani s-a conturat organizarea ambidextra. Fiecare organizație trece prin perioade de creștere treptată sau evolutivă cunoscând frecvent discontinuități sau schimbări radicale.

Cultura organizațională este considerată astăzi din ce în ce mai mult că unul dintre factorii cu o influență determinantă asupra performanțelor unei firme. În majoritatea cazurilor, rezultatele bune și foarte bune sunt asociate cu capacitatea proprietarilor, managerilor, liderilor de a crea, menține și dezvolta o cultură organizațională "puternică", care să energizeze componenții săi care realizează obiectivele propuse. Într-o cultură organizațională puternică, majoritatea managerilor împărtășesc un set comun de credințe, valori, comportamente cu privire la modul în care trebuie direcționată afacerea respectivă. Noii angajați intră în contact cu acest set cultural și îl adoptă atât ca urmare a manifestării lor formale, cât și informale. Prin poziția, statutul pe care îl au managerii în ierarhia organizației, modelează semnificativ atitudinile, deciziile și comportamentele subordonaților. Apare, astfel, o cultură managerială, ca parte integrantă a culturii organizaționale asupra căreia poate exercita o influență pozitivă sau chiar negativă uneori, provocarea căreia managerii trebuie să-i facă față, este realizarea adaptării culturii și managementului organizațional la evoluțiile curente ale mediului, fără însă a submina capacitatea de a face față schimbărilor radicale.

Soluția este organizația ambidextra, în sensul de a realiza concomitent dezvoltări treptate și radicale. Având în vedere dinamica și cerințele diferite ale celor două tipuri de schimbări, presiunea asupra culturii organizaționale este foarte puternică.

În condițiile hiperconcrenței pe piața țărilor dezvoltate, a piețelor puternice ale marketingului, informatizării și motivării, au apărut organizațiile și organizarea virtuală.

În esență, aceasta se bazează pe o puternică descentralizare a activităților comerciale care se desfășoară direct pe piață și nu în firmă, utilizând agenți comerciali. Motivarea agenților se face în funcție de vânzările și cumpărările realizate, în limitele stabilite de management. Ca urmare, viteza de derulare a proceselor comerciale a crescut foarte mult și s-a amplificat capacitatea de reacție. [1, p. 32]

Internaționalizarea activităților economice este una dintre cele mai puternice tendințe în economia contemporană cu o extindere rapidă. În aceste condiții există mai multe tipuri de culturi (cultura organizațională a firmei, cultura națională și culturile celorlalte țări implicate), iar interfața dintre ele devine o problemă tot mai importantă. Ca soluție, cultura organizațională trebuie să fie deschisă la elementele culturale exogene, pentru a depăși greutățile generate de diferențele culturale implicate. Modalități de realizare:

- cooptarea de manageri aparținând altor culturi;
- difuzarea de informații privind conținutul, necesitatea și modalitățile de luare în considerare a elementelor culturale naționale cu care salariații sunt în contact.

Reengineeringul constituie o altă abordare managerial-organizațională asupra căreia se insistă în ultima perioadă. Prin reengineering se înțelege regândirea fundamentală și reproiectarea radical nouă a activităților firmei în vederea obținerii de îmbunătățiri majore în ceea ce privește costurile, calitatea, service-ul și viteza de reacție. [2, p. 34]

Conceperea și operaționalizarea reengineeringului nu este posibilă fără o cultură organizațională inovativă, flexibilă, dinamică și participativă.

Trăsături ale reengineeringului:

- se bazează pe procesele de reintegrare pe baze noi ale activităților firmei pornind de la primatul clienților;
- se concentrează asupra activităților relevante din cadrul organizației și nu asupra anumitor compartimente;
- se reintegrează cu prioritățile în posturi, activitățile în compartimente și cunoștințele salariaților. [3, p. 45]

Sunt necesare concomitent schimbări și într-o parte din elementele culturii organizaționale, în sensul amplificării valențelor sale integrative. Frecvent este nevoie de o devansare a aplicării acțiunilor de reengineering de către cele privind cultura organizațională.

Organizarea sau arhitectura organizațională de tip holonic constituie o altă tendință în ultimii ani. Cele mai cunoscute arhitecturi holonice sunt roboții, fabricația celulară, engineeringul, software-ul, sistemele de comunicare moderne etc.

Esența arhitecturilor organizaționale holonice constă în rigurozitatea următoarelor relații:

- în cadrul fiecărui holon, unde se introduce o ordine desăvârșită, realizându-se prima funcționalitate ordonată;
- dintre grupele de holoni, la fiecare nivel al organizației, asigurându-se a doua funcționalitate ordonată, ce corespunde, de regulă, unui proces de muncă globală;
- dintre grupele de holoni, realizându-se a treia funcționalitate ordonată a sistemului global pe care-l reprezintă firma.

Cultura managerială favorizează procesul de învățare organizațională. În prezent, organizațiile se bazează tot mai mult în evoluția lor pe cantitatea și calitatea informațiilor vehiculate pe plan intern și extern. Mai mult, se consideră că asistăm acum la o trecere de la societatea bazată pe informații la societatea bazată pe cunoștințe. În aceste condiții gradul de deschidere al managerilor este de natură să favorizeze atât obținerea și diseminarea de informații în mediul organizațional, cât și vehicularea informațiilor între organizație și mediul extern. [4, p. 52]

Cultura managerială asigură o armonizare a valorilor în cadrul organizației, la fel și acționează în direcția asigurării unui echilibru dinamic între valorile organizației și valorile membrilor săi. Fluxurile de personal la toate nivelurile organizației determină pătrunderea în cadrul acesteia atât a unor valori, norme, cu efect pozitiv cât și negativ asupra activităților acesteia. De aceea, cultura managerială se comportă și ca un filtru ce încearcă să rețină doar elementele ce adaugă valoare organizației.

Cultura managerială realizează „controlul cultural” al evoluției organizației. Un aspect ce a determinat interesul și mai mare al cercetătorilor și practicienilor în domeniul managementului este acela al realizării funcției de control prin intermediul culturii organizaționale. Acesta este un control ce poate fi considerat de natură ideologică, îndreptat atât către mintea cât și spre emoțiile salariaților.

Concluzia finală este că nu este posibil să se operaționalizeze schimbări organizatorice majore în organizație fără a modifica și cultura organizațională implicată. Cu alte cuvinte, să se realizeze transformări organizaționale profesionale, baze, desigur, pe un management de tip profesionist.

La fel cultura organizațională asigură un sentiment de stabilitate și siguranță pentru membrii săi. Rolul său este cu atât mai important cu cât viteza schimbărilor este mai mare, iar mediul de afaceri înregistrează o dinamică tot mai accentuată. Oportunitățile și amenințările mediului sunt factori ce obligă la numeroase transformări organizaționale. Acestea intră însă în contradicție cu nevoia, cu dorința de stabilitate a naturii umane.

În consecință, cultura organizațională este aceea care are forța de a oferi „siguranța psihologică” componentelor săi, oferindu-le un cadru familiar în care să-și manifeste personalitatea. Cultura organizațională preia presiunile exterioare pe care le prelucrează în mod subtil și le transmite membrilor organizației. Aceștia pot considera cultura

organizațională fiind de multe ori un “zid de apărare” ce le oferă protecție, dar și posibilități de a acționa în condiții de confort și siguranță.

Funcțiile culturii organizaționale exprimă complexitatea influenței pe care acest fenomen organizațional o are asupra fiecărui component al organizației, dar și asupra grupurilor și organizației în ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. Nicolescu, O., Verboncu, I. *Fundamentele managementului organizației*, Editura Tribuna Economică, București, 2002, p. 32, p. 46.
2. Ionescu, Gh. *Cultura organizațională și managementul tranziției*. București, Editura Economică, 1996, p. 34 – 38.
3. Ionescu, Gh. *Dimensiunile culturale ale managementului*. București, Editura Economică, 2000, p. 45 – 50.
4. Nicolescu, O., Androniceanu, A., Năstase, M. *Auditul culturii organizaționale în sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației*. București, Editura Economică, 2000, p. 52 – 58.
5. Nicolescu, O. *Management comparat*. București, Editura Economică, 2001, p. 25–30.

IMPLEMENTAREA MANAGEMENTULUI CALITĂȚII TOTALE ȘI IMPACTUL SĂU ASUPRA ORGANIZAȚIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Veronica BUTNARU,
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică de
pe lângă Președintele Republicii Moldova
Victor MANOLI,
masterand,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The implementation of total quality management (TQM) in public organizations is usually associated with the rise of New Public Management (NPM). Together with NPM, TQM has encountered a lot of criticism. The underlying argument has been that NPM and TQM undermine civil service ethos since they advocate entrepreneurial approaches in providing public services. Apart from the discussion of TQM's suitability for public agencies, there is an ongoing discussion about the downsides of TQM as such. One of the most serious objections to TQM is that it creates mechanistic solutions and increases bureaucracy.

În perioada anilor '80 ai secolului al XX-lea, Feigenbaum a lansat o nouă filozofie privind *calitatea controlului total al calității* (Total Quality Control), iar în prezent se face referire în mod frecvent la astfel de termeni, cum ar fi *calitate, calitate totală, managementul calității*.

Calitatea constă în crearea produselor sau serviciilor satisfăcătoare pentru client; deci va trebui să concentrăm în ea toate activitățile prin care se dobândește această satisfacție, independent de locul și tipul unității în care se desfășoară procesul.

Calitatea s-a constituit ca o strategie competitivă, aplicată în mod original proceselor industriale și, mai recent, serviciilor. În orice caz, administrația și serviciile publice au rămas în afara acestor concepte, până când s-a ajuns la o criză în domeniul public și în domeniul serviciilor publice.

Această situație a dus la regândirea rolului lor și, bineînțeles, a mecanismelor de management. Astfel, se observă din ce în ce mai mult încercarea adaptării și introducerii mijloacelor și instrumentelor managementului calității în sectorul serviciilor și al administrației publice prin simpla copiere sau prin ajustări oportune, pe baza caracteristicilor și particularităților identificate pentru aceste sectoare.

Calitatea totală nu este doar o modalitate de a gândi, dar și un ansamblu de principii și metode care urmăresc scopul de a-l satisface pe client, la cel mai mic cost, iar **managementul total al calității** reprezintă ansamblul de metode prin intermediul cărora se obține calitatea totală.

O interpretare interesantă este dată de Corman, care definește relația dintre calitatea totală și managementul calității totale în următorii termeni: [3]

- *calitatea* înseamnă satisfacerea continuă a cerințelor clienților;
- *calitatea totală* presupune satisfacerea continuă a cerințelor clienților în condițiile unor costuri minime;
- *managementul calității totale* asigură satisfacerea acestor cerințe, în condițiile unor costuri minime, cu implicarea tuturor salariaților din STE.

Calitatea totală e bazată pe trei cercuri concentrice care reprezintă trei tipuri de calitate:

I. *Calitatea necesară* - cea de care clientul are nevoie, aceasta fiind cerută și așteptată de acesta într-un mod mai mult sau mai puțin explicit. Acest concept constituie calitatea reală și obiectivul este de a o realiza.

II. *Calitatea programată* - cea care se dorește a fi obținută și care a fost obiectul planificării.

III. *Calitatea realizată* - calitatea obișnuită, fiind, de fapt (în realitate), produsul activității unității.

Managementul total al calității pleacă de la cunoașterea stadiului organizației și a mediului sau prin intermediul *îmbunătățirii continue*, se încearcă ca ea să ajungă la stadii mai apropiate de excelență.

Standardul ISO 9000/2000 definește TQM ca pe un sistem de management orientat pe calitate, extins la toate activitățile desfășurate în structurile organizatorice ale unei organizații și bazate pe o cultură și o filozofie de organizație în spiritul calității, pe participarea tuturor salariaților, urmărindu-se asigurarea succesului pe termen lung, prin satisfacerea deplină a clienților și obținerea de avantaje pentru toate părțile implicate. [3]

În definiția adoptată de standard regăsim tocmai elementele care sunt luate în considerare pentru delimitarea cadrului conceptual al TQM, astfel: [2]

- calitatea reprezintă punctul de pornire pentru toate activitățile organizației;
- calitatea se realizează cu participarea întregului personal;
- organizația urmărește să obțină rezultate pe termen lung prin satisfacerea clientului, obținerea de avantaje pentru toți salariații și pentru societate.

Din precizările făcute în standard rezultă că succesul TQM depinde de implicarea hotărâtă și permanentă a conducerii de vârf și că TQM presupune realizarea tuturor obiectivelor managementului și nu doar pe cele de calitate.

Specialiștii au puncte de vedere diferite cu privire la MCT. Astfel, unii autori fac o legătură directă între calitatea totală și managementul calității totale, considerând că prima este scopul, iar a doua - mijlocul de realizare sau că cele două sunt echivalente. Sunt și puncte de vedere prin care se apreciază că managementul calității totale ar fi, de fapt, un element al calității totale. [2]

Introducerea *managementului total al calității* în administrația publică nu poate și nici nu trebuie să se prezinte ca o reformă radicală a acesteia. Trebuie să se pornească de la ceva elementar și simplu. Administrația publică, ca oricare altă organizație publică sau privată, este susceptibilă de îmbunătățiri. În esență, practica ultimilor ani demonstrează că modelul *managementului total al calității* este aplicabil în administrația publică și că permite realizarea unor îmbunătățiri. [1]

O administrație modernă are un număr de sarcini considerabil. Una dintre marile provocări ale timpului nostru este *găsirea de noi forme de gestionare și punerea lor în practică*, astfel încât să se obțină o folosire mai eficientă a resurselor publice. Acest lucru nu trebuie să impună privatizarea.

Introducerea unui sistem al managementului total al calității trebuie să fie consecința unei decizii a conducerii superioare. În administrația publică, aceasta este o decizie care corespunde oamenilor politici.

Argumentele care susțin ideea de a implementa managementul total al calității în instituțiile publice din Republica Moldova se bazează pe: [2]

1. *Reducerea cheltuielilor*. Cu cât este mai puțin necesar să se repete un lucru și cu cât se folosește mai puțin timp în servirea clienților, cu atât se optimizează mai mult folosirea resurselor și cu atât mai mult va fi posibilă folosirea surplusului în alte scopuri.

2. *Creșterea veniturilor*. Clienții satisfăcuți vor tinde mai mult către folosirea serviciului sau produsului care li se oferă. În cazul administrației publice, poate, se așteaptă la mai puține întârzieri în privința plății impozitelor.

3. *Creșterea productivității*. Asigurarea calității tinde să crească productivitatea, deci numărul de repetări se micșorează, cu folosirea corespunzătoare mai eficientă a resurselor. Pe de alta parte, cultura colaborării organizației tinde să reducă costurile de coordonare a structurii. Cu alte cuvinte, face mai mici costurile de tranzație. Introducerea calității totale reduce costurile, nu le mărește. Altfel spus, eficiența crește, nu se diminuează.

4. *Îmbunătățirea imaginii*. Cu cât serviciul este mai bun, cu atât imaginea va fi mai bună. Va exista tendința de creștere a numărului de tranzații sau folosirea aceleia pe care o oferă administrația fără a utiliza serviciile sau procesele alternative.

5. *Creșterea competitivității*. O imagine mai bună și unele scăderi de costuri determină creșterea competitivității. De acest efect beneficiază societatea în ansamblul său. Se pot menționa ca exemple: serviciile poștale, sănătatea, învățământul, asigurarea socială, poliția; mai mult, un serviciu public (cum sunt cele menționate) este substituit total sau parțial de întreprinderi private care, în multe cazuri, sunt contractate de persoane sau entități care creează foarte ineficient sau inadecvat serviciul public.

6. *Îmbunătățirea mediului ambiant* în care își desfășoară activitatea funcționarii. Cultura calității totale face ca prestarea unui serviciu mai bun în administrația publică să se considere un obiectiv comun. Îmbunătățirea continuă se obține doar prin intermediul colaborării și pregătirii personalului. Schițarea locurilor de muncă se face ținând seama de ultimele cunoștințe legate de motivație și calitatea de lider.

7. *Postura proactivă*. O planificare mai bună permite concentrarea eforturilor în rezolvarea problemelor mai importante și reduce timpul dedicat „stingerii focului”.

Este esențial pentru administrație să determine necesitățile și expectativele cetățenilor pentru a stabili politicile care să permită satisfacerea lor, astfel putând să înfrunte provocarea unei societăți din ce în ce mai exigente, conștientă de drepturile sale și care are capacitatea de a alege.

BIBLIOGRAFIE

1. Moldoveanu, G., Dobrin, C. *Managementul calității în sectorul public*, București, Editura ASE, 2003.
2. Dobrin, C., *Calitatea în sectorul public*, București, Editura ASE, 2005.
3. Madsen, O. N. "Public Enterprise and Total Quality Management." *Total Quality Management* 6 (2), 1995.

INFLUENȚA MANAGEMENTULUI RESURSELOR UMANE ASUPRA MANAGEMENTULUI BAZAT PE CUNOȘTINȚE

Alexandru SPĂȚARU,
masterand,

**Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova**

Svetlana COJOCARU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
**Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova**

SOMMAIRE

La gestion des connaissances, comme une science, appelée la provocation du XXI-e siècle dans le sens indiqué "consiste à étudier les processus et les relations de gestion basées sur les connaissances de découverte et les légalités qui régissent la conception de nouveaux systèmes, méthodes, techniques, etc, enfin les organisations à augmenter les performances et la fonctionnalité des organisations, ce qui rend l'utilisation de grandes valeurs de connaissances". La gestion des connaissances, la gestion des ressources humaines, l'organisation, le profit, les connaissances.

În urma analizei domeniului de personal, indiferent de timp, perioadă, secol, problema resurselor umane a fost permanent subiectul numărului unu în orice construcție social-culturală, fie ea condusă de boier, feudal, voievod, manager sau director.

Resursa umană nu poate fi identificată, pur și simplu, cu oamenii, cu personalul organizației, ci ea reprezintă o construcție socioculturală amplă și complexă. [1]

Secolul al XXI-lea reprezintă o nouă eră în care mijloacele tradiționale de obținere a veniturilor, cum ar fi capitalul, pământul, materiile prime și tehnologiile informaționale avansate, nu mai reprezintă singurii factori de succes pentru o întreprindere sau organizație.

Condițiile actuale de dezvoltare ale economiei evidențiază că resursele umane devin mai importante și mai complexe decât în sistemele economice precedente. Omul, ca singura sursă care posedă capacitatea de gândire și implementare a ideii noi progresiste, ocupă poziția centrală în formarea strategiei de productivitate relevantă. [2] În consecință, se amplifică și importanța managementului resurselor umane, concomitent cu modificarea substanțială a conținutului său.

Organizațiile au încercat permanent să obțină un rezultat care să le permită să-și majoreze profitul, să aibă clienți fideli și să-și mențină superioritatea față de concurenți. Datorită acestor condiții, apare un nou tip de management al resurselor umane, numit și provocarea secolului al XXI-lea, conturat mai mult în organizațiile bazate pe cunoștințe, care se diferențiază prin:

- focalizarea prin abordarea resurselor umane din perspectiva amplificării și eficientizării valorificării cunoștințelor;
- diferențierea intensă a abordărilor, deciziilor, acțiunilor și comportamentelor specialiștilor în domeniul managementului resurselor umane, pentru a fi capabili să valorifice eficient eterogenitatea resurselor umane implicate în organizarea procesului de producție;

- conceperea și evoluția activității resurselor umane în mod flexibil, modificarea în permanență a funcțiilor și conținutului acestora, corespunzător evoluțiilor endogene și exogene ale organizației;

- reținerea în cadrul întreprinderii a specialiștilor bazați pe cunoștințe devine o funcție centrală a managementului bazat pe cunoștințe, de care depinde în mare măsură funcționalitatea și succesul companiei. [9]

Specialiștii în management definesc managementul bazat pe cunoștințe drept o implicare a organizațiilor pentru a dezvolta producția și fluxul de cunoștințe, de a transmite și utiliza cunoștințele pentru a crea valoare economică. [10]

Ovidiu Nicolescu abordează mai amplu și mai profund problematica managementului bazat pe cunoștințe, definindu-l, în primul rând, ca știință, apoi ca activitate practică, ca obiect, funcții și principii și ca implicații în componentele sistemului de management al organizației. [10]

Managementul bazat pe cunoștințe, ca știință, în accepțiunea menționată „constă în studierea proceselor și relațiilor manageriale bazate pe cunoștințe, în descoperirea legităților care le guvernează și în conceperea de noi sisteme, metode, tehnici etc., în vederea creșterii performanțelor și funcționalității organizațiilor, valorificând marile valori ale cunoștințelor”. [10]

În același context putem afirma că se formează o interacțiune între manager, salariat și cunoștințe:

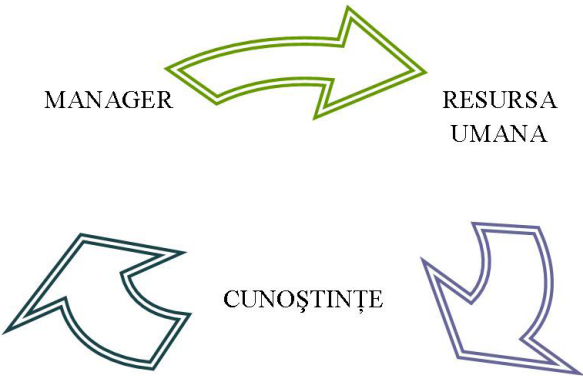


Fig. 1. Interacțiunea de bază a managementului bazat pe cunoștințe (în opinia autorului).

Pe parcursul anilor, cunoștințele devin resursa de bază a întreprinderilor, organizațiilor, modalitatea prin care acestea obțin putere, prestigiu și bogăție în economie și în societatea modernă. Generarea, achiziționarea și folosirea cunoștințelor sunt extrem de importante pentru o dezvoltare economică, socială și culturală sustenabilă. [3]

Cunoștințele acumulate nu trebuie doar dezvoltate, firmele trebuie să folosească mecanisme și proceduri pentru a transforma cunoștințele personalului în active. Folosirea continuă a cunoștințelor nu diminuează valoarea acestora, cum este cazul mijloacelor materiale, dimpotrivă, cu cât mai mult le dezvoltăm, cu atât mai mult le crește valoarea. [4]

În actuala conjunctură economică se remarcă o nouă abordare a managementului resurselor umane, astfel încât să fie capabil să corespundă mai multor categorii de provocări ce vizează: individul, întreprinzătorii, managerii și salariații, organizațiile sindicale și patronatele, organismele și organizațiile intermediare. [5]

Trecerea la managementul bazat pe cunoștințe urmează să înceapă odată cu construirea unei noi culturi, care să reprezinte resursa managerială intangibilă a organizației. [6]

În dependență de specificul organizației, managementul resurselor umane influențează înseși organizația și managementul bazat pe cunoștințe. [9]

Modalitățile de influență ale resurselor umane asupra managementului bazat pe cunoștințe ar fi următoarele: [7]

Tabelul 2. Modalități de influență ale resurselor umane asupra managementului bazat pe cunoștințe.

Nr. crt.	Practici de resurse umane	Impacturi ale managementului resurselor umane	Rezultate (efecte) în managementul cunoștințelor
1.	Implicarea puternică a managementului în derularea activităților organizației.	Implicarea salariaților organizației.	Răspunsuri pozitive la inițiativele managementului bazat pe cunoștințe.
2.	Adaptarea managementului resurselor umane la specificul salariaților bazați pe cunoștințe.	Motivarea puternică și reținerea în firmă a salariaților bazați pe cunoștințe.	Creșterea performanțelor salariaților bazați pe cunoștințe.

3.	Armonizarea internă și externă a practicilor de resurse umane.	Conectarea managementului bazat pe cunoștințe și a managementului resurselor umane la strategia firmei.	Codificarea și personalizarea strategiei firmei.
4.	Conectarea practicilor managementului resurselor umane la dezvoltarea capitalului social și a capitalului uman.	Dezvoltarea capacităților salariaților și a capitalului intelectual.	Conferirea firmei a unei flexibilități și inovări strategice pe termen lung.
5.	Dezvoltarea și susținerea proceselor de învățare în organizație.	Crearea și menținerea de practici de învățare utilizate pe scară largă în firmă.	Îmbunătățirea „partajării” proceselor de învățare și a cunoștințelor tactice în toată organizația.

Sursa: Nicolescu O., Nicolescu L., - Economia, firma și managementul bazat pe cunoștințe, Editura Economică, București, 2005, p. 285.

În fapt, fără un management al resurselor umane adecvat, nu putem construi managementul bazat pe cunoștințe. De asemenea, nici „managementul bazat pe cunoștințe nu poate funcționa în mod independent – el intră în interacțiune cu elementele variate ale organizației”. [6]

Implementarea managementului bazat pe cunoștințe se structurează potrivit specialiștilor [8] pe managementul resurselor umane, așa cum reiese din prezentarea principiilor generale de concepere și implementare a managementului bazat pe cunoștințe:

- tratarea cunoștințelor ca element determinant al funcționalității și succesului organizației;
- focalizarea managementului asupra tratării complexe a cunoștințelor în cadrul organizației;
- integrarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale în procesele de previzionare, organizare, antrenare, coordonare, control și evaluare a firmei;
- valorificarea superioară a cunoștințelor se realizează preponderent nu prin abordări organizaționale de tip ierarhic, ci prin crearea mecanismelor structurate pe orizontală și diagonală, interne și externe, care să funcționeze predominant pe principiile economiei de piață;
- acordarea unei atenții speciale persoanelor, zonelor și proceselor de muncă unde se produc și se utilizează intens noile cunoștințe;
- managementul bazat pe cunoștințe este un demers continuu, care nu se sfârșește atât timp cât există organizația;
- managementul cunoștințelor este costisitor, dar și mai costisitoare este neglijarea acestuia;
- transformarea firmei într-o organizație care se perfecționează permanent;
- protejarea cunoștințelor individuale și organizaționale din cadrul firmei. [9]

Cu toate schimbările radicale care se produc în managementul bazat pe cunoștințe, rezultatul său nu se modifică: obținerea de produse și servicii calitative pe piață, generatoare de valoare adăugată și de profit.

În baza materialului prezentat putem afirma că managementul resurselor umane are un rol decisiv în conturarea și dezvoltarea managementului bazat pe cunoștințe, și dacă fiecare manager, indiferent de tipul organizației, și-ar pune ca scop transformarea organizației într-un organism care învață permanent, atunci acest proces costisitor, pe de o parte, va conduce la dezvoltarea și prosperarea organizației. Concomitent, aceasta va conduce la mobilitate ridicată a specialiștilor; durată scurtă de ocupare a posturilor în firme; utilizarea pe scară largă a muncii temporare; contractare independentă a specialiștilor și a altor forme de angajare pe perioade scurte; evoluții în carieră profesională; motivare flexibilă a specialiștilor; angajarea persoanelor care posedă abilități specifice.

După cum menționează unii specialiști, resursa umană, din ce în ce mai complexă, dobândește un rol de bază în întreprindere, iar obținerea, păstrarea, utilizarea și valorificarea sa necesită o abordare nouă, eforturi deosebite și multă creativitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar explicativ al limbii române, București, Editura Univers Enciclopedic, 1996.
2. Totterdill P., Developing New Forms of Work Organisation: The Role of the Main Actors, Employment & Social Affairs, EU, Bruxelles, 2002.
3. Ikujiro N., The Knowledge Creating Company, Oxford University Press, 1995.
4. Staniewski M., Human Resources Architecture of european Union, New Membre Country: case of Poland, in Problems and perspectives in Management, vol. 4, Issue 2, 2006.
5. Nicolescu O., Nicolescu L., - Economia, firma și managementul bazat pe cunoștințe, Editura Economică, București, 2005.

6. Staniewski W., The elements of human resources management supporting knowledge management, în revista Amfiteatrul Economic, număr special, 2008.
7. Chan T., Knowledge Management in Document Compan. in Capitalizing on Knowledge Workers, APO, Tokio, 2002.
8. Koeng F., Willet R., Yap, K., Building a Knowledge – Based Business School in Creativity and Innovation management, nr.3, 2001.
9. Todoruț A., Niculescu G., Chirtoc I., Arhitectura resurselor umane în managementul bazat pe cunoștințe și impactul asupra reducerii șomajului, Tîrgu-Jiu, 2010.
10. www.scribube.com/economie/ECONOMIE-ORGANIZATIA-SI-MANAGE.php. (vizitat la data de 04.05.2012).

TRĂSĂTURILE CARACTERISTICE ALE IMPLEMENTĂRII STRATEGIEI E- GUVERNARE ÎN ACTIVITATEA INSPECTORATULUI FISCAL PRINCIPAL DE STAT

Silvia MUNTEAN,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The adoption and the implementation of government strategy to transform information and communication technologies and the Action Plan on modernizing the public sector technology platform is a prerequisite for the emergence and competitive digital economy. In the e Government software, the main task is providing services electronically.

În perioada în care toată lumea este orientată spre servicii electronice și informaționale, e rezonabil ca și Republica Moldova să întreprindă măsuri în acest domeniu. La 28 iunie 2006 a fost adoptată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 „Cu privire la Concepția guvernării electronice”.

S-a stabilit implementarea guvernării electronice ca fiind una din direcțiile prioritare ale edificării societății informaționale. Cu ajutorul acesteia vom transforma Republica Moldova într-un stat modern și performant. Adoptarea și implementarea Strategiei de transformare a guvernării prin tehnologii informaționale și de comunicare și a Planului de acțiuni privind modernizarea tehnologică a sectorului public constituie premisa și platforma pentru emergența unei economii digitale competitive. În acest scop, urmează să se elaboreze și să se implementeze cadrul legal privind e-Guvernarea în baza celor mai bune practici internaționale și din Uniunea Europeană și, concomitent, să se implementeze Legea privind accesul la informație și transparența procesului decizional prin plasarea on line a datelor guvernamentale cu caracter public în format ce ar permite re folosirea lor de către alte sisteme electronice, adoptarea obligatorie a Inițiativei “Accesul la datele guvernamentale cu caracter public” pentru toate autoritățile publice din Republica Moldova. Pentru aceasta trebuie să se realizeze următoarele:

- optimizarea infrastructurii informaționale a sectorului public cu asigurarea securității informaționale a e-Guvernării, eficientizarea comunicării și coordonării între agențiile guvernamentale de nivel central, raional și local;
- dezvoltarea platformei naționale de e-Guvernare și a sistemului electronic național prin crearea serviciilor electronice și creșterea accesului populației la servicii publice digitalizate;
- modernizarea tehnologică și profesionalizarea administrației publice prin implementarea guvernului electronic, serviciilor on line și în regim mobil pentru cetățeni și business;
- implementarea principiilor și standardelor de interoperabilitate a serviciilor publice în conformitate cu bunele practici internaționale;
- implementarea Portalului Guvern către Cetățeni, Guvern către Business și Guvern către Guvern;
- implementarea serviciilor electronice în toate domeniile, inclusiv educație, sănătate, protecție socială, agricultură, precum și a serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană;
- crearea platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetățeanul se află în momentul desfășurării alegerilor;
- realizarea achizițiilor publice în regim on line pentru eficientizarea procesului de achiziții publice, diminuarea corupției, utilizarea eficientă a banilor publici.

Constatăm, cu satisfacție, că serviciul fiscal de stat din Republica Moldova este la ora actuală unul dintre cei mai activi agenți în domeniul elaborării serviciilor electronice.

Întru realizarea sarcinilor prevăzute în Hotărârea menționată a Guvernului Republicii Moldova în aprilie 2007 Inspectoratul Fiscal Principal de Stat și Compania Deeplace au aprobat concepția sistemului informațional e-Declarații. Concepția determină prioritățile principale ale utilizării tehnologiilor informaționale în activitatea serviciului fiscal de stat, luând în considerație practica implementării experienței mondiale în rezolvarea problemelor în domeniul e-Guvernare.

Soluția propusă de către sistemul e-Declarații este orientată spre contribuabil și se bazează pe principiile guvernării electronice. Sarcina de bază este deservirea contribuabililor și gestionarea eficientă a proceselor de colectare a impozitelor și taxelor de la agenții economici și persoanele fizice – cetățeni.

Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova posedă un sistem informațional care rezolvă în mare măsură problemele de evidență a impozitelor și taxelor. Din an în an posibilitățile acestui sistem sunt tot mai mari. Dar acest sistem nu reflectă la ora actuală toate schimbările care au loc în domeniul tehnologic. La momentul implementării concepției au fost depistate anumite carențe în sistemul informațional al serviciului fiscal, cum ar fi imposibilitatea depunerii declarațiilor în format electronic, imposibilitatea informării în timp real a contribuabilului despre starea documentelor depuse, neintegritatea serviciilor WEB etc. Pentru eliminarea acestor deficiențe s-au stabilit ca funcții de bază următoarele:

- depunerea declarațiilor fiscale în regim on line prin Internet;
- automatizarea procedurii pentru colectarea declarațiilor fiscale prezentate în baza unor formulare aprobate;
- primirea și arhivarea datelor în mod operativ și în conformitate cu regulamentele în vigoare;
- crearea unui sistem flexibil de raportări folosind diferite criterii de selectare.

Sistemul informațional creat în conformitate cu cerințele menționate va fi parte componentă principală a Serviciului fiscal în care vor fi realizate nu numai funcțiile de declarare a impozitelor și taxelor, dar și funcțiile de consultare și informare a contribuabililor.

De câțiva ani există pagina web www.fisc.md a serviciului fiscal, unde se publică informații utile pentru contribuabili. Pe lângă modificările în legislația fiscală, scrisorile informative ale Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, aici orice persoană, fie fizică sau juridică, poate controla veridicitatea datelor agenților economici, în parte ce țin de denumirea corectă, înregistrarea în calitate de plătitor TVA sau accize, verificarea apartenenței facturilor fiscale. Tot aici se poate verifica lista agenților economici incluși pentru verificarea controalelor fiscale totale în perioadele următoare, agenții economici mari restanțieri etc.

Dar aceasta e doar partea ce ține de informarea contribuabililor. În continuare, vom analiza partea prin care se facilitează lucrul contribuabililor.

În programul e-Guvernare sarcina principală constă în acordarea serviciilor în mod electronic. Orice început este anevoios și, în marea majoritate, se lansează inițial benevol. Așa a fost și în cazul prezentării dărilor de seamă fiscale de către contribuabili în format electronic. Pentru a interacționa cu Serviciul Fiscal de Stat, contribuabilul trebuie să posede *semnătură digitală*. S-a început cu atribuirea *semnăturilor digitale* contribuabililor care doresc să prezinte dările de seamă fiscale în mod electronic. Pentru persoanele fizice cetățeni acordarea semnăturilor digitale este un serviciu gratuit. Este necesară doar dorința contribuabilului și prezentarea la locul unde se acordă semnături electronice digitale. Ulterior, din orice localitate, inclusiv din străinătate, unde este acces la Internet, va putea să fie prezentată declarația cu privire la impozitul pe venit pentru o perioadă fiscală concretă.

Interacțiunea on line presupune următoarele acțiuni:

- intrarea contribuabilului în sistemul e-Declarații;
- alegerea tipului declarației fiscale;
- completarea formularului de declarație;
- exportarea datelor din fișierul creat în sistemul de evidență al contribuabilului;
- efectuarea unor controale posibile la etapa de introducere a datelor;
- semnarea declarației fiscale cu semnătură digitală și apariția statutului "Semnat".

Prezentarea declarațiilor în format electronic are un șir de plusuri, cum ar fi economisirea timpului, posibilitatea prezentării declarației nu numai în orele de lucru ale serviciului fiscal, dar în orice timp al zilei, existența unor controale la introducerea datelor.

Evident, ca orice schimbare, și schimbarea modului de prezentare a dărilor de seamă fiscale nu poate să fie totalmente rigidă. Pentru a învinge rezistența la schimbare, se discută, se explică necesitatea, se încearcă să fie convingși cei implicați în procesul schimbării. Dar atunci când nu este posibil de convins persoanele, se întreprind măsuri. În acest context, este necesară efectuarea unor modificări în legislația fiscală. În acest scop, prin Legea nr. 48 din 26.03.2012 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” au fost efectuate modificări ale Codului Fiscal prin care, începând cu 1 ianuarie 2012, toți subiecții impunerii cu TVA care sunt deserviți de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Inspectoratul Fiscal de Stat pe municipiul Chișinău, Inspectoratul Fiscal de Stat pe municipiul Bălți și Direcția administrării fiscale Comrat din cadrul Inspectoratului Fiscal de Stat pe UTA Găgăuzia urmează să prezinte dările de seamă utilizând în mod obligatoriu metode automatizate de raportare electronică, iar începând cu 01 ianuarie 2013, toți subiecții impunerii cu TVA vor prezenta dările de seamă în mod electronic.

Constatăm, că peste 17 mii de agenți economici au prezentat în mod electronic peste 270 mii de declarații, în

medie câte 15 declarații electronice a prezentat un contribuabil în primele 4 luni ale anului 2012. Din ce în ce mai mulți contabili sunt de părerea că prezentarea în format electronic este un lucru binevenit. Mai mult decât atât, cu obținerea semnăturii digitale, persoanele responsabile au posibilitatea să vizualizeze fișa personală existentă la fisc, contribuabilul cunoaște imediat dacă are înregistrată restanță, supraplăți etc. prin ce se facilitează lucrul contabilului.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr.48 din 26.03.2012 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28 iunie 2006 “Cu privire la Concepția guvernării electronice”.
3. www.fisc.md

SECURITATEA ALIMENTARĂ PRIN PRISMA E - GUVERNĂRII

Ludmila CASTRAVEȚ,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Population food security is fundamental obligation of a state which involves management of resources by developing effective policies to avoid dangers and risks citizens are exposed to. The specialized body of central public administration, subordinated to the Moldovan government, which coordinates and implements the government policy, is the Consumer Protection Agency.

Tranziția în economie și în societate implică o permanentă schimbare a tuturor elementelor esențiale ale economiei moldovenesti. Agricultură și securitatea alimentară în Republica Moldova sunt reprezentate prin componente diferite ale evoluției de ansamblu în timp și în conținut, dar corelate între ele.

Politicele agroalimentare ale statului au ca scop satisfacerea nevoilor nutriționale ale populației, prin intervenții și orientări spre piață ale diferitelor activități și fluxuri care au loc de-a lungul filierelor agroalimentare. Obiectivul central este de a rezolva într-o manieră cât mai echilibrată problema alimentară.

Securitatea alimentară ca concept dinamic a evoluat diferit în timp și spațiu, de exemplu:

1. În țările dezvoltate:

- formarea unui sistem agricol viabil și a economiei agroalimentare moderne;
- corelarea politicilor nutriționale cu politicile alimentare, pe baza unui nivel ridicat al puterii de cumpărare a majorității populației și a unor politici sociale de sprijin al categoriilor defavorizate, asigurarea necesarului cantitativ și calitativ de alimente pentru toți; în prezent accentul cade pe:

- calitatea și securitatea alimentelor;
- protecția socială a categoriilor de persoane defavorizate.

2. În țările în curs de dezvoltare:

- se asigură limitat și în condiții dificile.

3. În țările sărace:

- insecuritatea alimentară permanentă determinată de sărăcie;
- nu permite asigurarea unui minim cantitativ de alimente;
- calitatea scăzută a alimentelor;
- lipsa diversificării alimentelor.

Principalul instrument de intervenție al politicilor agricole și alimentare pentru garantarea securității alimentare sunt:

- elaborarea unor măsuri de protecție a consumatorilor;
- acordarea de subvenții pentru consumatori privind asigurarea accesului la hrană, în special în cazul populațiilor cu venituri reduse.

Indiferent de natura lor, vegetală, animală sau mixtă, alimentele sunt indispensabile pentru om, dat fiind faptul că acestea asigură energia și substanțele nutritive de bază, foarte necesare pentru buna desfășurare a proceselor metabolice, creșterea și dezvoltarea individului. Astăzi, pe piața internă și internațională se manifestă fenomenul de diversificare extremă a categoriilor de produse alimentare care, fiind tot mai complexe și colorat ambalate, atrag tot mai mulți consumatori. La fel, se poate menționa faptul că produsele alimentare au compoziția complexă, greu de

deslușit uneori de către consumatori și asociată cu o alimentație incorectă, săracă în nutrienți necesari organismului, precum și combinarea „periculoasă” a alimentelor, au condus la creșterea riscurilor de îmbolnăvire prin intermediul alimentelor ingerate, pe fondul factorilor stresanți la care este supus omul zi de zi. Toate acestea aduc în prim-plan la necesitatea revizuirii concepției despre nutriția umană și accentuarea caracterului său de factor preventiv pentru sănătate, dar și importanța majoră pe care o prezintă siguranța alimentară în contextul unui comerț extrem de dinamic și complex. Se pune tot mai mult accentul pe valoarea nutritivă a produselor comercializate și crește răspunderea celor care fabrică și comercializează alimente.

În anul 1960, a fost fondată Organizația Internațională a Uniunilor de Consumatori (I.O.C.U.) - organism ce reprezintă și sprijină peste 180 de organizații ale consumatorilor din 70 de țări din întreaga lume. Prin rezoluția nr. 39/248, „Principiile directe pentru protecția consumatorilor” din 8 aprilie 1985, ONU a adoptat problematica protecției consumatorilor. Pe baza acestui document, guvernele tuturor țărilor trebuiau să dezvolte, să întărească și să mențină o politică puternică de protecție a consumatorilor. Principiile directe stipulate sunt:

- asigurarea condițiilor care permit realizarea drepturilor fundamentale ale consumatorilor;
- recomandări explicite adresate agenților economici în ceea ce privește raporturile lor cu consumatorul individual;
- definesc o sumă de elemente pe care trebuie să le îndeplinească marfa pentru a satisface într-o măsură rezonabilă așteptările consumatorilor.

Protecția consumatorilor în Republica Moldova este reglementată prin Legea nr. 105 din 13.03.2003 „Privind protecția consumatorilor”, care stabilește bazele juridice pentru protejarea de către stat a persoanelor în calitatea lor de consumatori.

Legea Republicii Moldova privind produsele alimentare stabilește cadrul juridic privind producerea, prelucrarea și distribuirea produselor alimentare, precum și reglementează condițiile de bază privind circuitul acestor produse, inclusiv asigurarea inofensivității lor, în scopul ocrotirii sănătății omului, protecției intereselor consumatorilor în ceea ce privește produsele alimentare, promovării unor practici echitabile în comerțul cu produse alimentare. Cadrul legislativ dezvoltat ulterior vizează norme de reglementare a producției, circulației și comercializării alimentelor aliniate la cerințele internaționale.

Totuși, piața produselor agroalimentare din Republica Moldova nu garantează securitatea alimentară a populației. Mai mult ca atât, comportă o serie de caracteristici îndreptate categoric împotriva cetățenilor. Asigurarea securității alimentare a populației reprezintă o obligație fundamentală a unui stat, care presupune gestionarea rațională a resurselor, prin elaborarea politicilor eficiente, astfel încât să evite pericolul și riscurile la care sunt expuși cetățenii. În țările dezvoltate securitatea alimentară s-a realizat prin crearea unui sistem agricol viabil, rezultat al unor politici consecvente de susținere a agriculturii.

În Republica Moldova structura volumului producției agricole nu asigură populația cu necesarul de produse alimentare, deși suprafața terenurilor cu destinație agricolă depășește de 2,3 ori normele prevăzute pentru acoperirea necesarului în garantarea securității alimentare și în concordanță cu normele fiziologice de consum.

Structura consumului de produse alimentare de către populația Republicii Moldova este una foarte săracă, provocând creșterea numărului bolnavilor de anemie, în special în rândurile copiilor și femeilor: 28% din femei și 32% din copii din Republica Moldova suferă de diverse forme de anemie.

O altă tendință negativă care se profilează în domeniul economic este faptul că infrastructura calității este insuficient dezvoltată. Calitatea mărfurilor oferite spre vânzare consumatorilor este o problemă majoră în garantarea securității alimentare în Republica Moldova. Organele naționale de metrologie și standardizare, în calitate de componente esențiale ale infrastructurii economice pentru garantarea calității mărfurilor, nu asigură securitatea în consum și nici nu protejează interesele sociale și economice ale consumatorilor.

Organul de specialitate al administrației publice centrale, subordonat Guvernului Republicii Moldova, care coordonează și realizează politica guvernamentală în domeniul protecției consumatorilor, a fost organizat prin Hotărârea nr. 936 din 09.12.2011 privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale acesteia. La rândul său, Agenția Națională de Protecție a Consumatorilor și-a început activitatea prin controale și amenzi, fără a crea procedurile necesare de a efectua schimbări în domeniu. Conclucrarea eficientă a organelor cu funcții de control nu este îndreptată spre a asigura protecția consumatorilor.

La 8 februarie 2012, Guvernul Republicii Moldova a aprobat proiectul de lege cu privire la stabilirea principiilor și cerințelor generale ale legislației privind siguranța alimentelor. Proiectul respectiv va asigura crearea unui sistem eficient privind asigurarea consumatorilor locali cu produse de calitate, dar și asigurarea standardelor pentru exportul produselor autohtone peste hotare.

Reglementarea activității respective va fi exercitată de o nouă autoritate publică – Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor. Agenția va fi creată pentru creșterea nivelului de protejare a sănătății populației și a intereselor consumatorilor în ceea ce privește securitatea alimentară, asigurarea securității alimentare, a unui nivel mai înalt de urmărire la toate nivelurile lanțului alimentar, creșterea rulajului de mărfuri, excluderea funcțiilor duble de control și monitorizare.

Agencia Națională pentru asigurarea alimentară va fi în subordinea Ministerului Agriculturii. Scopul principal al Agenției constă în aplicarea unei abordări complexe pentru asigurarea securității alimentare, care va acoperi toate sectoarele lanțului alimentar, inclusiv: hrană animalieră, protejarea plantelor și animalelor, sănătatea animalelor, producția primară, prelucrarea producției, păstrarea, transportarea, vânzarea, importarea și exportarea producției. De asemenea, aplicarea principiilor și responsabilităților în domeniul securității alimentare la toate nivelurile lanțului alimentar și respectarea acestora de către operatorii implicați în producerea, prelucrarea, păstrarea, transportarea, distribuirea și vânzarea produselor alimentare, garantează că acestea sunt inofensive pentru consumatorii finali.

Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor va tinde să aplice principiul „ghișeului unic” pentru asigurarea siguranței alimentelor și va spori trasabilitatea la toate nivelurile lanțului alimentar.

Asigurarea securității alimentare a populației reprezintă o obligație fundamentală a unui stat, care presupune gestionarea rațională a resurselor, prin elaborarea politicilor eficiente astfel încât să evite pericolul și riscurile la care se expun cetățenii. Pentru a dispărea conflictele de interese dintre diferite ministere și departamente, care în prezent activează după regulamente și strategii neordonate între ele, activitatea Agenției trebuie să se afle în subordinea directă a Guvernului, să fie dezvoltată baza legislativă, la fel să fie determinate procedurile referitoare la procesele de trasabilitate prin înregistrări monitorizate pe întreg lanțul alimentar cu stabilirea responsabililor de proces. Acest mecanism este implementat în multe țări prin codificarea și înregistrarea electronică a informației, unirea sistemelor informaționale aflate deja în uz.

Astfel, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor va prelua atribuțiile și responsabilitățile comune ale mai multor ministere și agenții din domeniul siguranței alimentelor și prin intermediul „Ghișeului unic” va influența pozitiv inofensivitatea alimentelor, gradul trasabilității la toate nivelurile lanțului alimentar, schimbul de mărfuri va reduce substanțial povara financiară asupra agenților economici.

Denaturarea informațiilor de siguranță alimentară în lanțul de aprovizionare cu alimente este în continuare punctul-cheie al controlului produselor alimentare privind riscurile. Prin construirea unui sistem de trasabilitate alimentar bazat pe EANUCC, fiecare secțiune a lanțului de aprovizionare poate fi supravegheat, de la elaborarea, cultivarea, producerea, ambalarea și comerțul cu amănuntul pentru consum. Trasabilitatea produselor alimentare de siguranță este considerată a fi cea mai importantă metodă de control al siguranței alimentelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor.
2. Legea Republicii Moldova nr. 78-XV din 18.03.2004 privind produsele alimentare.

TRĂSĂTURILE CARACTERISTICE ALE PROCESULUI DECIZIONAL ÎN CADRUL ACADEMIEI DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI

Lilia TOMIȚA,
masterandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Decision making can be regarded as the mental processes (cognitive process) resulting in the selection of a course of action among several alternative scenarios. Every decision making process produces a final choice. The output can be an action or an opinion of choice. When trying to make a good decision, a person must weigh the positives and negatives of each option, and consider all the alternatives. For effective decision making, a person must be able to forecast the outcome of each option as well, and based on all these items, determine which option is the best for that particular situation.

Decizia este un instrument particular de exercitare a managementului, fiind cel mai important instrument specific de exprimare al acesteia. Ea este expresia cea mai activă, cea mai dinamică a managementului, prin care acesta își exercită funcțiile. Adoptarea deciziilor este un proces fundamental, o anumită cale de acțiune din mai multe variante posibile în scopul obținerii rezultatului scontat.

Oricum ar fi definită decizia, ea reflectă un ansamblu de activități umane raționale, desfășurate în vederea rezolvării optime a unor situații sau probleme care se impun la un moment dat. „De aceea putem afirma, spune Ioan Alexandru, că orice decizie presupune: o bază de informații ample și certe (sigure); un proces rațional (de gândire, de înțelegere); obiective (scopuri precise, concrete, măsurabile)”.

Abordarea procesului decizional în sistemul administrativ presupune luarea în considerare a particularităților derivate din specificul domeniului de activitate al instituției publice.

Astfel, Academia de Științe a Moldovei, ca unica instituție publică de interes național în sfera științei și inovării, coordonator plenipotențiar al activității științifice și de inovare, cel mai înalt for științific al țării și consultantul științific al autorităților publice ale Republicii Moldova, este succesoare de drept a Academiei de Științe a R.S.S. Moldovenești, fondate la 2 august 1961, reorganizată pe termen nelimitat.

Scopul principal al Academiei constă în organizarea și efectuarea cercetărilor științifice fundamentale și aplicative, orientate spre obținerea de cunoștințe noi privind legitățile dezvoltării naturii, omului și societății, elaborarea și implementarea tehnologiilor avansate întru dezvoltarea economică, socială și spirituală a țării.

Procesul de elaborare a deciziilor la nivelul Academiei de Științe a Moldovei este reglementat în conformitate cu prevederile Codului cu privire la știință și inovare nr. 259-XV din 15 iulie 2004. Cităm din capitolul V al Codului nominalizat, și anume:

Articolul 81. (1). Organul suprem de conducere al Academiei de Științe este Asambleea Academiei de Științe.

(4) Asambleea:

- a) aprobă Statutul Academiei de Științe;
- b) alege președintele Academiei de Științe și, la propunerea acestuia, prim-vicepreședintele, vicepreședinții și secretarul științific general;
- c) aprobă o dată în 4 ani Acordul de parteneriat;
- d) aprobă politica Academiei de Științe în sfera științei și inovării, promovează strategia acestei politici;
- f) examinează și se pronunță asupra raportului anual privind rezultatele activității în sfera științei și inovării din țară și activitatea subdiviziunilor Academiei de Științe;
- g) examinează și aprobă strategii, programe ce țin de sfera științei și inovării etc.

Importanța proceselor decizionale ale Asambleii Academiei de Științe a Moldovei este exprimată într-o formă aforistică: „A conduce înseamnă a decide”. Această formă evidențiază că deciziile sunt elementul motor al conducerii și al exercitării funcțiilor de planificare, organizare și control. Astfel, activitatea de conducere înregistrează succese în funcție de modul în care se desfășoară procesele decizionale. Prin urmare, deducem din Hotărârea nr. XIV/1 din 03 aprilie 2012, cu privire la activitatea managerială și economico-financiară a Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică (CSȘDT) și realizările științifice principale, obținute în sfera științei și inovării în anul 2011.

Un succes deosebit constituie asocierea de la 1 ianuarie 2012 a Republicii Moldova la Spațiul European de Cercetare și la Programul Cadru 7 al Comunității Europene pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și activități demonstrative (2007-2013). Întru realizarea acestui scop, CSȘDT a aprobat Declarația de aderare a comunității științifice a Republicii Moldova la Carta Europeană a Cercetătorului și la Codul de Conduită pentru Recrutarea Cercetătorului, pentru aplicare directă în sfera științei și inovării a Republicii Moldova.

Întru realizarea întregului proces decizional, în activitatea decizională a conducerii un rol important îi revine Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică care este organul executiv al Asambleii Academiei de Științe a Moldovei. Eficacitatea funcționării Consiliului Suprem este asigurată de activitatea organizatorică a membrilor Consiliului Suprem și a aparatului administrativ al acestuia, prin munca organizatorică, științifică și de inovare a secțiilor de științe, instituțiilor științifice, întreprinderilor și organizațiilor auxiliare ale Academiei de Științe.

Consiliul Suprem este responsabil de organizarea și realizarea activității în sfera științei și inovării și funcționează în baza principiilor de colegialitate, transparență, constructivitate și responsabilitate.

În conformitate cu capitolul II, pct. 8 al Regulamentului Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei, atribuțiile de bază ale Consiliului Suprem în realizarea procesului decizional sunt:

- organizează elaborarea programelor de stat și a programelor științifice și tehnico-științifice internaționale în sfera științei și inovării, precum și a mecanismelor de realizare și monitorizare a acestora; decide asupra reorganizării sau dizolvării organizațiilor din sfera științei și inovării ale Academiei de Științe, finanțate integral de la bugetul de stat, pentru optimizarea activității subiecților din sfera științei și inovării, precum și pentru ajustarea acestei activități la standardele de acreditare; aprobă alegerea secretarilor științifici ai secțiilor de științe; la propunerea președintelui Academiei de Științe, prin vot secret sau deschis, la discreția membrilor CSȘDT, confirmă în funcție și eliberează din funcție conducători ai organizațiilor din sfera științei și inovării, ai instituțiilor, întreprinderilor și organizațiilor auxiliare ale Academiei de Științe, șefii direcțiilor aparatului administrativ; decide asupra organizării masteratului, doctoratului și postdoctoratului și privează de acest drept organizațiile din sfera științei și inovării, membri instituționali care nu au asigurat un nivel corespunzător cercetărilor științifice; prezintă Asambleii raportul anual despre rezultatele principale obținute în sfera științei și inovării; Consiliul Suprem este abilitat să confere decorații, distincții de onoare și de recunoștință, titluri onorifice și să decerneze premii instituite de Academia de Științe pentru contribuția semnificativă la dezvoltarea științei și a Academiei de Științe, pentru realizări proeminente obținute în sfera științei și inovării, precum și în domeniul pregătirii cadrelor.

Pentru examinarea operativă a problemelor de gestionare se creează Biroul Consiliului Suprem format din președintele, prim-vicepreședintele, vicepreședinții și secretarul științific general al Academiei de Științe. Biroul Consiliului Suprem examinează chestiuni ce țin de crearea, desființarea și reorganizarea organizațiilor din subordine și înaintea propunerii Consiliului Suprem, examinează și alte probleme ce țin de activitatea Secției.

În cadrul Academiei activează următoarele Secții de științe:

a) Secția de Științe ale Naturii și Vieții, având 3 subsecții: științe biologice, chimice și ecologice, științe medicale și științe agricole;

b) Secția de Științe Exacte și Economice;

c) Secția Științe Socioumaniste.

Întru realizarea procesului decizional s-a constituit Adunarea Secției care ia decizii la nivel de Secție: alege, prin vot secret, biroul Secției de Științe, secretarul științific, directorii institutelor științifice care activează ca membri instituționali; examinează și aprobă rezultatele activității științifice și științifico-organizatorice a membrilor Academiei, organizațiilor din sfera științei și inovării de profilul Secției; examinează chestiuni ce țin de crearea, desființarea și reorganizarea organizațiilor din subordine și înaintea propunerii Consiliului Suprem.

Prin urmare, la elaborarea deciziilor este necesar să evidențiem următoarele trăsături principale (colegialitatea, coerența, autoritatea, factorul juridic și cel temporal).

Colegialitatea. Sub aspect formal, decizia administrativă se consideră opera semnată de ea. În realitate, decizia administrativă, chiar emisă sub semnătura unei autorități unipersonale (de pildă, președintele Academiei de Științe a Moldovei), are un caracter colegial, ea fiind rezultatul unei munci complexe, în echipă, la care participă numeroși funcționari, cum ar fi președintele Academiei de Științe, prim-vicepreședintele, 2 vicepreședinți, secretarul științific general al Academiei de Științe și alți reprezentanți ai comunității științifice.

Coerența reprezintă caracteristica principală a deciziei administrative. Fiind întemeiată pe deciziile anterioare și pe cerințele sociale actuale, decizia administrativă constituie legătura dintre trecut, prezent și viitor a politicii administrative. Coerența activităților din administrația publică se situează la un înalt nivel calitativ, pentru a răspunde cerințelor tot mai mari ale populației.

Autoritatea constă în competența de a emite decizii care vor servi drept fundament la elaborarea altor decizii. Deși prin autoritatea sa, superiorul ierarhic poate impune o anumită conduită subordonaților săi, el trebuie să țină cont de propunerile acestora și să le recunoască valoarea. În toate cazurile, subordonatul trebuie să știe că decizia a fost adoptată pentru un scop anume, la care și el trebuie să se asocieze, chiar dacă, personal, are anumite rezerve.

Din momentul în care a fost adoptată, decizia administrativă este influențată de factorul juridic și de cel temporal. Cele mai importante decizii administrative iau forma actelor juridice. La rândul său, factorul temporal influențează calitatea execuției deciziei și exprimă dinamica acesteia. Timpul reprezintă intervalul conștient dirijat între adoptarea sarcinilor și executarea lor, el constituie o garanție esențială a procedurii administrative și determină o acțiune rațională.

După cum ne arată practica activității Academiei de Științe a Moldovei, procesul de luare a deciziilor devine tot mai complicat și în mare măsură aceasta depinde de informația și cunoștințele de care se dispune și de faptul cum ele se folosesc. Nu-s rare cazurile când informațiile se colectează, dar ele nu se folosesc, se fac multe rapoarte, și toate voluminoase, dar nu se citesc, sau unii întâi acționează și abia apoi cer informații.

Deși orice activitate practică presupune atât „decidere”, cât și „efectuare”. Misiunea *de a decide* se referă la întregă organizație administrativă într-o măsură nu mai mică decât misiunea *de a face* – de fapt, cele două sunt conectate integral. O teorie generală a administrării trebuie să includă principiile de organizare care vor asigura o luare de decizii corecte, precum și principiile care vor asigura o activitate eficientă.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, nr. 259-XV din 15 iulie 2004.
2. Regulamentul Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei, aprobat prin Hotărârea Asambleii A.Ș.M. nr. 7 din 29 octombrie 2004.
3. Hotărârea Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltarea Tehnologică nr. XIV/1 din 03 aprilie 2012.
4. Akademos, revistă de știință, inovare, cultură și artă, nr. 1(24), 2012.
5. Androniceanu Armenia, Managementul public, Ed. Universitară, București, 2008.
6. Herbert A. Simon, Comportamentul administrativ – studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative, ed. Știința, Chișinău, 2004.
7. Platon Mihail, Administrația publică, Ed. Universul, Chișinău, 2007.

NECESITATEA ȘI ROLUL PROMOVĂRII CREATIVITĂȚII ÎN MANAGEMENT

Lilia PÎNZARI,
masterandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Creativity is the process of creating something novel and appropriate. It is the ability to create or bring into existence an idea. Many people use creativity and innovation synonymously. However, while creativity means bringing an idea into existence, innovation is about putting the idea into practice. Creativity is the source of innovation.

Societatea contemporană, comparativ cu cele anterioare, se caracterizează prin schimbări radicale care se produc în conduită, la locul de muncă sau în familie, în educație, în știință și tehnologie, în religie și aproape sub orice aspect al vieții noastre.

A trăi într-o asemenea lume presupune un înalt grad de adaptare și de curaj care este legat, în mare măsură, de **creativitate**.

Există numeroase definiții ale creativității, fără să fie formulată o definiție general acceptată. Unele definiții sunt contradictorii sau subiective, de aceea, în continuare, vom cita câteva definiții din dicționarele de referință, precum și definiții propuse de experți în studiul creativității.

În *Dicționarul enciclopedic* (1993) creativitatea este definită ca „trăsătură complexă a personalității umane, constând în capacitatea de a realiza ceva nou, original”. [4]

O definiție amplă a creativității a fost enunțată de Ellis Paul Torrance (1966). Conform lui, creativitatea este „un proces de sensibilizare la probleme, deficiențe, goluri în cunoștințe, elemente care lipsesc, dizarmonii etc.; identificarea dificultăților; căutarea de soluții sau formularea ipotezelor asupra deficiențelor: testarea și retestarea acestor ipoteze și, posibil, modificarea și retestarea lor; în final, comunicarea rezultatelor”.

Creativitatea poate fi definită ca proprietatea sistemului psihic uman prin care o persoană sau un grup de persoane generează noul, ineditul, caracterizat prin originalitate și valoare, într-un mod specific. [1]

Inovația constituie implementarea ideilor creative într-o organizație. Input-ul creativ este o parte esențială a rezolvării problemelor care apar în toate fazele procesului de inovație. Creativitatea persoanelor și echipelor „este o condiție necesară însă nu și suficientă pentru inovare”. Inovația de succes depinde și de alți factori, aceasta poate proveni nu numai din ideile creative care își au originea într-o organizație, ci și din idei create în altă parte (ca în transferul tehnologic).

Conceptul de creativitate apare abordat din cinci perspective: *ca potențial, ca proces, ca produs, ca preajmă, ca psihoterapie, deci putem vorbi de cei 5 «P» ai creativității*. [2]

Potențialul creativ. Atunci când vorbim de *potențialul creativ*, evidențiem, în primul rând, *calitățile* creativității, care au fost descrise mai sus : *utilitate, productivitate, eficiență, valoare, ingeniozitate, originalitate*.

Procesul creativ. S-a constatat că stadiile (etapele) *procesului creator* sunt următoarele: stadiul pregător; stadiul incubației; stadiul iluminării; stadiul verificării. Aceste stadii vor fi descrise ulterior.

Produsul creativ. Orice proces creativ se finalizează cu un produs care, pentru a fi considerat creator, trebuie să posede următoarele calități: noutate, originalitate, utilitate.

Preajma (mediul). Creativitatea este abordată și din perspectiva cerințelor și solicitărilor din mediul intern și extern. Pe de o parte, trebuința de actualizare a potențialului creativ – „Suntem născuți pentru a învinge prin creativitate” – (presiuni interne), cât și presiunile și problemele exterioare, ce vin din mediul de viață al individului și cer rezolvare creatoare; totodată, calitățile și condițiile nivelului în care omul își desfășoară activitățile pot facilita sau inhiba manifestarea creativității.

Stimularea creativității salariaților este un factor important în conducerea unei întreprinderi. Unii manageri apreciază – din păcate, destul de frecvent – că majoritatea subordonaților sunt persoane noncreative și dispun de puțină abilitate și imaginație necesare conceperii unor idei noi. Pentru orice întreprindere, o asemenea optică poate fi dăunătoare, deoarece într-un mediu adecvat toți oamenii sunt virtual capabili să fie creatori, deși gradul de creativitate diferă considerabil de la un salariat la altul.

Creativitatea se caracterizează printr-o multitudine de calități: [2]

- **productivitatea** se referă la numărul mare de idei, soluții, lucrări de specialitate;

- **utilitatea** privește, în special, rezultatele acțiunii, care trebuie să fie folositoare, să contribuie la bunul mers al activității;

- **eficiența** are în vedere caracterul economic al performanței, se referă la randamentul acțiunii, la performanțele care se pot obține prin folosirea rezultatelor activității creatoare;

- **valoarea** produselor activității creatoare trebuie să prezinte însemnătate din punct de vedere teoretic sau practic, să fie recunoscută și respectată în plan social;

- **ingeniozitatea** presupune eleganță și eficacitate deosebită a metodelor de rezolvare;

- **originalitatea** se apreciază prin raritatea ideilor, soluțiilor sau produselor.

De obicei, sunt considerate originale rezultatele creativității care apar o singură dată într-o colectivitate, deci sunt unice.

Creativitatea se prezintă în diverse forme și se situează la diverse niveluri ierarhice. După savantul C.W. Taylor, avem mai multe niveluri ale creativității: [2]

a) creativitatea de expresie (necesară actorilor și oratorilor);

b) creativitatea procesuală care se referă la dezvoltarea unică a proceselor psihice în cadrul fiecărei personalități, influențând specificul procesului creator;

c) creativitatea de produs care se referă direct la originalitatea produselor activității noastre care ne depășesc existența;

d) creativitatea inovativă, ce constă în capacitatea de a recombina ingenios elemente cunoscute;

e) creativitatea inventivă, producând forme, relațiuni, funcții cu adevărat noi în raport cu tehnica existentă;

f) creativitatea emergentă care se referă la cazul cu totul excepțional, când este găsit și pus în funcțiune un principiu care va revoluționa complet un domeniu al cunoașterii (selecția naturală – Darwin; principiul relativității – Einstein).

Considerați în ansamblu, oamenii creativi sunt predispuși să formuleze idei noi, chiar neobișnuite, deoarece nu mai în rare cazuri se declară mulțumiți de statutul lor profesional și social într-o întreprindere. De cele mai multe ori, persoanele creative sunt conștiente de posibilitățile lor profesionale și deci sunt capabile și de o judecată independentă. Prin urmare, mulți salariați se implică nu numai în laturile de rutină ale proceselor de prestații, ci și în latura emoțională a serviciilor prestate, emoții ce derivă din însăși personalitatea lor. Acești salariați manifestă entuziasm în rezolvarea problemelor, mergând până la tenacitate pentru a dovedi capacitatea lor de a executa sarcinile ce le-au fost atribuite.

Cei mai eficienți întreprinzători și oameni creativi sunt adesea cei care lucrează fără să țină cont de produsele standardizate și tipizate, ca și cum aceștia n-ar exista.

Exemple de intervenții creative pot fi: crearea de produse alimentare, automobile, cosmetice, bănci, asigurări, turism, informatică, chimie; explorarea piețelor și a segmentelor lor; cercetările pozițiilor și axelor de comunicare; cercetarea climatului intern și a motivațiilor personalului; conducerea proiectelor întreprinderilor; elaborarea planurilor de comunicare; cercetările prospective și strategia întreprinderii.

Adăugând valoare angajaților, aceștia, la rândul lor, vor adăuga valoare întreprinderii. Fără a oferi cunoștințele necesare și accesul la formare, întreprinderea riscă de a nu mai fi capabilă să facă față mediului concurențial.

Rolul managerilor este de a facilita ca membrii întreprinderii să lucreze împreună pentru a obține rezultate semnificative.

În vederea promovării creativității, conducerea întreprinderii ar putea lua următoarele măsuri:

a) crearea unui climat favorabil promovării noului, atât din interiorul cât și din exteriorul întreprinderii;

b) crearea unui bun sistem de motivare;

c) asigurarea formării și perfecționării permanente a personalului (cu un pas înaintea progresului tehnic);

d) încurajarea membrilor întreprinderii să-și exprime liber ideile;

e) realizarea unei bune comunicări între angajați, clienți și furnizori.

Creativitatea angajaților este cea mai valoroasă resursă a fiecărei întreprinderi, iar ideile lor creatoare constituie cele mai importante produse ale acesteia. E ușor de spus că pentru orice afacere este nevoie de creativitate, dar e cu totul altceva să ne ocupăm de această problemă.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu, Armenia, Managementul schimbărilor, ALL Educațional, București, 1998.
2. Ețco Constantin, Cărașu Margareta, Psihologia managerială, Casa editorial-poligrafică „Bons offices”, Chișinău, 2006.
3. Boghean Carmen, Economia turismului, Suceava, 2008.
4. Dicționar enciclopedic, vol.1, Ed. Enciclopedică, București, 1993.

STRATEGII DE DEZVOLTARE A TURISMULUI RURAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Diana TODIȚĂ,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Since old times, the Republic of Moldova inherited a centralized system of administration of touristic flows, which was represented by a non-competitive zoning of the touristic destinations. Due to this fact, at present the development of rural tourism requires general recovery through the application of development strategies of rural touristic zones in the Republic of Moldova. The following strategies can be used for the development of the rural touristic areas: background study for the creation of touristic resorts; elaboration of a program to attract investments in touristic entrepreneurship; promotion of touristic destinations; increasing the number of accommodation and catering facilities; the organization of touristic entertainment.

Încă de pe timpuri, Republica Moldova a moștenit un sistem centralizat de gestionare a fluxurilor turistice, în special cele susținute prin programe sociale, o administrație neperformantă de coordonare a domeniului turistic, o zonare necompetitivă a destinațiilor turistice.

Zona turistică reprezintă un teritoriu caracterizat printr-o concentrare de resurse turistice de dezvoltare recunoscută, care poate fi delimitată distinct ca ofertă de organizare și protecție turistică. Necesitatea zonării turistice s-a dovedit a fi imperioasă, deoarece este considerat un instrument util în orientarea eforturilor de investiții și stimulării unui raport echilibrat între eficiență economică, efectele sociale și protecția mediului în unele teritorii. [3, p. 16]

În perioada de tranziție la economia de piață, în Republica Moldova s-a observat o transformare considerabilă a agențiilor de turism în canale de racolare și orientare a forței de muncă autohtonă pentru diferite ocupații spre piețele externe, distorsionarea pieței turistice, un cadru normativ-juridic, greoi și ușor de interpretat, competiția dură pentru plasarea investițiilor, degradarea obiectelor de interes turistic etc.

Toate acestea au dus la situația în care dezvoltarea sectorului turistic necesită relansare generală, renovarea bazei materiale, dezvoltarea capacităților profesionale la fiecare nivel al managementului unităților turistice, dezvoltarea teritorială a turismului, aplicarea unor instrumente eficiente și competitive de atragere a investițiilor în industria turistică etc. Cu toate acestea, Republica Moldova are o serie de avantaje comparative care pot impulsiona dezvoltarea industriei turistice:

- existența de resurse turistice cu valoare națională și regională;
- în pofida unor dificultăți legislative, există un sprijin instituțional real al autorităților publice centrale;
- costul scăzut al forței de muncă;
- costul scăzut al terenurilor;
- opțiunea fermă pentru atragerea investițiilor de turism;
- populația ospitalieră și cunoscătoare a limbilor de circulație internațională;
- inițierea unui concept de dezvoltare a zonelor turistice naționale.

Analiza care urmează a zonelor turistice din Republica Moldova este compartimentată pe principile economico-geografice (Nord, Centru, Sud, Sud -Est). În interiorul fiecărei regiuni, zonele turistice sunt delimitate în conformitate cu specificul celor mai importante atracții turistice din localitățile incluse.

Zona economico-geografică de Nord. Această zonă cuprinde 11 raioane și municipiul Bălți, sunt amplasate 571 de localități, inclusiv 551 satești. Specializarea economică a regiunii: cultivarea cerealelor, sfeclei de zahăr, pomicultura, industria de prelucrare a producției agricole. Industria turistică este caracterizată de 18 hoteluri și unități similare. [3, p. 74] Ea este caracterizată de un potențial turistic al 102 arii protejate de stat cu o suprafață totală de cca 16,6 mii ha, 2 plaje de importanță națională și 454 ha de importanță locală.

Tabelul 1

Resursele turistice din Zona economico-geografică de Nord a Republicii Moldova

	Nr. APN	Suprafața APN, ha	Zone de odihnă naționale	Muzee locale	Locașuri de cultură naționale/locale
m. Bălți				1	5/-

Râșcani	11	1480,1	-	4	9/8
Fălești	2	1169	-	1	13/4
Sângerei	13	237,6	-	1	11/7
Briceni	11	1295,5	-	-	17/1
Ocnîța	17	1248,6	-	-	14/5
Edineț	15	2271	-	1	24/2
Dondușeni	14	1591,3	-	2	25/2
Drochia	7	112,8	-	2	17/2
Florești	-	-	-	4	24/4
Soroca	9	925,1	1	-	10/5
Glodeni	3	6245	-	3	9/5
Total	102	16578	1	9	174/454

Sursa: Conform datelor Biroului Național de Statistică a Moldovei, 2010 și calculele autorului.

Ariile naturale protejate de stat sunt protejate prin 7 tipuri, inclusiv cea mai mare rezervație științifică din țară "Pădurea Domnească", 13 rezervații naturale, 12 rezervații peisagistice, 46 monumente ale naturii (cea mai mare peșteră "Emil Racoviță"), 10 parcuri vechi etc.

Zona economică – geografică de Centru. Include 12 raioane și municipiul Chișinău, specializarea economică a regiunii este: agricultura, viticultura și pomicultura, industria prelucrătoare, comerțul și serviciile. [2, p. 85] Industria turistică a regiunii este alcătuită din 120 de unități de cazare de tip hotelier, cu peste 15,5 mii locuri de cazare. În această regiune a Republicii Moldova sunt 124 arii naturale de valoare protejate de stat cu o suprafață totală de 39,4 mii ha, 2 zone naționale odihnă (Vadul lui Vodă), 32 muzee, 274 de edificii de cult de importanță națională și 27 - de importanță locală, care îi conferă o activitate investițională avantajoasă.

Tabelul 2

Repartizarea resurselor turistice în Zona economică-geografică de Centru a Republicii Moldova

	Nr. ANP	Suprafața ANP, ha	Zone de odihnă naționale	Muzee naționale/locale	Locașuri de cultură naționale
m. Chișinău	4	208,075	2	9/3	18/-
Orhei	14	1742,5		3/2	42/3
Telenești	9	258,2		-/1	26/1
Șoldănești	10	4093		-	9/9
Rezina	7	991,5		-	17/6
Strășeni	8	7175,4		-/1	21/-
Ialoveni	5	122,2		-/1	14/4
Criuleni	9	221,4		-/1	14/-
Anenii Noi	6	2421,2		-/3	13/1
Hâncești	10	6319,4		-/1	21/-
Ungheni	9	6232,7		-/2	25/-
Nisporeni	10	5633,6		-/2	24/3
Călărași	17	3293,4		-/3	30/-
Total	124	39370,775	2	12/20	274/27

Sursa: Conform datelor Biroului Național de Statistică a Moldovei, 2010 și calculele autorului.

Zona economică - geografică de Sud. Include 6 raioane și UTA Găgăuzia. Specializarea economică a regiunii este: prestarea serviciilor, legumicultura, viticultura. Industria turistică este alcătuită din 28 de unități de cazare de tip hotelier, cu 2943 locuri de cazare. Cei mai mulți turiști sunt deserviți de sanatoriul "Nufărul Alb".

Tabelul 3

Caracteristica generală a Zonei economico – geografice de Sud a Republicii Moldova

	Număr localități		Populație persoane		Școli	Nr. elevi	Unit. cazare	Nr. de locuri	Nr. de turiști deserviți	Inclusiv tabere	
	Total	Sate	Total	Sate						Nr.	Pers.
Cantemir	51	50	64,6	57,8	40	10681	-	-	-	-	-
Cahul	55	54	126,1	85,1	57	19282	2	573	14850	2	2192
Taraclia	26	25	45,2	30	20	6420	13	746	2420	9	1322
UTAG	32	29	158,6	94	53	27266	10	1457	3694	6	2861
Leova	39	37	54,9	38,7	33	8652	2	159	383	1	48
Cimișlia	39	38	64,9	49,1	34	10784	1	8	259	-	-
Basara-beasca	10	9	29,6	16,7	11	4741	-	-	-	1	16
Total	252	242	543,9	371,4	248	87826	28	2943	21606	19	6439

Sursa: Conform datelor Biroului Național de Statistică a Moldovei, 2010 și calculele autorului.

Zona economico-geografică de Sud-Est. Include 2 raioane și localitățile din partea stângă a Nistrului inferior și, desigur, și diferite atracții turistice. Potențialul turistic al zonei de sud-est al Republicii Moldova este reprezentat de un număr de 16 arii naturale protejate de stat pe o suprafață totală de 12,8 mii ha. În localitățile de aici sunt 3 muzee și edificii eclesiastice de importanță națională.

Tabelul 4

**Caracteristica generală a Zonei economico-geografice de Sud-Est
(fără datele din stânga Nistrului) a Republicii Moldova**

	Număr localități		Populație persoane		Școli	Nr. elevi	Unit. cazare	Nr. de locuri	Nr. de turiști deserviți	Inclusiv tabere	
	Total	Sate	Total	Sate						Nr.	Pers.
Căușeni	48	46	93,3	68,3	38	14960	2	384	2206	1	1708
Ștefan Vodă	26	25	73,7	64,7	29	12069	1	14	-	-	-
Total	74	71	167,0	103	67	27029	3	398	2206		1708

Sursa: Conform datelor Biroului Național de Statistică a Moldovei, 2010 și calculele autorului.

Analizând zonele economico-geografice ale Republicii Moldova, putem menționa următoarele strategii de dezvoltare a zonelor turistice:

- studiu privind starea și valorificarea potențialului turistic ale zonelor turistice;
- studiu de fundamentare a creării unor stațiuni turistice;
- delimitarea și administrarea eficientă a stațiunilor turistice;
- elaborarea unui program de atragere a investițiilor și încurajare a antreprenoriatului turistic;
- acțiuni de informare și promovare a destinației turistice;
- creșterea numărului de unități de cazare, alimentare, organizare, agrement etc.;
- promovarea activă pe plan național și internațional.

Concluzii și propuneri. Turismul rural a fost și continuă să fie considerat o ramură destul de importantă a sectoarelor economic, social și cultural care are tendința de a contribui la dezvoltarea relațiilor internaționale ale țării. În cadrul strategiilor naționale și locale de amenajare turistică a teritoriului, se țin cont de mai mulți factori: resursele materiale, umane și financiare aferente turismului, resursele turistice și gradul lor de valorificare, realizările din activitatea turistică în ce privește structurile de primire, circulația turistică și rezultatele economico-sociale, obiectivele politice și economice pe termen scurt, mediu și lung. Datorită costurilor ridicate ale infrastructurii și ale echipamentului turistic, principala condiție de dezvoltare a zonelor turistice rezidă în atragerea de investiții mari, care să angajeze capitalul pe termen lung și cu o amortizare foarte lentă.

Din concluziile de mai sus putem recomanda pentru promovarea și dezvoltarea turismului rural în Republica Moldova anumite propuneri, cum ar fi:

- dezvoltarea unei abordări proactive în planurile strategice de dezvoltare a afacerilor în mediul rural;
- întărirea capacităților de cooperare cu parteneri locali și străini;
- dezvoltarea activităților de instruire și formare profesională a cadrelor de turism;
- atragerea investițiilor străine în vederea dezvoltării turismului rural, prin implicarea diferitelor proiecte.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova nr. 352 – XVI din 23.11.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.14 -17/40.
2. Bran F., Marin D., Turismul rural. Model European, Editura Economică, București, 1997.
3. Erliade G., Istrati I., Amenajări turistice, București: Ed. Universității, 1996.
4. Miron V., Tomița P., Managementul resurselor turistice, Chișinău, Ed. UASM, 2007.
5. Miron V., Guțuțui V., Turismul în ariile naturale din Republica Moldova, Ed. Continental Grup, Chișinău, 2005.
6. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, 2010.
7. Strategia de dezvoltare durabilă în Republica Moldova în anii 2003 – 2015.
8. www.statistica.md
9. www.turism.md
10. www.world-tourism.org/doc/E/lextour.htm

NORMELE ETICE ÎN SFERA INVESTIȚIONALĂ

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Felicia RĂCILĂ,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Ethics in investing activities starts from the behavior of the major actors who define the standards and promote their application. Thus, at the general level of the investment practice, we define two actors: the producer of investment objects and the investor.

More and more, the ethical norms obtain the value of a business card for the entity that applies them. Their conscious promotion and application in the enterprise activity forms the foundation of the undertaken activity and strengthens the status of the entity for the investors and the consumers of information, as well as its image.

Cuvântul *etică* provine de la termenul latin *ethos*, ceea ce semnifică o totalitate de norme, reguli, care trebuie să fie respectate de către oameni. Etica explică cum trebuie și cum nu trebuie să se comporte oamenii. De asemenea, etica poate fi privită și ca știință despre bazele sociale, care în mod real pot influența faptele oamenilor.

Normele etice au, de regulă, în componență două elemente:

- a) un element calitativ, care recomandă sau impune ceea ce e bine să faci sau să fii;
- b) un element imperativ, care se concretizează în expresia „trebuie să faci” sau „trebuie să fii”.

O altă caracteristică a normelor morale se referă la obiectivitatea lor, adică aceste norme nu sunt voința cuiva, ci sunt generate și se manifestă datorită unor nevoi obiective ce rezultă din specificul relațiilor dintre oameni. [1, p. 25]

Adesea, normele etice nu poartă un caracter juridic, adică sunt reguli nescrise, care reprezintă produsul unui acord social. Cu alte cuvinte, de multe ori încălcarea normelor etice nu are drept consecință pedeapsa administrativă sau penală, însă există totuși o forță a opiniei publice mai mult sau mai puțin definită, care îi obligă pe membrii societății să respecte regulile menționate.

Etica în activitatea de investiții pornește de la comportamentul actorilor principali care definesc aceste norme și promovează nemijlocit aplicarea lor. Astfel, în practica investițională la nivel general definim doi actori: producătorul de obiecte investiționale și investitorul.

Producătorul de obiecte investiționale sunt entitățile comerciale sau cele fără scop lucrativ. Acesta creează obiectul investițional prin însăși activitatea sa continuă sau prin proiectele pe care le desfășoară. Entitățile abordează nor-

mele etice urmărind formarea unei opinii publice atractive și sigure pentru eventualii investitori și/sau consumatori.

O entitate își formează un cod de reguli și norme etice după care își desfășoară activitatea și contribuie la formarea opiniei publice cu privire la moralitatea activității sale.

Tratând aspectul moral al unei activități se are în vedere nu doar desfășurarea activității fără provocarea de daune și prejudicii societății, consumatorilor, mediului, dar și respectarea pe principii de loialitate și verticalitate a normelor legale și a valorilor societății nelăsând spații de interpretare și, desigur, transparență.

Numeroase studii arată că consumatorii pun preț pe încrederea lor în întreprinderi. Ei sunt gata să plătească o primă pentru onestitatea și angajamentul companiei față de promisiunile sale. Întreprinderile, la rândul lor, conștientizează efectele benefice pentru afacere ale unui interes sporit al consumatorilor în imaginea companiilor. Astfel, ele cheltuiesc resurse considerabile nu numai pentru crearea unei reputații bune, ci și pentru menținerea acesteia. Rezultă că compania poate pierde încrederea investitorilor și a publicului general peste noapte, însă recăștigarea acestei încrederi durează foarte mult timp. [1, p.26]

De cealaltă parte, investitorii moderni au următoarele cerințe față de investiții:

- investițiile trebuie să se încununeze cu anumite rezultate financiare;
- investițiile trebuie să fie sigure, să aibă un nivel acceptabil al riscului;
- investițiile trebuie să corespundă unor anumite norme etice.

În acest context trebuie de menționat, că investițiile pot fi etice fără a fi efectuate în conformitate cu anumite standarde etice speciale.

Procesul investirii etice de capital poate fi divizat în două direcții :

- a) evitarea investițiilor neetice;
- b) selectarea unor posibilități de investire etică.

La momentul de față nu există un sistem concret de standarde, care ar putea fi utilizat pentru investirea etică de capital. Fiecare investitor trebuie să-și elaboreze propriul său complex de valori și criterii morale.

Din fericire, există unele principii, care pot fi utilizate în acest scop:

- a evita cauzarea durerii, bolilor și morții;
- a evita distrugerea mediului ambiant;
- a evita lipsa de respect față de oamenii cinstiți.

Astfel, un criteriu de reper este responsabilitatea socială. Responsabilitatea socială a investițiilor este un termen folosit pentru a descrie orice zonă a domeniului financiar în care principiile investitorului influențează ce organizație sau companie alege aceasta pentru a face plasamentele financiare sau cum își folosește investitorul puterea de acți-onar. Din punctul de vedere al consumatorului, industria responsabilității sociale a investițiilor este împărțită în două tipuri de produse, în funcție de nevoile diverselor tipuri de investitori responsabili social:

- cunoscută și sub denumirea de "investiții etice", face referință la investițiile consumatorilor făcute în funcție de performanțele sociale, economice și de mediu ale companiei;
- investițiile directe sunt cunoscute și sub denumirea de investiții sociale. [2, p. 272]

Pe parcursul secolului al XX-lea tot mai multe instituții și indivizi au început să ia în considerare și criteriile etice atunci când fac o investiție. Inițial, America a fost mai avansată în dezvoltarea ideologiei investițiilor etice și în 1971 a fost fondat Pax World Fund în scopul evitării investițiilor asociate războiului din Vietnam. În Marea Britanie, regimul de apartheid din Africa de Sud a accelerat promovarea investițiilor etice în anii '80 ai secolului trecut.

Potrivit organizației „Social Investment Forum” (Washington), în anul 2007, mai mult de \$2 trilioane de capital în portofoliile administrate din SUA erau investiții social responsabile, ceea ce reprezintă o creștere de 80% din 1997 - o realizare remarcabilă, luând în considerație decăderea economică substanțială din această perioadă. [3].

Un studiu în materie din Europa arată tendințe similare ale creșterii investițiilor social responsabile în ultimii ani. Sondajul „CSR Project on Managing and Communicating CSR for Value”, realizat printre managerii de fonduri europene, analiștii financiari și responsabili pentru relațiile cu investitorii arată că 50% din investitorii de bază privesc considerațiile sociale și ale mediului ambiant ca devenind trăsături semnificative ale principalelor decizii investiționale în următorii ani. În Europa există din ce în ce mai mulți investitori responsabili social. Scopul acestora este de a crea un portofoliu de investiții care să cuprindă companii ale căror politici sunt în concordanță cu viziunea lor. O diversitate de fonduri etice acoperă diverse problematice și au abordări diferite. Norme ce pot fi luate în calcul în decizia de investire sunt legate de: [2, p.273]

1. Politicile de mediu:

- poluarea apei și a aerului;
- gestionarea deșeurilor;
- utilizarea resurselor.

2. Politicile sociale:

- drepturile muncitorilor (sănătate și siguranță, salarii decente etc.);
- gestionarea lanțului furnizorilor.

3. Politicile etice:

- respectarea drepturilor omului;
- evitarea regimurilor de opresiune;
- implicarea militară.

O altă dimensiune a practicii investiționale este reprezentată de actul de investiție în jurisdicții macroeconomice. Aceasta antrenează participanții la nivel de state și colaborări internaționale. Astfel, pe de o parte, avem partenerii de dezvoltare reprezentați de către instituții financiare sau nonfinanciare internaționale, fonduri internaționale de investiții, guvernele altor state care alocă resurse pentru dezvoltarea unor anumite domenii, cum ar fi: infrastructura, cadrul legislativ, administrația publică, sistemul de educație, sistemul de sănătate, micul business etc. Țara sau regiunea în care se investește beneficiază de suport de resurse pentru îmbunătățirea nivelului de viață al populației, creștere și dezvoltare economică. [2,p. 274]

Principiul de bază al oricărei investiții este prevalarea efectului asupra efortului ceea ce înseamnă că pentru fiecare unitate monetară investită creditorul va căuta obținerea beneficiilor în valoare de peste o unitate monetară.

Normele etice capătă tot mai mult valoarea unei cărți de vizită pentru entitatea care le aplică. Promovarea și aplicarea lor cu bună știință în activitatea întreprinderii poziționându-le ca bază în desfășurarea activității, consolidează statutul entității în fața investitorilor și consumatorilor de informații și imaginea acesteia. Tot mai mult este conturat rolul valorificării normelor etice în rândul criteriilor de alegere a proiectelor investiționale. Totuși calificarea unei activități ca succesiune de manifestare și evoluție poate fi deseori pusă sub semnul întrebării cu privire la caracterul moral.

BIBLIOGRAFIE

1. Crăciun Dan. Etica în afaceri, București, Editura Economică, 2004, p. 25, 56.
2. Gusti Dimitrie. Idealul etic și personalitatea, București, Editura Floare Albastră, 1998, pag. 272-274.
3. <http://www.transparency.org/documents/newsletter/99.4/index.html>, Transparency International, cu sprijinul Laboratorului de Informatică al Universității „Spiru Haret”.

SECURITATEA ȘI SIGURANȚA INFORMAȚIEI ÎN SECTORUL PUBLIC

Pavel MACARI,
masterand,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Les technologies de l'information et de la communication, qui ont beaucoup progressé et sont largement utilisées dans tous les domaines de l'activité humaine, ont accéléré le développement post-industriel et l'apparition d'une société globale de l'information. Elles représentent aujourd'hui un facteur majeur de développement social, mais elles pourraient toutefois représenter un moyen efficace, radicalement nouveau, pour perturber ou détruire l'industrie d'un pays, son économie, ses infrastructures sociales et l'administration publique. Elles pourraient devenir un moyen de combat capable d'atteindre des objectifs liés à la confrontation entre les États aux niveaux tactique, opérationnel et stratégique. Pour ces raisons on doit développer plusieurs domaines qui, à terme, renforceraient la sécurité de l'information au niveau national et international.

Gradul de expunere a sistemelor informaționale variază odată cu industria în care activează fiecare organizație. Cu cât acest risc este mai mare, cu atât atenția care trebuie acordată securității datelor ar trebui să fie mai mare.

Securitatea informației este un concept care se referă la asigurarea integrității, confidențialității și disponibilității informației. [1]

Dinamica tehnologiei informației comportă noi riscuri pentru care organizațiile trebuie să implementeze noi măsuri de control. Este important ca organizațiile să conștientizeze riscurile asociate cu utilizarea tehnologiei și gestionarea informațiilor și să abordeze pozitiv acest subiect printr-o conștientizare în rândul angajaților a importanței securității informațiilor, înțelegerea tipologiei amenințărilor, riscurilor și vulnerabilităților specifice mediilor informatizate și aplicarea practicilor de control.

De exemplu, popularizarea unităților de inscripționat CD-uri sau a memoriilor portabile de capacitate mare comportă riscuri de copiere neautorizată sau furt de date. Lucrul în rețea și conectarea la Internet provoacă și ele riscuri suplimentare, de acces neautorizat la date sau chiar fraudă.

Amenințări la adresa informației pot fi generate de mai multe cauze [ISO/IEC 17799:2005(E)].

Cauze umane: eroare-neglijență; furt; hacking/cracking; malware; sabotaj; spionaj.

Cauze tehnice: hardware ; software.

Cele mai multe amenințări la adresa informației (mai mult de jumătate) sunt cauzate de oameni. În principal, angajații sunt vinovați pentru pierderea celei mai mari cantități de date prin eroare sau neglijență. Cu toate acestea, securitatea sporită implică automat unele costuri.

În contextul economic actual, când peste tot se vorbește de restricții financiare și bugetare, de multe ori se fac reduceri din zone care afectează grav securitatea informației ca timpul și soluțiile hardware și software.

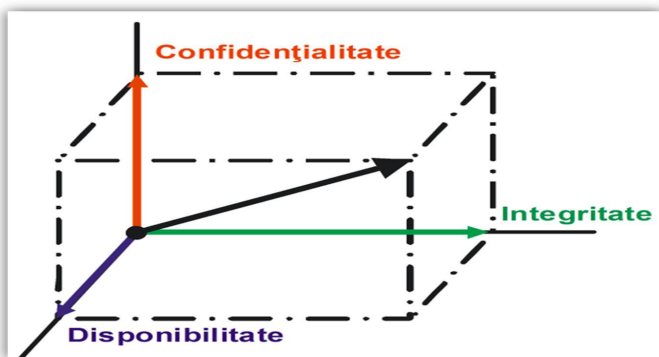
Timpul. Se știe ca timpul=bani și de aceea, pentru a economisi o resursă importantă (timpul), adesea se sare peste unele etape de testare cu efect direct asupra securității prin neidentificarea vulnerabilităților existente.

Soluțiile hardware și software, deși sunt din ce în ce mai complicate și se dezvoltă într-un ritm accelerat, ciclul de dezvoltare este din ce în ce mai scurt, punând adesea sub semnul întrebării calitatea, fiabilitatea și securitatea lor.

Indiferent de forma pe care o îmbracă, mijloacele prin care este memorată, transmisă sau distribuită, informația trebuie protejată.

Sunt adoptate o serie de standarde de securitate printre care: **ISO/IEC 17799** tratează securitatea informațiilor prin prisma a trei elemente principale (Figura1): [1]

- **confidențialitatea:** informațiile sunt accesibile doar persoanelor autorizate;
- **integritatea:** asigurarea acurateței și completitudinii metodelor prin care se realizează prelucrarea informațiilor;
- **disponibilitatea:** utilizatorii autorizați au acces la informații și la activele asociate în momente oportune.



Figură 1. Elementele principale ale informației ISO/IEC 17799.

Sursa: ISO/IEC 13335-1:2004, „Information technology – Security techniques – Management of information and communications technology security” – Part 1: „Concepts and models for information and communications technology security management.”

Standardul de securitate ISO/IEC 17799 răspunde nevoilor organizațiilor de orice tip, publice sau private, printr-o serie de practici de gestiune a securității informațiilor.

Standardul poate fi folosit în funcție de gradul de expunere a fiecărei organizații în parte, pentru a conștientiza la nivelul conducerii aspectele legate de securitatea informației, sau pentru a crea o cultură organizațională în ceea ce privește securitatea informațiilor, sau pentru a obține certificarea sistemului de securitate. [2]

Instituțiile financiare, industria apărării, aerospațială, industria tehnologiei informației, industria electronică sunt sectoarele cu cel mai mare grad de risc în ceea ce privește securitatea informațiilor. Tot în această categorie de risc sporit intră și instituțiile guvernamentale, motiv pentru care adoptarea unei culturi organizaționale pe baza standardului ISO/IEC 17799 are un rol fundamental.

În **concluzie**, putem afirma că accesul la informații, la facilitățile de procesare a informațiilor și activitățile organizației trebuie controlat pe baza cerințelor afacerii și a celor de securitate. Regulile de control al accesului și drepturile fiecărui utilizator sau grup de utilizatori trebuie stabilite în mod clar printr-o politică de control al accesului. Utilizatorilor și furnizorilor de servicii trebuie să li se ofere instrucțiuni clare cu privire la cerințele organizației privind controlul accesului pe care trebuie să le respecte. Aceste controale trebuie implementate pentru a se atinge obiectivele specifice ale securității și pe cele generale ale organizației.

BIBLIOGRAFIE

1. International Standard ISO/IEC 17799, Second edition 2005-06-15.
2. ISO/IEC 13335-1:2004, „Information technology – Security techniques – Management of information and communications technology security” – Part 1: „Concepts and models for information and communications technology security management”.

3. Harry Singh, „Heterogeneous Internetworking: Networking Technically Diverse Operating Systems”, Prentice Hall, USA, June 1996, 644p., [ISBN-10: 0132556960].
4. Robert Longeon, Jean-Luc Archimbaud, „Guide de la sécurité des systèmes d’information à l’usage des directeurs”, Centre national de la Recherche Scientifique, France, Mai 1999, 95 p.

ASPECTE PRACTICE ALE IMPLEMENTĂRII SISTEMULUI DE OPERARE “LINUX” CA SERVER

Vladislav DULSCHI,
masterand,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Florentin PALADI,
doctor habilitat, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

RÉSUMÉ

Cet article est consacré au système d’exploitation „Linux”, qui va essayer de donner des réponses à trois questions, permettant aux lecteurs de créer un aperçu sur ce système: 1. Qu’est-ce que c’est? 2. Qu’est-ce qu’il fait? 3. Comment on peut l’utiliser?



Ce este Linux?

Linux este un sistem de operare! Și dacă e să inițiem descrierea sa cu justificare economică, atunci el este un sistem de operare **absolut gratuit** și protejat de Licența Publică GNU, care stipulează faptul că oricine poate copia și utiliza codul programelor, cu condiția de a se permite și altora același lucru.

Linux, de fapt, este o copie a sistemului de operare UNIX. Și dacă vorbim de justificarea economică, o diferență semnificativă între aceste două sisteme este că UNIX este un software aflat sub **Copyright**. Copyright reprezintă ansamblul prerogativelor de care se bucură autorii cu

referire la operele create; instituția dreptului de autor este instrumentul de protecție a creatorilor și operelor lor. Cu alte cuvinte, UNIX este un produs comercial, unde trebuie cumpărată o licență pentru a-l putea utiliza legal. Exact ca și sistemul de operare Windows care la ziua de azi se bucură de o popularitate de circa 90% la sută.

În 1991, de Linus Torvalds (pe atunci student la Universitatea din Helsinki) a rescris nucleul UNIX de la zero, astfel a apărut prima versiune de Linux, eliminând necesitatea plății licenței.

Astăzi, Linux este o variantă de UNIX completă, capabilă să execute X-Windows, Internet, poșta electronică, întreg ansamblul multimedia etc. Acum Linux este un sistem de operare complet, care poate fi utilizat atât ca platformă server cât și desktop. Aproape toate pachetele de programe distribuite liber au fost transportate și pe Linux. Din ce în ce mai mult hardware este suportat de Linux. Mai mult ca atât, acest sistem de operare este preluat chiar și de producătorii tehnicii de uz casnic ca: mașinile de spălat rufe, cuptoare cu microunde, telefoane mobile. Puțini dintre deținătorii Smartphone-ilor pe baza sistemului de operare Android cunosc că la baza acestuia este nucleul Linux. Pentru a vă convinge, găsiți în aplicațiile Android-ului dvs. „Terminal Emulator” în care scrieți: „uname -a” și terminalul vă va afișa versiunea nucleului Linux instalată în smartphone. Linux posedă o implementare completă a suitei de protocoale de comunicație TCP/IP. Sunt incluse drivere pentru cele mai răspândite plăci de rețea Ethernet, plăci audio și video, implementări pentru SLIP, PLIP și PPP, sistem de fișiere în rețea (NFS). De asemenea, este inclusă gama completă de servicii client și server TCP/IP, cum sunt ftp, telnet, smtp, nntp.

Nucleul Linux este programat să utilizeze facilitățile speciale ale modului protejat al procesoarelor Intel 80386. În particular, Linux folosește facilitățile acestor procesoare pentru gestiunea memoriei și multitasking. În sarcina nucleului Linux intră și execuția programelor cu ajutorul tehnicii de paginare la cerere. Aceasta înseamnă că numai acele porțiuni de program necesare pentru execuție într-un anumit moment sunt citite de pe disc în memoria calculatorului. De asemenea, Linux utilizează partajarea de memorie între programe cu copiere la scriere. Acest lucru înseamnă o reducere a necesarului de memorie și deci o mai bună utilizare globală a acesteia.

În scopul creșterii memoriei disponibile pentru execuția programelor, Linux implementează paginarea pe disc, permițând alocarea a până la 256 MB (sau mai mult în funcție de necesități) a ceea ce se numește spațiu de swap. Când programele au nevoie de mai multă memorie internă, o parte din informație este evacuată în acest spațiu de pe disc, iar locul său este refolosit. Porțiuni de date și programe circulă între disc și memoria internă, în funcție de necesități. Așadar, spațiul de swap este o extensie utilă a memoriei RAM, dar nu o poate înlocui, fiind mult mai lentă.

La ce servește și cine utilizează azi Linux? Spuneam mai sus că Linux este un sistem de operare liber protejat de licența publică GNU care presupune că codul întregului sistem și al programelor este deschis, adică oricine poate modifica acest cod după bunul său plac pentru a-l îmbunătăți sau, pur și simplu, a-l adapta pentru necesitățile proprii. Unica condiție fiind ca următorii utilizatori ai artei nou-create să aibă aceeași posibilitate. Linux este un sistem care aparține comunității și nu unei singure persoane sau organizații. El se dezvoltă în măsura entuziasmului acestei comunități plus necesităților și posibilităților apărute, el nu are un plan concret de evoluție. Tocmai din această cauză Linux se dezvoltă mai lent decât produsele Microsoft, nefiind în stare să concureze cu Windows în măsură egală ca sistem de operare desktop (pentru utilizatori simpli). În mare parte, Linux este folosit de profesioniști în domeniul IT care îl simpatizează din considerente de stabilitate și securitate sporită. Datorită acestor calități, acest sistem are o largă răspândire pe platformele de **server**. Aproximativ 50% de servere din lume care ne asigură accesul la pagini web, poșta, ftp, jocuri on line și alte facilități ale lumii cibernetice folosesc Linux. Nu o să vă vină să credeți, dar gigantul sistemului de căutare Google, la fel, folosește Linux. Inginerii Google au luat ca bază distributivul Linux „Ubuntu” și au efectuat unele modificări în el pentru necesitățile lor. În interiorul companiei el poartă denumirea de „Goobuntu”. Pe lângă aportul pe care compania „IBM” și-o aduce la dezvoltare, ea folosește pe larg Linux atât pe servere cât și pe stațiile de lucru ale colaboratorilor. În 2006 IBM a luat un anunț la televizor, cu sloganul „IBM 100% sprijină Linux”. Compania „Panasonic” este încă o companie care folosește Linux în activitatea sa. Ca și alte companii, „Panasonic” a încetat colaborarea cu Microsoft odată ce posibilitățile Windows NT nu mai corespundeau cerințelor. În cazul de față - ale serviciului mesajelor vocale. Panasonic a luat ca bază sistemul operațional Linux și a creat propriul sistem reducând cheltuielile pentru licența Windows. Mai mult ca atât, sistemul creat a avut un așa succes încât în scurt timp a putut înlocui totalmente Windows din cadrul companiei. Următoarele companii, de asemenea, au renunțat parțial sau în întregime la producția Microsoft în favoarea Linux: **Wikipedia, Cisco, Amazon, Peugeot, Sony, Playstation 3, Dell, ConocoPhillips, Toyota Motor, IBM, iDataPlex in Canada.**

Mai mulți utilizatori guvernamentali de diferite niveluri au ales Linux pentru sistemele lor computerizate din mai multe motive. Unele guverne l-au preferat tocmai din motivul codului deschis. Altele - din motive financiare. Există și motive politice. De exemplu, Organizația Mondială a Comerțului recomandă guvernelor evitarea folosirii producției Microsoft. Mai jos vom menționa câteva organizații guvernamentale care folosesc Linux în infrastructura lor informațională.

Ministerul apărării al SUA este locul unde este cel mai mult întrebuițat „Red Hat Linux” din lume. Generalul Nick Justice zice: „Soft open source este o producție distribuită de dezvoltare a softului, care permite sistemului nostru de guvernare de a lucra eficient, deoarece de aceasta depind viețile multor oameni”.

Flota submarină a SUA, la fel ca și **Administrația Federală a Aviației din SUA, Serviciul Poștal SUA** folosește GNU/Linux.

SPANIA *LWN.net* menționează că guvernul Spaniei demult este un susținător al acestui sistem de operare care s-a răspândit destul de repede pe teritoriul Spaniei încă în 2002 când guvernul **Extremadura** (o comunitate autonomă din Spania) a creat propriul distributiv Linux sub numele de LinEx bazat pe Debian/Linux.

Guvernul din Mexic a anunțat în 2001 că „au ajuns la concluzia imposibilității justificării cheltuielilor pentru producția Microsoft care e foarte scumpă, pe când Linux este mult mai convenabil. Mai argumentând și prin necesitatea îndreptării resurselor financiare economisite în proiecte sociale. Gazdă pentru Linux sunt și instituțiile de învățământ din întreaga lume.

Universitățile din Germania – după *ComputerWeekly.com* care scrie că în 2007 aproximativ 560 mii de studenți nemți și 33 mii colaboratori ai universităților vor lucra în Linux de la „Novell”. Numărul organizațiilor de stat, nonguvernamentale, instituțiilor de învățământ și utilizatorilor de rând crește în fiecare zi, însă, din păcate, nu poate fi creată o statistică exactă câte calculatoare personale și servere folosesc Linux. După datele lui Chris Kenyon (vicepreședintele companiei „Canonical” care finanțează proiectul Ubuntu) în anul 2010 distributivul Ubuntu, care se consideră cel mai răspândit, era folosit activ de către 12 mil. de utilizatori, cu 4 mil. mai mult decât în anul 2008, și acest număr continuă să crească.

BIBLIOGRAFIE

1. Dragos, Acostachioaie, Administrarea și configurarea sistemelor Linux. Ediția a III-a, 2006.
2. Dragoș Acostachioaie, Programarea C și C ++ pentru Linux. Plirom, Iași, 2002.
3. Dragoș Acostachioaie, Securitatea sistemelor Linux. Ediția Iași, 2003.
4. Buraga S. Proiectarea site-urilor Web, Polirom, Iași, 2002.

5. Buraga S., Ciobanu G. Atelier de programare în rețele de calculatoare, Polirom, Iași, 2001.
6. Hoare, C.A.R. Procesele secvențiale comunicante. Editura fundației Chemarea, Iași, 2005.
7. Oualline, S., Descoperiți sistemul Linux, Teora, București, 1999.
8. Pribeanu C. (coord.) Introducerea în interacțiunea om-calculator. Matrix Rom, București, 2003.
9. Sage R. UNIX pentru profesioniști. Editura de Vest, Timișoara, 1993.
10. Кузнецов С. Д., Операционная система UNIX, М., 2009.
11. Russel G. Sage. Приемы профессиональной работы в UNIX, 2003.
12. Stallings William. Operating Systems. Macmillan, 1992.

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Grigore PÎRÎȚAC,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Studii Europene din Moldova
Sergiu BURGUDJI,
magistru, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This paper investigates one of the topical issues in the Republic of Moldova namely e-government. E-government is a concept that reflects the improvement of public administration through the use of new information technologies, allowing to eventually increase its effectiveness in providing services to the public. At present, the Republic of Moldova has created favorable conditions for rapid and large-scale introduction of modern information technology in government. We switched to the provision of public services through the Internet, through the creation of an electronic portal. The portal is available for about 189 services from more than 500 services offered by the central public administration authorities, and 11 services are already available in electronic format. Public access to government data of a public character is an innovative initiative in the government, civil society and communities to information and communication technologies (ICT) worldwide. It deals with the online publication of government data in a standard format.

Современные компьютерные технологии все активнее вторгаются в работу властных структур, во взаимоотношения граждан и государства, определяют пути трансформации и модернизации государственного аппарата. Информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. Развитие информации и электронных технических средств оказало серьезное влияние на структуры и процессы государственного управления. Если вначале это влияние выразилось в повышении эффективности сбора, обработки и использования информации в процессе принятия решений, то в дальнейшем начали происходить заметные трансформации в институтах и методах организации всей системы государственного управления.

Электронное правительство - это понятие отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет, в конечном итоге, повысить его эффективность в предоставлении услуг населению.

Цель информационного обеспечения органов государственной власти состоит в агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия политико-административных решений. Достижение этой цели складывается из решения ряда частных задач: сбора первичной информации, ее хранения, распределения между структурными подразделениями государственного органа и их работниками, подготовки к переработке, собственно переработки, предоставления органу управления в переработанном виде, анализа, обеспечения прямых и обратных связей в ее циркуляции и т. д. При современных потоках информации эффективное решение этих задач вряд ли возможно без использования новых информационных технологий.

С применением компьютерных технологий связана оптимизация информационного обеспечения органов государственной власти. Эффективность решений, принимаемых органами государственной власти, зависит от качества информации, средств и методов ее обработки. В данном случае „больше” информации далеко

не всегда означает „лучше”: избыточная информация также может осложнить принятие решения, как и ее недостаток. Поэтому одной из важнейших проблем информационного обеспечения государственных органов является определение достаточности информационного обеспечения. Важнейшим фактором, определяющим эффективность государственной власти, является уровень ее информационного обеспечения, степень оснащенности современными техническими, технологическими и телекоммуникационными системами. Основу информационного обеспечения органа государственной власти составляют информационные ресурсы, под которыми понимаются отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах. Достижения информационных технологий видоизменяют характер деятельности государства и его структур. Внедрение информационно-коммуникационных технологий делает работу органов исполнительной власти более динамичной и гибкой, интерактивной. Повышается качество предоставляемых государством услуг, информирование граждан становится более полным. [4, с. 54]

Современные информационные технологии, с одной стороны, доставляют информацию, необходимую для нормального функционирования институтов государства, с другой стороны, позволяют гражданам реагировать на практическое осуществление государственной политики. [3, с. 12] Именно информационные технологии становятся ключевым фактором трансформации и оптимизации деятельности государственных органов и государственных организаций во всем мире. Их внедрение позволяет не только повысить производительность труда конкретного служащего на своем рабочем месте, но и качественно изменить порядок взаимодействия государственного органа с населением, значительно упростив и ускорив процедуры обращения за получением государственных услуг.

Ликвидация внешней закрытости ведет к установлению иного типа отношений между органами государственного управления и гражданами. Внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов исполнительной власти постепенно уносит в прошлое традиции секретности в деятельности администрации и закладывает фундамент «стеклянного дома» (административной прозрачности).

В настоящее время, в Республике Молдова сложились благоприятные условия для ускоренного и масштабного внедрения современных информационных технологий в деятельность органов государственного управления. Мы перешли на оказание публичных услуг через Интернет, посредством создания электронного портала. На портале доступна информация о 189 услугах из более чем 500 услуг, предлагаемых властями центральной публичной администрации, а 11 услуг уже доступны в электронном формате. У нынешнего правительства достаточно воли и способностей, чтобы довести до конца процесс электронной передачи для выгоды граждан. Таким образом, гражданам не нужно будет обращаться в десятки окошек, чтобы выяснить, какие нужны документы, чтобы получить доступ к желаемой услуге. [5, с. 10] Инициатива по предоставлению открытого доступа к правительственным данным публичного характера, запущенная в Республике Молдова, соответствует направлениям, предусмотренным Дорожной картой по внедрению электронного управления.

Центр электронного управления работает в сотрудничестве с соответствующими министерствами, государственными агентствами и органами в целях сбора и опубликования всей информации. Инициатива «Открытый доступ к правительственным данным публичного характера» охватывает только общие публичные данные, потому как отдельные правительственные данные могут иметь особое значение для безопасности государства либо личности. Данная инициатива была запущена во многих странах мира, от развитых, как, например, США и Великобритания, до развивающихся.

В контексте недавнего финансового кризиса, который предопределил использование значительных публичных фондов для спасения всей промышленности от банкротства, спрос на прозрачность расходов возрос, тем самым внеся свой вклад в ускорение движения по продвижению данных публичного характера. Будут определены сферы со сниженной прозрачностью и с незначительным количеством доступной информации и будет опубликовываться все больше данных онлайн.

Открытый доступ к правительственным данным публичного характера представляет собой инновационную инициативу в рамках правительства, гражданского общества и сообществ информационных технологий и связи (ИТС) во всем мире. Идет речь об онлайн публикации правительственных данных в стандартном формате.

Инициатива была запущена в целях сближения государственных органов и граждан. Таким образом, усилия государственных органов становятся более прозрачными, а граждане могут принимать активное участие в процессе принятия решений.

Уровень развития электронного правительства по странам, естественно, различен. Проводимые сравнительные исследования в Университете Аризоны и Джордж Мейсон Университете (США)) показывают, что наиболее развитыми в этом отношении являются Великобритания и Соединенные Штаты, затем идут Индия, Австралия, Канада и Япония. Страны отличаются по уровню прозрачности и интерактивности правительства. Результаты исследования электронного правительства в РМ свидетельствуют об общих

положительных тенденциях развития, но при всех начинаниях в данной области, мы занимаем пока еще 84 позицию в мировом рейтинге.

В целом выделяют три основных элемента электронного правительства:

(1) **электронная демократия и участие** (e-democracy and participation) предназначены для формирования общественного мнения и выработки решений через электронные средства (голосование, гражданские сети и т. д.);

(2) **электронные производственные сети** (electronic production network) являются формами сотрудничества между публичными, а также публичными и частными институтами через электронные средства;

(3) **электронные общественные услуги** (electronic public services) предназначены для предоставления услуг во благо получателей, частных лиц или компаний через местные, региональные или национальные порталы.

Имеются различные суждения относительно уровня эффективности электронного правительства. Его создание радикально не изменило институциональную структуру государственного управления. Вместе с тем новые электронные и информационные технологии постепенно становятся необходимым элементом правительственной деятельности в различных странах, модифицируя, а иногда и радикально меняя подходы и отношения в административной среде. Проводя необходимые реформы в сфере государственного управления, наша страна недостаточно обращается к успешной европейской практике электронного правительства, что и замедляет ее развитие.

На наш взгляд, использование современных информационных технологий в деятельности государственных органов является важным условием модернизации и совершенствования всей системы государственного управления, повышения информационной открытости государственной власти и ее де бюрократизации в целом.

BIBLIOGRAFIE

1. Н о т â r â r e pentru aprobarea Statutului Instituției publice Centrul de Guvernare Electronică (E-Government) nr. 760 din 18.08.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.150-152/832 din 20.08.2010.
2. Постановление № 255 от 09.03.2005 о Национальной стратегии создания информационного общества - „Электронная Молдова”. Опубликовано 25.03.2005 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-50.
3. Сморгунов Л. В. , Политико-административное управление: Учебник. / М.: Изд-во РАГС, 2004.
4. Купряшин Г. Л., Соловьев А. И. Государственный менеджмент: Учебное пособие. – М., 2004.- 54 с.
5. Руссу Юрий, журнал “Consultant” № 8. Эффективное управление – первостепенная задача государственных органов, Кишинев, 2006.
6. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “governance” // Полис. – 2003, № 4.
7. Уайт Л. Д. Введение в науку государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа. – М., 2003.

ATELIERUL NR.3

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE

REPREZENTĂRILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI DESPRE ESENȚA ȘI ROLUL IMAGE-ULUI CONDUCĂTORILOR ÎN EFICIENTIZAREA CONDUCERII

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

SUMMARY

The paper emphasizes on social representations of civil servants on the essence and role of the leader's image for an efficient leadership, the knowledge of respective officials on the rules, mechanisms, factors and their formation technologies. It also mentions the lack of knowledge of the mentioned issues by the civil servants and the need to introduce such topics in the curricula of Master Programs and of Continuous Training Department.

Democratizarea societății solicită un nou tip de funcționar public, care s-ar baza în activitatea sa nu numai pe puterea legală, pe care i-o oferă postul, dar și s-ar bucura de împuterniciri suplimentare, oferite benevol de către cetățeni, s-ar bucura de încrederea și susținerea subalternilor și populației. Acestea din urmă, la rândul lor, sunt determinate de modul în care este văzut și apreciat funcționarul respectiv, de părerea și atitudinea pe care o au oamenii față de el, cu alte cuvinte - de image-ul [imaginea] său, care poate fi negativ sau pozitiv. [4]

Image-ul pozitiv constituie o condiție primordială a succesului conducătorilor din administrația publică. [1,2,3,6] Multiple cercetări în domeniul psihologiei au demonstrat că oamenii acceptă, mai întâi, persoana și, doar după aceea, ideea pe care ea o promovează. [3] Fiind acceptată, ideea devine o forță motrice extrem de puternică. Subalternul/cetățeanul care lucrează din convingere, din respect față de conducător, nu numai din obligații sau din teama de a fi sancționat, obține rezultate mult mai semnificative decât cel impus prin forță. [7,8]

Însă, cu regret, image-ul actual al administrării publice și funcționarilor publici, nivelul de încredere, care îl acordă lor populația, sunt extrem de joase. [9]

Această opinie a oamenilor despre structurile statale și demnitarii din aceste structuri este determinată de mulți factori obiectivi și subiectivi [psihologici], care o facilitează sau o distorsionează. Percepția socială este subiectivă și adesea nu corespunde realității. [5] Doar cunoașterea și monitorizarea eficientă de către funcționarii publici a tuturor factorilor respectivi le poate asigura înțelegerea și aprecierea mai adecvată din partea celor din jur, le dă posibilitatea de a-și crea un image pozitiv. [6,8]

Ca funcționarii publici să obțină o atitudine pozitivă față de sine, nu-i suficient să obțină rezultate bune în activitatea lor. Ei vor fi apreciați de public doar dacă măsurile întreprinse de ei vor corespunde doleanțelor, așteptărilor de moment ale populației. De aceea, se cere un efort orientat spre cunoașterea oamenilor, modului lor de gândire, concepțiilor despre viață, nevoilor și intereselor acestora. Cu alte cuvinte, e binevenit ca planurile să fie aduse în concordanță cu așteptările cetățenilor. [6]

În același timp, trebuie de luat în considerație că, de multe ori, oamenii de rând nu-și conștientizează adevăratele lor necesități. Mulți dintre ei nu posedă aptitudini pentru a înțelege consecințele pe termen lung ale măsurilor întreprinse de guvernanți și nu pot stabili o legătură adecvată a acestora cu interesele lor veritabile. Pentru a percepe adecvat ceea ce se întâmplă în societate și guvernare, ei au nevoie de ajutor.

Plus la aceasta, este necesar de menționat că înțelegerea adecvată a altor oameni e condiționată de cunoașterea veridică de sine, care, de asemenea, este subiectivă. [5] În procesul percepției altor oameni subiectul percepției implică mecanisme de apărare [de proiecție, raționalizare și justificare], care conduc spre o astfel de opinie despre obiecții percepției, care i-ar justifica propriile acțiuni. [5] Conform cercetărilor noastre, 64% din cetățenii republicii,

într-o măsură mai mare sau mai mică, sunt externali. Mai ales în caz de insucces, ei nu caută cauza celor ce li se întâmplă, ci în alții, apreciindu-i distorsionat. Este evident că, dacă nu identificăm corect nevoile populației, riscăm să-i oferim servicii percepute de ea ca inutile.

Funcționarul public are nevoie de cunoașterea legităților, mecanismelor psihologice ale factorilor și tehnologiilor formării opiniei despre sine, [6] ca să poată dirija procesul de constituire a propriului image.

Reieșind din cele spuse, ne-am propus să efectuăm un studiu al reprezentărilor funcționarilor publici din administrația publică centrală despre esența și rolul image-ului conducătorului în eficientizarea conducerii.

96 de funcționari publici, specialiști și consultanți dintre cei, care și-au făcut studiile în cadrul Departamentului Perfecționare al APC, au fost supuși cercetării. Pentru a evidenția gradul de înțelegere a conceptului de image, a fost utilizată metoda asocierii. Participanților la experiment le-am propus să scrie 20 de cuvinte, pe care le asociază cu termenul image, să numească tipuri de image cu referire la oameni, factorii care, în opinia lor, contribuie la formarea image-ului. Le-am propus și un șir de întrebări, răspunsurile la care ne-au dat posibilitatea să evidențiem reprezentările lor despre cunoștințele și aptitudinile, pe care trebuie să le poseze un funcționar public pentru a-și forma un image pozitiv.

În rezultatul utilizării metodei asocierii, am constatat că fiecare al patrulea (25%) dintre ei nu cunoaște nimic despre image. Mai mult de 1/3 au enumerat trăsături de personalitate, pe care trebuie să le poseze un funcționar public (onest, principal, responsabil etc.). Ceilalți (40, 25%) au numit câțiva factori exteriori, care, în viziunea lor, contribuie la formarea image-ului (vestimentația, anturajul conducătorului și alți factori exteriori). Nici o persoană n-a menționat cuvintele-cheie ale conceptului de image: părere, opinie, atitudine etc. (Vezi figura 1).

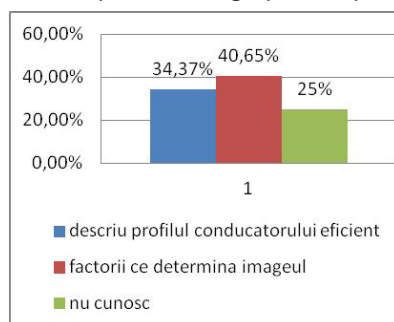


Fig. 1. Gradul de înțelegere a conceptului de image.

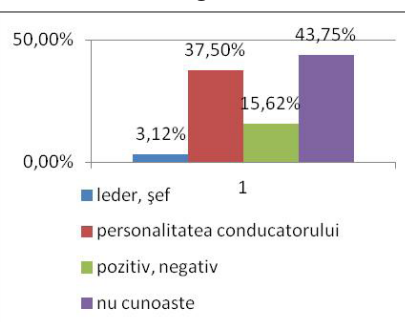


Fig. 2. Reprezentările despre tipul de image.

Puțin sunt cunoscute și tipurile de image. Din nou, mai mult de 1/3 (37,5%) au descris profilul psihologic al conducătorului eficient. N-au răspuns nimic 43,75% și doar 15,62% au numit tipurile de image pozitiv și negativ. (Vezi fig. 2).

Lasă de dorit și cunoștințele funcționarilor publici despre factorii ce contribuie la formarea image-ului pozitiv. (Vezi fig 3). N-au dat nici un răspuns 21,80%. Au menționat anturajul conducătorului și studiile lui câte 18,75%, 12,50% consideră comportamentul drept factor semnificativ; 9,38% - aspectul fizic, 6,25% - relațiile cu colegii; 4,38% - părerea șefilor despre oameni.

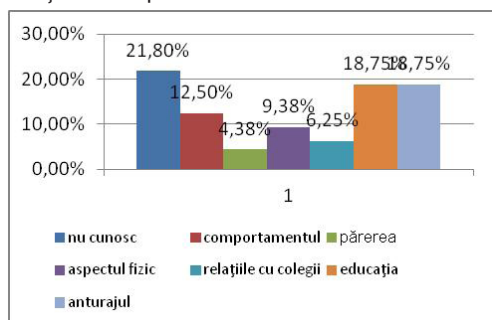


Fig. 3. Opinia cu privire la gradul de înțelegere a altor oameni.

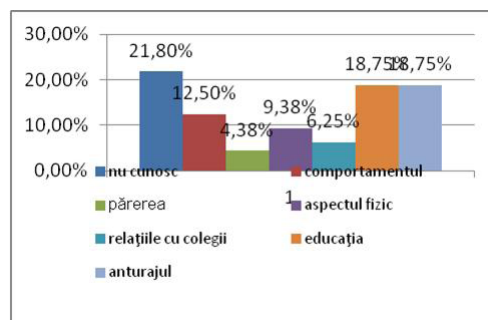


Fig. 4. Opinia cu privire la obiectivitatea imaginii proprii.

Persoanele studiate nu conștientizează că percepția socială despre sine este subiectivă. (Vezi fig. 4). 68% dintre ele consideră că nimeni nu-i cunoaște așa cum se cunosc ele pe sine înseși. 78,12% au iluzia că se cunosc foarte bine pe sine înseși.

Nu se conștientizează nici caracterul subiectiv al percepției despre altul. Consideră că opinia lor despre alți oameni corespunde cu trăsăturile lor reale: întru totul - 12,5%; în fond - 59,37%; mai mult "da" decât "nu" (25%); și mai mult "nu" decât "da" doar 3,12%; "nu" - 0%. Deci, 96,86% au iluzia că opinia lor despre alți oameni e obiectivă. În așa mod, constatăm că funcționarii publici consideră că se cunosc foarte bine și pe sine, și pe alții.

În schimb, nicio persoană nu se consideră înțeleasă întru totul, iar fiecare al cincilea (21,87%) crede că mai degrabă nu-i înțeles, decât înțeles și doar 52,12% au impresia că ar fi înțeleși în fond.

Puțini (31,25%) conștientizează faptul că image-ul personal trebuie format special. 59,37% din respondenți sunt de părerea că pentru a avea un image pozitiv, este suficient să lucrezi conștiincios, și nu mai este nevoie de efort pentru a ajuta oamenii să te înțeleagă. Ei consideră că oamenii singuri văd ce prezintă funcționarul public (68,75%).

Majoritatea totuși își dă seama că image-ul deja format se schimbă greu (65,62%). Însă doar 9,37% împărtășesc ideea că schimbarea image-ului, mai ales a celui negativ, ar putea avea loc mai ușor, dacă ei s-ar consulta cu un specialist, și doar (18,75%) - dacă ar cunoaște legitățile psihologice ce stau la baza formării image-ului. Cu alte cuvinte, în viziunea majorității, se cere efort pentru a schimba image-ul, dar nu și cunoștințe speciale despre acest fenomen social-psihologic.

Circa 1/3 (34,37%) își dau seama că image-ul pozitiv se transformă ușor în unul negativ, iar procesul invers e mai dificil. Ceilalți sunt de părerea că mai ușor se schimbă image-ul negativ (15,72%), că ambele tipuri de image pot fi schimbate ușor (12,5%), și ambele se schimbă greu (37,5%). Deci majoritatea (71,87%) își dă seama că image-ul negativ este foarte rezistent la schimbare.

E semnificativ faptul că funcționarii publici nu cunosc părerea subalternilor și a cetățenilor despre sine, fapt recunoscut de ei înșiși (68,75%).

Totuși e îmbucurător faptul că 62,5% se dezic de ideea învechită că conducătorului nu trebuie să-i pese de opinia subalternilor, de ideea că aceștia din urmă sunt datori să facă ceea ce li se indică, indiferent de atitudinea lor față de șefi. Ei consideră că șefii contemporani trebuie să fie atractivi pentru subalternii lor.

Cele expuse ne permit să conchidem că funcționarii publici din administrarea publică centrală nu posedă cunoștințele necesare despre esența image-ului conducătorului, rolul acestuia în eficientizarea conducerii, legitățile, mecanismele, factorii și tehnologiile formării acestuia. Ar fi binevenită introducerea acestei probleme ca obiect de studiu al masteranzilor și de perfecționare a funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Achelis Thomas, Epure Lia Lucia, *Relațiile publice: coduri, practici, interferențe*, Editura Mirton, Timișoara, 2004, 192 p.
2. Cioaric Vasile, *Imagologia. Gestionarea crizelor de imagine*, Editura Tehnica-Info, Chișinău, 2005, 118 p.
3. Maxwell, John C. *Cele 21 de legi supreme ale liderului*, Editura Amaltea, 2002, 192 p.
4. Neamțu, N. *Tipuri de putere în organizații. Psihologia. 2001-2002*. - nr. 6, p. 33-35.
5. Radu, I. *Psihologia socială*, Editura Exe SRL, Cluj-Napoca, 1994. 346 p. ISBN 973-95661-3-8
6. Панасюк, А. Ю. *Вам нужен имиджмейкер?* Издательство „Дело”, Москва, 2001, 238 с. ISBN 5-7749-0124-6
7. Перелыгина, Е.Б. *Психология имиджа : учеб. пособие для вузов*. - М: Аспект Пресс, 2002. 223 с ISBN 5-7567-0265-2.
8. Почепцов, Г. Г., *Имиджология*, Киев, 2000. М.: Рефл-бук, Киев: Ваклер, 766 с.
9. <http://www.ipp.md>

IMPACTUL STRESULUI ASUPRA ACTIVITĂȚII FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The civil servants work in situations of uncertainty every day, and stress is very apparent in their behaviour. In order to minimize the impact of stress in public institutions it is welcome to create a psychologically balanced environment. The psychological balanced environmental is part of the organizational culture and secures all officials of public institutions: top, middle, line managers and subordinates. The stress does not imply only economic costs, but also social ones.

În condiții de normalitate, oamenii trebuie să-și găsească echilibrul și răspunsuri noi față de situații noi. Stresul nu este neapărat un fenomen negativ și, de aceea, poate constitui o greșeală, concentrarea doar asupra efectelor sale

patologice. Un nivel moderat de stres poate fi chiar un important factor motivațional sau poate fi un instrument în dobândirea unei adaptări dinamice la noi situații.

Dacă sănătatea este considerată un echilibru dinamic, stresul este o parte a acestuia. Nu există stare de sănătate fără o interacțiune cu alți indivizi sau cu alte medii. Doar stresul excesiv devine patologic.

De aceea, unele tipuri de stres sunt chiar ceva normal și necesar, atât la serviciu cât și în afara lui. În cazul în care stresul este intens, continuu sau repetat, atunci acesta poate deveni un fenomen negativ ce poate conduce la îmbolnăvire fizică și tulburări psihologice. În contextul organizațional, acesta generează adesea adaptări inadecvate la situații.

Din timpuri străvechi, ființele umane au dezvoltat genetic o reacție la amenințări și presiuni, ca obiectiv primordial în pregătirea lor pentru activități fizice intense, de tipul "luptă sau fugi".

Acest fapt implică o accelerare a ritmului cardiac, precum și a respirației și irigarea accentuată a musculaturii. Eliberarea adrenalinei și noradrenalinei ridică nivelurile de glucoză și de acizi grași liberi în fluxul sanguin, pentru a asigura mai multă energie.

Nivelul ridicat de stres, vătmător, conduce la o varietate de tulburări și boli. Acestea includ o plajă largă de consecințe patologice, ce se întind de la oboseală cronică la depresiune, și includ: insomnia, anxietatea, migrene, accese emoționale, alergii, abuz de alcool și tutun.

Pe termen lung, stresul poate contribui la declanșarea hipertensiunii și, ca o consecință la dezvoltarea bolilor de inimă și cerebrovasculare, precum și la ulcer peptic, boli inflamatorii ale vezicii și probleme musculo-scheletale. De asemenea, poate altera funcțiile sistemului imunitar care, în cele din urmă, pot facilita dezvoltarea formelor de cancer. Luate laolaltă, aceste tulburări sunt responsabile pentru o mare parte de boli, decese, infirmități și spitalizări.

Oamenii cred că ei sunt suficient de bine adaptați la stres, dar în lupta de rezistență sau de realizare a adaptării la agentul stres, ei sunt adesea inconștienți de compromisurile pe care le fac. Oamenii nu conștientizează stresul generat de situații de genul a ajunge prea târziu la o întâlnire importantă sau a presta o muncă fizică dificilă la temperatură ridicată. Ei consideră că se pot obișnui la o luminozitate scăzută, gălăgie, vizibilitate redusă și la conflicte continue în familie sau la locul de muncă.

Pe termen scurt stresul poate avea efecte negative asupra comportamentului unei persoane, având ca rezultat incapacitatea de a acționa în modurile de promovare a unei stări de sănătate. Pe termen lung, stresul poate afecta în mod serios o perioadă deja vulnerabilă la boală și îmbolnăvire.

Există persoane pentru care stresul reprezintă un factor puternic energizant. Aceste persoane dispun nativ sau și-au dezvoltat prin antrenament rezistența la stres și pot fi remarcate după următoarele trăsături: siguranța de sine în diferite situații; schimbarea este considerată nu ca o amenințare, ci ca o provocare la competiție; capacitatea de a-și asuma riscuri; implicarea profundă în viața profesională și personală; flexibilitatea în opinii și în acțiuni; conștientizarea faptului că nu pot schimba situațiile stresante, dar le pot accepta și depăși etc.

Efectele potențiale ale stresului pot fi grupate în cinci mari categorii, și anume:

- efecte subiective: anxietate, agresiune, apatie, plictiseală, oboseală, indispoziție, scăderea încrederii în sine, nervozitate, sentimentul de singurătate;
- efecte comportamentale: predispoziție spre accidente, alcoolism, abuz de cafea, tendința de a mânca și/sau de a fuma excesiv, comportament impulsiv;
- efecte cognitive: scăderea abilității de a adopta decizii raționale, concentrare slabă, scăderea atenției, hipersensibilitate la critică, blocaje mintale;
- efecte fiziologice: creșterea glicemiei, a pulsului, a tensiunii arteriale, uscăciunea gurii, transpirații reci, dilatarea pupilelor;
- efecte organizaționale: absenteism, productivitate scăzută, izolare, insatisfacție în muncă, reducerea responsabilității, reducerea loialității față de organizație, demisii.

Stresul și comportamentul. Impactul stresului asupra unei persoane se poate manifesta într-o varietate de forme. După cum am menționat, stresul poate afecta modul în care individul abordează boala și răspunde la starea de disconfort. De asemenea, stresul face ca o persoană să devină iritabilă, retrasă, precaută, energică, optimistă, aceasta depinzând de natura stresului, dacă este negativ sau pozitiv. În timp ce eustresul poate avea efecte benefice, distresul poate conduce la comportamente cum ar fi: abuzul de drog și abordarea unor conduite ce pot duce la vătămări. Aceste comportamente, precum și altele asemănătoare reprezintă modalități negative de soluționare a stresului.

Pentru a se elibera de stres, mulți oameni recurg la droguri, tutun, alcool etc. Totuși stresul nu trebuie să conducă neapărat la abuz. Consumul de băutură este considerat o reacție la/sau mijloc de soluționare a evenimentelor de stres major, tipice unei grupe de vârstă, cum ar fi: pensionarea sau decesul partenerului de viață. Totuși observații atente realizate asupra persoanelor sugerează că acelea care au reușit în general în controlul stresului, nu recurg la astfel de strategii.

Stresul poate afecta și comportamentul alimentar al persoanei. Unele persoane tind să mănânce mai puțin, atunci când se simt stresate, în timp ce altele recurg la mese supradimensionate. Pentru o perioadă de timp, aceasta nu constituie o problemă, dar stresul cronic poate contribui la problemele de greutate, precum și la problemele asociate unei diete și alimentații sărace. Observațiile au arătat că unele alimente activează producția de endorfine

în creier ceea ce diminuează stresul și disconfortul. Cercetările au sesizat că, cu cât o persoană se situează mai mult timp sub acțiunea stresului, cu atât mai ridicat va fi nivelul de endorfine în sânge. Natura acestor conexiuni este încă neclară, dar ele sugerează posibile legături între endorfine și pofta pentru anumite alimente.

Stresul poate afecta comportamentul și prin creșterea riscului la accidente. De exemplu, capacitatea de șofat a unei persoane se poate deteriora dacă persoana se situează sub un stres sever. În mod similar, lipsa de concentrare poate fi periculoasă în sensul că aceasta cauzează persoanei neglijarea factorilor de risc în mediul său.

Comportamentul suicidal poate fi corelat cu stresul. Știrile cotidiene ne semnalează că majoritatea suicidelor în rândul tinerilor sunt precedate de evenimente stresante, evenimente de genul problemelor cu legea, întreruperea unei prietenii și probleme acasă sau la școală.

Dacă cercetările au demonstrat o puternică corelație între stres și anumite răspunsuri fizice și fiziologice, totuși nu s-a dovedit o relație directă de cauză - efect. Așa că nu se poate concluziona că stresul însuși generează, de fapt, oricare dintre bolile specifice. Există dovezi consistente că stresul poate elimina capacitatea sistemului imunitar de a lupta cu boala, ca în cazul infecțiilor virale, al maladiilor în care sistemul imunitar nu funcționează la parametri și, astfel, sunt atacate țesuturile (maladii de autoimunizare și unele forme de cancer). Mai mult decât atât, se cunoaște că stresul poate afecta modul în care indivizii abordează boala, cum ar fi modul lent sau rapid în recunoașterea faptului că ceva nu este în regulă sau alterarea modului în care reacționează la disconfort. Plecând de la aceste considerațiuni, se pot face unele conexiuni dintre stres și diferite maladii.

Stresul nu înregistrează doar un cost economic, ci și un cost social. Societatea aflată în plin proces de stratificare conține o diversitate de indivizi și grupuri de oameni ale căror trebuințe și dorințe, atitudini, convingeri și moduri de viață diferă din ce în ce mai mult și uneori se confruntă. Stabilitatea unei societăți depinde și de menținerea unui echilibru acceptabil între aceste grupuri. Totuși stresul poate distorsiona acest echilibru.

Funcționarii publici activează în situații de incertitudine zi de zi și stresul este foarte aparent în compartamentul lor. Pentru a minimaliza impactul stresului din cadrul instituțiilor publice, este binevenit de creat un mediu psihologic echilibrat, comod de activat pentru funcționarii publici. La rândul său, acest mediu psihologic echilibrat trebuie să fie parte componentă a culturii organizaționale și să fie asigurat de către toți funcționarii din cadrul instituțiilor publice: managerii top, medii, liniari și subalternii.

Dacă stresul devine cronic, efectele sale pot afecta mecanismele instituției, ducând la tensiuni sporite între funcționari și la accentuarea frustrării față de managerii top, medii, liniari, precum și față de colegii lor.

La rândul său, stresul este atât de răspândit și acesta determină un cost ridicat pentru funcționari, instituții, organizații, cât și pentru societate în ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. Andriescu, N., *Despre stres și relaxare*, în revista „Psihologia”, nr. I, p. 32.
2. Androniceanu, M. – *Creativitatea în schimbare*, Editura Economică, București, 2001, p. 23.
3. Baba, A.I.; Giurea R., *Stresul - adaptare și patologie*, Editura Academiei Române, București, 1993, p. 56, p. 78.
4. Burduș, E., Căprărescu, Gh., (1999). *Fundamentele managementului organizației*, Editura Economică, București, p. 65, 78.

PARTENERIATUL SOCIAL: DEMERSURI DE INSTITUȚIONALIZARE A FORMĂRII PROFESIONALE

Liliana POȘȚAN,
doctor în pedagogie,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article defines the notion of social partnership in accordance with the provisions of the Labor Code of the Republic of Moldova. It also identifies the labor relationships, including vocational training – as a regulating domain through the instrumentality of social dialogue. The author gives the definition of such notions as vocational training, continuous vocational training, technical training and identifies the elements of employees' vocational/professional training institutionalization. The article outlines the normative framework in the domain of professional/vocational guiding and training of manpower recourses in the Republic of Moldova and assesses the cooperation between the social partners in this very domain. By stating the repairing character of the tendencies of adult training institutionalization and the orientation

of the legal framework towards the dismissed employees, the article tackles the issue of educational system and labor market relationships.

Parteneriatul social este una dintre instituțiile cu funcții de reglementare ale economiei de piață ce operează în cadrul relațiilor industriale. Potrivit prevederilor articolului 15 al Codului Muncii al Republicii Moldova, „parteneriatul social reprezintă un sistem de raporturi stabilite între salariați (reprezentanții salariaților), angajatori (reprezentanții angajatorilor) și autoritățile publice respective în procesul determinării și realizării drepturilor și intereselor sociale și economice ale părților. [1]

Importanța socială a acestui tip de parteneriat este determinată de amploarea domeniului său de acțiune, ce rezidă în reglementarea raporturilor de muncă, dar și alte raporturi legate nemijlocit de acestea. Printre ele se numără și formarea profesională (art. 121-221 ale Codului Muncii). Aceste prevederi ale Codului Muncii se consideră inovatoare în legislația națională cu privire la raporturile de muncă și vin să introducă viziunea unei osmoze graduale între structurile de pregătire care rămân astăzi relativ deconectate unele de celelalte.

Memorandumul privind învățarea pe parcursul vieții, document al Comisiei Comunității Europene, adoptat în anul 2000, recomandă aplicarea acestei viziuni ca model de acțiune comună pentru a pune învățarea permanentă în practică. Dezvoltând strategii comprehensive și coerente, majoritatea statelor Comunității Europene recunosc că, acționând împreună într-o diversitate de parteneriate, este esențial pentru a pune învățarea permanentă în practică. Aceste parteneriate includ cooperarea dintre ministere și autoritățile publice în vederea dezvoltării de politici coerente. Acestea îi integrează sistematic pe partenerii sociali în dezvoltarea și implementarea procesului de consonanță cu inițiativele public-private. [2] Parteneriatele trebuie privite pe larg, pentru a nu omite participarea unor actori importanți. De rând cu alte parteneriate, menționăm modelul dialogului social între Sindicate-Patroni-Guvern, care funcționează într-un cadru definit de negocieri și consultări colective la nivel local, teritorial, sectorial și național.

Potrivit celui mai larg cadru, formarea profesională reprezintă ansamblul de măsuri sau activități de pregătire, organizate și coordonate de unitate, concepute exclusiv cu scopul de a oferi instruire sau formare profesională unui grup de persoane. Instruirea se realizează de către *personalul calificat* (profesori, lectori, specialiști etc.) *pentru o perioadă de timp bine stabilită și planificată* de către organizatorul cursului. *Cheltuielile* sunt finanțate total sau parțial de către unitate.[1] Codul Muncii ne oferă cadrul noțional al formării profesionale, care în spiritul acestui document intră sub incidența reglementării prin mecanismele parteneriatului social: formarea profesională, formarea profesională continuă și formarea tehnică.

Legiuitorul nu depășește cadrul unității economice în ce privește mecanismele parteneriatului social și definește câteva elemente de instituționalizare a formării profesionale a salariaților la nivel de unitate economică:

- formele formării profesionale sau tehnice: instruire în producție, perfecționare sau studii în instituțiile de învățământ, fără scoatere din activitate;
- instrumentele metodico-organizaționale, elaborate în cadrul dialogului social angajator-reprezentanți ai salariaților - planuri anuale de formare profesională;
- caracterul negociabil al condițiilor, modalităților și duratei formării profesionale, drepturile și obligațiunile părților, precum și volumul mijloacelor financiare alocate în acest scop. Vom remarca importanța principalelor instrumente și mecanisme ale parteneriatului social - contractul colectiv de muncă sau convenția colectivă, în vederea reglementării cadrului instituțional al formării, organizate pe segmentul economic;
- forma contractuală a formării: contractul de calificare profesională, contractul de ucenicie, contractul de formare profesională continuă.

Din cele menționate concluzionăm, că formarea profesională a adulților, efectuată la nivelul unității economice, poartă un caracter negociabil, instituționalizat în cadrul dialogului social. Unica reglementare cu caracter general la nivel național se referă la volumul mijloacelor financiare alocate formării profesionale și prevede surse în mărime de, cel puțin, 2 la sută din fondul de salarizare al unității. În „definiția” de mai sus, dată formării profesionale a adulților, sunt identificate și alte resurse ce asigură cadrul instituțional: **personal calificat, perioadă de timp stabilită și planificată, calificare, certificare**, neasurate încă din punctul de vedere al cadrului normativ. O caracteristică a parteneriatului social este instituționalizarea sa la diferite niveluri: unitate economică, ramură de activitate/sector economic, teritoriu, nivel național.

Prin hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 19 noiembrie 2004 a fost creat Consiliul Național de Formare Profesională Continuă care prin esența sa este un for de dialog social cu misiunea de a promova formarea profesională de calitate pe tot parcursul vieții indivizilor și de a contribui, astfel, la fundamentarea politicilor și strategiilor naționale și ramurale/sectoriale în domeniu. Consiliul are o structură tripartită, fiind compus din 15 membri, însă nu este respectat principiul parității, promovat în cadrul dialogului social, reprezentanții salariaților și angajatorilor fiind în minoritate.

Logica dezvoltării domeniului formării profesionale continue, prin ajustare la cadrul european, a condus la crearea prin Hotărârea Guvernului nr.717 din 16 iunie 2008 a Consiliului național pentru standardele ocupaționale și certificare a competențelor profesionale, de asemenea, un for de parteneriat social. Cerința de compatibilizare și

corelare a competențelor pe o piață globală a muncii, precum și disfuncționalitatea pieței forței de muncă internă, dar și implicarea Fundației Europene pentru Instruire (ETF) au determinat patronatele și sindicatele să creeze comitete sectoriale ramurale de formare profesională continuă. Lor le revine rolul principal în elaborarea standardelor ocupaționale. Actualmente, sunt create doar două comitete sectoriale, reprezentanții cărora, fiind reprezentanți ai sindicatelor, patronatelor și ministerului de ramură, sunt membri ai grupurilor de lucru create de ETF: Comitetul sectorial din domeniul construcțiilor și Comitetul sectorial din domeniul agricol.

Sistemul educațional, de asemenea, și-a extins agenda de activitate în domeniul educației adulților, însă totuși rigorile de integrare și adaptare a sistemului național de educație la exigențele spațiale, temporale, de competență, calificare și certificare ale pieței muncii globalizate solicită și alte tipuri de integrare: a formelor de educație formală-informală-neformală, a sistemelor educație-economie-societate etc.

Actualmente, cadrul legislativ în domeniul orientării și pregătirii profesionale a resurselor umane în Republica Moldova este constituit din:

1. Convenții internaționale ratificate de Republica Moldova:

- Convenția OIM nr. 142 privind orientarea profesională și pregătirea profesională în domeniul valorificării resurselor umane în vigoare din 19 iulie 1977, ratificată prin Legea nr. 480-XV din 28 septembrie 2001;
- Memorandumul privind învățarea pe tot parcursul vieții, 2000.

2. Legi organice:

- Constituția Republicii Moldova, art. 35;
- Codul Muncii al Republicii Moldova, Titlul VIII (Legea nr.154-XV din 28.03.2003);
- Legea învățământului a Republicii Moldova nr. 547-XIII din 21.07.1995, art. 35;
- Legea privind securitatea și sănătatea în muncă nr. 186-XVI din 10 iulie 2008.

3. Acte normative:

- Concepția privind orientarea, pregătirea și instruirea profesională a resurselor umane adoptată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 253-XV din 19.06.2003;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1224 din 9 noiembrie 2004 cu privire la organizarea formării profesionale continue;
- Strategia națională privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 605 din 31.05.2007;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 952 din 16.12.2011 „Cu privire la modul de elaborare a standardelor ocupaționale pentru profesiile muncitorești”;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 717 din 16.06.2008 „Cu privire la crearea Consiliului național pentru standardele ocupaționale și certificare a competențelor profesionale”.

4. Documente ale partenerilor sociali și ale Comisiei Naționale pentru Consultări și Negocieri Colective:

- Convenții și contracte colective de muncă;
- Legea sindicatelor;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 26 iulie 2004 „Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici” etc.

La baza sistemului de parteneriat social în domeniul educației adulților în Republica Moldova este Convenția 142 a Organizației Internaționale a Muncii. Participarea la această convenție solicită statelor semnatare restructurarea formării profesionale în sensul punerii ei în acord cu cerințele pieței muncii, astfel încât să se ajungă la o forță de muncă eficientă și competitivă și un sistem educațional sensibil și adaptabil la cerințele economiei de piață.

Actele normative enumerate ne sugerează reflecții critice asupra legăturii între sistemul de educație și piața muncii în cheia problemelor „intrărilor – ieșirilor” din sistemul educațional formal și dezvoltarea educației pentru adulți.

Cadrul legislativ al educației adulților, aflat în proces de elaborare în Republica Moldova, trebuie să asigure în aspect normativ trei domenii principale ale segmentului: însușirea unor noțiuni de bază sau „alfabetizarea” informațională, funcțională, socială etc.; instruirea profesională, inclusiv perfecționarea și ridicarea calificării salariaților și educația socioculturală, detașată de activitatea de muncă.

Tendința de a formaliza educația la vârsta adultă și de a o include într-un câmp instituțional, bineînțeles că poate fi contestată, mai cu seamă în condițiile dezvoltării ad-hoc a pieței serviciilor educaționale. Însă lipsa unui cadru de reglementare a educației pentru adulți pe parcursul anilor de tranziție a contribuit, în opinia noastră, la dezarmonizarea pieței forței de muncă și a orientat conștiința socială spre un empirism exagerat.

Societatea, în ansamblul său, are și ea anumite rigori vizavi de implicarea sau nonimplicarea adulților într-un proces de învățare continuă. Din acest punct de vedere, centrale sunt conceptele de „resocializare” și „integrare socială” a grupurilor social-vulnerabile ale populației, a șomerilor, persoanelor cu handicap, a militarilor demobilizați (categorie social-demografică neesențială pentru Republica Moldova). Aceste segmente, cu excepția șomerilor, sunt, oarecum, acoperite de agenții educaționali din sectorul asociativ. În acest sector, de asemenea, funcționează parteneriatele, ele însă abordează mai puțin subidentitatea profesională a persoanei, orientându-se spre subidentitatea social-cetățenească.

În concluzie, afirmăm că, în domeniul educației adulților, pot exista mai multe parteneriate, dezvoltate în virtutea paletelor teleologice largi a formării pe acest segment de vârstă: formare profesională, educație pentru timpul liber, educație pentru sănătate, educație pentru democrație, educație pentru familie, educație parentală, educație ecologică, educație gender etc. Însă parteneriatul social tripartit - sindicate-angajatori-stat - are o responsabilitate angajată nu doar la nivelul persoanei, ci și la nivelul sistemului. În cadrul dialogului social trebuie coordonate:

- administrarea infrastructurii globale;
- definirea cadrului legislativ;
- stabilirea standardelor;
- asigurarea și monitorizarea calității;
- stabilirea mecanismelor de acreditare a calificărilor naționale;
- specificarea modalităților de autorizare a programelor de formare profesională.

Asumându-și roluri de reglementare și decizie, partenerii sociali trebuie să organizeze, să încurajeze și să motiveze indivizii pentru a-și asuma responsabilități privind managementul propriei vieți și pregătiri profesionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07. 2003.
2. Formarea profesională continuă. Baza legislativ-normativă, Ministerul Educației al Republicii Moldova, Institutul de Instruire Continuă, Chisinau, 2005.
3. www.statistica.md
4. Poștan L., Parteneriatul social: demersuri de instituționalizare a formării profesionale, Analele Științifice ale USM, vol. III, 2005, p. 262-266, materialele Conferinței Internaționale „Standardele și calitatea învățământului continuu”, 21-23 aprilie 2005, p. 217-226.

PREGĂTIREA ȘI DEZVOLTAREA CARIEREI FUNCȚIONARULUI PUBLIC

Alina LEVIȚCHI,
magistru,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Basically, the article reflects important aspects, which determine the legal status of social-public clerks, as well as ways of training and professional career development. The practical methods that must be known and directed by public administration staff are exposed. The purpose of the article is to research and analyze the phenomenon and management concept of public career clerk in public administration, because administrative life of a State is not static, but undergoes constant changes and reforms. The period in which we live is significant in this respect for the Republic of Moldova.

Articolul dat are drept scop actualizarea și evidențierea rolului pregătirii și dezvoltării carierei funcționarului public, deoarece în prezent tot mai multe persoane tind a-și crea o carieră profesională de succes în domeniul în care activează, astfel având șansa de a-și spori posibilitățile, să le dezvolte și în același timp să avanseze pe scara ierarhică, care ar permite atingerea unui anumit nivel de independență.

În acest context, putem spune astfel: cariera este succesiunea de funcții în ordinea crescândă a prestigiului sau succesiunea de activități și poziții profesionale într-o ierarhie pe care o persoană le atinge, ca și atitudinile, cunoștințele și componentele asociate, care se dezvoltă de-a lungul timpului.

Astfel, orientarea carierei unui individ este importantă atunci când o raportăm la profesia pe care acesta o are. Din compatibilitatea celor două rezultă consecințe importante pentru individ, pentru comportamentul și atitudinile sale la serviciu, precum și pentru starea sa de echilibru și satisfacție. [1, p.]

Este esențial ca individul să-și aleagă cu atenție profesia: trebuie să se gândească pe termen lung ce ar însemna mai concret, care sunt activitățile specifice, tipurile de organizații, oportunitățile, posibilitățile de a-și valorifica potențialul natural. Este posibil să existe o diferență între percepția despre ce înseamnă profesia respectivă din afară și ceea ce presupune de fapt.

Într-o altă ordine de idei, pregătirea și dezvoltarea carierei funcționarului public implică armonizarea nevoilor și aspirațiilor individuale cu nevoile și oportunitățile organizaționale. [2, p.] Aceasta înseamnă că pregătirea și dezvoltarea carierei funcționarului public trebuie să realizeze o concordanță între scopurile carierei individuale și nevoile de

personal ale organizației, între eforturile individuale de dezvoltare și programele de pregătire și dezvoltare, pentru a fi cât mai eficientă.

Prin urmare, pregătirea și dezvoltarea carierei profesionale a funcționarului public angajează atât responsabilitatea individului, cât și a organizației. Astfel, individul trebuie să-și identifice aspirațiile sau capacitățile, iar prin evaluare și consiliere să înțeleagă care sunt eforturile necesare sau cerințele de pregătire și dezvoltare. Organizația, la rândul său, trebuie să-și identifice nevoile și oportunitățile, să-și planifice personalul și să asigure angajaților săi informațiile necesare și pregătirea corespunzătoare dezvoltării carierei, ceea ce înseamnă că nevoile organizaționale nu pot fi satisfăcute dacă nevoile individuale sunt neglijate.

De asemenea, trebuie de menționat faptul că la momentul actual, în Republica Moldova, fenomenul pregătirii și dezvoltării carierei funcționarului public poate fi voluntară sau impusă. Astfel, pregătirea și dezvoltarea voluntară a carierei sunt practicate de angajații care doresc o promovare sau o nouă orientare a carierei cu menținerea, cel puțin, la același nivel a salarizării. Pe când pregătirea și dezvoltarea impusă sau necesară a carierei este inițiată de un angajat pentru a evita unele situații mai puțin dorite (ca, de exemplu: situația de șomer) și trebuie să fie gestionată de către șeful subordonatului.

În esență, articolul este un îndrumar ce determină aspecte importante privind pregătirea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici care trebuie integrată în sistemul de evaluare a performanțelor la nivel instituțional, deoarece etapa pregătirii și dezvoltării carierei trebuie să o constituie evaluarea cât mai corectă și eficientă a performanțelor și potențialului funcționarilor publici.

Astfel, cele mai importante componente ale pregătirii și dezvoltării carierei sunt următoarele: stabilirea scopului și acordului de pregătire, pregătirea și alte experiențe câpătate, sarcinile postului, evaluarea periodică. [3, p.]

În cele din urmă, mai trebuie de menționat că la ora actuală, în procesul de pregătire și dezvoltare a carierei funcționarilor publici în Republica Moldova, un rol important îi revine reglementării juridice. În acest context, precizăm că, de fapt, cariera funcționarului public este reglementată de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Constituția Republicii Moldova și alte acte normative referitoare la serviciul public.

Deci, funcționarul face o carieră din funcția publică, aceasta devine rațiunea profesională a existenței sale. Iar dreptul la carieră conduce la existența dreptului la avansare. Avansarea fiind trecerea funcționarului public, cu acordul său, într-un alt grad sau treaptă profesională superioară în cadrul aceleiași funcții sau trecerea într-o funcție superioară.

În așa fel, fiecare funcționar public are dreptul, în baza capacităților sale intelectuale, la ocuparea funcțiilor vacante de un rang superior, căci gradele superioare ar trebui să fie completate cu funcționari care cunosc organizarea și funcționarea serviciilor publice, au experiență, numai gradele cele mai inferioare putând fi ocupate de persoane din afara serviciului.

Conform alin. 1, art. 46 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, de dreptul la avansarea în serviciu beneficiază funcționarii care au obținut rezultate mai bune în muncă, au dat dovadă de spirit de inițiativă, își perfecționează continuu pregătirea profesională, sunt incluși în rezerva de cadre și au gradul de calificare necesar. [4, p.]

Totuși, putem specifica că în rezerva de cadre sunt incluși funcționarii publici care au urmat cursuri de perfecționare, au gradul de calificare necesar și sunt recomandați, de comisia de atestare, pentru funcții superioare, precum și persoanele care prin calitățile lor pot deține funcțiile respective.

În acest context, putem constata că-n practica administrației publice se folosesc în mare măsură formele și metodele vechi de pregătire și dezvoltare a carierei personalului și acestea vor domina încă o perioadă foarte îndelungată, în același timp nu putem nega faptul că-n timpurile noastre tot mai mult se resimte apariția unor elemente noi de pregătire și dezvoltare a carierei personalului din administrația publică, adică a celui nou ce izvorăște direct din valorile care stau la baza administrației publice tradiționale.

Cu toate acestea, în Republica Moldova s-a constatat că nu există doi indivizi care să aibă aceeași carieră. Aceasta se datorează faptului că cariera profesională are o legătură strânsă cu fazele vieții unei persoane și anume: explorarea, stabilizarea, avansarea, menținerea și finalul carierei. Pe parcursul modelării carierei sale, fiecare om evoluează în mod diferit, deoarece diferă stilurile de viață, capacitățile, posibilitățile, cât este de motivată persoana în atingerea scopului propus, cât e de organizată și, desigur, de conștientizarea faptului că trece de la o perioadă a vârstei la alta.

Generalizând cele investigate în prezentul studiu deducem că în procesul dezvoltării Republicii Moldova, la general, și al sistemului administrativ, în special, pregătirea și dezvoltarea carierei personalului din administrația publică nu trebuie să devină un scop în sine, o obligație a fiecărui nou guvern numit de a reorganiza ceva, cu orice preț, în sistemul existent. Asemenea intenții și realizări ar produce doar haos în societate, ar agrava și mai mult problemele sociale, politice și economice.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A., Noutăți în managementul public, Editura Universitară, București, 2005, p. 221.
2. Manolescu A., Managementul resurselor umane, Editura Economică, București, 2001, p. 333.
3. Gamov I., Managementul personalului, Editura Evrica, Chisinau, 2004, p. 201.
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230 - 232 din 23.12.2008, data intrării în vigoare: 01.01.2009), art. 46.

AUTONOMIA ȘI INIȚIATIVELE ANGAJAȚILOR (EMPOWERMENT-UL) DIN CADRUL GOSPODĂRIILOR COMUNALE

Adriana BUZDUGAN,
lector superior universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Empowerment is the process by which an individual or a team receives the right and has the necessary flexibility to make decisions and initiate actions. The level of empowerment varies from one company to another. Employees who have greater freedom of action are much more attentive to customer needs and seek to satisfy them rapidly.

„Empowerment”-ul este procesul prin care un individ sau o echipă primește dreptul și dispune de flexibilitatea necesară pentru a lua decizii și a iniția acțiuni. [1, p.45]

Prin **autonomie** se înțelege libertatea de care dispune o persoană când ia decizii pe cont propriu într-un anumit context. O creștere a autonomiei și asumarea de inițiative înseamnă „empowerment”. „Empowerment”-ul are implicații asupra organizației ca întreg, deoarece afectează modul în care angajații lucrează, modul de organizare și relațiile dintre angajați și manageri. Practic, această abordare reprezintă o cale de îmbunătățire a performanțelor companiei în termeni de calitate și satisfacție pentru clienți.

Angajații care dispun de o libertate de acțiune mai mare sunt mult mai atenți la nevoile clienților și caută să le satisfacă mai rapid. Ei customizează serviciile prestate, iar în caz de eșec caută în mod rapid soluții pentru a corecta situația. Majoritatea angajaților din această categorie sunt amabili și prietenoși, manifestând, astfel, o mare disponibilitate pentru servirea clienților. Prin urmare, libertatea de acțiune asociată personalului prestator nu numai că reduce costurile redresării care nu se justifică, dar prin această abordare se poate îmbunătăți calitatea serviciilor. [2, p.61]

În cazul companiilor furnizoare de servicii la care personalul prestator este bine instruit, motivat și dotat cu sisteme informatice moderne, nivelurile sistemului de conducere sunt reduse dramatic, inclusiv costurile cu managementul organizației. De exemplu, în cazul industriei ospitalității, managerii executivi de la Marriott sau Intercontinental împărtășesc ideea că oamenii doresc să-și facă treaba bine, dacă beneficiază de oportunități. În consecință, managerii urmăresc să investească în oameni tot atât de mult sau chiar mai mult decât o fac în tehnologie. Tehnologia trebuie utilizată mai degrabă pentru a ajuta personalul prestator decât pentru a-l monitoriza sau substitui. Recrutarea, selecția și instruirea personalului prestator sunt factori critici pentru o firmă de servicii, iar salarizarea sau promovarea personalului trebuie legate de performanțele angajaților de la toate nivelurile. De reținut faptul că investiția în tehnologia informației ca suport pentru personalul prestator este necesară pentru ca acesta să poată rezolva problemele care apar în fața organizației și presta servicii de calitate.

Din nefericire, prin acordarea unei libertăți de acțiune angajaților din linia întâi (front-line) costurile organizației vor crește. O investiție mai mare este necesară pentru recrutarea și salarizarea persoanelor cu pregătire și aptitudini capabile să presteze servicii în astfel de situații. În plus, recompensarea angajaților este cel mai puternic instrument prin care se încurajează comportamentul orientat spre clienți. Recompensele pot fi extrinseci, de exemplu, acordarea de prime, sau intrinseci, cum ar fi creșterea satisfacției la locul de muncă.

Prin definiție, un nivel mai mare de „empowerment” acordat prestatorilor le permite acestora să customizeze serviciile furnizate. Aceasta înseamnă că serviciul primit de client va fi diferit în funcție de prestator. Timpul în care este prestat poate fi ușor mai mare, datorită customizării serviciului. În plus, deoarece anumiți clienți sunt tratați într-un mod diferit decât ceilalți, aceștia din urmă pot să creadă că prestatorii aplică tratamente preferențiale în relația lor cu clienții. În final, prin acordarea unor libertăți de acțiune personalului prestator se poate constata că numărul deciziilor greșite adoptate în procesul de servire a clienților crește.

Un manager, în cazul unei firme de servicii, se confruntă cu o problemă legată de nivelul de „empowerment” ce trebuie acordat angajaților. Determinarea nivelului optim de „empowerment” se încadrează între două extreme, una orientată pe control și cealaltă - pe implicare. Între aceste două extreme există un continuu, iar în acest interval pot fi delimitate trei niveluri: implicarea pe bază de sugestii, implicarea în limitele postului deținut de prestator și implicarea profundă.

Implicarea prin sugestii înseamnă un nivel redus de „empowerment”, ce permite angajaților să facă anumite propuneri pentru îmbunătățirea operațiunilor firmei de servicii. Mai clar, angajații nu au libertatea de a implementa sugestiile lor, dar sunt încurajați să facă propuneri pentru îmbunătățirea operațiunilor. O altă posibilitate de „empowerment” constă în organizarea *cercurilor calității*. Aceste cercuri ale calității sunt formate din grupuri mici de angajați care provin din diferite departamente ale firmei. De asemenea, aceste cercuri ale calității sunt utilizate pentru organizarea unor sesiuni de „brainstorming” pentru a genera idei sau soluții la problemele cu care se confruntă compania.

Implicarea prestatorului de servicii în limitele admise de postul pe care îl ocupă se situează la un nivel mediu de „empowerment” între control și implicare. Această abordare permite angajaților să examineze conținutul propriilor posturi și să definească rolul lor în cadrul organizației. Personalul prestator dispune de libertate de acțiune mai mare și primește responsabilități sporite din partea managementului. Cu toate acestea, deciziile importante și cele de alocare a resurselor rămân în responsabilitatea managementului firmei de servicii.

Implicarea profundă a personalului prestator reprezintă nivelul cel mai înalt de „empowerment”. Această abordare permite angajaților să învețe să-și gestioneze singuri operațiunile, beneficiind de o instruire extensivă și exercitând un anumit control asupra adoptării deciziilor. Instruirea extensivă înseamnă dezvoltarea de aptitudini de a lucra în echipă pentru a rezolva problemele și a îndeplini operațiunile curente.

Bowen și Lawler au elaborat un model contingențial al „empowerment”-ului pentru servicii. Ei au plecat de la ideea că există mai multe moduri prin care pot fi furnizate servicii de calitate. Aceste modalități de prestare a serviciilor sunt delimitate de un continuum care are la o extremă abordarea „linie de producție”, iar la cealaltă - „empowerment”-ul. Între aceste două variante putem identifica o mulțime de alte soluții obținute prin combinația liniară a celor două extreme. Abordarea „linie de producție” sau aplicarea modelului industrial de furnizare a serviciilor se caracterizează prin simplificarea sarcinilor, diviziunea clară a muncii, substituirea de către mașini și echipamente a angajaților și acordarea unei libertăți reduse prestatorilor pentru a lua decizii. Pentru a determina nivelul optim de „empowerment”, o firmă trebuie să ia în considerare mai mulți factori, de exemplu, strategia de afaceri principală, legătura cu clienții, tehnologia, mediul de afaceri și tipul de leadership practicat. Strategia de afaceri principală a firmei de servicii se referă la tipul de serviciu furnizat prin standardizarea acestuia, practicarea de costuri reduse, volum mare, diferențiere pe piață, customizare sau personalizare. Când serviciul este standardizat, nivelul de „empowerment” se reduce.

Tabelul 1. Posibilități de „empowerment” într-o firmă de servicii [3, p.6]

<i>Posibilitate</i>	<i>Abordarea „linie de producție”</i>	<i>Abordarea „empowerment”</i>
<i>1. Legătură cu clientul</i>	În cadrul tranzacției, perioadă scurtă de timp	Relație personalizată, perioadă lungă de timp
<i>2. Strategie de afaceri</i>	Costuri reduse, volume mari	Diferențiere, customizare, personalizare
<i>3. Tehnologie</i>	Obișnuită, simplă	Complexă, specializată
<i>4. Mediu de afaceri</i>	Predictibil, puține surprize	Impredictibil, multe surprize
<i>5. Categoriile de personal</i>	Angajații cu nevoi de dezvoltare reduse, nevoi sociale minime și aptitudini interpersonale slabe	Angajații cu nevoi sociale mari și aptitudini interpersonale puternice

Legătura firmei cu clienții se referă la tipul de relații pe care firma le dezvoltă cu aceștia. Dacă relația implică efectuarea tranzacțiilor discrete într-o perioadă scurtă de timp, orientarea spre control trebuie să fie dominantă. În schimb, dacă relația cu clientul este pe termen lung, cum este cazul unui agent de asigurări, prestatorii de servicii trebuie să dispună de suficientă libertate de acțiune („empowerment”) pentru a putea satisface nevoile individuale ale clienților. În cazul în care tehnologia utilizată pentru realizarea operațiunilor firmei este simplă și obișnuită, iar mediul de afaceri în care firma operează este predictibil, costurile asociate cu libertatea de acțiune a prestatorilor sunt mult mai mari decât beneficiile. Pe de altă parte, dacă tehnologia este complexă și dificil de utilizat, iar mediul de afaceri este volatil, un nivel mai înalt de „empowerment” este necesar pentru a face față nevoilor clienților și a mediului de afaceri aflat într-o continuă schimbare. Este clar că succesul implementării măsurilor de „empowerment” necesită ca firma să dispună de angajați competenți cu o gamă extinsă de aptitudini. O persoană trebuie să fie capabilă să evalueze modul în care lucrează și să identifice oportunități pentru a-și îmbunătății performanțele, să genereze idei și să le comunice, să lucreze în echipă, să asculte colegii și să-și asume responsabilitatea pentru rezultatele obținute.

Angajații cu un nivel mai ridicat de „empowerment” sunt mai mulțumiți decât colegii lor atunci când realizează sarcinile ce le revin. Prin urmare, acești angajați vor contribui mai mult la creșterea productivității, calității și, în final, a satisfacției și loialității clienților, adică la profitabilitatea firmei.

BIBLIOGRAFIE

- 1. Fitzsimmons J. Service management. Operations, Strategy Information Technology, McGraw-Hill, New York, 2008, 640 p.
- 2. Hoffman K., Bateson J. Service Management. Concept. Strategies&Cases, Thomson South-Western New York, 2006, 480 p.
- 3. Valerie A., Leonard B., Parasuraman A. The nature and determinants of customer expectations of service. În: Journal of the Academy of Marketing Science, nr. 21, 1993, p. 1-12.

CALITATEA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ludmila ȚĂRANU,
doctorandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Higher education is declared a national priority. The activity of the Ministry of Education is focused on the adjustment of the higher education system to the European standards. In the Republic of Moldova, higher education for all citizens, irrespective of their nationality, gender, social origin, religion, place of residence, guarantees equal access. Admission to higher education institutions is based on competition. The admission is provided according to the Regulation of Admission approved by the Ministry of Education. The process of admission is not centralized. Each institution appoints an admission Committee consisting of representatives of the teaching staff and of the officials.

Sistemul învățământului din Republica Moldova este instituția socială de instruire și educație a copiilor și tinerilor, de adaptare profesională și socioculturală a acestora, de menținere și dezvoltare a potențialului spiritual al națiunii. Fiind centrat pe principiile democratizării și umanizării, umanitarizării și accesibilității, pe principiile instruirii formative, unității și diversității, învățământul are drept obiectiv pregătirea tinerelor generații care vor constitui una dintre premisele majore ale consolidării independenței statului, de integrare în spațiul socioeconomic european. [1] Dreptul la învățătură este garantat, indiferent de naționalitate, sex, rasă, vârstă, de originea și starea socială, de apartenența politică sau religioasă, de antecedentele penale. Politica statului în domeniul învățământului, consfințită prin lege drept prioritate națională, este determinată de obiectivele fundamentale ale educației și sunt stipulate în actele legislative de bază: Constituția Republicii Moldova, Concepția dezvoltării învățământului în Republica Moldova, Legea învățământului. Constituția Republicii Moldova, [2] adoptată la 29 iulie 1994, prin art. 35 - Dreptul la învățătură - prevede următoarele:

- dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare;
- statul asigură, în condițiile legii, dreptul de a alege limba de educare și instruire a persoanelor;
- învățământul de stat este gratuit.

Pentru a putea defini esența învățământului superior în cadrul statului nostru, este necesar de a consulta legislația națională privind sistemul educațional. Așadar, în Republica Moldova o descriere amplă a învățământului superior este cuprinsă în Capitolul II al Legii învățământului.

Articolul 26. Organizarea învățământului superior

„Învățământul superior are drept scop:

- formarea unei personalități multilaterale dezvoltate și creative, pregătirea, perfecționarea și recalificarea la nivel superior a specialiștilor și a cadrelor științifice în diverse domenii;
- asigurarea aspirațiilor personalității de a-și aprofunda și extinde studiile;
- promovarea cercetării științifice și implementarea rezultatelor ei;
- păstrarea, îmbogățirea și propagarea patrimoniului științific, tehnic, artistic și cultural. [3]

Învățământul superior se realizează prin instituții de învățământ superior: universități, academii și institute. Se admite, în condițiile legii, organizarea instituțiilor de învățământ superior cu o altă limbă de studii decât cea de stat.”

Învățământul superior, cu excepția învățământului medical și farmaceutic, se realizează în două cicluri:

- ciclul I – studii superioare de licență;
- ciclul II – studii superioare de masterat.

Studiile superioare de masterat se finalizează cu susținerea tezei de master. Absolvenților care au susținut teza de master li se acordă titlul de master în profilul și la specializarea urmată și li se eliberează diplomă de master.

În continuare, vom analiza calitatea îndeplinirii acestor sarcini la modul practic. Pentru aceasta este necesar de a ne referi anume la calitatea învățământului superior din Republica Moldova. Pentru a putea face față concurenței interne, dar mai ales celei externe, pentru a se putea afirma în mediul universitar național și cel internațional, orice instituție a învățământului superior este pusă în fața problemei de a conștientiza necesitatea asigurării calității și aplicarea măsurilor necesare pentru asigurarea ei. [4] Calitatea instruirii este o problemă prioritară pentru toate țările participante la Procesul de la Bologna, state care doresc prin intermediul îmbunătățirii procesului de instruire să

sporească competitivitatea economiilor lor și să modernizeze societatea în cadrul fiecărui stat. Republica Moldova nu este o excepție în acest sens, mai cu seamă în urma aderării în mai 2005, la Bergen, la Procesul Bologna. Obiectivul strategic al Procesului Bologna reprezintă asigurarea competitivității și atractivității învățământului superior european prin compatibilizarea acestuia și constituirea Spațiului European Comun al Învățământului Superior (SECIS) cu o mobilitate academică în permanentă creștere. În vederea realizării acestui deziderat, pentru Republica Moldova semnarea Declarației de la Bologna a constituit o asumare liberă de responsabilități și implicarea activă în procesul de reformare/modernizare a învățământului superior în vederea unei convergențe la nivel european. [5] E de la sine înțeles că integrarea și cooperarea sunt dimensiuni ale civilizației contemporane. Ca orice stat suveran, Republica Moldova acceptă diverse forme de colaborare pentru a se integra în comunitatea europeană/mondială. La moment, integrarea prin învățământ în spațiul unic european educațional devine una dintre axele prioritare ale integrării. Actualmente, Ministerul Educației are semnate circa 30 de tratate bilaterale în domeniul educației. Cele mai mai funcționale sunt tratatele de colaborare cu Ucraina, Federația Rusă, Bulgaria, Turcia, Republica Populară Chineză și Comunitatea Franceză a Belgiei. Problema calității învățământului superior necesită a fi soluționată atât la nivel instituțional, cât și la cel național. Pentru aceasta este necesar de a dezvolta managementul calității în orice instituție de învățământ, acesta cuprinde un ansamblu de activități referitoare la calitate, realizate în cadrul unei universități (aceste activități se referă la stabilirea politicii și a obiectivelor calității, planificarea calității, ținerea sub control a calității, asigurare și îmbunătățirea calității). Sarcina de bază a implementării managementului calității și asigurarea calității spre satisfacerea cerințelor clienților, iar după opinia autorului Nicolae George Drăgulănescu, în „Standarde pentru evaluarea calității în învățământul superior din România”, în cadrul învățământului superior clienții pot fi grupați în două mari categorii - interni și externi. [6] Din categoria clienților interni fac parte studenții, care sunt implicați activ în procesul de instruire, dar, în același timp, ei sunt beneficiarii implementării managementului calității în cadrul instituției de învățământ superior. Clienții externi sunt reprezentați de organizațiile care vor angaja la serviciu viitorii absolvenți ai instituțiilor de învățământ superior și vor beneficia de cunoștințele acestor absolvenți, acumulate pe parcursul perioadei de studii. De asemenea, în literatura de specialitate, de o importanță deosebită se bucură sugestiile și recomandările autorilor Gh. Neagu și V. Pînzari, dintre care evidențiem următoarele:

- motivarea studentului pentru studii și cercetare; deplasarea accentului de la preocuparea pentru acumularea de cunoștințe la demersul pentru formarea de competențe profesionale, de adaptare la contextul socioprofesional de schimbare;
- elaborarea unei politici și strategii eficiente de formare/reciclare a personalului didactic universitar;
- crearea condițiilor de colaborare eficiente profesor-student;
- sporirea continuă a calității managementului educațional universitar;
- studierea pieței, depistarea problemelor cu care se confruntă studentul în practică pentru a ține cont de ele în procesul de instruire. [7]

Așadar, studiile universitare sunt considerate drept condiție și rezultat al integrării socioprofesionale de succes. În condițiile actuale sunt echivalente sintagmele: șanse egale de obținere a studiilor și șanse egale de autorealizare. Investiția în învățământ devine prioritară în condițiile în care persoana și societatea o consideră șansa succesului de-o viață.

BIBLIOGRAFIE

1. N. Bucun, S. Musteață, V. Guțu, G. Rudic, „Bazele științifice ale dezvoltării învățământului în Republica Moldova”, Ed. „Prometeu”, Chișinău, 1997.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994.
3. Legea învățământului nr. 547 din 21.07.1995.
4. Mihail Grosu, „Obiective Bologna: Proces de implementare”, Tipografia UPS „Ion Creangă”, Chișinău, 2008, p. 23-24.
5. Constanța Marin, „Procesul de la Bologna în Republica Moldova, 2004-2007”, Ed. „Impact Service”, Chișinău, 2008, p. 56.
6. Nicolae George Drăgulănescu, „Standarde pentru evaluarea calității în învățământul superior din România”, București, 2006, p. 12.
7. „Calitatea formării specialiștilor în învățământul superior: strategii, forme, metode”, Tipografia Universității de Stat „Alecu Russo” din Bălți, 2005, V II, p. 18.

NECESITATEA SPORIRII GRADULUI DE MOTIVARE ȘI CREATIVITATE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Renata MARCIUC,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The role of Government activity is to satisfy the general public interests. In order to carry out its work in the best conditions, public authorities need to have material, financial and human resources. The most important and valuable is the human resource. In order to participate actively in the achievement of the institution's and the personal objectives, human resources must be motivated. Motivation is a general term that describes the process of commencement, orientation and maintaining physical and psychological activities. This leads to better and more productive work environment.

"O minte creativă este deschisă la schimbare, iar noi tocmai trecem prin aceasta"

Activitatea administrației publice are în vedere satisfacerea necesității intereselor publice generale ale celor administrați. Însă, pentru a-și duce la îndeplinire activitatea în condiții optime, autoritățile și instituțiile publice au nevoie de resurse materiale, financiare și umane, adică administrația publică are nevoie de personal, de materiale și de bani. Dintre toate acestea, resursa cea mai importantă și valoroasă este resursa umană. La rândul său, resursa umană, ca să participe activ la realizarea obiectivelor instituției, precum și al celor personale, trebuie să fie motivată.

Motivarea este un termen general ce descrie procesul începerii, orientării și menținerii unor activități fizice și psihologice. El este un concept larg ce cuprinde o serie de mecanisme interne cum ar fi: preferința pentru o activitate sau alta, entuziasmul și vigoarea reacțiilor unei persoane, persistența unor modele organizate de acțiune pentru îndeplinirea unor obiective relevante.

Problemei motivației personalului i se atribuie o mare importanță atât în sectorul privat, cât și în cel bugetar. Toți managerii sunt de acord că realizarea obiectivelor organizaționale depinde foarte mult de comportamentul și atitudinea subordonaților lor față de sarcinile ce le revin. Astfel, printre funcțiile managementului public regăsim și funcția de motivare. Funcția de motivare constă în ansamblul proceselor de management prin care resursele umane din instituțiile publice sunt stimulate să contribuie și să realizeze obiectivele previzionate. [1]

Astfel, este vital pentru toate organizațiile să-și motiveze personalul cât mai bine posibil. Acest fapt conduce la un mediu de lucru mai mulțumit și mai productiv. Mai productiv înseamnă mai competitiv și mai profitabil. Formele de motivare a funcționarilor publici din sistemul administrativ sunt următoarele.

Promovarea unui sistem de indicatori de performanță ce presupune un proces amplu de restructurare a întregului sistem administrativ și are ca efect o mai bună gestionare a tuturor categoriilor de resurse proprii și atrase. Sistemul indicatorilor de performanță are un dublu rol: stimulează funcționarii publici să obțină rezultate de performanță și, totodată, permite o evaluare a contribuției fiecăruia la rezultatul final. În concluzie, această formă de motivare poate fi un instrument care să stimuleze implicarea funcționarilor publici în realizarea scopurilor sistemului și să permită identificarea obiectivă a efortului fiecăruia.

Avansarea pe post sau funcție, care este una dintre cele mai eficiente forme de motivare, trecerea pe posturi sau funcții superioare având un rol important în cadrul sistemului. Avantajul acestei forme constă în faptul că cel avansat cunoaște bine specificul activității, fiind stimulat să-și îmbunătățească pregătirea profesională și managerială.

Acordarea unui salariu mai mare potrivit legii nr. 48 din 22.03.2012 cu privire la sistemul de salarizare a funcționarului public, funcționarii sunt remunerați pentru timpul lucrat. Existența unor clase de salarizare și funcție oferă posibilitatea de a se majora salariul funcționarilor.

Lipsa unor instrumente de motivare alternative, care alături de un regim sever al incompatibilităților și restricțiilor impuse funcționarilor publici, precum și de nivelul scăzut al salariilor, conduc la creșterea numărului cazurilor de corupție din administrația publică, la crearea unei imagini negative a corpului funcționarilor publici și la lipsa de atractivitate a funcției publice pentru specialiști și tineri.

Creativitatea funcționarului public are la bază două axiome: pe de o parte, omul poate fi creativ într-un sens superior numai în anumite și limitate domenii de activitate, pe de altă parte, a crea nu este un apanaj numai al genilor, ci o calitate cultivată și dezvoltată la orice persoană prin eforturi stăruitoare.

Astfel, creativitatea depășește limitele profesionalismului îngust, care se pot contura la un moment dat, sparge "șabloanele", înlătură conservatismul rigid, caracterizându-se, în primul rând, prin originalitate, prin puterea de a inventa și inova, de a veni cu idei noi. De aceea, funcționarul public nu se poate limita la informațiile sau la ceea ce a

acumulat în timpul studiilor, pe băncile școlii, sau la experiența acumulată care poate fi îmbogățită. Prin funcționarii publici administrația publică trebuie să dispună de o mare și inovatoare capacitate de gândire și acțiune.

Creativitatea funcționarului public se caracterizează prin: atitudine activă în soluționarea problemelor și realizarea obiectivelor prin crearea unor moduri alternative de rezolvare a problemelor curente; atitudine pozitivă față de idei noi; inventivitatea în găsirea unor căi de optimizare a activităților desfășurate; încurajarea personalului din subordine în generarea de idei noi și creative prin soluționarea problemelor curente; îmbunătățirea activității și realizarea obiectivelor de activitate atât la nivel personal cât și de subdiviziune; manifestarea spiritului de inițiativă în domeniul propriu de activitate; este deschis spre idei noi în soluționarea problemelor.

Dezvoltarea creativității funcționarului public duce la realizarea unei cariere a funcționarilor publici, la dezvoltarea carierei. Profesionalismul funcției publice este dat de calitatea oamenilor care îl pun în practică, de calitatea cunoștințelor de care dispun. Sursele profesionalizării funcției publice sunt democratizarea și modernizarea culturii administrative, o nouă cultură a comunicării, asimilarea noilor valori, noilor limbaje, noilor abilități, adoptarea culturii de evaluare, o nouă calitate a parteneriatului. Profesionalismul funcției publice este o condiție pentru întărirea capacității administrative de aplicare a acquis-ului comunitar european, în cazul în care Republica Moldova tinde spre integrarea în Uniunea Europeană. Profesionalizarea sectorului public nu se poate realiza fără fundamentarea adecvată a strategiilor și politicilor de pregătire și perfecționare în domeniul resurselor umane. Conducătorii instituției publice trebuie să se afle în postura unor veritabili manageri care să cunoască și să determine dorințele și nevoile funcționarilor din subordine în ceea ce privește cariera și să asigure mediul organizațional necesar dezvoltării acestora.

Legislația Republicii Moldova denotă interes sporit al autorităților statului pentru crearea unui corp al funcționarilor publici profesioniști, care să fie la nivelul standardelor europene. Astfel, în anul 2008, a fost adoptată legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care în secțiunea a treia – dezvoltarea profesională a funcționarului public – stabilește procesul de dezvoltare profesională. La fel, prin Hotărârea de Guvern nr. 1114 din 06.12.2010 publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova permite accesul funcționarilor publici la o carieră profesională.

În concluzie, se poate menționa că inițierea și accelerarea profesionalizării managementului public în sectorul public din țara noastră reprezintă o premisă necesară în procesul reformei administrative, care este implementată în autoritățile și instituțiile publice la nivel central și local. Fără o profesionalizare a managementului public, este foarte greu de crezut că instituțiile publice și autoritățile administrative vor ajunge la nivel de performanță comparabile cu cele ale organizațiilor similare din țările dezvoltate.

Doar pe baza de experiență, vechime în muncă, orientare politică și un nivel elementar de pregătire generală nu se pot obține efectiv rezultate concrete și pozitive în procesul reformei și este foarte greu de crezut că instituțiile noastre publice se vor putea apropia într-un timp rezonabil de performanțele sectorului public din marile democrații occidentale.

Recomandări

1. Organizarea cursurilor pentru managerii publici de nivel superior pentru ca aceștia să știe cum să asigure feedback-ul subordonaților lor.
2. Realizarea unui program de motivare a funcționarilor publici adaptat caracteristicilor instituției.
3. Stimularea funcționarilor publici prin acordarea unor premii sub formă de abonamente la cursuri de dans, săli de fitness etc.
4. Instalarea unui panou de onoare în holul instituției publice în care să se afișeze fotografiile, numele și prenumele funcționarilor publici care au efectuat o activitate deosebită.
5. Organizarea unei festivități informale în cadrul căreia să fie premiați funcționarii publici cu performanțe deosebite.
6. Trimiterea de e-mail-uri sau note de mulțumire personale, cel puțin, o dată pe lună funcționarilor care s-au manifestat în mod deosebit.

BIBLIOGRAFIE

1. Armenia Androniceanu, "Noutăți în managementul public", Editura Universitară, București, 2004, pag. 61.
2. R. Mathis, P. Nica, C. Rusu, "Managementul resurselor umane", Editura Economică, București, 1997.
3. Radu Emilian, "Conducerea resurselor umane", Editura Expert, București, 1999.
4. Ileana Gheorghe, "Managementul resurselor umane", 2006.
5. Ovidiu Nicolescu, "Managerii și managementul resurselor umane", Editura Economică, 2004.
6. Legea nr. 25 privind Codul de conduită a funcționarului public din 22.02.2008.
7. Hotărârea Guvernului nr. 1224 cu privire la organizarea formării profesionale continue din 09.11.2004.

REZOLUȚIA

Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice”

22 mai 2012,
mun. Chișinău

Afirmarea Republicii Moldova în calitate de stat european modern vine cu imperativul perfecționării în continuare a sistemului de administrare publică în toată complexitatea sa. Realizarea reformelor în Republica Moldova și asigurarea unui mediu social-economic decent sunt posibile în cadrul unui sistem contemporan de administrare, fundamentat din punct de vedere științific.

Pentru eficientizarea activității administrației publice sunt necesare eforturi atât din *partea instituțiilor de stat*, cât și *ale societății civile*. Realizarea acestor schimbări trebuie să se înscrie în coordonatele impuse de procesul de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, ceea ce presupune atingerea standardelor europene de funcționare a statului. Administrația publică centrală și locală trebuie să utilizeze instrumentele *specifice țării*, pentru realizarea eficientă a reformelor.

Analiza științifică a problemelor actuale ale societății moldovenești, a experienței acumulate în procesul de aplicare în practică a mecanismelor de dirijare și gestionare ale autorităților administrației publice de diferite niveluri relevă condiții de asigurare a succesului și bune funcționări a statului în ansamblu.

Pornind de la necesitatea funcționării mai eficiente a instituțiilor de stat, instituirii unor noi tipuri de relații între administrație și cetățeni, creșterii rolului autorităților administrației publice locale, reconsiderării parteneriatului cu societatea civilă și până la aspirația de membru al Uniunii Europene, în cadrul Conferinței au fost identificate principalele aspecte ale reformării administrației publice, subliniindu-se că aceasta trebuie să vizeze, *în egală măsură*, aspectele *economic, social, legal, cultural și organizațional*.

Întrunirea savanților notorii din republică și din străinătate, a cadrelor științifico-didactice ale Academiei și instituțiilor universitare din Republica Moldova și România, precum și a reprezentanților sectorului practic la *Conferința științifico-practică cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice”*, organizată în cadrul Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, a avut ca *obiectiv principal* analiza celor mai stringente probleme de reformare a administrării publice, sintetizarea ideilor novatoare și a practicilor avansate din țările dezvoltate.

În activitatea atelierelor și secțiilor tematice ale Conferinței au participat 105 persoane, *inclusiv* 8 doctori habilitați, profesori universitari și cercetători, 35 de doctori în științe, conferențieri universitari/cercetători, 62 de doctoranzi, masteri și masteranzi.

Examinarea tematicii propuse a demonstrat actualitatea problemelor discutate, participanții Conferinței pledând în comunicările lor științifice pentru modernizarea continuă a administrării publice, cu utilizarea celor mai eficiente metode.

Printre subiectele abordate în cadrul conferinței, cele mai relevante au fost:

- analiza evoluției structurilor administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova;
- particularitățile sistemului de administrare publică locală prin prisma optimizării structurale;
- controversele procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova;
- realizarea de către Guvern a dreptului de inițiativă legislativă ca premisă a unei guvernări eficiente;
- discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma *acquis-ului comunitar*;
- rolul Programului strategic e-Transformare în eficientizarea activității autorităților publice;
- puterea politică și birocrăția în condițiile societății informaționale;
- situația pieței forței de muncă în Republica Moldova în perioadă de criză;
- politici anticriză pentru asigurarea securității financiare a statului în contextul integrării europene;
- tendințele managementului modern și impactul lor asupra organizațiilor din Republica Moldova;
- avantajele parteneriatului public privat în sistemul administrativ din Republica Moldova;
- necesitatea creșterii gradului de motivare și creativitate a funcționarilor publici.

Conferința a subliniat necesitatea:

- studierii continue a problemelor ce țin de modernizarea mecanismului administrării publice;

- acordării unei atenții deosebite Programului strategic *e-Transformare* în eficientizarea activității autorităților publice;

- ajustării cadrului normativ și instituțional la realitățile existente, în scopul realizării obiectivelor strategice și sarcinilor practice de modernizare a activității autorităților publice;

- implicării constructive a autorităților publice în realizarea reformei administrative;

- gestionării resurselor umane în serviciul public în conformitate cu standardele internaționale;

- schimbului de experiență în activitatea organelor administrației publice;

- perfecționării sistemului de pregătire profesională a cadrelor în corespundere cu cerințele managementului administrativ contemporan.

Participanții la Conferință constată aportul Academiei în domeniile de interes și pledează, pentru ca Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova să mențină și în continuare poziția de Centru Național de Dezvoltare a științei administrative, devenind un centru educațional de excelență în domeniul administrării publice.

Considerăm, că discuțiile științifice din cadrul Conferinței au constituit un real suport pentru relevarea și prioritarizarea problemelor existente în administrarea publică și înaintarea recomandărilor științifice, care vor contribui la consolidarea și eficientizarea administrației publice în Republica Moldova.

SUMAR

Mesajul domnului Nicolae Timofti, Președinte al Republicii Moldova	3
---	---

Vasile MARINA

Probleme actuale ale descentralizării guvernării	4
--	---

ATELIERUL NR.1 ADMINISTRAREA PUBLICĂ ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

SECȚIA 1.1 MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL CONSOLIDĂRII STATULUI DE DREPT

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Centralizare și descentralizare în administrația publică	6
--	---

Andrei GROZA

Considerațiuni cu privire la administrațiile care s-au succedat pe teritoriul dintre munții Carpați, Marea Neagră și râul Nistru în secolele I-XIV	8
--	---

Ion DULSCHI

Realizarea de către Guvern a dreptului de inițiativă legislativă - premisă a unei guvernări eficiente	10
---	----

Pantelimon VARZARI, Eduard TUCEACOV

Puterea politică și birocrăția în condițiile societății informaționale: realități și perspective	12
--	----

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Considerente privind reorganizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în contextul descentralizării administrative	14
--	----

Natalia SAITARLÎ

Controlul administrativ asupra activității autorităților publice locale în Republica Moldova	17
--	----

Violeta TINCUI

Atribuții și competențe ale autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice	19
--	----

Svetlana RAȚĂ

Colaborare și control în procesul decizional local	21
--	----

Tatiana CASTRAȘAN

Instituția controlului în condițiile descentralizării administrative din Republica Moldova	23
--	----

Nicolae-Viorel TRIF, Alina-Florentina CUCOȘ

Aspecte privitoare la cadrul legal și instituțional al serviciilor comunitare de utilități publice în România	25
---	----

Viorica BURUIAN
Unele obiective ale reformării administrației de stat teritoriale la etapa actuală.....27

Alina-Florentina CUCOȘ, Nicolae-Viorel TRIF
Aspecte privitoare la sistemul de prețuri și tarife al serviciilor comunitare de utilități publice în România.....29

Victoria CUJBA
Modernizarea administrației publice prin prisma practicilor europene de descentralizare.....31

Gheorghe BOTNARIUC
Politici și strategii europene în administrarea sistemului de siguranță rutieră.....33

Oleg SOLOMON
Aspecte teoretico-aplicative cu privire la deciziile și procesele decizionale pertinente mediului administrativ.....35

Ludmila ȚĂRANU
Rolul sistemului organelor de stare civilă în implementarea legii privind actele de stare civilă.....37

Veaceslav BULAT
Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova.....39

Marina ALBU
Principiul subsidiarității în cadrul construcției europene.....41

Daniel BLIORT
Tradiția parlamentară românească.....43

Valentin GUZNAC
Efectele juridice ale actelor administrative.....45

Petru STAN
Impactul antropogen asupra gradului de poluare și calitatea apelor freatice.....48

SECȚIA 1.2
REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII
EUROPENE: OBIECTIVE ȘI PRIORITĂȚI

Orest TĂRĂȚĂ
Politicile migraționale în Republica Moldova.....51

Constantin SOLOMON
Aspecte privind relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană.....53

Orest TĂRĂȚĂ, Mariana IAȚCO
Dezvoltarea politicilor sociale din Republica Moldova în contextul integrării europene.....56

Victor SACA
Promovarea interesului național în contextul eurointegrării. Cazul Republicii Moldova.....60

Gheorghe CĂLDARE

Protecția socială a cetățenilor Republicii Moldova în Uniunea Europeană.....63

Rodica RUSU

Rolul societății civile în promovarea valorilor politice europene.....65

Mihai SPRÂNCEANĂ, Cristina MORARI

Factorul proliferării nucleare iraniene în politica externă și de securitate comună a Uniunii Europene.....67

Natalia SUCEVEANU

Rolul Parlamentului Republicii Moldova în dinamica procesului de integrare europeană.....70

Stela SPÎNU

Unele aspecte ale cooperării Republicii Moldova cu UE în domeniul culturii.....72

Silvia DULSCHI

Cooperarea multilaterală – prioritate strategică în activitatea diplomației naționale.....74

Tatiana STAHI, Gheorghe CĂLDARE

Relațiile Republicii Moldova cu Statele Unite ale Americii: realități și perspective.....76

Teodor POPESCU, Elena CORDONEANCombaterea corupției în administrația publică – necesitate vitală pentru Republica Moldova
în orientarea spre integrarea europeană.....78**Aurelia PLĂMĂDEALĂ**Dezvoltarea comunicării în public prin instruirea lingvistică și metode participative
în contextul integrării europene.....81**Claudia GONCEAR**

Ideea europeană de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.....82

Teodor POPESCU, Marin MIHURolul administrației publice locale în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova:
reper teoretico-practice.....85**Natalia COLESNIC**

Democratizarea Parlamentului Republicii Moldova în procesul de integrare europeană.....87

Vladimir STERPU

Prioritățile Interpolului din perspectiva provocărilor internaționale.....89

Mariana ROLER

Politici migraționale în contextul aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană.....91

Oleg BONTEA

Competențele, puterile și funcțiile organizațiilor internaționale.....93

Gheorghe-Aurelian CRISTINEL

Aspecte privind Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană.....95

Ana HARABARI

Politica de frontieră a Uniunii Europene și impactul ei asupra Republicii Moldova.....98

Eugenia MĂȚĂ, Daniel MUSTEAȚĂ

Coordonarea națională a politicilor europene.....101

SECȚIA 1.3

EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN PRISMA PRACTICILOR EUROPENE

Ion GUCEAC	
Particularitățile sui generis ale funcțiilor administrației publice.....	103
Anatolie BANTUȘ	
Unele concepții doctrinare privind descentralizarea.....	105
Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU	
Unele considerații teoretice privind izvoarele dreptului muncii.....	110
Boris NEGRU	
Problemele constituirii statului de drept în Republica Moldova.....	116
Silvia GORIUC	
Constituirea societății civile – principiu al statului de drept.....	119
Geopre КОСТАКИ	
Отношения между государством, общностью и личностью в правовом государстве.....	121
Sergiu ȚURCAN	
Unele considerațiuni teoretice privind investirea Guvernului.....	124
Carolina SMOCHINĂ	
Garanțiile constituționale ale dreptului la viață – drept fundamental al omului.....	126
Mihai CORJ	
Aspirație europeană în contextul edificării statului de drept și practică locală în domeniul modernizării administrației publice locale.....	128
Nicolae SADOVEI	
Condiția depunerii jurământului de către funcționarii și demnitarii publici: practici comunitare.....	134
Igor BANTUȘ, Ion CHIRTOACĂ	
Impactul corupției asupra drepturilor omului.....	136
Eduard BOIȘTEANU	
Unele considerații teoretice privind sistemul dreptului muncii.....	138
Diana SÂRCU	
Contribuția actului jurisdicțional internațional la dezvoltarea dreptului internațional public.....	140
Natalia BANTUȘ	
Teritoriul statului – element de o deosebită importanță în dreptul internațional.....	144
Olga DORUL	
Competențele statului privind serviciile publice în dreptul internațional public.....	146

Sergiu TATAROV

Discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică
și statutul consilierilor locali prin prisma aquis-ului comunitar..... 148

Ion TIPA

Unele considerații privind conținutul sentinței de condamnare cu aplicarea instituției
liberării de pedeapsa penală..... 152

Natalia MARKOVA

Răspunderea pentru prejudiciul moral cauzat de o autoritate publică sau de o persoană
cu funcție de răspundere..... 154

Camelia ȘERBAN-MORĂREANU

Dificultăți de realizare a unui concept unic privind administrația publică în țările europene..... 156

Tatiana CIOBANU

Etica publică locală – modalitate de modernizare a administrației publice locale..... 158

Crina-Mihaela VERGA

Ombudsman-ul european - instituție de protecție a drepturilor cetățenilor la nivelul
Uniunii Europene..... 161

Tatiana MACOVEI

Principiul remunerării egale pentru o muncă de valoare egală..... 163

Tatiana SPĂTARU, Tamara GHEORGHIȚA

Racordarea serviciului public din Republica Moldova la standardele Uniunii Europene..... 165

Ruslan FLOCEA

Reflecții normative și doctrinare privind cooperarea internațională financiară în contextul
cercetărilor științifice..... 168

Tudor GABURA

Legislația națională privind răspunderea penală a persoanelor fizice în dreptul internațional..... 171

Tatiana MOSTOVEI

Evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice – progrese și deficiențe în implementare..... 174

Adrian CRASNOBAEV

Rolul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în asigurarea dreptului fundamental
al omului la un mediu înconjurător sănătos..... 176

Ghenadie MOROZAN

Unele considerații cu privire la standardele internaționale de asigurare a dreptului la
libertate și inviolabilitatea persoanei..... 179

Elena BECCIEV

Caracterul constituțional al dreptului de agitație electorală și conținutul său normativ..... 181

Lilian PRUTEAN

Soluționarea litigiilor de muncă prin mediere în Republica Moldova..... 183

Vasile BANTAȘ

Actualitatea concepției juridice kantiene în abordarea problemelor administrării
publice contemporane..... 184

Cătălin FAGHIAN, Eduard BOIȘTEANU

Unele aspecte privind înregistrarea contractelor colective de muncă și publicitatea acestora în legislația Republicii Moldova și cea a României.....187

Victoria HÎNCU

Reflecții privind regimul juridic al contractului de răspundere materială a salariaților.....189

Natalia UNTILĂ

Calificarea accidentelor de muncă.....192

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Statutul juridic al inspectorului Inspecției Muncii.....194

Valentina HOMIȚCHI

Exercitarea suveranității prin regimul reprezentativ.....196

Liliana TĂNASE

Modernizarea administrației publice: aspectul legislativ.....198

Victoria JURAVELI

Gestionarea riscului de inundații – sarcina și responsabilitatea administrației publice locale.....200

Victoria ROȘCA

Unele reflecții privind realizarea perioadei de probă la angajarea în câmpul muncii.....203

Lilian PLATON

Unele aspecte ale clasificărilor drepturilor omului.....206

Рахим СУЛТАНОВ

Соотношение правового государства и политического участия граждан в осуществлении демократии.....208

Ionel POSTOLACHE

Statul de drept din perspectiva raporturilor stat-cetățean.....210

Ianuș ERHAN

Organizarea activității organelor vamale ale Republicii Moldova.....214

Ion CHIRTOACĂ

Globalizarea și impactul său asupra drepturilor omului.....217

Mariana BORDIAN

Impactul Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică asupra protecției consumatorilor.....219

Tudor PÂNZARU

Drepturile și libertățile omului și cetățeanului și obligațiile acestora de a se implica în procesul decizional.....221

Andriana CEBOTARI

Reglementări privind respectarea egalității de gen în raporturile juridice de muncă.....223

ATELIERUL NR.2 ECONOMIE ȘI MANAGEMENT PUBLIC

SECȚIA 2.1 PROBLEME ECONOMICE ÎN CONDIȚIILE GLOBALIZĂRII

Tatiana MANOLE, Natalia ȘTEFÎRȚĂ	
Provocările Basel III pentru sistemul bancar din Republica Moldova.....	226
Maria STRECHII	
Mecanismul de mișcare a cererii comerciale (<i>Inquiry</i>): aspect comparativ.....	229
Svetlana ALBU	
Evaluarea patrimoniului public în Republica Moldova.....	230
Angela PĂRLOG	
Problemele comunicării interculturale în cadrul afacerilor globalizate.....	232
Tatiana MANOLE, Angela MAGLA	
Știința actuarială și rolul său în asigurările generale.....	234
Natalia CHIRIAC	
Tendințe noi de funcționare a piețelor financiare internaționale.....	237
Svetlana BRADUȚAN, Alexei SÂRBU	
Începuturile industriei petroliere în România și situația actuală a acesteia.....	239
Tatiana PETROVA, Nelly RODIONOVA	
Politici anticriză pentru asigurarea securității financiare a statului în contextul integrării europene.....	243
Lilian PATRAȘCU	
Politica fiscală în timpul crizelor economice.....	245
Silvia ROȘCA	
Problema demografică în Republica Moldova.....	247
Alexandra MELENTII	
Rolul comerțului exterior în dezvoltarea economiei Republicii Moldova.....	249
Denis ȘPAC	
Cambia – instrument de plată și garanție: limite și implicații.....	252
Tatiana TURCULEȚ	
Globalization of Capital Markets: Case of Moldova.....	253
Ion POPOVICI, Corneliu POPOVICI	
Metode contemporane de prognozare a cursului valutar.....	255

SECȚIA 2.2

MANAGEMENT PUBLIC ȘI E-GVERNAREA

Svetlana COJOCARU

Managementul riscului în dezvoltarea resurselor umane din administrația publică.....257

Teodora GHERMAN

Guvernarea electronică - componentă de bază a societății informaționale.....259

Ion BARBAROȘ, Ecaterina BARBAROȘ

Caracteristica evaluării fondului funciar în Republica Moldova.....262

Oleg FRUNZE

De ce stresul ocupațional?.....264

Neonila CASIAN, Alexandru ZNAGOVAN

Managementul sistemelor de sănătate.....266

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Tehnici de motivare nonfinanciară în sectorul public.....270

Alexei STURZA

Rolul programului strategic e-Transformare în eficientizarea activității autorităților publice.....272

Nicolae DAMASCHIN

Mass-media în contextul transformărilor democratice actuale în Republica Moldova.....274

Andrei GRUIA

De la guvernare la guvernare electronică.....276

Ion BARBAROȘ, Nadejda NAZAR

Gestionarea efectivă a fondului funciar în Republica Moldova.....278

Nelian CĂPĂȚÎNĂ, Svetlana COJOCARU

Managementul fondului ecologic din mun. Chișinău.....280

Tatiana TUREȚCHI, Tatiana TOFAN

Schimbarea culturii organizaționale în contextul abordărilor organizatorice moderne.....282

Veronica BUTNARU, Victor MANOLI

Implementarea managementului calității totale și impactul său asupra organizațiilor publice
din Republica Moldova.....284

Alexandru SPĂTARU, Svetlana COJOCARU

Influența managementului resurselor umane asupra managementului bazat pe cunoștințe.....286

Silvia MUNTEAN

Trăsăturile caracteristice ale implementării strategiei e-Guvernare în activitatea Inspectoratului
Fiscal Principal de Stat.....289

Ludmila CASTRAVEȚ

Securitatea alimentară prin prisma e-Guvernării.....291

Lilia TOMIȚA	
Trăsăturile caracteristice ale procesului decizional în cadrul Academiei de Științe a Moldovei.....	293
Lilia PÎNZARI	
Necesitatea și rolul promovării creativității în management.....	296
Diana TODIȚĂ	
Strategii de dezvoltare a turismului rural în Republica Moldova.....	298
Tatiana TOFAN, Felicia RĂCILĂ	
Normele etice în sfera investițională.....	301
Pavel MACARI	
Securitatea și siguranța informației în sectorul public.....	303
Vladislav DULSCHI, Florentin PALADI	
Aspecte practice ale implementării sistemului de operare „Linux” ca server.....	305
Grigore PÎRȚAC, Sergiu BURGUDJI	
Электронное правительство в системе государственного управления.....	307

ATELIERUL NR.3

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE

Otilia STAMATIN	
Reprezentările funcționarilor publici despre esența și rolul image-ului conducătorilor în eficientizarea conducerii.....	310
Tatiana TOFAN	
Impactul stresului asupra activității funcționarilor publici.....	312
Liliana POȘȚAN	
Parteneriatul social: demersuri de instituționalizare a formării profesionale.....	314
Alina LEVIȚCHI	
Pregătirea și dezvoltarea carierei funcționarului public.....	317
Adriana BUZDUGAN	
Autonomia și inițiativele angajaților (empowerment-ul) din cadrul gospodăriilor comunale.....	319
Ludmila ȚĂRANU	
Calitatea învățământului superior în Republica Moldova.....	321
Renata MARCIUC	
Necesitatea sporirii gradului de motivare și creativitate a funcționarilor publici.....	323

REZOLUȚIA CONFERINȚEI ȘTIINȚIFICO-PRACTICE CU PARTICIPARE INTERNAȚIONALĂ „TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE”	325
--	------------

CONTENTS

The message of the President of the Republic of Moldova, Mr. Nicolae Timofti.....3

Vasile MARINA
Current Issues of government decentralization.....4

WORKSHOP NO.1
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF
EUROPEAN INTEGRATION

SECTION 1.1
MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN
THE CONTEXT OF RULE OF LAW STATE CONSOLIDATION

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI
Centralization and decentralization in public administration.....6

Andrei GROZA
Considerations on the administrations that succeeded on the territory between the Carpathians
mountains, the Black Sea and the river Dniester in the period of I-XIV centuries.....8

Ion DULSCHI
Realization by the Government of the right to legislative initiative as a premise for efficient governance....10

Pantelimon VARZARI, Eduard TUCEACOV
Political power and bureaucracy in the conditions of informational society: realities and perspectives.....12

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI
Considerations on the administrative-territorial reorganization of the Republic of Moldova
in the context of administrative decentralization.....14

Natalia SAITARLÎ
Administrative control on the activity of local public administration authorities in the Republic of Moldova..17

Violeta TINCU
Attributions and competences of public administration authorities in the field of public services.....19

Svetlana RAȚĂ
Cooperation and control in local decision making process.....21

Tatiana CASTRAȘAN
The control institution in the conditions of administrative decentralization in the Republic of Moldova....23

Nicolae-Viorel TRIF, Alina-Florentina CUCOȘ
Aspects regarding the legal and institutional framework of public utilities community services
in Romania.....25

Viorica BURUIAN	
Some objectives of the territorial state administrative reform at present.....	27
Alina-Florentina CUCOȘ, Nicolae-Viorel TRIF	
Aspects on the price and tariff systems for public utilities community services in Romania.....	29
Victoria CUJBA	
Modernization of public administration through the prism of European practices of decentralization.....	31
Gheorghe BOTNARIUC	
European policies and strategies in the administration of road traffic security system.....	33
Oleg SOLOMON	
Theoretical and applied aspects regarding the decisions and the decision making processes relevant to the administrative environment.....	35
Ludmila ȚĂRANU	
The role of the system of state civil bodies in implementing the law on civil status.....	37
Veaceslav BULAT	
Inter-community cooperation: concepts, approaches and European experiences for the Republic of Moldova.....	39
Marina ALBU	
The Principle of subsidiarity in the European construction.....	41
Daniel BLIORT	
Romanian parliamentary tradition.....	43
Valentin GUZNAC	
Legal effects of administrative acts.....	45
Petru STAN	
Human impact on the degree of pollution and groundwater quality.....	48

SECTION 1.2

REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION: OBJECTIVES AND PRIORITIES

Orest TĂRĂȚĂ	
Migration policies in the Republic of Moldova.....	51
Constantin SOLOMON	
Aspects regarding Republic of Moldova's relations with European Union.....	53
Orest TĂRĂȚĂ, Mariana IAȚCO	
Development of social policies in the Republic of Moldova in the context of European integration.....	56
Victor SACA	
Promotion of national interest in the context of European integration. The case of the Republic of Moldova.....	60

Gheorghe CĂLDARE

Social protection of Republic of Moldova's citizens in the European Union.....63

Rodica RUSU

The role of civil society in promoting European political values.....65

Mihai SPRÂNCEANĂ, Cristina MORARI

Iranian nuclear proliferation factor in foreign and security common policy of the European Union.....67

Natalia SUCEVEANU

The role of the Parliament of the Republic of Moldova in the dynamics of European integration process....70

Stela SPÎNU

Some aspects of Republic of Moldova's cooperation with EU in the field of culture.....72

Silvia DULSCHI

Multilateral cooperation –strategic priority in the activity of the national diplomacy.....74

Tatiana STAHI, Gheorghe CĂLDARE

The relations of the Republic of Moldova with the United States of America: realities and perspectives.....76

Teodor POPESCU, Elena CORDONEAN

Combating corruption in public administration – vital need for the Republic of Moldova in its orientation towards European integration.....78

Aurelia PLĂMĂDEALĂ

Public communication development through linguistic training and participative methods in the context of European integration.....81

Claudia GONCEAR

European idea of Republic of Moldova's accession to the European Union.....82

Teodor POPESCU, Marin MIHU

The role of local public administration in the Republic of Moldova's process of European integration: theoretical and practical landmarks.....85

Natalia COLESNIC

Democratization of the Parliament of the Republic of Moldova in the process of European integration.....87

Vladimir STERPU

Interpol priorities from the perspective of international challenges.....89

Mariana ROLER

Migration policies in the context of the Republic Moldova's accession to the European Union.....91

Oleg BONTEA

Competences, powers and functions of international organizations.....93

Gheorghe-Aurelian CRISTINEL

Aspects regarding the Treaty of Romania's Accession to European Union.....95

Ana HARABARI

EU border policy and its impact on the Republic of Moldova.....98

Eugenia MĂȚĂ, Daniel MUSTEAȚĂ

National coordination of European policies.....101

SECTION 1.3

BUILDING THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE PRISM OF EUROPEAN PRACTICES

Ion GUCEAC	
Sui generis peculiarities of public administration functions.....	103
Anatolie BANTUȘ	
Some doctrinal aspects on decentralization.....	105
Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU	
Some theoretical considerations on sources of labour law.....	110
Boris NEGRU	
Issues on the establishment of the rule of law in the Republic of Moldova.....	116
Silvia GORIUC	
Establishment of civil society – rule of law principle.....	119
Gheorghe KOSTAKI	
The relations between the state, society and person in the rule of law state.....	121
Sergiu ȚURCAN	
Some theoretical considerations on Government inauguration.....	124
Carolina SMOCHINĂ	
Constitutional guarantees of the right to life – a fundamental human right.....	126
Mihai CORJ	
European aspirations in the context of setting up the of rule of law and local practices in the field of local public administration modernization.....	128
Nicolae SADOVEI	
Condition for swearing-in by civil servants and officials: community practices.....	134
Igor BANTUȘ, Ion CHIRTOACĂ	
Impact of corruption on human rights.....	136
Eduard BOIȘTEANU	
Some theoretical considerations on labour law system.....	138
Diana SÂRCU	
International judicial act contribution to the development of public international law.....	140
Natalia BANTUȘ	
State territory as an extremely important element in international law.....	144
Olga DORUL	
State competences regarding the public services in public international law.....	146

Sergiu TATAROV

Legislative discrepancies on the status of public officials and the status of local councillors
through *acquis communautaire*..... 148

Ion TIPA

Some consideration on the content of the sentence by applying the institution
of criminal punishment release..... 152

Natalia MARKOVA

Liability for damage caused by a public authority or a public official..... 154

Camelia ȘERBAN-MORĂREANU

Difficulties of creating a common concept on public administration in European countries..... 156

Tatiana CIOBANU

Local public ethics as a modality for the modernization of local public administration..... 158

Crina-Mihaela VERGA

The European Ombudsman – an institution to protect citizens' rights at European Union level..... 161

Tatiana MACOVEI

The principle of equal pay for work of equal value..... 163

Tatiana SPĂȚARU, Tamara GHEORGHÎȚA

Connecting the Moldovan public service to EU standards..... 165

Ruslan FLOCEA

Normative and doctrinal reflections on international financial cooperation in the context
of scientific research..... 168

Tudor GABURA

National legislation on criminal liability of individuals under international law..... 171

Tatiana MOSTOVEI

Assessing the risks of corruption in public institutions – progress and shortcomings
in implementation..... 174

Adrian CRASNOBAEV

The role of European Court of Human Rights to ensure the fundamental human right
to a healthy environment..... 176

Ghenadie MOROZAN

Some considerations on international standards of ensuring the right to freedom
and personal inviolability..... 179

Elena BECCIEV

Constitutional character of electoral law and its normative content..... 181

Lilian PRUTEAN

Settlement of labor disputes through mediation in the Republic of Moldova..... 183

Vasile BANTAȘ

Up-to-datedness of legal Kantian conception in addressing contemporary public
administration issues..... 184

Cătălin FAGHIAN, Eduard BOIȘTEANU

Some aspects concerning the registration of collective agreements and their publicity in the legislation of Moldova and Romania.....187

Victoria HÎNCU

Reflections on the legal status of material liability of the employees.....189

Natalia UNTILĂ

Qualification of labour accidents.....192

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Legal status of Labour Inspection inspector.....194

Valentina HOMIȚCHI

Exercise of sovereignty through representative regime.....196

Liliana TĂNASE

The legal aspect of public administration modernization.....198

Victoria JURAVELI

Flood risk management - task and responsibility of local public administration.....200

Victoria ROȘCA

Some reflections on the completion of the employment probation period.....203

Lilian PLATON

Some aspects of human rights classification.....206

Rakhim SULTANOV

The ratio of rule of law and citizens' participation in implementing democracy.....208

Ionel POSTOLACHE

Rule of law in terms of state-citizen relations.....210

Ianuș ERHAN

Organization of the activity of Customs institutions in the Republic of Moldova.....214

Ion CHIRTOACĂ

Globalization and its impact on human rights.....217

Mariana BORDIAN

Impact of the National Agency for Energy Regulation on consumer protection.....219

Tudor PÂNZARU

Citizens' human rights and freedoms and their obligations to be involved in the decision-making process.....221

Andriana CEBOTARI

Regulations on respecting gender equality in the labour legal relations.....223

WORKSHOP NO.2 ECONOMICS AND PUBLIC MANAGEMENT

SECTION 2.1 ECONOMIC ISSUES IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

Tatiana MANOLE, Natalia ȘTEFÎRȚĂ	
Basel III challenges for the banking system from the Republic of Moldova.....	226
Maria STRECHII	
The mechanism of movement of commercial demand (<i>Inquiry</i>): comparative aspects.....	229
Svetlana ALBU	
Evaluation of public assets in the Republic of Moldova.....	230
Angela PÂRLOG	
Intercultural communication issues within globalized businesses.....	232
Tatiana MANOLE, Angela MAGLA	
Actuarial science and its role in general insurance.....	234
Natalia CHIRIAC	
New trends of international financial markets functioning.....	237
Svetlana BRADUȚAN, Alexei SÂRBU	
The beginnings of the oil industry in Romania and its current situation.....	239
Tatiana PETROVA, Nelly RODIONOVA	
Anti-crisis policies for the state financial security in the context of European integration.....	243
Lilian PATRAȘCU	
Fiscal policy during economic crisis.....	245
Silvia ROȘCA	
The demographic issue in the Republic of Moldova.....	247
Alexandra MELENTII	
The role of foreign trade in the economic development of the Republic of Moldova.....	249
Denis ȘPAC	
Bill - payment as instrument and warranty: limitations and implications.....	252
Tatiana TURCULEȚ	
Globalization of Capital Markets: Case of Moldova.....	253
Ion POPOVICI, Corneliu POPOVICI	
Contemporary methods of forecasting the exchange rate.....	255

SECTION 2.2

PUBLIC MANAGEMENT AND E-GOVERNMENT

Svetlana COJOCARU	
Risk management in the development of human resources in public administration.....	257
Teodora GHERMAN	
E-government - basic component of the Information Society.....	259
Ion BARBAROȘ, Ecaterina BARBAROȘ	
Characteristics of land fund evaluation in the Republic of Moldova.....	262
Oleg FRUNZE	
Why occupational stress?.....	264
Neonila CASIAN, Alexandru ZNAGOVAN	
Management of health care systems.....	266
Tatiana ȘAPTEFRAȚI	
Non-financial motivation techniques in the public sector.....	270
Alexei STURZA	
Strategic role of e-transformation program in the enhancement of public authorities' activity.....	272
Nicolae DAMASCHIN	
Mass-media in the context of current democratic transformations in the Republic of Moldova.....	274
Andrei GRUIA	
From government to e-government.....	276
Ion BARBAROȘ, Nadejda NAZAR	
Effective management of the land fund in the Republic of Moldova.....	278
Nelian CĂPĂȚÎNĂ, Svetlana COJOCARU	
Management of the ecologic fund in Chisinău municipality.....	280
Tatiana TUREȚCHI, Tatiana TOFAN	
Changing organizational culture in the context of modern organizational approaches.....	282
Veronica BUTNARU, Victor MANOLI	
Implementation of Total Quality Management and its impact on public organizations in the Republic of Moldova.....	284
Alexandru SPĂȚARU, Svetlana COJOCARU	
The influence of Human Resources Management on Knowledge Management.....	286
Silvia MUNTEAN	
Characteristics of e-government strategy implementation in the activity of the Principal State Fiscal Inspectorate	289
Ludmila CASTRAVEȚ	
Food security in terms of e-governance.....	291

Lilia TOMIȚA

Characteristics of the decision-making process within the Academy of Sciences of Moldova.....293

Lilia PÎNZARI

The need and the role of promoting creativity in management.....296

Diana TODIȚĂ

Strategies for rural tourism development in the Republic of Moldova.....298

Tatiana TOFAN, Felicia RĂCILĂ

Ethical norms in the investment sphere.....301

Pavel MACARI

Information security in the public sector.....303

Vladislav DULSCHI, Florentin PALADI

Practical aspects of implementing the „Linux” operation system as a server.....305

Grigore PÎRȚAC, Sergiu BURGUDJI

E-government in public administration system.....307

WORKSHOP NO.3

STAFF PROFESSIONAL DEVELOPMENT: THEORETI- CAL AND PRACTICAL ASPECTS

Otilia STAMATINCivil servants' representations on the essence and role of leaders' image
in effective leadership.....310**Tatiana TOFAN**

The impact of the stress on the activity of civil servants.....312

Liliana POSTĂN

Social partnership: institutionalization of professional development training.....314

Alina LEVIȚCHI

Training and career development of civil servants.....317

Adriana BUZDUGAN

Employees' autonomy and initiative (empowerment) within communal households.....319

Ludmila ȚĂRANU

Higher education quality in the Republic of Moldova.....321

Renata MARCIUC

The need of increasing the civil servants' motivation and creativity.....323

**RESOLUTION OF THE SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE WITH INTERNATIONAL
PARTICIPATION „THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION”325**

О Г Л А В Л Е Н И Е

Послание Президента Республики Молдова господина Николае Тимофти.....	3
--	----------

Василе МАРИНА

Актуальные проблемы децентрализации власти.....	4
---	---

СЕКЦИЯ № 1 ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

СЕКЦИЯ 1.1 МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСОЛИДАЦИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Централизация и децентрализация в публичном управлении.....	6
---	---

Андрей ГРОЗА

Некоторые соображения об администрациях, чередовавшихся на территории между Карпатами, Черным морем и Днестром в I-XIV веках.....	8
--	---

Ион ДУЛЬСКИ

Исполнение Правительством права законодательной инициативы – предпосылка эффективного правления.....	10
---	----

Пантелеймон ВАРЗАРЬ, Эдуард ТУЧАКОВ

Политическая власть и бюрократия в условиях информационного общества: реальность и перспективы.....	12
--	----

Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ

Об административно-территориальном переустройстве Республики Молдова в контексте административной децентрализации.....	14
---	----

Наталья САЙТАРЛЫ

Административный контроль деятельности органов местного публичного управления в Республике Молдова.....	17
--	----

Виолетта ТИНКУ

Обязанности и компетенции органов публичного управления в области публичных услуг.....	19
--	----

Светлана РАЦЭ

Сотрудничество и контроль в процессе принятия решений на местном уровне.....	21
--	----

Татьяна КАСТРАШАН

Институт контроля в условиях административной децентрализации в Республике Молдова.....	23
---	----

Николае-Виорел ТРИФ, Алина-Флорентина КУКОШ
Законодательные и институциональные аспекты европейских публичных услуг в Румынии.....25

Виорика БУРУЯН
Задачи реформирования государственного территориального управления на современном этапе.....27

Алина-Флорентина КУКОШ, Николае-Виорел ТРИФ
Некоторые вопросы системы цен и тарифов на европейские публичные услуги в Румынии.....29

Виктория КУЖБА
Модернизация публичного управления в свете европейской практики децентрализации.....31

Георге БОТНАРЮК
Европейские политики и стратегии управления системой дорожной безопасности.....33

Олег СОЛОМОН
Теоретические и прикладные вопросы решений и процесса принятия решений,
соответствующих административной среде.....35

Людмила ЦЭРАНУ
Роль системы органов гражданского состояния в обеспечении соблюдения закона
об актах гражданского состояния.....37

Вячеслав БУЛАТ
Межкоммунальное сотрудничество: европейские концепции, подходы и опыт
для Республики Молдова.....39

Марина АЛБУ
Принцип субсидиарности в рамках европейского строительства.....41

Даниэль БЛЕРЦ
Румынские парламентские традиции.....43

Валентин ГУЗНАК
Юридические последствия административных актов.....45

Петру СТАН
Антропогенное влияние на уровень загрязнения окружающей среды и качество грунтовых вод.....48

СЕКЦИЯ 1.2
РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА В КОНТЕКСТЕ
ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ЗАДАЧИ И
ПРИОРИТЕТЫ

Орест ТЭРЫЦЭ
Миграционная политика Республики Молдова.....51

Константин СОЛОМОН
Вопросы отношений Республики Молдова с Европейским союзом.....53

Орест ТЭРЫЦЭ, Марианна ЯЦКО
Развитие социальной политики Республики Молдова в контексте европейской интеграции.....56

Виктор САКА

Продвижение национальных интересов Республики Молдова в контексте европейской интеграции.....60

Георге КЭЛДАРЕ

Социальная защита граждан Республики Молдова в Европейском союзе.....63

Родика РУСУ

Роль гражданского общества в продвижении европейских политических ценностей.....65

Михай СПРЫНЧАНЭ, Кристина МОРАРЬ

Фактор иранского ядерного распространения во внешней политике и общей безопасности Европейского союза.....67

Наталья СУЧЕВЯНУ

Роль Парламента Республики Молдова в динамике процесса европейской интеграции.....70

Стелла СПЫНУ

Вопросы сотрудничества Республики Молдова с ЕС в области культуры.....72

Сильвия ДУЛЬСКИ

Многостороннее сотрудничество – стратегический приоритет в деятельности национальной дипломатии.....74

Татьяна СТАХИ, Георге КЭЛДАРЕ

Отношения Республики Молдова с Соединенными Штатами Америки: реальность и перспектива.....76

Теодор ПОПЕСКУ, Елена КОРДОНЯН

Борьба с коррупцией в публичном управлении – жизненная необходимость для Республики Молдова на своем пути к европейской интеграции.....78

Аурелия ПЛЭМЭДЯЛЭ

Развитие публичных выступлений при помощи языкового образования и методы участия в контексте европейской интеграции.....81

Клавдия ГОНЧАР

Европейская идея вступления Республики Молдова в Европейский союз.....82

Теодор ПОПЕСКУ, Марин МИХУ

Роль местного публичного управления в процессе европейской интеграции Республики Молдова: теоретические и практические основы.....85

Наталья КОЛЕСНИК

Демократизация Парламента Республики Молдова в процессе европейской интеграции.....87

Владимир СТЕРПУ

Приоритеты Интерпола с учетом международных вызовов.....89

Марианна РОЛЕР

Миграционная политика в контексте вступления Республики Молдова в Европейский союз.....91

Олег БОНТЯ

Компетенции, возможности и функции международных организаций.....93

Георге-Аурелиан КРИСТИНЕЛ

Некоторые вопросы относительно договора о вступлении Румынии в Европейский союз.....95

Анна ХАРАБАРЬ

Пограничная политика Европейского союза и ее влияние на Республику Молдова.....98

Евгения МЫЦЭ, Даниэль МУСТЯЦЭ
Национальная координация европейской политики.....101

СЕКЦИЯ 1.3
ПОСТРОЕНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И
МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В
СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПРАКТИКИ

Ион ГУЧАК
Особенности sui generis функций публичного управления.....103

Анатолие БАНТУШ
Доктринерские концепции в области децентрализации.....105

Николае РОМАНДАШ, Эдуард БОИШТЯНУ
Некоторые теоретические положения источников права на труд.....110

Борис НЕГРУ
Вопросы построения правового государства в Республике Молдова.....116

Сильвия ГОРЮК
Построение гражданского общества – принцип правового государства.....119

Георге КОСТАКИ
Отношения между государством, общностью и личностью в правовом государстве.....121

Серджиу ЦУРКАН
Некоторые теоретические положения утверждения Правительства.....124

Каролина СМОКИНЭ
Конституционные гарантии права на жизнь – основного права человека.....126

Михай КОРЖ
Европейские чаяния в контексте построения правового государства и местная практика
в области модернизации местного публичного управления.....128

Николае САДОВЕЙ
Принятие присяги государственными служащими и должностными лицами:
европейская пракика.....134

Игорь БАНТУШ, Ион КИРТОАКЭ
Влияние коррупции на права человека.....136

Эдуард БОИШТЯНУ
Некоторые теоретические положения системы права на труд.....138

Диана СЫРКУ
Вклад международного юридического акта в развитие международного публичного права.....140

Наталья БАНТУШ
Территория государства – элемент особого значения в международном праве.....144

Ольга ДОРУЛ

Компетенции государства относительно публичных услуг в международном публичном праве.....146

Серджиу ТАТАРОВЗаконодательные расхождения между статусом лиц с обязанностями должностных лиц и статусом местных советников в свете европейского *aquis-a*.....148**Ион ТИПА**

О содержании приговора об осуждении с применением института освобождения от уголовного наказания.....152

Наталья МАРКОВА

Ответственность за причиненный моральный ущерб органом публичной власти или должностным лицом.....154

Камелия ШЕРБАН-МОРЭРЯНУ

Трудности реализации единой концепции публичного управления в европейских странах.....156

Татьяна ЧОБАНУ

Местная публичная этика – способ модернизации местного публичного управления.....158

Крина-Михаела ВЕРГА

Европейский омбудсмен – институт защиты прав гражданина на уровне Европейского союза.....161

Татьяна МАКОВЕЙ

Принцип равной оплаты труда за труд равной ценности.....163

Татьяна СПЭТАРУ, Тамара ГЕОРГИЦА

Приведение государственной службы Республики Молдова в соответствие со стандартами Европейского союза.....165

Руслан ФЛОЧА

Нормативные и доктринерские рассуждения о международном финансовом сотрудничестве в свете научных исследований.....168

Тудор ГАБУРА

Национальное законодательство об уголовной ответственности физических лиц в международном праве.....171

Татьяна МОСТОВЕЙ

Оценка коррупционных рисков в публичных учреждениях – достижения и недостатки в применении.....174

Адриан КРАСНОБАЕВ

Роль юриспруденции Европейского суда по правам человека в обеспечении основного права человека на здоровую окружающую среду.....176

Генадие МОРОЗАН

О международных стандартах обеспечения права на свободу и неприкосновенность человека.....179

Елена БЕКЧИЕВ

Конституционный характер права на предвыборную агитацию и его нормативное содержание.....181

Лилиан ПРУТЯН

Решение трудовых споров путем посредничества в Республике Молдова.....183

Василе БАНТАШ

Актуальность юридической концепции Имм. Канта в рассмотрении вопросов
современного публичного управления.....184

Кэтэлин ФАГИАН, Эдуард БОИШТЯНУ

Вопросы регистрации коллективных трудовых договоров и их гласность
в законодательстве Республики Молдова и Румынии.....187

Виктория ХЫНКУ

О правовом режиме договора о материальной ответственности работников.....189

Наталья УНТИЛЭ

Оценка несчастных случаев на производстве.....192

Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ

Юридический статус инспектора трудовой инспекции.....194

Валентина ХОМИЦКИ

Отправление суверенитета в представительном режиме.....196

Лилиана ТЭНАСЕ

Модернизация публичного управления: законодательные аспекты.....198

Виктория ЖУРАВЕЛЬ

Управление рисками наводнения – задачи и ответственность местного публичного управления.....200

Виктория РОШКА

Некоторые вопросы прохождения испытательного срока при трудоустройстве.....203

Лилян ПЛАТОН

Вопросы классификации прав человека.....206

Рахим СУЛТАНОВ

Соотношение правового государства и политического участия граждан
в осуществлении демократии.....208

Ионел ПОСТОЛАКЕ

Правовое государство в свете отношений государство-гражданин.....210

Януш ЕРХАН

Организация работы таможенных органов Республики Молдова.....214

Ион КИРТОАКЭ

Глобализация и ее влияние на права человека.....217

Марианна БОРДИАН

Влияние Национального агентства по регулированию в энергетике на защиту потребителей.....219

Тудор ПЫНЗАРУ

Права и свободы человека и гражданина и их обязанности участия в процессе
принятия решений.....221

Андриана ЧЕБОТАРЬ

Регламентирование соблюдения гендерного равенства в трудовых правовых отношениях.....223

СЕКЦИЯ № 2 ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

СЕКЦИЯ 2.1 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Татьяна МАНОЛЕ, Наталья ШТЕФЫРЦЭ Вызовы BASEL III для банковской системы Республики Молдова.....	226
Мария СТРЕКИЙ Механизм движения торгового спроса (<i>INQUIRY</i>): сравнительные аспекты.....	229
Светлана АЛБУ Оценка публичного достояния в Республике Молдова.....	230
Анжела ПЫРЛОГ Вопросы межкультурного общения в рамках глобализированного бизнеса.....	232
Татьяна МАНОЛЕ, Анжела МАГЛА Актурная наука и ее роль в общем страховании.....	234
Наталья КИРИЯК Новые тенденции функционирования международных финансовых рынков.....	237
Светлана БРАДУЦАН, Алексей СЫРБУ Истоки нефтяной промышленности в Румынии и ее нынешнее состояние.....	239
Татьяна ПЕТРОВА, Нелли РОДИОНОВА Противокризисные политики по обеспечению финансовой безопасности государства в контексте европейской интеграции.....	243
Лириан ПАТРАШКУ Налоговая политика в период экономических кризисов.....	245
Сильвия РОШКА Демографический вопрос в Республике Молдова.....	247
Александра МЕЛЕНТИЙ Роль внешней торговли в развитии экономики Республики Молдова.....	249
Денис ШПАК Камбия – инструмент оплаты и гарантии: ограничения и участие.....	252
Татьяна ТУРКУЛЕЦ Globalization of Capital Markets: Case of Moldova.....	253
Ион ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ Современные методы прогнозирования валютного курса.....	255

СЕКЦИЯ 2.2
ПУБЛИЧНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ И E-GOVERNMENT

Светлана КОЖОКАРУ
Менеджмент риска в развитии человеческих ресурсов публичного управления.....257

Теодора ГЕРМАН
Электронное правление – основная составляющая информационного общества.....259

Ион БАРБАРОШ, Екатерина БАРБАРОШ
Характеристика оценки земельного фонда в Республике Молдова.....262

Олег ФРУНЗЕ
Почему стресс занятости?.....264

Неонила КАСИЯН, Александру ЗНАГОВАН
Менеджмент системы здравоохранения.....266

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ
Техники нефинансовой мотивации в публичном секторе.....270

Алексей СТУРЗА
Роль стратегической программы e-Transformation в повышении эффективности
работы органов публичного управления.....272

Николае ДАМАСКИН
Средства массовой информации в свете современных демократических преобразований
в Республике Молдова.....274

Андрей ГРУЯ
От правления к электронному правлению.....276

Ион БАРБАРОШ, Надежда НАЗАР
Эффективное управление земельным фондом в Республике Молдова.....278

Нелиан КЭПЭЦЫНЭ, Светлана КОЖОКАРУ
Менеджмент экологического фонда муниципия Кишинэу.....280

Татьяна ТУРЕЦКИ, Татьяна ТОФАН
Изменение организационной культуры в контексте современных организационных подходов.....282

Вероника БУТНАРУ, Виктор МАНОЛИ
Внедрение менеджмента тотального качества и его влияние на публичные организации
Республики Молдова.....284

Александру СПЭТАРУ, Светлана КОЖОКАРУ
Влияние менеджмента человеческих ресурсов на менеджмент знаний.....286

Сильвия МУНТЯН
Характерные черты реализации стратегии e-Government в деятельности Главной
государственной налоговой инспекции.....289

Людмила КАСТРАВЕЦ
Продовольственная безопасность в свете e-Government.....291

Лилия ТОМИЦА	
Характерные черты процесса принятия решений в Академии наук Молдовы.....	293
Лилия ПЫНЗАРЬ	
Необходимость и роль использования творческой работы в менеджменте.....	296
Диана ТОДИЦЭ	
Стратегии развития сельского туризма в Республике Молдова.....	298
Татьяна ТОФАН, Феличия РЭЧИЛЭ	
Этические нормы в инвестиционной сфере.....	301
Павел МАКАРЬ	
Безопасность и надежность информации в публичном секторе.....	303
Владислав ДУЛЬСКИ, Флорентин ПАЛАДИ	
Практические вопросы внедрения системы оперирования „LINUX” как сервер.....	305
Григоре ПЫРЦАК, Серджиу БУРГУДЖИ	
Электронное правительство в системе государственного управления.....	307

СЕКЦИЯ № 3

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КАДРОВ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Отилия СТАМАТИН	
Представления государственных служащих о сущности и роли имиджа руководителей в повышении эффективности управления.....	310
Татьяна ТОФАН	
Влияние стресса на деятельность государственных служащих.....	312
Лиλιана ПОСЦАН	
Социальное партнерство: шаги по институционализации профессионального формирования.....	314
Алина ЛЕВИЦКИ	
Подготовка и развитие карьеры государственного служащего.....	317
Адриана БУЗДУГАН	
Автономия и инициативы работников (EMPOWERMENT) в коммунальных хозяйствах.....	319
Людмила ЦЭРАНУ	
Качество высшего образования в Республике Молдова.....	321
Рената МАРЧУК	
Необходимость повышения уровня мотивации и творчества государственных служащих.....	323

РЕЗОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ „ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ”.....	325
---	------------

Secția activitate editorială

Ion AXENTI - șef secție

Mihai MANEA - secretar responsabil

Sergiu PÎSLARU - redactor, designer

Elena BALMUȘ - tehnician

Tipărită în Secția activitate editorială a Academiei de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Tiraj: 170 ex.

Hârtie offset. Preț contractual.

Tel. 28-40-78

MD 2070 or. Chișinău, str. Ialoveni, 100