

ISSN 1813-8489

Categoria C

# **Administrarea Publică**

*Revistă metodico-științifică  
trimestrială*

*aprilie - iunie 2011  
nr. 2 (70)*

**Chișinău,  
2011**

# Administrarea Publică

## Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Revista este înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova  
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.

Acreditată științific la profilul: *administrarea publică, științe politice, drept.*  
(Hotărârea CSȘDT al AȘM și CNAA nr.61 din 30 aprilie 2009  
cu modificările și completările ulterioare)

**Nr. 2 (70), aprilie - iunie 2011**

## COLEGIUL REDACȚIONAL

**MARINA Vasile**, rector al Academiei, redactor-șef, doctor habilitat, profesor universitar

**BALAN Oleg**, vicerector al Academiei, redactor-șef adjunct, doctor habilitat în drept, profesor universitar interimar

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

**GOREA Ana**, șef Catedră limbi străine aplicate, doctor în filologie, conferențiar universitar

**GUCEAC Ion**, doctor habilitat în drept, profesor universitar, secretar științific general al Academiei de Științe a Moldovei

**MANOLE Tatiana**, doctor habilitat în economie, profesor universitar

**POPESCU Teodor**, șef Catedră știința administrației, doctor în istorie, conferențiar universitar

**POPA Victor**, doctor habilitat în drept, profesor universitar, președinte al Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova

**PUZYNA Wlodzimiers**, rector al Școlii de Administrare Publică din Szczecin (Polonia)

**STOICA Virgil**, șef Catedră științe politice, doctor, conferențiar universitar, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași (România)

**SÎMBOTEANU Aurel**, doctor în științe politice, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative, Universitatea de Stat din Moldova

**ȘAPTEFRAȚI Tatiana**, doctor în biologie, conferențiar universitar, director Departament organizarea instruirii

**VELICIKA Alfonsas**, profesor, directorul Institutului Lituanian de Administrare (LIVADIS) (Vilnius)

# SUMAR

## ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

**Aurel SÎMBOTEANU**

CONTRIBUȚII VALOROASE LA DEZVOLTAREA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI.....9

**Ion DULSCHI**

AUTORITĂȚI AUTONOME ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE.....17

**Orest TĂRĂȚĂ, Mariana IAȚCO**

COEZIUNEA SOCIALĂ ȘI PRINCIPIILE POLITICILOR SOCIALE.....25

## SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

**Sergiu TATAROV**

ASPECTE COMPARATIVE ALE STATUTULUI DE FUNCȚIONAR PUBLIC ȘI CELUI DE ALES LOCAL.....30

**Galina POGONET**

CADRUL LEGAL PRIVIND PROMOVAREA ȘI ASIGURAREA PRINCIPIULUI TRANSPARENȚEI ÎN  
REPUBLICA MOLDOVA.....36

**Anatolie BANTUȘ**

UNELE ASPECTE PRIVIND PROTECȚIA LIBERTĂȚII ȘI SIGURANȚEI PERSOANEI ÎN REPUBLICA  
MOLDOVA.....43

**Natalia BANTUȘ**

CONSIDERAȚIUNI PRIVIND CURTEA INTERNAȚIONALĂ DE ARBITRAJ DE PE LĂNGĂ CAMERA  
INTERNAȚIONALĂ DE COMERȚ DE LA PARIS.....45

**Boris NEGRU, Vasile BANTAȘ**

STATUL DE DREPT ȘI SOCIETATEA CIVILĂ.....49

## ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

**Andrei BLANOVSCI**

DECLINUL AGRICULTURII REPUBLICII MOLDOVA CONTINUĂ.....55

**Svetlana GOROBIEVSCI**

EVALUAREA DIFERENȚEI SOCIALE A POPULAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA.....64

## INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

**Silvia DULSCHI**

OBIECTIVE ȘI POLITICI ALE ADMINISTRĂRII PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN  
CONDIȚIILE CRIZEI DEMOGRAFICE.....78

**Vlad CANTÎR**

SPECIFICUL LINGVISTIC AL PREDĂRII LIMBII FRANCEZE FUNCȚIONARILOR PUBLICI.....90

# RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

**Gheorghe CĂLDARE**

ELABORAREA NOULUI CADRU JURIDIC DE COLABORARE A REPUBLICII MOLDOVA CU  
UNIUNEA EUROPEANĂ.....98

**Iurie JOSANU**

AVANTAJE ȘI DEZAVANTAJE DE COLABORARE A REPUBLICII MOLDOVA CU COMUNITATEA  
STATELOR INDEPENDENTE PRIN PRISMA SECURITĂȚII NAȚIONALE.....105

## TRIBUNA TÎNĂRULUI CERCETĂTOR

**Olesea COBLEAN**

ACCESUL LA INFORMAȚIE: EFICIENTIZAREA COOPERĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI  
INSTITUȚIILOR INFODOCUMENTARE.....114

**Svetlana RAȚĂ**

FORME DE CONTROL AL ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI  
INTERFERENȚA LOR ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE.....120

**Евгений БЛИНОВ**

ЛЕГИТИМНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ФАКТОР ЛЕГИТИМНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....125

**Viorel VÂLCU**

STABILIREA RĂSPUNDERII - MODALITATE DE VALORIFICARE A REZULTATELOR CONTROLULUI  
FISCAL.....130

**Tatiana MOSTOVEI**

CONFLICTUL DE INTERESE: NOȚIUNE, CONȚINUT, REGLEMENTARE.....135

**Violeta TINCU**

ORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: PROBLEME ȘI  
PROVOCĂRI.....141

**Natalia CHEPTEA**

UNELE ASPECTE CONCEPTUALE PRIVIND RĂSPUNDEREA JURIDICĂ.....146



# CONTENTS

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

**Aurel SIMBOTEANU**

*VALUABLE CONTRIBUTIONS TO THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE SCIENCE* .....9

**Ion DULSCHI**

*AUTONOMOUS AUTHORITIES OF CENTRAL PUBLIC ADMINISTRATION*..... 17

**Orest TARATA, Mariana IATSCO**

*SOCIAL COHESION AND PRINCIPLES OF SOCIAL POLICIES*.....25

## CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

**Sergiu TATAROV**

*COMPARATIVE ASPECTS OF CIVIL SERVANTS' AND LOCALLY ELECTED FUNCTIONARIES' STATUS*..... 30

**Galina POGONETS**

*LEGAL FRAMEWORK REGARDING THE PROMOTION AND INSURANCE OF THE TRANSPARENCY PRINCIPLE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA*.....36

**Anatolie BANTUSH**

*SOME ASPECTS REGARDING THE PROTECTION OF LIBERTY AND THE PERSON'S SAFETY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA*.....43

**Natalia BANTUSH**

*CONSIDERATIONS REGARDING THE INTERNATIONAL COURT OF ARBITRATION UNDER THE INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE FROM PARIS*.....45

**Boris NEGRU, Vasile BANTASH**

*THE STATE OF LAW AND THE CIVIL SOCIETY*.....49

## ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

**Andrei BLANOVACHI**

*THE CONTINUOUS DECLINE OF AGRICULTURE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA*.....55

**Svetlana GOROBIEVACHI**

*ASSESSMENT OF THE SOCIAL DIFFERENTIATION OF THE POPULATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA*.....64

## TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

**Silvia DULSCHI**

*PUBLIC ADMINISTRATION OBJECTIVES AND POLICIES IN THE CONDITIONS OF DEMOGRAPHIC CRISIS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA*.....78

**Vlad CANTIR**

*LINGUISTIC PECULIARITIES OF TEACHING FRENCH TO CIVIL SERVANTS*.....90

## INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

### **Gheorghe CALDARE**

*ELABORATION OF THE NEW LEGAL COOPERATION FRAMEWORK BETWEEN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND THE EUROPEAN UNION.....98*

### **Iurie JOSANU**

*COOPERATION ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA WITH THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES THROUGH PRISM OF NATIONAL SECURITY.....105*

## THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

### **Olesea COBLEAN**

*ACCESS TO INFORMATION: COOPERATION ENHANCEMENT BETWEEN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND INFODOCUMENTARY INSTITUTIONS.....114*

### **Svetlana RATA**

*CONTROL FORMS OF THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES AND THEIR INTERFERENCE IN THE ADMINISTRATION PROCESS.....120*

### **Evghenii BLINOV**

*LEGITIMACY OF POLITICAL TECHNOLOGIES AS LEGITIMATE FACTOR OF STATE POWER.....125*

### **Viorel VALCU**

*ESTABLISHING LIABILITY AS MEANS OF ENHANCING THE RESULTS OF FISCAL CONTROL.....130*

### **Tatiana MOSTOVEI**

*CONFLICT OF INTERESTS: NOTION, CONTENTS, REGULATION.....135*

### **Violeta TINCU**

*ORGANIZATION OF LOCAL PUBLIC SERVICES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: ISSUES AND CHALLENGES.....141*

### **Natalia CHEPTEA**

*SOME CONCEPTUAL ASPECTS REGARDING LEGAL LIABILITY.....146*



# **A**dministrarea publică: teorie și practică



# CONTRIBUȚII VALOROASE LA DEZVOLTAREA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

## *Unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon*

Aurel SÎMBOTEANU,

doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
șef Catedră științe administrative,  
Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

*This work is dedicated to Mihail Platon's scientific heritage. The system of Public Administration is one of great importance in a democratic society. The new visions on the evolution of Public Administration could be achieved in two ways: training public servants able to work in new conditions and by carrying out scientific research to argue, from theoretical and practical aspects, about the place and the role of Public Administration in the terms of the independent state, the Republic of Moldova.*

*Mihail Platon was the first who started this activity as the founder of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova. His scientific concern was determined by the specific situation in the system of Public Administration and the tasks of building a Public Administration able to function in the context of democratic evolution of the political system.*

*The scientific activity of Mihail Platon contains several research directions: a) studies conceptualizing administrative processes and phenomena; b) studies concerning the activity of public administration staff; c) studies on the reforming of Public Administration; d) comparative studies on the systems of Public Administration; e) advanced teaching research. There are many extensive theoretical and applied studies in these areas which represent a valuable contribution to the development of administrative science.*

În contextul inițierii procesului de democratizare a societății, la intersecția anilor optzeci-noăzeci ai secolului trecut, care și-a găsit expresie în orientarea spre valorile general umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, a demarat reformar mai multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de administrație publică. Viziunile noi asupra dezvoltării administrației publice puteau fi realizate pe două căi principale, și anume: prin pregătirea cadrelor capabile să activeze în condițiile noi și prin efectuarea cercetărilor științifice menite să argumenteze teoretic și practic locul și rolul administrației publice în condițiile funcționării statului independent Republica Moldova.

Inițiativa în acest domeniu îi aparține lui Mihail Platon, fondatorul Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Repu-

blicii Moldova, reorganizată ulterior în Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova. Studiile elaborate aici, cu începere din 1993, au pus bazele științei autohtone a administrației publice.

În cele ce urmează intenționăm, fără a pretinde la exhaustivitate, să expunem unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon. Pe parcursul activității sale în cadrul Academiei, el a îmbinat trei forme de activitate: administrativă, exercitând funcția de rector, didactică și de cercetare, în calitate de profesor universitar. Sfera intereselor științifice ale dumnealui a fost predeterminată de sarcinile de edificare a unei administrații publice, capabile să-și exercite funcțiile în contextul evoluției democratice a sistemului politic.

Analizând opera științifică a lui Mihail Platon, am putea evidenția, în viziunea noastră, câteva direcții de cercetare: a) studii de conceptualizare a

proceselor și fenomenelor administrative; b) studii cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică; c) studii privind procesul de reformare a administrației publice; d) studii comparate vizând sistemele de administrație publică; e) studii complexe cu menire didactică.

În continuare, vom analiza succint fiecare dintre aceste direcții de cercetare, prin a evidenția aportul autorului la dezvoltarea științei administrației din Republica Moldova în contextul edificării unei administrații publice moderne, care tinde spre standardele europene.

#### **a) Studii de conceptualizare a proceselor și fenomenelor administrative**

Începutul ultimului deceniu al secolului trecut poate fi considerat, cu adevărat, perioada reconstituirii și reevaluării multor domenii științifice. Schimbări serioase de esență paradigmatică și de conținut s-au produs în domeniul științelor sociale, care erau menite să explice noile realități condiționate de prăbușirea sistemului totalitar și, în acest context, de necesitatea identificării unor legități metodologice și căi empirice de tranziție spre o societate democratică.

În aceste condiții, se cereau conceptualizate multe domenii de cercetare, inclusiv domeniul administrației publice, care era unul absolut nou pentru știința autohtonă. Trecerea la un nou sistem politic bazat pe pluralism și diversitate, competitivitate și relații economice de piață, presupunea, în primul rând, ajustarea la noile condiții ale sistemului administrativ, care urma să asigure, la rândul său, ireversibilitatea proceselor inițiate.

În acest sens, Mihail Platon, într-unul din studiile sale intitulat "Pregătirea cadrelor de stat: în căutarea concepției" [1] inițiază, de fapt, cercetările științifice în domeniul administrației publice. În viziunea sa, rezolvarea sarcinilor care stăteau în fața organelor de stat după dobândirea independenței – reformarea economiei naționale, crearea noilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea crizei vieții sociale și paraliziei puterii, stabilirea consensului civil și național făcea necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare a aparatului administrativ de stat și municipal adecvat transformărilor radicale din Republica Moldova.

Aceasta impunea crearea unui sistem de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației publice, elaborarea și promovarea unei politici eficiente de cadre [2]. În realizarea acestei sarcini serioase și deloc simple, cum e instruirea cadrelor de conducere, rolul principal

urma să-l joace o instituție specializată, care devine la inițiativa lui Mihail Platon Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova deschisă în anul 1993 [3]. S-au cerut eforturi esențiale pentru a conceptualiza și a argumenta necesitatea fondării unei astfel de instituții. Oricât de importante ar fi pentru țară antreprenoriatul și piața civilizată, acești factori, în viziunea lui Mihail Platon, nu vor putea salva economia sa, dacă nu va fi găsită calea sigură pentru rezolvarea problemei cadrelor.

Vorbind despre misiunile Academiei, dumnea-lui specifică în aspect conceptual, că principiile de bază ale activității sale sînt orientarea spre pregătirea cadrelor de conducere pentru aparatul de stat și a specialiștilor de stat cu accentul pe dezvoltarea integră a personalității, umanismul și caracterul democratic al instruirii, flexibilitatea și receptivitatea la inovații. Funcționarii trebuie să fie instruiți prin cunoașterea profundă a problemelor actuale ale managementului, prin cunoștințe sistematice în domeniul științei administrației, jurisprudenței, politologiei, sociologiei, economiei, psihologiei, sistemelor și tehnologiilor informaționale.

Pregătirea cadrelor în acești parametri se putea realiza doar reieșind din rigorile științei administrației, un domeniu absolut nou, la acel moment, pentru Republica Moldova. Lui Mihail Platon îi aparține introducerea în circuitul științific a principalelor categorii ce vizează știința administrației în spațiul Republicii Moldova. Astfel, în studiul „Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării” [10, pag. 9-22], el analizează geneza și evoluția științei administrației în aspect universal, specificîndu-se că ea reprezintă o știință social-politică, care are drept obiect studierea activității administrative a statului și a colectivităților locale cu scopul realizării în condiții optime a funcțiilor ce le are în cadrul sistemului social-global. Știința administrației ca ramură a științei s-a constituit treptat într-o perioadă de timp îndelungată, și în colaborare cu alte științe, ca urmare a preocupărilor pentru perfecționarea administrației publice, evidențiîndu-se, îndeosebi, rolul științelor camerale, a reprezentanților doctrinei franceze și doctrinei americane, dar și aportul reprezentanților științei administrative românești din perioada interbelică.

Mihail Platon este preocupat în studiile sale [17, pag.7-14] de conceperea particularităților etapei de trecere de la totalitarism la democrație, perioadă ce se caracterizează printr-o criză permanentă ce face parte din fenomenele de ordin sistemic care afectează toate sferile organizării so-

cietății: economică, politică, spirituală, ceea ce, de fapt, reprezintă o criză a administrării sociale luate în ansamblu. Situația creată, consideră dumnealui, reclamă o analiză serioasă și o elaborare colectivă a unei concepții științifice despre administrarea societății în perioada de tranziție, care să țină seama atât de tendințele generale ale lumii, cât și de particularitățile naționale ale dezvoltării sociale.

O parte componentă a studiilor de conceptualizare a proceselor administrative sînt investigațiile efectuate de Mihail Platon privind serviciul public [8; 12]. Preluînd conceptul implementat în țările cu sisteme administrative avansate, și anume că serviciul public este o instituție socială deosebită care stabilește și reglementează relațiile organelor administrației publice cu funcționarii săi, el lansează ideea privind necesitatea preluării experienței altor țări de a avea un organ special al puterii executive, care ar înfăptui conducerea serviciului public, s-ar ocupa de problemele dirijării relațiilor oficiale administrative și de muncă. Cu regret, încercările de a forma astfel de organe în Republica Moldova (Direcția pentru Politica de Cadre pe lângă Guvern; Ministerul Administrației Publice Locale) nu s-au soldat cu succes din cauza subaprecierii de către factorii de decizie a acestei activități și, în special, a faptului că la etapa actuală avem nevoie de un aparat de stat calificat, puternic, cu înalte calități morale.

Fiind un bun cunoscător al problemelor sociale de care a fost preocupat în activitatea administrativă practică, Mihail Platon investighează sub diferite aspecte aceste probleme. În lucrarea „Probleme ale politicii sociale” [7] examinează geneza și natura politicilor sociale, atribuindu-i statului calificativul de principală instituție socială. Din multitudinea de atribuții ale unui stat contemporan, de rînd cu asigurarea securității naționale și a liniștii interne, un loc de frunte îl ocupă asigurarea unui mod decent de viață a cetățenilor, crearea condițiilor pentru dezvoltarea lor multilaterală, pentru prosperarea societății în întregime. Noi sarcini revin, în acest context, organelor administrației publice locale, examinate de autor într-un compartiment aparte al lucrării.

#### **b) Studii cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică**

În arealul intereselor științifice ale lui Mihail Platon, un loc deosebit îl ocupă tematica ce ține de activitatea cadrelor din administrația publică. În condițiile relațiilor democratice de realizare a procesului de guvernare se întrevădea necesitatea elaborării unui nou statut al funcționarilor publici

și aleșilor locali. În studiul „Statutul și perfecționarea personalului autorităților locale, perfecționarea aleșilor locali” [9, pag. 6-15] se argumentează necesitatea elaborării unui statut al funcționarului public, care în viziunea lui Mihail Platon ar reprezenta o totalitate de norme juridice care reglementează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică pentru a deveni funcționar public, drepturile și obligațiunile acesteia. O atenție sporită acordă dumnealui problemei profesionalismului cadrelor. În acest sens, consideră că fiecare funcționar se poate convinge din proprie experiență că pentru a activa eficient el are nevoie de o pregătire și o perfecționare permanentă. Aceste cerințe ale timpului determină în mod obligatoriu modificarea structurală a raportului dintre pregătirea continuă a cadrelor și toate noutățile furnizate de știință și practică.

Problema motivării funcționarului public față de instruire, setea de a cunoaște lucruri noi și de a lucra pe nou, calitățile morale ale angajaților din administrația publică sînt linii de subiect ale mai multor studii realizate de Mihail Platon [6; 11; 21; 23]. Profesionalismul funcționarului public trebuie să fie constructiv, consideră dumnealui. Dacă omului îi lipsesc pozițiile morale sigure, orientate spre interesele publice, el poate fi profesionist în domeniul său, însă rezultatele activității sale vor avea urmări negative pentru societate. El poate să activeze în mod destul de profesionist, dar în interesele personale sau în interesul grupului de oameni pe care îi reprezintă, și în acest sens caracterul profesionalismului său este distructiv. Considerăm că aceste adevăruri științifice promovate de Mihail Platon sînt foarte utile pentru activitatea administrativă actuală.

În colaborare cu alți autori - C. Moroșanu, N. Eftimie, C. Chelaru, N. Pepelea, A. Barbăroșie - [6], Mihail Platon examinează sintetic cîteva condiții pe care trebuie să le întrunească funcționarul public, în contactul său cotidian cu cetățenii. Fără a neglija valențele profesionale sau cele de cultură generală, absolut necesare și obligatorii pentru orice funcționar, autorul insistă în investigația respectivă asupra calităților umane pe care trebuie să le întrunească funcționarul public. Se evidențiază problemele comunicării, manierele elegante de comportament, pregătirea și desfășurarea întîlnirilor de lucru, limbajul corespondenței oficiale, ținuta vestimentară și altele.

Într-unul din studiile sale publicate în 2002 [23], Mihail Platon își exprimă îngrijorarea față de comportamentul unor angajați din administrația publi-

că. Fenomenul se explică prin aceea, menționează dumnealui, că pe parcursul ultimilor ani și-au pierdut valoarea fostele norme ale eticii administrative, chiar dacă acestea erau departe de perfecțiune și generau o sumedenie de inconveniențe organizatorice, dar, oricum, reglementau câtuși de puțin conduita funcționarilor, ridicând anumite bariere în calea abuzurilor și samavolniciei birocratice. În locul lor s-a format un vid moral cu trăsăturile care îi sînt proprii: abuzul, cinismul, corupția. Pornind de la această stare de lucruri, autorul consideră că pregătirea și perfecționarea cadrelor din administrația publică trebuie să se bazeze pe anumite principii care ar contribui la dezvoltarea spiritului de răspundere sporită și conștiință civică, inclusiv a unui șir de calități etice specifice, cum ar fi datoră cetățenească, onestitatea și incoruptibilitatea. Și aceste adevăruri științifice promovate de Mihail Platon sînt actuale ca niciodată pentru activitatea administrativă de astăzi.

Nu întîmplător el revine de mai multe ori asupra investigațiilor privind etica și eticheta funcționarului public [33]. Autorul se axează pe studiul unor aspecte ale istoricului fenomenului de etică, ca apoi să demonstreze interdependența dintre aspectul etic al funcționarului public și nivelul culturii generale a acestuia, procedînd ulterior la analiza stilului comportamental administrativ în activitatea organelor administrației publice, îndeosebi evidențiind însemnătatea normelor etice în activitatea cadrelor de conducere.

În același timp, el ridică în studiile sale și alte probleme de care depinde eficiența administrației publice [36], în special analizează starea remunerării funcționarilor publici, care se bazează, în viziunea autorului, mai mult pe principiul vechimii în muncă, dar nu pe cel al performanței. Vorbînd despre necesitatea unei eventuale reforme în acest domeniu, se consideră că ar fi optim să se efectueze trecerea totală la sistemul funcțional prin formulele flexibile ale sistemelor de remunerare, care să fie întemeiate ca și în sistemul privat.

Problema cadrelor din administrația publică este examinată de Mihail Platon într-o strînsă legătură cu activitatea Academiei de Administrare Publică a cărei menire este de a contribui la soluționarea problemelor existente în acest domeniu [24; 25]. Vorbînd despre calea de afirmare a Academiei, el reiterează ideea că la începuturi exista o opinie eronată, precum că în genere nu este nevoie de a pregăti în mod special funcționari de stat. „Auzînd aceste păreri, scrie Mihail Platon, mă gîndeam: cît de incompetent trebuie să fii, ca să nu-ți dai seama,

că venirea la posturile de conducere a unor lucrători nepregătiți tocmai acum, cînd este stringent necesar de a promova reformele economice, sociale și politice, a cauzat lîncezeala aparatului administrativ la toate nivelurile” [24, pag.13].

Depășirea acestei situații el o vede pe calea modernizării Academiei în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice.

### **c) Studii privind procesul de reformare a administrației publice**

Una dintre preocupările științifice ale lui Mihail Platon a fost investigarea diferitelor aspecte ale reformei administrației publice. Astfel, lucrarea „Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări” [30] reprezintă o sinteză a tranziției de la sistemul totalitar spre sistemul democratic de guvernare. Problemele tranziției sînt examinate într-un sens larg, analizîndu-se situația politică și social-economică din RSSM în anii 1985 - 1991 în contextul evenimentelor din URSS, parcurgerea căii spre independență, precum și situația controversată din primul deceniu de independență, numit de autor „etapa marilor speranțe și a modestelor realizări” [30, 123-178].

Tot aici este analizată necesitatea modernizării administrației publice atît de nivel central, cît și de nivel local, venind cu unele soluții privind principiile de constituire a serviciului public și argumentînd necesitatea unui departament de gestionare a sistemului administrației publice.

Încă în 1995, în studiul „Reforma administrației publice – operă colectivă a națiunii” [4, pag. 2-12], Mihail Platon menționa că reforma administrației pentru multe țări nu reprezintă o problemă nouă. În ultimii 20 de ani, țările occidentale, într-o formă sau alta, au reformat raporturile stabilite între statul central și puterile locale. Țara noastră, ca și celelalte țări ieșite din fosta Uniune Sovietică, în rezolvarea acestei probleme se confruntă cu mai multe dificultăți, legate de moștenirea istorică, de procesul tranziției la o economie de piață, de integrarea într-un nou context internațional.

Autorul formulează unele obiective ale reformei în administrația publică locală, analizează organizarea procesului de reformare a administrației publice locale, specificînd că reforma trebuie să devină un proces, care să se desfășoare pe etape, pe trepte. Un alt moment important este rolul care îi revine Guvernului și administrației centrale. Guvernul nu va fi indiferent față de tot ce va avea loc



în localități, chiar dacă ele se vor administra autonom. În cadrul reformei administrației publice este foarte important să se schimbe și mentalitatea, comportamentul, contribuind la educarea treptată a funcționarilor și a cetățenilor, la schimbarea relațiilor reciproce.

Mihail Platon apreciază pozitiv reformele din administrația publică efectuate în conformitate cu adoptarea pachetului de legi din 1998, specificând că astfel de modificări în viața administrației din Moldova vor determina definitiv rolul și locul statului în raport cu societatea civilă. Iată deci, menționează dumnealui, că timpurile se schimbă și evoluția spiritelor accelerează, determinând uneori transformări instituționale pe care nu le bănuim ca fiind atât de apropiate [16, pag.8].

Reforma administrației publice trebuie să contribuie la ordonarea întregii construcții a statului moldovenesc, consideră Mihail Platon [22, pag. 5-9]. El promovează ideea modernizării structurale și funcționale a administrației publice din Republica Moldova, plecând de la necesitatea funcționării mai eficiente a instituțiilor guvernamentale, dezvoltarea unei baze de resurse umane, capabile să lucreze eficient în cadrul sistemelor economice și sociale în continuă schimbare pînă la punctul de a deveni membru al Uniunii Europene.

Viața ne demonstrează tot mai mult, subliniază dumnealui, necesitatea elaborării strategiei de reformare a administrației publice de lungă durată cu baza extinsă în întregul sector public, care ar include scopuri și obiective caracteristice pentru o reformă structurală și funcțională. Activitățile reformei întru ajustarea structurală și funcțională a sectorului administrației publice ar trebui să se refere la următoarele domenii: administrația de stat, autoadministrarea locală, serviciile publice, protecția drepturilor cetățenilor, metodele și tehnicile de administrare, statutul funcționarilor publici și sistemul de instruire a acestora [22, pag.6-7].

În colaborare cu alți autori - A. Simboteanu, T. Popescu, T. Deliu - Mihail Platon analizează în lucrarea „Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective” [20] desfășurarea reformei administrației publice în primii zece ani de independență a Republicii Moldova. Lucrarea reprezintă un studiu complex asupra problemelor reformei administrației publice, evidențiindu-se aspectele conceptuale, descrierea istoricului reformei, organizării procesului de reformare a administrației publice. Compartimente aparte sînt dedicate evoluției reformei administrației publice locale, precum și reorganizărilor instituționale și funcționale des-

fășurate la nivelul administrației publice centrale. Prin analiza sistemelor comparate în administrația publică locală se reușește de a elucida experiența de reformare a administrației publice în astfel de țări ca Polonia, Ungaria, Cehia, Bulgaria, Slovacia, Federația Rusă.

Reforma administrației publice este concepută de Mihail Platon ca o acțiune care urmează să schimbe situația spre bine în toate sferele vieții sociale [19]. Trăim într-o perioadă cînd toate problemele care se referă la dezvoltarea administrației publice sînt actuale. La fel de actuală este și administrația publică în ansamblu în cadrul sistemului social-global. El identifică unele dintre ele care sînt mai pronunțate și cărora ar trebui să le acordăm o atenție mai mare. Acestea sînt: reforma administrației publice; îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Moldovei; pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor din administrația publică; criza de autoritate în organele statului.

Cît privește criza de autoritate în organele statului, Mihail Platon dedică un studiu special acestei teme cu genericul „Să evităm criza de autoritate în structurile statului” [18]. Încă zece ani în urmă, dumnealui vorbea despre necesitatea evitării crizei de autoritate în structurile statului, o teză foarte actuală pentru situația din zilele noastre. În legătură cu situația social-economică deplorabilă cu care Republica Moldova pășise în secolul al XXI-lea, autorul, efectuînd niște investigații de esență, conchide că în cazul în care situația social-economică și politică nu va fi ameliorată, ne-am putea confrunta cu o criză de autoritate în structurile statului, care ar putea deveni fatală atît pentru stat, cît și pentru poporul acestei țări. Competența și profesionalismul se află la baza formării autorității, calitate necesară oricărui conducător, oricărui organ de conducere. „Puterea poate fi dăruită, poate fi succedată, dar autoritatea poate fi doar cucerită prin muncă eficientă și conștientă de zi cu zi”. Organele de stat din țară vor obține o autoritate bine meritată numai atunci, menționează Mihail Platon, cînd în dezvoltarea structurilor statale se va sesiza importanța factorului uman. Aceasta înseamnă că în perioada actuală, mai mult ca oricînd, accentul trebuie pus pe o comunitate înalt spirituală, bazată pe drepturile și libertățile omului, eliminînd fenomenele negative din societate - anarhia, viclenia, demagogia etc. [18, pag. 15].

Actualitatea acestor viziuni ale lui Mihail Platon pentru procesul de reformare a administrației publice nu se cere a fi argumentată, ele vin să constituie un suport metodologic pentru diriguitorii

reformelor ce se află în curs de desfășurare.

**d) Studii comparate vizînd sistemele de administrație publică**

Opera științifică a lui Mihail Platon conține și unele studii, care vizează, într-o formă sau alta, și aspectele comparate privind diferite sisteme de administrație. Avînd mai multe vizite de documentare în străinătate, dumnealui nu rata posibilitatea de a studia experiența țărilor vizitate în domeniul administrației publice și de a publica unele studii destul de utile pentru tînăra știință a administrației din Republica Moldova.

Astfel, în studiul „Serviciul civil din SUA – o sferă ce presupune competență, devotament și dăruire de sine” [5] menționează că pentru tînărul nostru stat și democrația pe care vrem s-o instaurăm la noi este foarte importantă experiența țărilor care au trecut prin încercările începuturilor. Ocazia care ni s-a oferit de a vizita SUA pentru a lua cunoștință de sistemul de lucru al organelor de stat și de administrare publică de acolo, menționează dumnealui, ne-a fost de un real folos și ne-a mobilizat la accelerarea lucrului privind perfecționarea sistemului de pregătire a cadrelor ce sînt implicate direct în procesul de reformare a administrației publice din Moldova.

După o analiză minuțioasă a organizării și funcționării Serviciului public în SUA, prin exemple concrete și date statistice relevante, Mihail Platon menționează că nu există un sistem sau o formă unică de administrare publică „corectă” sau „perfectă”, care ar trebui să fie exportată sau importată din altă țară. În acest sens se deduce că numai Moldova poate găsi pentru problemele sale soluții potrivite contextului său politic, economic și social, moștenirii sale culturale și istorice.

În alte studii se analizează structurile administrației publice în unele țări europene, cum ar fi Austria, Finlanda, Suedia, Franța, Marea Britanie, Germania [27, pag.63-68]. Autorul este preocupat și de analiza experienței reformării sistemelor constituționale în astfel de țări străine ca Marea Britanie, Irlanda de Nord, Statele Unite ale Americii, Franța, Italia, Germania, Portugalia [28, pag. 32-42].

În atenția autorului se află și problemele analizei comparate a politicii de personal, într-o abordare complexă, cum ar fi recrutarea, selectarea, încadrarea în serviciul public, promovarea personalului, instruirea personalului din administrația publică, precum și sistemul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici. El elucidează în acest domeniu experiența Franței, Canadei, Statelor Unite ale Americii, Marii Britanii. Problemele

politicii de personal sînt analizate prin studierea experienței din administrația publică, mobilitatea funcționarilor publici [29, pag.93-117].

În studiul „Să tindem spre o țară cu sistem profesional ierarhic contemporan în administrația publică” [34, pag. 27-32] este examinată problema profesionalismului, în general, și a profesionalismului în domeniul administrației publice care, în viziunea autorului, se intersectează direct cu cultura profesională ce își găsește expresie în cunoștințele din domeniul profesat, în capacitatea de a transmite aceste cunoștințe și de a le aplica în activitatea administrativă practică. Răspunzînd la întrebarea, spre ce trebuie să tindem, autorul vine cu descrierea experienței în acest domeniu în astfel de țări ca Belgia, Germania, Spania, Franța, Luxemburg, care au acumulat o bogată experiență în domeniul activității profesionale în sfera administrației publice.

**e) Studii de menire didactică**

Alături de activitatea de cercetare, Mihail Platon a practicat și activitatea didactică, pregătind și realizînd mai multe cursuri, unul dintre ele fiind „Introducere în știința administrației” [15]. Manualul pregătit pentru acest curs abordează unul dintre cele mai neexplorate domenii științifice și didactice, cum ar fi constituirea și funcționarea administrației publice a unui stat suveran și independent, care a avut parte de un trecut totalitar.

Manualul reprezintă una dintre puținele investigații științifice în doctrina autohtonă a științei administrației, elaborat după rigorile paradigmei educaționale europene. Astfel, autorul abordează natura și funcțiile administrației publice în condițiile edificării unei administrații publice moderne, analizează sistemul organelor administrației publice atît de nivel central, cît și de nivel local, în contextul evoluției administrației publice. Manualul se bazează pe un vast material științific, inclusiv pe lucrări elaborate și editate atît în țările Uniunii Europene, precum și în Statele Unite ale Americii în care autorul a avut cîteva stagii de documentare.

Formularea obiectivelor didactice pentru fiecare temă, expunerea subiectelor de evaluare la teme, propunerea studiilor de caz și subiectelor pentru discuții, precum și lista literaturii științifice recomandate, reprezintă acele componente care aliniază manualul respectiv la rigorile europene.

Încă o lucrare cu un pronunțat caracter didactic este „Istoria administrației publice din Moldova” [14]. Mihail Platon, în colaborare cu alți autori - A. Roman, S. Roșca, T. Popescu - dezvăluie evoluția formelor și sistemelor de administrare în Moldova

pe parcursul a mai bine de șase sute de ani. Descrierea administrației de diferite niveluri în aspectul său evolutiv, pornind de la constituirea sistemului de administrare în Moldova istorică, continuând cu etapele ulterioare pentru care sînt caracteristice diferite modele de administrare în dependență de regimurile politice existente în perioadele respective și terminînd cu constituirea sistemului actual de administrație în Republica Moldova. Vom menționa că studiul respectiv reprezintă o investigație complexă, bazat pe metodologia general umană și conceptul obiectivității evoluției istorice. Documentele istorice autentice analizate, precum și cercetările științei istorice contemporane au permis realizarea obiectivelor trasate, privind evoluția istoriei administrației publice în Moldova.

Un loc deosebit în arsenalul cercetărilor cu caracter didactic, dar și cu o pondere monografică semnificativă îl ocupă unele studii fundamentale mai recente, și anume „Administrația Publică, Curs universitar” [31] și „Administrația Publică, Curs de lecții” [32]. Acestea sînt niște lucrări complexe, de proporții, care inserează material pentru mai multe cursuri universitare, conținînd compartimente dedicate statului și administrației publice în ansamblu, contextului istoric al evoluției administrației publice din perioada medievală pînă în prezent, analizei organismelor democratice centrale ale statului la etapa actuală, problemele organizării și funcționării administrației publice locale, serviciului public, conducerii și efectuării controlului în administrația publică. Prima lucrare, menționată mai sus, mai conține și un scurt dicționar de teorie și practică a administrației publice, care vine să fie de real folos pentru acei care studiază știința administrației.

În studiile recente se înscrie și lucrarea „Conducerea statului” [35], o cercetare cu caracter monografic, dar și cu pondere didactică în care se examinează un spectru larg de teme vizînd știința administrației, printre ele fiind necesitatea reformei administrației publice, corelarea acesteia cu reforma economică și reducerea sărăciei, prevenirea și combaterea corupției, ameliorarea situației sociale, promovarea unor politici active în dome-

niul sănătății, învățămîntului și educației, științei și inovării, dezvoltării culturii, strategiei dezvoltării umane, în ansamblu.

Trecînd în revistă moștenirea științifică a ilustrului savant Mihail Platon, concluzionăm, că studiile sale au evoluat de la forma unor articole investigaționale, dedicate anumitor sfere ale activității administrative, la elaborări complexe, cu caracter fundamental, cum sînt studiile enunțate mai sus. În ansamblul lor, ele constituie o contribuție valoroasă la dezvoltarea științei administrației din Republica Moldova, care se cere a fi valorificată, în viziunea noastră, pe cîteva căi principale.

Una dintre ele se referă la punerea în circuitul investigațional, de către cercetătorii din domeniul științei administrației, a elaborărilor realizate de Mihail Platon. Îndeosebi ele sînt utile pentru tinerii cercetători care pot regăsi în aceste studii o bună bază metodologică pentru cercetările efectuate. Domeniile de cercetare de care a fost preocupat Mihail Platon pot fi continuate prin diversificarea și aprofundarea subiectelor investigaționale, care ar răspunde adecvat solicitărilor mereu crescînde, actuale și de viitor, ale teoriei și practicii administrației publice.

O altă cale este folosirea moștenirii științifice a lui Mihail Platon în procesul de pregătire a cadrelor pentru administrația publică. Tineretul studios are posibilitate să se familiarizeze din opera sa cu diferite aspecte ale științei administrației, să folosească conținuturile sale în formarea lor profesională. Studiile menționate servesc drept surse veritabile de referință pentru cadrele didactice în elaborarea și realizarea procesului educațional în domeniul administrației publice.

În cele din urmă, considerăm că studiile științifice realizate de Mihail Platon pot servi drept o sursă utilă pentru funcționarii publici în exercițiu, preocupați de activitățile practice, or în cercetările sale se conțin multe recomandări folositoare cu caracter empiric, care reis din bogata sa experiență nu numai ca cercetător și cadru didactic, dar și de personalitate care a fost preocupată, la anumite etape ale vieții sale, de activitatea administrativă practică în organele de stat ale Republicii Moldova.

## REFERINTE BIBLIOGRAFICE

### Mihail PLATON:

1. Pregătirea cadrelor de stat: în căutarea concepției // *Administrarea Publică*, nr.1, 1993, pag.6-15.
2. Cadrele conducerii de stat: probleme și perspective // *Administrarea Publică*, nr.1, 1994, pag. 5-10.
3. Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice la o nouă etapă de activitate // *Administrarea Publică*, nr. 2, 1994, pag. 10-19.

4. Reforma administrației publice – operă colectivă a națiunii // *Administrarea Publică*, nr.1, 1995, pag. 2-12.
5. Serviciul civil din SUA – o sferă ce presupune competență, devotament și dăruire de sine // *Administrarea Publică*, nr. 4, 1995, pag. 5-18.
6. Funcționarul public: principii și norme comportamentale (coautori: C. Moroșanu, N. Eftimie, C. Chelaru, N. Pepelea, A. Barbăroșie), Chișinău, 1995, 148 pag.
7. Probleme ale politicii sociale, Chișinău, 1995, 60 pag.
8. Serviciul public // *Administrarea Publică*, nr.2, 1996, pag. 4-14.
9. Statutul și perfecționarea personalului autorităților locale, perfecționarea aleșilor locali // *Administrarea Publică*, nr.3, 1996, pag. 6-15.
10. Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării // *Administrarea Publică*, nr.1, 1997, pag. 9-22.
11. Într-un veac nou – cadre pentru o administrație nouă // *Administrarea Publică*, nr.2, 1997, pag. 47-59.
12. Serviciul public în Republica Moldova, Chișinău, 1997, 222 pag.
13. Academia de Administrare Publică la cinci ani de activitate: realizări, deziderate, viziuni // *Administrarea Publică*, nr.2, 1998, pag.13-24; // *Materialele conferinței științifico-practice din 19 mai 1998 „Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice”*, pag. 23-36.
14. Istoria administrației publice din Moldova (coautori: S. Roșca, A. Roman, T. Popescu), Chișinău, 1998, 460 pag.
15. Introducere în știința administrației publice, Chișinău, 1999, 377 pag.
16. Mai mult spirit de inițiativă în pregătirea personalului din administrația publică // *Administrarea Publică*, nr.1, 1999, pag. 7-16.
17. Teoria și practica administrării societății moderne // *Administrarea Publică*, nr.1, 2000, pag. 7-14.
18. Să evităm criza de autoritate în structurile statului // *Administrarea Publică*, nr.2, 2001, pag.7-18.
19. Probleme actuale ale teoriei și practicii administrației publice // *Materiale ale conferinței științifico-practice din 26 aprilie 2001*, pag. 6-8.
20. Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective (coautori: A. Simboteanu, T. Popescu, T. Deliu), Chișinău, 2001, 238 pag.
21. Scopul nostru – formarea funcționarilor publici profesioniști // *Administrarea Publică*, nr.1, 2002, pag. 4-20.
22. Reforma administrației publice trebuie să contribuie la ordonarea întregii construcții a statului moldovenesc // *Administrarea Publică*, nr. 2, 2002, pag. 5-9.
23. Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici – problemă stringentă pentru aparatul de stat // *Administrarea Publică*, nr. 4, 2002, pag.19-25.
24. Academia de Administrare Publică la înălțimea celor zece ani de activitate // *Administrarea Publică*, nr.2, 2003, pag.12-20.
25. Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova pe calea modernizării // *Administrarea Publică*, nr. 4, 2003, pag. 8-16.
26. Academia de Administrare Publică – un centru de studii de factură europeană // În: *Un deceniu de împliniri*, Chișinău, 2003, pag. 17-48.
27. Introducere în studiul „Statul și Administrația Publică”, Chișinău, AAP, 2004, 135 pag.
28. Organisme democratice funcționale ale statului, Chișinău, AAP, 2004, 245 pag.
29. Conducerea în administrația publică, Chișinău, AAP, 2004, 188 pag.
30. Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări, Partea I, Chișinău, 2004, 300 pag.
31. *Administrația Publică, Curs universitar*, Chișinău, 2007, 926 pag.
32. *Administrația Publică, Curs de lecții*, Chișinău, 2008, 736 pag.
33. Etica și eticheta funcționarului public // *Administrarea Publică*, nr.2, 2008, pag.79-85.
34. Să tindem spre o țară cu sistem profesional ierarhic contemporan în administrația publică // *Administrarea Publică*, nr.1, 2009, pag. 27-32.
35. Conducerea statului: probleme, căutări, soluții, Chișinău, 2009, 572 pag.
36. Modernizarea economiei – acțiune necesară stadiului actual al progresului // *Administrarea Publică*, nr. 2-3, 2010, pag. 62-77.

## AUTORITĂȚI AUTONOME ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

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

### SUMMARY

*The objectives of government and the ensurance of the smooth functioning of state institutions is vested with public authorities. The traditional classification of public authorities based on territorial criterion identifies the public authorities and the general competence of special jurisdiction. In addition to specialized central administrative authorities like the ministries and other administrative authorities set up by Parliament and which activate within the Government we distinguish an entity of autonomous authorities responsible for specific areas of public interest.*

*These authorities are established on the basis of law by the Parliament, the President of the Republic, or the Government but are not within their jurisdiction (except the State Guard and Protection Service under the President of the Republic of Moldova) and complete their mission under the law. In what follows, we will conduct an overview of the mentioned institutions and provided a brief emphasis of their status, functions and governing bodies.*

*(Continuare. Început în nr.1, 2011)*

#### **Casa Națională de Asigurări Sociale**

Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS) este organul puterii executive, care realizează politica statului în domeniul asigurărilor sociale, instituție publică autonomă de interes național, cu personalitate juridică ce administrează și gestionează sistemul public de asigurări sociale. CNAS, prin intermediul Trezoreriei de Stat a Ministerului Finanțelor, gestionează bugetul asigurărilor sociale de stat, care este format din fonduri de asigurări sociale, al căror mod de constituire și funcționare se stabilește de legislație. CNAS elaborează statutul propriu care se aprobă de Guvern, prin care se stabilesc atribuțiile președintelui Casei Naționale, ale Consiliului de Administrație, precum și modul de organizare și funcționare al Casei Naționale și al caselor teritoriale.

Atribuțiile Casei Naționale: exercitarea îndrumării și controlului privind aplicarea dispozițiilor legale de către structurile sale teritoriale, inclusiv de către fondurile de asigurări sociale, precum și de către persoanele fizice și juridice cărora le revin drepturi și obligații ce decurg din prezenta lege; furnizarea datelor necesare

re pentru fundamentarea și elaborarea bugetului asigurărilor sociale de stat; prezentarea Guvernului și partenerilor sociali a rapoartelor cu privire la modul de administrare și gestionare a bugetului asigurărilor sociale de stat; publicarea anuală a raportului său de activitate; virarea contribuțiilor de asigurări sociale și altor tipuri de contribuții, potrivit dispozițiilor legale în vigoare; controlarea veridicității dărilor de seamă referitoare la bugetul asigurărilor sociale de stat, corectitudinii utilizării mijloacelor virate la bugetul asigurărilor sociale de stat (prestații de asigurări sociale și altor plăți prevăzute de legislație); luarea de măsuri, în condițiile legii, pentru dezvoltarea și administrarea eficientă a patrimoniului sistemului public, precum și pentru asigurarea integrității acestuia; luarea de măsuri pentru protecția fondurilor de asigurări sociale; asigurarea evidenței la nivel național a tuturor contribuabililor la sistemul public; asigurarea evidenței drepturilor și obligațiilor de asigurări sociale la nivel național pe baza codului personal de asigurări sociale; certificarea anuală a stagiului de cotizare pentru fiecare asigurat; controlul autenticității actelor, eliberate de organele abilita-

te, ce confirmă stagiul de cotizare și venitul asigurat; furnizarea datelor pentru reactualizarea cuantumului prestațiilor în sistemul public în timpul execuției bugetare; asigurarea aplicării convențiilor internaționale de asigurări sociale la care Republica Moldova este parte; dezvoltarea relațiilor cu organisme similare în domeniul asigurărilor sociale din alte țări; organizarea selecției, pregătirii și perfecționării profesionale a personalului din domeniul asigurărilor sociale; asigurarea introducerii, extinderii, întreținerii și protecției sistemelor automate de calcul și evidență; asigurarea reprezentării în fața instanțelor de judecată în litigiile în care este implicată ca urmare a aplicării dispozițiilor prezentei legi; îndeplinește alte atribuții stabilite prin dispoziții legale.

CNAS înființează case teritoriale în funcție de numărul sau de structura asiguraților și de complexitatea activității la nivel teritorial, care funcționează sub conducerea și controlul său.

Regulamentele organizării și funcționării structurilor sale teritoriale le aprobă Casa Națională. Casele teritoriale sînt servicii publice, investite cu personalitate juridică.

Casa Națională este condusă de un președinte desemnat de Guvern. Președintele Casei Naționale este ordonatorul principal de credite pentru bugetul asigurărilor sociale de stat și poate delega această atribuție în condițiile legii.

Activitatea Casei Naționale este supravegheată de către Consiliul de Administrație, compus din 12 persoane. Președintele Consiliului de Administrație este numit de către Guvern.

Consiliul de Administrație este format din reprezentanți ai Guvernului, Patronatului, Sindicatelor și ai organizațiilor de pensionari, înaintați în funcția de membri ai Consiliului de Administrație de către instituțiile și organizațiile respective pe principiu de proporționalitate. Deciziile Consiliului de Administrație se adoptă cu majoritatea voturilor membrilor săi. În cazul parității de voturi, cel al președintelui consiliului este decisiv.<sup>1</sup>

### Curtea de Conturi

Curtea de Conturi este unica autoritate publică a statului care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public, în calitate de instituție supremă de audit și este protejată legal de interferența din partea organelor de drept sau cu funcții de control.

Curtea de Conturi își desfășoară activitatea in-

dependent, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, Legea Curții de Conturi și alte acte legislative, precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Obiectivele și principiile activității Curții de Conturi: evaluarea regularității, legalității, conformității, economicității, eficienței și eficacității gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public; promovarea standardelor, recunoscute internațional, privind transparența și responsabilitatea în domeniul managementului finanțelor publice; asigurarea transparenței prin informarea autorităților publice responsabile și publicului despre planurile sale strategice și anuale, despre constatările și recomandările sale; certificarea personalului cu atribuții de audit public. Conducerea Curții de Conturi este exercitată de Președintele acesteia, care se numește de Parlament pe un termen de 5 ani, la propunerea Președintelui Parlamentului.

La exercitarea atribuțiilor sale, Curtea de Conturi auditează următoarele domenii: formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, inclusiv: formarea, utilizarea și gestionarea fondurilor speciale, precum și a fondurilor de tezaur public; formarea și gestionarea datoriei publice, respectarea garanțiilor guvernamentale pentru creditele interne și externe; utilizarea de către instituțiile publice a granturilor și finanțelor alocate de donatorii externi pentru realizarea programelor la care participă Republica Moldova; utilizarea alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor și altor forme de asistență financiară din partea statului; executarea tratatelor interguvernamentale în domeniul economico-financiar; administrarea și gestionarea patrimoniului public; procesul de privatizare a patrimoniului statului și de asigurare a activității de postprivatizare; administrarea și utilizarea resurselor naturale; utilizarea resurselor creditare și valutare ale statului; ținerea evidenței contabile și raportarea financiară; activitatea altor organe de control/audit financiar public, precum și a sistemelor de control intern; alte domenii de activitate raportate, prin legi organice, la competența Curții de Conturi.

Curtea de Conturi poate să auditeze utilizarea resurselor alocate de Uniunea Europeană, de partenerii de dezvoltare și de alți donatori ale căror resurse au fost incluse în bugetul de stat sau în bugetele unităților administrativ-teritoriale.

Curtea de Conturi efectuează controlul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin: auditul regularității; auditul performanței; alte tipuri de audit.

Curtea de Conturi efectuează anual, în mod obligatoriu, auditul rapoartelor Guvernului privind executarea din exercițiul bugetar expirat: a bugetului de stat; a bugetului asigurărilor sociale de stat; a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

În cazul în care entitatea auditată nu execută hotărârea Curții de Conturi și nu informează despre implementarea recomandărilor, dacă prin aceasta se încalcă legislația, Curtea de Conturi sesizează organele ierarhic superioare și alte organe competente.

Parlamentul aprobă bugetul Curții de Conturi pe anul următor pînă la 1 iulie a anului în curs și-l remite Guvernului pentru includerea lui în proiectul legii bugetului de stat pentru anul bugetar următor.

Președintele Curții de Conturi se numește de Parlament pe un termen de 5 ani, la propunerea Președintelui Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși. Președintele Parlamentului propune candidatura pentru funcția de Președinte al Curții de Conturi după consultarea obligatorie a fracțiunilor parlamentare.

Membrii Curții de Conturi se numesc de Parlament, la propunerea Președintelui Curții de Conturi, pe un termen de 5 ani, cu votul majorității deputaților aleși.

Parlamentul sau fracțiunile parlamentare pot solicita Curții de Conturi efectuarea unor acțiuni de audit. Acțiunile de audit pot fi solicitate fără decizia Parlamentului, la cererea oricărei fracțiuni parlamentare, o dată în semestru. Numărul de personal al Curții de Conturi se aprobă de către Parlament.<sup>2</sup>

### **Comisia Națională a Pieței Financiare**

Comisia Națională a Pieței Financiare este autoritate autonomă a administrației publice centrale, responsabilă față de Parlament, care autorizează și reglementează activitatea participanților pe piața financiară nebancaară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei.

Comisia Națională a Pieței Financiare este succesoare în drepturi și obligațiuni a Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, a Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Asigurărilor și Fondurilor Nestatale de Pensii și a Serviciului supravegherii de stat a activității asociațiilor de economii

și împrumut ale cetățenilor de pe lângă Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.

Obiectivele de bază ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare sunt: consolidarea stabilității, asigurarea transparenței, siguranței și eficienței sectorului financiar, prin adoptarea și menținerea unui cadru regulatoriu și de supraveghere a participanților pieței financiare adecvat pentru reducerea riscurilor sistemice, precum și pentru prevenirea practicilor neloiale, abuzive și frauduloase în sectorul financiar, în scopul protejării intereselor clienților și investitorilor.

Autoritatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare se extinde asupra: emitenților, investitorilor, participanților profesioniști ai pieței valorilor mobiliare, definiți de legislația privind piața valorilor mobiliare, companiilor de asigurare, brokerilor de asigurare, fondurilor nestatale de pensii, organizațiilor de microfinanțare, asociațiilor de economii și împrumut, organizațiilor de credit ipotecar și birourilor istoriilor de credit.<sup>3</sup>

### **Administrația de Stat a Aviației Civile**

Administrația de Stat a Aviației Civile a Republicii Moldova (în continuare Administrația) este organul central de specialitate al administrației publice de conducere, coordonare și exercitare a controlului în domeniul aviației civile, înființat de Guvern.

Administrația adoptă decizii cu caracter administrativ, aprobă regulamente, reglementări, instrucțiuni și alte acte executorii pentru persoanele fizice și juridice care activează în domeniul aviației civile.

Administrația este responsabilă de: pregătirea și implementarea acordurilor internaționale în domeniul aviației civile; reprezentarea Republicii Moldova în organizațiile internaționale ale aviației civile și colaborarea, în comun cu Ministerul Afacerilor Externe, cu alte state în domeniul aviației civile; eliberarea autorizațiilor pentru efectuarea de curse aeriene regulate și neregulate; stabilirea și desemnarea organelor responsabile pentru serviciile de trafic aerian, securitate aeronautică, informare aeronautică, meteorologie și medicină pentru aviația civilă în conformitate cu legislația în vigoare; desemnarea zonelor interzise și a zonelor cu restricții din spațiul aerian al Republicii Moldova; coordonarea cu Ministerul Apărării a zborurilor efectuate de aeronavele civile și militare în spațiul aerian al Republicii Moldova în vederea asigurării siguranței navigației aeriene civile; coordonarea activității serviciului

de informare aeronautică; culegerea și evaluarea datelor statistice, a altor date care trebuie să fie prezentate, conform legislației în vigoare, de către persoane fizice și juridice care efectuează activități în domeniul aviației civile; elaborarea, coordonarea și implementarea programului național de securitate aeronautică; supravegherea asigurării siguranței zborurilor aeronavelor civile; deschiderea și administrarea Registrului Aerian al Republicii Moldova; verificarea, eliberarea, validarea, suspendarea și revocarea certificatelor de navigabilitate pentru aeronave și altă tehnică aeronautică; acordarea, validarea, suspendarea și revocarea documentelor de autorizare a personalului aeronautic, certificatelor (autorizațiilor) de operator aerian, certificatelor (autorizațiilor) de agent aeronautic, autorizațiilor de exploatare a rutei aeriene, documentelor de certificare a mijloacelor tehnice utilizate în aviația civilă, altor documente acordate de Administrație; certificarea și supravegherea exploatării aerodromurilor (aeroporturilor) și altor servicii și instalații de la sol; efectuarea investigațiilor în cazul accidentelor și incidentelor produse pe teritoriul Republicii Moldova și participarea la astfel de investigații în alte state când este vorba de o aeronavă înmatriculată în Republica Moldova; asigurarea supravegherii asupra administrării proprietății publice în domeniul aviației civile; emiterea reglementărilor obligatorii de certificare (autorizare) a operatorilor aerieni, agenților aeronautici, personalului aeronautic, mijloacelor tehnice utilizate în domeniul aviației civile și stabilirea condițiilor de acordare, suspendare sau revocare a documentelor de certificare (autorizare); desemnarea managerilor-șefi și a consiliilor de administrație ale întreprinderilor aeriene de stat; atestarea managerilor-șefi ai întreprinderilor aeriene de stat; alte atribuții stabilite de Guvern în conformitate cu legislația. Pentru realizarea atribuțiilor sale, Administrația efectuează inspecții aeronautice, expertize și controale. Activitățile și obiectele, supuse inspecțiilor aeronautice, și statutul inspecțiilor aeronautice sînt stabilite de Administrație.

Prescripția inspectorială aeronautică este executorie pentru o persoană fizică și juridică care activează în domeniul aviației civile. Neîndeplinirea prescripției inspectoriale aeronautice poate servi temei pentru suspendarea sau revocarea autorizației de activitate în domeniul aviației civile.

Conducerea Administrației este exercitată de directorul general, numit în funcție de către Guvern, care organizează și conduce întreaga activitate a Administrației, conform legislației și funcțiilor

stabilite, reprezintă Administrația în relațiile cu organele și organizațiile naționale și organizațiile internaționale de specialitate. Directorul general este asistat în activitatea sa de vicedirecții generali numiți și eliberați în/din funcție de către Guvern la propunerea acestuia. Organul consultativ al Administrației este colegiul, a cărui componență nominală este aprobată de către Guvern, la propunerea directorului general al Administrației. Colegiul își desfășoară activitatea în conformitate cu regulamentul său, aprobat de directorul general al Administrației.<sup>4</sup>

### **Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (CpDOM)**

Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (CpDOM) este Instituția Avocaților Parlamentari, creată ca o autoritate publică independentă, care să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Instituția Avocaților Parlamentari este autoritatea care favorizează echilibrul între autoritățile publice și societate, contribuie la apărarea drepturilor omului prin prevenirea încălcării acestora și repunerii în drepturi, la perfecționarea legislației ce ține de domeniu și educarea juridică a populației, aplicând procedeele prevăzute de legislația în vigoare.

CpDOM activează din aprilie 1998 în baza Legii cu privire la avocații parlamentari, nr.1349-XIII din 17 octombrie 1997 în calitate de mecanism nejudiciar important de apărare a drepturilor omului în Republica Moldova.

CpDOM este format din 4 avocați parlamentari, egali în drepturi, unul dintre care este specializat în problemele de protecție a drepturilor copilului (Avocat al copilului), din funcționari, care asigură avocaților parlamentari asistență organizatorică, informațională, științifico-analitică, economico-financiară, precum și trei Reprezentanțe amplasate în Bălți, Cahul și Comrat (Unitatea Teritorială Autonomă „Gagauz-Yeri”), activînd ca subdiviziuni teritoriale ale instituției.

Avocații parlamentari sunt numiți în funcție cu votul majorității deputaților aleși. Propunerile privind candidaturile avocaților parlamentari sunt înaintate în Parlament de către Președintele Republicii Moldova, de, cel puțin, 20 de deputați ai Parlamentului și de către Guvern, în decursul ultimei luni a mandatului avocaților parlamentari desemnați anterior.



În exercitiul mandatului, avocații parlamentari sunt independenți față de deputații Parlamentului, Președintele Republicii Moldova, autoritățile publice centrale și locale și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. În activitatea lor, avocații parlamentari se conduc de principiile legalității, transparenței, echității sociale, democrației, umanismului, accesibilității după cum le dictează conștiința.

La începutul fiecărui an, pînă la data de 20 ianuarie, Centrul pentru Drepturile Omului prezintă Parlamentului un raport despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în decursul anului precedent. Concomitent, în Parlament se discută informația despre activitatea Centrului pentru Drepturile Omului, prezentată de Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice, și propunerile în vederea îmbunătățirii acestei activități. Raportul anual al CpDOM se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

În scopul acordării asistenței în exercitarea atribuțiilor avocaților parlamentari în calitate de mecanism național de prevenire a torturii, care vizează efectuarea vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, a fost creat un Consiliu consultativ. Conducerea CpDOM este efectuată de către **un Director desemnat de Parlament, din rîndul avocaților.**<sup>5</sup>

### **Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal**

Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal este autoritatea responsabilă de controlul asupra corespunderii prelucrării datelor cu caracter personal. Obiectivul Centrului este apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului la viață privată în legătură cu prelucrarea și transmiterea transfrontalieră a datelor cu caracter personal.

Personalul Centrului este format din funcționari publici și din salariați contractuali încadrați prin concurs în condițiile legii, iar în exercitarea atribuțiilor, funcționarii au dreptul la acces liber în încăperile și pe teritoriul deținătorilor de date cu caracter personal, precum și la documentele necesare, cu excepția documentelor care conțin informații atribuite la secret de stat.

În scopul efectuării controlului în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal, Centrul are următoarele atribuții: urmărește respectarea legislației cu privire la protecția informației și controlează aplicarea acesteia, în special dreptul la

informație, acces, rectificare, contestare sau excludere a datelor; oferă instrucțiunile necesare pentru aducerea prelucrării datelor cu caracter personal în corespundere cu principiile prezentei legi, fără a atinge sfera de competență a altor organe; examinează adresările subiecților datelor cu caracter personal cu privire la corespunderea conținutului datelor cu caracter personal, a metodelor de prelucrare și a scopurilor prelucrării lor și ia deciziile respective; prezintă informații subiecților datelor cu caracter personal referitor la drepturile lor privind prelucrarea datelor lor cu caracter personal; solicită informațiile necesare pentru exercitarea atribuțiilor sale și primește gratuit aceste informații de la persoane fizice și juridice; exercită controlul informațiilor despre prelucrarea datelor cu caracter personal sau antrenează pentru exercitarea unui asemenea control alte autorități publice în limitele competențelor acestora; cere de la deținătorul de date cu caracter personal precizarea, blocarea sau distrugerea datelor cu caracter personal neveridice sau obținute ilicit; ia măsurile necesare, în modul prevăzut de lege, privind suspendarea sau încetarea prelucrării datelor cu caracter personal, efectuate cu încălcarea cerințelor legii; adresează cerere în justiție pentru apărarea drepturilor subiecților datelor cu caracter personal și reprezintă interesele acestora în instanța de judecată; ține registrul deținătorilor de date cu caracter personal; obține de la deținătorii de date cu caracter personal suportul și informațiile necesare pentru executarea atribuțiilor Centrului; întocmește, în modul prevăzut de lege, procese-verbale cu privire la încălcarea legii; transmite către organele procuraturii și alte organe de drept materiale pentru luarea deciziei cu privire la pornirea urmăririi penale în cazul prezentei indicilor infracțiunilor legate de încălcarea drepturilor subiecților datelor cu caracter personal conform competențelor; informează autoritățile publice, precum și subiecții datelor cu caracter personal, în baza demersurilor și interpelărilor acestora, despre situația existentă în domeniul protecției drepturilor subiecților datelor cu caracter personal; informează periodic instituțiile și societatea despre activitatea sa, despre problemele și preocupările prioritare în domeniul protecției drepturilor persoanei; alte atribuții prevăzute de lege.

Centrul este condus de un director, care este numit în funcție de Parlament cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea, după caz, a Președintelui Parlamentului, a unei fracțiuni parlamentare sau a, cel puțin, 15 deputați, pentru un mandat de 5 ani. Persoana numită poate ocupa funcția

de director cel mult două mandate consecutive.

În exercitarea atribuțiilor sale, directorul este asistat de un adjunct, care este numit în funcție de Parlament, la propunerea directorului Centrului, pentru un mandat de 5 ani. În absența directorului Centrului, directorul-adjunct îndeplinește temporar atribuțiile acestuia.

În scopul acordării de consultanță și de asistență Centrului, pe lângă acesta se creează, pe principii de voluntariat, Consiliul Consultativ, președintele căruia este directorul Centrului.<sup>6</sup>

### **Serviciul de Stat de Arhivă al Republicii Moldova**

Serviciul de Stat de Arhivă al Republicii Moldova (în continuare - Serviciul) este organul interdepartamental de supraveghere și administrare al Fondului arhivistic al Republicii Moldova. Sarcinile de bază ale Serviciului sînt: determinarea perspectivelor activității arhivistice în conformitate cu legislația în vigoare a Republicii Moldova; evidența de stat centralizată a documentelor Fondului arhivistic al Republicii Moldova și controlul de stat asupra asigurării integrității lor; elaborarea și realizarea programelor de perfecționare a metodelor de păstrare, completare și utilizare a documentelor Fondului arhivistic de stat; administrarea specializată a arhivelor de stat și coordonarea funcțiilor de dirijare organizatorică și metodică a depozitelor de stat și arhivelor departamentale care îndeplinesc păstrarea temporară a documentelor Fondului arhivistic de stat, precum și administrarea arhivelor partidelor politice, mișcărilor și asociațiilor social-politice ale cetățenilor, organizațiilor sindicale, obștești, cooperatiste, confesionale, întreprinderilor pe acțiuni și ale altor întreprinderi, uniunilor de creație, societăților științifice din Republica Moldova, care au fost înregistrate și recunoscute în modul stabilit drept persoane juridice și păstrează documentele Fondului arhivistic obștesc; perfecționarea asigurării cu documente a organelor de conducere; studierea și propagarea experienței înaintate în domeniul arhivisticii, aplicarea rezultatelor cercetărilor științifice și realizărilor tehnico-științifice în practica instituțiilor arhivistice.

În activitatea sa Serviciul se călăuzește de legile Republicii Moldova, decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile și dispozițiile Guvernului Republicii Moldova, de actele normative în domeniul arhivisticii, de Regulamentul Serviciului și asigură aplicarea corectă a legislației în vigoare la instituțiile din subordine.

Serviciul este condus de director. Directorul și vicedirectorul Serviciului sînt numiți de către Primul-ministru al Republicii Moldova. Directorul Serviciului poartă răspundere personală pentru îndeplinirea sarcinilor și funcțiilor atribuite Serviciului, stabilește gradul de responsabilitate a vicedirectorului, a șefilor de secții și al altor subdiviziuni structurale pentru administrarea sectoarelor încredințate Serviciului, precum și pentru activitatea instituțiilor și organizațiilor din subordine.

Pe baza și în scopul executării legislației în vigoare, Serviciul emite ordine și instrucțiuni, dă indicații ce urmează a fi executate în mod obligatoriu de către instituțiile din subordine, controlează îndeplinirea lor.

În caz de necesitate, Serviciul emite, împreună cu conducătorii ministerelor, departamentelor, serviciilor de stat, precum și cu conducătorii persoanelor juridice ale căror arhive efectuează păstrarea de documente ce fac parte din Fondul arhivistic obștesc, ordine, hotărâri și instrucțiuni comune vizînd problemele activității arhivistice și ținerea lucrărilor de secretariat.

În cadrul Serviciului se constituie un consiliu colegial compus din director (președintele consiliului) și vicedirector, conform funcției, precum și din alți lucrători de conducere ai Serviciului și arhivelor centrale de stat din Republica Moldova. În componența consiliului pot fi incluși reprezentanți ai organizațiilor interesate.

Consiliul colegial al Serviciului examinează în cadrul ședințelor sale cele mai importante probleme ale dezvoltării arhivisticii în Republica Moldova, organizării și activității arhivelor de stat, stării arhivelor departamentale; examinează chestiuni privind verificarea executării, selectarea și repartizarea cadrelor, proiectele celor mai importante ordine, instrucțiuni, reguli și indicații, examinează dările de seamă ale conducătorilor subdiviziunilor structurale ale Serviciului, arhivelor centrale de stat și ale filialelor lor, precum și ale șefilor arhivelor de stat orășenești și raionale.

Deciziile consiliului colegial se îndeplinesc, de regulă, prin ordine ale directorului Serviciului. Numărul de personal al aparatului central al Serviciului și fondul de retribuire a muncii sînt aprobate de Guvernul Republicii Moldova.

Statele de funcții ale aparatului central și regulamentele subdiviziunilor structurale ale Serviciului se aprobă de către directorul Serviciului.

Pe lângă Serviciu funcționează: consiliul consultativ, compus din oameni de știință și specialiști de seamă de la arhivele de stat și departamentale, de

la fondurile arhivistice ale persoanelor juridice, instituțiilor științifice, bibliotecilor, muzeelor pentru elaborarea măsurilor de perfecționare a păstrării și utilizării Fondului arhivistic al Republicii Moldova și îmbunătățirea activității arhivistice; comisia centrală de expertiză și control pentru examinarea problemelor vizând stabilirea structurii Fondului arhivistic al Republicii Moldova, de expertiză a valorii de selectare a documentelor pentru păstrare în arhivele de stat, în limitele competenței sale.<sup>7</sup>

### Serviciul de Protecție și Pază de Stat

Serviciul de Protecție și Pază de Stat este o autoritate administrativă centrală din sistemul organelor de drept cu atribuții în domeniul securității statului, specializat în asigurarea protecției demnitarilor Republicii Moldova, a demnitarilor străini pe timpul șederii lor în Republica Moldova, a membrilor lor de familie, în limitele competențelor legale, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora. Îndeplinirea serviciului în funcția de colaborator cu grad special în cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat este o formă specială a serviciului public prin care se exercită drepturile și obligațiile Serviciului în domeniul securității statului.

Serviciul este subordonat Președintelui Republicii Moldova. Serviciul este condus de un director, numit și eliberat din funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Prim-ministrului. Adjuncții directorului sunt numiți și eliberați din funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea directorului Serviciului. Directorul Serviciului și adjuncții săi dețin funcții de demnitate publică, obținute prin numire.

Serviciul are următoarele obligații:

a) să prevină, să depisteze și să anihileze orice acțiune prin care s-ar atenta la viața, integritatea fizică, libertatea de acțiune și la sănătatea persoanelor beneficiare de protecție de stat, indiferent de locul lor de aflare, să asigure paza sediilor de lucru și a reședințelor acestor persoane;

b) să întreprindă măsurile de protecție și pază prevăzute la art. 2, necesare asigurării securității persoanelor beneficiare de protecție de stat și pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestor persoane;

c) să mențină, în limitele competenței, ordinea publică în locurile de aflare permanentă sau temporară a persoanelor beneficiare de protecție de stat și să excludă cauzele ce împiedică asigurarea acestei ordini;

d) să asigure însoțirea sau escortarea mijloace-

lor de transport auto cu care se deplasează persoanele beneficiare de protecție de stat;

e) să întreprindă, în limitele competenței, măsuri de asigurare a fiabilității, securității informaționale și operativității sistemelor de telecomunicații;

f) să organizeze și să coordoneze, pe timpul misiunilor de protecție și pază, activitatea tuturor părților participante din instituțiile prevăzute în lege;

g) să participe, în limitele competenței, la combaterea terorismului;

h) să întreprindă, în colaborare cu Serviciul de Informații și Securitate, acțiuni pentru prevenirea scurgerii de informații care nu sunt destinate publicității;

i) să execute, independent sau în cooperare cu alte organe specializate, acțiuni de căutare, identificare și neutralizare a obiectelor suspecte care ar periclita persoanele beneficiare de protecție de stat, sediile de lucru sau reședințele aflate în pază;

j) să asigure propria securitate și activitate;

k) la declararea stării de urgență, de asediu sau de război, să coordoneze, în limitele competenței, cu Statul Major General al Forțelor Armate acțiunile de menținere a regimului stării de urgență, de sediu sau de război;

l) să organizeze, potrivit legii, activitatea de apărare a secretului de stat și de serviciu;

m) să îndeplinească alte obligații în conformitate cu legislația.<sup>8</sup>

### Serviciul de Stat de Curieri Speciali al Republicii Moldova

Serviciul de Stat de Curieri Speciali, denumit în continuare Serviciu, este parte componentă a forțelor și mijloacelor de asigurare a securității statului și funcționează în interesele puterii legislative, executive și judecătorești, precum și în scopul apărării intereselor Republicii Moldova.

Competența Serviciului se stabilește în regulamentul aprobat în conformitate cu legislația. Serviciul își exercită atribuțiile în colaborare cu alte autorități ale administrației publice care, în limitele împuternicirilor lor, sunt obligate să acorde sprijin Serviciului în organizarea predării operative a corespondenței și să asigure integritatea acesteia, precum și să acorde ajutor colaboratorilor Serviciului în îndeplinirea obligațiilor lor.

Pentru asigurarea deservirii operative de către curierii speciali a autorităților publice supreme, pe lângă acestea, pot fi atașați colaboratori ai Serviciului, cărora li se vor pune la dispoziție încăperi în

vederea prelucrării corespondenței acestor organe.

Sarcinile Serviciului sînt:

a) predarea operativă, pe bază de contract și fără plată, a corespondenței parlamentare, prezidențiale, guvernamentale, diplomatice, a trimerilor ce constituie secret de stat și comercial ale autorităților administrației publice, a corespondenței șefilor de state, șefilor de guverne ale statelor participante la Acordul interguvernamental cu privire la Serviciul de Crieri Speciali al Comunității Statelor Independente;

b) predarea, pe bază de contract și în conformitate cu tarifele aprobate de Guvern, a corespondenței autorităților administrației publice și corespondenței agenților economici (inclusiv secrete).

Sarcinile Serviciului sînt exhaustive și nu pot fi modificate sau completate decît prin lege. Serviciul este condus de șeful acestuia care este numit și eliberat din funcție de Guvern.<sup>9</sup>

(Va urma)

## BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Legea privind sistemul public de asigurări sociale de stat nr. 489-XIV din 08.07.1999.

<sup>2</sup> Legea Curții de Conturi nr. 261-XVI din 05.12.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.237-240/864 din 31.12.2008.

<sup>3</sup> Legea privind Comisia Națională a Pieței Fianciare nr. 192-XIV din 12 noiembrie 1998.

<sup>4</sup> Legea aviației civile nr.1237-XIII din 09.07.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-70/581 din 23.10.1997. Legea privind securitatea aeronautică nr. 92-XVI din 05.04.2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 90-93/393 din 29.06.2007.

<sup>5</sup> Legea cu privire la avocații parlamentari nr. 1349-XIII din 17.10.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 din 11.12.1997, art. 671.

<sup>6</sup> Lege cu privire la protecția datelor cu caracter personal nr. 17-XVI din 15.02.2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.107-111/468 din 27.07.2007.

<sup>7</sup> Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 400 din 09.06.1994 Cu privire la aprobarea structurii și Regulamentului Serviciului de Stat de Arhivă al Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 002, 1994.

<sup>8</sup> Legea cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat nr. 134 din 13.06.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 120-121 din 08.07.2008, art. nr. 470.

<sup>9</sup> Legea Serviciului de Stat de Crieri Speciali nr. 402-XV, 2 decembrie 2004.

**Prezentat:** 28 februarie 2011.

**E-mail:** dulschi@mail.ru

## COEZIUNEA SOCIALĂ ȘI PRINCIPIILE POLITICII SOCIALE

**Orest TĂRĂȚĂ,**

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

**Mariana IAȚCO,**

*doctor în politici publice, lector superior,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### Sommaire

*Cet article traite le concept de cohésion sociale tout en partant des définitions déjà existantes dans la littérature de spécialité. Les politiques sociales ont une histoire relativement courte, mais il y a de différentes perspectives de recherche du concept des politiques publiques. Plusieurs auteurs proposent et soulignent les aspects clefs de l'action publique, d'où la complexité de ce concept. En même temps, l'approche théorique et pratique du concept des politiques sociales permettrait aux fonctionnaires de l'administration publique de comprendre la complexité du processus de gouvernement et de trouver les solutions adéquates pour les problèmes publics et sociales. Dans ce contexte, la compréhension du concept de cohésion sociale devient actuelle afin de moderniser et d'améliorer les pratiques démocratiques dans la République de Moldova, qui se trouve actuellement face aux provocations pour le processus de gouvernement démocratiques.*

Prezentul articol își propune ca scop să reflecteze asupra conceptului de coeziune socială în raport cu principiile politicilor sociale. Abordarea tematicii formulării principiilor politicii sociale devine una esențială pentru constituirea statului bunăstării în societatea actuală a Republicii Moldova. În același context, conceptul de coeziune socială capătă o anumită importanță în abordarea problemelor referitoare la sărăcie, inegalitate socială, excluziunea și marginalizarea socială.

Scopul acestui articol este axat pe problematizarea coeziunii sociale din perspectiva politicilor sociale, fiindcă coeziunea reprezintă un ideal pentru care sociumul uman luptă permanent. Constituie unul din obiectivele la care aspiră oricare stat al bunăstării, dar pe care nu îl pot atinge totalmente, niciodată. Trebuie să menționăm faptul că în literatura de specialitate conceptul de coeziune socială cuprinde elementele care unesc societățile. [1, 19]

În această ordine de idei, putem afirma faptul că, toate societățile reprezintă rezultatul unor interacțiuni, care pot să adune sau să despartă oamenii, adică forțele unirii și divizării, interesele indivizilor și interesele comunității. Scopul tuturor societăților este să tindă la ajustarea echilibrată și

echitabilă a acestor forțe. Iar pentru forțele politico-administrative reprezintă o oportunitate de a guverna un echilibru dinamic existent și specific oricărei societăți.

În contextul formulării unor politici sociale adecvate realității Republicii Moldova, elaborarea viziunii strategice cu privire la coeziunea socială trebuie, în primul rând, să identifice factorii de diviziune în societatea noastră și să fie create sau perfecționate mecanismele, procesele și instituțiile care au misiunea de a diminua și limita influența acestor factori asupra echilibrului social din societatea moldovenească.

Din perspectiva analizei comparative, este interesant momentul, că statele europene au realizat faptul că diversitatea economică, culturală, etnică, religioasă, pluralismul politic etc. nu au constituit un impediment pentru coeziunea socială, ci au prezentat mai degrabă o sursă de bunăstare, adaptabilitate și dinamism social. Desigur, acest moment presupune existența unei lupte cu diferite forme de discriminare, dar, în același timp, se cere și necesitatea unor politici reale de integrare a diferitelor grupuri sociale, într-o societate care recunoaște aceste diferențe social-economice și

respectă drepturile acestora.

Pe de altă parte, unul dintre elementele principale de diviziune socială îl reprezintă discrepanța dintre cei bogați și cei săraci. În acest sens, economiile care se bazează pe piața liberă, ca orice sistem economic, produce diferențe de bunăstare și statut social. Dar, ce este important, și dorim să accentuăm asupra acestui moment, pentru consolidarea unei societăți cu o bunăstare decentă, aceste diferențe sunt tolerate atât timp cât oamenii consideră că există posibilități și șanse egale de îmbunătățire a situației lor social-economice. În caz contrar, dacă aceste diferențe se accentuează, iar cei mai puțin privilegiați ajung să simtă că se reduc oportunitățile sau șansele de a-și îmbunătăți situația, de a constata că sunt excluși social și că acest flagel social este transmis de la o generație la alta, atunci apare un risc sporit pentru coeziunea socială în condițiile diviziunilor socioeconomice existente în societate.

Astfel, preocuparea pentru coeziunea socială este determinată de caracterul multidimensional al sărăciei, întrucât PIB pe cap de locuitor nu poate deja să se considere unicul indicator al bunăstării. Prin urmare, creșterea economică nu este o condiție suficientă pentru dezvoltarea socială, ci doar o condiție necesară acesteia.

În legătură cu acest fapt, venitul pe cap de locuitor relativ ridicat nu este garanția unui nivel mai mic de inegalitate și sărăcie. Accesul la educația și sănătatea publică, la infrastructură, cum ar fi apa potabilă, un loc de muncă decent, precum și participarea la viața politică și socială a țării sunt elemente la fel de importante ca venitul economic însuși. Neparticiparea la viața socială, reprezentarea politică și justiția constituie deseori o sursă de excludere ignorate de actorii publici.

Fiindcă o abordare a politicilor bazată pe conceptul de coeziune socială permite mai bine a determina mecanismele ce conduc spre situații de risc social sau precaritate. Deoarece excluziunea este deseori intensificată prin discriminare, declarată sau nu, de grupuri sociale, definite în funcție de sex, rasă, poziție socială, origine etnică etc. Așadar, localizarea socială a indivizilor pe axa sociumului poate afecta substanțial gradul lor de încadrare în viața socială, ca consecință a creșterii inegalităților de diferit caracter, se poate pune în pericol chiar coeziunea unei națiuni. Prin urmare, analiza identității și originii indivizilor constituie un element-cheie pentru comprehensiunea complexă a proceselor de marginalizare și excluziune socială.

În acest context al studiului nostru, s-ar reliefa ideea că una dintre modalitățile de promovare a coeziunii sociale este anume remunerarea adecvată a angajaților care constituie, de fapt, unul dintre grupurile majoritare ale clasei sociale de mijloc. În acest sens, o prioritate fundamentală ar trebui să aibă educația, pregătirea profesională, căutarea unui serviciu și plasarea la muncă conform pregătirii.

Astfel, coeziunea socială face referire la combaterea sărăciei și a excluziunii sociale, în special în domenii ca: educație, sănătate, angajare și distribuția venitului, servicii sociale etc. În aceste condiții sistemele de securitate socială constituie una dintre expresiile instituționale cele mai puternice ale solidarității sociale. Așadar, unul dintre scopurile fundamentale ale coeziunii sociale este consolidarea sistemelor de securitate socială.

Un alt factor al coeziunii sociale de prioritate esențială din sectorul privat o reprezintă familia. Am putea afirma că aceasta constituie locul unde coeziunea socială este construită și pusă în practică. Ținând cont de faptul că astăzi și familia este supusă transformărilor inerente timpului prezent, ea trebuie să rămână instituția primară în promovarea coeziunii sociale.

La fel, un factor important în promovarea coeziunii sociale îl constituie varietatea instituțiilor societății civile, care creează rețeaua intereselor ce unesc oamenii pentru promovarea scopurilor sociale, culturale, religioase, etice etc. Nu în ultimul rând, trebuie să menționăm și rolul bisericii, partidelor politice, sindicatelor în promovarea și consolidarea spiritului de coeziune socială necesar dezvoltării sociumului uman.

Dar, în aceeași ordine de idei, revenim asupra rolului fundamental al statului pentru a garanta un anumit grad de coeziune socială în societate. Astfel, fără a ignora necesitatea stabilității macroeconomice sau finanțelor publice, statul, în mod principal, poate acționa asupra sistemului fiscal pentru a-l face mai echitabil și progresiv. De asemenea, a acționa și asupra cheltuielilor publice cu scopul de a garanta redistribuirea economică echitabilă și a corecta „rupturile sociale” (situații de excluziune). [2]

Astfel, pentru a contribui la realizarea coeziunii sociale, statul, din perspectiva principiilor politicilor sociale, poate concentra eforturile sale într-o îmbunătățire a protecției sociale adresate tuturor cetățenilor în baza principiului universalismului politicii sociale. În acest sens, realizarea unei mai ample coeziuni necesită continuarea eforturilor

de democratizare prin intermediul guvernării participative. Participarea cetățenilor în procesele de luare a deciziilor prin mecanismul consultării organizațiilor societății civile este o condiție complementară esențială a democrației reprezentative.

Prin urmare, pentru promovarea și consolidarea coeziunii sociale, o condiție primordială rezidă în formularea principiilor politicii sociale adecvate unei guvernări democratice. Autorul Rolando Franco afirmă ideea că principiile direcționale ale politicii sociale trebuie să se axeze pe definirea populației-țintă beneficiară a politicilor sociale (universalizarea), consecințele obiectivelor obținute (impactul) și utilizarea mijloacelor desemnate pentru a atinge obiectivele enunțate de guvernare (eficiența). [3, 4-5]

Principiul universalizării a fost parte mult timp a discursului social tradițional, deși în mod general s-a interpretat ca efort pentru a generaliza oferta de bunuri și servicii sociale egale pentru toți indivizii. Astfel, se afirma că acest fapt va contribui la ridicarea nivelului de coeziune socială în societate.

Prima accepțiune a acestui principiu pune în evidență faptul că unii rămân la marginea oricărei protecții, a doua acceptă condiția că mulți sunt beneficiarii politicilor sociale și subliniază momentul că primesc prestații ce variază ca mărime și calitate. Fapt ce evidențiază că aceste diferențe nu țin cont de necesitățile mai mari sau mai mici ale fiecăruia, ci contează pe statutul beneficiarilor. De exemplu, cei care primesc servicii mai calitative, aparțin grupurilor sociale mai instruite, mai informate și mai organizate sau trăiesc în zone mai bine dotate din punctul de vedere al infrastructurii. În același timp, acești beneficiari dispun de un minim de resurse pentru a face față costurilor bunurilor și serviciilor prestate. Totodată, accesul la ofertele politicilor sociale devine dificil pentru cei care, având necesități mai mari, duc lipsă de resursele enunțate mai sus.

Așadar, politicile universaliste înțelese în acest mod enunțat rezultă cu un cost ridicat și un impact mic. O ofertă de politică socială ce se vrea a egala de sus și să ajungă la toți rezultă foarte scump pentru coeziunea socială. Pentru a ajusta ofertele politicilor sociale la resursele disponibile, în cadrul statului, menținând principiul universalismului, de obicei, se diminuează calitatea prestațiilor și, prin urmare, se deteriorează nemijlocit impactul programului social asupra beneficiarilor sau chiar se produce „scurtarea” universalității pe criterii strict determinate de administrația socială care direcționează serviciile spre un grup social mai restrâns. [4, p.27]

În consecință, principiul universalizării trebuie abordat în alt mod. Astfel, este vorba de a atinge satisfacerea necesităților de bază ale tuturor indivizilor. În același timp, unii beneficiari ar putea să finanțeze cu propriile venituri unele servicii, între timp acest fapt ar fi imposibil pentru alți beneficiari în proporție diferită și ar fi responsabilitatea statului de a facilita aceste condiții de satisfacere a nevoilor sociale.

Unul dintre elementele-cheie în programele sociale îl constituie *impactul* social al acestuia. Acesta prezintă măsura în care un proiect, în funcție de obiectivele sale, transformă un context din realitatea socială existentă. Dar există și factori nonrelaționați cu eficiența operațională ce pot îngreuna sau chiar împiedica ca multe proiecte sociale să-și atingă scopurile propuse. Evaluarea impactului calculează efectele nete ale proiectului, eliminând schimbările derivate din contextul social. În cele din urmă, putem enunța în ce măsură proiectul implementat și-a atins obiectivele sale și ce schimbări a produs asupra grupului de beneficiari și care au fost efectele sale secundare previzibile și nonprevizibile.

Un alt principiu îl reprezintă *eficiența*, care măsoară legătura ce există între bunurile/serviciile sociale ce se acordă prin intermediul politicii sociale și costurile, activitățile ce se desfășoară pentru a le obține. Precum se știe, de obicei, resursele sunt limitate față de necesitățile sociale în creștere, în acest sens devine important acest principiu în formularea politicilor sociale, deși unii autori tind să sublinieze că acesta este propriu unei abordări economiste. [5, 14-15]

În același timp, trebuie să ținem seama de faptul că serviciile din programele sociale sunt necesare pentru a atinge scopurile sociale propuse, dar nu sunt scopuri în sine. Autorul român C. Zamfir susține ideea că în procesul descentralizării serviciilor se poate îmbunătăți situația beneficiarilor, fiindcă la nivel local este mai ușor să se identifice necesitățile sociale. La nivelul comunității se cunosc mai profund problemele sociale și, pentru a le înfrunta, prin urmare, se pot postula unele soluții mai pertinente, datorită dimensiunii mai mici atât a teritoriului, cât și a numărului de persoane implicate, ceea ce permite a realiza un calcul sau o analiză mai bună a avantajelor și dezavantajelor acțiunilor de implementare, precum și a le finanța într-un mod mai direct și rapid. [6]

Desigur, ținem să menționăm ca recomandare, că aspectele enunțate mai sus pot fi, cu siguranță, realizate doar atunci când entitatea administrativ

– tehnică responsabilă de a elabora diagnosticul problemei și a propune soluții de politici să aibă o pregătire și formare tehnică capabilă de a crea soluții reale ce urmează a fi implementate și, nu în ultimul rând, să se țină cont de experiența altor instituții similare sau chiar state.

Prin urmare, se observă că principiile politicilor sociale implică garantarea securității sociale tuturor cetățenilor, în virtutea acestei condiții de legătură cu statul, protecția și beneficiile sociale sunt considerate necesare pentru implicarea și participarea în cadrul societății în care trăiesc persoanele. Nu trebuie să uităm, că politica socială este, în primul rând, problema fiecăruia dintre state, iar pentru Republica Moldova ea a devenit un imperativ al timpului care să răspundă provocărilor crizei și tranziției spre o guvernare democratică și constituirea unei bunăstări accesibile întregii populații a țării.

În același timp, în fiecare țară, sistemul de securitate socială este rezultatul unei evoluții social-istorice, a luptelor politice, a dezvoltării. Se susține ideea că o societate este definită prin prosperitatea țării, ceea ce influențează complex modul de viață și cultura cotidiană a cetățenilor săi. În acest sens, modelul european de politici sociale tinde să respecte această diversitate de tradiții, evoluții și metode, iar din perspectiva tendinței de integrare

europenă a țării noastre, Republica Moldova trebuie să țină cont de această dimensiune a politicilor sociale europene.

În contextul analizei comparative a cadrului normativ european, menționăm că originea coeziunii economice și sociale se regăsește în Tratatul de la Roma, în al cărui Preambul se face referire la reducerea decalajelor de dezvoltare existente în Europa. Astfel, în 1986, Actul Unic European introduce pe lângă piața unică obiectivul coeziunii sociale. Ca urmare, acest context juridic a permis acțiunii comunitare să devină axa centrală a politicilor globale de dezvoltare.

Ca o consecință, Tratatul de la Maastricht a instituționalizat această politică. Iar coeziunea socială și economică a ajuns să exprime solidaritatea dintre statele membre și regiunile Uniunii Europene. Acest moment favorizează dezvoltarea echilibrată și durabilă, reducerea decalajelor structurale între regiuni și state, precum și promovarea egalității șanselor între persoane. În finalul acestui articol dorim să susținem faptul că acest model social european poate constitui pentru guvernarea Republicii Moldova nu doar o modalitate și o sursă numai de transfer de politici, ci mai degrabă, una de creare a noi modele, strategii care să răspundă adecvat provocărilor sociale și economice existente în societatea noastră.

## BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A., Popescu I., Abăluță O. „Impactul integrării României în Uniunea Europeană asupra coeziunii sociale și principalele delimitări conceptuale” // Administrație și Management Public, 2004, nr.2. - P. 19.
2. Union Europea: La cohesión social en el marco de la asociación estratégica. Bruselas, 2005 – [www.europa.eu.int/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/external_relations)
3. Rolando F., Descentralización, participación y competencia en la gestión social. // VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Pamplona, 28-31 octubre, 2003. - P. 4-5.
4. Viteri Díaz G., Política social: elementos para su discusión. Ed. EUMED, 2007. - P. 27.
5. Machinea J.L., Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza. Ed. Eucas, Mexico, 2004. - P. 14-15.
6. Zamfir C., O nouă provocare: dezvoltarea socială. Ed. Polirom, Iași, 2006.

**Prezentat:** 27 mai 2011.

**E-mail:** orestetarita@yahoo.com



# **S**ocietatea civilă și statul de drept



## ASPECTE COMPARATIVE ALE STATUTULUI DE FUNCȚIONAR PUBLIC ȘI CELUI DE ALES LOCAL

**Sergiu TATAROV,**  
doctor în drept, lector universitar,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

### SUMMARY

*This article continues the author's prior thoughts and comparison of public functionaries' status and locally elected representatives' status who activate as persons of public dignity (mayor, deputy mayor, president of district, councilor etc.) in local governments.*

*The topic discussed in the article presents a perceptible difference, as well as a number of similarities between the statuses of these two categories of public functionaries, which must not be confused. In addition, the author analyzes the contradictions and the evolution of law provisions which have been governing the approached issues.*

Prezentul articol își propune să examineze unele probleme legate de determinarea statutului juridic al personalului din autoritățile administrației publice centrale și locale, atât al personalului de execuție, cât și al celui de conducere. Chestiunea statutului funcționarului din autoritățile administrației publice are aspecte practice și doctrinare, în special în raport cu modelul de descentralizare administrativă și democratizare a societății. Mai mult, identificarea trăsăturilor caracteristice ale statutului funcționarului din administrația publică permite fundamentarea locului și rolului funcționarului în serviciul public, modalităților de ocupare a funcțiilor publice, stabilității în funcție, stabilirea regimului de incompatibilități etc.

Un rol important în determinarea statutului funcționarului și ocupantului funcției de demnitate publică în autoritățile administrației publice îl are gradul de descentralizare administrativă aplicat în stat. Astfel, statelor cu un grad mai înalt de descentralizare administrativă este caracteristică delimitarea clară a statutului și atribuțiilor personalului în funcționari publici de stat și funcționari publici municipali, în funcționari administrativi (de carieră sau profesioniști) și în funcționari politici (de regulă, de demnitate publică).

În statele care se bucură de un regim administrativ descentralizat se observă tendința de delimitare continuă a statutului funcționarului de carieră și celui politic - fie la nivel central, fie la nivel local.

Drept funcționari politici se percep funcționarii care au obținut mandatul lor direct în urma alegerilor sau indirect, în rezultatul numirii în funcție.

Procesul de descentralizare administrativă impune statele să separe și să determine statutul juridic al alesului local, care nu poate fi confundat cu cel al funcționarului public. Trăsătura caracteristică a statutului sociojuridic al alesului local se datorează mandatului de încredere obținut în urma alegerilor locale și în măsură determinantă derivă din prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și recunoașterii principiului de eligibilitate a autorităților publice în organizarea și funcționarea administrației în teritoriul unităților administrativ-teritoriale stipulat în art.109 din Constituția Republicii Moldova.

Necunoașterea soriginii provenienței mandatului alesului local - de la puterea de autogirare a colectivității locale și necunoașterea naturii sarcinilor alesului local adesea conduc la confuzii în ceea ce privește statutul alesului local cu statutul de funcționar public, însuși legiuitorul inducând în eroare opinia juridică, inclusiv academică, prin supunerea unor categorii de aleși locali regimului juridic propriu naturii statutului funcționarului public.

Exemplificarea dificultăților și inadvertențelor persistente în legislația moldovenească o putem face prin analiza evoluției unor reglementări legislative vizavi de statutul alesului local și al funcționarului public. Astfel, începând cu anul 2000, cadrul legal

a introdus în premieră în terminologia juridică noțiunea de ales local. Potrivit art. 2 al Legii nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, „noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor satești (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...”. Însă, ulterior, regimul juridic al diferitelor categorii de aleși locali a cunoscut modificări spectaculoase și contradictorii. De exemplu, viceprimarul și vicepreședintele raionului, fiind în esență persoane de demnitate publică și aleși locali, au devenit, prin voința legiuitorului, funcționari publici. Exemplificând afirmațiile noastre, invocăm prevederile Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 cu privire la administrația publică locală care în articolul 26 alin.(2) statuau că „primarul cade sub incidența Legii privind statutul alesului local și a art. 24 și 25 din Legea serviciului public în ceea ce se referă la garanțiile sociale”, iar alin.(6) al aceluiași articol prevedea o altă „perlă”, precum că „viceprimarii cad sub incidența Legii serviciului public”. La fel și vicepreședinții raionului erau declarați funcționari publici care cad sub incidența Legii serviciului public (a se vedea redacția inițială a art. 52 alin.(6) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006). Astfel, mai bine de patru ani au existat păreri diferite, chiar la nivel de abordări legislative vizavi de statutul alesului local: o parte din demnitarii locali (vicepreședintele, viceprimarul și, în anumite privințe, primarul) cădeau concomitent sub incidența statutului de ales local și statutului de funcționar public. Această stare bipolară și, am putea spune, bizară din punctul de vedere al științei administrative, a fost perpetuată prin Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public care în anexa nr. 2, printre deținătorii de funcții de demnitate publică, enumera primarul, viceprimarul, președintele raionului, vicepreședintele de raion. Și doar peste mai bine de 4 ani legislatorul a restabilit statu-quo-ul, recunoscând demnitarilor menționați, sperăm definitiv, statutul de ales local prin Legea nr. 222-XVIII din 17.09.2010.

Pentru a preveni pe viitor metamorfozele paraștiințifice vizavi de reglementarea statutului funcționarului public și a statutului de ales local, propunem să purcedem la analiza în profunzime a sorginii noțiunilor de funcționar public, funcție de demnitate publică și ales local cu care operează legislația în vigoare și mediul academic.

Prima confuzie poate proveni de la Legea nr.158-

XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care în art. 2 conține următoarele definiții: „Funcție publică – ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică; funcționar public – persoană fizică numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică; funcție de demnitate publică – funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii”. Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică reiterează și dezvoltă reglementările ce țin de demnitarilor publici. Astfel, alin.(2) art. 2 din Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 stabilește că „funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii”, iar conform alin.(3) art. 2 „demnitarii sînt persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al legii nr.199-XVIII din 16.07.2010 și al altor acte legislative”.

Prin urmare, este ușor de presupus că și alesul local (primarul, viceprimarul, consilierul local, președintele raionului) ca fiind aleși de populație sau, respectiv, fiind numiți de consiliul local, se subsumează noțiunilor expuse și pot fi ocupanți ai funcțiilor publice și, prin urmare, funcționari publici.

Constatăm, totodată, că definițiile legale nu conțin criterii clare și vădite ce ne-ar permite să delimităm lesne statutul funcționarului care deține funcție de demnitate publică de statutul alesului local, comportînd și conotații diferite unul de altul. Astfel, apare întrebarea absolut logică dacă ocupantul unei funcții de demnitate publică poate fi ales local sau funcționar public și viceversa?

Deși noțiunile enunțate de legile menționate nu ne oferă un răspuns pertinent și, la prima vedere, perpetuează această confuzie, totuși o analiză mai apropiată a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008, în special art. 3 este de natură să spargă această confuzie. Articolul menționat din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 enumeră expres „activitățile desfășurate de funcționarii publici, care implică exercitarea prerogativelor de putere publică:

a) elaborarea și coordonarea elaborării documentelor de politici;

b) elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, precum și altor reglementări specifice autorității publice;

c) punerea în executare a actelor legislative și normative;

d) elaborarea actelor administrative privind apli-

*care și executarea actelor legislative și normative, necesare pentru realizarea competenței autorității publice;*

*e) controlul și auditul public intern și extern;*

*f) gestionarea resurselor umane în serviciul public;*

*g) planificarea, gestionarea și controlul resurselor financiare publice;*

*h) administrarea fiscală;*

*i) reprezentarea intereselor autorității publice, în care funcționarul public își desfășoară activitatea, în raporturile acestea cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, inclusiv reprezentarea în justiție, în limita competențelor stabilite."*

Din prevederile art. 3 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 putem deduce cu o anumită doză de siguranță că doar funcționarul din autoritățile administrației publice centrale sau cele locale care exercită activitățile menționate este îndreptățit să obțină calitatea de funcționar public. În același timp, putem considera pe bune că și conducătorii acestor autorități participă nemijlocit la exercitarea prerogativelor de putere publică prin elaborarea și coordonarea elaborării documentelor de politici, prin punerea în executare a actelor legislative și normative, prin controlul și auditul public intern și extern etc. Prin urmare, atât funcționarul public, demnitarul (de exemplu, ministrul, viceministrul), cât și alesul local (de exemplu, primarul sau președintele raionului) pot participa nemijlocit și/sau mijlocit la activitățile ce pot fi calificate ca acțiuni care implică exercitarea prerogativelor de putere publică.

Astfel, deși nu negăm rolul important al activităților pe care le identificăm în Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 și Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010, totuși simțim de părere că percepția diferenței statutului juridic al funcționarului public și al alesului local este plasată în originea atribuțiilor și subiectul care îl investește/îi atribuie calitatea de funcționar public sau de ales local.

Pornind de la această ultimă teză, specificăm că funcționarul public este în serviciul întregii societăți, chiar și atunci când este angajat în primărie sau fie în serviciul public desconcentrat, fie în serviciul public descentralizat. Acesta urmează același regim juridic ca și întregul corp de funcționari publici, fără careva deosebiri ale statutului juridic în funcție de autoritatea publică în care își desfășoară activitatea. Totuși afirmația noastră ar fi trunchiată, dacă nu am menționa că, deși legislatorul moldovean nu cunoaște noțiunea de funcționar municipal, totuși aceasta are dreptul la viață prin simpla logică că acțiunile și operațiunile administrative ale funcționa-

rului din primărie sau serviciul public descentralizat nu pot fi echivalate cu serviciul în interesul întregii societăți, ci numai în interesul comunității locale respective. Exemplificarea vine și prin invocarea art. 3 alin.(2) din Legea privind statutul alesului local care prevede că „în exercitarea mandatului, alesul local este în serviciul colectivității respective” și, prin urmare, și funcționarul public local nu poate „ieși” funcțional din limitele unității administrativ-teritoriale respective.

Continuând șirul criteriilor de delimitare a statutului funcționarului public și alesului local putem apela la criteriile de delimitare propuse într-un demers al nostru anterior. Astfel, acestea sînt:

*„(i) modalitatea de ocupare a funcției și criteriile care stau la baza selectării;*

*(ii) permiterea sau interdicția de a desfășura activități militante în favoarea partidelor politice;*

*(iii) delimitarea clară a responsabilităților dintre persoana politică din cadrul unei instituții și prima persoană (ca rang de carieră și putere decizională) administrativă din aceeași instituție publică;*

*(iv) natura sarcinilor încredințate (activitățile ce contribuie la exercitarea de instituție publică a prerogativelor de putere publică);*

*(v) principiul stabilității și continuității în activitate pentru titularii funcțiilor administrative și lipsa acestui principiu pentru titularii funcțiilor politice”.*

Prin urmare, putem lesne observa din criteriile enunțate că alesul local, fiind persoana oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale, beneficiază de un mandat fiind investit, precum am menționat, în funcție de populație prin exprimarea votului în cadrul scrutinului electoral. Or, funcția publică în cazul alesului local se identifică mai degrabă cu calitatea de demnitar publică și nu cu un anumit post/funcție în autoritățile publice.

O altă deosebire importantă reprezintă faptul că durata normală a mandatului alesului local este de 4 ani (conform alin.(1) art.119 al Codului electoral), pe cînd funcționarul public se bucură de stabilitate în funcție și este îndreptățit să activeze în autoritatea publică atîta timp cît întrunește exigențele față de funcția respectivă și susține evaluările profesionale.

Prin urmare, considerăm că funcționarul public nu se identifică cu orice ocupant al funcției publice și, în special, cu demnitarul public care, de regulă, este și funcționar politic. Examinarea atentă a anexei la Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 arată că printre deținătorii funcțiilor de demnitate publică sînt listate „primar general al municipiului Chișinău, primar, viceprimar; președinte al Consiliului municipal Chișinău; președinte, vicepreședinte al raionului”. Ceea

ce consolidează concluzia că recunoașterea de le-giuitor alesului local a calității de demnitate publică este o accepțiune absolut corectă și conformă na-turii provenienței mandatului. Or, alesul local fiind persoana ce exercită funcție de demnitate publică are "în spate", precum am menționat, mandatul de încredere acordat de populația unității administra-tiv-teritoriale în urma alegerilor generale organizate în condițiile legii, pe cînd funcționarul public este numit în funcție prin actul administrativ al conducă-torului în bază de concurs, organizat de autoritatea publică contractantă.

În legislația Republicii Moldova, a fost dată pen-tru prima dată o clasificare a funcțiilor publice (în sensul științific al noțiunii de "funcție publică") prin Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005, unde a fost inserată noțiunea de funcție de demnitate pu-blică. Prin prisma definiției acesteia din art. 5 alin. (1) din legea precitată, prin care funcția de dem-nitate publică este funcția publică care se ocupă, prin mandat obținut direct, în urma alegerilor or-ganizate, sau, indirect, prin numire, în condițiile legii putem deduce că anume acesta este echiva-lentul funcției politice. Pînă la intrarea în vigoare a prezentului act legislativ legislatorul moldovenesc folosea termenul de "funcționar public", pentru a identifica titularii funcțiilor administrative, precum și termenul de "persoane care nu cad sub incidența Legii serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995". O explicație în această privință a fost făcută de Curtea Constituțională prin Hotărîrea nr. 46 din 21 noiem-brie 2002 "Pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 cu modificările și completările operate prin Legea nr. 726-XV din 7 decembrie 2001 și Legea nr. 833-XV din 7 februarie 2002".

Desfășurarea activităților militante în favoarea partidelor politice sau acțiunile politice constituie un alt criteriu determinant în delimitarea statutului de funcționar public și statutului de ales local. Codul de conduită al funcționarului public conține un șir de restricții menite să asigure independența funcț-ionarului public de tentațiile politice în procesul de luare a deciziilor. Astfel, art.5 din Codul nominalizat statuează că în exercitarea funcției publice, funcțio-narului public îi este interzis:

a) să participe la colectarea de fonduri pentru ac-tivitatea partidelor politice și a altor organizații social-politice;

b) să folosească resursele administrative pentru susținerea concurenților electorali;

c) să afișeze, în incinta autorităților publice, în-semne sau obiecte inscripționate cu sigla sau denumi-rea partidelor politice ori a candidaților acestora;

d) să facă propagandă în favoarea oricărui partid;

e) să creeze sau să contribuie la crearea unor sub-diviziuni ale partidelor politice în cadrul autorităților publice".

Spre deosebire de funcționarul public, majori-tatea demnitarilor publici, cu mici excepții (judecă-tori, procurori), inclusiv aleșii locali, au mîină liberă în exprimarea preferințelor lor politice. Cu toate ace-s-tea, considerăm că demnitarul public (fie ministru, fie primar) nu este totalmente liber în a exprima și, mai grav, a insista asupra opiniilor sale politice asupra funcționarului public. Afirmția noastră este bazată pe impunerea indirectă, dar judicioasă de legislație și etică a anumitor restricții pentru dem-nitarul public care, concomitent, este și conducător al autorității publice locale (primar, președinte al ra-ionului, adjuncți ai acestora). Aceste restricționări le putem desprinde din simplul fapt că, impunînd ne-stingherit interesele de partid în colectivul pe care îl conduce, demnitarul ar veni în contradicție cu nor-mele Codului de conduită al funcționarului public și ar prejudicia independența acestuia din urmă prin solicitarea funcționarului public anumitor favoruri pentru partidul politic, al cărui exponent sau simpa-tizant este demnitarul public. Cu alte cuvinte, dorim să expunem convingerea fermă că criteriul anali-zat trage o cortină imaginară, dar foarte clară între postul de funcționar politic, cum este alesul local, și postul de funcționar de carieră, cum este funcțio-narul public.

În acest context, continuînd logica întrebării sus-puse, dorim să vărsăm lumină asupra faptului pe cît de departe se răsfrîng restricționările pentru ambele categorii de funcționari (celui profesionist și celui politic) și dacă un ales local poate ocupa func-ția de demnitate publică, de exemplu, a fi un consi-lier local, și dacă un ales local, de exemplu, consilier local, poate activa în calitate de funcționar public? Întrebarea dată devine și mai incitantă pe măsura în care înaintăm pe calea reformei administrației publice centrale, una dintre acțiunile prioritare ale căreia este „asigurarea funcționării mecanismului de delimitare a funcțiilor politice de cele adminis-trative”. Pe de altă parte, în Republica Moldova exis-tă peste 19 mii de aleși locali, care ar putea tinde să ocupe posturi de funcționari publici sau deja sînt funcționari publici.

Dacă e să invocăm restricțiile din Codul de con-duită al funcționarului public analizate mai sus, putem constata ca funcționarul public nu are inter-

dicția de a fi membru al vreunei formațiuni social-politice sau al vreunui partid. Și Legea nr.158-XVI din 04.07.2008 statuează în art.16 că „funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege”. Totuși funcționarul public nu este în drept să manifeste în exercitarea funcției careva preferințe politice sau să influențeze comportamentul sau deciziile prin motive politice. Persoana ce exercită funcția de demnitate publică, inclusiv alesul local, spre deosebire de funcționarul public, se ghidează în exercitarea mandatului său de platforma partidului al cărui reprezentant sau exponent este. Prin urmare, pentru a proteja independența funcționarului public în luarea deciziilor de „ispita” de a le modela după placul partidului, legislația în vigoare a statuat un șir de incompatibilități, care au menirea de a minimaliza intersectarea și dependența intereselor persoanei fizice care poate, în condițiile legii, să aibă concomitent calitatea de ales local (demnitar) și statut de funcționar public. Astfel, alin. (1) art. 7 din Legea privind statutul alesului local stabilește că „mandatul alesului local este incompatibil cu:

- a) calitatea de deputat în Parlament;
- b) funcția de membru al Guvernului;
- c) calitatea de funcționar public în cadrul oficiului teritorial al Cancelariei de Stat;
- d) calitatea de funcționar public în aparatul președintelui raionului respectiv, în direcțiile, secțiile și alte subdiviziuni din subordinea consiliului respectiv, în primărie (pretură);
- e) alte cazuri stabilite prin lege...”

În concluzie, alesul local nu poate avea calitatea de funcționar public în aparatul președintelui raionului, în direcțiile, secțiile și alte subdiviziuni din subordinea consiliului în care el este consilier. Astfel, președintele raionului sau consilierul raional nu pot fi funcționari în cadrul aparatului președintelui ra-

ionului sau în direcțiile subordonate și finanțate de consiliul raional concret. Însă această restricție nu se aplică în cazul în care autoritățile publice în care activează funcționarul public nu sînt în subordinea administrativă sau funcțională a consiliului local respectiv. De exemplu, consilierul local poate fi nestingherit funcționar public într-un minister sau serviciu public desconcentrat al acestuia și, viceversa, funcționarul public din autoritățile administrative centrale sau serviciile publice desconcentrate poate accede nestingherit calitatea de ales local. Unică restricție, în opinia noastră, este faptul că acest ales local, fiind funcționar public, este ținut să nu-și manifeste preferințele sale politice în cadrul exercitării atribuțiilor în calitate de funcționar public.

Drept concluzii științifice cu aplicabilitate practică le putem cristaliza pe următoarele:

- *sorgintea mandatului de ales local, demnitar public de 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; sorgintea statutului de funcționar public sînt raporturi de serviciu care apar, în virtutea legii și actului administrativ de numire, din momentul ocupării funcției publice;*

- *funcționarul public își exercită activitățile atîta timp cît corespunde exigențelor înaintate de lege, inclusiv în rezultatul evaluării profesionale, iar alesul local are o durată predeterminată a mandatului de 4 ani;*

- *funcționarul public poate avea calitate de demnitar public în cazurile în care calitatea de ales local (politician local) și nu este incompatibilă;*

- *statutul sociojuridic al funcționarului public și statutul sociojuridic al alesului local sînt diferite și nu pot fi confundate sau contopite, deși în condițiile legii, o persoană fizică poate să le asume concomitent, nu și să le exercite concomitent.*

#### NOTE:

<sup>1</sup> Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală este în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.

<sup>2</sup> Ulterior, această Anexă nr. 2 a fost exclusă prin și trecută în Legea nr. 199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

<sup>3</sup> A se vedea art. XV din Legea nr. 222-XVIII pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 210 din 26.10.10, art. 696).

<sup>4</sup> 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; 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.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995, abrogată prin Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.

<sup>7</sup> Codul de conduită al funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75 din 11.04.2008, art. nr. 243).

<sup>8</sup> Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației”.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 12 august 1994).

2. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61, 1995, art. 61), abrogată prin Legea nr.158-XVI din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.

3. *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).

4. Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală din 15 octombrie 1985 (Tratate internaționale, vol.14, Chișinău, 1999).

5. Legea nr. 222-XVIII pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 210 din 26.10.10, art. 696).

6. 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).

7. Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997, art. 667).

8. Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005.

9. 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).

10. Codul de conduită al funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75 din 11.04.2008, art. nr. 243).

11. Hotărîrea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 6.01.2006, art. 9).

12. Hotărîrea Guvernului nr. 179 din 23.03.2011 “Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-52 din 01.04.2011, art. 212).

13. Hotărîrea Curții Constituționale nr. 46 din 21 noiembrie 2002 “Pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 cu modificările și completările operate prin Legea nr. 726-XV din 7 decembrie 2001 și Legea nr. 833-XV din 7 februarie 2002.

14. European Union “Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries” (SIGMA) Program. European Principles for Public Administration. Paper Series Nr. 27, 1997 (www.sigmaweb.org).

15. Chrysanthakis, Ch. G. Le corps des fonctionnaires in L-administration publique en Grece. 1991, 87p.

16. Iorgovan, Antonie. *Tratat de drept administrativ*. Vol. 2, București: All Beck, 2002, p. 603.

17. Apostol, Dana Tofan. *Drept administrativ*. Vol. 1, București, 2003, p.321.

18. Лавриненко, Игорь. Меньше государства. „Эксперт Украины” nr. 21(118), [http://www.expert.ru/printissues/ukraine/2007/21/krizis\\_politicheskoy\\_sistemy/](http://www.expert.ru/printissues/ukraine/2007/21/krizis_politicheskoy_sistemy/).

19. European Union SIGMA Program. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Paper Series No.23, 1998 (www.sigmaweb.org).

20. Reglementarea activității funcționarului public. Partea I. Chișinău: Sirius, 2010, p.170.

21. European Union SIGMA Program. Political advisors and civil servants in European countries. Paper Series No.38, 13.02.2007 (www.sigmaweb.org).

# CADRUL LEGAL PRIVIND PROMOVAREA ȘI ASIGURAREA PRINCIPIULUI TRANSPARENȚEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Galina POGONEȚ,  
doctor în drept, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

## SUMMARY

Transparency aims at ensuring greater access of citizens to information and documents in the possession of state institutions, citizen participation in decision making and ensuring the legitimacy, effectiveness and accountability of government to the citizen. The concept of transparency in the decision-making process carried out in institutions is about ensuring citizens' access to documents in the management of state institutions and the public consultation on the adoption of regulations. Transparency, in the broad sense, refers to access to information of any kind, the possibility to choose any form. This paper aims at highlighting and reviewing procedures for transparency in government decision-making in Moldova. It also deals with ways of improving the relationship: public administration - citizens. We try to clarify the concept of transparency in the decisions and the methods by which they are transposed into concrete reality.

Transparența este direct legată de accesul liber la informație, drepturile și libertățile de participare a populației la luarea deciziilor.

Este evident, că pentru realizarea principiului respectiv, este necesar de a cunoaște cadrul legal național și internațional care reglementează acest domeniu.

În primul rând, vom menționa astfel de acte internaționale cum ar fi Declarația Universală a Drepturilor Omului, proclamată de Adunarea Generală a ONU la 10 ianuarie 1948; Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985 la Strasbourg; Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (Protocolul 11) din 1 noiembrie 1998.

În conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 19-21), orice persoană are dreptul la libera exprimare, întrunire, asociere pașnică și participare la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin reprezentanții liberi aleși. Totodată, voința poporului trebuie să constituie baza puterii de stat, să fie exprimată prin alegeri nefalsificate, care urmează să fie organizate prin sufragiu universal, egal și secret sau potrivit

unei proceduri echivalente, care ar asigura libertatea votului.

Prevederile referitoare la dreptul de participare a cetățenilor în gestionarea treburilor obștești sunt incluse și în Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale, partea introductivă a acestui document specificând că dreptul în cauză „face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei”.

Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (art. 10-11) include prevederi vizând dreptul de exprimare, libertate a întrunirilor și de asociere similare celor cuprinse în Declarația Universală și Carta Europeană.

Principiile fundamentale ale participării publice din Republica Moldova sunt prevăzute de Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, precum și de alte legi, acte normative, care pot fi clasificate sub următoarele aspecte:

- accesul la informații;
- dreptul și cadrul de participare la administrarea afacerilor publice;
- dreptul de petiție și apel în justiție.

Astfel, conform art. 34 din Constituție, „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație



de interes public nu poate fi îngăduit”, iar „autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și problemelor de interes personal”. De asemenea, Constituția prevede expres prin art. 109, alin. (1), 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”.

Dreptul de acces la informații cu caracter public este reglementat și de Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000, care creează cadrul legal al asigurării transparenței în administrația publică. Potrivit art. 11 din legea specificată, atât autoritățile administrației publice, cât și funcționarii publici sunt furnizori de informație. Obligațiile lor principale sunt: să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor; să garanteze liberul acces la informație; să respecte termenele de furnizare a informației, prevăzute de lege; să dea publicității propriile acte adoptate în conformitate cu legea etc. Potrivit articolului 5 al Legii privind accesul la informație, subiecți ai prezentei legi sunt furnizorul de informații și solicitantul informației. Pot solicita informații oficiale, în condițiile prezentei legi:

- a) orice cetățean al Republicii Moldova;
- b) cetățenii altor state, care au domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova;
- c) apatrizii stabiliți cu domiciliul sau cu reședința pe teritoriul Republicii Moldova.

Aici se impune o precizare. În cadrul unor debateri asupra Legii privind accesul la informație, a fost exprimată opinia că persoanele juridice nu pot fi solicitanți ai informațiilor oficiale, dreptul în cauză fiind recunoscut doar cetățenilor Republicii Moldova și, în anumite condiții, cetățenilor străini și apatrizilor. Apreciem ca fiind greșit acest punct de vedere și iată care sunt argumentele. Mai întâi, este eronată contrapunerea a doua noțiuni care nu au același gen proxim, mai mult – care aparțin unor ramuri de drept diferite.

Conceptul „cetățean” este al dreptului constituțional, corelativele lui fiind, cum rezultă, de altfel, și din textul de lege citat, „cetățean străin” și „apatrid”. Conceptul „persoană juridică” aparține dreptului civil, corelativul său fiind „persoana fizică”, ambele având genul proxim „subiectele de drept civil”, sau „persoanele” – ca să folosim termenul din Codul civil. Legiuitorul, când folosește termenul „persoane”

(art. 10, 22, 23 din Legea privind accesul la informație), nu face deosebirea dintre persoanele fizice și persoanele juridice, iar ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus. Pe urmă, în art. 4 alin. (1), același legiuitor spune: „Oricine, în condițiile prezentei legi, are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale”. Mai mult ca atât, potrivit art. 12 alin. (3) din aceeași lege, „cu excepția cazurilor solicitării informațiilor cu caracter personal, solicitantul poate să nu indice în cerere datele sale de identificare”; prin urmare, concluzia nu poate fi decât una – pentru legiuitor nu a fost o chestiune de principiu cine depune cererea în cauză: o persoană fizică sau o persoană juridică. De altfel, calitatea de fondator (membru) sau reprezentant al unei persoane juridice nu o exclude pe cea de cetățean; un ziarist, de exemplu, fie că depune cererea de acces la informație din nume propriu, fie că o face în numele ziarului ce l-a împuternicit, este și într-un caz, și în altul cetățean al Republicii Moldova. Mai adăugăm aici că dreptul la informație este unul din drepturile fundamentale prevăzute de Constituție, iar, în scopul unei mai eficiente exercitări a acestora, cetățenii au dreptul de asociere.

În consecință, dacă orice cetățean al Republicii Moldova în parte este în drept să solicite informații oficiale, a fortiori, este în drept să facă acest lucru organizația – persoana juridică constituită de mai mulți cetățeni.

Ar fi existat o problemă reală de interpretare dacă Legea privind accesul la informație nu ar fi numit ca solicitanți de informații oficiale cetățenii, ci persoanele fizice. În acest caz, într-adevar, potrivit argumentului logic per a contrario, urma să deducem că persoanele juridice nu au acest drept. Însă, deoarece legiuitorul de la 2000 a numit titular al dreptului de acces la informație cetățeanul, distincția dintre persoanele fizice și persoanele juridice, așa cum am arătat, nu mai prezintă interes.

Misiunea unui parlament nu sfârșește în momentul adoptării legii, ci continuă și după aceasta prin supravegherea executării acesteia. Într-adevar, eficiența unei legi depinde de concretețea regimului sancționator. Și chiar dacă, în ceea ce privește acest aspect, cauza dificultăților nu este atât redactarea legii, cât felul în care aceasta este interpretată și aplicată de către instanțele de judecată, chestiunea modificării sau completării Legii privind accesul la informație rămâne deschisă.

Informația este „materia primă” a ziaristului. Accesul la această „materie primă” este garantat de art. 34 din Constituția Republicii Moldova și dez-

voltat de Legea privind accesul la informație.

Prin urmare, este explicabil faptul că organizațiile mass-media își întocmesc calendarele editoriale contând pe soluționarea în termenul legal a cererii de acces la informație, fiindcă este firesc de a construi un calendar de lucru în baza unui drept garantat. Nesoluționarea în termen a cererii de acces la informație, pe lângă faptul că sparge cadența calendarului editorial, mai are un efect negativ – determină ziariștii să publice informații dobândite din alte surse, câteodată, incomplet verificate, ce pot provoca litigii. În mod cert, nesoluționarea în termen a cererilor de acces la informație provoacă prejudicii morale și materiale. Birocratul nu trebuie cocoloșit, ci sancționat și obligat să respecte legea. Totodată, această atitudine scoate în evidență inconsecvența și echivocitatea jurisprudenței moldovenești. Se creează o situație când, pe de o parte, judecătorii dispun cu dărnicie repararea prejudiciului moral celor ce pretind că sunt victimele materialelor din presă ce le lezează demnitatea, iar, pe de altă parte, resping cererile de reparare a prejudiciului cauzat solicitanților prin nesoluționarea cererilor de acces la informație. Se creează un cerc vicios: adesea cei ce pretind că li s-a lezat onoarea sunt demnitari de stat care stricționează accesul la informație. Altfel spus, aceștia, prin nesoluționarea cererilor legale de acces la informație, împing investigațiile spre alte surse de informare, ca, până la urmă, să se convingă că informația astfel obținută le lezează onoarea. Dacă autoritățile ar prezenta informațiile solicitate la timp și complet, ar fi mai puține persoane cu onoarea lezată.

În articolul 17, „Readresarea cererilor”, din Legea privind accesul la informație este inserată o norma fără de care instituția de drept în cauză ar fi inefficientă. În conformitate cu acest articol, „cererea de furnizare a informației poate fi readresată altui furnizor, cu informarea obligatorie a solicitantului în decurs de 3 zile lucrătoare de la momentul primirii cererii și cu acordul solicitantului, în următoarele cazuri:

a) informația solicitată nu se află în posesia furnizorului sesizat;

b) informația solicitată deținută de alt furnizor ar satisface mai deplin interesul față de informație al solicitantului”. Așadar, cererea de acces la informație poate fi readresată doar în termen de 3 zile lucrătoare de la momentul primirii cererii și cu acordul solicitantului. Există o regulă care, indiscutabil, dă peste cap practica birocratică de a purta cetățeanul de la o autoritate la alta. Tocmai de aceea, atunci când solicitantului de informații i se cere

acordul de readresare a cererii, acesta trebuie să se convingă de temeinicia acesteia pentru a nu se pomeni urcat într-un „carusel birocratic”.

Un motiv de refuz al accesului la informație, invocat din ce în ce mai frecvent de către autoritățile publice centrale, este faptul că informația solicitată constituie secret de stat. Faptul este deja notoriu, iar unele refuzuri astfel întemeiate au fost publicate și în presă. Și pentru că tendința este îngrijorătoare, vom stăruii mai mult asupra acestui subiect delicat. Invocarea secretului de stat ca motiv de refuz al accesului la informații nu este întâmplătoare. Demnitarii contează pe reminiscentele vechii mentalități. Ei mizează pe ideea inoculată în perioada sovietică că Puterea poate categorisi ca secret de stat orice informație – secretul de stat constituind regula; că accesul la astfel de informații e strict oprit muritorilor de rând, altfel apar necazuri; că funcționarul, indiferent de rangul său, tot e mai bine să nu spună nimănui ceea ce a aflat în cadrul activității de serviciu, chiar dacă e vorba de lucruri banale ce țin de rutina profesională. În general, secretul de stat încă adesea este văzut de unii ca un spațiu obscur, intangibil, accesibil doar celor aleși.

Indubitabil, o asemenea percepere este demodată și păguboasă. Într-un stat de drept nimeni nu este mai presus de lege. Prin urmare, nu sunt mai presus de lege nici cei ce dețin secretul de stat dar, mai ales, – atenție! – cei ce pretind că îl dețin. Instituția secretului de stat (a cărei necesitate nu o punem la îndoială) este și ea reglementată prin lege. Se impune o delimitare clară între informația ce constituie secret de stat și atribuirea unei informații la secretul de stat. Doar legea statuează ce informație constituie secret și nu funcționarul, chiar dacă e de rang înalt. Funcționarii, și nu oricare, ci doar cei numiți în Nomenclatorul persoanelor cu funcție de răspundere investite cu împuterniciri de a atribui informațiile la secret de stat, după ce constată că o informație concretă întrunește condițiile legii cu privire la secretul de stat și ale Nomenclatorului informațiilor atribuite la secret de stat, au obligația să-i confere acesteia caracter secret. Așadar, secretul de stat nu este un tărâm al liberului arbitru, ci se supune unor reguli și, în primul rând, principiilor și modului de secretizare a informațiilor. Totodată, este important de precizat, potrivit art. 10 alin. (4) al Legii nr. 106/1994 cu privire la secretul de stat, persoanele cu funcție de răspundere investite cu împuterniciri de a atribui informația la secret de stat poartă răspundere pentru atribuirea neîntemeiată a informației la secret de stat. Istoria instituției secretului de stat confirmă un trist ade-

văr: majoritatea informațiilor calificate ca secret de stat se referă, direct sau indirect, la infracțiuni sau chiar crime împotriva umanității. Un regim politic pe cât este mai puțin democrat, pe atât are mai multe secrete. Fostii cetățeni ai URSS s-au convins de acest adevăr în perioada „perestroicăi gorbacioviste”, când a fost realizat un acces limitat la arhive – în spatele temutului „strict confidențial” din perioada stalinistă (dar și până atunci, și după aceasta) erau execuții, deportări, torturi, umilințe... În fostele state socialiste din Europa Centrală această instituție a fost Transparency International – Moldova determinată să activeze după regulile democratice datorită unor factori care au lipsit în cazul Republicii Moldova.

Totuși conform art. 14 alin. (1) din Legea nr. 106/1994 Cu privire la secretul de stat, „cetățenii, întreprinderile, instituțiile, organizațiile și organele administrației de stat au dreptul să se adreseze comisiei interdepartamentale pentru apărarea secretului de stat, întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor, inclusiv arhivelor de stat, cu cererea de a scoate de la secret informațiile ce constituie secret de stat sau secretizate neîntemeiat”. Desigur, această normă oferă o șansă pentru cunoașterea mai bună a prezentului, dar, mai ales, a trecutului unei societăți. Conform Legii cu privire la secretul de stat, secretul de stat îl constituie informațiile protejate de stat în domeniul activității sale militare, economice, tehnico-stiințifice, de politică externă, de recunoaștere, de contrainformații și operative de investigații, a căror răspândire, divulgare, pierdere, sustragere sau distrugere poate periclita securitatea Republicii Moldova. Gradul de secretizare a informațiilor ce constituie secret de stat trebuie să corespundă gravității pericolului ce poate fi adus securității Republicii Moldova în caz de răspândire a acestor informații. Sunt stabilite trei grade de secretizare a informațiilor ce constituie secret de stat și mențiunile respective privind secretizarea pentru purtătorii informațiilor în cauză: „de importanță deosebită”, „strict secret”, „secret”. Aplicarea acestor mențiuni pentru secretizarea informațiilor ce nu constituie secret de stat nu se admite. Persoanele cu funcții de răspundere investite cu împuterniciri de a atribui informația la secret de stat poartă răspundere pentru atribuirea neîntemeiată a informației accesibile la secret de stat. Organele administrației, ai căror conducători sunt investiți cu împuterniciri de a atribui informațiile la secret de stat, sunt obligate să revizuiască periodic, însă nu mai rar decât peste fiecare 5 ani, conținutul nomenclatoarelor departamentale ale

informațiilor care urmează a fi secretizate.

Este interzisă secretizarea informațiilor privind:

a) faptele de încălcare a drepturilor și libertăților omului și ale cetățeanului;

b) evenimentele extraordinare și catastrofele ce periclitează securitatea și sănătatea cetățenilor și urmările lor, precum și calamitățile, prognozele și urmările lor;

c) starea reală de lucruri în domeniul învățământului, ocrotirii sănătății, ecologiei, agriculturii, comerțului, precum și a ordinii de drept;

d) faptele de încălcare a legalității, inactivitatea și acțiunile ilicite ale organelor puterii de stat și ale persoanelor cu funcții de răspundere, dacă divulgarea acestor fapte nu va periclita securitatea Republicii Moldova.

Secretizarea nu se admite în cazul în care ea se rasfrânge negativ asupra realizării programelor de stat și de ramură ale dezvoltării social-economice și culturale sau reține concurența agenților economici. Cetățenii, întreprinderile, instituțiile, organizațiile și organele administrației de stat au dreptul să se adreseze comisiei interdepartamentale pentru apărarea secretului de stat, întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor, inclusiv arhivelor de stat, cu cererea de a scoate de la secret informațiile ce constituie secret de stat sau secretizate neîntemeiat. Organele administrației de stat, întreprinderile, instituțiile și organizațiile, inclusiv arhivele de stat care au primit astfel de cereri sunt obligate, în termen de până la 3 luni, să le examineze și să dea răspuns argumentat. Dacă ele nu sunt împuternicite să rezolve chestiunea scoaterii de la secret a informațiilor, cererea se trimite, în decurs de o lună de la primirea ei, organului puterii de stat și administrației de stat investite cu astfel de împuterniciri sau comisiei interdepartamentale pentru apărarea secretului de stat, ceea ce i se comunică solicitantului.

Motivarea atribuirii informațiilor la secret de stat poate fi atacată în justiție.

În corespundere cu Legea cu privire la secretul comercial, prin secret comercial se înțelege informațiile ce nu constituie secret de stat, care țin de producție, tehnologie, administrare, de activitatea financiară și de altă activitate a agentului economic, a căror divulgare (transmitere, scurgere) poate să aducă atingere intereselor lui. Conținutul și volumul de informații ce constituie secret comercial sunt stabilite de agentul antreprenoriatului. Prin divulgarea secretului comercial se înțeleg acțiunile premeditate sau nepremeditate ale lucrătorilor agentului economic care dispun de informații ce

constituie secret comercial, ce au condus la dezvăluirea prematură, la folosirea și răspândirea necontrolată a acestora.

Obiecte ale secretului comercial nu pot fi:

a) documentele de constituire, precum și documentele ce dau dreptul de a practica activitate de antreprenoriat și anumite tipuri de activitate economică ce urmează a fi licențiate;

b) informațiile în formă stabilită a dărilor de seamă statistice, precum și a dărilor de seamă privind exercițiul economico-financiar și alte date necesare pentru verificarea corectitudinii calculării și achitării impozitelor și a altor plăți obligatorii;

c) documentele de achitare a impozitelor, a altor plăți la bugetul public național;

d) documentele care atestă solvabilitatea;

e) informațiile privind componența numerică și structura personalului, salariul lucrătorilor, condițiile de muncă, precum și cele privind disponibilitatea locurilor de muncă;

f) informațiile cu privire la poluarea mediului înconjurător, încălcarea legislației antimonopol, nerespectarea regulilor de protecție a muncii, comercializarea producției care dăunează sănătății consumatorilor, precum și cu privire la alte încălcări ale legislației și mărimea prejudiciului cauzat.

Legea securității statului stipulează că activitatea de asigurare a securității statului nu poate leza drepturile și libertățile legitime ale omului. Nu se admite amestecul în viața familială și particulară, lezarea dreptului de proprietate privată. Statul asigură secretul scrisorilor, telegramelor, al altor trimiteri poștale, al convorbirilor telefonice și al celorlalte mijloace legale de comunicare. Nu se admite nici o acțiune ce atentează la onoarea și demnitatea omului, dacă acesta nu a săvârșit vreo faptă ce prezintă, conform legii, o amenințare la adresa securității statului. Cetățenii sunt informați asupra activității organelor securității statului prin mijloacele de informare în masă și prin alte forme în modul stabilit de legislație. Organele securității statului, potrivit competențelor lor, sunt obligate să asigure informarea cetățenilor la cererea acestora asupra problemelor ce țin de interesele lor personale. Totodată, nu se admite divulgarea informațiilor ce constituie secret de stat, militar, de serviciu ori comercial, precum și a informațiilor cu caracter confidențial a căror divulgare ar putea prejudicia securitatea statului, onoarea și demnitatea persoanei sau ar putea leza drepturile și libertățile sale.

Potrivit Legii privind organele securității statului, cetățenii sunt informați asupra activității organelor securității statului prin mijloacele de infor-

mare în masă și prin alte forme, în modul stabilit de legislație. Informația privitoare la drepturile și obligațiile, la direcțiile principale de activitate a organelor securității statului este prezentată integral. Se interzice a face publice informațiile ce constituie secret de stat, militar, de serviciu ori comercial, precum și informații cu caracter confidențial, a căror divulgare ar putea prejudicia securitatea statului, onoarea și demnitatea persoanei sau ar putea leza drepturile și libertățile acesteia, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație în interesul justiției.

Totodată, potrivit prevederilor Legii presei nr. 243-XIII din 26.10.1994, „persoanele oficiale ale autorităților publice prezintă operativ materialul și informația solicitată de publicațiile periodice și de agenția de presă, exceptând materialele și informațiile, calificate drept secret de stat”.

Am remarcat deja, că societatea civilă dispune de dreptul de a participa la administrarea treburilor publice. Dreptul de participare la administrarea treburilor publice este reglementat de Constituția Republicii Moldova, art. 39 „Dreptul la administrație”. Conform prezentului articol, „cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor, iar fiecărui cetățean i se asigură accesul la o funcție publică”. Totodată, art. 40 din Constituție reglementează desfășurarea liberă a unor atare forme de participare, ca mitingurile, demonstrațiile, manifestațiile, procesiunile sau alte întruniri „care sunt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic”.

Cadrul legal al participării la gestionarea afacerilor publice este completat de prevederile Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor nr.560-XIII din 21.07.1995, Codului electoral, Legii nr.1381-XIII din 21.11.1997 și Legii privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18.03.2003. Astfel, potrivit Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor, forme de participare la întruniri pot fi mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile, marșurile, pichetările, grevele desfășurate în locuri publice, în afara unității economice sau locului de lucru, orice alte adunări ale cetățenilor ce nu sunt indicate în legea nominalizată sau a căror desfășurare nu este reglementată de o altă lege. Organizarea unor atare întruniri poate avea loc cu condiția asigurării ordinii publice prin antrenarea în bază de contract a poliției și a altor organe și servicii similare. Conform prevederilor legislației specificate, organizatorii întrunirilor pot fi cetățenii Republicii Moldova (care au împlinit 18 ani și au capacitate de exercițiu), partidele și alte organizații,



Întrunirile trebuie declarate de către organizatori și întrunirile se desfășoară în mod pașnic, fără arme, fără acțiuni violente, fără antrenarea elevilor etc. Suplimentar la opțiunile participative la nivel național, există și căi juridice de organizare a diferitelor manifestări la nivel local. De exemplu, în unele localități, prin decizia consiliului local sunt instituite adunările de sector și sfatul bătrânilor. Legea cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor prevede, de asemenea, și alte aspecte privind desfășurarea întrunirilor publice, cum sunt situațiile de sistare a întrunirilor (în cazul în care acestea îndeamnă la agresiuni, războaie etc.); locul și timpul întrunirii care urmează să fie coordonate cu autoritățile publice care au permis desfășurarea acesteia; obligațiile și responsabilitățile organizatorului întrunirii și ale participanților; obligațiile și responsabilitățile factorilor de decizie din primărie, poliție etc. Este de remarcat că, potrivit normelor legale, nimeni nu poate să fie supus urmărilor pentru liberă exprimare sub aspect politic.

În scopul asigurării transparenței și accesului la informație, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public stipulează că ordinea de zi a ședințelor consiliului local se aduce la cunoștința locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului) prin presa locală sau prin alt mijloc de publicitate și că ședințele consiliului local sunt publice. Deciziile consiliului local cu caracter normativ devin executorii de la data aducerii la cunoștința publică prin publicare sau afișare în locurile publice, iar cele individuale – de la data comunicării persoanelor interesate. Aducerea la cunoștința publică a deciziilor cu caracter normativ se face după expirarea termenului de 7 zile, în care președintele comitetului executiv al consiliului raional poate exercita calea de atac în fața instanței de judecată sau după rămânerea definitivă a hotărârii instanței de judecată, prin care acțiunea președintelui comitetului executiv al consiliului raional a fost respinsă. Legea conține un șir de prevederi ce privesc participarea cetățenilor la luarea deciziilor. Astfel, art.3, alin.1 din această lege stabilește că administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Totodată, art. 8 din aceeași lege stipulează că „în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială poate fi consultată populația prin referendum local, în condițiile Codului electoral. În problemele de interes

local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate consultări, audieri publice și convorbiri în condițiile legii”.

Codul electoral stabilește modul de organizare și desfășurare a alegerilor Parlamentului, autorităților administrației publice locale, precum și modul de organizare și desfășurare a referendumurilor. Codul electoral conține 5 reglementări ce țin de accesul la informații cu caracter electoral. Astfel, Comisia Electorală Centrală:

- conlucrează, în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor, cu mijloacele de informare în masă și asociațiile obștești, la organizarea manifestărilor ce țin de educația civică a alegătorului și informarea populației asupra desfășurării procesului electoral;

- pregătește programe de informare a alegătorilor în perioada electorală;

- oferă mijloacelor de informare în masă informații cu privire la desfășurarea alegerilor și la practica administrativă utilizată în acest sens. Codul electoral stipulează că toate ședințele la care Comisia Electorală Centrală examinează probleme electorale, inclusiv ședințele la care urmează să adopte hotărâri asupra problemelor electorale, sunt deschise pentru reprezentanții mijloacelor de informare în masă și pentru public. Comisia Electorală Centrală asigură transparența operațiilor electorale, fapt ce permite mijloacelor de informare în masă și populației să aprecieze activitatea Comisiei. În perioada electorală, Comisia Electorală Centrală oferă alegătorilor informații electorale.

Legea cu privire la Guvern stipulează că ședințele Guvernului sunt publice. La ele pot participa și alte persoane, în conformitate cu legislația. La decizia Prim-ministrului, ședințele pot fi închise. Guvernul asigură transparența activității sale. În acest scop, Guvernul, din oficiu sau la solicitare, hotărăște publicarea în mijloacele de informare în masă (inclusiv electronice) a anumitor proiecte de acte legislative și proiecte de acte ale Guvernului, stenograme ale ședințelor sale publice și ale altor acte vizând activitatea executivului, în funcție de importanța lor pentru societate. După caz, prin aceeași hotărâre, Guvernul stabilește modul de dezbatere publică a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte ale Guvernului, de acumulare, examinare și discutare a propunerilor prezentate în legătură cu acestea. Hotărârile și dispozițiile Guvernului, cu excepția celor care conțin secret de stat, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării sau emiterii. Transparența în activitate se poate asi-

gura și prin respectarea dreptului la petiție și apel în justiție, reglementat de Constituție și Legea cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.1994. În particular, art. 52 din Constituție prevede că „cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor”.

Legea cu privire la petiționare stabilește mecanismul de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. Sub incidența acestei legi cad și cetățenii străini, apatrizii, ale căror drepturi și interese legitime au fost lezate pe teritoriul Republicii Moldova.

Prezentarea succintă a legislației ce reglementează participarea societății civile la luarea deciziilor ne permite să constatăm că aceasta, în linii generale, conține prevederile necesare realizării unei asemenea participări.

Totodată, este de remarcat lipsa unei legi care ar reglementa mecanismul exercitării dreptului participativ și dreptului la inițiativa cetățenească. De asemenea, simpla recunoaștere a faptului că Republica Moldova dispune de un cadru legal în acest domeniu nu presupune în mod automat respectarea lui.

Cu părere de rău, aplicabilitatea cadrului legal este redusă, ce se explică prin necunoașterea, nerespectarea, precum și prin încălcarea frecventă a prevederilor acestuia. Altfel spus, sunt necesare măsuri de asigurare a realizării drepturilor de acces la informații, de petiționare, de participare la luarea deciziilor etc., începând de la familiarizarea populației cu drepturile constituționale, instruirea și reciclarea funcționarilor publici până la aplicarea unor sancțiuni riguroase pentru încălcarea acestor drepturi.

#### BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1. Pag.11.

<sup>2</sup> Carta europeană a autonomiei locale din 15.10.85, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14. - Pag.14.

<sup>3</sup> Republica Moldova este membru al Consiliului Europei din 13.07.1995.

<sup>4</sup> Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale din 04.11.1950, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1. Pag.341.

<sup>5</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.

<sup>6</sup> Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 8890 din 28.07.2000.

<sup>7</sup> Legea cu privire la secretul comercial, nr.171-XIII din 06.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.13 din 10.11.1994.

<sup>8</sup> Legea cu privire la secretul comercial, nr.171-XIII din 06.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.13 din 10.11.1994.

<sup>9</sup> Legea securității statului, nr.618-XIII din 31.10.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.10-11 din 13.02.1997.

<sup>10</sup> Legea privind organele securității statului, nr. 619-XIII din 31.10.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.10-11 din 13.02.1997.

<sup>11</sup> Legea presei nr. 243-XIII din 26.10.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 2/12 din 12.01.1995.

<sup>12</sup> Legea cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor nr. 560-XIII din 21.07.1995, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 61/183 din 02.11.1985.

<sup>13</sup> Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008.

<sup>14</sup> Codul electoral adoptat la 21.11.97 nr. 1381, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81/667 din 08.12.1997.

<sup>15</sup> Legea cu privire la Guvern, nr. 64-XII din 31.05.1990, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.131-133 din 26.09.2002.

<sup>16</sup> Legea cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 6-8 din 24.01.2003.

## UNELE ASPECTE PRIVIND PROTECȚIA LIBERTĂȚII ȘI SIGURANȚEI PERSOANEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Anatolie BANTUȘ,**  
doctor în drept, profesor universitar,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

### SUMMARY

*The right to freedom and to security of an individual is interposed in the treasure of the supreme values of a state of law. At the present time, the elementary inobservance of unanimously admitted human rights is unimaginable.*

*The importance of the devotedness and protection of a person's individual freedom and security by the state appears to be an essential condition similar to a criterion for the notification of the degree of democratic maturity.*

Dreptul la libertatea și siguranța persoanei este inserat în tezaurul valorilor supreme ale unui stat de drept. Actualmente, este de neconceput nerespectarea elementară a drepturilor omului unanim recunoscute.

Dreptul la libertatea și siguranța persoanei este reglementat cu lux de amănunte atât în actele internaționale, cât și în cele naționale fundamentale, devenind o prioritate în majoritatea sistemelor democratice de drept.

Recunoașterea demnității inerente tuturor membrilor familiei umane și a drepturilor lor egale și inalienabile constituie fundamentul libertății, dreptății și păcii în lume.[1]

Dreptul la libertate și siguranță este consfințit și în art. 5 al Convenției pentru apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale. [2]

Nu este întâmplător faptul că Constituția Republicii Moldova a dedicat un articol aparte libertății individuale și siguranței persoanei, menționând în art. 25 alin.1, că libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile.[3]

Importanța consacrării și protecției libertății individuale și siguranței persoanei de către stat apare ca o condiție esențială, ca un criteriu în notificarea gradului de maturitate democratică a Republicii Moldova și de apropierea acesteia de integrare în Uniunea Europeană. În acest context, legiuitorul a impus formularea în art. 25 al Constituției Repu-

blicii Moldova a unor reguli constituționale, a căror aplicare să nu devină neîncredere, interpretări și speculații și ca nici o persoană nevinovată să nu fie victima unor acțiuni abuzive sau determinate de rațiuni politice.

Dreptul la libertate individuală și siguranța persoanei, menționează prof. Ioan Muraru, reprezintă două categorii juridice distincte [4], însă în toate regulamentele naționale și internaționale aceste reglementări se folosesc împreună.

Luând ca sarcină prioritară de bază asigurarea protecției drepturilor naturale ale individului, legate de viața și libertatea sa personală, prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24 iulie 1997, Republica Moldova a ratificat cu unele rezerve Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Deși Constituția Republicii Moldova declară demnitatea umană o valoare supremă într-un stat de drept, trebuie să recunoaștem că modificările operate în anul 2001 la art. 25 al Constituției, care au vizat mărirea termenului de reținere de la 24 de ore la 72 de ore și termenului limită de arest de la șase luni la douăsprezece luni au înrăutățit situația în domeniul protecției juridice a dreptului la libertatea individuală și siguranța persoanei. Aceste modificări nu se încadrează deloc în spiritul prevederilor art. 5 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și aduc o defavoare libertății individuale

și siguranței persoanei, în particular, și democrației în Republica Moldova, în general.

După părerea lui Gheorghe Iancu, libertatea individuală este expresia constituțională a stării de libertate naturală a omului, manifestată încă de la naștere, adică ea se realizează în coordonatele impuse de ordinea constituțională. Încălcarea acestor coordonate îndreptățește autoritățile publice la intervenție, la represiune. [5] De aceea art. 25 din Constituția Republicii Moldova stabilește că principiul de bază al ocrotirii acestei valori, ca **libertatea individuală și siguranța persoanei**, sînt inviolabile.

Pornind de la acest punct de vedere, putem afirma cu certitudine că instituția privării de libertate a unei persoane reprezintă un act de extremă gravitate pentru orice cetățean.

În acest sens, textul constituțional al art. 25 reglementează condițiile în care se pot efectua percheziționarea, reținerea sau arestarea și garanțiile constituționale necesare asigurării unui cadru adecvat protejării cetățeanului împotriva unei astfel de măsuri. Potrivit art.25, alin.2 din Constituție, percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sînt permise numai în cazurile prevăzute de lege. Astfel, Constituția obligă, iar legea reglementează în mod expres condițiile și împrejurările, cazurile și procedura de efectuare a percheziției, de reținere sau arestare de către organele împuternicite. [6] Stabilirea cazurilor și a procedurii se conține în art. 1 alin. 3 din Constituție,

care prevede că demnitatea omului, drepturile și libertățile sale, libera dezvoltare a personalității umane și dreptatea sînt valori supreme și sînt garantate.

Valoarea autentică a fiecărui drept și a fiecărei libertăți, susține prof. Teodor Cîrnaț, poate fi aplicată numai prin prisma demnității umane, aceasta fiind o valoare superioară drepturilor și libertăților. [7] La rîndul său, Gheorghe Ulianovschi precizează că dreptul la libertatea individuală și siguranța persoanei nu este și, probabil, nu va fi niciodată un drept absolut. Inviolabilitatea constă în dreptul fiecărui om de a fi și a se putea comporta liber, atingerea acestor atribute putînd fi făcută numai în cazurile și în condițiile prevăzute de lege. [8]

O reușită în acest sens a fost introducerea în Codul de procedură penală (art. 5) al Republicii Moldova a dreptului la libertatea individuală și siguranța personală, recunoscut ca un principiu fundamental al procesului penal. [9]

În același timp, constatăm, cu regret, că Constituția Republicii Moldova nu a preluat aliniatul 1 al art. 5 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, iar prevederile art. 25 din Constituție, în comparație cu art. 5 al Convenției, par a fi mai generale, neclare și limitate.

În concluzie la cele expuse, considerăm absolut necesar și de neamînat o reglementare constituțională mai concretă, mai clară și mai largă a dreptului la libertatea individuală și siguranța persoanei.

## BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată și proclamată de Adunarea generală O.N.U prin Rezoluția 217 (III) din 10 decembrie 1948 la New York. Republica Moldova a aderat la Declarație prin Hotărîrea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990. Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale, la care Republica Moldova este parte”, 1998, vol. 1.
2. Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, împreună cu protocoalele adiționale, încheiată la Roma la 04.11.1950; ratificată prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr.1298-III din 24.07.1997, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.54-55/502 din 21.08.1997.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Muraru Ioan, *Drept Constituțional și Instituții Politice*, vol.1, București, 1993, p. 247.
5. Gheorghe Iancu, *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România*, ed. ALL BECK, București. - P. 119-125.
6. Valeriu Zubco și alții, *Protecția drepturilor omului la aplicarea măsurilor procesuale de constrîngere*. Chișinău: ed. ARC, 2006. - P. 61.
7. Cîrnaț Teodor, *Teoria și practica eliminării formelor de discriminare în condițiile constituționalismului contemporan din Republica Moldova*, Teză de doctor habilitat în drept, <http://www.cmaa.acd.md/teze>
8. Ulianovschi Gheorghe, *Infraacțiuni care împiedică justiția*, Chișinău, 1999. - P. 41.
9. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr.122-XV din 14.03.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-110/447 din 07.06.2003.

Prezentat: 6 mai 2011.

E-mail: bantusanatolie@yahoo.com



## CONSIDERAȚIUNI PRIVIND CURTEA INTERNAȚIONALĂ DE ARBITRAJ DE PE LÎNGĂ CAMERA INTERNAȚIONALĂ DE COMERȚ DE LA PARIS

Natalia BANTUȘ,  
doctor în drept

### SUMMARY

*The International Court of Arbitration is the world's foremost institution in the resolution of international business disputes. While most arbitration institutions are regional or national in scope, the I.C.C. Court is truly international. Composed of members from 80 countries and every continent, the I.C.C. Court is the world's most widely representative dispute resolution institution. The I.C.C. Court ensures the application of the rules of arbitration of the International Chamber of Commerce Paris.*

Camera Internațională de Comerț de la Paris (CIC) este cea mai reprezentativă organizație comercială internațională, având statut de membru consultativ la cel mai înalt nivel în ONU și în agențiile sale specializate. CIC este singura autoritate în măsură să elaboreze reguli aplicabile mediului de afaceri mondial.

CIC a fost înființată în 1919, cu scopul de a promova comerțul mondial liber, investițiile și economia de piață. Principiile sale "comertul - o forță puternică în sprijinul păcii și prosperității" datează de la constituirea organizației. Astfel, micul grup de lideri economici din diverse părți ale lumii care au înființat CIC s-au numit "negustorii păcii".

Astăzi, organizația numără mii de membri, societăți și asociații din peste 130 de țări; organul suprem de conducere este Consiliul CIC care are în componență 115 membri titulari plini și supleanți, iar activitatea curentă este coordonată de un Comitet Executiv compus dintr-un președinte și 9 vicepreședinți, aleși pentru un mandat de 3 ani.

Printre serviciile de bază oferite de CIC, se află și arbitrajul internațional, realizat prin Curtea de Arbitraj Internațional de pe lângă Camera Internațională de Comerț de la Paris ("Curtea CIC"), cea mai cunoscută și mai activă instituție specializată în arbitrajul comercial internațional, vocația ei fiind una generală și universală.

Înființată în 1923 ca organism arbitral al CIC, Curtea Internațională de Arbitraj a pus bazele arbitrajului comercial internațional de astăzi. Curtea CIC - alcătuită din membri provenind din peste 80 de țări de pe toate continentele - a soluționat, de

la crearea sa, peste 10.000 de litigii comerciale internaționale, de orice natură, ce au implicat părți și arbitri din peste 180 de țări. Curtea de Arbitraj a Camerei Internaționale de Comerț din Paris (CIC) este un organism internațional, neguvernamental și independent, având rolul de a organiza și supraveghea soluționarea litigiilor cu caracter internațional care intervin în domeniul afacerilor.

Conform art.1 din Statutul Curții CIC, funcția principală a acestui organism este de a asigura aplicarea Regulilor de procedură arbitrală ale Camerei Internaționale de Comerț de la Paris ("CIC Paris"). În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin în acest context, Curtea se bucură de autonomie funcțională, fiind autonomă față de CIC, iar membrii săi sunt independenți în raport cu comitetele naționale ale CIC care i-au propus pentru numirea în funcție.

Curtea este condusă de un președinte și un vicepreședinte și este asistată de către un Secretariat localizat la sediul CIC din Paris, investit cu importante funcții în organizarea și desfășurarea arbitrajelor. Potrivit Statutului Curții de Arbitraj și Regulamentului său interior, adoptat pe 1.01.1998, membrii Curții sunt numiți pe un termen de 3 ani de către Consiliul CIC, la propunerea fiecărui Comitet Național CIC. Curtea are un comitet restrâns format din președintele Curții și doi membri. Președintele, vicepreședintele și personalul Secretariatului General al Curții nu pot fi arbitri sau consilieri în diferende supuse Curții. Membrii săi pot fi propuși de părți ca arbitri, sub rezerva confirmării Curții. Odată ce convenția arbitrală prevede competența Curții de Arbitraj, devin aplicabile dispozițiile

Regulamentului citat cu posibilitatea părților de a deroga de la anumite dispoziții. Curtea de Arbitraj nu soluționează ea însăși diferendele, ci asigură aplicarea Regulamentului de conciliere și Arbitraj C.I.C. Locul arbitrajului este stabilit tot de către părți în caz contrar, locul desfășurării ședinței arbitrale se determină de Curtea de Arbitraj (art.18 din Regulament). În situația în care părțile nu au încheiat o convenție arbitrală, Regulamentul Curții de Arbitraj instituie o procedură de conciliere. Dacă încercarea de conciliere este fără rezultat, părțile se pot adresa arbitrajului sau instanțelor de drept comun.

Domeniul de aplicare al arbitrajului maritim al Curții Internaționale de Arbitraj de pe lângă Camera Internațională de Comerț de la Paris (CIC).

Procedura de soluționare a litigiilor create de CIC a fost concepută în mod special pentru litigiile comerciale în context internațional. S-a avut în vedere înlăturarea unor dificultăți specifice generate de naționalitatea diferită a părților, diversitatea culturii juridice, varietatea sistemelor de drept, dezavantajele distanțelor mari între părți și instanțele judiciare. CIC a propus întotdeauna comunității de afaceri internaționale posibilități alternative de soluționare a litigiilor, o procedură comună mai ieftină și mai eficientă.

**Clauza arbitrală standard a CIC.** CIC recomandă ca toate părțile care doresc să facă referiri la arbitrajul CIC în contractele lor să folosească următoarea clauză standard:

„Toate diferendele născute din sau în legătură cu prezentul contract vor fi rezolvate definitiv conform Regulilor de Arbitraj ale Camerei Internaționale de Comerț de către unul sau mai mulți arbitri desemnați cu respectarea Regulilor menționate”. Părților li se amintește că va fi dezirabil pentru ele să stipuleze în însăși clauza arbitrală legea care guvernează contractul, numărul arbitrilor, locul și limba arbitrajului.

Clauza compromisorie se înscrie ca o stipulație în cuprinsul unui contract comercial internațional, constituind un accesoriu al acestuia. În schimb, convenția de arbitraj are o natură juridică deosebită, reprezentând un contract aparte, având o independență relativă față de contractul principal.

Efectele convenției arbitrale. Când părțile vor cădea de acord să recurgă la arbitraj conform Regulilor de Arbitraj de la Paris, se va considera că s-au supus ipso facto regulilor aflate în vigoare la data începerii procedurilor arbitrale. Dacă una dintre părți nu a exprimat dezacordul său privind existența, validitatea sau scopul convenției arbitrale, Curtea va decide ca arbitrajul să înceapă dacă

prima facie determină convingerea că există o convenție arbitrală conform Regulilor.

### **Tribunalul arbitral al C.I.C. Paris.**

**Constituirea completului arbitral.** Conform Regulilor de procedură arbitrală, tribunalul arbitral se compune din unul sau mai mulți arbitri, conform înțelegerii părților.

Arbitrii pot fi aleși, de pe lista curții (ce conține propuneri din partea Comitetelor naționale ale Camerei de Comerț – conform art. 2 din Regulament) sau propuse de către părți, cu confirmarea Curții de Arbitraj.

Arbitrul unic sau supraarbitrul trebuie să fie dintr-o țară terță, alta decât cele ale părților litigante (art. 7 din Regulament), totuși dacă se impune și dacă părțile sunt de acord, arbitrul unic sau supraarbitrul (secretarul instanței arbitrale) poate fi ales și din țările de origine ale părților. Arbitrul trebuie să stabilească limba sau limbile în care se va desfășura arbitrajul, având în vedere, în general, toate circumstanțele cauzei și, în special, limba în care este redactat contractul.

Potrivit art. 13 din Regulamentul CIC, arbitrii și părțile încheie nu un act de arbitraj, ci un act de precizare a misiunii. Acest document trebuie să cuprindă următoarele mențiuni: numele, adresa, calitatea părților, expunerea sumară a pretențiilor acestora, determinarea punctelor în litigiu de soluționat, datele de identificare ale arbitrilor, sediul arbitrajului, precizări privind regulile aplicabile procedurii și, după caz, puterile de medieri amabili ale arbitrilor, orice alte mențiuni cerute pentru pronunțarea unei sentințe legale sau considerate utile de Curtea de Arbitraj sau de arbitri.

O caracteristică unică a arbitrajului organizat de Curtea CIC de la Paris o reprezintă supravegherea permanentă a fiecărui dosar arbitral de către una dintre cele șapte echipe constituite în cadrul Secretariatului, fiecare dintre ele fiind condusă de un consilier, care oferă asistență și informații de specialitate. Regulile de procedură arbitrală prevăd obligația părților și arbitrilor să comunice Secretariatului copii de pe toate actele procesuale utilizate sau emise în arbitraj. Spre deosebire de majoritatea instituțiilor permanente de arbitraj, Curtea CIC de la Paris - deși nu intervine direct în soluționarea propriu-zisă a litigiului, aceasta revenind în exclusivitate arbitrilor - supraveghează îndeaproape întreaga procedură arbitrală, luând măsuri pentru a asigura celeritatea arbitrajului ori pentru desfășurarea acestuia în strictă conformitate cu Regulile de procedură ale CIC.

*Procedura arbitrală la Paris.* Procedura arbitrală este prevăzută de Regulamentul Curții, care se completează cu dispozițiile legii alese de către părți ori ale legii locului unde se desfășoară arbitrajul.

*Sesizarea tribunalului.* Cel care dorește să facă apel la arbitrajul CIC va comunica cererea sa secretariatului și în copie - părâtului. Cererea arbitrală va cuprinde: datele de identificare ale părților; prezentarea pe scurt a capetelor de cerere; actul ce conține clauza arbitrală sau convenția arbitrală; actele propuse ca probe; alte detalii privind numărul și numirea arbitrilor. Data la care cererea este primită de secretariatul comitetului permanent va fi considerată data începerii procedurii arbitrale.

În 21 de zile de la primirea cererii de chemare în judecată a reclamantului, părâtul va comunica dacă este de acord ca litigiul să se soluționeze în conformitate cu regulile Camerei de la Paris. Toate cererile și declarațiile părților, ca și probele anexate, vor fi trimise în copie secretariatului, celelalte părți și arbitrilor.

*Regulile care guvernează procesul arbitral.* În lipsa unei convenții între părți privind reglementările legale aplicabile, tribunalul arbitral va aplica reglementările legale pe care le va considera adecvate (inclusiv va determina limba sau limbile în care se va desfășura arbitrajul, dacă părțile nu cad de acord în acest sens). În toate cazurile tribunalul arbitral ia în considerare prevederile contractuale și uzanțele comerciale relevante. Dacă părțile au căzut de acord să împuternicească în acest sens tribunalul arbitral, acesta poate acționa ca amiable compositeur sau să decidă ex aequo et bono.

Regulile de procedură arbitrală CIC definesc un instrument deosebit de util pentru rezolvarea eficientă și rapidă a litigiilor arbitrale, și anume documentul numit "termeni de referință" (Terms of Reference). În termen de două luni de la primirea dosarului, tribunalul arbitral trebuie să redacteze și să înăinteze Curții acest document, în cuprinsul căruia sunt identificate principalele probleme de fapt și de drept, precum și detaliile procedurale ce urmează a fi soluționate prin arbitraj, adeseori fiind posibilă încheierea unei tranzacții între părți - pe baza termenilor de referință - chiar în acest stadiu incipient al procedurii.

*Adoptarea hotărârii.* Hotărârea va fi considerată ca fiind pronunțată la locul arbitrajului și la data stabilită în cuprinsul ei. Arbitrul trebuie să întocmească hotărârea în termen de 6 luni începând din momentul constituirii tribunalului arbitral. Comitetul Permanent (Standing Committee) poate prelungi acest termen, dacă este necesar.

Când au fost desemnați 3 arbitri, hotărârea arbitrală este luată cu majoritatea de decizie. Dacă majoritatea nu va putea fi întrunită, hotărârea va fi luată de către președintele tribunalului arbitral.

Hotărârea trebuie să arate motivele pe care se bazează; aceasta va prezenta circumstanțele cazului și soluția dată, precum și acordarea cheltuielilor de judecată, respectiv, proporția în care părțile sunt obligate să le suporte. Cheltuielile de judecată cuprind taxele arbitrilor, onorariile avocaților și experților, precum și cheltuielile legate de administrarea justiției, stabilite de către Comitetul Permanent.

Una dintre cele mai importante funcții ale Curții constă în verificarea hotărârilor arbitrale. Conform art. 27 din Regulile de procedură arbitrală ale CIC, înaintea semnării oricărei hotărâri (deci și a încheierilor interlocutorii), tribunalul arbitral trebuie să supună proiectul hotărârii verificării prealabile a Curții. Curtea poate sugera modificări de formă sau observații de fond, fără a afecta în nici un fel libertatea de decizie a tribunalului; în orice caz, nici o hotărâre nu va putea fi pronunțată de tribunalul arbitral fără aprobarea prealabilă a Curții cu privire la forma acesteia.

*Comunicarea, depunerea și promulgarea hotărârii.* După redactarea hotărârii, Secretariatul va comunica părților textul semnat de arbitri, dacă au fost achitate cheltuielile de arbitraj. Un exemplar original al hotărârii, pronunțate în acord cu Regulile de Arbitraj, se va depozita la Secretariat. Copii conforme cu originalul, certificate de către Secretariat, vor fi disponibile, oricând la cerere, pentru părți. În virtutea comunicării realizate în conformitate cu art.14 (1) din Regulă, părțile renunță la orice altă formă de comunicare sau depozitare a hotărârii.

Comitetul Permanent și arbitrul vor acționa în spiritul regulilor curții, efectuând toate diligentele pentru ca hotărârea arbitrală să aibă putere de lege și efect obligatoriu. Supunând litigiul arbitrajului guvernat de Regulile CIC, părțile se angajează să execute hotărârea arbitrală fără întârziere și consideră că au renunțat la dreptul lor pentru orice formă de recurs, cu consecința autentificării hotărârii de către Curte.

*Corectarea și interpretarea hotărârii.* Din oficiu sau la cererea părților - art. 3 (1) - tribunalul arbitral poate corecta erorile administrative, de calcul sau de redactare, conținute în hotărâre, cu condiția ca o astfel de corectare să fie supusă aprobării Curții în termen de 30 de zile de la data pronunțării unei astfel de hotărâri. Decizia de a corecta sau interpreta hotărârea va lua forma unui adendum și va fi parte componentă a hotărârii.

## NOTE

<sup>1</sup> International Chamber of Commerce, I.C.C. – Introduction and Presentation, I.C.C. Publishing SA, Paris, 2000, p.1.

<sup>2</sup> Conform art.1 din Statutul Curții, funcția principală a acestui organism este de a asigura aplicarea regulilor de procedură arbitrală ale C.I.C. Paris. – I.C.C., International Court of Arbitration Status, I.C.C. Publishing SA, Paris, 1998.

<sup>3</sup> Art. 3.3 din Statut prevede că membrii Curții sunt numiți pentru un mandat de trei ani, de Consiliul mondial al CIC, la propunerea comitetelor naționale, câte un membru pentru fiecare țară-membru.

<sup>4</sup> The International Chamber of Commerce, I.C.C. Rules of Arbitration, I.C.C. Publishing S.A., Paris, 1998.

<sup>5</sup> Cour de Justice des Communautés Européennes, Clause atributive de compétence, Le droit maritime française nr. 613 Mars, 2001, Moreux SA, Paris, p.187-190; Pierre Bonassies, La juridiction compétente pour statuer sur le fond en arbitrage commercial – Cour d'Appel de Rouen, Le droit maritime française nr. 612 Février, 2001, Moreux SA, Paris. – P.109-110.

<sup>6</sup> Hotărârea pronunțată la 30 noiembrie 1990, Curtea de Apel Paris a admis eficacitatea clauzei compromisorii conținută în înscrisurile anexate corespondenței adresate de o parte celeilalte părți.

<sup>7</sup> The International Chamber of Commerce, I.C.C. Arbitration Rules, I.C.C. Publishing S.A., Paris, 1998.

<sup>8</sup> Când se va conveni numirea unui arbitru unic, acesta va fi desemnat de către Curte, cu excepția situației când părțile au convenit expres altfel. Când tribunalul este format din trei membri, fiecare parte își numește un arbitru independent de aceasta, urmând ca supraarbitrul care are funcția de secretar al instanței să fie numit prin acordul părților și/sau al arbitrilor sau, în lipsa acestui acord, de către Curte. Când părțile nu se înțeleg asupra numărului arbitrilor ce urmează să constituie tribunalul, Curtea va numi un arbitru unic, cu excepția cazului când se consideră că dificultatea și/sau complexitatea cauzei dedusă judecătii justifică un tribunal arbitral format din trei membri.

<sup>9</sup> Simona Secu, Probleme privind convenția de arbitraj având în vedere reglementările din sistemele juridice belgian, englez, francez, elvețian, american, precum și dispozițiile din art. II al Convenției de la New York din 1958, R.D.C. nr. 6/2000. – P. 98.

<sup>10</sup> The I.C.C. International Court of Arbitration, International Disputes Resolution Services Arbitration, Paris, 2006.

<sup>11</sup> Titus Prescure, Radu Crișan, Curs de arbitraj comercial, ed.Rosetti, București, 2005. – P. 189.

<sup>12</sup> Taxa arbitrului se va stabili de către acesta având în vedere complexitatea cazului și durata soluționării. Decizia arbitrului asupra propriului onorariu poate fi contestată prin apel la Comitetul Permanent în termen de 30 de zile de la comunicarea hotărârii arbitrale – The International Chamber of Commerce, I.C.C. Arbitration Rules, Paris, 1998.

<sup>13</sup> Art. 6 din Regulamentul intern al Curții – Anexa III a Regulilor de procedură arbitrată – conține o dispoziție deosebit de utilă din punctul de vedere al dreptului internațional privat, prevăzând că, în exercitarea atribuției sale de verificare prealabilă, Curtea va avea în vedere, în măsura posibilităților, dispozițiile imperative ale legii locului unde se desfășoară arbitrajul.

<sup>14</sup> Yves Reinhard, Droit Commercial, Section 2 L'arbitrage, deuxième édition, ed.Litec, Paris, 1992. – P. 85.

## BIBLIOGRAFIE

1. Yves Reinhard, Droit Commercial, Section 2 L'arbitrage, deuxième édition, ed.Litec, Paris, 1992.
2. The International Chamber of Commerce, I.C.C. Rules of Arbitration, I.C.C. Publishing S.A., Paris, 1998.
3. Simona Secu, Probleme privind convenția de arbitraj având în vedere reglementările din sistemele juridice belgian, englez, francez, elvețian, american, precum și dispozițiile din art. II al Convenției de la New York din 1958, Revista de Drept Comercial nr.6/2000, București.
4. Pierre Bonassies, La juridiction compétente pour statuer sur le fond en arbitrage commercial – Cour d'Appel de Rouen, Le droit maritime française nr. 612 Février, 2001, Moreux SA, Paris.
5. Jurisprudence arbitrale françaises, Le droit maritime française nr. 613 Mars, 2001, Moreux SA, Paris.
6. Titus Prescure, Radu Crișan, Curs de arbitraj comercial, Ed. Rosetti, București, 2005.
7. The I.C.C. International Court of Arbitration, International Disputes Resolution Services Arbitration, Paris, 2006.

Prezentat: 6 mai 2011.

E-mail: nataliabantus@yahoo.com

## STATUL DE DREPT ȘI SOCIETATEA CIVILĂ

**Boris NEGRU,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

**Vasile BANTAȘ,**  
*doctorand,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### Summary

*The problem of building a state of law and of a civil society, as well as the mechanisms of interaction between these two concepts, presents, at first glance, a purely academic interest for Moldova at the moment. In fact, it is one of the most important not only for the country's socio-political development, but also for its future.*

*Covering the socio-cultural space between the individual and the state, the civil society is regarded as a decisive factor of success and failure both in the consolidation of democracy, as well as, implicitly, in the rule of law in Moldova.*

Problema edificării statului de drept și a societății civile, precum și elaborarea mecanismului de interacțiune dintre aceste două concepte, ce prezintă, la prima vedere, un interes pur academic pentru Republica Moldova la ora actuală, de fapt, este una dintre cele mai importante, dacă nu cea mai importantă nu numai pentru dezvoltarea social-politică a țării, ci și pentru viitorul ei.

Întrebarea actuală cea mai dureroasă este: de ce societatea moldovenească se dezvoltă în direcția contrară intereselor sale, de ce, în loc de modurile pașnice și echilibrate de rezolvare a problemelor, domină soluțiile conflictual-distructive, sacrificiile sociale ale cărora sunt prea mari?

Cât ar fi de paradoxal, dar cauza principală a acestor procese, în opinia noastră, o constituie, în cele din urmă, primirea statutului juridic al statului de drept și al societății civile din Republica Moldova, în lipsa unor elemente și caracteristici, inerente acestora. Anume lipsa acestora și determină astăzi procesul de dezvoltare a țării noastre sau, mai degrabă, modul conflictual de realizare a acestuia.

În opinia cercetătorului în domeniu C. Marin, existența societății civile în vizorul investigațiilor științifice indigene este condiționată și de o oportunitate particulară. Ea rezidă în descoperirea sau în conștientizarea aprofundată a conceptului propriu-zis de societate civilă. Oportunitatea în cau-

ză este condiționată, în primul rând, de faptul că spațiul geoistoric al Republicii Moldova, în virtutea specificității itinerarului istoric parcurs, este lipsit de o tradiție pregnantă de valorizare a societății civile. În al doilea rând, problematica societății civile, ocolită discret în perioada totalitarismului atât de putere, cât și de savanți, este, practic, neexplorată de știința politică națională. În al treilea rând, urmează să ținem seama de tentativele nemotivate de a proiecta în regim liniar pe terenul autohton societatea civilă în paradigma spațiului public, instituționalizat în prezent în țările cu democrații mature. Practica de localizare exclusivă a societății civile în spațiul public, reflectând realități sociale diferite ca geneză și substanță, se dovedește a fi nefuncțională sau puțin productivă într-un asemenea areal social, precum este cel din Republica Moldova. În consecință, manifestările societății civile în condițiile autohtone din ultimul deceniu s-au arătat a fi firave, vulnerabile, neefective și efemere. Ele denotă ambiguitate conceptuală și practică, fapt care riscă să degenereze în reticență față de idealurile societății civile, iar edificarea acesteia să intre în faza de stagnare.

Deci societatea civilă în spațiile posttotalitare urmează a fi concepută ca un macrosistem social polidimensional deschis, în cadrul căruia funcționează și interacționează sisteme intrasoci-

etate, fiecare fiind articulate în una dintre dimensiunile sale: politică, economică, socială, juridică, instituțională, culturală, comunicațională<sup>1</sup>.

Raportul dintre statul de drept și societatea civilă pare să fi preocupat pe toți acei, care au abordat problematica statului, și anume: cum este posibil, ca societatea civilă să se bucure de deplină autonomie și, în același timp, statul să fie garantul comunității de interese, adică al binelui comun. Dihotomia societate civilă versus stat are o lungă genealogie filozofică.

De fapt, în studiile teoretice ale fenomenului societății civile se evidențiază două concepții de bază ale esenței sale, fiind, totodată, de o interpretare diferită a noțiunii. Unii autori (S. Popescu, I. Deleanu, V. S. Nersesean) îl utilizează pentru a descrie o anumită stare a societății. Conform acestei interpretări, societatea civilă este identificată cu un stat de tip special, în care drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor sunt asigurate de lege și protejate politic, în virtutea căreia aceasta poate fi considerată „societate civilă”.

A doua interpretare principală a societății civile (L. Diamond) este legată de concepția societății, ca a unui domeniu special legat de relații, structuri și instituții nonstatale, care, la rândul lor, sunt destul de variate și de o interpretare specifică. Înțelegerea societății civile, ca a unui domeniu special al societății, nu înseamnă împărțirea spațiului social în două părți izolate una față de alta. Societatea este un tot întreg, între diferitele sale sfere existând relații inevitabile și necesare de interacțiune.

Statul, în virtutea funcției sale inerente de structurare a relațiilor sociale, afectează inevitabil viețile din sfera privat-autonomă chiar prin faptul că creează condiții favorabile sau nefavorabile pentru dezvoltarea și funcționarea acestora. Pe de altă parte, societatea civilă acționează ca un „ambreiaj” al societății, combinând interesele private cu cele publice, ca mediator între individ și stat. Acesta este, pe de o parte, câmpul pe care se desfășoară lupta unor interese individuale și de grup cu orientare diferită, dar, pe de altă parte, un factor activ al acestui proces.

Expresia societate civilă (lat. *societas civilis*) este traducerea expresiei grecești *politike koinonia*, expres utilizată de Aristotel atât în lucrarea *Etica nicomahică*, cât și în *Politica*, pentru a desemna comunitatea superioară care desăvârșește rânduirea comunităților naturale și înglobează pe cele, care au precedat-o. După cum afirmă Aristotel, omul este, prin natura sa, o ființă socială și se situează ca un echilibru între zei și fiare, este cel care exprimă antisocialul din natură.<sup>2</sup>

Ca prim fundament al societății civile, potrivit concepției lui Aristotel, este concepută familia. În același timp, comunitatea socială se distinge de familie, ultima simbolizând sfera privată sau domestică, sfera posterioară societății.

Un alt element distinctiv al societății civile, în viziunea lui Aristotel, este proprietatea. În context, el accentua, că buna gestionare a *oikos* (casei, economiei), trebuie să servească drept model pentru dirijarea afacerilor publice.

De prima interpretare este legată perioada procesului de formare atât a conceptului de societate civilă, cât și a societății civile (de facto) în sine, atunci când relațiile economice capitaliste s-au dezvoltat în cadrul regimului politic feudal-birocratic.

Privite prin această prismă, limitarea autodeterminării personalității de sfera relațiilor economice și lipsa reală de autodeterminare a societății nu au dobândit încă o actualitate (stringentă) reală. Procesul de diferențiere între politică și economie era evidențiat tot mai mult de astfel de cugetători, cum ar fi John Locke și David Hume, prin intermediul de combinare și diferențiere a abordării genetice și structurale a conceptului de societatea civilă.<sup>3</sup> Abordarea genetică presupune, că societatea a apărut înaintea statului, economia - înaintea politicii, și, în consecință, identitate completă între stat și societate nu poate exista.

Abordarea structurală a fost concepută pe baza evidenței de unitate a formelor nou apărute ale vieții economice și politice, care, în mod colectiv, ca un nou model social, s-a impus în calitate de alternativă în locul modelului de castă feudal. Unitatea lor în acel moment a fost un factor, care istoricește a fost mult mai important, decât conturarea contradicțiilor între ele.

În secolul al XIX-lea, G.V.F. Hegel și K. Marx, fiecare în parte, au abordat problema separării și combinării de abordări genetice și structurale în analiza societății civile. Primul a promovat conceptul de stat ca un tot întreg moral, întruparea voinței și rațiunii universale, idealul căruia este monarhia constituțională.<sup>4</sup> Marx, de asemenea, a invocat ideea de structură socioeconomică, a căutat să folosească această idee ca bază pentru utopia comunistă. Hegel susținea, că societatea civilă este imposibilă fără stat, în timp ce pentru Marx statul modern depinde de societate. Statul apare ca rezultat al „emancipării proprietății private de comunitate”, el căpătând „o existență de sine stătătoare, alături de societatea civilă și în afara ei”.<sup>5</sup>

Ambele concepte au subliniat posibilitatea de dublă utilizare a conceptului de societate civilă, dar în mod diferit de a înțelege modul în care identitatea societății cu societatea civilă și diferenței ultimei de stat.

Deci în evoluția sa de conceptualizare, societatea civilă a fost examinată în două accepțiuni semantice, care nu se exclud, ci se completează reciproc. Prima - *lato sensu*, caracteristică abordărilor clasice, a marcat corpul societal în integritatea sa ca ansamblu de indivizi și de relații multiple. Cea de-a doua accepțiune - *stricto sensu*, proprie interpretărilor moderne, a desemnat societatea civilă ca parte a țesutului societal general instituționalizată în spațiul public. Accepțiunile date se află în relație de continuitate, simultaneitate și succesivitate. Societatea civilă *stricto sensu* se întemeiază pe și derivă din societatea civilă *lato sensu*.

Inițial, noțiunea de societate civilă *lato sensu* a marcat doar „momentul civilizației” și a fost proprie tuturor comunităților umane civilizate, indiferent de timpul și locul existenței lor.

Societatea civilă *lato sensu* a fost tratată pe două filiere: prima demonstra identitatea sa cu statul, a doua - punerea în evidență a diferențelor sale în raport cu instituția statală. Ambele abordări, având un caracter diacronic/sincronic, nu se exclud, ci derivă una din alta, atestând un anumit grad de dezvoltare societală atât în plan conceptual, cât și în cel practic.

Societatea civilă *stricto sensu*, care marchează un grad avansat de maturitate a organizării democratice a corpului social și de implicare a cetățeanului în afacerile publice, se identifică cu însuși *spațiul public modern*. Societatea civilă *lato sensu*, ca doctrină și practică, a constituit temelia pe care a fost așezată conceptualizarea și edificarea societății civile *stricto sensu*.<sup>6</sup>

Societatea civilă, marcând un grad anume de civilizare umană, inițial a fost identificată cu statul, mai apoi a fost distinsă de el. Ulterior, ea a fost contrapusă statului, localizată fiind în spațiul public. Însă statul este necesar societății civile, iar societatea civilă este necesară statului. Odată creat, statul nu poate rămâne un simplu decor pentru societatea civilă. El trebuie să intervină în societate, însă să o facă numai în condițiile legii, în măsura și prin mijloacele adecvate, susceptibile de control.

Statul nu se identifică cu societatea civilă, societatea civilă nu se reduce la stat, nici nu se exprimă numai prin intermediul acestuia. Pentru societatea civilă, statul este o instituție exterioară

și superioară ei; pe de altă parte, statul este scopul immanent al societății civile, indivizii având îndatoriri și drepturi în raporturile cu statul.

Până în prezent, termenul de societate civilă nu a fost definit în toată multilateralitatea sa. Actualizarea și folosirea noțiunii acestuia se datorează în mare măsură criticii regimurilor dictatoriale în contextul consolidării forțelor liberal-democratice în lupta contra totalitarismului.

Societatea civilă reprezintă ansamblul raporturilor individuale, al structurilor familiale, sociale, economice, culturale, religioase, care există într-o societate dată, în afara cadrului și intervenției statului.<sup>7</sup>

Societatea civilă a mai fost definită în literatura de specialitate ca un set sau un sistem de grupuri intermediare cu organizare proprie, grupuri care: 1) sunt relativ independente atât de autoritățile publice, cât și de unitățile private de producție și reproducție, adică de firme și, respectiv, de familii; 2) sunt capabile de a lua hotărâri și de a acționa colectiv în scopul apărării sau al promovării propriilor interese și pasiuni; 3) nu încearcă să ia locul agenților statali sau întregii societăți; 4) sunt de acord să acționeze conform unor reguli „civile” prestabilite, care presupun respectul reciproc.<sup>8</sup>

Instaurarea sau restaurarea societății civile este considerată o condiție *sine qua non* a realizării statului de drept. În multe țări, societatea civilă a fost considerată, pe drept cuvânt, eroul rezistenței și tranziției democratice.

Ca trăsături definitorii ale societății civile, în literatura de specialitate au fost evidențiate: asigurarea circulației nestânjenite a informației, promovarea libertății de exprimare și a libertății conștiinței, schimbul de idei și luarea atitudinii, la nivelul individual și colectiv, spontan și neinstituționalizat, funcționarea unui număr crescând de organizații independente, față de puterea politico-financiară a statului. Orientarea către un stat de drept presupune, de asemenea, reconsiderarea relațiilor dintre stat și societatea civilă, limitarea posibilităților de penetrare a statului în viața societății, reducerea statului la o acțiune minimă de menținere a echilibrului social, de sprijinire a indivizilor în satisfacerea propriilor interese.<sup>9</sup>

Distincția dintre societatea civilă și statul de drept nu ar fi fundamentală și esențială, pentru că ambele înfăptuiesc același scop.

Adam Popescu avansa teza, potrivit căreia societatea civilă trăiește și se dezvoltă prin ea însăși, fără să mai fie condiționată de statul de drept. Atât societatea civilă, ca expresie a democrației, cât și



statul de drept, ca formă de exprimare a statului modern, se dezvoltă independent, dar într-o continuă interacțiune. Autorul subliniază totuși că statul de drept nu se identifică cu societatea civilă, iar societatea civilă nu se reduce și nici nu se exprimă numai prin intermediul acesteia.<sup>10</sup>

Societatea civilă - înțelegea ca un domeniu al grupurilor intermediare organizate, ce sunt voluntare, autogenerate, independente de stat și de familie și legate unele de altele printr-o ordine legală sau un set de reguli comune - poate contribui la consolidarea democratică în numeroase feluri: prin stabilizarea așteptărilor și negocierilor sociale, generarea unui mediu normativ mai civic, aducerea actorilor mai aproape de procesul politic, reducerea poverii guvernamentării și controlarea potențialelor abuzuri de putere. Totuși societatea civilă poate, de asemenea, să pună piedici consolidării democrației prin îngreunarea formării majorității politice, exacerbarea diviziunilor etnice și a cheltuielilor dirijate politic și prin întărirea distorsiunilor socioeconomice în distribuția influenței. Societatea civilă poate contribui la consolidarea democrației numai dacă alte instituții sunt, de asemenea, favorabile și dacă actorii societății civile au un comportament „civil”, respectând legea și pe ceilalți actori sociali și politici, în același timp acceptând autoritatea politică democratică și neîncercând să o cucerească în mod ilegal sau să o uzurpeze.

O societate civilă bogată, densă, instituționalizată și foarte „civică” nu este neapărat necesară pentru consolidarea democrației, dar democrația va avea mai mari șanse să devină consolidată și va fi de o calitate mai bună, fără îndoială, în măsura în care o asemenea societate ia naștere.<sup>11</sup>

Societatea civilă este entitatea în care preponderanța drepturilor aparține individului și nu „societății politice”. Societatea civilă este o premisă și un element important al statului de drept. Prin intermediul său se consolidează forțele democratice ale statului, iar starea societății civile ne arată, cât de mari sunt perspectivele procesului de democratizare a societății în ansamblu. În societatea civilă avansată drepturile cetățenești, începând cu libertatea conștiinței, a cuvântului, a presei până la drepturile politice, de manifestare a liberei inițiative a persoanelor, sunt garantate și ocrotite de lege.

În prezent, statutul societății civile este determinat, în principal, de două caracteristici ale vieții politice contemporane: importanța pe care o capătă identitatea națională și religioasă; energia

noilor mișcări civile.

În societatea civilă, cetățenii, satisfăcând nevoile altora, își satisfac propriile interese. Relațiile și conflictele sunt reglementate în baza legilor. Într-o asemenea societate, statul nu monopolizează puterea. În societatea civilă prerogativele de mare importanță sunt distribuite reprezentanților politici sau grupurilor organizate ale cetățenilor.

Așadar, societatea civilă este societatea în care preocuparea centrală a organismelor de guvernare în stat, a puterilor sale instituționalizate o constituie asigurarea drepturilor omului, transpunerea în viață a principiilor statului de drept. În societatea civilă este interzis abuzul de putere asupra cetățenilor din partea autorităților publice, fie ele centrale sau locale.

Societatea civilă, ca parte componentă a statului de drept, controlează guvernarea, pe ceilalți aflați la putere, pentru a se asigura o echitate socială deplină.

Conceptul statului de drept, al statului în care domină legile, este inseparabil de conceptul societății civile, ca parte componentă a statului de drept. În cadrul acestei societăți, ocrotită de mecanismele statului de drept, cetățenii, în mod individual sau în grupuri, asociați după diverse principii: ideologice, politice, sociale, teritoriale, profesionale etc., consolidate organizatoric printr-un anumit tip de disciplină, se manifestă ca entități autonome față de stat, a cărui poziție autoritară este respectată.

Statul de drept ocrotește libertatea individului și a grupurilor care îl reprezintă - partide, syndicate, ligi, asociații, uniuni de creație etc., dar libertatea presupune ea însăși buna funcționare a formelor democratice, inclusiv a celor statale, prin care conducerea treburilor civile la nivel central și local este asigurată în mod continuu de persoanele alese sau numite în funcții publice, potrivit încrederii de care se bucură în circumscripțiile electorale și, respectiv, a calităților profesionale ca funcționari publici.

Conceptul și realitatea statului de drept sunt vechi, chiar dacă termenul este mai recent decât cel de societate civilă. Genealogia societății civile a arătat, că această noțiune este legată strâns, în anumite momente din istorie, de cea de stat de drept, astfel încât putem susține, că afirmarea statului de drept și a societății civile și plasarea lor în prim-planul discursului politic reprezintă unul și același fenomen. *Statul de drept este societatea civilă.*<sup>12</sup>

Un stat de drept este crucial pentru consolidarea democrației. Este cea mai importantă mo-



dalitate continuă și regulată prin care autoritățile statale se supun unei rețele de legi, instanțe judecătorești, agenții semiautonome de control și norme ale societății civile, care are menirea de a controla tendințele ilegale ale statului, autorităților acestuia, persoanelor oficiale, fixându-le, totodată, într-o rețea interconectată de mecanisme ce necesită transparență și responsabilitate.

Mulți lideri ai societății civile din Republica Moldova privesc „conflictul intern” și „divizarea” din interiorul forțelor democratice ale Alianței pentru Integrarea Europeană cu antipatie morală. În mass-media din țară se discută deseori în termeni peiorativi despre „rutina instituțională”, „intermediari” și „compromisul” în interiorul politicii.

Desigur, partidele politice sunt un element indispensabil al democrației consolidate, iar una dintre primele sarcini ale acestora este chiar aceea de a agrega și reprezenta diferențele dintre democrați. Consolidarea democrației în societatea moldovenească necesită acomodarea mai puternică la normele și procedurile de rezolvare democratică a neînțelegerilor și chiar a conflictelor.

Acoperind spațiul sociocultural dintre individ și stat, societatea civilă este considerată ca factor de-

cisiv al succesului sau eșecului atât în procesul de consolidare a democrației, cât și, implicit, a statului de drept din Republica Moldova.

Procesul de consolidare a societății civile și a statului de drept din Republica Moldova este afectat și de problema separatismului transnistrean, prin crearea așa-numitei Republici Moldovenești Nistrene. Separatiștii refuză să se supună regimului constituțional al Republicii Moldova, violând în mod flagrant Constituția țării. 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 figurează pe agendele mai multor foruri internaționale.<sup>13</sup>

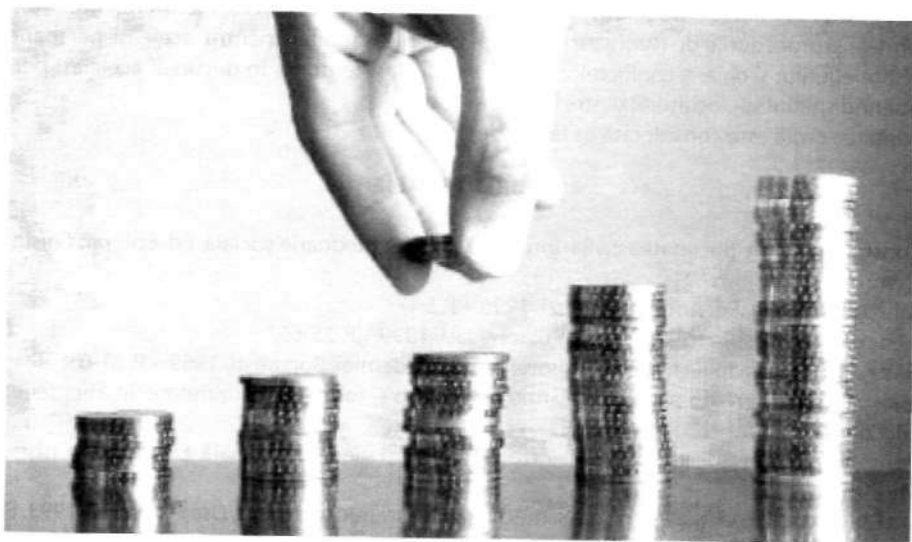
În aceste condiții, tot mai mult se impune necesitatea soluționării diferendului transnistrean, fără de care nici societatea civilă și nici statul de drept nu pot fi constituite la justa lor valoare.

Putem concluziona, că două societăți civile, două state distincte, independente, nu pot fi valabile simultan pentru aceleași persoane, pentru același teritoriu, în decursul aceleiași perioade de timp.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constantin Marin, *Societatea civilă: între mit politic și pledoarie socială*, Ed. Epigraf, Chișinău, 2002. - P. 9-10.
2. Aristotel, *Politica*, Ed. Antet, București, 1996. - P. 5.
3. J. Locke, *Eseu despre toleranță*, Ed. Polirom, Iași, 1999. - P. 25-65.
4. G.W.F. Hegel, *Principiile filozofiei dreptului*, Ed. Academiei, București, 1969. - P. 21-65.
5. Marx, Engels, *Forțe de producție, forme de schimb și forme de proprietate*, în *Mici scrieri economice*, Ed. Politică, București, 1969. - P. 145.
6. Constantin Marin, *Societatea civilă: între mit politic și pledoarie socială*, Ed. Epigraf, Chișinău, 2002. - P. 9-77.
7. Ion Deleanu, M. Enache, *Premisele și mecanismele statului de drept*, *Dreptul* nr. 12/1993, București. - P. 60.
8. P.C. Schmitter, *Societatea Civilă în Orient și Occident*; L. Diamond, Yun-han Chu, M.F. Plattner, Hung-mao Tien, *Cum se consolidează democrația*, Ed. Polirom, Iași, 2004. - P. 258.
9. S. Popescu, *Statul de drept în debaterile contemporane*, Ed. Academiei Române, București, 1998. - P. 68-70.
10. A. Popescu, *Teoria Dreptului*, Editura Fundației „România de mâine”, București, 1998. - P. 134.
11. L. Diamond, *În căutarea consolidării*; L. Diamond, Yun-han Chu, M.F. Plattner, Hung-mao Tien, *Cum se consolidează democrația*, Ed. Polirom, Iași, 2004. - P. 33.
12. C. Gîlia, *Teoria statului de drept*, Ed. C.H.Beck, București, 2007. - P. 241.
13. B. Negru, A. Negru, *Teoria generală a dreptului și statului*, Ed. Bons Offices, Chișinău, 2006. - P. 144-145.

# **E**conomie și finanțe publice



## DECLINUL AGRICULTURII REPUBLICII MOLDOVA CONTINUĂ

Andrei BLANOVSCI,  
doctor în economie, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

### SUMMARY

*In the present article, the causes and methods of manifestation of the decline of agriculture in the Republic of Moldova are examined. Particular attention is given to production and per capita consumption of main food products, also measures to halt the decrease in the agricultural sector are formulated.*

**Cauzele declinului agriculturii.** Agricultură este una dintre principalele ramuri ale economiei naționale. Menirea sa a fost și rămâne cultura plantelor și creșterea animalelor în vederea obținerii produselor alimentare și a unor materii prime. De nivelul de dezvoltare al agriculturii depinde nemijlocit creșterea nivelului de trai al populației.

Ca ramură a producției materiale agriculturii îi sînt proprii anumite trăsături specifice, care trebuie luate în seamă nu numai de agricultori, ci și de acei care se află la cîrma acestei ramuri. Printre acestea vom menționa: 1) în agricultură pămîntul este nu numai obiect al muncii, ci și mijloc de producție; 2) procesele de producție se întrepătrund cu cele naturale; 3) durata timpului de reproducție este determinată de timpul necesar transformărilor biologice; 4) rezultatele activității economice sînt determinate, în mare măsură, de condițiile climatice; 5) impactul mai puternic al factorilor de risc; caracterul sezonier al procesului de creare a bunurilor materiale.

Ignorarea acestor trăsături, îndeosebi, în cazul reformării relațiilor de proprietate, inclusiv celor agrare, provoacă consecințe negative. Așa s-a întîmplat și în Republica Moldova.

Odată cu destrămarea Uniunii Sovietice, proclamarea independenței și suveranității statale, Republica Moldova a inițiat și a realizat treptat transformări radicale cu caracter de tranziție la o altă formă de activitate economică – cea bazată de principiile economiei de piață.

Se știe că problema-cheie a tuturor transformărilor economice și sociale o constituie înlocuirea sistemului relațiilor de producție existent cu unul

adecvat noilor cerințe. Această problemă-cheie urma să fie rezolvată și în Republica Moldova.

În sistemul relațiilor de producție locul central îl ocupă **relațiile de proprietate**. Ținînd cont de aceasta, conducerea „tînărului” stat moldovenesc a pus chiar din start pe prim-plan problema reformării proprietății, care a fost și continuă să fie soluționată prin **deetatizarea și privatizarea** mijloacelor de producție, inclusiv a pămîntului.

Însă lipsa la moment a unei strategii de reformare științific argumentate, a legislației riguroase și bine precizate, precum și a unei guvernări capabile să contribuie la distribuirea cît de cît echitabilă a averii naționale, acumulate prin munca generațiilor precedente, între cetățeni, a provocat consecințe negative, resimțite și recent.

Oricum, proprietatea socialistă a fost înlocuită cu proprietatea privată și cea publică. Majoritatea cetățenilor Republicii Moldova au devenit proprietari reali, fie prin deetatizarea întreprinderilor industriale, de construcție, transport și comerț, fie prin privatizarea fondului locativ de stat, fie prin atribuirea țăranilor a sectoarelor de pămînt în contul cotelor de teren echivalent și al cotelor valorice.

În mediul rural au devenit proprietari funciari 1326,7 mii de persoane cu o suprafață totală de 1951,1 mii ha. Unui proprietar funciar i-a revenit, în medie, 1,48 ha de teren agricol divizat în 3-4 loturi plasate la diferite distanțe unul de altul. Cota valorică medie s-a cifrat, respectiv, la 7800 lei. Ulterior, s-a demonstrat însă că pulverizarea fondului funciar în peste 4 mil. de parcele nu a creat condiții pentru utilizarea rațională a terenurilor, aplicarea metodelor avansate de prelucrare a solurilor, spo-

rirea producției agricole. Mai mult, atribuirea țăranilor cotelor valorice a constituit, în același timp, destrămarea bazei tehnico-materiale de producție prin desființarea brigăzilor de mașini și tractoare, distrugerea complexelor agroindustriale de creștere a animalelor, demolarea rețelei și instalațiilor de irigare, altor obiective destinate activității de producție agricolă.

În astfel de condiții, majoritatea deținătorilor de terenuri agricole nu aveau cu ce le prelucra, decât cu sapa. Ca urmare, a apărut emigrația masivă a forței de muncă din localitățile rurale, ceea ce a condus la îmburuienirea și împirlogirea sutelor de mii de parcele agricole. Aceste și alte fenomene negative, precum și atitudinea pasivă a statului față de sectorul agrar, au condiționat starea de regres a agriculturii țării noastre.

**Modalități de manifestare a declinului agriculturii.** Principalele modalități de manifestare a declinului agriculturii Republicii Moldova au fost și rămân următoarele: reducerea terenurilor cu destinație agricolă; a suprafețelor însămânțate, a producției și productivității la hectar; a efectivului, de animale și păsări; scăderea exporturilor agricole și alimentare; sistemul ineficient de subvenționare a proprietarilor funciari.

În continuare, vom supune unei examinări succinte aceste modalități prin analiza comparată a datelor statistice.

**În sectorul vegetal** declinul se caracterizează, în primul rând, prin reducerea terenurilor cu destinație agricolă și suprafețelor însămânțate cu culturi de acest gen. Datele cuprinse în tabelul 1 confirmă cele menționate.

**Tabelul 1. Evoluția terenurilor cu destinație agricolă**

(mii hectare)

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
terenuri cu destinație agricolă	2637.4	2548.2	2518.2	2503.1	- 134.3
dintre care:					
teren arabil	1937.5	1833.2	1826.2	1820.3	- 117.2
plantații multianuale	474.8	334.3	299.0	302.8	- 172.0
dintre care:					
livezi	224.5	161.2	131.1	132.5	- 92.0
vii	215.8	162.2	157.3	155.7	- 60.1
terenuri amenajate pentru irigare	306.7	220.3	190.3	75.0	- 231.7

**Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1991, p. 254; 2008, p. 332; 2010, p. 332.**

Datele cuprinse în tabelul 1 atestă că terenurile cu destinație agricolă s-au redus în anul 2009 față de anul 1990 cu 134,3 mii ha, iar ale celor arabile - cu 117,2 mii ha. În același interval de timp plantațiile multianuale s-au redus cu 172 mii ha, respectiv, suprafețele livezilor - cu 92 mii ha și ale viilor - cu 60,1 mii ha. Terenurile amenajate pentru irigare au fost reduse cu 231,7 mii ha sau de 4 ori.

Concomitent cu reducerea terenurilor destinate agriculturii, s-au intensificat procesele de erozi-

une, alunecări și scoatere din circuitul agricol ale terenurilor pentru construcții. Gradul de afectare prin eroziune a terenurilor agricole din Republica Moldova a crescut de la 28 la sută în anul 1990 până la 40 la sută în prezent, ceea ce constituie peste 800 mii ha.

Modificări esențiale au avut loc în dinamica și structura suprafețelor însămânțate cu culturi agricole. Datele statistice prezentate în tabelul ce urmează caracterizează aceste modificări.

Tabelul 2. **Suprafețele însămînțate cu culturi agricole, în gospodăriile de toate categoriile**

(mii hectare)

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
suprafețe însămînțate – total	1715,5	1527,3	1540,3	1464,1	- 251,4
culturi cerealiere și leguminoase boabe	970,6	987,6	1034,7	951,6	- 94,5
<b>dintre care:</b>					
grâu de toamnă	427,4	369,9	401,2	348,1	- 79,3
porumb pentru boabe	307,0	441,5	455,9	466,2	+ 159,2
leguminoase boabe	48,6	50,5	41,5	32,6	- 16,0
culturi tehnice	370,4	330,4	358,0	365,4	- 5,0
<b>dintre care:</b>					
sfeclă de zahăr	83,2	62,7	34,2	23,4	- 59,8
floarea-soarelui	234,8	227,7	257,7	226,6	- 8,2
tutun	24,7	23,5	4,7	2,5	- 22,2
cartofi, legume și bostănoase	125,7	124,8	78,8	76,4	- 49,3
<b>dintre care:</b>					
cartofi	56,2	65,3	35,9	28,2	- 28,0
legume de câmp	59,3	50,2	36,7	35,2	- 24,1

**Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1995, p. 328; 2008, p.333; 2010, p. 333.**

Comparînd datele prezentate în tabelul 2, observăm că suprafețele de teren arabil însămînțate cu culturi agricole se reduc pe an ce trece (cu excepția celor de porumb pentru boabe). Astfel, în anul 2009 față de anul 1990 suprafețele însămînțate cu cereale și leguminoase s-au micșorat cu 94,5 mii ha, inclusiv cele cu grâu de toamnă - cu 79,3 mii ha. Suprafața ocupată cu sfeclă de zahăr a fost redusă cu 60 mii ha, cea însămînțată cu cartofi - cu 28

mii ha, cu legume de câmp - cu 24 mii ha și cea cu tutun - cu 22 mii ha.

Reducerea suprafețelor însămînțate cu diverse culturi agricole a fost și este cauzată, în mare măsură, de micșorarea numărului populației ocupate în sectorul agrar și a înzestrării insuficiente a acesteia cu mijloace tehnice de prelucrare a pămîntului. Datele cuprinse în tabelul 3 confirmă această situație.

Tabelul 3. **Evoluția populației din spațiul rural, respectiv a populației ocupate**

(mii persoane)

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
populația rurală - total	2306,3	2129,9	2124	2096,6	- 209,7
<b>dintre care:</b>					
populația aptă de muncă	1346,7	1057,3	967,4	867,4	- 479,3
populația ocupată	978,5	766,2	537,3	334,2	- 644,3

**Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1991, p.7; 2008, p. 79; 2010, p. 48, 77.**

Așadar, numărul populației rurale s-a redus în ultimii 20 de ani cu 209,7 mii, a populației apte de muncă - cu 479,3 mii și a populației ocupate - cu 644,3 mii. O astfel de situație este cauzată de plecarea masivă peste hotare a forței de muncă din localitățile rurale și înrăutățirea condițiilor de trai ale ma-

jorității celor rămași în aceste localități. Consecințele acestor procese se reflectă în reducerea sporului natural (la 1000 de locuitori) de la +6,6 persoane în anul 1990 la - 2,2 persoane în anul 2009 și scăderii natalității. De exemplu, în 2010, în 70 de sate ale Republicii Moldova nu s-a născut nici un copil.

Reducerea semnificativă a suprafețelor însă-mînțate ca urmare a scăderii numărului populației ocupate în sectorul agrar a condiționat reducerea

esențială a volumului producției agricole și productivității la hectar. Datele prezentate în tabelul 4 demonstrează cele menționate.

**Tabelul 4. Dinamica producției principalelor produse vegetale, în gospodăriile de toate categoriile**

(mii tone)

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
cereale și leguminoase boabe – total	2562,3	1934,6	2837,9	901,9	- 1660,4
<b>dintre care:</b>					
grâu de toamnă	932,7	725,0	1047,1	401,2	- 531,5
porumb pentru boabe	1113,4	1031,2	1492,0	362,7	- 750,7
leguminoase boabe	121,8	29,4	64,5	14,1	- 107,7
floarea-soarelui	252,2	268,6	331,1	155,5	- 96,7
sfeclă de zahăr	2460,0	943,5	991,2	612,3	- 1847,7
tutun	67,2	25,3	6,7	3,6	- 63,6
cartofi	295,3	230,0	378	199,4	- 95,9
legume	1289,3	363,6	389,3	221,8	- 1067,5
bostănoase	55,6	29,9	48,3	41,0	- 14,6

**Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1991, p. 256; 2008, p. 335; 2010, p. 334.**

Compararea datelor statistice incluse în tabelul 4 reflectă tendința stabilă de reducere a volumului producției principalelor produse vegetale. Astfel, în ultimii 20 de ani volumul cerealelor și leguminoaselor s-a micșorat cu 1660,4 mii tone, respectiv - a grâului de toamnă - cu 531,5 mii tone, al porumbului pentru boabe - cu 750,7 mii tone, ale leguminoaselor cu 107,7 mii tone. Recolta florii-soarelui a scăzut cu 96,7 mii tone, a sfeclei de zahăr - cu 1847,7 mii tone și a tutunului - cu 63,6 mii tone. În același interval de timp producția cartofilor s-a redus cu circa 90 mii tone, a legumelor - cu 1067 mii tone și a bostănoaselor - cu 14,6 mii tone.

Nerespectarea asolamentelor, insuficiența mijloacelor tehnice și tehnologiilor performante de prelucrare a terenurilor agricole s-au reflectat în reducerea roadei la ha. Astfel, roada medie la ha a grâului de toamnă a scăzut de la 37,9 chintale în 1990 la 21,3 chintale în 2009 sau de 1,7 ori, a porumbului pentru boabe, respectiv, de la 39,3 chintale la 28,2 sau de 1,4 ori, a florii-soarelui - de

la 19,6 la 12,7 chintale sau de 1,5 ori, a sfeclei de zahăr - de la 291 la 170 chintale sau de 1,7 ori, a legumelor de câmp - de la 157 chintale la 86 chintale sau de 1,8 ori.

Un loc extrem de important în sectorul culturilor de câmp al Republicii Moldova îl ocupă plantațiile de vii și livezi. Fructele și băuturile din struguri sînt consumate nu numai în țară, ci și exportate peste hotare. Însă tranziția interminabilă spre economia de piață a afectat și aceste culturi. Astfel, suprafața livezilor a fost redusă de la 234 mii ha în anul 1990 la 112 mii ha în anul 2009 sau cu 49 la sută, iar a viilor, respectiv, de la 201 mii ha la 153 mii ha sau cu 32 la sută.

Reducerea suprafețelor pomiviticole, nerespectarea tehnologiilor de prelucrare a terenurilor ocupate cu vii și livezi au condus la scăderea volumului producției de fructe și struguri, precum și a roadei la hectar. Datele statistice incluse în tabelul 5 demonstrează aceste procese.

**Tabelul 5. Producția globală și producția medie la hectar de fructe, pomușoare și struguri în gospodăriile de toate categoriile**

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
producția totală, mii tone	1841	950	904	740	-1101
<b>dintre care:</b>					
fructe și pomușoare	901	255,0	386,0	267	- 634
struguri	940	703	518	473	- 467
producția medie la hectar, chintale					
<b>dintre care:</b>					
fructe și pomușoare, chintale	59,2	19,7	36,7	25,4	- 33,8
struguri, chintale	53,8	49,5	36,2	34,6	- 19,2

**Sursa:** Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1991, p. 258-260; 2008, p.344; 2010, p. 345.

Analiza datelor cuprinse în tabelul 5 atestă că producția globală de fructe și struguri a scăzut de la 1 mil. 841 mii tone în anul 1990 la 740 mii tone în 2009 sau cu 40 la sută, dintre care: a fructelor și pomușoarelor - de la 901 mii tone la 267 mii tone ori cu circa 30 la sută și a strugurilor - de la 940 mii tone la 473 mii tone sau cu 50 la sută. În aceeași perioadă recolta medie la hectar de fructe și pomușoare s-a redus de la 59,2 chintale la 25,4 chintale sau cu 40 la sută și a strugurilor - de la 53,8 chintale la 34 chintale sau cu 14 la sută.

#### **Declinul continuă și în sectorul zootehnic.**

Aici declinul s-a accentuat odată cu desființarea colhozurilor și sovhozurilor și repartizarea în con-

tul cotelor valorice ale țăranilor împrăștiati și terenuri agricole a efectivului de animale și păsări, aflat pînă atunci în proprietatea gospodăriilor menționate. Astfel, au fost distribuite peste 860 mii de bovine, inclusiv 280 mii de vaci, peste 1350 mii porcine, 400 mii de ovine și caprine, mai mult de 12 mil. de păsări. Peste scurt timp, din lipsa mijloacelor de întreținere (încăperi, furaje ș.a.), o parte din acestea a fost vîndută sau sacrificată pentru consum curent.

Aceste și alte transformări confuze au condus la agravarea situației în sectorul zootehnic al Republicii Moldova. În tabelul 6 prezentăm datele statistice ce confirmă evoluția efectivului de animale și păsări.

**Tabelul 6. Efectivul de animale și păsări, în gospodăriile de toate categoriile**  
(mii capete)

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
bovine	1061	423	331	238	- 823
<b>dintre care:</b>					
vaci	395	269	231	169	- 226
porcine	1850	447	398	299	- 1551
ovine și caprine	1282	938	942	853	- 429
păsări	24625	13041	17522	17157	- 7468

**Sursa:** Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1991, p. 265; 2008, p. 349; 2010, p. 353-354

Datele redate în tabelul 6 atestă că în ultimii 20 de ani efectivul de bovine s-a redus cu 823 mii de capete, inclusiv al vacilor - cu 226 mii de capete. În prezent la 3-4 gospodării din mediul rural revine doar o singură vacă.

În intervalul de timp analizat numărul porcinelor s-a micșorat cu 1 mil. 500 mii de capete, al

ovinelor și caprinelor - cu circa 430 de mii și al păsărilor - cu 7 mil. 468 mii de capete.

Reducerea substanțială a efectivului de animale și păsări, precum și a înrăutățirii rasei acestora a avut un impact negativ asupra producției principalelor produse animaliere. Datele cuprinse în tabelul 7 confirmă acest proces.



**Tabelul 7. Evoluția dinamicii producției principalelor produse animaliere, în gospodăriile de toate categoriile**

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
carne (în greutate la sacrificare), mii tone	365,9	123,0	121,0	135,0	- 230,9
lapte, mii tone	1511,4	574,0	659,0	623,0	- 888,4
ouă, mii buc.	1129,3	575	762	698	- 431,3
producția medie anuală de lapte pe vacă, kg	3975	2179	2815	2714	- 1261
producția medie de ouă pe o găină ouătoare, buc.	207	240	232	237	+ 30

**Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1991, p. 267, 268; 351, 354; 2010, p. 355.**

Analiza informației statistice incluse în acest tabel mărturisește despre scăderea esențială a producției animaliere. Astfel, în anul 2009, în comparație cu anul 1990, producția cărnii s-a redus cu 230,9 mii de tone sau de 2,7 ori, a laptelui - cu 888,4 mii tone sau de 2,4 și a ouălor - cu 431 mil. bucăți sau de 1,6 ori. A descrescut și productivitatea animalelor. De exemplu, producția medie anuală de lapte pe o vacă mulgătoare a scăzut de la 3975 kg în anul 1990 la 2714 kg în 2009 sau cu 60 la sută.

Declinul agriculturii este cauzat, în mare măsură, de înzestrarea insuficientă a producătorilor

agricoli cu mijloace tehnice și tehnologii avansate. Pe parcursul tranziției la economia de piață partea majoritară a venitului național și a împrumuturilor bănești de la instituțiile financiare internaționale a fost folosită pentru consumul curent și extrem de puțin pentru dezvoltarea bazei tehnico-materiale de producție.

Se știe că sursa pentru formarea și dezvoltarea bazei tehnico-materiale de producție o constituie investițiile autohtone și cele străine. Activitatea investițională din ultimii ani, respectiv din sectorul agrar, se caracterizează astfel.

**Tabelul 8. Dinamica investițiilor în capital fix și punerea în funcțiune a mijloacelor fixe**

*milioane lei (prețuri curente)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
investiții în capital fix – total	1759,3	2315,1	2804,2	3691,7	5140,0	7795,5	11012,3	15188,5	15432,5	15871,2
<b>dintre care:</b>										
agricultură, economia vinatului și silvicultură	60,2	113,7	159,9	186,7	308,2	410,0	498,6	735,8	773,4	780,5
% față de total	3,4	4,9	5,7	5,2	6,0	5,9	4,5	4,8	4,8	4,9

**Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2008, p. 369; 2010, p.371.**

Cu toate că volumul total al investițiilor autohtone și străine în anul 2009 față de anul 2000 a fost în creștere, el n-a acoperit nici pe departe necesitățile dezvoltării și modernizării bazei tehnico-materiale de producție. În structura investițiilor autohtone ponderea investițiilor destinate agriculturii, economiei vinatului și silviculturii n-a depășit nivelul de 5%.

O situație deosebită s-a creat în practica de alocare a investițiilor străine. În ultimii zece ani investițiile străine au fost alocate, în esență, în sfera neproductivă (comerț, transporturi și comunicații, activități financiare, hoteluri, restaurante ș.a.) și doar 0,7% - în sectorul agrar.

Redirecționarea noilor fluxuri de investiții în favoarea sectorului agrar constituie, după părerea noastră, o problemă de interes național care trebuie soluționată prin intervenția directă a statului în activitatea investițională. De altfel, lipsa unei baze tehnico-materiale de producție adecvată cerințelor economiei de piață va conduce la ruina agriculturii.

**Producția și consumul principalelor produse alimentare pe locuitor.** Principalul indicator de măsurare a productivității muncii lucrătorilor din sectorul agrar îl constituie producția principalelor produse pe locuitor. În intervalul de timp examinat în acest articol indicatorul menționat se prezintă astfel:



Tabelul 9. Producția principalelor produse agricole pe locuitor

(kilograme)

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
cereale	670	532	789	610	- 60
floarea-soarelui	92	74	92	80	- 12
sfeclă de zahăr	544	259	253	127	- 417
fructe și pomușoare	206	70	107	78	- 128
struguri	215	125	73	64	- 151
legume	270	100	108	73	- 197
cartofi	79	91	105	68	- 11
carne în masă la sacrificare	83	24	24	25	- 58
lapte	346	158	183	180	- 166
ouă, buc.	259	158	212	193	- 66

Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova,  
Chișinău, 1991, p. 118, 2008, p. 326, 344; 2010, p. 326, 344.

Datele cuprinse în tabelul 9 demonstrează o scădere cronică a producției pe locuitor (productivității muncii) a principalelor produse vegetale și animaliere. Astfel, cerealele s-au redus cu 9,2 la sută, floarea-soarelui – cu 8,7, sfecla de zahăr - de 2,3 ori, fructele și pomușoarele - de 3,8 ori, strugurii - de 2,9 ori, legumele – de 2,7 ori, cartofii - de 1,2 ori, carnea – de 3,0 ori, laptele – de 5,2 ori, ouăle – de 1,4 ori.

Descrescerea an cu an a producției vegetale și animaliere pe locuitor a condus la diminuarea ponderii sectorului agrar în structura produsului intern brut (PIB) al Republicii Moldova. Dacă în anul 1990 ponderea agriculturii în PIB constituia 40 la sută, în 2000 – 25 la sută, apoi în anul 2009 - doar 9 la sută.

Reducerea producției agricole în ansamblu, la

hectar și pe locuitor, desfacerea recoltei la prețuri inadecvate costurilor și obținerii profitului normal, sistemul inefficient de subvenționare a agriculturii ș.a. pun în pericol securitatea alimentară a întregii populații din Republica Moldova.

Scopul final al producției, inclusiv al celei agricole, îl constituie satisfacerea nevoilor crescînde ale populației și, ca urmare, îmbunătățirea nivelului de trai și al calității vieții acesteia. În sistemul nevoilor locul decisiv îl ocupă nevoile de consum curent. De modul îndeplinirii acestor nevoi depinde capacitatea oamenilor de a munci, de a-și păstra sănătatea și de a-și reproduce forța de muncă.

În ce măsură declinul producției agricole influențează consumul curent al populației țării noastre se vede din analiza datelor prezentate în tabelul 10.

Tabelul 10. Consumul mediu anual pe locuitor al principalelor produse alimentare

(kilograme)

	1990	2000	2005	2009	2009 față de 1990
carne și produse din carne echivalent	58	24	38	30	- 28
lapte și produse lactate echivalent lapte	303	207	177	169	- 134
ouă, buc.	203	150	168	141	- 62
pește	12,0	8,2	9,3	7,4	- 4,6
zahăr	48	20	27	18	- 30
ulei vegetal	14	7	9	8,7	- 5,3
cartofi	69	53	56	59	- 10
legume și bostănoase	112	83	94	85	- 27
fructe și pomușoare	79	32	39	41	- 38
pâine și produse de panificație	171	134	136	119	- 52

Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova,  
Chișinău, 1991, p. 19-20; 2008, p. 552; 2010, p. 551-552.

Datele cuprinse în tabelul 10 indică o reducere substanțială a consumului principalelor produse alimentare pe locuitor. Astfel, în anul 2009 consumul mediu al cărnii a scăzut față de anul 1990 cu 28 kg sau cu 51,8 la sută, al laptei – cu 134 kg sau cu 55,7 la sută, al ouălor – cu 62 buc., al zahărului cu 30 kg sau cu 37,5 la sută. Reducerea consumului de zahăr se explică prin faptul că locuitorii din domeniul rural folosesc mai puțin zahăr pentru fabricarea vinului.

Un fenomen extrem de negativ îl constituie reducerea consumului de pâine și produselor de panificație de la 171 kg în anul 1990 la 119 kg în anul 2009 sau cu 69,5 la sută. Acolo și atunci când are loc micșorarea consumului de carne, ouă, produse lactate ș. a., această scădere se compensează prin creșterea consumului de pâine și cartofi. La noi scade consumul ambelor bunuri de mare importanță vitală, ceea ce demonstrează aprofundarea sărăciei în rindul populației Republicii Moldova.

O altă situație are loc în țările vecine și cele situate nu prea departe de noi. Statistica internațională arată că consumul mediu anual de carne pe locuitor constituie: în Republica Belarus – 67 kg, Ucraina – 52, România – 63, Federația Rusă – 57, Finlanda – 72, Germania – 83, Polonia – 67, Republica Cehă – 85 kg ș. a.

O situație asemănătoare există și în privința consumului de lapte. De exemplu, consumul mediu de lapte pe locuitor constituie: în Republica Belarus 254 kg, în Ucraina – 235, în Federația Rusă – 240, în Germania – 445, în Republica Cehă – 337 kg ș. a. m. d. Este substanțială diferența în ceea ce privește consumul de ouă, fructe și legume.

Așadar, cititorul acestui articol poate întreba: încotro mergem, ce ne așteaptă în viitor, unde putem să ajungem și prin ce acțiuni s-ar putea evita regresul agriculturii țării noastre.

**La acțiunile prioritare de învingere a declinului agriculturii Republicii Moldova se referă, după părerea noastră, următoarele:**

- intensificarea procesului de consolidare a cotelor de teren echivalent fragmentate în loturi extrem de mici prin crearea unor gospodării agricole capabile să utilizeze rațional mijloacele tehnice și tehnologiile moderne, să respecte asolamentul culturilor și să păstreze calitatea învelișului solului. Mai mult, comasarea (consolidarea) terenurilor cu dimensiuni mici este condiționată și de faptul că în economia de piață, pentru a fi competitive, produsele

agricole trebuie să fie obținute printr-un randament tot mai înalt cu cheltuieli de energie și materiale reduse. Aceste obiective pot fi realizate numai în gospodării agricole consolidate cu dimensiuni optime, capabile să asigure o producție calitativă, garanție a comerțului, în condițiile actuale;

- întreprinderile agricole consolidate, fiind orientate spre implementarea asolamentelor științific fundamentate, a mijloacelor tehnice moderne și tehnologiilor avansate, îmbunătățirea funciară, crearea unui mediu ecologic pur, vor influența pozitiv condițiile de muncă și de trai, vor stopa exodul forței de muncă din spațiul rural prin crearea noilor locuri de muncă și condițiilor social-culturale;

- concomitent cu consolidarea terenurilor, este necesară integrarea sectorului culturilor de cîmp cu sectorul zootehnic, implementarea în mod obligatoriu a asolamentelor științific fundamentate, introducerea managementului strategic de dezvoltare a agriculturii;

- urgentarea elaborării și realizării unui astfel de mecanism economic fundamentat științific care să asigure perfecționarea sistemului de prețuri, de creditare, impozitare și subvenționare în direcția stimulării producătorilor agricoli;

- se știe că cele mai periculoase și ireversibile pentru agricultură sînt procesele de eroziune a solului și alunecările de teren. Actualmente, în Republica Moldova, sînt erodate peste 900 mii ha ceea ce constituie 46 la sută din suprafața terenurilor cu destinație agricolă directă (1 mil. 951 mii ha). Pentru lichidarea consecințelor degradării de diferit gen a învelișului de sol și revenirea la productivitatea de altă dată a acestuia, Guvernul, instituțiile cu implicare în protecția solului și agenții economici din sectorul agrar trebuie să întreprindă acțiuni concrete în vederea stopării proceselor enorme de eroziune a solului și alunecărilor de teren;

- intensificarea responsabilității proprietarilor funciari, arendașilor și a altor deținători de terenuri în vederea amenajării, protecției învelișului de sol și sporirii fertilității solurilor;

- majorarea volumului investițiilor în capitalul fix al întreprinderilor agrare. Aceasta întrucît, actualmente, ponderea investițiilor în sectorul agrar nu depășește 5% din totalul investițiilor alocate în capitalul fix în ansamblu pe economia națională. Dar fără o bază tehnico-materială adecvată cerințelor economiei de piață agricultura se va ruina.

Măsurile menționate presupun o intervenție masivă și permanentă a statului în sectorul agrar. Această intervenție trebuie să fie orientată spre crearea unui mediu juridic, organizatoric, economico-financiar, tehnico-științific

și informațional favorabil pentru o activitate productivă a agricultorilor și, ca rezultat final, sporirea nivelului de trai al populației Republicii Moldova.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Andrei Blanovschi. Economia sectorului public, Chișinău, Tipogr. Reclama. S.A., 2008.
2. Valerian Cerbari (coordonator). Monitoringul calității solurilor Republicii Moldova, Chișinău, Pontos, 2010.
3. Cadastrul funciar al Republicii Moldova, Chișinău, 2007.
4. Protecția solului. Lucrările conferinței republicane științifico-practice, Chișinău, Pontos, 2005.
5. Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1991.
6. Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, Edit. „Statistica”, 2008.
7. Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, Edit. „Statistica”, 2010.

**Prezentat:** 15 martie 2011.

**E-mail:** aap@aap.gov.md

## EVALUAREA DIFERENȚEI SOCIALE A POPULAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

Svetlana GOROBIEVSKI,  
doctor în științe economice,  
conferențiar universitar,  
Universitatea Tehnică din Moldova

### SUMMARY

*Given that the majority of the economic concepts of income distribution and growth are mutually influenced, the author proposes the objective of analyzing the wellbeing of the population in Moldova. To achieve this goal, it is proposed a method of assessing welfare through the use of economic indicators, and namely: the sources and structure of household income, consumption and structure of the household, the level of unemployment in the country, the dynamics of the Gini indicator. These indicators are analyzed according to: sources of training and expense items, urban or rural area of residence of householders, their relationship to subsistence, the co-relation between average monthly income available per person and the average minimum existence for a certain period, etc. The structure of household income and expenditure have been studied ne by quintile and decile groups.*

*The research enabled the author to argue directly the proportional relation between household income and expenditure of the population of Moldova and the Gini indicator which shows the presence of social differences in income distribution in the Moldovan society.*

Pe parcursul dezvoltării economiei Republicii Moldova factorul uman, în mod tradițional, n-a fost luat în considerare. În lupta acerbă a multiplelor partide politice moldovenești omul a fost considerat și calificat, în primul rând, în funcție de coloratura politică. Astfel, resursele umane ale economiei Republicii Moldova s-au pomenit divizate în zeci de conglomerate de adepți și, în funcție de partidul puterii, antrenate sau respinse privind încadrarea în funcții. Acest sindrom al infantilității politice afectează grav economia Republicii Moldova, afirmarea noastră economică și, respectiv, depășirea stării de sărăcie.

Suplimentar, menționăm scăderea producției industriale și agroindustriale, creșterea cronică a deficitului balanței de comerț exterior, degradarea structurală și instituțională a comerțului exterior, creșterea galopantă a datoriilor externe (dar și interne, cum ar fi arieratele la salarii, pensii, plăți comunale), creșterea șomajului (și forme de șomaj voalat), eșecurile vădite ale reformării sistemelor educaționale și de sănătate, lipsa unor viziuni economice clare de revitalizare a mediului economic rural și multe altele, care au condus la deteriorarea

imaginii Republicii Moldova de către comunitatea politică, economică și financiară internațională. Situația este și mai dificilă, dacă vom ține seama de nivelul de trai al populației, în special al populației rurale și celei pensionate.

Pe fundalul resurselor naturale, energetice și de materii prime ale Republicii Moldova, factorul uman reprezintă principala și cea mai valoroasă resursă economică a Moldovei în perspectiva creșterii economice durabile. Calificarea profesională a resurselor umane moldovenești totdeauna a fost mai înaltă comparativ cu calificarea profesională medie în ex-URSS. Sistemul național managerial, în schimb, este "de modă veche".

Gvernările Republicii Moldova trebuie să conștientizeze, că pentru dezvoltarea economiei durabile, valoarea factorului uman condiționează sub cele mai variate aspecte concepția, viteza și succesul restructurării economice.

Rapoartele globale și naționale de dezvoltare umană ale Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) plasează oamenii în centrul analizei în domeniul dezvoltării, începând cu anul 1990. Cheia edificării unor democrații de succes

cu economie de piață, protecție socială și oportunități egale este nu doar creșterea economică și acumularea bogăției, dar, cel mai important, extinderea spectrului de alegeri ale oamenilor și ale oportunităților pentru ei. Această abordare holistică și durabilă a dezvoltării se află la baza fiecărui Raport național de dezvoltare umană în Moldova, începând cu primul studiu, publicat în anul 1995.

Prezentul Raport, care marchează cea de a 15-a aniversare de la prima apariție a Rapoartelor naționale de dezvoltare umană în Republica Moldova, se axează pe impacturile schimbărilor climatice asupra mediului, societății și economiei moldovenești. Raportul analizează opțiunile politicilor de adaptare și sinergiile lor potențiale, împreună cu obiectivele de dezvoltare a țării. În același timp, nu poate fi ignorată nici importanța diminuării emisiunilor viitoare ale gazelor cu efect de seră și ale schimbărilor climatice.

La fel de importantă pentru Republica Moldova, care se află pe cale spre aderare la Uniunea Europeană, rămâne problema inegalității sociale a factorului uman.

Măsurarea distribuției veniturilor sunt utilizate pe scară largă în studiile economice de inegalitate socială a factorului uman. Cu toate că distribuția veniturilor nu este unicul factor care determină stratificarea socială într-o anumită țară sau regiune, acesta este unul dintre factorii cei mai importanți. Economisții au fost deosebit de diferiți în legătura cu distribuția veniturilor și creșterea economică. Unii cercetători au utilizat distribuția veniturilor ca o variabilă dependentă (de exemplu, o variabilă influențată de creșterea economică), în timp ce altele au tratat inegalitatea veniturilor ca o variabilă independentă, care afectează perspectivele de creștere economică. Cercetătorii care postulează că distribuția veniturilor și creșterea economică sunt reciproc conectate, sunt în majoritate [2;3].

În viziunea autorului, pentru a efectua analiza relevantă a distribuției veniturilor ca o variabilă în studiile propuse, este necesar ca:

- studiul să fie reprezentativ la nivel național sau de uz casnic;
- informația utilizată să reflecte același tip de venituri (salariile, veniturile nonsalariale etc.);
- studiul să măsoare venitul la același stadiu (înainte sau după taxe) și el trebuie să desemneze aceeași unitate de măsură a beneficiarului de venituri (gospodăria, familia, persoana fizică, salariații etc.).

În acest context, o importanță deosebită o au cercetările efectuate de savanții din Republica

Moldova S. Chircă, T. Danii, O. Livițchi, T. Muntean, A. Roșco ș.a., care au demonstrat că principalul instrument de măsurare a sărăciei este pragul sărăciei, mărimea care permite de a împărți societatea în săraci și nonsăraci și reprezintă, în esență, nivelul minim admisibil sau critic de trai. Oamenii, bunăstarea cărora este mai joasă de nivelul pragului de sărăcie, formează partea săracă a populației, restul se referă la nonsăraci [2;3,4].

Majoritatea pragurilor de sărăcie cunoscute sunt prezentate prin indicatori monetari generalizatori, precum sunt venitul minim acceptabil sau suma minimă a cheltuielilor de consum.

În calitate de indicatori ai bunăstării sunt recunoscuți indicatorii monetari - venitul și consumul populației, considerați componente importante ale dinamicii de ansamblu ale CV a populației.

Autorul nu contestă importanța și relevanța acestor indicatori, considerând:

1) Veniturile reprezintă unul din factorii-cheie, care influențează în mod direct nivelul de trai al populației. Dacă plecăm de la ipoteza că veniturile populației, privite în general din punctul de vedere al utilizării acestora, se manifestă prin consum, iar excedentul lor în economie, că orice creștere a venitului real ce provoacă o creștere a consumului, atunci se impune o analiză paralelă a veniturilor și consumului populației întru evaluarea bunăstării populației.

Noțiunea de venituri ale populației include totalitatea încasărilor bănești, a contravalorii produselor în natură și a serviciilor obținute și primite de populație ca urmare a prestării unor activități utile din punct de vedere social sau ca drepturi, în conformitate cu legislația fiecărei țări, din fondurile sociale de consum.

Pentru caracterizarea nivelului de trai, considerăm că cele mai importante venituri sunt veniturile disponibile, cunoscute și cu denumirea de venituri nete, care reprezintă acea parte a veniturilor care rămâne la dispoziția persoanelor pentru acoperirea cheltuielilor de consum și pentru economisire.

2) Volumul cheltuielilor dintr-o anumită perioadă depinde de nivelul veniturilor din aceeași perioadă, de acumulările de venit din perioadele anterioare, precum și de utilizarea veniturilor anticipate. Ca regulă, veniturile individuale ale angajaților sau ale familiilor acestora sunt determinate de bugetele respective.

Consumul populației reprezintă totalitatea produselor alimentare și nealimentare consumate, a serviciilor utilizate de populație în scopuri neproductive într-o anumită perioadă de timp. Autorul

se conduce de conceptul că, pentru efectuarea unui studiu relevant al consumului populației, trebuie să se țină cont, că consumul evoluează paralel cu dezvoltarea societății umane și este influențat de aceasta prin dezvoltarea necesităților umane, apoi consumul are o anumită ierarhizare în funcție de nevoile individuale.

Să urmărim veniturile și cheltuielile populației din Republica Moldova. Biroul Național de Statis-

tică (BNS) informează că în trimestrul I al anului 2010 veniturile disponibile ale populației au constituit în medie pe o persoană pe lună 1237,6 lei, fiind în creștere cu 12,2% față de aceeași perioadă a anului 2009. Plățile salariale au reprezentat cea mai importantă sursă de venit, 41,1% din veniturile totale disponibile, contribuția acestora fiind în descreștere față de trimestrul I/2009 cu 3,2 % (tab.1).

**Tabelul 1. Veniturile gospodăriilor casnice ale Republicii Moldova în trimestrele I, 2007-2010**

Indicatori economici	2007	2008	2009	2010
Venituri totale, medii lunare pe o persoană, lei	884,6	1093,0	1103,3	1237,6
inclusiv ponderea pe surse, în %:				
Activitatea salariată	37,9	43,2	44,3	41,1
Activitatea individuală agricolă	16,4	12,0	9,0	12,0
Activitatea individuală nonagricolă	6,1	5,3	7,0	5,9
Venit din proprietate	0,4	0,6	0,4	0,1
Prestații sociale:	13,9	15,1	15,2	16,8
pensii	11,8	12,9	12,7	13,5
indemnizații pentru copii	0,7	0,4	0,6	0,7
compensații	0,6	0,6	0,7	0,6
ajutor social	-	-	0,0	0,2
Alte venituri:	25,2	23,8	24,2	24,1
din care remitențe	19,9	17,7	19,9	18,3
Venituri disponibile bănești, medii lunare pe o persoană, lei	719,5	941,2	994,5	1049,0
inclusiv în % activitatea salariată	46,5	50,2	49,0	48,3
Venituri disponibile în natură, medii lunare pe o persoană, lei	165,0	151,9	108,9	188,6
inclusiv consumul de produse alimentare din resursele proprii, %	87,7	81,4	85,8	82,2

**Sursă: datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului**

Veniturile din prestațiile sociale au contribuit la formarea veniturilor gospodăriilor în proporție de 16,8% sau cu 1,6% mai mult față de aceeași perioadă a anului 2009. Veniturile din activitatea agricolă

individuală au înregistrat o pondere de 12,0% sau cu - 4,4% mai puține față de anul 2007, iar cele din activitatea individuală nonagricolă - 5,9% sau cu 1,1% mai mici decât în anul 2009.

**Tabelul 2. Veniturile gospodăriilor casnice din mediul urban ale Republicii Moldova, 2007-2010**

Indicatori economici	2007	2008	2009	2010
<b>Venituri disponibile totale, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>1047,1</b>	<b>1371,1</b>	<b>1459,3</b>	<b>1558,5</b>
inclusiv ponderea în % pe surse:				
Activitatea salariată	50,8	57,2	58,3	54,7
Activitatea agricolă individuală	2,0	1,0	0,9	1,5
Activitatea individuală nonagricolă	9,9	6,4	7,5	8,9
Venit din proprietate	0,8	1,0	0,5	0,1
Prestații sociale:	12,8	13,8	12,0	13,8

pensii	10,5	11,8	9,9	10,7
indemnizații pentru copii	0,8	0,4	0,7	0,9
compensații	0,5	0,4	0,4	0,3
ajutor social	-	-	0,0	0,0
Alte venituri	23,8	20,7	20,7	21,0
din care remitențe	15,9	12,1	15,8	13,3
<b>Venituri disponibile bănești, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>985,8</b>	<b>1311,6</b>	<b>1425,1</b>	<b>1480,0</b>
inclusiv în % activitatea salariată	54,0	59,8	59,7	57,6
<b>Venituri disponibile în natură, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>61,3</b>	<b>59,6</b>	<b>34,3</b>	<b>78,5</b>
inclusiv consumul de produse alimentare din resursele proprii, %	46,5	33,8	51,2	38,1

Sursă: datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului

În funcție de mediul de reședință, se constată că în 2010 veniturile populației din mediul urban au fost în medie cu 551,5 lei sau cu 54,8% mai mari decât ale populației din mediul rural. În mediul urban, principala sursă de formare a veniturilor a fost activitatea salariată, care a asigurat veniturile populației în proporție de 54,7% și 58,3% în trimestrul I/2009, iar prestațiile sociale au constituit 13,8% și 12,0% în trimestrul I/2009.

În mediul rural, cea mai importantă sursă de venit, la fel, este activitatea salariată (25,9%), dar contribuția acesteia în veniturile disponibile ale populației rurale este de 2 ori mai mică decât în mediul urban. Veniturile obținute în anul 2009 din

activitatea individuală agricolă au asigurat 23,8% din totalul veniturilor disponibile. Cea mai mare parte a veniturilor din activitatea agricolă este reprezentată de contravaloarea consumului de produse alimentare din gospodăria auxiliară (91,5%).

Populația rurală, în comparație cu cea urbană, este dependentă într-o proporție mai mare de transferurile din afara țării, ponderea acestora în venituri fiind de 24,0% față de 21,0% în mediul urban. Totodată, pentru populația din mediul rural este caracteristică o pondere mai mare și a prestațiilor sociale, acestea au contribuit la formarea veniturilor cu 20,2% față de 13,8% în mediul urban (tab.3).

Tabelul 3. Veniturile gospodăriilor casnice din mediul rural al Republicii Moldova, 2007-2010

Indicatori economici	2007	2008	2009	2010
<b>Venituri disponibile totale, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>767,0</b>	<b>891,6</b>	<b>846,3</b>	<b>1007,0</b>
<i>inclusiv ponderea pe surse, %:</i>				
Activitatea salariată	25,1	27,7	26,8	25,9
Activitatea individuală agricolă	30,7	24,2	19,0	23,8
Activitatea individuală nonagricolă	2,4	4,0	6,4	2,7
Venit din proprietate	0,1	0,1	0,2	0,0
Prestații sociale:	15,1	16,6	19,2	20,2
pensii	13,1	14,2	16,2	16,6
indemnizații pentru copii	0,5	0,5	0,5	0,5
compensații	0,8	0,8	1,1	1,0
ajutor social	-	-	0,0	0,4
Alte venituri	26,7	27,3	28,5	27,5
din care remitențe	23,8	23,8	25,0	24,0
<b>Venituri disponibile bănești, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>526,9</b>	<b>673,0</b>	<b>683,6</b>	<b>739,3</b>
inclusiv activitatea salariată, %	36,5	36,7	33,0	35,0
<b>Venituri disponibile în natură, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>240,0</b>	<b>218,6</b>	<b>162,7</b>	<b>267,7</b>
inclusiv consumul de produse alimentare din resursele proprii, %	95,3	90,8	91,0	91,5

Sursă: datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului



Creșterea veniturilor este o consecință a creșterii economice și reducerii șomajului. După cum vedem din tab. 4, în perioada 2000-2009 șomajul

pe țară oficial înregistrat s-a redus de la 8,5% până la 6,4%, în special s-a redus șomajul feminin de la 7,2% până la 4,9%, ce este foarte salutar.

**Tabelul 4. Dinamica anuală a ratei șomajului în Republica Moldova, după sexe, %**

Rata șomajului	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ambele sexe</b>	<b>8,5</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>	<b>7,9</b>	<b>8,1</b>	<b>7,3</b>	<b>7,4</b>	<b>5,1</b>	<b>4,0</b>	<b>6,4</b>
Bărbați	9,7	8,7	8,7	9,6	10,0	8,7	8,9	6,3	4,6	7,8
Femei	7,2	5,9	5,9	6,4	6,3	6,0	5,7	3,9	3,4	4,9

**Sursa: Eurostat, 2009**

Cheltuielile medii lunare de consum ale populației în trimestrul I/2010 au constituit în medie pe o persoană 1306,7 lei, fiind în creștere față de aceeași perioadă a anului 2009 cu 16,7% (tab.5). Cea mai mare parte a cheltuielilor a fost destinată acoperirii necesarului de consum alimentar – 42,8% (cu 2,7% mai mult față de trimestrul I al anului 2009). Pentru întreținerea locuinței o per-

soană a alocat în medie 15,9% din cheltuielile totale de consum (+0,6%), iar pentru îmbrăcăminte și încălțăminte – 10,3% (- 2,6%). Celelalte cheltuieli au revenit pentru sănătate (6,5% contra 7,1% față de trimestrul I/2009), comunicații (4,8% în 2010 și 5,3% în 2009), transport (4,5% în 2010 și 5,9% în anul 2007), dotarea locuinței (3,8% în 2010 și 4,8% în 2007), învățământ (1,3% în 2010 și 0,6% în 2009).

**Tabelul 5. Cheltuielile medii lunare de consum ale GC din Republica Moldova, 2007-2010**

Indicatori economici	2007	2008	2009	2010
<b>Cheltuieli de consum totale, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>984,5</b>	<b>1161,4</b>	<b>1120,0</b>	<b>1306,7</b>
<i>inclusiv ponderea în % pentru:</i>				
Produse alimentare	43,4	42,3	40,1	42,8
Băuturi alcoolice, tutun	2,9	2,2	1,9	2,0
Îmbrăcăminte, încălțăminte	11,1	12,5	13,0	10,3
Întreținerea locuinței	12,5	13,7	15,3	15,9
Dotarea locuinței	4,8	4,4	3,8	3,8
Îngrijire medicală și sănătate	6,5	6,2	7,1	6,5
Transport	5,9	4,9	4,5	4,5
Comunicații	4,3	5,0	5,3	4,8
Agrement	2,3	2,0	1,8	1,4
Învățământ	0,3	0,3	0,6	1,3
Hoteluri, restaurante, cafenele etc.	2,2	2,3	2,3	2,5
Diverse	<b>3,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>
<b>Cheltuieli de consum bănești, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>822,9</b>	<b>1010,4</b>	<b>1012,0</b>	<b>1119,1</b>
<b>Cheltuieli de consum în natură, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>165,0</b>	<b>151,8</b>	<b>108,0</b>	<b>187,6</b>

**Sursă: datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului**

Pentru asigurarea consumului de produse alimentare în mediul urban în trimestrul I/2010 populația a alocat, în medie, 38,1% din cheltuielile lunare de consum (37,6% în trimestrul I/2009), iar în mediul rural – 48,0% (contra 43,2%).

Populația urbană cheltuiește mai mult pen-

tru servicii de întreținere a locuinței (17,0% față de 14,6% în mediul rural), servicii de comunicații (5,6% față de 4,0%), transport (5,5% față de 3,3%), servicii de recreere și cultură (2,2% față de 0,4%) și pentru hoteluri, cafenele și restaurante (4,1% față de 0,8%).



În medie, cheltuielile de consum ale populației din mediul urban au constituit 1629,1 lei pe o persoană lunar, respectiv, cu 554,1 lei sau de 1,5 ori mai mult față de mediul rural. În structura cheltuielilor totale de consum predomină cheltuielile bănești – 85,6%, celor în natură le revin,

respectiv, 14,4% (tab.6). În gospodăriile urbane cheltuielile în natură constituie 4,8% din totalul de cheltuieli de consum, de regulă acestea fiind cazurile consumului de produse alimentare primite gratis din afara gospodăriei (rude, ajutor etc.) (tab.6).

Tabelul 6. Consumul gospodăriilor din mediul urban al Republicii Moldova, 2007-2010

Indicatori economici	2007	2008	2009	2010
<b>Cheltuieli de consum totale, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>1167,2</b>	<b>1398,4</b>	<b>1434,4</b>	<b>1629,1</b>
<i>inclusiv ponderea în % pentru:</i>				
Produse alimentare	39,9	39,6	37,6	38,1
Băuturi alcoolice, tutun	1,9	1,5	1,5	1,5
Îmbrăcăminte, încălțăminte	9,7	12,1	12,5	9,3
Întreținerea locuinței	11,5	13,3	15,2	17,0
Dotarea locuinței	4,4	3,8	3,6	3,1
Îngrijire medicală și sănătate	6,9	6,2	6,7	6,3
Transport	8,3	5,7	4,7	5,5
Comunicații	5,1	5,4	5,7	5,6
Agrement	3,7	3,0	2,6	2,2
Învățământ	0,5	0,4	1,0	1,8
Hoteluri, restaurante, cafenele etc.	3,4	3,7	3,6	4,1
Diverse	<b>4,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>
<b>Cheltuieli de consum bănești, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>1111,7</b>	<b>1341,1</b>	<b>1400,1</b>	<b>1550,7</b>
<b>Cheltuieli de consum în natură, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>61,3</b>	<b>59,7</b>	<b>34,3</b>	<b>78,4</b>

Sursă: datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului

În cazul gospodăriilor rurale cheltuielile în natură constituie în medie 24,8% din totalul cheltuielilor de consum, dat fiind disponibilității produse-

lor agroalimentare proprii pentru consumul curent al gospodăriei (tab.7).

Tabelul 7. Consumul gospodăriilor casnice din mediul rural al Republicii Moldova, 2007-2010

Indicatori economici	2007	2008	2009	2010
<b>Cheltuieli de consum totale, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>852,3</b>	<b>989,7</b>	<b>893,1</b>	<b>1075,0</b>
<i>inclusiv ponderea în % pentru:</i>				
Produse alimentare	46,8	45,1	43,2	48,0
Băuturi alcoolice, tutun	3,9	3,0	2,3	2,5
Îmbrăcăminte, încălțăminte	12,4	13,0	13,5	11,3
Întreținerea locuinței	13,5	14,1	15,5	14,6
Dotarea locuinței	5,2	5,0	4,0	4,5
Îngrijire medicală și sănătate	6,1	6,2	7,7	6,8
Transport	3,6	4,0	4,2	3,3
Comunicații	3,6	4,5	4,9	4,0
Agrement	0,9	1,0	0,9	0,4

Învățământ	0,1	0,2	0,2	0,8
Hoteluri, restaurante, cafenele etc.	1,0	0,9	0,7	0,8
Diverse	3,0	3,2	3,1	3,0
<b>Celtuieli de consum bănești, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>614,1</b>	<b>770,8</b>	<b>731,7</b>	<b>808,9</b>
<b>Celtuieli de consum în natură, medii lunare pe o persoană, lei</b>	<b>240,0</b>	<b>218,6</b>	<b>161,3</b>	<b>266,1</b>

Sursă: datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului

Un indicator important în evaluarea nivelului de trai al populației este mărimea coșului minimal de consum. În trimestrul I al anului 2009, mărimea minimului de existență în R.Moldova a constituit în medie pe o persoană 1238,4 lei, fiind în descreștere față de trimestrul II 2008 cu 10,9%, iar față de trimestrul I 2009 – cu 7,5%. Media anuală a mărimii minimului de existență pentru anul 2009 a constituit pe o persoană 1187,8 lei, fiind în descreștere față de anul 2008 cu 13,2%. Valoarea minimului de existență este calculată în baza Regulamentului "Cu privire la modul de calculare a minimului de existență", aprobat prin HG Republicii Moldova nr.902, din 28 august 2000.

Această scădere a avut loc preponderent din cauza micșorării prețurilor la produsele alimentare, astfel încât valoarea coșului alimentar al minimului de existență s-a micșorat cu 10,2%.

Totodată, s-a redus și ponderea coșului nealimentar în valoarea totală a minimului de existență cu 1,7 %. Valoarea maximă a minimului de existență revine populației în vârstă aptă de muncă – 1310,6 lei și, în special, bărbaților – 1392,1 lei. Pentru pensionari minimul de existență a constituit 1059,6 lei și reprezenta 85,6% din valoarea medie pentru totalul populației. Veniturile disponibile lunare ale populației în trimestrul II/2009 au constituit 1179,6 lei în medie pe o persoană. Coraportul dintre veniturile medii lunare disponibile pe o persoană și valoarea medie a minimului de existență în trimestrul II al anului 2009 a fost de 95,3%, față de 87,4% în aceeași perioadă a anului 2008.

În funcție de mediul de reședință, minimul de existență pentru anul 2009 se caracterizează prin valori maxime pentru mediul urban (1295,3 lei) și, respectiv, valori minime pentru mediul rural (1112,4 lei). Acest decalaj a fost determinat de diferențele existente în componența coșului alimentar și a structurii cheltuielilor de consum a gospodăriilor din mediul urban și rural. Pe categorii de populație, valoarea maximă a minimu-

lui de existență revine populației în vârstă apte de muncă – 1251,1 lei și, în special, bărbaților – 1327,0 lei. Pentru pensionari minimul de existență a constituit 1022,8 lei și reprezenta 86,1% din valoarea medie pentru totalul populației. Minimul de existență pentru copii reprezintă în medie 1112,0 lei lunar, cu o diferențiere a acestui indicator în funcție de vârsta copilului, de la 451,0 lei pentru un copil în vârstă de până la 1 an și până la 1228,3 lei pentru un copil în vârstă de 7-16 ani. În condițiile în care indemnizațiile lunare pentru îngrijirea copiilor până la 1,5/3,0 ani au constituit în anul 2009 în medie 478,9 lei pentru persoanele asigurate și 150 lei - pentru cele neasigurate, aceste plăți sociale acoperă necesarul pentru copii în vârstă de până la 1 an în proporție de 106,2% și 33,3% și, respectiv, 65,7% și 30,2% în anul 2008.

Un alt indicator important în evaluarea bunăstării populației revine coraportului dintre veniturile medii lunare disponibile pe o persoană și valoarea medie a minimului de existență pentru o perioadă anumită.

Veniturile disponibile lunare ale populației în anul 2009 au constituit în medie pe o persoană 1204,4 lei, conform datelor cercetării bugetelor GC, iar coraportul dintre veniturile medii și valoarea medie a minimului de existență a fost de 101,4% față de 86,9% în anul precedent. Salariul mediu lunar pe economie al unui angajat în anul 2009 a constituit 2747,6 lei sau cu 8,6% mai mare comparativ cu anul 2008, fiind, astfel, posibilă acoperirea minimului de existență (ME) pentru populația aptă de muncă în proporție de 2,2 ori față de 1,7 ori în anul 2008. În funcție de activitățile economiei naționale se constată un nivel maxim de acoperire a minimului de existență pentru salariații din sectorul financiar – de 4,5 ori, iar cel minim fiind în cazul celor din agricultură, economia vinului și silvicultura, a căror salarii acoperă minimul de existență în proporție de 129,5% (tab.8).

**Tabelul 8. Salariul mediu lunar al unui lucrător din economie pe tipuri de activități economice și minimul de existență pentru populația în vârstă aptă de muncă, 2006 – 2009**

Domenii de activitate	2006		2007		2008		2009	
	lei	% față de ME	lei	% față de ME	lei	% față de ME	lei	% față de ME
<b>Total economie</b>	<b>1697,1</b>	<b>171,9</b>	<b>2065,0</b>	<b>178,1</b>	<b>2529,7</b>	<b>174,9</b>	<b>2747,6</b>	<b>219,6</b>
Agricultura, vânatul, silvicultura	914,5	92,7	1098,6	94,7	1484,4	102,6	1468,9	117,4
Piscicultura	1191,0	120,7	1281,0	110,5	1367,7	94,6	1620,3	129,5
Industrie:	2084,5	2,1 ori	2540,7	2,2 ori	3041,7	2,1 ori	3135,6	2,5 ori
industria extractivă	2623,8	2,6 ori	3098,3	2,7 ori	3739,7	2,6 ori	3314,0	2,6 ori
Industria prelucrătoare	1914,5	1,9	2314,1	2,0 ori	2762,8	191,0	2800,8	2,2 ori
Construcții	2429,1	2,5 ori	2967,6	2,6 ori	3468,9	2,4 ori	3057,3	2,4 ori
Comerț	1555,2	157,6	2088,7	180,1	2530,7	175,0	2614,1	2,1 ori
Hoteluri și restaurante	1384,6	140,3	1759,5	151,7	2111,9	146,0	2153,6	172,1
Transporturi și comunicații	2549,1	2,6 ori	3039,5	2,6 ori	3533,1	2,4 ori	3653,5	2,9 ori
Activități financiare	3863,3	3,9 ori	4648,3	4,0 ori	5446,3	3,8 ori	5637,7	4,5 ori
Tranzacții imobiliare	2051,7	2,1 ori	2583,6	2,2 ori	3215,6	2,2 ori	3417,2	2,7 ori
Administrație publică	2164,3	2,2 ori	2389,0	2,1 ori	2802,4	193,7	3209	2,5 ori
Învățământ	1209,3	122,5	1351,2	116,5	1670,5	115,5	2135,6	170,7
Sănătate și asistență socială	1333,5	135,1	1703,2	146,9	2265,5	156,6	2718,2	2,7 ori
Alte activități	1302,2	131,9	1600,3	138,0	2013,9	139,2	2289,1	183,0

**Sursă:** datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului

Valoarea medie a pensiei lunare stabilite la 1 ianuarie 2010 a constituit 775,5 lei sau cu 20,0% mai mult comparativ cu anul 2009, ce respectiv face posibilă acoperirea minimului de existență pentru această categorie de populație la nivel de 75,8% față de 55,4% în anul 2008.

Majorarea coraportului dintre principalele sur-

se de venit ale populației față de minimul de existență este determinată de faptul că veniturile populației și, în special, mărimea medie a salariului și pensiilor în anul 2009 a fost în creștere, în condițiile stabilității nivelului general al prețurilor, iar în cazul produselor alimentare fiind înregistrată o scădere a acestora cu 5,6%.

**Tabelul 9. Coraportul dintre veniturile populației și minimul de existență, 2006-2010**

Surse de venituri ale populației din R. Moldova	2006	2007	2008	2009	2010
1. Minimul de existență, mediu lunar pe o persoană, lei	968,2	1062,6	1389,3	1238,4,8	1385,8
2. Veniturile disponibile ale populației, medii lunare pe o persoană, lei	845,9	1005,4	1214,4	1136,8	1259,8
3. Salariul mediu lunar pe economie al unui angajat, lei	1684,4	2069,0	2583,4	2792,5	2966,0
4. Mărimea medie a pensiei lunare stabilite la 01.01.2010, lei	443,6	532,9	643,7	775,5	809,1
5. Coraportul dintre veniturile medii lunare disponibile pe o persoană și valoarea medie a minimului de existență, %	87,4	94,6	87,4	91,8	90,9
6. Coraportul dintre salariul mediu lunar pe economie al unui angajat și valoarea medie a minimului de existență pentru populația în vârstă aptă de muncă, %	164,1	184,0	175,4	213,1	201,8
7. Coraportul dintre mărimea medie a pensiei lunare stabilite și valoarea medie a minimului de existență, %	53,1	58,7	54,1	73,1	67,6

**Sursă:** datele [www.statistica.md](http://www.statistica.md) și calculele autorului

După cum vedem din tab. 8, coraportul dintre veniturile medii lunare disponibile pe o persoană și valoarea medie a minimului de existență în % confirmă descreșterea nivelului de trai din Republica Moldova, deoarece în anul 2007 acesta a înregistrat valoarea de 94,6%, iar în 2010 doar 90,9%. Astfel, se observă tendința economică și, anume:

1) cu cât distribuția veniturilor este mai inegală, cu atât gradul de sărăcie este mai ridicat;

2) scăderea puterii de cumpărare a veniturilor a accentuat procesul de sărăcie, în special pentru familiile cu mulți copii, a pensionarilor, șomerilor, persoanelor singure etc.

**Tabelul 10. Structura veniturilor GC pe grupe de quintile, Republica Moldova, 2008, %**

Structura de venituri după forma de provenire	Grupe de quintile				
	I	II	III	IV	V
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
inclusiv venituri provenite din:					
activitate salarizată	35,2	36,0	41,0	41,8	49,4
activitate individuală agricolă	17,9	17,3	13,3	10,5	4,4
activitate individuală nonagricolă	6,7	6,6	6,4	8,8	7,9
proprietate	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5
prestații sociale	22,4	21,9	17,5	13,8	9,4
alte surse	17,8	18,0	21,7	25,0	28,4

Din tab.3.9 "Structura veniturilor gospodăriilor pe grupe de quintile" se vede destul de bine, care este structura veniturilor disponibile ale gospodăriilor pe grupe de quintile. Informația prezentată în tab.3.9 confirmă faptul că structura veniturilor populației grupului de quintilă V se deosebește de structura veniturilor populației grupului de quintila 1.

Dacă veniturile populației grupului de quintila 1 se formează în majoritate din activitate salarizată, activitatea individuală agricolă și prestații soci-

ale, apoi veniturile grupului de quintila 5 constau în majoritate din activitate salarizată, activitate individuală nonagricolă și din alte surse de venituri.

Prezintă interes structura veniturilor gospodăriilor pe grupe de decile, care confirmă faptul că ponderea populației care dispunea în 2008 de venituri mai mari decât coșul minim de consum a fost de 26,9% (6,1% + 4,3% + 3,7% + 12,7%) sau 73,1% din populație aveau venituri sub coșul minim de consum (tab.3.10), valoarea acestuia fiind în acest an de 1389,3 lei (tab.11).

**Tabelul 11. Repartizarea populației Republicii Moldova după mărimea veniturilor disponibile pe grupe de decile (2008), %**

Repartizarea populației după venit	Total	din care:	
		urbană	rurală
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
inclusiv, cu venit mediu lunar pe persoană, lei:			
pînă la 200	2,2	0,6	3,5
200,1 – 400,0	8,0	3,8	11,1
400,1 – 600,0	12,5	7,6	16,1
600,1 – 800,0	16,5	13,4	18,8
800,1 – 1000,0	15,1	14,3	15,8
1000,1 – 1200,0	10,9	11,3	10,6
1200,1 – 1400,0	7,9	9,9	6,4
1400,1 – 1600,0	6,1	8,6	4,3
1600,1 – 1800,0	4,3	5,8	3,2
1800,1 – 2000,0	3,7	5,3	2,4
2000,1 și peste	12,7	19,5	7,6

După cum vedem din tab.12, structura bunurilor și serviciilor procurate de gospodării se deosebesc radical pe grupe de quintile. Astfel, ponderea cheltuielilor pentru produse alimentare și băuturi nealcoolice se reduce de la 52,8% până la 30,8%. Aceasta nu înseamnă schimbări cantitative în volumul produselor alimentare, deoarece ponderea acestora este calculată la o mărime absolută a salariului cu mult mai mare al gospodăriilor quintilei V. Este evidentă creșterea

ponderii cheltuielilor efectuate de gospodăriile quintilei V pentru dotarea locuinței (I - 3,0% și V- 6,8%), pentru sănătate (I - 3,5% și V- 6,4%), pentru transport (I - 1,8% și V- 7,0%), pentru agrement (I - 0,8% și V- 3,0%), pentru învățământ (I - 0,1% și V - 0,7%), hotel, restaurant, cantină (I - 0,6% și V - 4,0%) etc. Conform Legii lui Engel, odată cu creșterea veniturilor în GC, ponderea cheltuielilor alimentare în totalul cheltuielilor de consum se micșorează.

Tabelul 12. Cheltuieli de consum ale gospodăriilor pe grupe de quintile, R. Moldova, 2008

Structura produselor și serviciilor procurate de gospodării,%	Grupe de quintile				
	I	II	III	IV	V
<b>Total cheltuieli de consum</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>dintre care, pentru:</i>					
produse alimentare și băuturi nealcoolice	52,8	49,7	46,6	43,1	30,8
băuturi alcoolice, tutun	2,7	2,3	2,1	1,9	1,4
îmbrăcăminte și încălțăminte	11,2	12,7	13,4	13,1	12,6
locuințe și comodități	16,7	15,7	15,8	15,0	17,3
dotarea locuinței	3,0	3,3	3,2	3,7	6,8
sănătate	3,5	4,3	4,8	6,2	6,4
transport	1,8	2,6	3,5	4,4	7,0
servicii de comunicații	4,3	4,4	4,9	5,1	5,0
agrement	0,8	1,1	1,4	1,5	3,3
învățământ	0,1	0,2	0,2	0,2	0,7
hotel, restaurant, cantină	0,6	0,6	0,9	1,8	4,0
alte bunuri și servicii	2,5	3,0	3,3	3,9	4,7

Și chiar dacă ponderea cheltuielilor pentru produse alimentare a scăzut comparativ cu anul 2006, scumpirea alimentelor va lovi greu în bugetul populației, mai ales al celor săraci și mulți. Sunt tot mai mari plățile pentru gaze, electricitate și alte servicii. Întreținerea locuinței a devenit mai scumpă în 2007, dacă luăm în considerare faptul că în 2006 se cheltuia 11,3% pentru locuință. Moldovenii au cheltuit în 2007 pentru învățământ doar 0,6% din veniturile îndreptate spre consum, pentru agrement - 2,1%, îngrijire medicală și sănătate

- 4,9%. Cheltuielile pentru băuturi alcoolice și tutun au reprezentat 2,2% din total. Este o structură de cheltuieli pentru o țară săracă.

Jumătate din cheltuieli se duc pe alimente. Structura cheltuielilor de consum denotă și ea o stare de sărăcie a populației. În anul 2009, 44,6 la sută din totalul cheltuielilor de consum au revenit produselor alimentare (în familiile sărace până la 70%), după care urmează întreținerea locuinței care a luat 14,4% din banii familiilor, iar 11,9% merg pentru îmbrăcăminte și încălțăminte.

Tabelul 13. Înzestrarea gospodăriilor cu bunuri de folosință îndelungată, pe grupe de quintile, 2007-2008, bucăți/100 gospodării

Bunuri de folosință îndelungată	I quintilă		V quintilă	
	2007	2008	2007	2008
Televizoare	82	86	102	106
Frigidere și congelatoare	58	62	95	91
Computere	1	2	19	29
Mașini mecanice de spălat rufe	31	35	33	27

Mașini automate de spălat rufe	6	6	36	51
Aspiratoare de praf	17	18	60	68
Autoturisme	6	7	27	29

Sursă: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Din tab.12 se observă că înzestrarea gospodăriilor pe grupe de quintile cu bunuri de folosință îndelungată se deosebește esențial și este neomogenă. Astfel, în perioada 2007-2008 gospodăriile quintilei V dispuneau de tehnică domestică în pro-

porții mult mai mari decât gospodăriile quintilei I, care creau condiții de confort domestic, sporeau ponderea timpului liber și permiteau acestui grup de populație o odihnă mai variată.

Tabelul 14. Structura cheltuielilor de consum ale gospodăriilor casnice (2007-2008), %

Cheltuielile de consum	2007			2008		
	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural
Total, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
din care, pentru:						
produse alimentare, băuturi nealcoolice	43,8	41,2	46,4	40,2	37,8	42,7
băuturi alcoolice, tutun	2,5	1,8	3,3	1,9	1,3	2,4
îmbrăcăminte și încălțăminte	12,0	11,4	12,6	12,7	11,7	13,7
locuințe și comodități	13,5	12,1	14,9	16,3	15,5	17,1
dotarea locuinței	4,8	4,5	5,0	4,8	4,1	5,5
sănătate	5,4	5,7	5,2	5,6	5,8	5,3
transport	4,9	6,3	3,6	4,9	6,0	3,7
servicii de comunicații	4,2	5,0	3,5	4,9	5,4	4,4
agrement	2,1	2,9	1,4	2,1	3,0	1,2
învățământ	0,4	0,7	0,1	0,4	0,7	0,2
hotel, restaurant, cantină	2,5	4,0	1,0	2,3	3,7	0,8
alte bunuri și servicii	3,8	4,6	2,9	3,9	4,9	2,9

Se deosebește structura cheltuielilor de consum al gospodăriilor în funcție de mediul urban și rural. Odată cu creșterea veniturilor, atât în mediul urban, cât și în mediul rural cheltuielile destinate alimentației au tendința de descreștere, dar cresc cheltuielile pentru îmbrăcăminte și încălțăminte, locuințe și comodități, dotarea locuinței, menținerea sănătății, serviciile de comunicații, alte bunuri și servicii. Practic, rămân neschimbate doar cheltuielile legate de învățământ (tab.14).

Un indicator important de evaluare a inegalității sociale pe scară internațională este Coeficientul Gini. Să apelăm la dinamica coeficientului Gini care determină inegalitatea socială în context internațional. El are valoarea de la 0 la 1. Orice valoare a coeficientului Gini înregistrează cota-parte a veniturilor populației care necesită redistribuire pentru

a se ajunge la situația (ipotetică!) când veniturile vor fi egal distribuite între toți membrii societății. Astfel, dacă valoarea coeficientului tinde către 1 (sau 100%), se poate conchide că inegalitatea socială este mare, veniturile fiind concentrate în mare măsură la un grup restrâns de persoane, deci este o situație gravă sub aspect de distribuire a resurselor; dar dacă valoarea tinde către 0, înseamnă că sărăcia nu este prea adâncă și nu este cauzată de inechitatea distribuirii veniturilor. În acest caz, o oarecare ridicare a nivelului de trai rezultat din efortul subiectiv, poate face ca un număr mare de gospodării să părăsească sfera sărăciei. Acest indicator se poate calcula pentru toate grupurile sociale ale populației: sărace, nonsărace, totale, având aceeași semnificație.

Coeficientul Gini este monitorizat de Banca

Mondială. Conform conceptului Băncii Mondiale, în funcție de valoarea coeficientului Gini țările sunt clasificate astfel:

- țări cu nivelul foarte ridicat de inegalitate socială (coeficientul Gini 50-60);
- țări cu un nivel ridicat de inegalitate socială (coeficientul Gini 40-50);
- țări cu niveluri moderate de inegalitate socială (coeficientul Gini 30-40);
- țări cu un nivel scăzut de inegalitate socială (coeficientul Gini 20-30).

Evaluările coeficientului Gini pentru țările Uniunii Europene în perioada luată în studiu au dovedit că țările nou aderate la Uniunea Europeană au avut cea mai înaltă valoare a coeficientului Gini: Letonia - 38%; Grecia - 36%; Bulgaria - 36%; România - 36%, ceea ce înseamnă că au înregistrat o înaltă inegalitate socială în distribuirea veniturilor. Printre țările cu valoarea coeficientului Gini redus pot fi menționate următoarele: Slovenia - 23%; Slovacia - 24%; Cehia, Ungaria, Danemarca - 25%; Finlanda, Austria - 26%; media pentru România și Bulgaria fiind de 36%. În anul 2009 coeficientul Gini pentru Republica Moldova s-a apropiat de valoarea critică și constituia valoarea 0,355, amplasând Republica Moldova printre țările cu niveluri moderate de inegalitate socială (coeficientul Gini 30-40).

Conform Băncii Mondiale, valoarea critică a coeficientului Gini este 0,4, altfel repartizarea neechitabilă a veniturilor nu contribuie la creșterea economică și restructurarea progresivă a instituțiilor publice din țara respectivă. Vedem, că în majoritatea fostelor țări socialiste se păstrează valoarea înaltă a acestui coeficient (Uzbekistan-36,7; Azerbaidjan - 36,5; Estonia - 36,0; Lituania - 35,8; Letonia - 38,0 etc.). În majoritatea țărilor europene valoarea acestui coeficient este mai mare decât valoarea sa admisibilă stabilită de Banca Mondială.

Republica Moldova, conform distribuirii veniturilor la nivel mondial sau coeficientului Gini, se află pe poziția 54 din cele 127 țări evaluate de World Bank, iar după valoarea indicelui Gini fiind pe poziții mai inferioare decât țările UE, care au valoarea medie egală cu 30, ceea ce confirmă că repartizarea veniturilor în țară este foarte departe de a fi considerată echitabilă.

Astfel, din cercetarea efectuată autorul argumentează legătura direct proporțională dintre veniturile și cheltuielile gospodăriilor casnice ale populației Republicii Moldova și indicatorul Gini, care demonstrează prezența unei diferențe sociale în repartizarea veniturilor în societatea moldovenească. Astfel, autorul confirmă relevanța indicato-

rilor propuși în evaluarea bunăstării și gradului de inegalitate socială a populației din Republica Moldova.

Din cele expuse autorul formulează următoarele concluzii:

1. Una dintre problemele importante ale Republicii Moldova rămâne problema inegalității sociale a factorului uman.

2. Distribuția veniturilor este un factor important în studierea bunăstării populației, dar nu este singurul factor care determină stratificarea socială într-o anumită țară sau regiune.

3. Raportul dintre veniturile populației și minimul de existență în Republica Moldova a determinat că pătura socială cea mai vulnerabilă este reprezentată de pensionari, ale căror venituri sunt sub media de existență stabilită legislativ.

4. Ponderea majoră a coșului alimentar în valoarea totală a bugetelor gospodăriilor casnice comparativ cu alte bunuri sau servicii, confirmă structura bugetelor unei țări sărace. În anul 2009, 44,6% din totalul cheltuielilor de consum au revenit produselor alimentare (în familiile sărace până la 70%), după care urmează întreținerea locuinței care a luat 14,4% din banii familiilor, iar 11,9% mergeau pentru îmbrăcăminte și încălțăminte.

5. Odată cu creșterea veniturilor gospodăriilor casnice ale populației din Republica Moldova, ponderea consumului alimentar tinde spre descreștere, pe când celelalte bunuri și servicii cresc. Se confirmă Legea lui Engel, odată cu creșterea veniturilor în gospodăriile casnice, ponderea cheltuielilor alimentare în totalul cheltuielilor de consum se micșorează.

6. Gospodăriile urbane, având veniturile disponibile mai mari decât gospodăriile rurale, au ponderea mai mică a consumului produselor alimentare și mai mare a «consumului» de servicii publice, învățământ, sănătate și agrement, pe când cele rurale - invers. Aceasta are loc din cauza că gospodăriile rurale au surse nonsalariale de alimentare.

7. Pe parcursul extinderii Uniunii Europene problema inegalității sociale a factorului uman a țărilor componente devine tot mai acută, ceea ce confirmă și creșterea valorilor indicelui Gini și raportului dintre veniturile totale ale 20% din populația cu venitul cel mai ridicat (quintila V) și veniturile totale ale 20% din populația cu venitul cel mai mic (quintila I).

8. Gradul de echitate socială în repartizarea veniturilor în societatea moldovenească este departe de nivelul mediu al acesteia în țările Uniunii Europene.

## NOTE

<sup>1</sup> Indicele mediu al prețurilor de consum pentru produse alimentare în anul 2009 față de anul 2008 a constituit 94,4%.

<sup>2</sup> Quintilă - este un indicator numeric ce arată de câte ori veniturile populației cel mai bine asigurate (quintila V) depășesc veniturile celei mai puțin asigurate (quintila I).

<sup>3</sup> Decilă - este una din cele nouă valori ce divizează seria de frecvențe în zece părți egale, astfel încât primele 10% (decila I) reprezintă populația cu cele mai mici cheltuieli, iar ultimele 10% (decila X) cu cele mai mari cheltuieli.

<sup>4</sup> World Bank. Equity and Development: World Development Report 2006. N.Y.: The World Bank and Oxford University Press, 2006.

## BIBLIOGRAFIE

1. Anuarul EUROFOUND 2009. Condiții de viață și de muncă în Europa. Dublin, 2009, 40 p.
2. Gorobievski S., Nadrag L. The worldwide methodologies for assessing living standards. Proceedings of the 2nd International Conference on Business and Economy, ICBE 2010. Volume 2. Constanta, 11-12 noiembrie 2010. New York: Contemporary Science Association, p.188-197.
3. Gorobievski S., Nadrag L. Worldwide and european methods for assessing living standards The XI-th International Conference "The Risk in Contemporary Economy", RCE- 2010. Galați, 2010, CD.
4. Indicatorii economici și financiari ai Republicii Moldova. BNM, iulie 2010, 12 p.
5. Rapoartele Eurobarometru, 2008. <http://www.bizcar.ro>
6. Rapoartele statistice Eurostat, 2009.
7. Raportul social al Institutului de Cercetare a Calității Vieții „După 20 de ani: Opțiuni pentru România.” București: Academia Română, Institutul Național de Cercetări Economice, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, 2010, 61 p.
8. World Bank. Equity and Development: World Development Report 2006. N.Y.: The World Bank and Oxford University Press, 2006.
9. Surse internet: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

**Prezentat:** 16 mai 2011.  
**E-mail:** [gsvetic@gmail.com](mailto:gsvetic@gmail.com)



# **I**nstruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



# OBIECTIVE ȘI POLITICI ALE ADMINISTRĂRII PUBLICHE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONDIȚIILE CRIZEI DEMOGRAFICE

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

## SUMMARY

*During the last decades of the twentieth century and the early third millennium, the demographic situation in Moldova is characterized by negative trends in the natural movement of population. Analysis of the main indicators of socio-economic and demographic statistical materials in recent years allow to determine in which direction the country's demographic processes are growing. The changes that occur in the demographic phenomena in Moldova are similar to the changes that occurred in Europe 15-20 years ago, which also indicated the progressive demographic crisis. This crisis is manifested by unprecedented birth rate drop over the last decade against the background of general mortality in the same period. This led to reduced natural growth, which already has negative values, decreasing the population. Currently, the birth rate in Moldova is lowest among the other world's states.*

Globalizarea ca fenomen are repercusiuni asupra mediului de securitate, producind efecte de natură economică, politică, socială (demografică, religioasă, culturală), militară și ecologică. Efectele globalizării privite din perspectiva unor procese naționale interne ne fac să ne concentrăm atenția asupra unor fenomene, precum: *securitatea demografică, tendințele demografice principale la nivel național, dar și global, impactul acestora asupra securității naționale și internaționale. Securitatea demografică este mai mult decât o simplă componentă a securității naționale. Prin securitatea demografică se înțelege starea populației ce exprimă protecția de riscurile de orice natură, de prevenire a amenințărilor în scopul creării condițiilor demosocioeconomice de rezistență la depopulare, păstrare a structurii efectivului populației, inclusiv a celui activ economic, asigurarea reproducerii pentru evoluția favorabilă a proceselor de mișcare a populației. Pe plan extern, un stat își manifestă intenția de a se integra într-un spațiu economic multidimensional în funcție și de gradul în care securitatea sa demografică este asigurată. Alături de dimensiunea economică, dimensiunea sociodemografică a securității este relevantă atât prin compoziția populației, cât și prin*

dinamica ei. Diferențele demografice, doar vizibile astăzi, reies din tendințe diferite.

**Tendențe globale și modificări demografice.** Populația unei țări se formează sub influența mai multor factori. Dinamica și structura ei este influențată, în mare parte, de procese precum: industrializarea, urbanizarea, dezvoltarea științei și tehnicii, starea sănătății publice, sistemul educațional, condițiile socioeconomice. Sociologii susțin, că fenomenul demografic contemporan include tranziția demografică<sup>\*</sup> și mișcările populației între diferite zone (numărul, ritmul de creștere, evoluția componentelor sporului natural și a emigrației externe, structura demografică, durata medie a vieții, nivelul de instruire sau profilul demografic al unei populații), norme și reguli, interacțiuni între actorii sociali etc. Tranziția demografică contemporană semnifică trecerea de la un regim demografic caracterizat prin numărul ridicat al nașterilor și deceselor, la un regim cu o rată scăzută a natalității, dar cu o creștere a speranței de viață. Fiecare dintre cele doua regimuri este stabil, etapa de tranziție dintre acestea este însă dezechilibrată: numărul nașterilor rămâne, în general, stabil, în timp ce numărul deceselor scade, durata vieții crește datorită progre-

selor medicale și ale igienei. Astăzi, multe regiuni din lume se află în tranziția demografică, ale cărei efecte se vor resimți doar după o generație.

Conform studiilor realizate de Națiunile Unite, Departamentul de Afaceri Economice și Sociale, până în 2050, populația lumii va crește de la 6,8 miliarde la 10,5 miliarde. Lumea dezvoltată se micșorează și îmbătrânește, în timp ce unele părți ale lumii în dezvoltare sînt în creștere. Demografia mondială este dominată de ponderea Asiei cu peste 3,5 miliarde de locuitori pe 1/5 din suprafața terestră: China și India reprezintă, ele singure, 38% din populația totală cu 1,3 miliarde de chinezi și 1 miliard de indieni. În 2050, aceste două state vor avea împreună 3 miliarde de locuitori. Populația Indiei va continua să crească și va depăși 1,6 miliarde în 2050. Cu toate că populația va îmbătrîni, își va menține o medie sănătoasă de vîrstă, de 38 de ani în 2050. Creșterea demografică a Chinei va rămîne sub controlul politicii de a avea un singur copil (1,34 miliarde astăzi, 1,45 miliarde în 2025, iar în 2050, 1,4 miliarde). Dar creșterea rapidă a minorității chineze din Rusia, prezența mai multor milioane de imigranți chinezi în Siberia (care nu sînt restrînși de politica aplicată în China, a copilului unic), precum și inechilibrul densității populației și al nivelului de prosperitate de-a lungul graniței chino-ruse, toate conduc la o sporire a populației chinezești în Rusia. Totodată, China va avea de suportat consecințele politicii „copilului unic”, incluzînd, de asemenea, îmbătrînirea populației, urbanizarea, rata criminalității și repercusiunile dezechilibrului dintre sexe cauzat de avorturile selective, în cazul sarcinilor de sex feminin, precum și discrepanțelor economice interne.

Fondator al concepției se consideră F.W. Notestein în SUA și A. Landry (care inițial a denumit-o drept „revoluție demografică”) în Europa.

Africa numără 803 milioane de locuitori, iar populația ei crește într-un ritm de 30% pe an. În pofida existenței SIDA, a genocidurilor, a foamei și a războiului, populația Africii va crește de la 1 miliard astăzi la 1,3 miliarde în 2025. Conform estimărilor, în 2050, populația Africii va fi de 2 miliarde.

Cu o populație de 580 milioane, Europa are o evoluție demografică de doar 0,22% pe an. Populația Europei (inclusiv Rusia) reprezintă în prezent aproximativ 11% din totalul global, iar media de vîrstă a europenilor este de 38 de ani. Se estimează că această medie va crește pînă la 47,3 la nivelul anului 2050, cînd Europa va reprezenta numai 7% din populația globului. Numărul

de vîrstnici europeni se preconizează a fi mai mare decît dublul copiilor la nivelul anului 2050 și considerabil mai mare decît jumătatea populației lucrătoare. În Rusia, populația se micșorează din cauza scăderii natalității, creșterii mortalității și emigrărilor. Dacă în prezent populația este de 143 de milioane, pînă în 2010 ea va scădea la 110 milioane.

Populația globului se urbanizează, astfel încît pînă în 2050, populația urbană globală va depăși cifra de 5 miliarde, fapt ce va conduce la sărăcirea urbană și la creșterea ratelor de infraționalitate, la probleme serioase de mediu. Numărul bătrînilor (60+) din lume, pentru început, va depăși numărul de copii (14 ani sau mai mici) pînă în 2045. Aceste modificări demografice vor afecta toate părțile lumii prin creșterea, îmbătrînirea sau micșorarea populațiilor. În timp ce în anumite zone populația va îmbătrîni – Europa, Japonia, China, numai o regiune din lume va suferi concomitent procesele de îmbătrînire și micșorare – Europa. Acest lucru va crea greutăți țărilor europene prin creșterea costurilor de întreținere a vîrstnicilor.

În opinia experților Națiunilor Unite, în lumea dezvoltată, numai SUA vor avea cea mai sănătoasă medie de vîrstă, de 36 de ani – acum, iar în 2050 – de 41 de ani; populația aici va crește de la 300 de milioane la 400 de milioane în această perioadă.

În Orientul Mijlociu, populația aptă de muncă va crește cu 50%, în aceeași perioadă, dar nu putem afirma cu certitudine că economiile naționale din zonele respective vor dispune de suficiente locuri de muncă. Consecințele sînt previzibile: șomajul poate conduce la disperare, radicalizare, terorism și conflicte armate. Nivelul imigrărilor în Europa va fi, de asemenea, în creștere. Potrivit estimărilor Națiunilor Unite, creșterea necontrolată a populației va accelera și mai mult schimbările climatice, prejudiciind ecosistemele și condamînd multe țări la sărăcie. În prezent, susțin ele, în lume se nasc, în fiecare săptămînă, 1,5 milioane de copii, ceea ce ar putea conduce la un dezastru planetar. Pentru a încetini ritmul de creștere a omenirii, ei recomandă controlul nașterilor, reducerea ratei natalității prin intermediul programelor de planificare familială. Sociologul *Malcolm Potts* de la Centrul Bixby pentru populație, sănătate și dezvoltare durabilă (de la Universitatea California) este de părerea că, în multe țări puțin dezvoltate, creșterea rapidă și permanentă a populației ar putea aduce foamete, eșecul sistemului educativ și conflicte.

*Roger Short* de la Universitatea din Melbourne,

Australia, afirmă, că actuala rată de creștere a populației mondiale este imposibil de suportat în timp. Aproape toată această creștere, 98%, susține el, are loc în țările în curs de dezvoltare, mai ales din Africa, a cărei populație urmează să se dubleze, până în 2050. Studiile ONU, estimările sociologilor, cercetătorilor în domeniu ne permit identificarea principalelor tendințe demografice la nivel global.

**Astfel, în ultimii ani s-au evidențiat următoarele tendințe:**

a) *de fertilitate*, care indică deplasarea centrului de greutate al populației globale din țările dezvoltate în țările în curs de dezvoltare. Acest lucru este cu atât mai grav, cu cât aceste zone sînt caracterizate de agravarea sărăciei. O creștere demografică se atestă în cea de-a doua jumătate a secolului trecut și în regiunile mari ale Europei: Federația Rusă, Europa de Est și cea de Sud. În același timp, conform datelor statistice, în topul țărilor cu cei mai mulți locuitori, patru națiuni (China, India, SUA și Indonezia) vor rămîne pe aceleași locuri în următorii 20 de ani, iar șase se vor schimba semnificativ: Rusia și Japonia vor părăsi topul celor zece, în timp ce Nigeria, Pakistan, Bangladesh și Etiopia vor urca. În Federația Rusă și în Europa de Est, populația a început să scadă spre sfîrșitul secolului 20. Potrivit variantei medii ONU a prognozei demografice, declinul demografic cel mai grav se așteaptă să se întîmple în cîteva ani în Federația Rusă, în Europa de Sud, urmată de Europa de Vest după anul 2010 și, în sfîrșit, de Europa de Nord - după anul 2030;<sup>1</sup>

b) *de rînd cu creșterea naturală a populației, sporește numărul refugiaților*, care provin și ei din țările în curs de dezvoltare sau din țările cu conflicte interne. În anul 1995, numărul acestora se ridica la peste 14,4 milioane, cu tendință de creștere. La începutul anului 2007, numărul persoanelor refugiate era de 32,9 milioane în întreaga lume, o creștere cu 58% în comparație cu anii trecuți în care cifra era de 20,8 milioane;<sup>2</sup>

c) o altă tendință globală este *urbanizarea masivă*. Peste jumătate din populația lumii trăiește în urbi, creînd la unele națiuni disproporții mari în raport cu suprafața țării. Explozia urbană este vizibilă în țările în curs de dezvoltare datorită sporului natural foarte ridicat și a tendinței de dezvoltare spontană a orașelor. În toate țările (mai ales, în țările subdezvoltate), o cauză a creșterii populației urbane o reprezintă migrația masivă din mediul rural spre mediul urban. Explozia urbană în țările dezvoltate se manifestă prin existența a 3 categorii de orașe dezvoltate: orașe europene, nord-americane, est-asiatice. Prognozele sugerează că,

pînă în anul 2015, în lume vor exista peste 20 de megaorașe, dintre care 17 în țări în curs de dezvoltare, de exemplu Mexico, Sao Paulo, Bombay, Shanghai etc. Se consideră că cel mai mare oraș de la înc. sec. al XXI-lea va deveni Ciudad de Mexico (19,5 milioane de oameni), iar Tokyo va deține încă un timp supremația mondială, rămînînd încă cîteva decenii cea mai mare aglomerare urbană a Terrei.

**Realități și tendințe demografice autohtone.** Pe parcursul ultimilor decenii ale secolului al XX-lea și începutul mileniului III, situația demografică în Republica Moldova se caracterizează prin tendințe negative în mișcarea naturală a populației. Țara noastră se confruntă de peste 15 ani cu un proces de schimbare accentuată a structurii demografice, care se evidențiază, în principal, prin procesele de reducere sub aspect numeric a efectivului populației și de creștere a populației în vîrstă. În spatele acestor două tendințe de schimbare a structurii populației Republicii Moldova se află o serie de alte procese cu rol determinant. Printre cele mai importante pot fi enumerate: scăderea bruscă, fără precedent, a natalității în decursul ultimului deceniu (cu 50% în anii 1990-2000, constituind 9,7% în 2003) pe fundalul creșterii mortalității generale cu circa 15% în aceeași perioadă. Aceasta a condus la reducerea de aproximativ 10 ori a sporului natural, care are deja valori negative (adică descreșterea), populația republicii micșorîndu-se în anul 2003 cu 1,2%. În prezent, după nivelul ratei natalității, Republica Moldova se află printre statele lumii cu cel mai scăzut nivel al acesteia.<sup>3</sup>

Rezultatele recensămîntului din 2004, care nu au inclus regiunile de est, au indicat o populație a țării de 3.607.453 milioane persoane, femeile constituind 52%. Populația regiunii Transnistria a fost estimată la 550.500 oameni sau aproximativ 16% din totalul populației. La 1 ianuarie 2011, conform datelor statisticii oficiale, numărul populației stabile în Republica Moldova a constituit 3560,4 mii, comparativ cu 3655,6 în anul 1998 (fără teritoriul din stînga Nistrului și mun. Bender). Anual, numărul populației a scăzut în medie cu circa 7,5 mii persoane.<sup>4</sup>

Conform unui studiu recent, efectuat de Fondul ONU pentru Populație (UNFPA), Republica Moldova, în cazul menținerii actualelor tendințe în domeniul demografic, pînă în anul 2050, va înregistra o reducere cu 300.000 de persoane a populației sale. Alte pronosticuri sînt și mai

sombre. Același Fond ONU pentru Populație, împreună cu Institutul pentru demografie din Viena, estimează că pînă în anul 2050 populația Republicii Moldova se va reduce pînă la 2.500.000 de persoane.

Unul dintre principalii factori care afectează profund procesele demografice pozitive din Republica Moldova este exodul masiv de populație care se îndreaptă cu preponderanță către țările bogate din Occident. Colapsul economiei de tip sovietic, pauperizarea unor categorii sociale importante, tranziția interminabilă, lipsa unor politici economice și sociale coerente au provocat acest exod de populație fără precedent din Republica Moldova către țările dezvoltate din Vestul Europei și Federația Rusă. Problema s-a agravat și prin faptul că o perioadă foarte îndelungată statul nu a recunoscut politic problema dată și nu a abordat politici complexe de gestionare a problemei. Fenomenul, tendințele și consecințele acestuia nu erau estimate și analizate. Începînd cu anul 1993, migrația moldovenilor spre Europa, dar și în est, în Federația Rusă și alte state ale CSI, a căpătat proporții din ce în ce mai mari. De regulă, această migrație purta un caracter de muncă. Criza social-economică, dar și lipsa unor programe de stat echilibrate privind politica internă de ocupare a forței de muncă, au accentuat și mai mult tendințele migraționiste ale unei părți din populația țării, în special, ale tineretului. În același timp, migrația ilegală de muncă este o consecință a discrepantei considerabile între nivelul de trai și remunerare din Republica Moldova, Europa Occidentală și Centrală. Deși către anul 2001 exista un Departament Migrațiune în subordinea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, în toată această perioadă el n-a reușit să devină o structură guvernamentală viabilă și eficientă în monitorizarea procesului de migrație. Structura centralizată specializată în domeniu - Biroul Național Migrațiune, instituită în 2003, deja în 2006 a fost dizolvată, atribuțiile ei fiind împărțite între Ministerul de Interne, Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Departamentul Grăniceri. În perioada scurtă de activitate, s-a reușit doar evaluarea fenomenului și lansarea unor timide politici în domeniu, a căror promovare și monitorizare era distribuită între mai multe instituții. Unii analiști consideră că lipsa unui control la frontiera de est a țării, efectuat de autoritățile legale ale Republicii Moldova, este un impediment serios în calea soluționării multor probleme legate de migrație. În opinia lor, acest lucru generează instabilitate și

permite traficul de ființe umane și fluxurile ilegale de migranți, orientat în direcția Europei Occidentale.

Potrivit recensămîntului populației din 2004, numărul persoanelor plecate la lucru peste hotare constituie 273.056 persoane sau 8,1 % din populația totală a țării. Luată pe categoriile de vîrstă, situația se prezintă și mai dramatică, constituind 40% din populația aptă de muncă. Datele trimestriale ale Biroului Național de Statistică indică oscilații de la 360 000 pînă la 420 000 de persoane. Studiul efectuat în 2004 de către Organizația Internațională pentru Migrație, împreună cu FAO și Banca Mondială, au stabilit că potențialul migrator al Republicii Moldova constituie circa 560.000-600.000 persoane.<sup>5</sup>

Se știe deja că mulți dintre cei ce muncesc ilegal peste hotare, suportă importante discriminări și devin victime ale rețelelor internaționale de trafic cu ființe umane, contrabandă cu migranți, prostituție etc., fenomene sociale, care sînt rezultatul unei migrații ilegale de muncă, necontrolate și dezordonate. Într-un raport recent al Departamentului de Stat al SUA, Moldova a fost menționată printre principalele surse mondiale ale traficului de femei. Astăzi, conform unor date statistice și sondaje sociologice efectuate, fiecare al treilea dintre moldovenii apti de muncă lucrează peste hotare, peste 90 la sută dintre care sînt clandestini. Cifra estimativă a celor ce muncesc în străinătate este de peste 600 mii. În prezent, cetățenii Republicii Moldova muncesc în astfel de țări ca Federația Rusă - 240-270 mii (dintre care în orașul și regiunea Moscova - 220 mii; Sankt-Petersburg și regiunile Tiumen, Oriol, Breansk, ținutul Krasnodar), Italia - circa 150 mii (dintre care către data de 10.10.2002, 115 mii de moldoveni au depus actele pentru legalizare, iar în primul trimestru al anului curent peste 15 mii dintre aceștia au beneficiat deja de permis de ședere permanentă în această țară). În Portugalia sînt circa 80 mii de moldoveni, în Grecia - de la 30 la 100 mii (potrivit estimărilor Institutului muncii al Confederației sindicatelor din Grecia, numărul moldovenilor din Grecia este de, cel puțin, 100 mii. Din circa 1,2 mln. de lucrători migranți din Grecia, numărul moldovenilor este cel mai important în raport cu alte naționalități). În Cehia sînt aproximativ 40 mii, în Turcia - între 20-50 mii, Spania - 20 mii, Israel - 15-20 mii, Franța - 15 mii, Germania 10-15 mii, Cipru 5-7 mii. (I. Loghin)

De fapt, cifrele nu spun ceva foarte clar, pentru că datele sînt contradictorii. Se vorbește de-



spre 600.000 emigranți, oficial, dar și de circa 1 500 000, neoficial. Repartiția lor pe țări rămâne o enigmă, cel puțin, la nivel public. Republica Moldova ca mediu de trai, muncă și investiții este apreciată de propriii cetățeni mai degrabă negativ, de aceea este necesară abordarea problemelor cu care se confruntă cetățenii țării. Potrivit studiilor efectuate, motivele de bază ale exodului populației sînt salariile mici, după care urmează șomajul, prețurile și inflația, corupția și guvernarea ineficientă<sup>6</sup>. De rînd cu aceste probleme, se menționează veniturile reduse în țară, lipsa locurilor de muncă în republică, starea deplorabilă din localitățile rurale. Mulți dintre respondenți consideră drept motiv al plecării peste hotare lipsa posibilității de creștere profesională. După cum relatează Agenția Reporter.md, o investigație recent realizată în mun. Chișinău, de către Agenția de Rating și Investigații "Fin-Consultant RI", cu participarea a șase sute cincizeci și opt de respondenți, ne arată că, în majoritatea cazurilor, cetățenii tind să plece peste hotare pentru a găsi oportunități de creștere profesională. În căutarea unei vieți mai ușoare cu costuri de trai mai reduse, vor să plece 23,4% din cei chestionați, iar 18,1% – pentru a obține venituri și a-și construi case de locuit. Aproape 12% dintre moldoveni ar pleca în căutarea unui loc de muncă, deoarece acesta nu poate fi găsit în țară. Studiul relevă că majoritatea celor chestionați (53,4%) ar prefera să muncească în țările Uniunii Europene, în Canada și SUA (27,4%), dar și în țările CSI (13,7%), iar 5,5% (37 persoane) – în Australia.

Conform datelor statistice ale Comisiei Naționale pentru populație și dezvoltare, în perioada anilor 2001-2008, anual au plecat definitiv cu traiul peste hotare circa 6-7 mii persoane, au imigrat 1,3-2,7 mii persoane și s-au repatriat 1,1-2 mii. Conform datelor preluate de la punctele de trecere a frontierei de stat (cu excepția regiunii transnistrene) circa 500 mii persoane sînt plecate peste hotare la lucru sau în căutare de lucru. Ancheta forței de muncă, efectuată de Biroul Național de Statistică, indică că la 01.01.2008 au fost declarate plecate peste hotare la lucru sau în căutare de lucru 335,6 mii persoane.

Potrivit Biroului Național de Statistică, la sfîrșitul trimestrului III al anului curent, numărul persoanelor plecate la lucru sau în căutarea unui loc de lucru peste hotare a fost de 317,9 mii, în creștere cu 22 mii persoane față de trimestrul trecut. De la începutul anului curent, numărul celor plecați la muncă peste hotare a crescut cu 45,4 mii persoane. Față de trimestrul III al anului

trecut, numărul persoanelor plecate peste hotare în căutarea unui loc de lucru este cu 25,1 mii persoane mai mic, fapt explicat de efectele crizei economice mondiale care s-au resimțit mult mai devreme în principalele țări de destinație ale emigranților moldoveni. Cea mai mare scădere a avut loc la începutul anului cînd în țară au revenit peste 55 mii de cetățeni. Potrivit experților economici, numărul acestora ar putea fi mult mai mare din cauza că mulți emigranți preferă să rămînă peste hotare la un loc de lucru mai prost plătit decît să revină în țară. Pondere cea mai însemnată din rîndul acestora o dețin persoanele cu vîrsta cuprinsă între 20 și 29 de ani (38 %), urmați de cei cu vîrstă între 30 și 39 de ani (23,1 %). Din cei declarați plecați, 68,8% provin din localitățile rurale, 2/3 din ei o constituie bărbății.<sup>7</sup> Astfel, vedem că migrația externă se caracterizează prin exodul masiv al persoanelor de vîrstă reproductivă și economic activă. Migrația este un fenomen demografic, a cărui evoluție depinde direct de factorii preponderent economici. Atît timp cît va exista decalajul economic între Republica Moldova și alte state dezvoltate, vor predomina tendințele de emigrare.

Un factor negativ este și perioada îndelungată a aflării peste hotare a migranților. Potrivit mai multor studii efectuate de Organizația Internațională pentru Migrație, persoanele care se află peste hotare o perioadă mai mare de 3-5 ani, se integrează în țara de destinație, pierd legăturile cu patria, în special la decedul rudelor de prima generație, și nu revin în patrie. Ponderea persoanelor aflate peste hotare de la 3 la 5 ani constituie 17% din numărul persoanelor plecate.<sup>8</sup>

Potrivit studiilor efectuate, cel mai afectat de procesele migraționiste sînt zonele rurale ale Republicii Moldova, în special din sudul țării. Astfel, în raionul Cimișlia sînt plecate peste hotare 12,58 % din populația totală; Ocnița -12, 06 %. Din trei raioane au plecat peste hotare mai mult de 11% din populație: Cantemir (11,39%); Leova (11,06%); Sîngerei (11,10%). Din mai multe raioane au plecat peste hotare de la 9 pînă la 11% din populație: Anenii Noi (9,80%); Basarabeasca (10,76%); Cahul (9,15%); Călărași (9,41%); Căușeni (10,59%); Drochia (9,54%); Fălești (9,83%); Florești (10,13%); Glodeni (10,95%); Hîncești (9,52%); Nisporeni (10,84%); Taraclia (9,10%), Ungheni (10,43%); UTA Găgăuzia (10, 86%). Cel mai mic procent de emigrări este înregistrat în municipiul Chișinău, raioanele Criuleni și Briceni (variază de la 3,84% pînă la 5,96%). Fenomenul migrației, deși într-un

fel a redus din presiunea internă a pieței forței de muncă, a agravat situația demografică din Republica Moldova având un impact negativ asupra structurii pe vîrste a populației. Migrația a afectat capacitatea de reproducere a populației țării (genofondul de reproducere), generînd scăderea alarmantă a indicelui natalității și o creștere a indicelui mortalității. Rata fertilității generale a descrescut de la 1,76 în 1995 la 1,21 în 2002, iar apoi s-a îmbunătățit nesemnificativ, atîngînd 1,28 în 2008 (datorită generației anilor 70, cînd s-a produs boomul nașterii de copii, care a ajuns la vîrsta medie de fertilitate). Ultima ameliorare se pare că a fost de scurtă durată, din cauza, inclusiv, a migrației intensive de femei în afara țării (acestea reprezintă aproximativ 40% din numărul total de emigranți). Conform datelor statisticii oficiale, în decembrie 2010, în R. Moldova erau: născuți – vii - 40454 persoane; decedați - 43618 persoane; rata natalității fiind 10,9 născuți-vii la 1000 locuitori (urban – 9,7, rural – 11,8; rata totală de fertilitate 1,229. Pentru înlocuirea simplă a generațiilor rata totală de fertilitate trebuie să fie de 2,1 copii la o femeie de vîrstă fertilă; rata mortalității generale - 11,8 decedați la 1000 locuitori (urban – 9,1, rural – 13,6), scădere naturală - 2930 persoane. La ora actuală, rata fertilității în Republica Moldova este de 1,229.<sup>9</sup>

Sociologii și demografi susțin, că, începînd cu anul 2001, Republica Moldova a fost definită ca un stat îmbătrînit, în care se nasc mai puțini oameni decît mor.

Sociologul Ion Jigău explică fenomenul depopulării prin schimbarea unor comportamente legate de reproducerea umană, infrastructura satului, accentuînd, în special, lipsa școlilor. În opinia lui, cele mai afectate de fenomenul depopulării sînt raioanele din regiunea de Nord și Centru – Florești, Edinet și Orhei. Potrivit lui, existența școlilor relativ bune, în sate relativ mari, au făcut ca absolvenții cu o pregătire bună să plece la universități și să nu mai revină în sate.<sup>10</sup> Expertul Fondului ONU pentru Populație, Victor Lutenco, susține că, anual, Republica Moldova pierde 8000 de oameni, ceea ce reprezintă în medie populația a 5-6 sate. El atrage atenția asupra faptului că migrează, în mare parte, populația economic activă, în sate rămînînd copii sau bătrîni, fapt care pe parcursul a mai mulți ani, din motive naturale, va conduce la depopularea localităților pînă la valori de zero, făcînd să ne ciocnim cu fenomenul localităților care au rămas fără populație.<sup>11</sup> Chiar dacă satele sînt cele mai afectate de fenomenul migrației, anume acestea, în mod para-

doxal, ar avea cel mai mare potențial de creștere a populației. Explicația experților este că în zonele rurale numărul căsătoriilor este mai mare decît în orașe, cuplurile sînt mai durabile și la sate se nasc mai mulți copii ca la oraș.

Alte manifestări ale crizei demografice în Moldova sînt micșorarea numărului căsătoriilor și majorarea numărului divorțurilor, fapt ce demonstrează reducerea valorii instituției familiei în societate și creșterea numărului nașterilor în afara căsătoriei, în special, printre adolescente. În condițiile economice actuale precare, majoritatea familiilor numeroase trăiesc sub pragul sărăciei.

În medie, în Republica Moldova coeficienții nupțialității la tinerii în vîrstă de 16-24 ani s-au micșorat de două ori, fenomen caracteristic și pentru alte țări ex-sovietice – Rusia, Ucraina, Belarus.

Pe fundalul sărăciei și exodului masiv de populație se amplifică un alt fenomen social negativ – abandonul școlar și reducerea gradului de școlarizare a tinerei generații. Dintre copii cu vîrsta între 10 și 15 ani - 40 % din cei ce locuiesc în zonele rurale au ambii părinți plecați peste hotare comparativ cu 33% copii din zonele urbane. Persoanele în etate devin îngrijitori ai copiilor rămași în urma migrației și fac față unor greutăți neprevăzute: stare precară a sănătății, lipsa documentelor de tutelă, conflictul între generații, educația copiilor, întreținerea gospodăriei. În Italia, crește și este educată o întregă armată de tineri moldoveni: sînt 2043 de nou-născuți moldoveni între 2001 și 2006. Numărul elevilor moldoveni în școlile italiene este de 15.227 pentru anul școlar 2008-2009. În Moldova, aproape 177.000 de copii sînt afectați de migrația părinților lor peste hotare. În ultimii ani s-a dublat numărul copiilor care cresc fără unul sau fără ambii părinți, ajungînd la 31% din numărul total de minori. Situația familiilor migrante se îmbunătățește pe termen scurt, dar plecarea lor la muncă peste hotare afectează starea psihoemoțională a copilului pe mult timp. Comparativ cu alte țări din regiune, în Moldova este înregistrată cea mai înaltă proporție a copiilor care nu locuiesc cu mama și/sau tata. Doar circa 2/3 sau 69% dintre copiii sub 15 ani locuiesc cu ambii părinți. 15% de copii locuiesc numai cu mama, deși tatăl lor este în viață, 5% din copii locuiesc doar cu tata, izolați, cu probleme de sănătate, reușită școlară slabă, risc de abandon școlar, sarcină în adolescență, criminalitate juvenilă, trafic de copii. În 2010, Centrul „Respirația a doua pentru oameni în etate”, cu suportul PNUD Moldova și al Comisiei Europene, a încercat să-i apropie pe bunici de

nepoți în zece localități din Moldova. Posibilitățile statului privind problema copiilor rămași fără părinți nu sînt prea mari; reprezentanții Comisiei parlamentare pentru protecție socială, sănătate și familie declară că statul, deocamdată, poate doar să creeze un cadru legal care să permită părinților să se întoarcă acasă, să aibă salarii bune și să poată munci în țară.

Scăderea natalității și creșterea mortalității populației cu vîrstă aptă de muncă conduc la îmbătrînirea populației, generînd probleme noi cu caracter socioeconomic și medical. Îndeosebi, se evidențiază prin ponderea înaltă a mortalității grupele de vîrstă de 40-59 de ani, cărora le revin peste 20% din numărul total de decese (la sexul masculin – 25%). Astfel, circa 25% din decese afectează populația cu cel mai înalt potențial de producție. La fel de alarmantă este și menținerea mortalității infantile în limite mari (18-19%).

În prezent, procesul de îmbătrînire demografică în țările în curs de dezvoltare, inclusiv Moldova, a ajuns la nivelul pe care l-au înregistrat țările dezvoltate acum 50-60 ani. Însă acest proces în țările în curs de dezvoltare se va desfășura mult mai rapid din cauza creșterii mortalității și a scăderii rapide a fertilității. Conform pronosticurilor, viitoarea generație va fi aptă de muncă în proporție de numai 30 la sută. Reducerea natalității este amplificată, în mare parte, de fenomenul sărăciei și de asistența socială și medicală inacceptabilă pentru categoriile socialmente vulnerabile.

Costurile mari ale medicamentelor, precum și ale poliței de asigurare îi lipsește pe mulți cetățeni moldoveni de posibilitatea de a beneficia de un tratament medical calificat. Pe acest fundal defavorabil a crescut ponderea populației în etate. În spațiul rural persoanele cu vîrstă mai mare de 60 de ani formează 15,2% din întreaga populație sătească, iar în spațiul urban – 11,8%.

Astfel, coeficientul îmbătrînirii populației Republicii Moldova a înregistrat o creștere de la 12,8% în anul 1990 la aproximativ 14,1% în 2006, rata mortalității fiind de 14%. Cea mai bătrînă în ceea ce privește efectivul populației după vîrstă s-a înregistrat zona de nord a țării. Numărul persoanelor în vîrstă de pensie pe acest teritoriu depășește numărul copiilor și minorilor în vîrstă de pînă la 16 ani cu 9,5 mii persoane (sau 5,1%).<sup>12</sup>

**Ritmurile comparativ înalte de îmbătrînire a populației.** Îmbătrînirea demografică este un proces istoric, ireversibil, care afectează întreaga populație atît prin condiționările sale, cît și prin

multiplele sale consecințe. Procesul de îmbătrînire a populației se datorează, îndeosebi, scăderii natalității – îmbătrînirea „de bază” și mai puțin creșterii duratei medii a vieții – îmbătrînirea „de vîrf”, noțiunile referindu-se la baza și vîrfurile piramidei vîrstelor. Fenomenul îmbătrînirii demografice este evaluat cantitativ prin proporția populației de 60 de ani și peste (procentual) din numărul total al populației. La nivel global, numărul persoanelor vîrstnice a crescut de la mai puțin de 100 milioane înainte de cel de-al doilea Război Mondial la peste 200 milioane în anul 1950, apoi cca 460 milioane în 1990 și 590 milioane în anul 2000. În perspectivă se estimează, că această grupă de populație va continua să sporească, atîngînd 1,2 miliarde în 2025, ceea ce va reprezenta 14% din totalul populației globului.<sup>13</sup> Ca fenomen global, îmbătrînirea populației este legată în mod direct de aspectele cotidiene ale vieții umane și vizează problemele de care depinde prosperarea economică: investițiile și cheltuielile, piața forței de muncă, pensiile, impozitarea și transferul proprietății altei generații. Acest proces are consecințe și asupra structurii morbidității și mortalității populației, componenței familiilor, condițiilor de viață. Numărul persoanelor vîrstnice crește în lume anual cu 2%, cu mult mai repede decît sporul natural al populației. Creșterea rapidă a numărului populației va necesita reglementări economice și sociale de perspectivă în majoritatea țărilor.<sup>14</sup> Speranța de viață în Republica Moldova este una dintre cele mai scăzute în Europa – cu peste 11 ani mai mică decît în țările Europei. În timp ce media în Europa este de 79,06 ani, la noi ea este de 68,5 ani. Speranța de viață la bărbați în Republica Moldova este de 65 de ani, iar la femei – 72 de ani. În spațiul rural speranța de viață este cu trei ani mai redusă pentru ambele sexe.

Dacă în 1930 ponderea persoanelor vîrstnice peste 60 de ani alcătuia 5%, în 1970 – 9,7% din numărul ei total, apoi în 2003 – 13,9%, deci pe parcursul ultimilor 70 ani creșterea numărului lor s-a triplat. Trebuie de menționat, că ritmurile procesului de îmbătrînire demografică în țara noastră este mult mai înalt în comparație cu țările dezvoltate. Astfel, pentru mărirea indicilor de îmbătrînire a populației de la 8 la 12% în Franța au fost necesari 80 de ani, în Belgia – 70 de ani, Suedia – 50 de ani etc. În Moldova, ponderea persoanelor vîrstnice a evoluat de la 7,7% la 12,6% în mai puțin de 30 ani. Acest indicator se schimbă în funcție de medii și sexe. Astfel, în mediul rural gradul de îmbătrînire a populației este ceva mai mare, comparativ cu cel



urban, și constituie 17,5%. Este destul de înalt gradul de îmbătrânire la sexul feminin (24%), în spațiul rural el depășind 26%. Acest decalaj se explică, în mare măsură, prin indicii înalți ai mortalității premature printre bărbați. Comparând acest indice cu datele statistice din Human development Report 2003, speranța de viață la naștere în Republica Moldova (68,5 ani) este mai mare decât media globală (66,7 ani), dar se situează sub media Asiei Orientale și a regiunii Pacificului (69,5 ani), Americii Latine și Caraibilor (70,3 ani), este cu mult mai mică decât cea a țărilor dezvoltate (77 ani) și una dintre cele mai mici în CSI și Europa Centrală și de Est. Doar Kazahstanul (65,8 ani), Rusia (66,6 ani), Turkmenistanul (66,6 ani) și Kirgîzstanul (68,1 ani) sînt depășite de Moldova.<sup>15</sup>

Tendințele evoluției proceselor demografice nu pot fi studiate și analizate izolat de celelalte aspecte ale dezvoltării economico-sociale. Factorii socioeconomiici influențează foarte mult fenomenele demografice. În cadrul unui sistem social, factorii care acționează asupra nivelului natalității, mortalității, nupțialității, divorțialității și migrației, constituie elemente ale sistemului social și sînt influențați de modul de reflectare a lor în conștiința populației și, mai ales, de politica socială a țării. În ceea ce privește situația socioeconomică actuală, determinată de sărăcie, șomaj, stresuri, asistență medicală nesatisfăcătoare, ea are un impact negativ asupra sănătății și sporește nivelul mortalității. Totodată, paralel cu creșterea speranței de viață, scade numărul populației de vîrstă reproductivă, fapt ce influențează negativ asupra ratei brute a natalității, ceea ce se reflectă asupra efectivului total al populației.

Desigur, simpla prezentare a unor indicatori nu este suficientă. Aceste date comparative arată că Republica Moldova se situează printre țările din Europa care au cele mai slabe valori pentru indicatorii demografici. Ameliorarea situației și a valorilor indicatorilor necesită o analiză mai detaliată a cauzelor și, mai ales, a factorilor ce influențează acești indicatori, în special a factorilor care se răsfrîng asupra stării sănătății populației vîrstnice. Faptul că pe teritoriul republicii există diferențe mari între raioanele și localitățile ei necesită un studiu profund al factorilor de bază, după criteriile: zone ale republicii, reședință și structura populației.

Deoarece declinul demografic constă în reducerea natalității și îmbătrînirea populației, în funcție de condițiile social-economice concrete, fiecare țară în parte a adoptat modele și meca-

nisme proprii de redresare a situației în domeniu. Majoritatea absolută a țărilor europene dispun de instituții statale specializate care asigură monitorizarea fenomenelor, elaborarea proiecțiilor demografice de durată medie sau de lungă durată, pentru asigurarea condițiilor necesare pentru dezvoltarea durabilă a țării. Astfel, Federația Rusă promovează foarte insistent politica de sporire a natalității, atragere a imigranților, în special din cadrul CSI. Republica Cehă propune modele de restabilire a numărului populației prin promovarea unor politici de sporire a natalității, politici educaționale, precum și atragerea migranților din țările, calitatea capitalului uman al cărora este compatibilă cu propriul potențial, în special din Ucraina, Moldova, Kazahstan. Imigranților din aceste țări li se acordă în mod preferențial cetățenia cehă, deci cetățenia UE. O practică foarte efectivă în lucru o prezintă Țările Baltice, Bulgaria și România<sup>16</sup>.

**Obiective și politici în condițiile crizei demografice a Republicii Moldova.** Situația economică, dar și socială în orice țară depinde în mare măsură de cantitatea și calitatea resurselor umane. Situația demografică existentă în țara noastră astăzi și tendințele care predomină în acest domeniu nu sînt în stare să asigure o dezvoltare durabilă a țării. Nivelul scăzut al natalității, îmbătrînirea demografică, migrația în masă, indicii nefavorabili în sfera familiei și căsătoriei, morbidității populației, nivelul înalt al mortalității la populația în vîrstă aptă de muncă - toate acestea determină intervenția la nivel instituțional, obiectivul principal fiind diminuarea consecințelor negative ale fenomenului demografic. Sociologii avertizează că deceniile următoare vor fi caracterizate de o expansiune intensă a populației vîrstnice, provenite din generațiile numeroase născute în perioada anilor 1970-1990. Generațiile puțin numeroase născute după 1990 vor deține după anii 2020-2030 poziția centrală atît în populația de la care vor proveni viitorii copii ai țării, cît și în populația economic activă. Accentuarea procesului de îmbătrînire a populației pe parcursul următoarelor 2-3 decenii nu poate fi evitată din cauza rigidității și inerției mecanismelor demografice. De aceea, în prezent și în anii următori obiectivul principal vizează adaptarea la o nouă structură de vîrstă a populației și la funcțiile sociale noi. Problema principală a politicii demografice constă în creșterea natalității. Fără o redresare a fertilității feminine, natalitatea va scădea dramatic, în timp ce în condițiile creșterii ponderii vîrstnicilor în structura po-

pulației mortalitatea generală va cunoaște o sporire, chiar dacă se va ameliora situația cu mortalitatea populației în vîrstă aptă de muncă și va crește durata medie a vieții. Fără rezolvarea acesteia nu va putea fi evitată depopularea țării.

Caracterul complex al fenomenului natalității și al factorilor care-l determină necesită aplicarea unor măsuri urgente pentru înlăturarea obstacolelor care condiționează nivelul extrem de scăzut al natalității. Obiectivele principale ale acestei politici constituie:

- creșterea statutului social al familiei cu mulți copii, promovarea valorilor familiale, încurajarea nașterii a 2-3 copii;

- crearea condițiilor favorabile pentru nașterea și educarea a cîțiva copii;

- ameliorarea sănătății reproductive a populației, inclusiv prin formarea culturii de planificare a familiei, ceea ce va asigura posibilitatea de a avea un număr dezirabil de copii în familie;

- elaborarea unor măsuri speciale de stimulare a natalității luînd în considerare diferențele teritoriale ale acesteia, în special, rata fertilității scăzute în mediul urban;

- în scopul atenuării disproporțiilor în numărul de copii născuți măsurile de stimulare a natalității urmează a fi raportate cu valorile demografice, deci se vor planifica aceste măsuri pentru perioada cînd în vîrstă reproductivă vor intra generațiile puțin numeroase născute după anul 1990.<sup>17</sup>

În contextul celor expuse, ținem să menționăm că rezultatele cercetării sociologice „Probleme sociodemografice ale funcționării familiei la etapa contemporană” (eșantionul reprezentativ pentru Republica Moldova, 1 280 de respondenți) realizat în anul 2008 de către Secția cercetări sociodemografice ale familiei a Institutului de Filozofie, Sociologie și Științe Politice al Academiei de Științe a Moldovei demonstrează că majoritatea respondenților consideră că statul trebuie să acorde susținere financiară familiilor cu copii. Direcțiile principale ale politicilor demografice, în acest sens, trebuie să fie orientate spre ajutorarea familiilor tinere în obținerea locuinței proprii (printr-un sistem de credite preferențiale, reducerea costului locuinței la nașterea copiilor de rangul 2, 3 și mai mult). Este necesară perfecționarea sistemului de indemnizații pentru copii și creșterea volumului lor în funcție de rangul nașterii, crearea condițiilor favorabile pentru îmbinarea rolurilor parentale și profesionale, profilaxia avorturilor, prin promovarea planificării familiale. Totodată, sociologii atenționează asupra posibilităților limitate ale sporirii natalității

prin măsuri socioeconomice, care vizează creșterea nivelului calității vieții și crearea condițiilor de naștere și educare a numărului redus de copii, care nu înseamnă neapărat și creșterea numărului de copii în familie. Din această cauză, majorarea natalității populației reprezintă un obiectiv extrem de dificil, care poate fi realizat printr-o abordare complexă și de lungă durată a măsurilor cu caracter socioeconomic, ideologic, educativ, de întărire a familiei și ameliorare a sănătății reproductive.

De rînd cu acestea, un obiectiv important este ameliorarea situației în domeniul mortalității, întărirea sănătății populației, în special, în vîrstă aptă de muncă, creșterea duratei medii de viață. Problemele existente în ceea ce privește mortalitatea populației în mare măsură reprezintă un rezultat al trendului negativ al mortalității de lungă durată. Fără îndoială, criza socioeconomică din anii '90 ai secolului trecut a condiționat schimbările demografice negative.

De aceea direcțiile principale ale politicilor demografice în domeniul reducerii mortalității în Republica Moldova trebuie să fie orientate spre reducerea decalajului între speranța de viață a populației Republicii Moldova și altor state europene; reducerea mortalității din cauza motivelor care pot fi evitate sau care sînt provocate de nerespectarea modului sănătos de viață (abuzul de alcool, fumatul, drogurile), în special la persoanele în vîrstă aptă de muncă. Sînt necesare măsuri de reducere a mortalității, luînd în considerare diferențele existente în speranța de viață la naștere a populației în profil administrativ teritorial. În condițiile îmbătrînirii demografice, o importanță deosebită au măsurile ce țin de protecția socială a persoanelor vîrstnice și crearea oportunităților egale pentru toate grupurile de vîrstă. De aceea, formarea potențialului național pentru rezolvarea problemelor provocate de îmbătrînirea populației (pregătirea cadrelor medicale și sociale) este extrem de importantă. De asemenea, e nevoie de dezvoltarea infrastructurii de deservire a persoanelor de vîrstă înaintată: ajutorul și îngrijirea la domiciliu, programe de deservire socială la nivel comunitar, instituțiile care acordă îngrijirea de lungă durată, evitarea pensionării precoce, elaborarea măsurilor ce ar favoriza prelungirea activității de muncă după pensionare.

Un imperativ pentru Republica Moldova este reducerea emigrației populației economic active prin implementarea unor politici ocupaționale coerente, reglementarea fluxurilor migraționale, aplicînd un complex de măsuri ce țin de protecția

socială a migranților de muncă aflați peste hotare, asigurarea reîntoarcerii lor în țară, crearea oportunităților pentru investirea remitențelor în economia națională, precum și ameliorarea situației pe piața internă a muncii, motivarea și promovarea tinerilor. Structura legală și reglementarea pentru migranți este astăzi reprezentată de către Conceptul pentru politica migrației, Legea "Pentru migrație", Legea "Pentru cetățenie", Legea "Pentru ieșirea și intrarea în Moldova", Legea "Pentru statutul legal al cetățenilor străini și al persoanelor fără cetățenie din Moldova", Legea "Pentru statutul refugiaților" și Legea "Pentru prevenirea și combaterea traficului de persoane" (decembrie 2005). În Moldova există deja o bază dezvoltată de reglementare referitoare la coordonarea migrației, precum: Programul privind acțiunile guvernamentale, "Modernizarea regională - bunăstarea oamenilor", Planul național privind Prevenirea și combaterea traficului de persoane, Programul de măsuri pentru susținerea moldovenilor nativi care trăiesc în străinătate ("Diaspora moldoveană") etc. Republica Moldova colaborează cu structurile internaționale specializate în domeniul migrației (Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională pentru Muncă, Administrația Comisariatului Suprem pentru Refugiați). În pofida structurii legale existente, măsurilor întreprinse în scopul monitorizării migrației, situația nu s-a schimbat esențial.

Concepția politicii migraționale a R. Moldova, aprobată încă în 2002, din păcate, nu prea este cunoscută de cetățenii R. Moldova aflați peste hotare. Potrivit Concepției, statul urmează să reglementeze procesul de migrație, asigurând dreptul cetățenilor la muncă peste hotare, confirmat prin acorduri, și să ușureze procesul de angajare în cîmpul muncii. Aici, un rol deosebit îl joacă diasporele noastre. În prezent există contacte cu diasporele din Italia, Portugalia, Grecia, care constituie un pas important în direcția protejării drepturilor cetățenilor R. Moldova. Un aspect important al procesului migrațional este protejarea drepturilor copiilor care rămîn în țară fără supravegherea părinților. În acest context, Legea cu privire la migrația de muncă prevede obligația lucrătorului emigrant să prezinte la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă copia documentului de confirmare privind luarea la evidență a copiilor minori care rămîn în țară, emis de organul competent de protecție a copiilor din raionul/sectorul de domiciliu al părinților. În scopul protejării intereselor sociale și economice ale cetățenilor care circulă dintr-un stat în altul, în special cele ale lucrătorilor

migranți și membrilor familiilor lor, Republica Moldova are încheiate acorduri cu două state membre ale Uniunii Europene – Bulgaria și Portugalia. Se negociază cu România, Cehia și Luxemburgul; și-au exprimat disponibilitatea de a reglementa cu R. Moldova relații în domeniul securității sociale și alte țări, cum ar fi Grecia, Italia, Letonia, Austria, Estonia și Polonia. Încă în anii '90, s-au semnat acorduri similare cu Federația Rusă, Belarus, Ucraina, Uzbekistan și Azerbaidjan. Guvernul italian acordă R. Moldova o cotă anuală pentru 6500 de persoane care doresc să emigreze la muncă în Italia. Pînă în prezent, R. Moldova a utilizat această cotă pentru legalizarea cetățenilor săi care se află ilegal în Italia. În scopul colaborării Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei cu asociațiile de migranți, Comisia Europeană și încă 15 state membre UE au semnat Declarația comună a parteneriatului de mobilitate cu Moldova. Acesta reprezintă un cadru politic general și este dedicat asigurării caracterului legal al migrației, intensificării efectelor pozitive ale procesului migrațional, precum și promovării politicilor orientate spre stimularea reîntoarcerii lucrătorilor migranți și protecției drepturilor acestora. Sînt organizate tîrguri ale locurilor de muncă pentru cetățenii moldoveni care se află în Germania. Pe viitor, se preconizează organizarea tîrgurilor în Italia, România și în alte țări. În scopul consolidării relațiilor dintre misiunile diplomatice și consulare ale R. Moldova și diasporei moldovenească, precum și pentru a informa cetățenii noștri aflați peste hotare despre oportunitățile de reîntoarcere în țară, Ambasadale R. Moldova în străinătate, Biroul Relații Interetnice în colaborare cu asociațiile obștești ale diasporei moldovenești din Ucraina, Federația Rusă, Belarus, Țările Baltice, Grecia, Italia, Portugalia organizează periodic diverse evenimente socioculturale.

În 2009 Ministerul Economiei și Comerțului a elaborat Strategia Națională în domeniul securității demografice pentru anii 2012-2023. Strategia se bazează pe Cartea Verde a Populației, care oferă o analiză detaliată a situației demografice din țară, fiind elaborată de o echipă de experți de la Academia de Științe și Ministerul Economiei, cu asistența Fondului ONU pentru Populație. Este o primă încercare de a avea o abordare multisectorială a problemei, iar Guvernul se arată dispus să aloce resurse importante pentru realizarea sa. Pe de o parte, acest document își propune valorificarea potențialului intelectual al oamenilor, adică investiții în calitatea resurselor umane, pe de altă parte - investiții în stimularea natalității. Se

prevede susținerea materială a familiilor tinere, a familiilor social vulnerabile, ajutoare la procurarea locuințelor etc. În același timp, ca să devină eficientă, această Strategie trebuie să fie înțeleasă și interpretată corect de către toți actorii implicați și trebuie să devină un document de bază și pentru celelalte sectoare. Provocarea cea mai mare rămâne a fi lipsa specialiștilor în demografie. Este nevoie de un Centru Demografic în Moldova, în care să se producă analize demografice și cercetări științifice în acest domeniu, deoarece fără un suport științific este aproape imposibil să elaborezi politici eficiente. În același timp, autoritățile trebuie să înțeleagă că nu pot să mizeze doar pe asistența donatorilor străini în acest sens, deoarece o astfel de abordare nu este constructivă și nu asigură o dezvoltare susținută.

Totodată, în Moldova nu există programe de învățământ universitar și cadre academice care ar pregăti specialiști în demografie. Comisia Națională pentru Populație și Dezvoltare și Secretariatul acesteia din cadrul Ministerului Economiei și Comerțului reprezintă unicul instrument de analiză și coordonare a politicilor demografice. Este foarte important, mai ales în lumina proceselor demografice nefaste descrise mai sus, ca infrastructura instituțională și cea științifică în domeniul demografic să fie menținută și dezvoltată în continuare. Cu atât mai mult cu cât în anul 2009 s-au împlinit 15 ani de la adoptarea Planului de Acțiuni al Conferinței Internaționale pentru Populație

și Dezvoltare de la Cairo (1994), care a fost semnat și de către Republica Moldova și prin care s-a angajat să accelereze politicile de reducere a sărăciei, inclusiv prin dezvoltarea și realizarea politicilor demografice. Fondul ONU pentru Populație semnalează că politicile demografice trebuie să constituie o prioritate pentru noua guvernare, exprimându-și încrederea că vor fi abordate în regim prioritar problemele de ordin demografic, formulând și aplicând în practică acțiuni strategice ce ar asigura securitatea demografică a țării.

Strategia politicii demografice, de dezvoltare și populație trebuie să țină cont de faptul că problemele populației vizează toate domeniile de activitate: politic, economic, educațional și informațional, ocrotirea sănătății, protecția socială etc. Activitatea sau lipsa activității în una din sferele numite are impact negativ asupra dinamicii populației, iar schimbările în numărul, structura și calitatea populației influențează dezvoltarea acestor sfere. La elaborarea politicii curente și de viitor trebuie să se conștientizeze necesitatea utilizării resurselor existente și posibilităților în așa mod ca să nu fie încălcate drepturile generațiilor actuale. Elaborarea, controlul și evaluarea politicilor demografice urmează să se bazeze pe cercetările științifice, interdisciplinare, datele statisticii curente, proiectările demografice. O atenție deosebită trebuie să fie acordată legăturilor de nivelul micro- și macro- în economie și societate.

## BIBLIOGRAFIE

1. <http://www.unfpa.org>; Nichiporuk, Brian. Dinamica securității demografice. RAND Corporation, 2000.
2. <http://www.unhcr.ro>
3. I. Loghin. Departamentul migrațiune. Republica Moldova și fenomenul migrației în contextul extinderii UE.
4. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. Buletin statistic. Ianuarie-decembrie 2010. Chișinău, 2010.
5. <http://www.unfpa.org>. Colectarea de date privind implicațiile medico-sociale și demografice ale îmbătrânirii pentru consolidarea capacității instituționale de colectare și analiză a datelor demografice dezagregate și de formulare a politicilor relevante și monitorizare a implementării acestora în Republica Moldova. Studiu evaluativ. Chișinău, 2008.
6. Organizația Internațională pentru Migrație (OIM). Studiu 2009. Impactul Socioeconomic al Crizei Economice asupra Migrației și Remitențelor în Republica Moldova, 2009.
7. IDIS "VIITORUL". 100 cele mai presante probleme în Republica Moldova în 2008.
8. Organizația Internațională pentru Migrație (OIM). Studiu 2009. Impactul Socioeconomic al Crizei Economice asupra Migrației și Remitențelor în Republica Moldova, 2009.
9. [www.europalibera.org](http://www.europalibera.org)
10. Ibidem.
11. Matei, C., Cebotari, M. Probleme demografice și politica demografică în RM. // Materialele confe-

rinței, „Transformările demografice și socio-economice ale populației”. Chișinău, 2006.

12. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. Populația Republicii Moldova pe vîrste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2009. Culegere statistică. Chișinău, 2009.

13. <http://www.unfpa.org>. Colectarea de date privind implicațiile medico-sociale și demografice ale îmbătrînirii pentru consolidarea capacității instituționale de colectare și analiză a datelor demografice dezagregate și de formulare a politicilor relevante și monitorizare a implementării acestora în Republica Moldova. Studiu evaluativ. Chișinău, 2008.

14. Ibidem.

15. Gh. Paladi, O. Gagauz, O. Penina. Îmbătrînirea populației în Republica Moldova: consecințe economice și sociale. Chișinău, 2009.

16. CASE –Centrul de Investigații Sociale și Economice. Efectele migrației și remitențelor în zonele rurale ale Moldovei și Studiul de caz privind gestionarea migrației în Polonia, 2008.

17. Comisia Națională pentru populație și dezvoltare. Populația și dezvoltarea: realități și perspective. Chișinău, 2009.

18. Institutul pentru Politici Publice, București. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale “Viitorul”, Chișinău, Centrul Internațional pentru Studii Politice, Kiev. Tendințe și politici ale migrației în regiunea Mării Negre: cazurile Moldovei, României și Ucrainei. Kiev, 2008.

19. EUROMONITOR, Numărul 1 (6), Ediția II, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: Evaluarea progresului în trimestrul I, 2007.

20. Fundația europeană pentru instruire 1(ETF). Modelele migrației și problemele dezvoltării resurselor umane în Moldova. Decembrie, 2007. Studiu pilot privind legăturile dintre migrațiune, sistemul de instruire și educație și piața muncii.

21. I. Sava, Migrația. Teoria și practica securității. București, 2007.

22. Pro Diaspora, decembrie, 2009.

23. Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008–2011. Chișinău, 2008.

24. Iu. Gotișan. Tendințe și pronosticuri referitoare la piața muncii din RM. IPP, Chișinău, 2006.

25. N. Moldovan. Fenomenul migraționist și securitatea. Un. națională de apărare „Carol I”. București, 2006.

26. IASI INVEST - cotidian online de business. Noua bombă demografică. 23 ianuarie 2010.

27. <http://cezarsalahor.wordpress.com>

28. Les Echos. 21 septembrie 2009.

29. Strategia națională pentru tineret pe anii 2009-2013. Chișinău, 2009.

30. V.Trebici. Populația Terrei. – București, 1981.

31. IDIS “VIITORUL”. 100 cele mai presante probleme în Republica Moldova în 2008.

**Prezentat:** 11 mai 2011.

**E-mail:** [silvia\\_moldovan@mail.ru](mailto:silvia_moldovan@mail.ru)

## SPECIFICUL LINGVISTIC AL PREDĂRII LIMBII FRANCEZE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Vlad CANTÎR,  
lector superior universitar, doctorand,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

### SOMMAIRE

*L'intégration européenne impose des exigences d'ordre politique et social dans les fonctions publiques des états. Une de ces rigueurs est la formation linguistique en français des fonctionnaires. Les initiatives de dispersion de la langue française sont animées par l'état français via ses structures habilitées et disséminées dans les institutions de l'administration publique moldave, impliquées dans le processus d'intégration européenne. Dans ce contexte, il est nécessaire d'élaborer des programmes ad hoc, conformément aux validités des standards internationaux bien reconnus et adaptés aux réalités de chez nous.*

**Mots-clé:** processus d'intégration, politique linguistique, identité européenne, formation de qualité, formation linguistique, capacités de communication, action didactique.

Integrarea europeană a impus o exigență de ordin politic și social în funcția publică moldovenească: *învățarea limbii franceze de specialitate*. Statul francez, prin toate structurile sale abilitate, face eforturi deosebite de relansare a limbii franceze, ca fiind limbă cu statut de uz internațional și în Republica Moldova, în special în instituțiile administrației publice centrale, implicate în procesele de euroaderare. În această ordine de idei, ținând cont de realitățile existente la noi în țară, apare necesitatea de a elabora programe de predare/învățare a limbii franceze cu obiective specifice pentru funcționarii publici, conform principiilor politicii lingvistice prevăzute de Cadrul comun de referință al Consiliului Europei.

Impactul acestei politici lingvistice comune marchează nu doar cursurile de predare/învățare a limbilor și a componentelor lor, expuse în Biografia lingvistică a Portofoliului european al limbilor, dar și amprenta lor de responsabilitate comună în procesul de achiziție a *identității europene* în domeniile de competențe lingvistice, culturale și politico-economice.

Rolul și importanța limbii franceze în acest proiect geopolitic, cultural și lingvistic, pe care îl reprezintă Uniunea Europeană, justifică logica unor noi abordări și interpretări de perspectivă plurilingvă, didactică și interculturală. Franceza a obținut sta-

tutul de limbă internațională, fiind utilizată în situații de comunicare interalloglotă cu alți locuitori nenați și viceversa. În acest context, necesitatea de a învăța franceza europeană sau internațională a influențat concepția și aplicarea programelor de învățământ de maniera în care funcționarii publici să-și fortifice competențele comunicative de domeniu. Formatorii antrenați sunt invitați să construiască un cadru curricular pe măsură să satisfacă necesitățile specifice ale angajaților funcției publice din țara noastră, inspirate fiind din conținuturile de program curricular european și susținute de referințele culturale francophone. În scopul organizării și desfășurării efective a activităților de instruire și ținând cont de caracteristicile specifice acestei categorii de instruiți este necesar să fie angajat personal didactic specializat:

*formatori de calitate* – profesori de limbă franceză calificați în condițiile legii, cu titluri și grade științifice și didactice;

*personal didactic de notorietate* – titulari ai AAP, din alte instituții de învățământ superior din țară și de peste hotare;

funcționari publici reputați din țară și de peste hotare, nativi sau vorbitori performanți de limbă franceză.

Procesul de predare/învățare a limbii franceze pentru sectorul administrativ – public, după criteri-

ile de vârstă și ofertele educaționale existente sunt eterogene în esența lor și variază de la o țară la alta. Modul de predare/învățare formal sau informal, specificul de vârstă, capacitatea numerică a cursurilor, maniera dirijată sau autonomă a activităților didactice, caracteristicile calitative ale formatorilor implicați constituie ansamblul structural al acestui proces.

Uniunea Europeană susține pe multiple căi predarea limbii franceze în diferite sectoare, cum ar fi:

*învățarea limbii franceze la o vârstă fragedă* (implicarea copiilor mici cu perspectiva învățării ulterioare);

*formarea lingvistică școlară* (școlarizare cu dezvoltarea competențelor fundamentale);

*formarea lingvistică universitară* (nivel instituțional destinat studenților de la toate specialitățile, inclusiv specializarea în limbi străine și lingvistică);

*formarea lingvistică a adulților* (cadru educațional special).

Ultimul sector, care vizează formarea adulților în franceza de specialitate, include și categoria de funcționari angajați în domeniul administrării publice. Învățarea limbii franceze specifică acestui domeniu este o activitate permanentă, prin care se dezvoltă competențele lingvistice necesare comunicării în acest cadru. Predarea/învățarea limbii franceze specifică segmentului de gestiune statală poate fi concentrată, în viziunea noastră, asupra câtorva aspecte:

capacități de comunicare în franceza de specialitate;

abilități comunicative active (contra capacității de cunoaștere pasivă);

competențe interculturale;

schimb de personal întru culturalizarea reciprocă;

fundamentări strategice întru învățarea limbii franceze de specialitate;

incitare și stimulare motivațională pentru procesul de formare lingvistică în franceză.

Analiza și definirea situației de comunicare în franceză demonstrează că funcționarii moldoveni sunt implicați în acte de comunicare cotidiană într-un cadru profesional semiformal și formal cu omologii francezi. În consecință, exigențele pedagogice pentru realizarea obiectivelor de predare/învățare trebuie să fie deosebit de suplă și flexibile. Cu toate că limba engleză se bucură, în ultima vreme, de un statut de *lingua franca* în comunicarea oficială și negocierile europene, experiențele și situațiile prin care trec funcționarii publici demon-

strează că este necesar pentru ei să urmeze cursuri de franceză specializată, întru a ameliora și a fortifica capacitățile lor comunicative, pentru a putea, de exemplu, lua cuvântul în cadrul unei reuniuni oficiale de lucru, să pronunțe un discurs, să participe la dezbateri, să se întâlnească cu omologii lor într-un cadru semiformal sau formal. În contextul formării lingvistice în franceză pe termen lung (cu frecvență la zi), pot fi organizate și instruiți tematic pe termen scurt (cu frecvență redusă), pe parcursul cărora funcționarii publici pot simula diverse situații de comunicare în franceză, eventual posibile în cadrul activităților lor profesionale. Ei au oportunitatea de a discuta cu invitați francofoni asupra evenimentelor produse în cadrul UE, de a simula conferințe internaționale, negocieri, situații de lobbying și altele. Invitații francofoni în cadrul formărilor tematice pot fi foarte diferiți, din diferite țări și nu întotdeauna locuitori nativi de limbă franceză. Acest element este important și ar putea încuraja funcționarii moldoveni să depășească anumite bariere, ezitări determinate de inabilități de ordin morfosintactic sau de pronunțare și să vorbească fără teamă în cadrul unor discuții ori dezbateri asupra evenimentelor produse în spațiul european.

Punctul de inspirație pentru responsabili de cadrul teoretic al formării lingvistice în franceză în acțiunile de constituire a programelor curriculare de predare/învățare a limbii franceze cu obiective specifice trebuie să fie limba de orientare pragmatică cu toți pilonii săi interdisciplinari: sociolingvistica, psiholingvistica cognitivă și pragmatică. Demersul pedagogic și parcursul de studiere urmează să fie orientat și construit pe fundamentele lingvistice, pragmatice și socioculturale. Formatorii implicați în acest proiect trebuie să opteze pentru o abordare comunicativă, cu scopul de a dezvolta competențe de comunicare în limba franceză, conform obiectivelor și priorităților de instruire. În fază incipientă, funcționarii implicați în formare trebuie să recunoască rolul și importanța: procesului de comunicare cu toate componentele sale, dezvoltării «pe spirală» a competențelor lingvistice, priceperilor, comprehensiunii, expresiei orale, scrise și de interacțiune.

Acțiunile didactice și pedagogice în cadrul grupului-țintă urmează să fie organizate pe principii de abordare comunicativă și de lingvistică cognitivă, realizate prin activități creative și energice, care corespund unor situații și realități profesionale din domeniul funcției publice. Acest mod de abordare motivează personalul instruit să se implice temer în manifestările de instruire organizate într-un



cadru didactic, fapt care suscită interesul pentru învățare și pentru a participa activ la simulările de situații și acte de comunicare. Cercetătoarea S. M. Nikonova menționează că instruiții se plictisesc și obosesc de monotonie și uniformizare și, în nici un caz, de abundență și diversificare în activitățile didactice.

Efortul comun în tandemul *formator - instruit* de a transpune realitatea vieții profesionale în sala de clasă și de a mai discuta și asupra unor fenomene lingvistice, priorități de învățare, strategii cognitive, metacognitive și socioafective este dovada unei motivații particulare și a unei responsabilități majore a funcționarilor publici în organizarea formării lor. Instruiții trebuie să conștientizeze clar că, în aule, au posibilitatea, prin contribuție proprie, să pună în aplicare strategii de instruire și de comunicare, pentru a facilita și a realiza mai eficient materializarea practică a unor sarcini și activități didactice în contextul demersului pedagogic. În plus, multiple elemente de conținut, de comportament, de manifestare, de organizare, de tactică și strategie comunicativă pot și trebuie să fie utilizate în afara sălilor de clasă, în activitățile lor profesionale, de către angajații funcției publice deja instruiți. Această experiență se justifică prin faptul că funcționarii moldoveni au contacte deosebit de frecvente cu omologii lor francofoni din structurile și instituțiile Uniunii Europene. Chiar dacă, în multe cazuri, limba engleză este prima limbă în negocieri, funcționarii moldoveni au întotdeauna oportunitatea de a utiliza franceza în contact cu omologii lor francofoni într-un context profesional sau în viața cotidiană, expuse în Portofoliul european al limbilor. Sentimentul de încredere reciprocă între participanții la formarea lingvistică (formator-instruit) și eforturile lor consolidate întru atingerea obiectivelor de instruire contribuie incontestabil la fortificarea identității «europene» a funcționarilor publici în intervenția lor pentru cunoașterea limbii franceze. Programele curriculare de predare/învățare a limbii franceze cu obiective specifice pentru funcționarii publici moldoveni trebuie să fie concepute și aplicate în concordanță cu principiile fundamentale ale CECR, respectându-se condițiile de expertizare a categoriilor sociopolitice privind statutul limbii franceze în Republica Moldova. Aplicarea sa în funcția publică moldovenească și a categoriilor strategice și administrative, privind organizarea proceselor de formare în aulă, poartă un caracter didactic și psihopedagogic. Segmentul psihologic al comunicării în franceză este în permanență secundat de necesitatea de conștientizare a

propriilor conținuturi valorice identitare, de necesitatea de a se afirma și a fi acceptat, de calitatea capacităților de interrelaționare și de confortizare a interacțiunilor pe un fundament de siguranță în tot ce se produce.

O atenție deosebită trebuie să fie acordată rolului important, pe care Academia de Administrație Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova îl joacă în elaborarea unor strategii, programe de acțiuni la nivel de stat în domeniul imaginii și comunicării în limba franceză de către funcționarii publici de orice nivel. Or, extinderea comunicării într-o limbă străină are semnificația *transparenței, accesibilității, modernizării și mondializării*. Imaginea statului este constituită din suma elementelor de concludență, elocvență și competențe (abilități și capacități) comunicative în diferite limbi străine.

Informația din diferitele domenii ale vieții sociale și mediului administrativ-public, expusă într-o limbă străină, stimulează și saltă credibilitatea și latitudinea de acțiuni ale statelor.

În cadru european, pentru a susține și a încuraja înțelegerea, cooperarea și mobilitatea, studierea și cunoașterea limbilor străine pentru toate categoriile de funcționari publici, rămâne a fi una prioritară și de actualitate.

Consiliul Europei din Strasbourg a elaborat lucrări substanțiale ce vizează toate nivelurile de utilizare elementară, independentă și experimentală a unei limbi străine. Astăzi, fapt notoriu, funcționarul public, prin definiție, trebuie să fie utilizator independent al unei sau mai multor limbi străine, ceea ce, pe scara tradițională a nivelurilor elementar, intermediar sau avansat, corespunde nivelului intermediar, numit în alți termeni.

Implementarea cerințelor și rigorilor impuse de standardele europene în activitățile de predare, studiere, cunoaștere și evaluare a limbilor străine funcționarilor publici de orice nivel din Republica Moldova este un act de promovare cu consecutivitate a principiilor și strategiilor educaționale, având conformitatea politicii lingvistice promovate de Consiliul de la Strasbourg, Cadrul European comun de referință pentru limbi și Pașaportul standard european destinat adulților cu cele șase niveluri: A1, A2, B1, B2, C1, C2.

Conținuturile terminologice specifice funcției publice constituie un domeniu comun limbajelor profesionale și are menirea de materializare a comunicării în cadrul administrării publice. Concepute ca un mecanism de reciprocitate comunicativă, capacitatea de utilizare a unei terminologii adecvate de specialitate este necesară nu doar



acțiunilor practice, dar și activităților de cercetare științifică în acest domeniu. Formarea în limba franceză de specialitate constituie realmente un sistem, pedagogic fundamentat, de formare/fortificare a abilităților comunicative de calitate ale personalului recrutat în instituțiile administrației publice. Competențele comunicative orale și scrise se materializează în activitățile practice și de cercetare. Prin urmare, funcționarul public trebuie să poată utiliza atât arsenalul terminologic necesar unei comunicări competente în limba franceză de domeniu, cât și să realizeze cu discernământ multiple activități de cercetare, utilizând literatura de specialitate necesară. Imperiozitatea unor acte de comunicare performantă în limba franceză este dictată de multitudinea de rigori și standardizări recunoscute pe plan internațional, care alimentează de o manieră continuă ideea de deschidere către sistemul valoric francofon. Caracterul eterogenizat al mediului lingvistic și specificul cadrului sociocultural din Republica Moldova și dincolo de hotarele ei marchează considerabil validitatea ținutei comunicative nu doar în franceză, dar și în română. Competențele verbal-comunicative (CVC) în limba franceză de specialitate pot fi formate și dezvoltate prin intermediul *învățământului formativ*, fixat pe formarea și fortificarea la angajații publici a acestor abilități.

Obiectivul final al procesului de predare/învățare a limbii franceze de specialitate destinat funcționarilor publici este *comunicarea*. Acest obiectiv nu este unul aleatoriu, ci unul care subordonează celelalte activități lingvistice și de metalimbaj și determină fenomenul onomasiologic (de la sens la formă) ca fiind un principiu pertinent, apropiat didacticii limbii franceze pentru funcționarii publici. El vine să confirme și să motiveze funcția primordială a limbii franceze - *de comunicare* într-un mediu francofon și să justifice obiectivul principal al predării/învățării limbii franceze - *a forma funcționarilor publici pentru comunicarea în franceză pe teme specifice domeniului funcției publice*. Actul de comunicare este prima etapă spre colaborare și cooperare, lipsa lui face imposibile aceste interacțiuni. În acest context, cercetătorul D. Popescu menționează că „...fiecare individ trebuie să știe să comunice eficient. Iar acest lucru trebuie, la rândul său, învățat și exersat, cu ambiție, răbdare și perseverență. Pentru că, fapt demonstrat, finalmente, totul este și înseamnă a comunica”.

Analiza mai multor tentative relevante de identificare definitorie a comunicării ne determină să conchidem că, realmente, actul de comunicare

este un schimb de mesaje (idei, opinii, convingeri, gânduri, păreri, sentimente etc.) între actorii comunicării, care au, concomitent, un dublu statut de *emițător și receptor*. Necesitățile și competențele de comunicare se materializează prin mai multe forme de *manifestări etapizate*:

- transmiterea sau schimbul informațional;
- receptarea și prelucrarea informației;
- analiza și evaluarea informației;
- constituirea unui fond valoric propriu în interacțiune cu un alt fond valoric (în speță - francofon);
- actul decizional;
- integrare și implicare în situația comunicativă (întru armonizare relațională și comprehensiune mutuală). În viziunea E. Macavei, calitatea acestor manifestări de comunicare marchează performanța și eficiența actului de comunicare, dar și punctualitatea mesajului transmis: competența comunicării este nivelul de performanță care determină eficiența transmiterii și recepționării mesajelor și are ca temelie cunoștințe, priceperi, deprinderi, atitudini și un optim motivațional.

Actualmente, necesitățile de comunicare, prin instrumentarul și mijloacele lingvistice, plasează funcționarul public în situația de a utiliza limba franceză în diverse domenii și contexte socioculturale. Viața comunitară și intercomunitară, în ansamblul și complexitatea sa socioculturală, este construită pe fundamentele unor domenii de interacțiune și coabitare umană, iar validitatea activităților angajaților publici este marcată de diverse sectoare. Realizarea calitativă și eficientă a actului de comunicare în limba franceză se produce efectiv în cazul în care funcționarul public are, cel puțin, un nivel intermediar de cunoaștere a limbii franceze, adică unul care corespunde, cel puțin, *nivelului B1* de pe scala pentru evaluarea cunoștințelor lingvistice a *Cadrului European pentru învățarea limbilor moderne*. În activitățile sale, un funcționar public trebuie să aibă, în primul rând, o pregătire în franceză de ordin general (prima fază - generală) și, în mod evident, un nivel adecvat de cunoaștere a limbii franceze de specialitate (faza secundă - specializată), în virtutea faptului că activitățile sale se desfășoară în zona funcției publice, segment ce ține, în special, de domeniile relațiilor publice și relațiilor profesionale și pe dimensiunea francofonă.

„Din perspectiva unui *nivel prag* în predarea limbilor străine, se iau în considerație între patru și șase domenii sociale pe care se bazează activitățile lingvistice necesare publicului-țintă. Acestea sunt: *domeniul relațiilor personale* (zise familiale și gregare, după altă împărțire), *domeniul relațiilor*

publice (care se raportează la beneficiarii actului de învățare ca membri ai marelui public implicat în diverse tranzacții), *domeniul relațiilor profesionale și domeniul educației.*"

În domeniul relațiilor publice (sociale) și profesionale (de specialitate) actele de comunicare sunt importante și presupun emiterea/transmiterea și receptarea/înțelegerea de către funcționarul public a informației scrise sau orale în franceză într-o formă exactă și pe diferite căi: întâlniri oficiale, conferințe, mese rotunde, canale de informare în masă de televiziune, radio, presă și altele.

Aceste domenii cu specificități și caracteristici proprii și rolul funcționarilor publici în cadrul situațiilor comunicative/de interacțiune comunicativă sunt determinate în sensul adoptării unor politici lexicale specifice și a unor tipuri de activități/acte verbale adecvate.

*Relațiile de interacțiune și de colaborare stabile* cu fondul francofon sunt determinate de conținuturile activităților publice prin care funcționarul public se manifestă în diverse situații de comunicare în franceză. Aceste situații au un caracter instituțional, iar relațiile, care se stabilesc în acest context, se produc într-un raport social definit între angajatul public din țară și angajatul public din spațiul francofon sau un alt reprezentant al unei societăți francophone. Formele de interacțiune sunt predominant convenționale și se materializează de context, pe care le putem diviza după cum urmează:

a) *acte verbale convenționale de ritual social* (formule introductive de politețe, modalități și schimburi de saluturi, tipuri de prezentare, mulțumiri, scuze etc.);

b) *acte verbale preponderent tranzacționale cu caracter informativ*: întrebare – răspuns;

c) *acte verbale în diverse situații sociale*: de autorizare și responsabilitate, de reglementare și ordine, consultative și exortative, care ajută funcționarul public să depisteze specificitățile unui mediu lingvistic francofon la nivelul unor reguli comunicative instituționalizate.

Funcționarul public, care are abilități de comunicare *corespunzătoare nivelului prag* de competență lingvistică, are capacitatea să consulte pe cineva în franceză, să ceară permisiunea de a face ceva, să informeze asupra condiției de obligativitate a unor activități, să dea sau să ceară sfaturi, indicații ori ajutor. Deprinderile comunicative ale unui angajat public vizează posibilitatea acestuia de înțelegere și producere verbală și capacitatea de receptare și înțelegere a textelor scrise.

În domeniul funcției publice, ca și în celelalte domenii ale vieții sociale, *relațiile profesionale* se produc în cadrul unor *situații de comunicare specifice* acestui domeniu, în care limba joacă un rol determinant. În viziunea lui André Lewin, limba este elementul cel mai puternic și recunoscut de toți: „De tous les ciments de l'unité nationale, la langue est le plus fort. Pour la création ou le maintien de liens entre les groupes de nations, et pour la constitution de grands pôles culturels, linguistiques, voire politiques, si des valeurs communes constituent un fondement accepté par tous”.

Ținem să menționăm că influența realităților socioculturale asupra limbii și ținutei sale de performanță este evidentă, dar nu întotdeauna una benefică. Concludent în acest sens este cazul Republicii Moldova și influența malefică a politicii lingvistice imperiale de rusificare în timpul ocupației sovietice. Aserțiunea care urmează confirmă ideea că segmentul sociocultural supune influenței sale calitatea procesului de comunicare, prin utilizarea adecvată de unități lexicale specifice adecvate, forme gramaticale și de stilistică corecte: „L'influence de la culture sur la langue se matérialise, de même, dans le processus de la communication, dans le spécifique du contour lexical et grammatical des unités communicatives de la langue...” Putem conchide că orice comportament verbal este determinat de tradițiile socioculturale ale realităților evolutive anterioare, dar și ale contemporaneității. În plus, suportul legislativ este o condiție strict necesară și presupune anumite principii, ca fiind fundament al unor proiecte și al unor măsuri cu caracter general, focalizate pe încurajare, susținere și coordonare a eforturilor structurilor centrale ale statului și ale organizațiilor nonguvernamentale pentru ameliorarea învățării limbii franceze de către funcționarii publici. Bunăoară, în Constituția Republicii Moldova din 1994 este indicat: „Statul facilitează studierea limbilor de circulație internațională.”

Este o clauză constituțională care poate fi reală doar odată cu identificarea unor *obiective politice* în contextul activităților desfășurate în scopul studierii limbii franceze de specialitate de către angajații funcției publice moldovenești:

promovarea înțelegerii și toleranței, respectul față de limba franceză și față de diversitatea culturală europeană printr-o comunicare internațională mai eficientă;

întreținerea și dezvoltarea bogăției și a diversității vieții culturale în Republica Moldova printr-o cunoaștere sporită a limbii franceze de către angajații funcției publice moldovenești;

necesitatea de a răspunde provocărilor unei noi Europe multilingve și multiculturale prin dezvoltarea semnificativă a capacității funcționarilor de a comunica în franceză, depășind, astfel, barierele lingvistice de comunicare eficientă și întru încurajarea unui efort permanent și concret prin organizarea și finanțarea sistemului educativ din țara noastră.

În contextul dezvoltării intensive de ultimă oră a relațiilor internaționale de diferit nivel, acțiunile de colaborare și cooperare dintre diferite țări, procesele de globalizare, mondializare, integrare au catalizat tendința de cunoaștere a limbii franceze specifică domeniului administrativ public. Prin urmare, cunoașterea limbii franceze nu este astăzi doar o necesitate de ordin spiritual, dar și o condiție obligatorie întru susținerea și realizarea proceselor globale de internaționalizare a valorilor general umane.

Realitățile sociolingvistice plasează funcționarii publici, în virtutea funcțiilor și responsabilităților lor, în categoria de adulți care trebuie să comunice frecvent, pe cale orală sau scrisă, în limba franceză. În această ordine de idei, cercetătorul D. Popescu menționează: „A ști de ce și cum să te exprimi, a ști să pui o întrebare, a ști să asculți, a ști să formulezi și să reformulezi, a ști să nu te complici, a ști să te transpui în locul interlocutorului, a ști (aproape) totul despre tine, constituie tot atâtea detalii care aparțin domeniului comunicării.”

În consecință, funcționarul public, având activități administrative specifice, este subordonat necesității stringente de a-și forma și perfecționa deprinderile și abilitățile sale lingvistice pentru realizarea actului comunicativ în limba franceză de domeniu. Or, abilitățile de comunicare vor prinde contur prin intermediul dezvoltării competențelor lingvistice, sociolingvistice, pragmatice și socio-culturale, toate acestea fiind stipulate în materiale didactice de orientare funcțional-comunicativă. Este important ca în procesele de elaborare a politicii de studiere și cunoaștere a limbii franceze de către funcționarii publici să fie respectate rigorile standardelor europene, satisfăcându-se, astfel, multiplele necesități comunicative dintre diferiți parteneri. În contextul acestor interacțiuni comunicative se conturează două calități: *emitter* (producător de mesaje cu rol activ) și *receptor* (consumator de informații cu rol pasiv). Eficiența și efectivitatea comunicării sunt determinate de calitatea de „a juca”, conform standardelor, aceste două roluri. Prin urmare, fiecare funcționar public poate fi, în dependență de situație, dar de o manie-

ră succesivă, transmitător și ascultător, iar actul de comunicare este unul efectiv grație nivelului avansat de interactivitate.

Din momentul existenței celor două calități de comunicare apare necesitatea fortificării competențelor comunicative în aceste două sensuri: *emitere* – *recepție*. Competențele de emitere a mesajelor sunt reperate de:

- conținuturi (opinii, păreri, atitudini, recomandări);
- modalitatea de exprimare (specificități de exprimare verbală/nonverbală, persuasiune, relevanță);

- metode (abordări metodologice euristice, progresive, de problematizare);

- tactul (limbaj adecvat, dinamism empatic, relevanță manifestată, ținută comportamentală civilizată) procesului de interacțiune comunicativă.

Competențele de recepție sunt secundate de:

- probitatea intelectuală;

- integritatea cognitivă (de cunoaștere);

- corectitudinea comportamentală;

- alura etico-morală adecvată a funcționarului cu rol de receptor în comunicare. (Macavei E. Pedagogie: Teoria educației, București: Aramis Print, 2001).

Dezvoltarea abilităților de comunicare verbală trebuie să se producă concomitent cu formarea capacităților de înțelegere a mesajului scris sau oral, iar emiterea informațiilor orale poate fi susținută de o formă scrisă a acestora, asigurându-se, astfel, consolidarea competențelor de comunicare în sensul emiterii și recepției.

În mod evident, activitățile de vorbire vor constitui totuși blocul predominant în procesul de formare lingvistică a funcționarilor moldoveni. Realizate corect, activitățile de vorbire vor determina avansarea vădită a funcționarilor în procesul de însușire a limbii franceze de specialitate și vor spori interesul lor în acest sens. Activitățile de vorbire pot fi explorate în intervențiile de expunere a conținuturilor lingvistice, de asimilare a vocabularului, de însușire a unor aspecte gramaticale sau de ameliorare a segmentului ortoepic.

Neîndoindu-se, activitățile de scriere au un rol deosebit în procesul de învățare a limbii franceze destinate angajaților publici. Această formă de activitate lingvistică este una de o complexitate notorie, dat fiind aspectul specific și dificil de ortografiere în franceză. În plus, funcționarii moldoveni sunt fixați pe principiul de ortografiere în română, unul comparativ mai ușor, factor de ordin preponderent psihologic, care se depășește mai greu și

care provoacă multiple dificultăți în predarea/învățarea limbii franceze și în formarea abilităților comunicative. Cu toate acestea, o abundență rezonabilă de activități scrise în cadrul formării stimulează efectiv posibilitățile de ortografiere corectă ale instruiților și contribuie sensibil la întărirea abilităților lor de comunicare. În același timp, cercetătorul H. G. Widdowson susține că utilizarea excesivă de reproduceri mecanice ale unor conținuturi scrise blochează dezvoltarea capacităților comunicative ale instruitului.

În plus, în procesul de asimilare a limbii franceze de către funcționarii publici se produce un fenomen frecvent întâlnit în această situație: a gândi mesajul în română și mai apoi a-l transpune în franceză. De acest lucru ne avertizează și savantul A. N. Leontiev.

În speță, ținem să menționăm, că în situația în care franceza și româna au sorginte comună (limba latină), iar similitudinile de matriță lexicală, bunăoară, sunt evidente, atunci calea de a gândi mesajul în română și a-l pronunța în franceză este una «lejerizantă», însă de o rezonabilitate relativă. Or, în general, considerăm parcursul dat unul ilotic în activitățile de comunicare avansată. Limba română (maternă) joacă un rol particular în faza incipientă de asimilare a limbii franceze, dar nu și în momentul transmiterii unor informații complexe.

*Competențele comunicative* se manifestă prin transpunerea în practică a competențelor lingvis-

tice (ansamblu de cunoștințe și abilități automatizate) și identificarea unor strategii comunicative apropiate actului de comunicare. *Competențele discursiv-comunicative* se materializează prin deprinderea de utilizare pragmatică a competențelor lingvistice și abilitatea folosirii mecanismelor verbale și nonverbale. Actele de comunicare verbală (monologat, dialogat, colocvial), caracteristice specimenului uman și cu multiple funcții de instruire/cunoaștere și de persuasiune/expresie, în tandem cu comunicarea nonverbală (pentru suplinirea unor segmente lacunare de insuficiență lexicală) și grație concentrării sugestive a vocabulei, energizează ori jenează (uneori) schimbul de informații în proces de comunicare.

Competențele lingvistice și discursiv-comunicative ale unui funcționar public trebuie să fie secundate permanent de *competențele cultural-civilizatoare*. Capacitatea de a se orienta în spațiul francofon este susținută de cunoștințe temeinice despre acest mediu, de atitudini comportamentale condescendente, tolerante și responsabile.

În consecință, aceste trei tipuri de competențe constituie trei piloni de bază în realizarea obiectivului final al procesului de predare/învățare a limbii franceze-*comunicarea*, cu respectarea condițiilor de prezență integrată și raționalizată a activităților lingvistice de vorbire, scriere, citire, audiere și exerciții de stimulare a abilităților de comunicare, de transpunere (transfer) și vorbire independentă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cadrul European Comun de Referință pentru Limbi. Strasbourg: Comitetul Director pentru Educație, 2003.
2. Никонова С. М. Английский язык в начальных классах. Москва: Просвещение, 1964.
3. Macavei E. Pedagogie: Teoria educației, București: Aramis Print, 2001.
4. Popescu D. Arta de a comunica. București: Ed. Științifică, 1998.
5. Victoria MOLDOVAN, Liana POP, Lucia UNICARU, Nivel prag pentru învățarea limbii române ca limbă străină, Politici lingvistice, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Editions du Conseil de l'Europe, 2002.
6. La francopolyphonie: langues et identité., André LEWIN. De Dieu à Difou diversité culturelle, multipolarité et francophonie, p. 8, 361 p. Colloque international/Colocviiu international, Chișinău, ULIM, 23-24 mars, 2007.
7. Redactor-Pierre Morel, Université Libre Internationale de Moldova, Institut de Recherches philologiques et interculturelles, ULIM, Colloque international, Alliance française de Moldova, Canada, AUF, Chișinău, 23-24 mars, 2007.
8. Grigoriță M. Predarea și învățarea limbilor străine. București: E.D.P., 1995.
9. Widdowson H. G. Teaching Language as Communication. New York: Oxford University Press, 2008.
10. Рогова Г. В. Методика обучения английскому языку (на английском языке). Москва: Просвещение, 1983.
11. Гальскова Н. Д. Современная методика обучения иностранным языкам. Пособие для учителя. Москва: Аркти, 2004.

**Prezentat:** 25 mai 2011.

**E-mail:** vlad.cantir@mail.ru

# **R**elații internaționale și integrare europeană



## ELABORAREA NOULUI CADRU JURIDIC DE COLABORARE A REPUBLICII MOLDOVA CU UNIUNEA EUROPEANĂ

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

### SUMMARY

*In this article, the author analyses shortly the cooperation between the Republic of Moldova and the European Union after the expiry of the Partnership and Cooperation Agreement and also of the Action Plan European Union – Republic of Moldova; the positive but also the negative results of our country in the main spheres; the achievements which are absolutely necessary in order to become closer to the European community.*

*A detailed examination is made of the main achievements of the Alliance for European Integration governmental programme which is aimed at getting the relations with the EU closer, including the actions of our authorities (the Government of Republic of Moldova, Ministry of Foreign Affairs, etc.) on the negotiations of the Associate Agreement to the EU, as well as the cooperation of our country with European structures in different domains.*

După cum este cunoscut, unul dintre obiectivele prioritare ale politicii externe a Republicii Moldova la etapa actuală este integrarea în Uniunea Europeană. În anul 2008 a expirat Acordul de Parteneriat și Cooperare dintre Republica Moldova și UE, precum și Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova. Însă țara noastră nu a reușit să realizeze integral toate obiectivele stabilite de aceste acorduri, înregistrându-se lacune substanțiale în mai multe domenii de importanță strategică pentru apropierea graduală de UE, cum ar fi: independența justiției, respectarea drepturilor omului și libertății mass-media, combaterea corupției și traficului de ființe umane, îmbunătățirea climatului investițional etc.

La 23 aprilie 2009, Comisia Europeană a dat publicității Comunicarea către Consiliul și Parlamentul European privind implementarea Politicii Europene de Vecinătate în 2008, precum și rapoartele de progres ale țărilor membre ale PEV. Raportul de țară privind progresul Moldovei în implementarea PAUEM în perioada ianuarie-decembrie 2008 constata că țara noastră a înregistrat progrese în reformarea justiției, a participat

activ în structurile regionale, a cooperat cu Comitetul European pentru Prevenirea Torturii, cu Misiunea EUBAM și cu Uniunea Europeană în subiecte de ordin regional și internațional. În același timp, realizări minore sau chiar lipsa progresului au fost constatate în implementarea reformelor în domeniile-cheie ale PAUEM - asigurarea libertăților fundamentale ale cetățenilor, reforma regulatoare, consolidarea strategiilor naționale în domeniul combaterii corupției, drogurilor și traficului de ființe umane.

Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009 și evenimentele care au avut loc la Chișinău cu două zile mai târziu au complicat serios posibilitățile de colaborare a Republicii Moldova cu UE, plasând țara noastră pe agenda discuțiilor interne din Uniunea Europeană la toate nivelurile, în special, sub aspectul asigurării respectării principiilor democratice și a drepturilor omului, dar și a deciziei autorităților moldovenești de a institui regimul de vize pentru România. UE și-a exprimat preocuparea privind degenerarea în acțiuni violente a protestelor din 7 aprilie și a chemat părțile să recurgă la dialog pentru redresarea situației po-



litice din țara noastră. În același context, au avut loc vizitele în Republica Moldova a dlui M. Topolaneck, Prim-Ministru al Republicii Cehe, Președinte în exercițiu al Consiliului European (22.04.2009), și a dlui Javier Solana, Secretar General al Consiliului UE (24.04.2009). Reprezentanții structurilor europene au îndemnat autoritățile de la Chișinău să respecte angajamentele asumate anterior privind garantarea drepturilor omului și a libertății de exprimare a populației, să purceadă la un dialog constructiv cu opoziția pentru a depăși criza politică din Republica Moldova.

În pofida eforturilor emisarilor europeni de a da un impuls dialogului politic dintre putere și opoziție, aceasta a eșuat. În situația creată, Parlamentul European (PE), a adoptat, la 7 mai 2009, o Rezoluție privind situația din Moldova. Principalele prevederi ale rezoluției erau următoarele:

- Uniunea Europeană va continua să dezvolte relațiile cu Republica Moldova, dar va acorda o mare importanță introducerii unor dispoziții ferme privind statul de drept și respectarea drepturilor omului; consolidarea relațiilor moldo-comunitare, inclusiv prin încheierea unui nou acord îmbunătățit, urmează să fie condiționată de un angajament real și evident al autorităților moldovenești în favoarea democrației și a drepturilor omului;

- PE solicită dovezi clare și substanțiale în sprijinul acuzațiilor lansate de guvernul moldovean cu privire la presupusele acțiuni criminale ale protestatarilor și implicarea unor guverne străine;

- PE solicită Consiliului să ia în considerare posibilitatea trimerii unei misiuni de sprijinire a statului de drept în Republica Moldova, pentru a acorda asistență autorităților în procesul de reformare a poliției și justiției;

- PE solicită Comisiei să prezinte un raport detaliat Parlamentului European cu privire la utilizarea tuturor fondurilor UE în Republica Moldova, cu un accent special pe fondurile alocate bunei guvernări și dezvoltării democratice.

La 15 iunie 2009, în cadrul reuniunii Consiliului pentru Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE) al UE au fost adoptate Concluziile privind Republica Moldova, care au confirmat angajamentul Uniunii Europene pentru dezvoltarea continuă a colaborării cu țara noastră, inclusiv prin adoptarea mandatului de negociere a unui nou acord UE - Moldova, în schimbul Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC); totodată, în Concluzii s-a subliniat că țara noastră trebuie să respecte valorile și principiile democratice, elemente absolut nece-

sare pentru avansarea dialogului moldo-comunitar. Concluziile CAGRE se rezumau la următoarele:

- UE confirmă angajamentul de a consolida relațiile cu Moldova în baza valorilor și principiilor comune, inclusiv în cadrul Parteneriatului Estic, și adoptă mandatul de negociere a noului acord moldo-comunitar. Negocierile vor începe când circumstanțele vor permite acest lucru, însă abia după ce Republica Moldova va asigura un tratament egal tuturor cetățenilor UE și va respecta principiul relațiilor de bună vecinătate;

- Consiliul subliniază necesitatea unui dialog politic constructiv în situația politică existentă în Republica Moldova și îndeamnă autoritățile moldovenești să asigure desfășurarea liberă și corectă a alegerilor parlamentare anticipate, inclusiv prin cooperarea cu OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția a Consiliului Europei;

- Consiliul accentuează importanța respectării depline a principiilor independenței, suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova și îndeamnă la reluarea negocierilor în formatul „5+2”, unicul format care garantează legitimitatea și transparența procesului de soluționare a conflictului transnistrean.

După alegerile parlamentare din 29 iulie 2009, soldate cu victoria partidelor de orientare liberal-democratică și pro-europeană, a fost constituită Alianța pentru Integrare Europeană (AIE), în care au intrat Partidul Liberal Democrat, Partidul Liberal, Partidul Democrat, Alianța „Moldova Noastră”. În Declarația privind constituirea AIE se subliniază, că răspunzând așteptărilor legitime ale cetățenilor Republicii Moldova privind instituirea unei guvernări democratice, eficiente și responsabile, care să asigure bunăstarea populației, pacea socială, drepturile și libertățile fundamentale ale omului și integrarea țării în familia popoarelor europene, AIE se angajează în fața societății să realizeze un șir de obiective majore, grupate în cinci compartimente, cum ar fi: restabilirea statului de drept, depășirea crizei social-economice și asigurarea creșterii economice, descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale, reintegrarea teritorială a Republicii Moldova, integrarea europeană a Republicii Moldova și promovarea unei politici externe echilibrate, consecvente și responsabile. Ultimul compartiment prevedea efectuarea următoarelor acțiuni:

- negocierea și semnarea Acordului de asociere dintre Republica Moldova și UE;

- eliminarea regimului de vize pentru cetățenii români și semnarea Acordului privind micul trafic



de frontieră;

- refacerea imaginii Republicii Moldova în lume și restabilirea încrederii în plan intern și extern;

- pentru realizarea interesului național, AIE se angajează să realizeze o bună guvernare, orientată spre îndeplinirea aspirațiilor cetățenilor Republicii Moldova.

Uniunea Europeană a salutat constituirea AIE și investirea de către Parlamentul Republicii Moldova a noului Executiv de orientare democratică. Președinția forului european, din numele Uniunii Europene, a declarat că investirea Guvernului reprezintă un pas esențial, care va permite Moldovei să înceapă abordarea provocărilor critice cu care se confruntă, în special, în contextul crizei mondiale economice și financiare, și să continue reformele. Uniunea Europeană și-a exprimat disponibilitatea de a susține Moldova în procesul acestor eforturi și și-a reafirmat angajamentul de a aprofunda și consolida relațiile sale cu Moldova, inclusiv în cadrul Parteneriatului Estic. Uniunea Europeană s-a declarat disponibilă de a lansa, cât mai curând posibil, negocierile cu privire la noul acord cu Moldova, care să înlocuiască și să depășească prevederile Acordului de Parteneriat și Cooperare.

AIE a abordat problematica integrării Republicii Moldova în structurile europene într-o manieră calitativ nouă. Astfel, în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013, Integrarea europeană a fost declarată ca una dintre prioritățile de bază ale Executivului. Guvernul Republicii Moldova și-a propus să depună eforturi susținute pentru promovarea reformelor solicitate atât de societatea moldovenească, cât și de comunitatea internațională în domeniile asigurării libertății mass-media, independenței sistemului judiciar, liberalizării economiei - domenii vitale pentru promovarea veridică a integrării europene a țării. Printre acțiunile prioritare în domeniul extern, la compartimentul „Integrarea Europeană”, se indică următoarele:

- a) implicarea activă a întregii societăți, a tuturor forțelor politice și a actorilor externi relevanți în vederea transformării Republicii Moldova într-un stat european cu o perspectivă reală de aderare la UE;

- b) armonizarea legislației naționale cu acquisul comunitar;

- c) consolidarea cadrului legal și instituțional necesar pentru promovarea integrării europene la nivel de Guvern și al fiecărui minister în parte,

astfel încât procesul de integrare europeană să devină prioritatea majoră în activitatea fiecărei structuri guvernamentale;

- d) valorificarea plenară a oportunităților oferite de către „Parteneriatul Estic”;

- e) încheierea Acordului de Asociere cu UE;

- f) promovarea unei integrări economice reale cu UE, inclusiv prin încheierea Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Comprehensiv;

- g) demararea dialogului cu UE în domeniul liberalizării regimului de vize, cu scopul semnării unei Foi de Parcurș privind eliminarea vizelor, astfel încât să obținem eliminarea regimului de vize pentru cetățenii Republicii Moldova;

- h) asigurarea securității energetice a țării prin instrumentele de care dispune UE și aderarea la piața energetică europeană;

- i) sporirea rolului UE în soluționarea conflictului transnistrean etc.

În vederea realizării programului de guvernare la capitolul „Integrare europeană”, în special, pentru negocierea Acordului de Asociere cu UE, autoritățile Republicii Moldova au desfășurat un șir de activități concrete. În urma înțelegerilor convenite, la 16 octombrie 2009, la Chișinău s-a aflat în vizită de lucru Carl Bildt, Ministrul Afacerilor Externe al Regatului Suediei, Președinte în exercițiu al Consiliului Miniștrilor Afacerilor Externe al UE. În cadrul discuțiilor cu autoritățile moldovene, Carl Bildt a anunțat despre decizia Uniunii Europene de a demara negocierile pentru un nou Acord cu Republica Moldova. Din această perspectivă, Uniunea Europeană s-a pronunțat pentru implementarea reformelor în diverse domenii, exprimându-și disponibilitatea să ofere țării noastre sprijinul financiar și de expertiză necesar.

La 27 octombrie 2009, la Chișinău a avut loc prima reuniune de consultări ale Guvernului Republicii Moldova și Comisiei Europene, cu participarea reprezentanților Președinției UE, pe marginea viitorului Acord de asociere între R.Moldova și UE. În cadrul consultărilor, s-a discutat despre structura acordului și a fost efectuat un schimb de opinii privind procedura negocierii și primii pași care urmează a fi întreprinși de părți în procesul de negocieri. Ca urmare, părțile au convenit asupra calendarului negocierilor pentru o perspectivă apropiată și au decis să organizeze încă o ședință comună de consultări până la sfârșitul anului, iar la 12 ianuarie 2010 să fie organizată prima rundă oficială de negocieri a noului acord moldo-comunitar.

La 9 noiembrie 2009, Comisia parlamentară

pentru politica externă a avizat mandatul ministerului moldovean de externe pentru începerea negocierii noului acord politic bilateral cu UE, acord pe care țara noastră și-l dorește a fi unul de asociere, astfel ca el să conțină și perspective clare de aderare la spațiul comunitar. Viitorul Acord de Asociere urma să fie compus din patru blocuri distincte: Blocul politic și de securitate, care va conține prevederile referitoare la dialogul politic, conflictul transnistrean și implicarea UE în negocierile pentru reglementare și în perioada postconflict, dar și în sprijinirea măsurilor de consolidare a încrederii dintre populația de pe cele două maluri ale Nistrului. Cel de-al doilea bloc va include acțiuni ce se referă la justiție și afaceri interne, în care, pe lângă consolidarea statului de drept, se prevede crearea condițiilor care să permită țării noastre să avanseze în dialogul privind liberalizarea regimului de vize. Al treilea bloc urma să fie cel economic, unde atenția principală va fi acordată negocierilor privind elaborarea Acordului de liber schimb aprofundat. Al patrulea bloc prevedea să fie dedicat colaborării sectoriale, aspectelor de consolidare a relațiilor cu anumite agenții și structuri europene (aderarea la Tratatul comunității energetice etc.).

La 12 noiembrie 2009, Guvernul a aprobat componența nominală a Comisiei de stat pentru integrare europeană a Republicii Moldova. Președinte al Comisiei a fost desemnat premierul Vlad Filat, în componența Comisiei au fost incluși și miniștrii, responsabili de domenii concrete de colaborare cu Uniunea Europeană. În calitate de negociator-șef din partea Republicii Moldova a noului acord de colaborare cu Uniunea Europeană a fost desemnată Natalia Gherman, viceministru al afacerilor externe și integrării europene.

Un jalon important în avansarea relațiilor de colaborare a țării noastre cu UE l-a constituit reuniunea a XI-a a Consiliului de Cooperare Republica Moldova - Uniunea Europeană, care s-a desfășurat la Bruxelles, la 21 decembrie 2009. Părțile au discutat aspectele privind cooperarea moldo-comunitară în domeniul democrației și drepturilor omului, colaborarea economică și sectorială, cele legate de justiție, libertate și securitate. Consiliul a salutat agenda Guvernului Republicii Moldova orientată spre reforme europene și a apreciat primele acțiuni ale țării noastre în reformarea democratică și social-economică a țării. La reuniune, pentru prima dată în istoria relațiilor RM-UE, a fost adoptată o declarație comună în care se apreciau pozitiv eforturile Republicii Moldova în vederea apropiării de UE. În declarație, UE a recunoscut aspirațiile

europene ale Republicii Moldova. La reuniune a fost discutată și problematica transnistreană, fiind confirmată continuarea cooperării și căutarea unei soluții viabile pentru soluționarea conflictului transnistrean. Președintele Uniunii Europene, Herman van Rompuy, a menționat că instituțiile UE sunt optimiste în privința Republicii Moldova. Consiliul a apreciat ca pozitiv întregul proces politic din Republica Moldova. A fost primul Consiliu de Cooperare cu noul Guvern, iar echipa lui Filat este angajată pe calea proceselor democratice, fapt apreciat de UE, a declarat înaltul oficial etc.

După cum a fost convenit, prima rundă de negocieri privind elaborarea Acordului de asociere a Republicii Moldova la UE s-a desfășurat la Chișinău, la 12 ianuarie 2010. Experții europeni și cei moldoveni au negociat viitorul Acord de asociere moldo-comunitar în cadrul a patru grupuri de lucru:

- a) dialogul politic și reformele, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate;
- b) cooperarea economică, sectorială și financiară;
- c) justiția, libertatea și securitatea;
- d) contactele interumane.

Discuțiile s-au referit la structura și elementele definitorii ale viitorului Acord de asociere, fiind stabilită „foaia de parcurs” pentru următoarele runde de negocieri.

O nouă rundă de negocieri pe marginea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană s-a desfășurat la Bruxelles, în perioada 25-26 martie 2010. În cadrul ședinței plenare, părțile au convenit asupra închiderii provizorii a majorității articolelor ce se referă la tematica contactelor interumane, precum și o parte a articolelor cu privire la cooperarea economică, sectorială și financiară; a fost atins un înalt grad de convergență în negocierile privind protecția consumatorilor, sănătății publice, statisticii și societății informaționale. În cadrul aceleiași runde au fost lansate negocierile în domeniile dialogului politic și reformei, cooperării în domeniul politicii externe și de securitate comune; justiției, libertății și securității; cooperării economice, sectoriale și financiare; cooperării și contactelor interumane.

Cea de-a treia rundă de negocieri pe marginea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană s-a desfășurat la Chișinău, în perioada 7-8 iunie 2010. În urma unui dialog constructiv la negocieri au fost înregistrate progrese considerabile; discuțiile au fost aproape încheiate la capitolul „justiție, libertate și securitate”. S-a con-

statat un stadiu avansat asupra discuțiilor privind realizarea unui plan de armonizare a legislației, care va rezulta din obiectivele Acordului de Asocierie, care ar putea fi pregătit în decurs de câteva luni. De asemenea, autoritățile moldovene au solicitat părții europene includerea subcapitolului „Dezvoltare regională, în cadrul capitolului „Contacte interumane” a Acordului, pentru a obține experiența și sprijinul UE în acest sens. Părțile au abordat și problema elaborării unui Acord de liber schimb, indicând că negocierile la acest subiect ar putea demara până la sfârșitul anului 2010.

În a doua jumătate a anului 2010 și prima jumătate a anului 2011 au mai avut loc trei runde de negocieri moldo-comunitare. În cadrul acestora au fost abordate diverse aspecte ale viitorului acord. Astfel, în cadrul celei de-a șasea rundă, desfășurată la Chișinău la 11 aprilie 2011, părțile au decis închiderea provizorie a tuturor subiectelor legate de Dialogul Politic și Reforme, Cooperarea în domeniul Politicii Externe și de Securitate. De asemenea, practic, s-a ajuns la un acord provizoriu privind capitolul Justiție, Libertate și Securitate. În ceea ce privește compartimentul Cooperare economică, sectorială și financiară, din cele 24 de capitole negociate, 21 au fost închise provizoriu. Ambele delegații au trecut în revistă acțiunile de pregătire pentru lansarea negocierilor privind crearea Zonei de Comerț Liber Aprofundat și Cuprinzător. S-a convenit ca următoarea rundă de negocieri, a șaptea la număr, privind Acordul de Asocierie a Republicii Moldova la UE, să se desfășoare în luna iunie 2011 la Bruxelles.

În vederea asigurării financiare a implementării reformelor structurale în Republica Moldova, organizațiile economico-financiare internaționale, precum și alți donatori externi, inclusiv Uniunea Europeană, au extins substanțial sprijinul acordat țării noastre. În acest sens, este semnificativă desfășurarea, la 24 martie 2010, la Bruxelles, a lucrărilor Ședinței Grupului Consultativ - Forumul „Parteneriat pentru Moldova”, coprezidată și găzduită de Comisia Europeană și Banca Mondială, la care au participat 32 de instituții bilaterale și 10 organizații multilaterale de dezvoltare. În cadrul acestei ședințe a fost adoptat Programul de asistență pentru Moldova pentru anii 2011-2013 în valoare de 1,936 mlrd. euro (2,6 mlrd. dolari SUA). Documentul a fost semnat de către Prim-Ministrul Republicii Moldova, Vlad Filat, și Ștefan Fule, Comisar UE pentru Extindere și Politica de Vecinătate.

Din cele 2,6 miliarde de dolari oferite Republicii Moldova, 52% reprezintă granturi, iar aproxima-

tiv 48% sunt bani pe care țara noastră îi va accesa în rate concesionate, cu o perioadă de grație de 5-10 ani, cu o rată a dobânzii de la 0-1,2%. Aceste fonduri destinate continuării reformelor în țara noastră includ asistența oferită de către Fondul Monetar Internațional în baza acordului semnat cu FMI și aprobat de Consiliul de directori al FMI în ianuarie 2010 și fondurile Programului Provocările Mileniului COMPACT, semnat la Washington, în ianuarie 2010.

Comunitatea Europeană va oferi asistență în valoare de 550 milioane euro, țările membre ale UE - 187,57 milioane euro (inclusiv 100 milioane euro care reprezintă un grant al Guvernului României), SUA - 227,41 milioane euro, instituțiile financiare internaționale - 957,52 milioane euro (FMI, Banca Mondială, Organizația Națiunilor Unite, BERD și Banca Europeană pentru Investiții). Asistența financiară oferită de donatori va fi utilizată pentru implementarea proiectelor în următoarele sectoare: reabilitarea drumurilor; agricultură; aprovizionarea cu apă și salubritate; sănătate; sectorul energetic; serviciul public eficient; dezvoltarea regională; protecția socială; educație; reforma de descentralizare; dezvoltarea business-ului, precum și eficientizarea guvernării.

În cadrul Forumului Parteneriat pentru Moldova Șeful Executivului Vlad Filat a semnat, împreună cu Ștefan Fule, Comisarul Uniunii Europene pentru Extindere și Politica de Vecinătate, Memorandumul dintre Comisia Europeană și Republica Moldova cu privire la Programul Național Indicativ 2011-2013 în cadrul Instrumentului European de Vecinătate și Cooperare. Conform acestui program, Republica Moldova va obține asistență în valoare de 273,4 milioane de euro pentru aprofundarea cooperării și parteneriatului dintre țara noastră și Uniunea Europeană în vederea implementării reformelor în trei domenii prioritare: buna guvernare, statul de drept și asigurarea libertăților fundamentale; dezvoltarea umană și socială; comerțul și dezvoltarea durabilă etc.

Totalizând volumul suportului financiar acordat de UE Republicii Moldova, putem indica că până în anul 2010 acesta a fost de 500 milioane de euro. Totodată, împreună cu ceea ce UE e pregătită să investească în viitor (până în anul 2013) se presupune că suma totală a asistenței comunitare se va ridica la peste un miliard de euro.

În concluzie, putem menționa că după alegerile parlamentare anticipate din 29 iulie 2009, soldate cu victoria partidelor de orientare democratică și pro-europene, relațiile dintre Republica Moldova

și Uniunea Europeană au cunoscut o etapă nouă. Nivelul calitativ nou al relațiilor moldo-comunitare a fost marcat de angajamentele asumate de către Guvernul Alianței pentru Integrare Europeană care, în programul său de activitate, a formulat un șir de obiective și priorități concrete, care urmează să includă nu doar autoritățile, dar și întreaga societate la transformări radicale de ordin politic, economic și social.

Așadar, putem constata că Republica Moldova s-a încadrat cu UE într-un proces de negocieri foarte activ, care a inclus acțiuni dintre cele mai diverse. În aspect intern, a fost constituită Comisia de

Stat pentru integrare europeană, care a desfășurat activități concrete pentru a iniția procesul de negocieri cu UE. Au avut loc șase runde de negocieri moldo-comunitare, înregistrându-se un progres vizibil în concretizarea majorității compartimentelor viitorului acord. Totodată, s-a amplificat colaborarea dintre Republica Moldova și structurile europene în alte domenii de interes reciproc, cum ar fi cel economic, financiar etc. Se poate afirma cu certitudine că în prezent sunt create condiții favorabile pentru elaborarea noului acord de colaborare a țării noastre cu Uniunea Europeană într-un viitor apropiat.

# NOTE

<sup>1</sup> Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005 - ianuarie 2008). Chișinău, Arc. 2008, p. 35.

<sup>2</sup> Agenda integrării europene pentru anul 2009/Guvernare și Democrație, Chișinău, 2009, nr.2, pp.7-8, 10-11.

<sup>3</sup> Criza politică după alegerile parlamentare din 5 aprilie/Guvernare și Democrație, 2009, nr. 1, p. 44-45.

<sup>4</sup> Agenda integrării europene pentru anul 2009. Concluziile Consiliului pentru Afaceri Generale și Relații Externe al UE privind Moldova. Guvernare și Democrație, 2009, nr. 2, p. 12.

<sup>5</sup> Declarație privind constituirea coaliției de guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”. [www.viitorul.org](http://www.viitorul.org). 08.08.2009

<sup>6</sup> Declarația realizată de către Președinție din numele Uniunii Europene cu privire la investirea Guvernului Republicii Moldova. [www.viitorul.org](http://www.viitorul.org). 25.09.2009.

<sup>7</sup> Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009- 2013. [www.gov.md](http://www.gov.md). Accesat: 29.09.2009.

<sup>8</sup> Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009- 2013. [www.gov.md](http://www.gov.md). Accesat: 29.09.2009.

<sup>9</sup> Uniunea Europeană a decis să demareze negocierile pentru un nou Acord cu Republica Moldova. 16.10.2009.

<sup>10</sup> Primele consultări pentru un acord de asociere între RM și UE au avut loc la Chișinău. Negocierile încep la 12 ianuarie 2010. [www.unimedia.md](http://www.unimedia.md). 22.10.09.

<sup>11</sup> Chișinăul își dorește ca viitorul Acord politic cu UE să prevadă perspective clare de aderare, [www.unimedia.md](http://www.unimedia.md). Accesat: 09.11.09.

<sup>12</sup> Natalia Gherman va fi negociatorul-șef din partea RM al noului acord cu UE. [www.unimedia.md](http://www.unimedia.md). Accesat: 12.11.2009.

<sup>13</sup> Pe data de 21 decembrie 2009 la Bruxelles s-a desfășurat reuniunea a XI-a a Consiliului de Cooperare Republica Moldova - Uniunea Europeană, [www.gov.md](http://www.gov.md). Accesat: 21.12.2009.

<sup>14</sup> Declarația Comună a Uniunii Europene și Republicii Moldova. Bruxelles, 21 decembrie 2009. [www.infa.gov.md](http://www.infa.gov.md). 03.03-2010.

<sup>15</sup> Ora Europei pentru Moldova, [www.timpul.md](http://www.timpul.md). Accesat: 13.01.2010.

<sup>16</sup> Dinamică și constructivism în negocierea Acordului de Asociere între RM și UE. [www.mfa.gov.md](http://www.mfa.gov.md). 27.03.2010.

<sup>17</sup> După a treia rundă de negocieri, [www.timpul.md](http://www.timpul.md). 08.06. 2010.

<sup>18</sup> [www.interlic.md](http://www.interlic.md) 04.11.2011

<sup>19</sup> Filat aduce de la Bruxelles 2,6 mld. dolari SUA. [www.politic.md](http://www.politic.md). 25 martie 2010.

<sup>20</sup> [www.interlic.md](http://www.interlic.md); accesat: 30.09.2010

<sup>21</sup> Kauda Sirel: „Reformele vor face mai simțită prezența Europei. Integrarea europeană, pas cu pas. Timpul, mai 2011.

# BIBLIOGRAFIE

1. Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005 - ianuarie 2008). Chișinău, Arc. 2008. - P. 35.
2. Agenda integrării europene pentru anul 2009/Guvernare și Democrație, Chișinău, 2009, nr.2. - Pp.7-8, 10-11.
3. Criza politică după alegerile parlamentare din 5 aprilie/Guvernare și Democrație, 2009. nr. 1. - P. 44-45.
4. Agenda integrării europene pentru anul 2009. Concluziile Consiliului pentru Afaceri Generale și Relații Externe al UE privind Moldova/Guvernare și Democrație, 2009, nr. 2. - P. 12.
5. Declarație privind constituirea coaliției de guvernare Alianța pentru Integrarea Europeană". [www.viitorul.org](http://www.viitorul.org).08.08.2009
6. Declarația realizată de către Președinție din numele Uniunii Europene cu privire la investirea Guvernului Republicii Moldova. [www.viitorul.org](http://www.viitorul.org). 25.09.2009.
7. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”. 2009-2013. [www.gov.md](http://www.gov.md). Accesat: 29.09.2009.
8. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013. [www.gov.md](http://www.gov.md). Accesat: 29.09.2009.
9. Uniunea Europeană a decis să demareze negocierile pentru un nou Acord cu Republica Moldova. 16.10.2009.
10. Primele consultări pentru un acord de asociere între RM și UE au avut loc la Chișinău. Negocierile încep la 12 ianuarie 2010. [www.unimedia.md](http://www.unimedia.md). 22.10.09.
11. Chișinăul își dorește ca viitorul Acord politic cu UE să prevadă perspective clare de aderare, [www.unimedia.md](http://www.unimedia.md) Accesat: 09.11.09.
12. Natalia Gherman va fi negociatorul-șef din partea RM al noului acord cu UE. [www.unimedia.md](http://www.unimedia.md). Accesat: 12.11.2009.
13. Pe data de 21 decembrie 2009, la Bruxelles s-a desfășurat reuniunea a XI-a a Consiliului de Cooperare Republica Moldova - Uniunea Europeană, [www.gov.md](http://www.gov.md). Accesat: 21.12.2009.
14. Declarația Comună a Uniunii Europene și Republicii Moldova. Bruxelles, 21 decembrie 2009. [www.infa.gov.md](http://www.infa.gov.md). 03.03-2010.
15. Ora Europei pentru Moldova, [www.timpul.md](http://www.timpul.md). Accesat: 13.01.2010.
16. Dinamică și constructivism în negocierea Acordului de Asociere între RM și UE. [www.mfa.gov.md](http://www.mfa.gov.md). 27.03.2010.
17. După a treia rundă de negocieri, [www.timpul.md](http://www.timpul.md). 08.06. 2010.
18. [www.interlic.md](http://www.interlic.md) 04.11.2011.
19. Filat aduce de la Bruxelles 2,6 mld. dolari SUA. [www.politic.md](http://www.politic.md).25 martie 2010.
20. [www.interlic.md](http://www.interlic.md); accesat: 30.09.2010.
21. Kaud Sirel: "Reformele vor face mai simțită prezența Europei. Integrarea europeană, pas cu pas". Timpul, mai 2011.

**Prezentat:** 27 mai 2011.

**E-mail:** [caldare.g@gmail.com](mailto:caldare.g@gmail.com)

# AVANTAJE ȘI DEZAVANTAJE DE COLABORARE A REPUBLICII MOLDOVA CU COMUNITATEA STATELOR INDEPENDENTE PRIN PRISMA SECURITĂȚII NAȚIONALE

Iurie JOSANU,  
doctor în filozofie, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

## SUMMARY

*The cooperation of the Republic of Moldova within the Commonwealth of Independent States is confined to economics, but nonetheless, over the years it became clear that the subsequent development of the state depends on the cooperation in other areas. Analyzing the relations RM-CIS, in addition to the advantages it has its presence in the country and I could list a number of disadvantages, such as dependence on political and economic structures of this community, the worsening economic situation by failing to elaborate a single economic concept, inability to solve the Transnistrian conflict.*

Destrămarea Uniunii Sovietice a condiționat apariția viitoarelor relații dintre cele 15 state, care au rezultat și care prin forța împrejurărilor au rămas legate prin interese reciproce. Dezmembrarea fostului imperiu a pus problema cu privire la restructurarea și păstrarea spațiului ex-sovietic. Toate statele „noi”, inclusiv Republica Moldova, au moștenit de la fosta Uniune sistemul energetic unic, sistemul unic de transport și legături de telecomunicație, sistemul unic al conductelor petroliere și de gaz, precum și libertatea populației de a se deplasa dintr-un stat în altul. Toți acești factori, în ansamblu, au dat posibilitatea unei întregiri și colaborări în arealul ex-sovietic mai intense, spre deosebire de cel european, iar specializarea unor republici în producerea unei anumite producții a făcut să se simtă necesitatea unei reintegrări economice în condițiile formării piețelor de desfacere și a dependenței politice de fostul centru. Ideea transformării URSS într-o comunitate economică a statelor suverane a schimbat radical caracterul relațiilor interstatuale ale fostelor republici unionale.

În rezultatul „divorțului civilizat” (decembrie 1991), Rusia reiese, probabil, din aceea că noile state vor intra într-o situație mai puțin vitală și mai devreme sau mai târziu din nou se vor „aduna în jurul Moscovei”, iar pentru menținerea procesului de reintegrare Moscova a început să semneze tratate care ar fi condus la armonizarea economiei, politicii externe și securității militare.

Astfel, Acordul cu privire la crearea CSI și Declarația de la Alma-Ata, semnate la 21 decembrie 1991, au fost ratificate (cu rezerve) de către Parlamentul țării la 8 aprilie 1994 (Hotărârea nr. 40 - XIII), iar statutul CSI a fost ratificat (la fel cu rezerve) la 26 aprilie 1994 (Hotărârea nr. 76 - XIII).

Analizând toate acțiunile întreprinse de Republica Moldova față de CSI, se poate constata că semnarea acordurilor a fost apreciată diferit de cerculile politice, economice și obștești din țară. Adepții politicii de revenire la fostul imperiu, care ar asigura păstrarea Republicii Moldova în sfera dominației Rusiei aprobau acest pas. Pe de altă parte, acest pas era supus unei critici, fiind considerat un act care ar conduce la pierderea independenței Republicii Moldova și la stoparea ei de a se integra în structurile economice și politice europene. Unii analiști din republică susțineau că integrarea economică în CSI ar fi fost concepută de Rusia ca o primă etapă menită să conducă la o nouă integrare politico-militară, la început pentru a facilita aceste scopuri se va recurge la restabilirea pârghiilor economice. Unii cercetători moldoveni sunt de părere că „spre mijlocul anilor '90, noua majoritate politică a republicii, a început să vadă prioritățile politicii externe spre Est, și întâi de toate, către Rusia, în special din cauza dependenței continue a Republicii Moldova de livrările energiei, carburanților și deschiderea către piața rusă, precum și de lipsa in-



teresului real din partea Occidentului către un stat mic care se află la periferia Europei”.

Într-adevăr, această orientare a fost determinată de un șir de eșecuri economice cu care s-a confruntat Republica Moldova pe parcursul anilor '90. De exemplu, în anul 2002 PIB-ul Republicii Moldova a constituit 42% comparativ cu anul 1991- cel mai mic rezultat atestat în CSI. Pentru comparație: Uzbekistanul a obținut 99%, Belarusi - 89,9%, Kazahstanul - 77,9 % (comparativ cu 1991). În zece ani Republica Moldova a resimțit mai accentuat prăbușirea în dezvoltarea economică comparativ cu alte state din CSI. Ponderea Republicii Moldova în PIB pe CSI s-a redus de la 1,3 la 0,4% (mai bine de 3 ori), în producția industrială - de la 1,2 la 0,7%, în circuitul mărfurilor cu amănuntul - de la 1,3 la 0,4 (mai bine de 3 ori), în volumul comerțului exterior de la 2,2 la 0,6% (aproape de 4 ori). Spre sfârșitul anilor '90, veniturile reale ale populației din Republica Moldova au constituit 15% comparativ cu 1991.

După expresia revistei „The Economist”, Republica Moldova s-a transformat în „cea mai săracă țară a Europei, economia căreia se bazează pe... vânzările unor cantități mici de vin și banii, trimiși de către emigranții de peste hotare familiilor lor”. În aceste condiții, CSI, cu potențialul său de 300 mln. de oameni, imaginea pozitivă a produselor moldovenești, păstrarea unui șir de elemente ale infrastructurii unice a constituit „o salvare” relativă a republicii din situația creată.

În mod formal, la etapa inițială, cooperarea Republicii Moldova în cadrul CSI se reducea doar la domeniul economic, dar, totuși, pe parcursul anilor a devenit evident că dezvoltarea consecutivă a statului depinde de colaborarea și în alte domenii. Astfel, au fost semnate acorduri cu privire la colaborarea în domeniul ecologiei și asigurării cu pensii, al standardizării, metodologiei, protecției mediului ambiant, învățământului, culturii, informației, turismului, migrației de muncă etc.

În acești ani, în numele Republicii Moldova, au fost semnate un șir de declarații ale șefilor de state și alte acte, care au un caracter pronunțat politic - Memorandumul privind pacea și stabilitatea în CSI, Declarația șefilor de state-membre ale CSI privind sprijinul proceselor democratice în Rusia, Declarația șefilor de state-membre ale CSI cu privire la principalele direcții de dezvoltare a CSI etc.

Astăzi, la aproape două decenii de la semnarea acordului de la Alma-Ata, una dintre cele mai stringente întrebări în actualitatea politică și pe masa cercetătorilor este eficiența prezenței Republicii

Moldova în cadrul CSI. În relațiile cu CSI, Republica Moldova consideră drept obiectiv primordial încheierea și îndeplinirea riguroasă a tratatelor de prietenie și colaborare în vederea creării unui climat de încredere și respect reciproc, stabilirii unor relații reciproc avantajoase în domeniul politic, economic, tehnico-științific și cultural. Ținând cont de particularitățile dezvoltării istorice și de situația geopolitică a Republicii Moldova, erau prioritare relațiile cu Rusia, Ucraina și Belarusi. De caracterul acestor relații, se consideră la Chișinău, vor depinde în mare măsură stabilitatea politică și succesul reformelor politice și economice în țara noastră. În temeiul existenței unor relații economice și spirituale, Republica Moldova va păstra și va confirma legăturile de prietenie cu țările Asiei Mijlocii și ale Caucazului - membre ale CSI. Pentru a percepe evoluția relațiilor Republicii Moldova - CSI, ar fi cazul ca acestea să fie studiate din perspectiva celor două aspecte: a avantajelor și a dezavantajelor pe care le are țara noastră în cadrul CSI.

Una dintre problemele principale ale guvernanților de la Chișinău este asigurarea economiei naționale și a populației mai întâi cu produse minerale (gaze naturale, cărbune, energie electrică). Principalii furnizori de resurse energetice și combustibili pentru Republica Moldova rămân statele-membre ale CSI, în special Rusia și Ucraina. Dacă e să examinăm evoluția acestor relații, atunci în perioada anilor 1993-1996 importul din aceste țări era de circa 95%, în anul 1997 a scăzut până la 89,1%, iar actualmente constituie circa 60%. Dacă am încerca să căutăm răspuns la întrebarea „Care sunt motivele ce leagă RM de CSI?”, răspunsul ar fi simplu. În primul rând, relațiile comerciale dintre fostele republici unionale, inclusiv cu Republica Moldova, au existat cu mult înaintea creării CSI și acestea nu pot fi ignorate. Ar fi oportun ca autoritățile moldovenești să depună maximum de eforturi nu doar pentru a le păstra, dar și în scopul de a le dezvolta, dându-le în viitor un nou curs, axat pe principiile economiei de piață, ținându-se cont de interesele naționale ale fiecărui stat.

În al doilea rând, Republica Moldova, timp de câteva decenii, face parte din aceeași rețea de comunicații și transport ca și celelalte state CSI, ceea ce-i permite menținerea relațiilor economice, politice și culturale cu celelalte state din „vecinătatea apropiată”. De asemenea, un avantaj al aflării Republicii Moldova în cadrul CSI este faptul că, spre deosebire de piețele occidentale, piețele comerciale din arealul postsovietic sunt cu mult mai accesibile pentru produsele autohtone.



Potrivit modului de a privi lucrurile obiectiv, am putea evidenția că în spațiul postsovietic mai există un moment care leagă, practic, toate statele CSI. Este o problemă mai mult de ordin psihologic – existența unui număr considerabil de cetățeni ai Republicii Moldova pe teritoriul tuturor statelor membre ale CSI. În condițiile de criză, motivul principal al migrației populației peste hotarele țării este legat de bunăstarea materială, lipsa de resurse financiare, probleme legate de angajarea în câmpul muncii. Principalele regiuni ale migrației populației în contextul „Republica Moldova - CSI” sunt Rusia, Ucraina, Belarusi, Kazahstan. În cazul unei eventuale ieșiri din cadrul CSI, Republica Moldova riscă să piardă nu numai spațiul postsovietic, dar și o parte a cetățenilor emigranți, ceea ce constituie o bună parte a forței de muncă. Pentru a supraviețui, vor fi obligați să devină cetățeni ai Rusiei, Ucrainei, Belarusiei.

Analizând relațiile Republica Moldova – CSI, pe lângă avantajele pe care le are prezența țării în cadrul acesteia, am putea enumera și un șir de dezavantaje. Prin însăși aderarea la CSI, Republica Moldova a devenit dependentă de structurile politice și economice ale acestei comunități sau, mai bine zis, față de Rusia. Ratificarea Declarației de la Alma-Ata din 8 aprilie 1994 și a altor documente de aderare la CSI, precum și a protocolului adițional la tratatul moldo-rus, practic, legiferează implicarea militară a Republicii Moldova în spațiul postsovietic, ceea ce, de fapt, ar însemna o alianță cu Rusia. Deoarece unul dintre punctele protocolului prevedea, că în cazul apariției unei situații de pericol pentru securitatea națională, pentru suveranitatea și independența teritorială, părțile, în caz de necesitate, ar putea întreprinde acțiuni concrete în scopul depășirii unei asemenea situații, inclusiv asistența reciprocă și respingerea agresiunii unei sau ambelor părți.

Decizia Parlamentului din 26 octombrie 1993 nr. 1622-XIV cu privire la ratificarea Acordului de Constituire a CSI și a Acordului cu privire la crearea Uniunii Economice a exclus interacțiunea în domeniul politico-militar a Republicii Moldova, deoarece contravine principiilor suveranității și independenței țării, Republica Moldova fiind orientată spre o colaborare economică. Însă această decizie nu a împiedicat ratificarea Statutului CSI, Republica Moldova devenind dependentă întru totul față de Federația Rusă. Sprijinul politic și militar activ, acordat separatiștilor din stânga Nistrului în rezultatul implicării masive a rămășițelor armatei a 14-a în conflictul transnistrean de partea secesioniștilor,

a determinat conducerea politică a Republicii Moldova de a nu participa la acțiunile politico-militare din cadrul CSI. Pe parcursul ultimilor ani, indiferent de schimbarea colaborării politice a forțelor care au deținut puterea, Republica Moldova nu și-a modificat atitudinea față de blocul de probleme de ordin politico-militar și securitatea individuală și colectivă în cooperare cu CSI.

Înaintând anumite rezerve, conducerea Republicii Moldova a luat decizia, că politica externă în cadrul CSI se va orienta, mai întâi, spre colaborarea economică și va exclude interacțiunea în domeniul politico-militar, ca fiind în contradicție cu principiile suveranității și independenței Republicii Moldova. Rezervele prezentate de către Republica Moldova cu privire la Acordul de constituire a CSI și a Acordului cu privire la crearea Uniunii economice, practic, nu aveau nici o influență și nu schimbau sensul prioritar politic al CSI. Prin însăși ratificarea la 26 octombrie a Statutului CSI, Republica Moldova singură își decide soarta, devenind, astfel, dependentă de CSI, sub toate aspectele Statutului, sau, mai bine zis, dependentă întru totul de Rusia. Aderarea Republicii Moldova la Adunarea interparlamentară a CSI – o structură politică creată contrar condițiilor Statutului CSI, participarea la ședințele ei, este o mărturie elocventă a participării Republicii Moldova la structurile politice ale CSI în cadrul căreia rolul dominant îl deține Rusia.

Un alt moment negativ al prezenței Republicii Moldova în cadrul CSI este înrăutățirea situației economice. Aspirațiile de creare a unui spațiu economic comun, elaborarea unei concepții economice unice și implementarea acestora în viață au devenit doar o iluzie. Însăși crearea Uniunii Economice a Rusiei cu țările CSI se afla la un stadiu incipient și nu realiza o zonă de liber comerț, o uniune de plăți, o uniune vamală. Dimpotrivă, economiile naționale ale țărilor CSI au suportat pierderi serioase, inclusiv din cauza destrămării relațiilor economice tradiționale. S-a constatat imposibilitatea de a satisface cerințele fiecărui stat pe baza structurii producției și infrastructurii rămase din perioada de existență a lor în cadrul fostei Uniuni.

Pentru majoritatea fostelor republici sovietice, experiența aflării sub un regim totalitar a avut efecte dramatice asupra modului în care elitele succedate la guvernare pe parcursul ultimului deceniu au gestionat riscurile și dezechilibrele inerente tranziției. La expirarea primelor cincisprezece ani după demararea unor vaste transformări economice, se poate constata că în puține țări postsovietice reformele au însemnat realmente un angajament

politic și civil de durată, încheiat cu performanțe tangibile. Doar Țările Baltice au știut să capitalizeze în mod convingător independența politică pentru a realiza standarde de viață mai înalte, pentru a re-așeza sistemele lor economice pe magistrala relațiilor de piață și pentru a deveni mai competitive în relațiile economice internaționale.

Reformele „pe hârtie” nu s-au soldat cu nimic altceva decât cu creșterea inegalităților social-economice, cu distrugerea irațională și frauduloasă a potențialului economic și cu îndatorarea externă. Eșecurile economice s-au suprapus deseori unor tensiuni sociale sau au provocat în mod direct asemenea tensiuni, au escaladat conflicte interne și mișcări de separatism altădată congelate, iar în unele republici, printre care și Republica Moldova, inerția reformatoare a condus la exodul masiv al populației și la perimarea factorului fundamental al dezvoltării economice și capitalului intelectual.

Astfel, analizând evoluția dezvoltării economice a Republicii Moldova, putem afirma cu certitudine că pe parcursul unui deceniu și mai bine de tranziție a fost, pur și simplu, catastrofală și ne permite delimitarea câtorva perioade în scurta istorie economică. Prima (1991-1994) a fost cea mai acută fază a recesiunii economice. Anume etapa care imediat a urmat după destrămarea imperiului a fost marcată de o serie de șocuri economice, atât de origine externă, cât și internă, în ambele cazuri acestea având consecințe distrugătoare pentru stabilitatea și securitatea economică a Republicii Moldova. Impactul negativ al acestor șocuri a fost amplificat atât de factorii spațiali nefavorabili, cât și de distorsiunile structurale, moștenite de la economia sovietică. Se estimează că colapsul URSS și anihilarea relațiilor comerciale și financiare cu fostele republici sovietice – primul veritabil șoc - a contribuit la diminuarea PIB-ului cu, cel puțin, 30% față de anii precedenți. Guvernele Druc, Muravski și Sangheli I nu au fost în stare să preia sub control inflația și nici să oprească scăderea drastică a producției. Unul dintre principalii factori generatori de pierderi au fost marile întreprinderi industriale aflate în proprietatea statului, care au acumulat ariete enorme, mai ales pentru resursele energetice consumate.

Speranțele nutrite de conducerea Republicii Moldova de a obține anularea acestor datorii nu le-a fost dat să se realizeze; Rusia, principalul creditor energetic, a obligat guvernele ulterioare să transforme datoriile energetice ale întreprinderilor în datorie publică. Un alt impact distrugător asupra sistemului economic moldovenesc la puțin

timp după obținerea independenței, în 1992 a fost majorarea bruscă a prețurilor de livrare a resurselor energetice. Ridicarea prețurilor hidrocarburanților până la nivelul prețurilor mondiale în Republica Moldova și în Țările Baltice a provocat cel de-al treilea șoc macroeconomic, echivalent cu o reducere de, cel puțin, 10% din PIB.

Conflictul transnistrean soldat cu dezmembrarea țării și a economiei moldovenești de-a lungul Nistrului, a avut și el efecte negative, înscriindu-se nu doar pe planul securității, ci și pe cel al economiei. Blocarea de către regimul de la Tiraspol a infrastructurilor feroviare și rutiere care duce spre piețele estice de desfacere a produselor moldovenești, amenințările frecvente cu deconectarea de la magistralele de gaz și energie electrică, eliminarea din circuitul economic normal a mai bine de 1/3 din potențialul industrial al fostei RSSM, păstrarea pe teritoriul constituțional al Republicii Moldova a unui arsenal militar impunător – au fost consecințele economice primordiale ale conflictului.

Cea de-a doua perioadă (1995-1999) a fost marcată de o stabilitate macroeconomică relativă, în primul rând, a inflației, și de frânarea procesului de degradare a PIB, legată de apariția leului moldovenesc. În pofida acestui fapt, creșterea economică întârzie să înceapă. Au fost comise și grave erori de origine instituțională. În perioada în care începuse privatizarea masivă, statul nu doar s-a retras din economie, dar pentru moment părea că chiar și-a retractat orice responsabilitate în legătură cu proprietatea, atât față de cea de stat, cât și față de cea în proces de privatizare, consecința acesteia fiind irosirea, furtul, utilizarea frauduloasă a activelor întreprinderilor. Survenirea crizei financiare rusești din 1998 a avut consecințe devastatoare pentru economia moldovenească, deoarece piața rusească era principala destinație a exporturilor moldovenești. Criza financiară a anihilat tendințele frivole care se conturaseră în economia republicii.

Anii 2000-2003 reprezintă cea de-a treia perioadă, care este considerată drept perioada stopării declinului economic, stabilizării și creșterii economice. Astfel, după mai bine de zece ani de confruntări politice, sociale și economice, de experiențe și eșecuri în domeniul reformelor, abia începând cu anul 2000, Republica Moldova a fost capabilă să stopeze declinul producției și să înregistreze treptat anumite progrese în creșterea PIB. La majorarea PIB-ului a contribuit relansarea lentă a economiei țării și primele etape ale reformelor structurale anterioare. Începând cu anul 2000, s-a accentuat tendința de stabilitate și o anumită creștere economi-

că. De exemplu, în anii 2000, 2001 și 2002 volumul producției industriale a sporit, respectiv, cu 10,8%, 11,4% și 11,1%, tendința de creștere economică menținându-se, potrivit datelor preliminare, și în 2003 – cu 17%. Pornind de la realizările macroeconomiei țării, această perioadă (anii 2000-2003), comparativ cu cele precedente, fără îndoială, este mult mai bună: creșterea economică, sporirea PIB, majorarea salariilor. Însă toate aceste performanțe au trezit un anumit scepticism atât la unii experți locali, cât și la cei străini, potrivit cărora creșterea economică a țării se menține în mare parte pe reformele structurale anterioare, cât și pe conjunctura regională favorabilă și fluxul enorm de valută la cetățenii Republicii Moldova, angajați la munci peste hotare.

În acest răstimp Republica Moldova nu a avansat, ci a bătut pasul pe loc, consumându-și până la ultima fărâmitură „merindele” bogate de altădată cu care ieșise la magistrala independenței și acumulând datorii extraordinare. Astfel, la sfârșitul anului 2003, datoria externă a Republicii Moldova a constituit 1440,09 mln. USD, majorându-se pe parcursul anului cu 78,98 mln. USD sau cu 5,8 la sută față de anul precedent, dintre care 27,50 mln. USD revin UE, iar 94,91 mln. USD datoram Rusiei.

Separându-se formal de fostul sistem, Republica Moldova a rămas, practic, dependentă de resursele furnizate sub controlul centrului administrativ de la Moscova. Conform statisticii vamale, importul de resurse energetice în 2003 a însumat 232,83 mln. USD, adică cu 19,9% mai mult față de anul 2002, dintre care 199,12 mln. USD (85,64%) revin spațiului CSI. Preponderent, aceste importuri au fost efectuate din Ucraina – 41,4%, Rusia – 36,0%, Belarus – 7,5%.

Devine tot mai vădit că cooperarea celor 12 state în cadrul CSI se axează mai mult pe cooperarea bilaterală și regională. Unul dintre principalele paradoxuri ale CSI în calitate de parteneriat multilateral constă în faptul că aproape fiecare stat-membru luat aparte vede realizarea propriilor interese într-o configurație diferită în cadrul aceleiași Comunități. Pentru o mai bună comprehensiune a tendinței de cooperare la nivel subregional în cadrul spațiului CSI, este necesar de analizat poziția fiecărui stat-membru, care se manifestă vădit încă de la data aderării. Atitudinile statelor ex-sovietice față de CSI au evoluat diferit. Unele au rămas apropiate de Rusia și continuă să considere CSI un vehicul important pentru relații economice, politice și strategice. Alte state fac mari eforturi pentru a-și asigura independența și gravitează spre structurile

de securitate europeană și euroatlantice.

Azerbaidjanul a dorit un CSI efectiv, dinamic, care să funcționeze în baza absolutei egalități și stimei față de constituțiile naționale. De asemenea, Azerbaidjanul considera că în toate statele CSI nu trebuie să existe suprastructuri net superioare rangului celorlalte statute ale statelor-membre.

Republica Armeană considera CSI o structură importantă pentru integrarea statelor la nivel regional și nu credea posibilă aderarea la Uniunea vamală a celor „cinci” sau alte uniuni de state în cadrul CSI, deoarece aceasta contravine principiilor economice ale statului.

Republica Belarus pleda pentru o cooperare social-economică, politică, de apărare mai strânsă în cadrul CSI și se pronunța pentru stabilirea unor mecanisme clare și limitate în timp în realizarea deciziilor luate.

Georgia considera că CSI are un viitor doar în cazul în care ea va deveni factorul principal al garanției independenței și suveranității, integrității teritoriale a statelor-membre.

Kazahstanul apăra în cadrul CSI ideea integrării republicilor ex-sovietice și delegării organelor interstatale ale CSI a împuternicirilor necesare pentru elaborarea politicii comune și apropierea bazei juridice.

Kârgâzstanul susținea ideea că CSI îndeplinește clauza unei organizații regionale a perioadei de tranziție, în cadrul căreia fiecare stat-membru își hotărăște problemele sale în funcție de economia proprie.

Republica Moldova considera că CSI are viitor doar în cazul unei alianțe economice și nicidecum politice.

Tadjikistanul se pronunța pentru o cooperare sub cele mai diferite forme în cadrul CSI, precum și realizarea proiectelor în comun cu participarea altor state.

Turkmenistanul vede în CSI un organ consultativ ce reglează relațiile de stat.

Uzbekistanul s-a pronunțat pentru crearea structurilor supra-naționale, susținând că pe teritoriile CSI trebuie create zone de liber schimb de mărfuri, produse, totodată, aspirând spre afirmarea sa în calitate de lider regional în Asia Centrală.

Pentru Ucraina, CSI a fost un organ consultativ și a negat încercarea de a o transforma într-o organizație suprastatală. În acest sens, către sfârșitul anilor '90, unii cercetători menționează că Ucraina, în eforturile sale de a se manifesta ca o importantă putere europeană, concurează adesea și deschis cu Rusia, ba chiar se consideră că ea intenționează

să joace un rol de lider în procesele desfășurate în spațiul postsovietic, ceea ce este un impediment în consolidarea integrării în această regiune.

Fără îndoială, această asimetrie a intereselor și, respectiv, a scopurilor tactice și strategice a statelor-membre ale CSI îngreunează considerabil posibilitatea consensului privind formele și metodele dezvoltării sale. Se creează o impresie că procesele centrifuge din interiorul CSI au o energie mai mare decât cele centripete din simplul motiv al existenței unui mozaic al câtorva centre de atracție din interiorul sistemului propriu-zis, ceea ce-i imprimă un caracter heteroclit și generează traiectorii și salturi imprevizibile din partea participanților. Interesele politice și social-economice în spațiul postsovietic au determinat procesul obiectiv de formare în cadrul CSI a microuniunilor de state-membre ale CSI. Deja a devenit o realitate apropierea unor state în baza parametrilor social-economiici și politici comuni, ceea ce servesc un cadru pentru integrarea în grupe. În acest context, regрупările care se produc în ultimul timp în interiorul CSI denotă o dată în plus insuccesul acestui organism. Astfel, în cadrul CSI, este valabil principiul „integrării cu viteze și forțe diferite”. În baza acestui principiu, unele state pot adopta decizii privind cooperarea lor mai strânsă, cu un grad mai înalt de integrare, iar acest fapt nu afectează statele-membre în alte domenii. De exemplu, doar 9 state-membre (cu excepția Republicii Moldova, Ucrainei și Turkmenistanului) au fost parte la Tratatul privind securitatea colectivă, iar din 1998 Uzbekistanul, Azerbaidjanul și Georgia au sstat participarea lor la acest Tratat.

Analizând situația dată, se poate afirma că, în spațiul postsovietic, a apărut sistemul integraționist cu mai multe niveluri, ceea ce corespunde într-un anumit grad intențiilor multor state ceseiste de a crea structuri integraționiste, flexibile, „moi”, care ar acorda posibilitatea membrilor de a participa concomitent în diverse structuri statale. Astfel, în spațiul postsovietic, s-a format o structură foarte complicată și greoaie, constituită din, cel puțin, șase niveluri. Uniunea Rusia – Belarus (2 state) – exemplul celui mai înalt nivel de integrare, cele două state tinzând spre formarea în perspectivă a unui spațiu statal comun; Uniunea Vamală în componența căreia intră 5 state – Belarus, Rusia, Kârgâzstan, Kazahstan, Uzbekistan; Uniunea Central-Asiatică (Kazahstan, Kârgâzstan, Uzbekistan și Tadjikistan); Uniunea Economică Euroasiatică formată din Rusia, Belarus, Kazahstan, Kârgâzstan și Tadjikistan; GUAM – Georgia, Ucraina, Azerbaidjan și Republica Moldova. Relațiile interstatale din uni-

unile date se reglementează de documente proprii care, conform opiniei generale, sunt juridic mai avansate, în comparație cu actele normative ale CSI.

Printre opțiunile de integrare regională și sub-regională merită a fi menționate, de asemenea, „Forul de la Șanghai”, cooperarea Economică în Bazinul Mării Negre (BSEC) și Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est. Este vădită tendința statelor central-asiatice de a intensifica și aprofunda procesele de integrare în spațiul său, delimitându-se de la procesele integraționiste desfășurate în partea europeană a CSI. Acest fapt poate fi condiționat de reorientarea exportului său la alte piețe de desfacere: Iran, Turcia, China, care, din punct de vedere economic, sunt mai atractive decât economiile republicilor ex-sovietice. Proiectele de integrare a statelor din Asia Centrală se axează nu doar pe aspectul economic, dar și pe cel politic, umanitar, informațional, regional.

Apariția recentă a altor opțiuni regionale în spațiul postsovietic se datorează, pe de o parte, neajunsurilor în crearea CSI încă la etapa constituirii organizației. Criza CSI este condiționată genetic. CSI nu a avut la baza formării sale o nouă concepție privind crearea acestei organizații. Practic, toate proiectele cu privire la eforturile de integrare și colaborare în CSI au eșuat. Relațiile interstatale ar fi trebuit să se desfășoare puțin altfel – nu ca în relațiile „Centru” - „Periferie”, dar pe baza egalității complete. CSI reprezintă astăzi mai degrabă un mecanism de susținere a modus – vivendi, scopul principal al căruia rezidă nu în determinarea finală privind un model anumit al CSI, ci în păstrarea deschisă a tuturor variantelor posibile de dezvoltare a lui în viitor, asigurând spațiu pentru diferite modele și manevre.

Fondată la 1991 în calitate de substituent al URSS, ea a moștenit caracterul vertical al relațiilor dintre fostele republici unionale, majoritatea cărora se concentrează în jurul Moscovei. Studiarea fenomenelor din cadrul CSI ne confirmă că anume Rusia este principalul animator, „motorul” care pune în mișcare procesul de reintegrare a republicilor postsovietice prin restabilirea unor spații economice, politice, de securitate, de apărare, informaționale. Eforturile depuse de Rusia de a restabili statutul său de supraputere, de revenire la lumea multipolară își găsește expresia în interesul vădit pe care-l manifestă în continuare această țară pentru reanimarea CSI. Deși relațiile pe verticală în CSI se mai păstrează, eroziunea lor devine tot mai vădită. CSI este foarte slabă, parțial din cauza fap-



tului că republicile ex-sovietice nu au încredere în Moscova, ceea ce generează apariția unor noi opțiuni regionale în spațiul postsovietic ca o reacție la insuficiența și incapacitatea CSI, dominată plenar de Rusia, de a contribui la soluționarea celor mai grave probleme cu care se confruntă statele-membre, în rezultatul conștientizării unor interese și deziderate.

CSI, în calitatea sa de comunitate internațională, la 18 ani de existență, nu și-a demonstrat eficiența ca organizație internațională viabilă, care are drept scop integrarea economică și politică a fostelor republici unionale. Deși au existat multe reuniuni la nivel înalt în cadrul CSI și au fost semnate o sumedenie de acorduri interstatale, relațiile dintre țările CSI sunt reglementate de înțelegeri bilaterale.

Acordurile din cadrul CSI privind Uniunea Economică și Zona Comerțului Liber nu au fost realizate. Mai mult chiar, statele CSI, inclusiv Republica Moldova, au introdus noi măsuri tarifare și netarifare care au împiedicat realizarea comerțului liber între state. Ineficiența integrării economice a CSI a fost determinată de nivelul de dezvoltare economic diferit și orientarea intereselor economice diferite ale statelor CSI. În cazul în care, ipotetic vorbind, Republica Moldova va adera la Uniunea Europeană, Chișinăul va trebui să renunțe la toate acordurile de liber schimb cu alte state și cu alte organizații.

Securitatea energetică a Republicii Moldova este vulnerabilă din cauza dependenței sale exhaustive față de sursele energetice rusești. Uniunea Europeană dorește includerea Republicii Moldova în Comunitatea Energetică din Europa, cu acordarea statutului de membru cu drepturi depline.

Moscova nu agreează această inițiativă a Bruxellesului. Relația energetică Uniune Europeană – Rusia este una dificilă, reieșind din incompatibilitatea lor optică și structurală în acest domeniu.

Problema migraționistă este una dintre cele mai acute cu care se confruntă Republica Moldova. Situația migranților moldoveni, care sunt repartizați, în linii mari, proporțional între statele UE și CSI, este deficitară. Pentru rezolvarea acestei probleme, s-a reușit inițierea unui dialog cu UE, ceea ce ar permite protejarea migranților moldoveni. În CSI, soluționarea problemei migraționiste se face doar la nivel de intenții. Inițierea unui dialog constructiv în acest domeniu este împiedicată de politizarea acestei probleme, în special de Rusia.

Juridic, relațiile contractuale pe care le-a stabilit Republica Moldova în cadrul CSI, în linii mari, nu contravin, la acest moment, angajamentelor pe care și le-a asumat Chișinăul în raport cu Bruxellesul. În cazul în care Republica Moldova ar avansa în dialogul privind aderarea la UE, datele problemei se vor modifica considerabil, reieșind din standardele promovate de UE.

În prezent, statutul și perspectivele CSI au rămas o problemă controversată. În literatura de specialitate sunt opinii contradictorii în acest sens. Astfel, potrivit literaturii de specialitate ruse, reiese: „Referitor la statutul juridic al CSI opiniile juriștilor diferă. Unii dintre ei sunt de părere că forma minimală de cooperare în cadrul CSI este confederația. Alții consideră că CSI nu e altceva decât o organizație internațională regională. Cei de ai treilea exprimă opinia în conformitate cu care CSI este în același timp și confederație, și organizație internațională. Cei de ai patrulea, în general, analizează CSI în calitate de formațiune amorfă”.

#### NOTE

<sup>1</sup> Borș I., „Relațiile valutar-financiare ale Republicii Moldova”, în „Интеграция в содружестве независимых государств: Международные отношения”, №11, 1999, pp.72 – 73.

<sup>2</sup> Абатова Н., „Станут ли страны СНГ „яблоком раздора” в отношениях России и ЕС?”, în „Мировая экономика и международные отношения”, № 6, 2006.

<sup>3</sup> Hrișcev E., „Moldova în cadrul CSI: particularitățile dezvoltării stabile”, în „Moldova și lumea”, 2002, № 3, p. 20.

<sup>4</sup> Уайт С., Лайт М., Лоуэнхардт Дж., „Белоруссия, Молдавия, Украина: к востоку или к западу?”, în „МЭМО”, 2001, № 7, p. 60.

<sup>5</sup> „Молдова выйдет из СНГ?”, în „Комсомольская правда”, 26 mai, 2006.

<sup>6</sup> Lupan I., „Valori politice din stânga”, în „Mesagerul”, 12 ianuarie, 1996.

<sup>7</sup> Prohnițchi V., „Reforme economice / Tranziția. Retrospective și perspective”, Chișinău: Ed. „Gunivas”, 2002, pp. 24-27.

<sup>8</sup> Danii T., „Republica Moldova în spațiul tranziției și costul social al reformelor”, Chișinău: Ed. „Pontos”, 2004, pp. 134 – 135.

<sup>9</sup> Doronin V., „Mirajele și realitatea politicii externe a Moldovei independente”, în „De facto”, 19 martie, 2002.

- <sup>10</sup> „Balanța plății Moldovei pentru anul 2003”, în „Экономическое обозрение”, nr. 18, 14 mai, 2004.
- <sup>11</sup> Chirtoacă N., „Moldova – CSI: Posibilități ratate și așteptări nejustificate / Moldova între Est și Vest. Identitatea națională și orientarea europeană”, Chișinău: Ed. „CAPTES”, 2001, p. 41.
- <sup>12</sup> Filipescu N., „Occidentalizarea postcomunistă”, Iași: Ed. „POLIROM”, 2002, p. 169.
- <sup>13</sup> Михайленко А., „Россия и СНГ: как жить дальше?”, în „Международная экономика и международные отношения”, №10, 1997.
- <sup>14</sup> Burdelnii E., Teosa V., „Republica Moldova – CSI: unele reflecții asupra problemelor și perspectivelor de interacțiune”, în „Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova, Seria „Științe socioumanistice”, V.II, Chișinău: CE, USM, 2003, p. 433.
- <sup>15</sup> Михайленко А., Op. cit.
- <sup>16</sup> Serebrian O., „Politica și geopolitica”, Chișinău: Ed. „CARTIER”, 2004, p. 39.
- <sup>17</sup> Москвин Л., „СНГ: между прошлым и будущим”, în „Вестник Московского государственного университета, Политические науки”, № 5, серия 12, 1997; Федосов В., „Интеграция России и Белоруссии”, în „Мировая экономика и международные отношения”, № 6, 2006.
- <sup>18</sup> Шумский Н., „Интеграция в СНГ: проблемы и перспективы”, în „Мировая экономика и международные отношения”, № 11, 1999.
- <sup>19</sup> Торкунов А., „Современные международные отношения”, Москва: Изд-во „Наука”, 2001, p. 534.
- <sup>20</sup> Тиммерманн Х., „Процессы дезинтеграции и реорганизации СНГ”, în „Мировая экономика и международные отношения”, №12, 1998.
- <sup>21</sup> Clesse A., Kortunov A., „The political and strategic implications of the State crises in Central and Eastern Europe”, Luxemburg: 1993, p. 113.
- <sup>22</sup> Tăbârță Ion, Berbeca Veaceslav, „Proiectul CSI: anatomia unui eșec”, în „Politici Publice”, nr. 7, 2009, IDIS „Viitorul”, p. 51.
- <sup>23</sup> Бекяшев К.А., „Международное публичное право”, Москва: Изд-во „Проспект”, 2003, p. 333.

**Prezentat:** 25 mai 2011.  
**E-mail:** yjosanu@gmail.com

# **T**ribuna tînărilor cercetător





## ACCESUL LA INFORMAȚIE: EFICIENTIZAREA COOPERĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI INSTITUȚIILOR INFODOCUMENTARE

Olesea COBLEAN,  
doctorandă, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

*Access to public interest information is a problem of current concern in Moldova that is involved in building a modern informational society. The topical interest of the information and communication phenomenon is explained by the increasingly relevant role and importance of public information in the citizens' daily life. In Moldova, the role of libraries in promoting access to information is becoming more obvious and irreplaceable, starting with the computerization of the info-documentary system that implies qualitative perspectives in organizing the information and reference activity. Only through cooperation and effective collaboration at local level with various institutions there may be encouraged the public participation in public life, e-government, cultural diversity and last but not least, in providing efficient access to public information. Thus, the society gains an active citizen who is engaged in decision making processes; the public authority wins credibility from the civil society, cooperation and community cohesion; and the library asserts itself as a social institution that promotes democratic, cultural and spiritual values.*

*„Biblioteca publică are o responsabilitate specifică în acumularea și disponibilitatea informației locale, iar pe parcursul acestui proces biblioteca publică ar trebui să coopereze cu alte organizații, inclusiv cu administrația publică locală” (Din Manifestul IFLA / UNESCO despre bibliotecile publice, 1994).*

Accesul la informație este un concept fundamental al unei societăți libere, democratice, iar dreptul de acces la informație este recunoscut în toate actele internaționale privind drepturile omului. În cadrul statului, principiul accesului la informație este conceput și utilizat ca un instrument definitiv și obligatoriu pentru instituțiile publice, dar și pentru cetățeni. Or, accesul la informație revendică de la instituțiile administrației publice o deschidere maximală către public, ceea ce asigură transparența instituției, precum și legitimitatea deciziilor adoptate. Astfel, se creează premise reale de încadrare a publicului în procesul de luare a deciziilor, de a se implica voluntar în viața publică. Însemnele sus-numite demonstrează utilitatea respectării și aplicării dreptului de acces la informație în țesutul societal național, pentru a edifica și dezvolta procesul de consolidare și întărire a valorilor

democratice. Mai mult, democrația fără o opinie publică informată e o contradicție în termeni. În această ordine de idei se înscrie instituția infodocumentară, fiind considerată cea mai democratică din categoria celor care sunt preocupate de promovarea accesului la informație.

În opinia lui B. Conaty, bibliotecile formează „temelia democrației”, de aceea lor le revine sarcina, dar și responsabilitatea de a se „implica în mod hotărâtor în toate procesele de dezvoltare a societății” (I. Stoica) [2]. Sondajele sociologice, efectuate în țările cu democrații avansate (SUA, Franța, Marea Britanie, Suedia etc.) demonstrează nivelul de utilitate și credibilitate pe care îl are societatea vizavi de bibliotecă. Așadar, în SUA, 95% din populație sunt convinse că bibliotecile joacă rolul esențial într-o democrație, asigurând și promovând accesul la informație prin serviciile și produsele pe care le oferă publicului; urmează Franța cu 78%, Finlanda – cu 76%, Australia, Canada, Danemarca, Marea Britanie, Suedia și Olanda unde procentul general se ridică la 70%<sup>1</sup>. Întâmplător sau nu, datele sondajelor menționate coincid, aproape în întregime, cu procesul de legiferare a accesului la informație în țările sus-numite.

În ultimele decenii, biblioteca comportă diverse transformări. Adaptarea la schimbările care intervin în mediu este o condiție a evoluției oricărei instituții, inclusiv a bibliotecii. Crearea și implementarea serviciilor noi constituie una dintre modalitățile de adaptare a bibliotecii la aceste schimbări. Necesitățile informaționale și culturale ale membrilor societății, pe care biblioteca are menirea să le satisfacă, devin tot mai complexe și dinamice. În același timp, cresc și cerințele beneficiarilor față de calitatea serviciilor prestate. Reacția firească a instituției bibliotecare la această realitate constă în diversificarea și perfecționarea produselor și serviciilor sale. Pe lângă funcțiile tradiționale ale bibliotecii, în ultimul timp, se discută despre o nouă funcție, cea de mediere, care ar eficientiza circuitul informațional de interes public. Implicarea bibliotecii în acest sens confirmă rolul acesteia în democratizarea societății, fiind „esențială pentru cetățenii bine informați și o guvernare transparentă” (Manifestul de la Alexandria „Societatea Informațională în acțiune”, IFLA, 2005) [2, p. 56].

Sub incidența factorilor remarcați, biblioteca trebuie să susțină și să se implice în soluționarea problematicei comunitare în aspect informațional și educativ - cultural, conform noilor necesități ale societății. *Se transformă misiunea și rolul bibliotecii ca instituție socială* pentru elucidarea problemelor organizatorico - informaționale actuale și a apărării drepturilor la liberul schimb de informații și la comunicare pentru care și există.

Importanța dezvoltării sistemice a bibliotecilor, ca organizații eficiente, nu a fost niciodată atât de necesară ca în prezent. Se resimte nevoia imediată de a dezvolta nu numai structura funcțională, dar și cea organizațională și instituțională. Or, necesitatea diversificării, înnoirii și extinderii proceselor informaționale și comunicaționale sunt condiții de menținere și motivare a propriei existențe, dar și a evoluției ei care, pe de o parte, implică un dinamism efectiv informațional, iar pe de altă parte, satisface cerința informațională socială. Astfel, biblioteca devine un mediu accesibil de informare și comunicare multidisciplinar, complex, deschis oricărei nevoi informaționale comunității în care se află.

*Spațiul informațional de interes public* reprezintă mediul de formare și dezvoltare a principiilor democratice. Este aria de manifestare și afirmare a producătorilor de informație (autoritatea publică), a utilizatorilor de informație (cetățenii) și a intermediarilor (bibliotecile). Apariția noilor servicii a determinat instituția infodocumentară să formeze

noi relații, parteneriate, asocieri pentru a putea organiza fluxul informațional public, prin oferirea accesului la resursele informaționale oficiale. Astfel, accesul la informație devine una dintre condițiile de bază pentru organizarea dialogului constructiv între autoritatea publică și cetățeni, încât să se atingă scopurile finale ale ambelor părți: condiția depășirii stării de alienare a puterii față de societate, totodată, atragerea și motivarea cetățenilor față de procesul de gestionare socială [3, p.154].

Așadar, informația produsă de administrația publică (informația publică) este de o importanță majoră pentru cetățeni. Cu toate că, potrivit legislației în vigoare a Republicii Moldova, autoritățile publice locale sunt responsabile de a face public actele normative aprobate la nivel local, mecanismele utilizate în acest scop (postarea în locuri publice, publicarea selectivă în ziar, suplimente, postarea de decizii recente pe paginile web, în cazul în care aceasta dispune de pagină proprie) nu satisfac pe deplin așteptările publicului. În acest sens, am putea interpreta metodele întreprinse de autoritatea publică în scop de promovare a participării publice, responsabilității democratice și încrederii în procesul decizional, fiind instrumente practice de acces la informația publică. Din această perspectivă, una dintre sarcinile principale ale bibliotecilor publice constă în a face aceste informații accesibile tuturor, ceea ce implică redefinirea principiului informației de bază și determinarea condițiilor în care acestea să fie accesibile utilizatorilor. Apreciind valoarea informației de interes public, UNESCO o califică „informație vie care ajută oamenii să trăiască”, o informație esențială pentru fiecare membru al comunității, deoarece consolidează implementarea democrației, prin oferirea răspunsurilor la diverse probleme de natură juridică, precum și posibilități de luare a deciziilor, vitale în cadrul familiei, derularea afacerilor personale și ale altor inițiative.

În aceste condiții, apare încă un actor al comunicării societale – biblioteca cu rolul de mediator între autoritatea publică și cetățeni. Totodată, implicarea mai activă a bibliotecilor în formarea culturii informaționale, în organizarea publicului în raport cu capitalul informațional ar mobiliza și cataliza dezvoltarea țării în sens democratic, încadrându-se totalmente în conceptul Consiliului Europei cu privire la rolul bibliotecii în democratizarea societății.

Prin urmare, biblioteca devine un component intrinsec al comunicării societale cu rol de canal, de punte de legătură și organizator al feed-back-ului între autoritatea publică și cetățeni, comuni-

carea fiind abordată ca un proces informațional de conexiune interactivă, fiind realizate următoarele obiective: asigurarea realizării dreptului la informația publică; diversificarea serviciilor informaționale și a suporturilor în scopul informării calitative și operative a cetățenilor; extinderea posibilităților de acces la informația publică prin implementarea TIC; afirmarea calităților de socializare prin formarea „conștiinței publice”, respectiv „conștiinței civice” (cunoașterea și respectarea drepturilor privind informația de interes public și posibilitățile de a o utiliza în viața cotidiană); organizarea diverselor întruniri de conținut și caracter public etc. [2, p. 201].

Prin *autoritate publică*, în contextul subiectului prezentat, se înțelege totalitatea puterilor și a forțelor nu numai ale celor statale și de aparat, dar și alți subiecți publici, capabili să dirijeze evoluțiile politice ale comunității naționale. La ea se referă: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, administrația publică centrală și locală, inclusiv subdiviziunile subordonate ale acesteia, instituțiile publice care exercită funcții publice, precum și forțele organizate ale societății civile și politice, de exemplu, partidele, sindicatele, grupurile de presiune etc.

*Societatea civilă* este o sferă a vieții sociale, reglementată de o anumită ordine legală, dar autonomă în raport cu statul, este chemată să asigure activitatea vitală a sferelor socioculturale, spirituale, dezvoltarea acestora și continuitatea de la generație la generație. Societatea civilă implică diversitatea formelor de asociere, independentă și de sine stătătoare, incluzând sferele de realizare a drepturilor și libertăților individului, indiferent de domeniul acestora, individuale sau colective.

*Informația de interes public* reprezintă orice informație care rezultă din activitățile unei autorități publice sau care reiese din acțiunile autorității publice [4]. La ea se referă informația oficială, informația despre activitățile administrației publice centrale și locale, sursele de formare și metodele de utilizare a bugetelor locale, starea mediului, starea de sănătate a populației, informațiile despre produse, ecologie, proiecte economice curente și de perspectivă etc.

Practica internațională, precum și experiența națională incipientă demonstrează un interes vădit față de noile servicii oferite de către biblioteci în vederea satisfacerii necesităților informaționale publice. De exemplu, în Italia colaborarea bibliotecilor cu administrația publică are ca finalitate rezultate optime în asigurarea utilizatorilor biblio-

tecii cu informație publică. Cetățenii pot consulta informația de care sunt interesați pe pagina web a bibliotecii care devine, în acest mod, un Centru de informare, pot depune plângeri, scrie cereri, pot face reclamații, iar în timp util pot să primească răspunsuri atât direct, pe pagina web, cât și prin intermediul poștei electronice. Pe lângă faptul că Biblioteca Municipală Sormani „găzduiește” pe pagina web informații despre primăria municipiului Milano, pe aceeași pagină găsim mereu informații noi cu privire la diverse activități comunitare, pe care le înfăptuiește municipiul din Milano. Același lucru este prezent și pe pagina web a municipiului: acolo se regăsesc informații actualizate permanent ale Bibliotecii Municipale milaneze și ale filialelor acesteia.

Cât privește asigurarea publicului cu informație de utilitate publică prin serviciile tradiționale de bibliotecă, acestea sunt desfășurate de un serviciu special, „relații cu publicul”, care prestează informație publică în regim curent sau oferă consultanță, în cazul în care biblioteca nu deține informația solicitată de utilizator. Implementarea noilor servicii informaționale a făcut să crească simțitor interesul față de bibliotecă. Numărul vizitatorilor fizici, precum și virtuali s-a dublat, ceea ce confirmă utilitatea accesului la informația publică pentru cetățeni. Astfel, societatea italiană a devenit mai informată în domeniul public, iar biblioteca și-a demonstrat grija față de oamenii pentru care există și funcționează, transformându-se într-un adevărat Centru de informare a comunității.

În Finlanda, de exemplu, legea cu privire la deschiderea activității guvernului, secțiunea 20, stipulează: „Autoritățile vor face publice activitățile sale și serviciile prestate, precum și drepturile și obligațiile persoanelor fizice și juridice ce cad sub incidența lor”. „Autoritățile vor avea grijă ca documentele (...) ce sunt de importanță majoră pentru publicul larg să fie disponibile în biblioteci, baze de date sau prin alte mijloace accesibile publicului larg” [5]. Având legitimitate în acțiune, bibliotecile finlandeze își organizează activitatea la maximum, colaborând cu administrația publică prin cele mai diverse forme și metode. De exemplu, pe afișele Bibliotecii Municipale se pot regăsi informații cu privire la diverse activități ce privesc nemijlocit activitatea primăriei municipiului, sălile de lectură ale bibliotecii pot găzdui, ocazional sau sistematic, diverse activități de informare a cetățenilor, organizate de primărie și /sau în colaborare cu biblioteca însăși. De fapt, aceeași experiență este vizibilă și în Italia.

De remarcat este însuși faptul că aceste două instituții, administrația publică și biblioteca (siglele, numele lor etc.) sunt întotdeauna alături (reprezentate pe afișe, documente, pagini web). Din aceste considerente comunitatea milaneză și cea finlandeză percep aceste instituții ca pe un tot întreg, simbioza dintre ele, pe parcursul anilor, a devenit aproape perfectă, identificându-se printr-un concept indivizibil.

Alte țări, cum ar fi Cehia, Ungaria, Elveția, Marea Britanie, Bulgaria etc., folosesc o varietate de metode pentru a oferi informația de interes public: o difuzează centrelor informaționale prin telefon, fax, e-mail, portale web; prin mijloacele de informare în masă – ziare oficiale, broșuri etc. Important este ca cetățenii să știe despre canalele existente.

Așadar, la nivel global, ar trebui luate în considerare câteva aspecte: abordarea într-o concepție unică a proceselor privind producerea, prelucrarea, stocarea și difuzarea informației de interes public; crearea unui cadru instituțional și legislativ corespunzător care să permită dezvoltarea societății informaționale la nivel național și, implicit, racordarea acestuia la cerințele circuitului informațional mondial; modernizarea continuă a circulației fluxurilor de informații între structurile administrației centrale și locale prin procesarea informației cu ajutorul TIC; crearea unor instrumente de informare și comunicare pentru cetățeni în rețea cu administrația publică, prin utilizarea metodelor actuale oferite de tehnologia informației (www, informare prin rețea, e-mail etc.).

Crearea instrumentelor de informare moderne, pentru cetățean, așa cum este necesar într-o societate informațională, este o preocupare existentă și în Republica Moldova.

La nivel național, putem afirma că există tendințe vizibile de promovare și valorificare a resurselor informaționale publice. Un exemplu elocvent în acest sens este cooperarea Bibliotecii Publice de Drept și a Primăriei municipiului Chișinău. Actualmente, nici Primăria municipiului Chișinău, și nici Consiliul Municipal Chișinău nu dispun de o bază de date integrată, cu caracter juridic, ce ar conține actele normative aprobate sau emise de autoritățile locale. Anual, Primarul General și Consiliul Municipal aprobă o mulțime de decizii care reglementează, coordonează viața persoanelor fizice și juridice. Doar o parte dintre ele sunt disponibile pentru public prin plasarea pe pagina web a primăriei ([www.chisinau.md](http://www.chisinau.md)) care acoperă doar ultimii ani, 2006 – 2009. Versiunea tipărită a Monitorului de Chișinău (supliment la ziarul municipal

„Capitala”) publică doar documente cu caracter juridic. În acest context, Biblioteca Publică de Drept a inițiat un proiect „Chișinăul juridic on-line”. Scopul proiectului este de a disponibiliza dinamică participării membrilor comunității în luarea deciziilor în municipiul Chișinău. Totodată, sprijinirea Primăriei în consolidarea capacităților de comunicare cu cetățenii într-o manieră deschisă, transparentă favorizează instituționalizarea accesului la informație, simplifică și facilitează accesul la documentele publice emise recent, dar și cele emise anterior, propunând cetățenilor o variantă finală, consolidată a documentului în orice perioadă de timp.

Proiectul „Chișinăul juridic on-line” conține următoarele compartimente:

a) extinderea site-ului [www.monitoruldechisinau.md](http://www.monitoruldechisinau.md) care va include: *interfața client* – aceasta reprezintă partea publică a paginii accesibile pentru toți utilizatorii de internet, care este afișată la deschiderea URL-ului și care va conține informații generale despre proiect, precum și noutăți, referințe utile etc.; *Contents Management System* care reprezintă interfața administratorului, unde va fi posibil de a administra structura și conținutul site-ului web. Această componentă trebuie să fie disponibilă numai pentru administratori autorizați prin nume de utilizator și parolă;

b) elaborarea bazei de date Monitorul de Chișinău. Partea publică a bazei de date care va fi accesibilă utilizatorilor de Internet, va conține o formă de căutare simplă, dar și avansată, unde utilizatorii vor putea găsi după anumite criterii actul necesar, precum și varianta sa consolidată la o anumită dată. Această parte va fi integrată pentru site-ul Bibliotecii Publice de Drept, precum și al Primăriei Municipiului Chișinău, pentru comoditatea utilizatorilor<sup>2</sup>.

Inițial, conținutul bazei de date va include dispozițiile Primarului General și deciziile Consiliului Municipal Chișinău, începând cu 1991. Totodată, în baza de date urmează să fie incluse și actele emise de către alte subdiviziuni din subordinea Primăriei.

Este de remarcat faptul că Biblioteca Publică de Drept, în acest sens, și nu doar, și-a asumat rolul de furnizor local de informații juridice, dezvoltând un parteneriat solid și deosebit de util cu autoritățile locale în scopul asigurării și promovării continue a accesului la informație.

Alt moment favorabil care condiționează o extindere a accesului la informație este faptul că țara noastră a devenit posesoare al unui sistem unic al resurselor informaționale de stat, odată cu definirea edificării societății informaționale în calitate

de sarcină prioritară. Astfel, devine necesară nu numai sporirea perpetuă a acestor resurse, ci și crearea condițiilor favorabile pentru utilizarea eficientă a potențialului informațional. Ne referim, în acest sens, la constituirea Sistemului Național de Prestare a Serviciilor Informaționale (SNPSI), care poate reprezenta o platformă pentru atragerea investițiilor la nivel național al TI (tehnologiilor informaționale). Totodată, experiența europeană în direcția respectivă demonstrează sporirea numerică a serviciilor informaționale, prestate cetățenilor și businessului, amplifică mult calitatea acestora, securitatea informațională, protecția datelor și transparența dintre stat și societate.[5] Astfel, implementarea *formulei de succes*, reprezentată de cei trei „C” devine obligatorie și definitivă: „Colaborare, Comunicare, Coordonare” pentru realizarea cerinței informaționale sociale. În condiții de competitivitate instituția infodocumentară își confirmă poziția de lider printre furnizorii de informație, prin capitalul uman profesional și prin calitatea și operativitatea serviciilor și produselor propuse pe piața informațională.

Cercetarea aspectelor privind accesul la informația publică prin intermediul bibliotecii identifică câteva probleme: bibliotecile publice au sesizat oportunitățile imense oferite de societatea informațională, dar nu reușesc, adeseori, să profite de ele; chiar dacă bibliotecile reușesc să convingă membrii societății că este capabilă de schimbări de atitudini, de idei inovatoare, parteneriate, întârzie să sosească din cauza imobilității celorlalte părți interesate; a apărut o mulțime de alternative pentru diversificarea și eficientizarea serviciilor de bibliotecă, însă acestea sunt dificil de implementat din motive financiare și nu numai; bibliotecile publice au nevoie de o susținere financiară mai mare din partea statului și a administrației publice locale etc.

În acest sens, recomandăm: regimul de acces la informație trebuie inclus în Politica internă de bibliotecă, fiind o practică internațională de succes, care merită a fi preluată și acomodată în spațiul autohton; elaborarea unor programe de stat în vederea acordării instituției bibliotecii statutul de Centru de informare; instituirea unui nou parteneriat cu administrația publică, care este în prezent instituția finanțatoare a bibliotecii publice, dar care poate deveni și partener de colaborare; acordarea atenției deosebite a accesului la informația publică, liant în promovarea și deschiderea spre o societate democratică și liberă.

Încercând să răspundem la toate obiectivele

propuse în cercetarea de față, putem conchide:

- odată cu schimbările ce au loc în societate, ca rezultat al evoluției acesteia, se transformă și biblioteca, fiind parte din arealul societal, devenind Centru de informare pentru comunitatea pe care o servește, răspunzând prompt și operativ la orice gen de informație, inclusiv la *informația de interes public*;

- biblioteca se suplimentează cu un nou rol social, cel de mediere, între comunitatea producătorilor și cea a consumatorilor;

- biblioteca își diversifică serviciile informaționale pentru a răspunde cerinței sociale;

- prin delegarea Bibliotecii Publice de Drept, municipiul Chișinău poate contribui la dezvoltarea culturii juridice a populației de nivel profesional, iar pe termen lung, aceasta poate dezvolta un angajament social între autoritatea publică și o instituție infodocumentară;

- biblioteca își creează, astfel, o imagine notorie, atrăgând de partea sa publicul consumator;

- biblioteca inițiază diverse parteneriate, colaborări cu diferite instituții posesoare a resurselor informaționale oficiale publice;

- biblioteca reușește să se afirme ca mediu de acces la informație, prin asigurarea accesului la informația publică, fiind în căutarea permanentă de noi forme și arii de afirmare [3, p. 36-38].

În societatea contemporană, informațională, extinderea accesului la informație este o problemă ce depinde direct de nivelul informatizării societății în ansamblu, de strategiile și politicile abordate la nivel național. Pe de altă parte, tendința obiectivă de aderare la Comunitatea Europeană, precum și integrarea în circuitul mondial informațional, necesită de la autorități, precum și de la instituțiile infodocumentare, și nu numai, identificarea acelor metode, tehnici, proceduri care vor permite punerea în practică a cerinței informaționale sociale, dar și a evoluției sociale în general. Organizarea unui parteneriat durabil între autoritatea publică și instituția infodocumentară revendică substanțializarea accesului cetățeanului la informația publică, stabilită de legislația în vigoare, ceea ce înseamnă deschiderea autorității publice pentru un dialog constant, consistent și neîngrădit cu cetățenii. Constituie un mediu informațional favorabil pentru formarea culturii civice și încadrarea activă a indivizilor în procesul de luare a deciziilor, atât la nivel național, cât și local, realizarea controlului asupra organelor de stat și asigurarea transparenței în activitatea acestora reprezintă impactul comunicării societale în țesutul social.

## NOTE

<sup>1</sup> Msc. Barbro Wigell-Ryynanen, Consilier pentru Problemele de Bibliotecă în Ministerul Culturii din Finlanda. Asigurarea accesului la informație, cunoaștere și experiență culturală, material prezentat în cadrul unui forum internațional la București „Cartea. România. Europa, 2009”.

<sup>2</sup> Mariana Harjevschi, director, Biblioteca Publică de Drept, Biblioteca Publică de Drept – instituția ce facilitează și promovează accesul la documentele publice chișinăuene, material prezentat la conferința anuală a Asociației Bibliotecarilor din Republica Moldova „Accesul deschis la informație și cunoaștere: susținerea progresului durabil, 2010”.

## BIBLIOGRAFIE

1. “Transparența în procesul decizional: practici și perspective”, conf. int. (27-28 iunie 2006; Chișinău)/ coord. Centrul Acces-info, Centrul de resurse pentru drepturile omului, Asociația pentru Democrație Participativă, Guvernul Republicii Moldova. Ch., 2006: - P.7.

2. Bibliotecile – temelia democrației. În: Magazin bibliologic. 2005, nr. 1-2: - P. 10 – 13.

3. Coblean, Olesia. Accesul la informația de interes public în instituțiile infodocumentare din Republica Moldova. În: Studia Universitatis. Chișinău: CEP USM, 2010, nr. 8(38): - P. 62-67.

4. Coblean, Olesia. Biblioteca - mediu de acces la informația publică. În: Accesul la informație și dreptul de autor. Chișinău: Centrul Ed. al UASM, 2010: - P. 30-38.

5. Coblean, Olesia. Comunicarea societală și rolul bibliotecii în asigurarea accesului la informația publică în Republica Moldova. În: „Cercetare și inovare – perspective de evoluție și integrare europeană”: Conf. șt. a masteranzilor și doctoranzilor, 23 septembrie 2009. Chișinău: CEP USM, 2009: - P. 201-202.

6. Coblean, Olesia. Role of the library providing acces to public interest information in Moldova. În: Lucrările Simpozionului Internațional Cartea. România. Europa. București: Ed. Biblioteca Bucureștilor, 2010.

7. Manda Corneliu. Administrația publică și cetățeanul. Structuri. Autorități. Informație publică. București: Ed. Tehnică, 1997: - P.120.

8. Legea privind accesul la informație; nr. 982-XIV din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 88-90, art. 664.

9. Marin, Constantin. Societatea civilă. Între mit politic și pledoarie socială. Ch.: Epigraf, 2002: - P. 182.

10. Библиотеки. Население. Местная власть. Информационное сотрудничество продолжается: Сборник документов и материалов / Ред. сост. И. Б. Михнова. М.: Либерия, 2003, 188 с.

11. Михнова, И. Б. Библиотека как информационный центр для населения: проблемы и их решения: практическое пособие. М.: Либерия, 2000, 128 с.

**Prezentat:** 21 martie 2011.

**E-mail:** coblean.olesia@gmail.com

coblean\_olesia@mail.ru



## FORME DE CONTROL AL ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI INTERFERENȚA LOR ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE

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

### SUMMARY

*Public administration, both as an activity and as an organized system, is nothing else but the action of people in relationship with other people, and this means the presence of various and numerous social relationships. In order to achieve its mission, public administration is subject to different types of control, which is the most efficient way to ensure the rule of law.*

*Any segment of public administration authorities' activity may be evaluated through control. Thus, either of the human, material, and financial resources of the public administration authorities can be controlled, as well as the activity of these authorities in general.*

*Successful implementation of a particular type of control in the administration process leads to the process becoming more effective, also ensuring its lawfulness.*

*Thus, the necessity to control the public administration system is based on the reasoning of its very organization and functioning within the state, given it also ensures the proper achievement of the political values that are expressed in the laws.*

Orice segment al activității autorităților administrației publice face obiectul unei aprecieri a controlului. Controlul poate fi efectuat asupra organizării resurselor umane, materiale, financiare ale autorităților administrației publice, precum și asupra activității lor generale.

Dincolo de aspectele de natură formal-organizatorică și de localizarea sa ca sistem intermediar între puterea politică și societatea civilă pe care o deservește, administrația publică, ca activitate indispensabilă în procesul realizării valorilor politice, are menirea de a realiza anumite valori politice pentru satisfacerea necesităților societății, fiind din această cauză o activitate subordonată acestor valori. [1, p.203]

Astfel, prin însăși natura sa, administrația publică necesită supunere față de multiple forme de control, în vederea asigurării îndeplinirii acestor valori. Vorbind de formele de control, avem în vedere acele forme care se folosesc în raport cu activitățile specifice autorităților administrației publice. Cum această activitate este atât de complexă, rezultă că și formele de control utilizate vor fi foarte diverse.

Un criteriu destul de răspândit în literatură referitor la îndeplinirea controlului asupra activității

administrației publice este cel de natură juridică a autorității care execută controlul. Conform acestuia distingem:

- controlul exercitat de organele autorității legislative;
- controlul exercitat de organele autorității executive;
- controlul exercitat de organele autorității judecătorești.

Având în vedere că obiectul activității autorităților administrației publice îl constituie organizarea executării legii și executarea acesteia la conțet, iar legea este actul organului legislativ al țării, este firesc ca acest din urmă organ să aibă dreptul să controleze modul în care actele sale sunt aplicate de administrația publică. [2, p.374]

Astfel, conform acestui criteriu se detașează, în primul rând, *controlul politic* asupra administrației publice în virtutea subordonării acesteia față de valorile politice integrate în reglementările legale. Accentul deosebit în contextul acestei forme de control politic se pune pe *controlul parlamentar* asupra administrației. Acest control corespunde unei necesități fundamentale și aparține reprezentanților națiunii de a verifica constant că adminis-



trația nu se abate de la liniile directoare care i-au fost fixate.

În opinia profesorului Corneliu Manda, *controlul parlamentar* se manifestă, de regulă, prin interpelările și întrebările parlamentarilor adresate miniștrilor cu privire la modul în care funcționează "mașina administrativă" raportată la doleanțele și trebuințele electoratului. Dar esența controlului parlamentar constă în rolul deosebit pe care-l joacă comisiile parlamentare, prin verificarea modului de gestionare a treburilor publice de către autoritățile administrative de specialitate, precum și de către alte structuri administrative integrate acestora. [3, p.151]

Respectivul tip de control se efectuează atât de organele și persoanele care exercită atribuțiile puterii supreme, cât și de partidele politice care au obținut susținerea majorității poporului.

În Republica Moldova, conform reglementărilor constituționale, articolul 66 (f), Legislativul „exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție”. [4]

Astfel, putem spune că Parlamentul are o arie restrânsă de control asupra administrației publice, însă adevărul e de altă natură, și anume - Parlamentul își realizează funcția de control asupra activității autorităților administrației publice și îndeplinindu-și atribuțiile stabilite de Constituție: aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului, doctrina sa militară; ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova; aprobă bugetul statului, prezentat de Guvern, și exercită controlul asupra lui; alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege; inițiază cercetarea și audierea oricărui chestiuni ce se referă la interesele societății; suspendă activitatea autorităților administrației publice, în cazurile stabilite de lege și, în sfârșit, acordă vot de încredere sau de neîncredere Guvernului.

Un control specific parlamentar este cel al avocatului poporului, îndreptat spre respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor de către autoritățile publice, pe cale extrajudiciară. E de menționat faptul că controlul parlamentar realizat asupra activității autorităților administrației publice se exercită ca expresie a aplicării principiului separației și echilibrului puterii în stat. Raportul de control existent între legislativ și executiv nicidecum nu comportă aspecte de subordonare a administrației publice față de legislativ.

Totuși controlul parlamentar își are specificul

său, potrivit cu tradiția constituțională sau cu dispozițiile legii fundamentale dintr-o țară sau alta.

**Controlul administrativ** se efectuează de autoritățile executive de toate nivelurile. În cadrul său se realizează controlul persoanelor ce dețin posturi ierarhic superioare asupra acțiunilor subalternilor; se creează organe de inspecție și supraveghere, care analizează cum se onorează legile, actele normative, studiază calitatea și eficiența activității administrative. [5, p.857]

Astfel, controlul administrativ este cel realizat de administrația publică asupra sa însăși. În sistemul puterii executive se utilizează diverse mijloace de asigurare a legalității. Esența lor constă în aceea că în sistemul dat se creează mecanisme de control care permit de a urmări deciziile și acțiunile conducerii din punctul de vedere al conformității lor legilor și actelor normative.

După Aurel Simboteanu, controlul este o totalitate de măsuri îndreptate la supravegherea funcționării „obiectivului” în scopul înlăturării devierilor de la obiectivele trasate și executării întocmai a deciziilor administrative. [6, p.76]

Analiza acestor idei ne dă posibilitatea să afirmăm că controlul administrativ constituie forma cea mai complexă a controlului asupra activității autorităților administrației publice. Acesta este un element al activității de conducere, chemat să verifice modul de adoptare și aplicare a deciziilor administrației publice, reprezintă un mijloc, prin care se asigură funcționarea adecvată a „mașinii administrative”.

Teoria controlului administrativ identifică mai multe forme ale acestuia în funcție de anumite criterii. În raport de poziția organului de control față de organul controlat, distingem controlul administrativ intern și controlul administrativ extern.

Controlul administrativ intern se exercită de către funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului asupra celor din subordinea lor. Totodată, la fel de important este și controlul efectuat de către subalterni asupra activității conducerii.

Raportul de control presupune existența a două subiecte: cel care controlează – subiectul activ și cel controlat – subiectul pasiv. După părerea autorului Maria Orlov, ca atare nu poate fi vorba de control administrativ intern în ipoteza autocontrolului, verificarea de către un funcționar a propriei sale activități: subiectele active fiind funcționarii cu funcții de conducere și, respectiv, structurile organizatorice de conducere, el se exercită în mod permanent, ținând de esența structurii administra-

tive interne, înfățișând-o ca adevărată supraveghere administrativă. [7, p.83]

Respectiv, controlul intern este o formă a controlului administrativ cu caracter permanent, pe care o regăsim, în mod obligatoriu, la nivelul fiecărei structuri administrative. Această formă de control poartă un caracter general sau specific. Controlul intern general se caracterizează prin aceea că este o consecință a subordonării ierarhice din interiorul autorității administrative și se exercită atât asupra actelor, cât și asupra faptelor subordonaților și urmărește atât legalitatea, cât și oportunitatea măsurilor luate de către aceștia.

La rândul său, controlul intern specializat este exercitat de anumite persoane sau compartimente față de care cel controlat nu se află în raport de subordonare ierarhică, este, de regulă, un control financiar preventiv și un control de gestiune.

Dacă e să ne referim la forma externă a controlului, atunci menționăm că acesta se exercită de către alte elemente ale sistemului administrației publice. Controlul administrativ extern se clasifică în control de supraveghere generală a administrației publice exercitat de către Guvern, și control specializat exercitat de către autoritățile administrative cu atribuții speciale de control.

Controlul de supraveghere generală a administrației publice e un drept al Guvernului în virtutea prerogativei din art. 96 al Constituției RM, care stipulează că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.[4] Acest drept poate fi exercitat de către autoritatea publică executivă sau prin structurile sale proprii, constituite în cadrul aparatului guvernamental sau ca organe de specialitate direct subordonate.

Controlul specializat se exercită în numele Guvernului de către autoritățile specializate organizate în subordinea directă a acestuia, atât de nivel central, cât și teritorial, în cele mai diverse sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecția muncii ș.a.

Literatura de specialitate română cercetează, la capitolul control administrativ extern, și controlul de tutelă administrativă. În opinia autorului Cornelii Manda, acesta este instituționalizat în măsura în care diferite părți componente ale structurii sistemice a administrației publice sunt organizate și funcționează în mod autonom. Astfel, tutela administrativă se asociază cu modalitatea efectivă de organizare și funcționare a administrației publice locale în baza principiului descentralizării administrative. [3, p.257] Întrucât aplicarea descentralizării administrative nu are drept consecință indepen-

dența totală a colectivităților locale față de statutul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control.

În țara noastră, controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale este reglementat de Legea 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Acesta prevede realizarea unui control, în primul rând, de legalitate, dar și de oportunitate asupra activității autorităților administrației publice locale.

Conform aceluiași criteriu, avem și **controlul puterii judecătorești**, denumit și **controlul jurisdicțional** asupra administrației publice și constă în încredințarea unui organ independent de puterea politică și de administrația publică, puterea de a soluționa diferendele (litigiile) intervenite în funcționarea mașinii administrative.

Obiectul examinării lor este controlul asupra exercitării serviciului public de către funcționarii publici, controlul asupra legalității actelor administrației publice centrale și locale.

Controlul judecătoresc este forma cea mai independentă a controlului, fiindcă dispune de o reglementare strictă și o bază normativă. În acest sens, organele judecătorești îndeplinesc o sarcină profilactică, ceea ce e foarte important pentru profilaxia unor delincvențe grave.

Activitatea de organizare a executării legii până la realizarea concretă a acesteia necesită controlul conformității cu legea. Profesorul Alexandru Negoită menționează că aceasta este însă numai aspectul obiectiv al problemei pentru că organizarea executării legii are loc în strânsă legătură și concordanță cu respectarea drepturilor pe care le au persoanele fizice și juridice potrivit legilor în vigoare. [8, p.213] Această împrejurare trebuie să deschidă posibilitatea acestor persoane să se poată plânde judecătorului în cazurile în care li se încalcă drepturile prevăzute de lege sau li se refuză realizarea acestor drepturi în cadrul activității de organizare a executării legii.

Controlul jurisdicțional presupune desfășurarea procedurii de judecată în urma căreia se stabilește dacă actul administrativ este legal sau nu. El poate fi realizat de instanțele judecătorești specializate sau de organe administrative jurisdicționale.

Deci, prin controlul jurisdicțional înfăptuit de instanța de contencios administrativ, se înțelege activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care, cel puțin, una din părți este o

autoritate a administrației publice, un funcționar al acesteia ori un serviciu public administrativ, născute din acte administrative ilegale ori de refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Potrivit opiniei profesorului Ștefan Belecciu, funcționarea statului de drept implică, printre altele, instituirea dreptului instanțelor judecătorești de a-i apăra pe particulari – persoane fizice și juridice – împotriva eventualelor abuzuri ale autorităților publice. [9, p.37]

Astfel, articolul 53 (1) din Constituția RM stipulează că persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, 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.

Cerința intervenției controlului asupra sistemului administrației publice este necesară întrucât asigură o coerență în întregul sistem, precum și activitatea de control include, în mod firesc, îndrumarea, orientarea și corectarea acțiunii autorităților administrației publice, în vederea realizării politicii statului.

Constituția Republicii Moldova, stabilește că în țara noastră justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești, [4] iar Legea privind organizarea judecătorească din 1995 cu modificările ulterioare la articolul 4 stipulează că instanțele judecătorești înfăptuiesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și ale asociațiilor acestora, ale întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. Instanțele judecă toate cauzele privind raporturile juridice civile, administrative și penale, precum și orice alte cauze pentru care legea nu stabilește o altă competență.

Dacă ne referim la faptul că administrația publică funcționează într-o satisfacere a necesităților cetățenilor, atunci e cazul de menționat că aceștia din urmă își rezervă dreptul de control asupra activității de soluționare a problemelor lor și prestarea de servicii publice.

**Controlul social** sau obștesc, cum mai este numit în literatura de specialitate, asupra serviciului public este o formă de legătură inversă în sistemul conducerii statale. Aceasta e o expresie convingătoare a democratismului statului, controlului asupra sa din partea instituțiilor societății civile. La baza controlului social se află activismul populației care se manifestă în funcționarea mișcărilor și organizațiilor obștești, în mijloacele de informare în masă, în scrisorile, petițiile cetățenilor ș.a.

Atât controlul obștesc cât și cel de stat reprezintă procedee de autoreglare a sistemului administrației publice, care asigură interacțiunea elementelor componente cu ajutorul reglementării normativelor. Funcția stabilizatoare a controlului constă în facilitarea apariției de relații obștești și interese sociale. Orientarea și conținutul controlului se află în raport cu caracteristicile social-economice, politice, morale, etice, condiționate istoric, ale sistemului dat.

Exercitarea controlului obștesc asupra activității administrative este o consecință și a faptului că controlul este o funcție a conducerii. Este o necesitate obiectivă ca însuși poporul să exercite și controlul asupra activității celor împuterniciți de el cu anumite atribuții de organizare și conducere socială.

Practica de până acum a demonstrat că exercitarea controlului obștesc asupra activității administrative reprezintă o contribuție de seamă la perfecționarea activității administrative, la semnalarea și înlăturarea deficiențelor, la consolidarea legalității și optimizarea măsurilor administrative.

Este, mai întâi, un control pe care îl exercită opinia publică asupra activității autorităților administrației publice și care se exprimă fie prin presă, fie prin sesizări, reclamații și propuneri pe care cetățenii le fac în legătură cu activitatea administrației publice.

Posibilitatea organizațiilor obștești de a înfăptui un control asupra administrației publice este reglementată de Legea cu privire la asociațiile obștești. Asociațiile obștești sunt create în vederea satisfacerii în comun a diferitelor interese specifice, în concordanță cu interesele generale ale societății.

Controlul obștesc asupra activității administrației face ca funcționarii să păstreze legături strânse cu societatea și cu administrații pe care are misiunea să-i servească.

În conformitate cu art. 39 din Constituția RM, cetățenii au dreptul să participe la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Deci, atât teoretic, cât și practic această presupune controlul obștesc asupra organelor administrației publice și funcționarilor publici.

În opinia profesorului Aurel Simbotenu, subiecții controlului obștesc sunt: partidele politice, uniunile profesionale, organizațiile cooperatiste și de tineret, colectivele de muncă, precum și cetățenii ca persoane particulare.

Controlul din partea cetățenilor este exercitat și prin petițiile adresate autorităților administrației

centrale și locale de către cetățeni.

Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile unul dintre care este consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Realizarea acestui principiu este, de asemenea, o posibilitate (metodă) de efectuare a controlului obștesc din partea cetățenilor în satisfacerea interesului public.

Astfel, controlul realizat de cetățeni are un caracter indirect, fiindcă cetățenii nu procedează propriu-zis la o verificare a activității autorităților administrative, ci declanșează o asemenea verificare din partea organelor competente.

Însemnătatea controlului obștesc asupra activității executive rezultă din esența democratică a organizării și a conținutului ei. Într-adevăr, întregul efort al tuturor organelor administrative urmărește satisfacerea nevoilor materiale și spirituale ale populației. Măsura în care acest deziderat se realizează practic nu poate fi apreciată de nimeni mai bine

decât de înșiși cei ale căror drepturi și interese sunt satisfăcute prin întreaga activitate a autorităților administrației publice.

*Concluzionând*, menționăm, că procesul de administrare este unul foarte complex. Întru realizarea eficientă a organizării și funcționării administrației publice, se aplică diferite metode, tehnici, procedee și, inevitabil, forme de control al activității acestor autorități. Realizarea cu succes a unei sau altei forme de control asupra activității administrației publice duce la eficientizarea procesului de administrare, precum și la realizarea lui în baza principiului de legalitate.

Deci, necesitatea înstituirii controlului asupra sistemului administrației publice rezidă, în principal, din însăși rațiunea organizării și funcționării acesteia în cadrul statului, și anume din misiunea de realizare la concret a valorilor politice exprimate în lege.

## BIBLIOGRAFIE

1. Negoită A., dreptul administrativ și știința administrației. București. Editura Athenacum, 1991.
2. Ticames E.St. Dreptul administrativ și elemente de știința administrației. Iași: Editura Sedcom, 2003.
3. Manda Corneliu. Drept administrativ, Editura Victor, București, 2000.
4. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova al nr.1, august 1994, cu modificări și completări până la 01.10.2004, MOLDPRES.
5. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău, editura Universul, 2007.
6. Sîmboteanu A. Controlul – component de reformare a administrației publice. Revista „Administrarea Publică” nr.1, 1997. Chișinău: ASDAP, 1997.
7. Orlov M. Drept administrativ. Partea II. Chișinău: Editura Elena V.I., 2000.
8. Negoită Al. Drept administrativ. București: Editura SYLVI, 1998.
9. Belecciu Șt. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Elena, 2003.

**Prezentat:** 8 aprilie 2011.

**E-mail:** Sevs@yahoo.com

# ЛЕГИТИМНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ФАКТОР ЛЕГИТИМНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Евгений БЛИНОВ,

*соискатель кафедры региональной политики и публичного администрирования Одесского  
регионального института государственного управления Национальной академии государ-  
ственного управления при Президенте Украины, первый заместитель главного редактора  
газеты «Одесские известия»*

## SUMMARY

*In the present article, the essence of political technologies is revealed, as well as their functions and classifications are described. Illegitimate political technologies are investigated (for example, in Ukraine, Russia, Moldova), and their manipulative nature is determined. Recommendations for public authorities on the mechanism of legitimizing the sphere of political technologies are developed.*

**Key words:** public policy; political technologies; democratic values; consensus.

Политические технологии представляют собой совокупность методов и систем последовательных действий, направленных на достижение необходимого политического результата [7].

Сфера использования и функции таких технологий, являющихся неотъемлемой частью политического процесса, очень разнообразны.

Существует и проблема политических технологий, характерная как для стран с глубокими традициями демократии, так и для государств, недавно ступивших на путь построения демократического общества. Речь идет о технологиях, которые носят манипулятивный характер.

Этой проблематике посвящены работы Н. Головатого, Д. Выдрины, А. Дмитренко, Ю. Ирхина, А. Клименко, Л. Кочубей, Дж. Г. Себайна, С. Тучкова. Так, Ю. Ирхин и А. Клименко дают классификацию и типизацию политических технологий, выделяя в числе прочих технологии политического влияния и манипулирования [4; 5]. Н. Головатый, исследуя масштабы влияния на общество, акцентирует внимание на базовых и второстепенных технологиях, а Дж. Г. Себайн – на общих и индивидуальных [2; 8]. Об основных признаках манипулирования общественным мнением пишет А. Дмитренко [3]. Характеризуя технологии манипулирования, Д. Выдрин использует термин «политические антитехнологии» [1]. В свою очередь, Л. Ко-

чубей приводит конкретные примеры таких технологий, применяемых в современных условиях [6]. Представляет интерес работа С. Тучкова, в которой он выделяет технологии легальные, которые не нарушают закон, и легитимные, которые, являясь легальными, не используют манипуляции [9]. Возникает вопрос необходимости государственного регулирования сферы политических технологий, и прежде всего ограничения применения нелегитимных, аморальных технологий, подрывающих демократические принципы развития общества. Однако авторы не предлагают конкретных мер такого регулирования. Поэтому целью данной статьи является поиск механизмов государственной политики, направленной на приведение сферы политических технологий в соответствие с демократическими стандартами.

Суть политических технологий раскрывается в объединении нескольких аспектов:

- 1) когнитивного (политические технологии как сфера знания о способах и процедурах оптимизации политической жизни социума);
- 2) социального (политические технологии как особый тип социальных технологий, реализованный в сфере политики);
- 3) деятельностного (политические технологии как способ осуществления политической деятельности на основе принципов рационально-

го членения на процедуры и операции выбора оптимальных средств, методов их исполнения);

4) управленческого (политические технологии как способы и методы управления в политике, в том числе в государственном управлении);

5) властного (политические технологии как инструменты осуществления власти и борьбы за власть);

6) информационно-коммуникативного (политические технологии как механизмы управления информационными процессами в политике и носители политической информации) [5].

С точки зрения исполняемых функций политические технологии необходимо разделить на три группы:

- технологии политической деятельности (технологии власти, политического управления, государственного управления, принятия политических решений, политического лидерства, политического конструирования, политических конфликтов, политических реформ, антикризисные технологии, технологии тоталитарного правления, демократии, защиты прав человека);

- технологии политического анализа (технологии политических исследований, политического прогнозирования, политического планирования, политического моделирования, анализа политических рисков);

- технологии политических коммуникаций (PR-технологии, избирательные технологии, технологии политической рекламы, политического влияния и манипулирования, формирования политического имиджа, международных политических коммуникаций) [4].

Приведем и другую классификацию. В зависимости от политического режима, политические технологии могут быть демократическими и недемократическими. По степени воздействия их можно разделить на базовые и второстепенные. К базовым относятся технологии, применяемые в расчете на большие группы или все население страны – опросы общественного мнения, референдумы, выборы. Второстепенными можно назвать технологии разработки и принятия политических решений, проведение отдельных политических акций (собраний, митингов и т.д.) [2].

Также политические технологии подразделяются на общие, которые касаются интересов многих субъектов политического процесса, и индивидуальные, присущие отдельным субъектам политики. Среди первых самые распространенные – технологии завоевания и удержания

власти. Сюда относится и избирательный процесс как комплекс специальных технологий. Индивидуальные технологии используют отдельные политики в процессе своей политической деятельности. Они связаны с завоеванием популярности, умением контактировать с гражданами (избирателями, членами определенной партии, объединения и т.д.), мастерством дискутировать, произносить речи, вести митинги, собрания, усовершенствовать свой имидж и т.д. [8].

Можно сделать вывод, что политические технологии, являясь частью политического процесса, охватывают практически все стороны публичной организации современного государства.

Анализ истории государств, образовавшихся из бывших республик Советского Союза, позволяет сделать вывод о философии власти как самоцели для элит новообразованных стран. Это привело к многочисленным конфликтам, определенную роль в развитии которых сыграло и использование политических технологий. Речь идет об избирательных технологиях, которые зачастую применялись вместе с технологиями манипулирования. Так, манипулирование общественным мнением содержит несколько важных психологических моментов:

- внушение согражданам под видом объективной информации определенных понятий, выгодных определенным политическим группам;
- влияние на болевые точки общественного сознания, которые пробуждают страх, тревогу, ненависть;

- реализация определенных замыслов, как правило, тайных, достижение которых политический актер связывает с общественным мнением и своей позицией. Практически основным каналом такой манипуляции являются средства массовой информации [3].

Подобные действия характерны для политического процесса Украины. После подписания новых соглашений о поставках российского газа в 2009 году Премьер-министр Юлия Тимошенко заявила, что Украина будет платить за импортный энергоснабжитель меньше, чем многие европейские потребители. Однако представители Президента и парламентской оппозиции представили противоположные данные. Подобная дискуссия, в которой стороны оперируют абсолютно разными статистическими данными, продолжается до сих пор в эфире крупнейших укра-



инских телекомпаний (Первого национального канала, ТК «Интер», ICTV). Очевидно, что разные точки зрения не способствуют консолидации общества.

Манипуляции соответствующего характера отмечены и на региональном уровне. Так, в начале апреля 2011 года интернет-издания сообщали, что предложение депутата Одесского горсовета Григория Кваснюка об обращении в Кабинет Министров Украины с требованием не допускать расходования средств на героизацию нацистских пособников не было поддержано из-за наличия в тексте проекта многочисленных орфографических и стилистических ошибок, якобы допущенных именно Кваснюком. Однако депутат горсовета Алексей Косьмин заявил, что Г. Кваснюк являлся не автором текста, а лишь докладчиком по данному вопросу, исправление же неточностей – обычная практика.

Для агитационного периода избирательной кампании характерны, среди прочих, такие технологии, как технология слухов, война социологических рейтингов, формирование образа врага, введение политических «двойников» [6]. В качестве примера можно привести случай периода «оранжевой революции» в Украине, когда среди митингующих распространился слух, подхваченный интернет-ресурсами и некоторыми электронными СМИ, о прибытии в Киев бойцов российского спецназа для разгона демонстрации. Тогдашний посол Российской Федерации в Украине Виктор Черномырдин вынужден был публично комментировать эту неправдивую информацию. В результате такой манипуляции отношения между двумя странами ухудшились.

Тогда же разразился громкий скандал с участием социологических компаний. Четыре компании, с целью придания максимальной прозрачности своим исследованиям, создали специальный пул по проведению экзит-поллов (опросов граждан после голосования) после второго тура президентских выборов 2004 года. Однако данные двух компаний из этого пула резко, в пределах десяти процентов, отличались от итогов опроса, проведенного их коллегами. Посыпались обвинения в заангажированности и политической коррупции. В конце концов, именно результаты экзит-поллов и стали основным поводом для обвинений властей в фальсификации выборов и начала массовых протестов в Украине.

Регистрация политических «двойников» нашла широкое применение в постсоветских стра-

нах. Здесь следует различать два типа манипуляции. Первый – схожесть фамилий и имен кандидатов, названий политических сил.

Так, в первом туре выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в 1998 году было зарегистрировано несколько однофамильцев. Двумя годами позже на выборах в Орджоникидзевском избирательном округе Свердловской области Российской Федерации после регистрации местного милицкого руководителя Н. Овчинникова в список был внесен некто В. Овчинников, который, находясь в бюллетене выше однофамильца, набрал 5 процентов голосов. На выборах в Киевский городской совет в 2008 году появился «клон» Блока Юлии Тимошенко, исключенный из списков по решению суда. Четырнадцатью годами раньше самой Юлии Владимировне пришлось состязаться на выборах с некоей Юлией Тимошенко, зарегистрированной в одном с ней округе. «Двойники» в свое время были и у таких украинских политиков, как Александр Мороз, Тарас Стецькив, Тарас Черновол и др. Цель у подобных действий одна – запутав избирателей, распылить их голоса между копируемым политиком и его «двойником», тем самым дав возможность получить больше голосов его политическим оппонентам.

Второй тип манипуляции – появление не фактических, а политических «двойников». Например, в 2004 году кандидата в Президенты Украины В. Ющенко неожиданно поддержал крайний националист Р. Козак. Таким образом, Ющенко попытались поставить на одну доску с радикальными политическими силами и подорвать доверие к нему у избирателей-центристов.

Что касается формирования образа врага, то эта политическая технология до сих пор популярна в избирательных кампаниях на постсоветском пространстве. Летом – осенью 1999 года подконтрольные российским властям центральные телеканалы устроили информационную войну против оппозиционной власти блока «Отечество – вся Россия», одним из руководителей которого был мэр Москвы Юрий Лужков. Кремлевские политтехнологи дали блоку язвительное прозвище «Партия Садового кольца», недвусмысленно намекающее на отсутствие у объединения поддержки в регионах. В 2010 году ситуация повторилась, только на сей раз объектом информационной атаки стал лидер Белоруссии Александр Лукашенко. Вообще некая апокалиптическая предвыборная заявлений политиков



России, Украины и ряда других стран стала давно привычным делом. Умело нагнетаемая истерия страха по принципу «Голосуй или проиграешь» приводит к расслоению общества, усилению нетерпимости.

Не обошли технологии манипулирования и Республику Молдова во время парламентских выборов 2009 года. Недоверие и открытая политическая вражда между оппонентами свидетельствовали, что кризиса не избежать. Стало ясно, что оппозиционные партии в любом случае не смиряются с поражением. Когда ЦИК объявила, что Партия коммунистов Республики Молдова набрала чуть меньше 50 процентов голосов избирателей, в столице страны начались массовые протесты оппозиционно настроенной молодежи. Звучали радикальные антикоммунистические лозунги. В результате ситуация вышла из-под контроля, протестующие захватили здания Президентуры и Парламента. Таким образом, избирательные технологии уступили место технологиям политических конфликтов. Резко ухудшились отношения с Румынией. В стране были объявлены новые выборы, в результате которых ПКРМ потеряла большинство в Парламенте.

Однако опасность политической технологии «формирование образа врага» выходит за рамки предвыборного периода. В России, Молдове, Таджикистане, Армении, Азербайджане в 90-х годах произошли вооруженные конфликты, связанные с перераспределением власти и на межэтнической почве. Во всех случаях началось с резких публичных политических заявлений.

Вышеизложенное доказывает, что ряд избирательных политических технологий манипулятивного характера, во-первых, имеет целью получение властных полномочий, во-вторых, может перерасти в технологии политического конфликта с непредсказуемым результатом.

Для того, чтобы предложить действенный механизм государственной политики в этой сфере, необходимо выделить объекты воздействия. Очевидно, что ряд технологий политической деятельности и политических коммуникаций могут успешно регулироваться с помощью права, а ряд – нет. В частности, избирательные технологии ограничиваются законодательством о выборах, о рекламе, об общественных объединениях и т.д. Однако манипуляции общественным сознанием не подлежат уголовному и прочему преследованию. Поэтому следует вести речь о легальности и легитимности политических тех-

нологий. Легальными следует признать те технологии, которые соответствуют действующему законодательству. К легитимным относятся такие технологии, которые соответствуют не только букве закона, но и установкам общественной морали. В большинстве случаев использования политических технологий определяются лишь общие рамки и принципы этой деятельности, а деятельность политических актеров, оказывающих решающее воздействие на политический процесс, остается за рамками законодательного поля. Использование внутренних противоречий демократии в ущерб общественным и государственным интересам и есть универсальный критерий определения легитимности политических технологий [9]. Нелегитимными политическими технологиями по своей сути являются антитехнологии, закладывая мину под весь политикотехнологический механизм. В отличие от подлинных технологий, как систем, способов, путей последовательного достижения желаемого результата, антитехнологии направлены на достижение ближайшего результата при игнорировании общих и долговременных последствий принимаемых решений [1].

Нелегитимные политические технологии, во-первых, манипулируют общественным сознанием, вызывая антигражданские настроения, во-вторых, вызывают у людей неверие в нормы морали демократического общества, которые всячески нарушают политики, вещающие как раз о необходимости торжества демократии.

Стабильное развитие есть необходимое условие существования демократического государства. Поэтому государство должно предложить косвенные методы воздействия на сферу политических технологий, дабы придать ей исключительно легитимный характер.

Такими методами могли бы стать политические соглашения, или консенсус по вопросам применения политических технологий. Консенсус – один из главных принципов существования и развития демократического общества и всего послевоенного устройства мира. Как известно, принцип согласия был заложен в основу работы Совета Безопасности ООН и законодательного органа Европейского Союза – Европейского Парламента.

Вопрос политического согласия актуален и для ряда новых независимых государств, в частности, для Украины и Молдовы. В этих двух странах отмечается сильное противостояние влиятельных политических сил, что приводит к кон-

фликтам во время выборов. Причина – разное видение этими группами внутренней и внешней политики. В связи с тем, что обе страны выбрали путь демократии и европейских ценностей, то ни о каком административно-силовом навязывании своей воли оппонентам и их сторонникам не может быть и речи. Все разногласия необходимо решать при помощи консенсуса, что будет способствовать устранению синдрома недоверия в обществе и легитимизации власти. Этот процесс можно синхронизировать с новой государственной политикой – составлением по инициативе власти соглашения между ведущими политическими акторами о недопустимости использования манипулятивных политических технологий. В дальнейшем для контроля его исполнения может быть создан специальный общественный совет с приглашением экспертов ЕС, ПАСЕ и других авторитетных международных организаций.

Вторая рекомендация – подписание политического соглашения и принятие соответствующего законодательного акта о максимальной прозрачности финансовых ресурсов политических сил и общественных организаций. В качестве меры контроля можно обязать эти субъекты проходить финансовый аудит со стороны независимых иностранных компаний. Это позволит минимизировать вмешательство внешних

сил в общественную жизнь страны, что, соответственно, уменьшит опасность использования нелегитимных политических технологий.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, политические технологии, как часть политического процесса, охватывают все стороны публичной жизни современного государства.

Во-вторых, для стран с развивающейся демократией (Украина, Молдова, Россия и др.) характерно использование технологий манипулирования общественным сознанием, тесно связанных с избирательными технологиями.

В-третьих, манипулятивные технологии являются легальными по сути, то есть не выходящими за рамки правового поля, и нелегитимными по содержанию, то есть нарушающими нормы общественной морали, что приводит к подрыву легитимности власти.

В-четвертых, необходима четкая государственная политика по пресечению использования нелегитимных технологий, которая будет заключаться в инициировании и подписании политического соглашения – консенсуса между ведущими политическими силами о недопустимости применения подобных технологий и разработке на его основе ряда дополнительных правовых актов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Выдрин Д. Политика: История, технология, экзистенция / Д. Выдрин. – К.: Лыбидь, 2001. – 425 с.
2. Головатий М. Ф. Політичні технології: Механізм і мистецтво здобуття політичної влади / М. Ф. Головатий. // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: Монографія [за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина]. – К.: Сімферополь: МАУП, 2003. – С. 25 – 41.
3. Дмитренко О. PR як управління громадською думкою / О. Дмитренко. // Політологічний вісник. – 2007. – № 29. – С. 180 – 190.
4. Ирхин Ю. В. Взаимосвязь политики, морали и права. / Ю. В. Ирхин. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 1999. – № 1. – С. 7 – 15.
5. Клименко О. О. Сутність та основні види політичних технологій // О. О. Клименко. // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: 2011. – Вип. 43. – Режим доступу: <http://www.gileya.org.ua/index.php?ng=librant&cont=long&id=59>
6. Кочубей Л. Виборчі технології як механізм досягнення результату // Л. Кочубей. // Людина і політика. – 2003. – № 4. – С. 56 – 62.
7. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко [за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
8. Себайн Дж. Г. Історія політичної думки / Дж. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. – К.: Основи, 1997. – 838 с.
9. Тучков С. М. Факторы легитимности политических технологий / С. М. Тучков. // Вестник МГУ. Серия 12: Политические науки. – 2002. – № 2. – С. 8 – 15.

Поступил: 6 мая 2011 года.

E-mail: [erudit75@rambler.ru](mailto:erudit75@rambler.ru)

## STABILIREA RĂSPUNDERII – MODALITATE DE VALORIFICARE A REZULTATELOR CONTROLULUI FISCAL

Viorel VĂLCU  
doctorand, Universitatea Liberă  
 Internațională din Moldova

### SUMMARY

*We consider necessary to exclude the use of terms of different content for the same institution, which creates different interpretation possibilities of rules and terms. In our view, the concept of tax offense must be at the end, where the tax rules, some only finding ways and expression and content rules, and criminal offenses should be unified.*

Statul poate fi considerat un stat dezvoltat doar în cazul asigurării membrilor săi cu un nivel de trai decent și al satisfacerii lor materiale. Pentru realizarea acestor exigențe ale vieții sociale, statul are nevoie de un suport material pentru a acoperi cheltuielile iminente.

În perioada de tranziție, unica sursă solvabilă și eficientă pentru bugetul de stat o constituie sistemul fiscal, care reprezintă totalitatea impozitelor și taxelor, a principiilor, formelor și metodelor de stabilire, modificare și anulare a acestora, precum și totalitatea măsurilor ce asigură achitarea lor.

Constituția Republicii Moldova, prin art. 58, prevede expres și imperativ faptul că cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice [1].

Practica socială indică însă că natura umană are întotdeauna tendința de a pune interesul particular înaintea celui general, de aici și dorința de eschivare de la un impozit sau altul. Astfel, având în vedere faptul că de corectitudinea și plenitudinea calculării și achitării impozitelor și taxelor stabilite de lege depinde, în mare măsură, bunăstarea întregii societăți, din partea organelor statale abilitate se impune exercitarea unui control riguros asupra modului de formare a părții de venituri a statului.

Potrivit art. 129 pct. 11) din Codul fiscal, controlul fiscal reprezintă verificarea corectitudinii cu care contribuabilul execută obligația fiscală și alte obligații prevăzute de legislația fiscală, inclusiv verificarea altor persoane sub aspectul legăturii lor cu activitatea contribuabilului. Obligația fiscală,

conform art. 129 pct. 6) din Codul fiscal, constituie obligația contribuabilului de a plăti la buget o anumită sumă ca impozit, taxă, majorare de întârziere (penalitate) și/sau amendă [2].

În cadrul activității de control al respectării legislației fiscale, organele abilitate depistează un șir de încălcări (abateri) de la prevederile legale ce țin de calcularea și achitarea obligațiilor fiscale. În mod firesc, similar altor domenii, comiterea încălcărilor fiscale, atrage după sine o anumită răspundere juridică, manifestată prin aplicarea unor măsuri de constrângere.

Pentru a înainta anumite soluții ce reies din problematica unică și complexă care definește reglementările din domeniul fiscalității, se determină diferite noțiuni ale abaterilor de la lege, care se conțin în dispozițiile unor ramuri de drept. Astfel, art. 129 pct.12) din Codul fiscal definește **încălcare fiscală** drept acțiunea sau inacțiunea, exprimată prin neîndeplinire sau îndeplinire neadecvată a prevederilor legislației fiscale, prin încălcarea drepturilor și intereselor legitime ale participanților la raporturile fiscale, pentru care este prevăzută răspunderea în conformitate cu Codul fiscal [2].

Potrivit art. 10 din Codul contravențional, constituie **contravenție** fapta (acțiunea sau inacțiunea) ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege și este pasibilă de sancțiune contravențională [3].

Legea penală (art. 14 alin.(1) din Codul penal) stabilește că **infracțiunea** este o faptă (acțiune sau

inacțiune) prejudiciabilă, prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție și pasibilă de pedeapsă penală [4].

Dacă în dreptul civil răspunderea se concretizează, în principiu, într-o obligație de despăgubire, de reparare a unui prejudiciu cauzat prin fapta ilicită, fiind deci o sancțiune cu caracter reparator, în dreptul fiscal răspunderea se întemeiază mai degrabă pe ideea de pedeapsă, concretizată prin aplicarea de sancțiuni fiscale și majorări de întârziere, sancțiuni contravenționale sau sancțiuni penale.

Deci, în funcție de forma și specificul abaterii de la normele impuse de legislația fiscală, la stabilirea răspunderii, ca modalitate de valorificare a rezultatelor controlului fiscal, pot surveni următoarele categorii de răspundere:

- răspunderea fiscală;
- răspunderea contravențională;
- răspunderea penală.

**Răspunderea fiscală.** În rezultatul controalelor privind respectarea legislației fiscale, pentru fiecare caz în parte se întocmește actul de control, care este un document întocmit de funcționarul fiscal sau altă persoană cu funcție de răspundere a organului care exercită controlul, în care se consemnează rezultatele acestuia.

În cazul depistării vreunei încălcări fiscale, organul care exercită controlul adoptă decizia corespunzătoare, care reprezintă un document de dispoziție adoptat în baza actului de control, prin care se stabilește suma plății fiscale diminuate, se aplică amenda/majorarea de întârziere respectivă și se cere executarea acesteia [2].

În sensul Codului fiscal, tragerea la răspundere pentru încălcare fiscală înseamnă aplicarea de către organul abilitat, în condițiile prevăzute de legislația fiscală, a unor sancțiuni față de persoanele care au săvârșit încălcări fiscale. Sancțiunea fiscală este o măsură cu caracter punitiv și se aplică pentru a se preveni săvârșirea de către delincvent sau de către alte persoane a unor noi încălcări, pentru educarea lor în spiritul respectării legii.

Persoanele pasibile de răspundere pentru încălcare fiscală sunt:

a) contribuabilul persoană juridică a cărei persoană cu funcție de răspundere a săvârșit o încălcare fiscală;

b) contribuabilul persoană fizică, care nu practică activitate de întreprinzător, ce a săvârșit o încălcare fiscală. În cazul în care acesta este lipsit de capacitate de exercițiu sau are capacitate de exercițiu restrânsă, pentru încălcarea fiscală săvârșită

de el reprezentantul său legal (părinții, înfietorii, tutorele, curatorul) poartă răspundere în funcție de obiectul impozabil, de obligația fiscală și de bunurile contribuabilului;

c) contribuabilul persoană fizică care practică activitate de întreprinzător, a cărei persoană cu funcție de răspundere a săvârșit o încălcare fiscală.

Sancțiunea fiscală se aplică în următoarele cazuri:

- împiedicarea activității organului fiscal;
- neutilizarea mașinilor de casă și de control și a terminalelor POS;
- neeliberarea documentului de plată pentru călătorie;
- neprezentarea informației despre sediu;
- nerespectarea regulilor de evidență a contribuabililor;
- încălcarea regulilor de ținere a evidenței contabile și a evidenței în scopuri fiscale;
- încălcarea de către instituțiile financiare (sucursale sau filialele acestora) a modului de decontare;
- nerespectarea modului de întocmire și de prezentare a dării de seamă fiscale;
- încălcarea regulilor de calculare și de plată a impozitelor și taxelor;
- lipsa certificatului de acciz și/sau a timbrelor de acciz, a „Timbrelor de acciz. Mărcilor comerciale de stat”;
- nerespectarea regulilor de comercializare a țigaretelor cu filtru;
- nerespectarea regulilor de executare silită a obligației fiscale.

Răspunderea fiscală se exprimă prin aplicarea amenzilor și îmbracă formă bănească.

Amenda este o sancțiune fiscală care constă în obligarea persoanei ce a săvârșit o încălcare fiscală de a plăti o sumă de bani. Amenda se aplică indiferent de faptul dacă au fost aplicate sau nu alte sancțiuni fiscale ori plătite impozite, taxe, majorări de întârziere (penalități) calculate suplimentar la cele declarate sau nedeclarate.

Majorarea de întârziere (penalitatea) este o sumă calculată în funcție de quantumul impozitului, taxei și de timpul scurs din ziua în care acestea trebuiau plătite, indiferent de faptul dacă au fost sau nu calculate la timp. Aplicarea de către organul fiscal sau alt organ abilitat a majorării de întârziere este obligatorie, independent de forma de constrângere.

În cazul în care obligațiile fiscale calculate în rezultatul controlului nu sunt achitate benevol, stingerea acestora se asigură de către organul fis-

cal prin aplicarea măsurilor de executare silită a plăților prevăzute de Codul fiscal:

- încasarea mijloacelor bănești de pe conturile bancare ale contribuabilului;
- ridicarea de la contribuabil a mijloacelor bănești în numerar;
- urmărirea bunurilor contribuabilului prin sechestrare și comercializare;
- urmărirea datoriilor debitoare ale contribuabililor;
- inițierea aplicării modalităților de depășire a insolabilității [2].

Generalizând cele consemnate privitor la sancțiunea fiscală, se evidențiază o serie de trăsături proprii și specifice, și anume:

- sunt măsuri de răspundere pentru încălcarea normelor de drept fiscal (delicte fiscale în forma încălcărilor fiscale);
- posedă un caracter patrimonial exprimat în bani;
- se aplică față de contribuabili fie persoane fizice, fie persoane juridice;
- aplicarea altor sancțiuni juridice (contravenționale sau penale) trebuie să excludă răspunderea fiscală;
- au rolul de a-i pedepsi pe cei care încalcă normele de drept fiscal și au statut de măsură de despăgubire a statului și de asigurare a obligațiilor fiscale la buget.

**Răspunderea contravențională.** În cazul în care în rezultatul controlului fiscal se determină fapte ce constituie contravenții, acestea se consemnează în procesul-verbal cu privire la contravenție, care este un act prin care se individualizează fapta ilicită și se identifică făptuitorul, urmând în baza acestuia a examina cazul de aplicare a sancțiunii contravenționale și a adopta decizia respectivă.

Sancțiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii, persoanei care a săvârșit o contravenție.

Sunt pasibile de răspundere contravențională persoanele fizice și juridice. Este posibilă de răspundere contravențională persoana fizică cu capacitate de exercițiu care, în momentul săvârșirii contravenției, are împlinită vârsta de 18 ani.

Este posibilă de răspundere contravențională persoana juridică, cu excepția autorităților publice și instituțiilor publice, pentru contravențiile săvârșite în numele său ori în interesul său de către organele sale ori de reprezentanții acestora dacă acestea corespund uneia dintre următoarele condiții:

- este vinovată de neîndeplinirea sau de înde-

plinirea necorespunzătoare a dispozițiilor legii ce stabilesc îndatoriri sau interdicții pentru desfășurarea unei anumite activități;

- este vinovată de desfășurarea unei activități ce nu corespunde actelor sale constitutive ori scopurilor declarate;

- fapta care a cauzat sau a creat pericolul cauzării de daune în proporții considerabile unei alte persoane, societății ori statului a fost săvârșită în interesul acestei persoane, a fost admisă, sancționată, aprobată, utilizată de organul său împuternicit ori de persoana cu funcție de răspundere.

Răspunderea contravențională a contribuabililor în cazul raporturilor fiscale se aplică la existența următoarelor circumstanțe:

- desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător;
- încălcarea legislației cu privire la insolabilitate;
- încălcarea termenelor de repatriere a mijloacelor materiale și a mijloacelor bănești;
- încălcarea regulilor de efectuare a plăților în numerar;
- încălcarea regulilor de exploatare a mașinilor de casă și control;
- desfășurarea activității fără a fi luat la evidență individuală în calitate de contribuabil al sistemului public de asigurări sociale;
- încălcarea regulilor de organizare și de ținere a contabilității, de întocmire și prezentare a rapoartelor financiare;
- primirea și eliberarea mijloacelor pentru retribuirea muncii fără transferul contribuției de asigurări sociale;
- încălcarea drepturilor, intereselor și obligațiilor contribuabilului sau ale unui alt participant la raporturile fiscale;
- încălcarea regulilor de păstrare și de evidență a blanchetelor de strictă evidență;
- încălcarea termenului de restituire a taxei pe valoarea adăugată;
- evaziunea fiscală a persoanelor fizice.

Răspunderea contravențională se manifestă sub formă de amendă în expresie bănească, cu sau fără privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un anumit termen [3].

În cazul neexecutării benevole a hotărârii judecătorești privind contravenția, aceasta se execută silit în baza titlului executoriu eliberat de instanța de judecată, conform procedurii stabilite de Codul de executare [6].

Prin urmare, poate fi formulată concluzia că și la realizarea răspunderii contravenționale pentru

săvârșirea delictelor fiscale legiuitorul a pus accent pe caracterul financiar al sancțiunilor, pe de o parte, pedepsindu-i pe contravenienți, iar pe de alta, prin amenzi, asigurând vărsăminte în buget.

*Răspunderea penală.* Dacă în procesul examinării cazurilor de încălcare fiscală au fost constatate indicii de infracțiune, materialele se remit pentru urmărire penală organelor Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. Sunt pasibile de răspundere contravențională persoanele fizice și juridice. Sunt pasibile de răspundere penală persoanele fizice responsabile care, în momentul săvârșirii infracțiunii, au împlinit vârsta de 16 ani.

Persoana juridică, cu excepția autorităților publice, este pasibilă de răspundere penală pentru o faptă prevăzută de legea penală, dacă există una din următoarele condiții:

a) persoana juridică este vinovată de neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a dispozițiilor directe ale legii, ce stabilesc îndatoriri sau interdicții pentru efectuarea unei anumite activități;

b) persoana juridică este vinovată de efectuarea unei activități ce nu corespunde actelor de constituire sau scopurilor declarate;

c) fapta care cauzează sau creează pericolul cauzării de daune în proporții considerabile persoanei, societății sau statului a fost săvârșită în interesul acestei persoane juridice sau a fost admisă, sancționată, aprobată, utilizată de organul sau persoana împuternicită cu funcții de conducere a persoanei juridice respective.

În cazul relațiilor fiscale, infracțiunile ce atrag răspunderea penală pot fi clasificate în trei grupuri distincte:

- infracțiuni fiscale nemijlocit supuse răspunderii penale;

- infracțiuni în legătură directă cu delictele fiscale;

- infracțiuni, inclusiv, în domeniul fiscal.

La categoria infracțiunilor fiscale nemijlocit supuse răspunderii penale am atribui:

- evaziunea fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor;

- transportarea, păstrarea sau comercializarea mărfurilor supuse accizelor, fără marcarea lor cu timbre de control sau timbre de acciz;

- încălcarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății de către demnitarii de stat, judecători, procurori, funcționarii publici și unele persoane cu funcție de conducere, tănuirea mijloacelor în devize.

În ce privește infracțiunile în legătură directă cu delictele fiscale, am pune accentul pe:

- practicarea ilegală a activității de întreprinzător;

- pseudoactivitatea de întreprinzător.

Referitor la categoria infracțiunilor, inclusiv, în domeniul fiscal, am stabili:

- abuzul de putere sau abuzul de serviciu;

- neglijența în serviciu;

- falsul în acte publice;

- abuzul de serviciu;

- confecționarea, deținerea, vânzarea sau folosirea documentelor oficiale, a imprimatelor, ștampilelor sau sigiliilor false [8].

Evaziunea fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor se manifestă prin includerea în documentele contabile, fiscale sau financiare a unor date vădit denaturate privind veniturile sau cheltuielile ori prin tănuirea altor obiecte impozabile, dacă suma impozitului care trebuia să fie plătit depășește 2500 unități convenționale (50 mii lei).

Infracțiunile din domeniul fiscal, în cazul persoanelor juridice, se pedepsesc cu amendă, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea întreprinderii, iar în cazul persoanelor fizice, cu amendă sau închisoare, cu muncă neremunerată în folosul comunității, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen anumit [4].

În cazul neexecutării benevole a hotărârii judecătorești privind infracțiunea, aceasta se execută silit în baza titlului executoriu eliberat de instanța de judecată, conform procedurii stabilite de Codul de executare [6].

Autorii ruși A. Brâzgalin, V. Bernik, A. Golovkin, O. Popov, V. Zaripov etc. consideră că pentru încălcarea legislației fiscale, pe lângă răspunderea fiscală, administrativă, penală, poate surveni și răspunderea disciplinară. În funcție de răspunderea aplicată pentru delictul fiscal săvârșit, autorii fac delimitare între o încălcare fiscală, o contravenție administrativă, o infracțiune și o încălcare (abateri) disciplinară [8].

*Răspunderea disciplinară.* Ca formă a răspunderii juridice, răspunderea disciplinară intervine în sfera relațiilor de drept fiscal în cazurile în care un funcționar public cu atribuții în acest domeniu comite o abatere disciplinară pentru care sunt prevăzute sancțiuni disciplinare.

Reieșind din dispoziția art. 201 din Codul muncii, se stabilește că, **abaterea disciplinară** reprezintă nesubordonarea salariaților unor reguli de comportare stabilite în conformitate cu Codul

muncii, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cu cele individuale de muncă, precum și cu actele normative la nivel de unitate, inclusiv cu regulamentul intern al unității [5].

Potrivit prevederilor Legii „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”, inspectorul fiscal sau angajatul altei autorități cu atribuții de administrare fiscală deține statutul de funcționar public.

Articolul 22 alin. (1) lit. d) din legea nominalizată prevede obligațiunea funcționarului public de a îndeplini cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine toate atribuțiile de serviciu, iar art. 56 stipulează că, pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz [7].

În ipoteza reglementărilor normative reieșite din legislația muncii (art. 206 alin. (1) din Codul

muncii), pentru încălcarea disciplinei de muncă, angajatorul are dreptul să aplice față de salariat următoarele sancțiuni disciplinare:

a) avertismentul; b) mustrarea; c) mustrarea aspră; d) concedierea (ultima în prezența anumitor temeiuri expres prevăzute) [5].

Astfel, în cazul în care în cadrul gestiunii de serviciu, inclusiv a efectuării controlului fiscal, inspectorul fiscal sau angajatul altei autorități cu atribuții de administrare fiscală nu-și exercită conștiincios și cu obiectivitate atribuțiile de serviciu, asupra acestuia poate interveni și răspunderea disciplinară.

În cumulul celor expuse, se prezintă concluzia că stabilirea răspunderii pentru încălcările de ordin fiscal, adică aplicarea, după caz, a sancțiunilor fiscale, contravenționale, penale, disciplinare, are drept scop nu numai încasarea amenzilor în buget, dar și prevenirea săvârșirii pe viitor a unor noi derogări fiscale și educarea participanților la raporturile fiscale în spiritul respectării legii, iar un control fiscal se consideră valorificat la momentul în care toate deficiențele stabilite au fost remediate.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul Fiscal. Legea nr. 1163-XIII din 24.04.1997. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62/522 din 08.02.2007, ediție specială.
3. Codul Contravențional. Legea nr. 218-XIV din 24.10.2008. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009.
4. Codul Penal. Legea nr. 985-XV din 18.04.2002. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.
5. Codul Muncii. Legea nr. 154-XV din 28.03.2003. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.
6. Codul de Executare. Legea nr. 443-XV din 24.12.2004. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-35/112 din 03.03.2005.
7. Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232/840 din 23.12.2008.
8. Berliba V. „Tipologii de delict fiscale și răspunderea juridică pentru acestea”, Revista Națională de Drept, 2010, nr. 9-10, pag. 30.

**Prezentat:** 22 martie 2011.

**E-mail:** viorelcik@rambler.ru



# CONFLICTUL DE INTERESE: NOȚIUNE, CONȚINUT, REGLEMENTARE

Tatiana MOSTOVEI,  
doctorandă, Universitatea  
Liberă Internațională din Moldova

## Summary

*For the first time on the level of national legislation, conflict of interest has been reflected in Law on Conflict of Interest No.16-XVI of 15.02.2008. This study is aimed at the research of the notion, content and regulation of a conflict of interest and at making proposals on the necessity of some changes in Law No. 16-XVI, regarding in particular the concept of personal interest and the extension of the list of related persons. It has been observed that the officials do not declare their interests, and the lack of Main Ethics Commission Hinders the implementation of a number of requirements of the legislative acts.*

Nici unul dintre noi nu este lipsit de interese personale sau profesionale, fie că sunt hobby-uri, investiții într-o afacere, aspirații de carieră, fie dorința de a ajuta un membru al familiei sau o persoană apropiată. Interesele există și vor exista, indiferent de sectorul privat sau public de activitate a persoanei, de funcția deținută, de numărul rudelor, de starea materială etc.

Urmare a existenței intereselor, în activitatea de zi cu zi a persoanelor care dețin funcții publice apar sau pot apărea situații când interesul profesional intră în conflict cu interesul personal.

La nivel internațional se întreprind multiple acțiuni pentru ca funcționarii să nu compromită procesul de luare a deciziilor oficiale și să-și desfășoare activitatea slujind interesul public în mod imparțial și obiectiv, renunțând la interesele personale. Există un șir de documente internaționale menite să susțină statele în reglementarea acestui domeniu: Codul internațional de conduită a funcționarilor publici, aprobat prin rezoluția ONU 51/59 din 12 decembrie 1996, [1] Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la 31 octombrie 2003 [2], Codul-model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, adoptat de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 11 mai 2000, [3] Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică din iunie 2003 [4].

Instituția conflictului de interese este relativ nouă în Republica Moldova. Pentru prima dată, la nivel de act normativ național, conflictul de in-

terese și-a găsit reflectarea în Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16-XVI din 15.02.2008, în vigoare din 30 mai 2008 [5].

Legea reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice, precum și alte funcții enumerate expres în lege, modul de soluționare a conflictului de interese și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese.

În opinia unor experți naționali, Legea cu privire la conflictul de interese oferă o interpretare eronată a noțiunilor „conflict de interese” și „interes personal”, tratează într-un mod îngust categoriile de persoane, nu include unele obligații și responsabilități ale instituțiilor publice privind tratarea conflictului de interese [6, p.4]. Fiind întru totul de acord cu observațiile experților, vom încerca să revizuiim neajunsurile enunțate.

Pentru început, vom examina conținutul noțiunilor „conflict de interese” reglementate în legislația națională și cea internațională cu scopul stabilirii asemănarilor și deosebirilor între ele. Așadar, Legea 16/2008 definește **conflictul de interese** drept acea situație în care persoana care deține o funcție publică trebuie să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii, sau să întreprindă, în îndeplinirea atribuțiilor sale, alte acțiuni ce influențează sau pot influența interesele sale personale.

Codul-model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici definește **conflictul de interese** drept o situație în care un agent public are un inte-

res personal de natură să influențeze sau să pară că influențează asupra exercitării imparțiale și obiective a funcțiilor sale oficiale (art. 13).

Ghidul OECD privind rezolvarea conflictului de interese în administrația publică ne recomandă, la părerea noastră, o definiție care este în mod deliberat simplă și practică pentru a ajuta la identificarea și rezolvarea eficientă a situațiilor conflictuale. Conform Ghidului, un „*conflict de interese*” implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

Atât Ghidul OECD, Codul-model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, cât și Legea cu privire la conflictul de interese, atribuie, fiind proprie persoanei care poate fi în situație de conflict de interese, calitatea de funcționar (agent) public.

Legea cu privire la conflictul de interese, în pofda cerințelor deținerii funcției publice, menționate în noțiunea conflictului de interese, include în art. 3 un număr mult mai vast de persoane cărora li se aplică legea. Ele sunt: persoanele care dețin funcții publice, Președintele Republicii Moldova, deputații în Parlament, membrii Guvernului, judecătorii, procurorii și locuitorii acestora, ofițerii de urmărire penală, colaboratorii Serviciului diplomatic, ai Serviciului vamal, ai organelor afacerilor interne, ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției; ai organelor securității statului, ofițerilor și subofițerilor forțelor armate naționale; consilierii, deputații în Adunarea populară și bașkanul Găgăuziei, primarii și președinții raioanelor. Urmează să declare conflictele de interese și persoanele care nu dețin funcții publice: conducătorii și conducătorilor instituțiilor publice, întreprinderilor de stat municipale, societăților comerciale cu capital majoritar de stat, precum și persoanele care sunt imputernicite, conform actelor normative, să ia decizii în privința bunurilor aflate în proprietatea de stat sau în proprietatea unităților administrativ-teritoriale, inclusiv în privința mijloacelor bănești, sau care au dreptul de a dispune de astfel de bunuri, precum și persoanele care nu sunt funcționari publici, dar cărora statul le delegă temporar una din aceste atribuții.

În opinia noastră, lărgirea spectrului funcțiilor care pot cădea sub incidența conflictului de interese nu poate fi considerată o exagerare comparativ cu normele internaționale. În temeiul art. 2, 3 din Codul-model de conduită pentru agenții (funcțio-

narii) publici, termenul „agent public” desemnează orice persoană angajată de către o autoritate publică și, de asemenea, poate fi aplicat oricărei persoane angajate de către o entitate privată imputernicită cu o misiune de serviciu public.

Din punctul nostru de vedere, ar fi bine venită modificarea noțiunii conflictului de interese din Legea 16/2008, la componenta „subiectul conflictului de interese”, întrucât conform prevederilor al. (4) art. 3 din legea menționată, sub incidența actului legislativ dat cad și persoanele care nu sunt funcționari publici, dar cărora statul le delegă aceste atribuții.

Pentru a fi în situația de conflict de interese, conform noțiunii reglementate de Legea 16/2008, persoana care deține o funcție publică trebuie să întreprindă anumite acțiuni: să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii. Altfel spus, funcționarul poate dispune, urmare a examinării unei petiții, cereri, probleme etc., anumite lucruri în mod particular sau activând în cadrul unui grup de lucru, comisii, ședințe a consiliului etc. Acțiunile subiectului nu se limitează, potrivit noțiunii conflictului de interese, la luarea deciziilor. Pot fi întreprinse activități, care scutesc de adoptarea deciziilor și se referă la diverse acțiuni ce decurg din exercitarea atribuțiilor de serviciu, cu condiția că aceste acțiuni influențează la moment sau pot influența în viitor interesele personale ale funcționarului.

O altă componentă a conflictului de interese sunt „interesele personale”. Merită de atenționat că în toate trei definiții citate mai sus, sintagma de natură juridică „interese personale” manifestă statornicie, având un înțeles foarte larg. Acesta poate privi în mod direct sau indirect însuși funcționarul, fiind numit autointeres sau rudele acestuia. Interesul poate fi de natură politică, financiară, profesională, religioasă sau sexuală [7].

Rămâne de analizat „interesul personal”, trăsând o paralelă cu recomandările internaționale.

În temeiul art. 2 din Legea 16/2008, *interesul personal* constituie orice avantaj material sau de altă natură, care este urmărit ori obținut, în mod direct sau indirect, pentru sine sau pentru persoane apropiate de către persoana cu funcție de răspundere.

*Interesul personal*, în temeiul art. 13 din Codul-model de conduită [3], include orice avantaj pentru el însuși sau ea însăși fie în favoarea familiei sale, părinților, prietenilor sau persoanelor apropiate, fie persoanelor sau organizațiilor cu care el sau ea are sau a avut relații de afaceri sau politi-

ce. Interesul personal include, de asemenea, orice obligație financiară sau civilă la care agentul public este constrâns.

Constatăm de la bun început că prima definiție nu contravine în esență celei utilizate de Codul-model de conduită, dar cuprinde o sferă de acțiune mai restrânsă și se limitează doar la avantaje, trecând sub tăcere obligațiile financiare sau civile. La avantajele de altă natură am putea atribui cele de ordin etic, moral sau deontologic.

Potrivit experților de la Transparency International Moldova, *interesul personal al funcționarului public* rezultă din: necesități sau intenții personale (suplimentarea venitului, promovarea în funcție), activități private (științifice, didactice, de creație), interesul persoanelor apropiate, relații cu persoanele juridice, preferințe (religioase, profesionale, de partid, etnice, de familie), angajamente (față de partid, grupuri profesionale etc.) [6 pag. 9].

Interesul personal poate fi înțeles în sensul larg al cuvântului. Nu este cazul de a depăși limita, uitând totalmente despre viața cotidiană a funcționarului, care este, în primul rând, cetățean și poate avea interese personale legitime. Obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă în simpla interzicere a tuturor intereselor de natură privată ale funcționarilor publici, chiar dacă o asemenea metodă ar fi posibilă (pct. 4) [4]. Încercarea de a controla prea strict exercitarea intereselor personale poate intra în conflict cu alte drepturi sau poate fi imposibilă sau contraproductivă în practică sau poate determina unele persoane să nu mai dorească să ocupe o funcție publică deloc (pct. 7) [4].

La fel de importantă pentru identificarea conflictului de interese este interpretarea corectă a noțiunii „persoane apropiate”. În definiția interesului personal, recomandată de Codul-model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici este expusă acea listă a persoanelor apropiate, care sunt familia, părinții, prietenii, apropiate, fie persoanele sau organizațiile cu care el sau ea are sau a avut relații de afaceri sau politice.

Potrivit art. 2 din Legea cu privire la conflictul de interese, în lista **persoanelor apropiate** sunt incluși soțul (soția), persoanele înrudite prin sânge sau adopție (părinți, copii, frați, surori, bunici, nepoți, unchi, mătușe) și persoanele înrudite prin afinitate (cumnat, cumnată, socru, soacră, ginere, noră).

O altă mențiune despre interdicția subordonării unei rude directe o găsim în al. (1) art. 26 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcți-

onarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 [8], conform căreia funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordonarea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași instituții publice.

Interpretarea corectă a noțiunii „persoane apropiate” are o mare importanță la identificarea situațiilor de conflicte de interese. Unii experți naționali propun extinderea listei date solicitând includerea verișorilor de gradul I și a cumetrilor, nașilor, finilor, prietenilor, foștilor și actualilor colegi [6, pag.10-11]. În viața de zi cu zi, o situație de interes personal pentru un funcționar în exercițiul funcției poate apărea și la „soluționarea” problemelor vecinilor, concubinilor, cunoscuților, cunoscuților prin cunoscuți etc. Este imposibil de prevăzut cu certitudine toate persoanele care pot „provoca” interesul personal al funcționarului.

La părerea noastră, aderarea cumetrilor, nașilor, finilor și, în special, a foștilor și actualilor colegi, la lista persoanelor apropiate, nu ar schimba situația. Da, poate ar fi bine venite în capitală, în mediul urban, dar nu în localitățile rurale, unde populația este într-un număr mult mai mic, preponderent rude între ei, cumetri, nănași, fini, foști colegi sau actuali colegi de serviciu. Nu este exclusă varianta apariției situațiilor când unele probleme de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local sâtesc nu vor putea fi examinate, din motiv că mai mult de jumătate din consilieri urmează să-și declare conflictul de interese, fiind care rude, cumetri, foști colegi cu solicitantul.

În opinia noastră, lista persoanelor apropiate, prevăzută de Legea 16/2008, ar fi putut include și concubinii, partenerii de afaceri, copiii concubinilor și partenerilor, fiind o practică aplicată în Republica Lituania și prevăzută de art. 2 din Legea cu privire la armonizarea intereselor publice și private în serviciul public, nr. VIII-371 din 02.07.1997 [10]. Includerea partenerilor de afaceri în lista persoanelor apropiate are și un suport legal, deoarece, potrivit lit. b) al. (1) art. 9 din Legea 16/2008, persoana care cade sub incidența legii, este obligată să-și declare calitatea sa ori a persoanelor apropiate de fondator, acționar, asociat, membru al consiliului de administrare al unei persoane juridice etc.

Extinderea listei „persoanelor apropiate”, fără a fi argumentată de o analiză, ar conduce la împiedicarea parțială a activității unor funcționari și nu se exclude și a organelor administrației publice locale. Din motivul apariției formelor noi de activitate

în sectorul public, în mod evident există un potențial de geneză a unor forme noi a conflictului de interese. Din punctul nostru de vedere, ar fi mult mai bine venită depunerea eforturilor de lungă durată întru educarea funcționarului în spiritul corecției comportamentului uman, conformarea faptelor umane la cerințele serviciului și eticii funcționarului. În acest sens, eficiența activității preventive constituie un atribut esențial al calității serviciului public.

În contextul celor expuse, constatăm că noțiunile „conflictul de interese” și „interesul personal”, precum și „persoanele apropiate” recomandate de organizațiile internaționale, sunt mai simple după conținut și înțeles. Totodată, ele largesc lista persoanelor apropiate catalogând și prietenii.

Indiferent de tipul conflictului de interese, el necesită în mod obligatoriu de a fi tratat și soluționat. Conform al. (3) art. 11 din Legea 16/2008, tratarea și soluționarea conflictului de interese se efectuează de către persoana prevăzută la art. 3 și de către conducătorul organizației publice ori, după caz, de către Comisia Principală de Etică ca organ specializat menit să contribuie la implementarea politicii cu privire la conflictul de interese sau cu participarea acesteia.

Conflictul de interese se soluționează de conducătorul organizației publice, iar în cazul implicării demnitarilor – de Comisia Principală de Etică. Legislatorul (al. (5) art. 11 din Legea 16/2008) [5] ne-a oferit mai multe opțiuni pentru soluționarea pozitivă a conflictului de interese. Ele sunt:

- a) renunțarea sau lichidarea interesului personal;
- b) recuzarea, în cazul în care conflictul prezintă o probabilitate redusă de a se prezenta;
- c) restricționarea accesului persoanei la anumite informații;
- d) transferul persoanei într-o altă funcție;
- e) redistribuirea sarcinilor;
- f) demisia persoanei.

Este evident că în cadrul soluționării conflictului, conducătorii vor lua în considerație interesele instituției publice, interesele publicului și, nu în ultima instanță, interesele legitime ale salariaților. La rezolvarea situațiilor date necesită a nu fi trecuți cu vederea și alți factori, cum ar fi natura conflictului, nivelul și tipul funcției deținute de persoana în cauză.

Recuzarea presupune cedarea către terți a responsabilității luării deciziei sau abținerea de la vot. Concomitent, despre măsurile luate pentru a proteja corectitudinea procesului de luare a deciziilor,

se vor informa toate părțile afectate de decizia respectivă.

Restricțiile stabilite persoanei afectate de un conflict de interese impune și interdicția de a participa la examinarea propunerilor și planurilor afectate sau de a primi documente semnificative sau alte informații care au legătură cu interesul său personal.

Urmare a prevederilor al. 9 din art. 11 din Legea 16/2008, persoanele cărora li se aplică legea, sunt obligate să se conformeze oricărei decizii finale, care îi cere să se retragă din situația de conflict de interese în care ea se află sau să renunțe la avantajul ce stă la originea conflictului.

Orice persoană care deține funcții prevăzute de art. 3 din Legea 16/2008, este obligată să declare interesele personale sau ale persoanelor apropiate, mai bine spus – să declare că se află în conflict de interese. Declarația de interese se depune în scris șefului ierarhic sau organului ierarhic superior, în cazul demnitarilor, declarația urmează a fi depusă Comisiei Principale de Etică.

Legea 16/2008 menționează mai multe perioade/termene de depunere a declarațiilor. În contextul legii, conflictul real se informează imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării (art. 9). Potrivit art. 13, candidatul la alegerea, numirea sau confirmarea în funcția publică, precum și persoana prevăzută la art. 3, sunt obligate să identifice și să declare interesele personale relevante. În temeiul art. 14, declarația de interese personale se depune în termen de 15 zile de la data angajării. Declarația de interese personale se actualizează anual, până la data de 30 ianuarie.

Modelul și regulile de completare a declarațiilor de interese personale sunt unice pentru toate organizațiile publice și se aprobă de Comisia Principală de Etică.

În pofida faptului că Legea cu privire la conflictul de interese prevede într-un mod clar și deslușit, la părerea noastră, modul de tratare și soluționare a conflictului de interese, cu regret, aplicarea în practică a acestui capitol rămâne parțial nerealizabilă din motivul lipsei organului specializat, menit să contribuie la implementarea politicii cu privire la conflictul de interese – Comisia Principală de Etică. Drept consecință, nu au fost elaborate modelul și regulile de completare a declarațiilor de interese, grație cărui fapt funcționarii nu-și declară interesele.

Conform sondajului efectuat de Transparency International Moldova, în lunile martie-aprilie 2010, în 16 autorități publice centrale, mulți res-

pondenți nu au știut ce reprezintă declarațiile de interese personale, unii le-au confundat cu declarațiile de venituri și proprietate [11, pag.14]. Cu regret, constatăm că Legea cu privire la conflictul de interese nu se execută nici în cadrul cerinței prevăzute de al. (6) art. 13, potrivit căreia, în toate procedurile sau contractele ce reglementează angajarea, alegerea sau numirea în funcția publică, se vor include cerințe despre declararea intereselor personale. Datele sondajului ne vorbesc despre nerespectarea normei legale, numai 12% din intervievați au confirmat că în documentele ce țin de angajarea în serviciu există astfel de prevederi [11, pag.16].

Lipsa blanchetei Declarației de interese nu poate împiedica funcționarul pentru a-și informa superiorul despre conflictul de interese. Dat fiind faptul că funcționarul este singurul care știe că el sau ea se află în această situație, el trebuie:

- să fie atent la orice conflict de interese real sau potențial;
- să ia măsuri în vederea evitării unui asemenea conflict;
- să informeze superiorul său ierarhic despre orice conflict de interese din momentul în care el sau ea l-a cunoscut;
- să se conformeze oricărei decizii finale care îi ordonă să se retragă din situația în care el sau ea se află sau să renunțe la avantajul de la originea conflictului (pct. 3, Codul-model CoE) [3].

La moment, legislația Republicii Moldova nu prevede în mod direct răspundere pentru încălcarea legislației privind conflictul de interese. Cu titlu de exemplu putem menționa Legea Republicii Slovenia cu privire la integritate și prevenirea corupției, nr. 214-02/10-59/243 din 26 mai anul 2010 [12], potrivit al. 1 art. 77, o amendă în sumă de la 400 până la 1200 euro se va aplica oricărei persoane fizice care nu notifică imediat conducătorul sau Comisia despre conflictul de interese sau posibilitatea survenirii acestuia.

În temeiul lit. a) art. 15 din Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției, nr. 90-XVI din 25.04.2008 [13], se consideră fapt de comportament corupțional al funcționarului implicarea în activitatea unor alte organe, întreprinderi, instituții și organizații, indiferent de tipul de proprietate și forma lor juridică de organizare, în cazul în care faptul acesta nu ține de competența lor, făcând uz de serviciu, care conduce la conflict de interese.

Un conflict de interese nedeclarat, incontestabil rămâne nesoluționat. Este necesar să recunoaștem faptul că conflictul de interese nesoluționat sau tratat necorespunzător poate conduce la un abuz de serviciu din partea angajatului, care poate fi sancționat atât în temeiul art. 327 Cod penal RM [14], cât și în temeiul art. 312 Cod contravențional RM [15].

În temeiul lit. h) art. 57 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [8], încălcarea prevederilor referitoare la conflictul de interese constituie abatere disciplinară.

Potrivit art. 12 din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25-XVI din 22.02.2008 [16], evitarea conflictului de interese se consideră normă de conduită a funcționarului public, funcționarul public fiind obligat să evite conflictul de interese.

La final, putem concluziona că în pofida faptului existenței în Republica Moldova a Legii cu privire la conflictul de interese, după expirarea a circa 3 ani din data adoptării, situația nu s-a schimbat. Funcționarii nu depun declarații de interese personale, urmare a cărui fapt nu-și declară interesele. Lipsa Comisiei Principale de Etică stagnează implementarea cerințelor unui șir de acte legislative. Viabilitatea exigențelor privind conflictul de interese depinde în mod direct de existența Comisiei Principale de Etică, proiectul de Lege cu privire la Comisia Principală de Etică, structura și modul de funcționare a Comisiei Principale de Etică, fiind deja elaborate de Ministerul Justiției.

## BIBLIOGRAFIE

1. Codul internațional de conduită a funcționarilor publici, aprobat prin rezoluția Organizației Națiunilor Unite nr. 51/59 din 12 decembrie 1996.
2. 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.
3. Recomandarea Comitetului Miniștrilor către statele membre privind codurile de conduită pentru agenții publici, adoptată la 11 mai 2000.
4. Chidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, [www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf), accesat la 29.10.2010.

5. Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16-XVI din 15 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr. 94-96.
6. Spinei I., Obreja T. Tratarea conflictului de interese în serviciul public: reglementări și percepții. Chișinău: Bons Offices, 2008, 98 p.
7. Le conflit d'intérêts [www.transparence-france.org/ewb\\_pages/l/le\\_conflit\\_dinterets.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages/l/le_conflit_dinterets.php), – accesat la 30.10.2010.
8. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.
9. Федеральный Закон «О противодействии коррупции», nr. 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=49786> accesat la 08.02.2011.
10. Republic of Lithuania Law on the adjustment of public and private interests in the civil service, nr. VIII-371 din 02 July 1997, as last amended on 1 July 2008, nr. X-1667. [http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com\\_content&view](http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view), accesat la 08.02.2011.
11. Spinei I. Tratarea conflictelor de interese în serviciul public: evoluție sau stagnare? Chișinău: Bons Offices, 2010, 102 p.
12. Zakon Republike Slovenije o integriteti in preprečevanju korupcije, Št. 214-02/10-59/243 dne 26 maja 2010, EPA 926-V. [www.kpk-rs.si/index.php?id=106](http://www.kpk-rs.si/index.php?id=106), accesat la 16.02.2011.
13. Legea 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.
14. Lege privind Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74.
15. Lege privind Cod contravențional al Republicii Moldova, nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.
16. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25-XVI din 22 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75.

**Prezentat:** 15 martie 2011.  
**E-mail:** [t.mostovei@gmail.com](mailto:t.mostovei@gmail.com)



# ORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: PROBLEME ȘI PROVOCĂRI

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

## SUMMARY

*Both the theoretical research and the empirical data prove with certainty that local government authorities are currently facing serious difficulties in establishing and managing public services of local interest. These difficulties might be either technical and financial, or human resources-related. Based on the carried out research, several recommendations have been developed in order to improve the existing situation; recommendations which can be conventionally divided into two categories – legal framework-related and related to the professional qualification of public services employees.*

Organizarea serviciilor publice este o datorie a autorităților administrației publice locale. În acest sens, art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală prevede: „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.” [1]

De drept pe care-l au autoritățile administrației publice de a organiza aceste servicii pe plan local [2, p.130] reflectă însăși esența conceptului de descentralizare a serviciilor publice.

Tot este evident că această responsabilitate a administrației publice locale se respectă, în special, de autoritățile administrației publice locale din orașe sau municipii. În ceea ce privește administrația publică locală din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul unu, Tudor Deliu menționează: „Actualmente, administrația publică locală din sate (comune) poate efectua de sine stătător doar niște servicii de stare civilă (înregistrarea nașterii, căsătoriei, decesului), în rest, când e vorba de menținerea drumurilor publice, iluminarea străzilor, aprovizionarea cu apă, canalizare etc., aproape că sunt cu mâinile legate din lipsa de finanțe și, cu atât mai mult, că în teritoriu nu există instituții publice, regii autonome de interes public, care să se ocupe nemijlocit de prestarea acestor servicii.” [3, p.15]

Mai mult decât atât, în conformitate cu un

studiu al administrării serviciilor publice locale, în prezent se observă o diminuare continuă a acestora, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. În perioada efectuării studiului, practic, nu au fost efectuate investiții în infrastructura locală, majoritatea cheltuielilor din bugetele locale fiind direcționate pentru reparații și întrețineri curente. [4] Principalele probleme cu care se confruntă autoritățile administrației publice locale la capitolul servicii publice sunt:

- în primul rând, autoritățile administrației publice locale se confruntă cu serioase probleme de ordin financiar pentru renovarea infrastructurii locale, deoarece în bugetele locale nu sunt prevăzute cheltuieli pentru investiții;

- în al doilea rând, autoritățile administrației publice locale au capacități reduse de a atrage investiții de pe piața de capital internă sau externă;

- în al treilea rând, infrastructura serviciilor publice locale de primă necesitate are un grad avansat de uzură care condiționează cheltuieli enorme pentru întreținere, pierderi mari în rețelele de distribuție, precum și calitatea proastă a serviciilor.[4]

Referitor la modalitatea de gestionare a serviciilor publice, studiul demonstrează că în Republica Moldova forma principală de gestiune a serviciilor publice locale de interes general este gestiunea directă prin intermediul întreprinderilor municipale care activează în condiții de pierderi economice. Gestiunea delegată a serviciilor publice locale în



Republica Moldova este în stare incipientă. Drept exemplu de gestiune delegată poate servi concesionarea serviciilor publice de alimentare cu apă potabilă și canalizare din orașul Cimișlia. [4] Totodată, autoritățile administrației publice locale nu sunt familiarizate și nu utilizează formele alternative de prestare a serviciilor publice de interes local în condițiile descentralizării și autonomiei locale (parteneriat public-privat, servicii intercomunale) etc.

Potrivit recomandărilor autorului studiului, autoritățile administrației publice locale trebuie să elaboreze și să aprobe indicatori de calitate ai serviciilor publice locale de interes general. La evaluarea asigurării cu servicii publice locale se va lua în considerație numărul de beneficiari; numărul furnizorilor de servicii (publici și privați) și numărul de personal implicat în acordarea serviciilor; coeficientul de satisfacere a nevoilor; numărul de reclamații, plângeri; rapoarte de evaluare ale ONG-urilor; analizele, studiile și alte date statistice. [4]

Ulterior, situația nu a înregistrat îmbunătățiri relevante. Astfel, conform unui sondaj de opinie, realizat în anul 2008 de Programul Integrat pentru Dezvoltare Locală pe un eșantion reprezentativ de 1204 persoane, peste 1/3 din respondenți nu sunt mulțumiți de modul în care primăria administrează serviciile publice locale. [5, p.6] Referitor la existența alternativelor de prestare, mai bine de 40% din cei chestionați afirmă că populația din comunitate nu are posibilitatea de a alege din varietatea de servicii și de furnizori. [5, p.6]

Totuși în ultimii ani, în opinia respondenților, s-au făcut simțite schimbări pozitive în domeniul următoarelor servicii publice: distribuția gazelor naturale, furnizarea centralizată a apei, asigurarea cu transport public local, instituțiile educaționale. Totodată, s-au înrăutățit considerabil serviciile de asigurare cu încălzire centralizată, mai ales în centrele raionale, băile publice, protecția socială a populației, drumurile și străzile. [5, p.5]

Sondajul este reprezentativ pentru regiunea Centru a Republicii Moldova și abordează cu precădere următoarele servicii publice: salubritatea, distribuția gazelor naturale, asigurarea cu apă și canalizare, parțial referindu-se și la serviciile de informare (biblioteci), de agrement și educaționale.

În fine, peste 2/3 din comunitățile incluse în cercetare beneficiază de grădiniță de copii, școală, casă de cultură, bibliotecă, centru al medicilor de familie, stadion, drumuri, poduri, cimitir, terenuri,

rețele de distribuție cu apă și rețele de distribuție cu gaze. Fiecare a doua comunitate are parcuri și rețele de iluminare stradală. [5, p.11]

Totodată, sondajul a fost orientat, în principal, spre două categorii de respondenți – populația și autoritățile publice locale, în calitate de respondenți figurând și primarii din regiunea Centru, care au fost rugați să aprecieze unele aspecte referitoare la serviciile publice în localitatea pe care o reprezintă. Astfel, primarii au apreciat drept relativ bune următoarele aspecte: gradul de informare al populației despre activitatea primăriei în domeniul serviciilor publice, calificarea personalului implicat în prestarea serviciilor publice și calitatea gestionării serviciilor publice din localitate.

Au fost apreciate ca fiind nici rele, și nici bune: calitatea serviciilor publice prestate populației, legislația Republicii Moldova în domeniul serviciilor publice, implicarea cetățenilor în luarea deciziilor privind serviciile publice locale, monitorizarea și evaluarea serviciilor publice locale, mecanismul de implementare a legislației și diversitatea serviciilor publice prestate de către primărie.

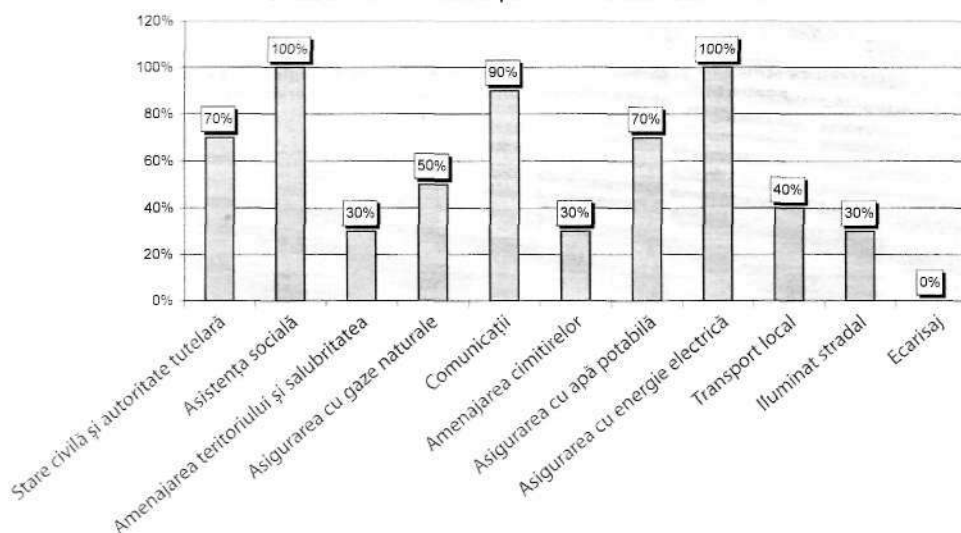
Primarii au considerat că sunt rele astfel de aspecte precum: gradul de cunoaștere de către populație a legislației privind serviciile publice, implicarea sectorului nonguvernamental în prestarea serviciilor publice, implicarea sectorului privat în prestarea serviciilor publice și gradul de cunoaștere de către cetățeni a propriilor drepturi privind serviciile publice. [5, p.49]

În încheiere, putem completa aceste date statistice cu rezultatele propriilor noastre cercetări, obținute în rezultatul efectuării în luna septembrie trecut a unui minisondaj, avându-i în calitate de respondenți pe primarii din Republica Moldova, reprezentanți ai regiunilor Centru, Nord și Sud.

Chestionarul a fost axat, în special, pe următoarele aspecte: prezența sau absența serviciilor, finanțarea acestora, problemele de bază cu care se confruntă autoritățile publice locale în gestiunea serviciilor și gradul de satisfacție a cetățenilor referitor la calitatea serviciilor publice existente. Deși nu este vorba de un sondaj reprezentativ, totuși rezultatele obținute după prelucrarea statistică sunt destul de sugestive. Astfel, rezultatele obținute sunt următoarele:

La întrebarea „Care din următoarele servicii publice există în localitatea Dvs.?”, au fost înregistrate următoarele răspunsuri:

Care din următoarele servicii publice există în localitatea Dvs.?

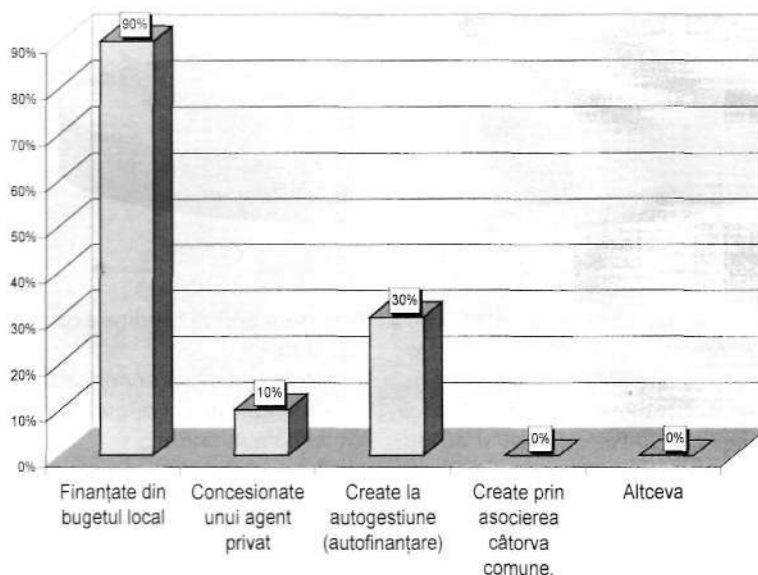


La întrebarea „Care din serviciile de mai sus sunt concesionate pentru prestare agenților privați?”, răspunsul cel mai des întâlnit a fost „nici unul”, cu excepția a două primării, în care sunt

concesionate serviciile de transport local.

O întrebare separată din chestionar a abordat problematica finanțării serviciilor publice, fiind în acest sens înregistrate următoarele răspunsuri:

În localitatea Dvs., serviciile publice sunt:



La întrebarea „În perioada mandatului Dvs., a fost desființat vreun serviciu public?”, „nu” a fost răspunsul unanim al tuturor respondenților.

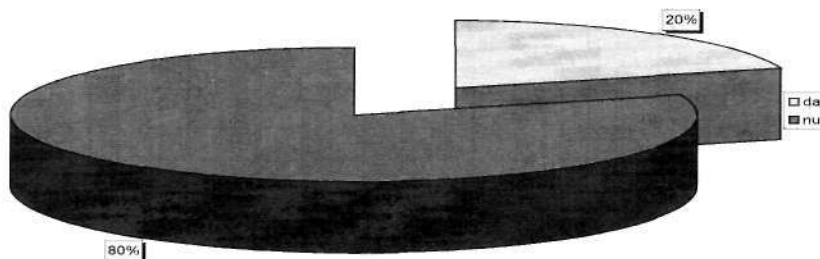
Chestionarul a inclus, de asemenea, o întrebare

re referitor la viziunea primarilor asupra faptului cum anume favorizează cadrul normativ existent îndeplinirea misiunii prestatoare a administrației publice. În acest sens, la întrebarea parțial deschisă

„*Considerați că atribuțiile autorităților publice locale prevăzute de legislația existentă sunt suficiente pen-*

*tru îndeplinirea responsabilităților în domeniul serviciilor publice ?*”, răspunsurile au fost următoarele:

**Considerați că atribuțiile autorităților publice locale prevăzute de legislația existentă sunt suficiente pentru îndeplinirea responsabilităților în domeniul serviciilor publice ?**



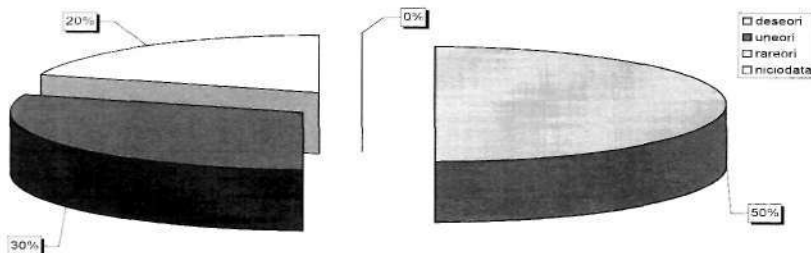
Fiind rugați să argumenteze motivele alegerii răspunsului „Nu”, primarii au furnizat următoarele informații: legea nu asigură acoperirea financiară a acestor atribuții (ca variantă – primăria nu are resursele financiare necesare), nu există conlucrare între autoritățile locale de ambele niveluri, există prevederi legale contradictorii în domeniul serviciilor publice etc.

La întrebarea „*Considerați că organizațiile neguvernamentale (ONG) pot fi implicate în prestarea ser-*

*viilor publice?*”, răspunsul primarilor a fost unanim pozitiv, fiind indicate următoarele motive: ONG-urile există pentru satisfacerea unor necesități ale comunității, au acces la fonduri suplimentare etc.

Chestionarul a abordat și problema calității serviciilor prestate, în acest sens fiind inclusă întrebarea de tip închis „*Cetățenii din localitatea Dvs. înaintează deseori plângeri referitor la calitatea serviciilor prestate?*”, la care au fost furnizate următoarele răspunsuri:

**Cetățenii din localitatea Dvs. înaintează deseori plângeri referitor la calitatea serviciilor prestate?**



Ultima întrebare din chestionar a abordat problema unor recomandări în vederea îmbunătățirii situației existente. În acest sens, la întrebarea de tip deschis „*Ce considerați că este necesar să fie făcut în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice locale din Republica Moldova?*”, au fost furnizate răspunsuri variate, inclusiv:

- consolidarea autonomiei locale;
- perfecționarea cadrului normativ;
- perfecționarea profesională a funcționarilor angajați în cadrul serviciilor publice;
- motivarea funcționarilor angajați în cadrul serviciilor publice;
- modificarea prevederilor legale ce reglemen-

tează tenderul ca condiție a concesiunii unor servicii publice;

- consolidarea autonomiei financiare;
- identificarea și prioritizarea corectă a necesităților comunității etc.

În concluzie, vom menționa că atât cercetările teoretice, cât și datele empirice demonstrează cu certitudine că autoritățile administrației publice locale înregistrează până în prezent dificultăți serioase atât în înființarea, cât și în gestionarea serviciilor publice de interes local. Aceste dificultăți sunt atât de ordin tehnic și financiar, cât și referitoare la resursele umane. În rezultatul cercetărilor efectuate, au fost elaborate anumite recomandări în vederea remedierii situației existente, care, convențio-

nal, pot fi grupate în două categorii – recomandări se referă la calificarea profesională a specialiștilor referitoare la cadrul normativ și recomandări care angajați în serviciile publice.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 032 din 09.03.2007.
2. Tincu V. Rolul administrației publice centrale în asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice, Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 21 mai 2010 "Teoria și practica administrării publice", Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2010.
3. Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. Revista „Administrarea Publică”, nr. 1/2003.
4. Mocanu V. Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general, [http://www.viitorul.org/public/359/ro/Studiu%20Mocanu-%2020pagini\\_cor.pdf](http://www.viitorul.org/public/359/ro/Studiu%20Mocanu-%2020pagini_cor.pdf) accesat la 11.12.2009.
5. *Studiul serviciilor publice locale*. Chișinău: Editura Programului de Dezvoltare Locală Integrată, 2008.

**Prezentat:** 31 martie 2011.

**Email:** [tivioleta@mail.ru](mailto:tivioleta@mail.ru)

## UNELE ASPECTE CONCEPTUALE PRIVIND RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

Natalia CHEPTEA,  
magistru în drept, doctorandă,  
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

### SUMMARY

*In this article, the author studies different opinions dealing with the fiscal domain and the juridical administrative liability, which has been the subject of various debates. There has appeared the necessity to elaborate a concept based on theoretical and practical foundations, connected with issues on the study of the administrative legal liability.*

Răspunderea juridică este o parte integrantă a răspunderii sociale, care prin specificul său constată că prin încălcarea unei norme de drept, ea impune, practic, suportarea obligatorie a forței coercitive sau constrângerii de stat a cărei utilizare (intervenție) are drept unic temei abaterea de la norma juridică. Această normă juridică exprimă voința unei minorități de oameni bine organizați, pentru a pune stăpânire pe majoritate în vederea apărării intereselor sociale fundamentale, efectuând prin intermediul sistemului juridic un anumit comportament, conform unor anumite reguli adoptate, constatate și consacrate în acest scop. Respectarea ordinii de drept este obligația primordială a tuturor membrilor societății, întrucât, odată stabilită, norma juridică reprezintă interesele generale promovate de lege, care uneori, în temeiul unor motivații individuale, subiectele de drept încalcă aceste reglementări normative, făcând, astfel, posibilă intervenția sancțiunii juridice, adică exercitarea constrângerii de stat.

Instituția răspunderii juridice este cercetată și studiată mai mult sub aspect teoretic, deoarece nici un text din lege nu definește nici una din formele răspunderii juridice. În literatura juridică a fost formulată o serie de opinii în legătură cu conceptul de răspundere juridică, unde sunt expuse mai multe păreri. În ceea ce ne privește, ne raliem opiniei potrivit căreia răspunderea juridică este „acea formă a răspunderii sociale stabilită de stat în urma încălcării normelor de drept printr-un fapt ilicit și care determină suportarea consecințelor corespunzătoare de către cel vinovat, inclusiv prin utilizarea forței de constrângere a statului în

scopul restabilirii ordinii de drept astfel lezate”.<sup>1</sup> Funcțiile răspunderii juridice constau în cultivarea sentimentului de respect pentru disciplina și ordinea socială care este sarcina principală în exercitarea constrângerii de stat, adică poartă un caracter educativ, deoarece respectarea ordinii de drept trebuie să fie asigurată prin metoda convingerii. Iar pe plan secundar aplicarea sancțiunilor juridice are drept scop constrângerea celui vinovat de încălcarea ordinii de drept pentru a se conforma normelor juridice în virtutea obligației de dezdăunare.

Răspunderea juridică, la fel ca și alte noțiuni juridice, pare a fi privită prin mai multe accepțiuni. În primul rând, este vorba de accepțiunea axată pe ideea de drept obiectiv, exprimată în știința dreptului prin intermediul categoriei de instituție juridică, iar în al doilea rând, de accepțiunea axată pe ideea de subiect al raporturilor juridice concrete, exprimată prin intermediul categoriei de situație concretă.

Într-adevăr, după cum este în genere admis, atât în știința dreptului, cât și în filozofie, fenomenul răspunderii sociale apare ca un complex de relații din cadrul raporturilor de natură conflictuală dintre un agent al acțiunii sociale și subsistemele sociale, mai precis - dintre agent și autoritatea acestor subsisteme. Fenomenul răspunderii se manifestă deci numai pe „terenul răului înfăptuit”, el se determină nemijlocit prin încălcarea unei norme sociale.<sup>2</sup>

Prin intermediul răspunderii se urmărește atât restabilirea ordinii normative, sistându-se pe calea constrângerii acțiunea contrară acestei ordini, cât și concretizarea unei reacții negative a autorităților

sociale (privite la nivel micro-, mezo- sau macrosocial) asupra autorului faptei respective, punându-l pe acesta într-o situație neplăcută, nedorită, astfel încât el să conștientizeze semnificația negativă a faptei sale și necesitatea unei conduite conforme normelor sociale în viitor.<sup>3</sup>

Stabilirea concretă a răspunderii juridice are la bază nu numai o apreciere socială din partea unui grup de persoane, colectiv etc. Ea se întemeiază pe o constatare oficială făcută, de regulă, de organele de stat, persoane oficiale special împuternicite. Iată de ce răspunderea juridică este strâns legată de activitatea unor organe de stat și a unor persoane oficiale. Aceasta însă nicidecum nu înseamnă că răspunderea juridică e izolată absolut de activitatea celorlalte persoane și subiecte de drept, de alte forme de răspundere socială. Dimpotrivă, răspunderea juridică se află într-o strânsă legătură și independență cu acestea. O asemenea legătură e determinată de diverși factori și, în primul rând, datorită faptului că:

a) sfera de reglementare a multor categorii de norme sociale deseori coincide (de exemplu, furtul ca faptă social-periculoasă inadmisibil nu numai din punctul de vedere al normelor juridice, ci și al celorlalte categorii de norme sociale: morale, obiceiuri, norme religioase etc.);

b) scopul statului de a combate faptele ilicite coincide cu scopul diverselor organizații nestatale.

Răspunderea juridică intervine, prin urmare, ca rezultat al faptei ilicite și derivă din sancțiunea pe care legiuitorul o prevede în conținutul normei juridice. Ea constituie, astfel, un raport juridic de constrângere, născut ca urmare a săvârșirii faptei ilicite.<sup>4</sup>

Actuala perioadă de tranziție a societății moldovenești la economia de piață se caracterizează nu numai prin procese pozitive, dar și negative, acestea fiind declinul producției, pauperizarea unor părți considerabile ale societății, creșterea infracțiunilor latente, eschivarea de la răspundere a unor persoane cu funcții oficiale și a unor cetățeni, ineficiența administrării de stat, evaziunile fiscale etc. În aceste condiții o sarcină social-juridică importantă este asigurarea și apărarea libertății și intereselor protejate de lege ale omului și cetățeanului de atentate ilegale, iar societatea și fiecare cetățean trebuie să fie siguri de faptul că după comiterea unei fapte ilicite urmează măsuri de constrângere din partea statului corespunzătoare acestora.<sup>5</sup>

Odată stabilite și adoptate, normele juridice prevăd anumite condiții ale răspunderii juridice,

obligatorii pentru toate categoriile de subiecte de drept care au săvârșit o abatere de la prevederile legale. Ele constau în:

- conduita sau fapta ilicită;
- rezultatul sau efectul social-juridic produs de acesta;
- legătura de cauzalitate între faptă și rezultat;
- existența autorului încălcării și vinovăția acestuia;
- lipsa unor împrejurări care să excludă caracterul ilicit al faptei sale sau să înlăture răspunderea juridică.<sup>6</sup>

Instituția răspunderii juridice în cadrul diferitelor ramuri ale sistemului de drept este reprezentată sub diverse forme. Pentru aprecierea corectă a acestor forme la definirea naturii juridice care le este proprie este necesară stabilirea unor criterii juste pentru delimitarea lor.

Normele juridice prin care sunt reglementate formele răspunderii, stabilesc și determină trăsăturile definitorii ale acestora, ansamblul condițiilor și procedeele juridice prin intermediul cărora fiecare formă juridică este capabilă să asigure, într-un mod ce este specific, constrângerea de stat față de acele persoane care prin conduita lor ilicită încalcă ordinea de drept.<sup>7</sup>

În prezentarea formelor de manifestare a răspunderii juridice, am ales, ca principiu de clasificare ce interesează problema răspunderii juridice în dreptul fiscal, criteriul particularităților definitorii ale conduitei ilicite din punctul de vedere al normei juridice încălcate, care oferă posibilitatea să distingem forma concretă a răspunderii juridice a subiectelor de drept investite cu drepturi și obligații fiscale.<sup>8</sup>

Atât din punct de vedere teoretic, cât și practic sunt unanim recunoscute următoarele forme ale răspunderii juridice: răspunderea penală; răspunderea civilă; răspunderea materială; răspunderea disciplinară; răspunderea administrativă.

Unele dintre formele răspunderii juridice menționate mai sus au semnificație și pentru executarea bugetului de stat, cum ar fi realizarea veniturilor bugetare și efectuarea cheltuielilor bugetare. Având în vedere că sunt relații de formare, repartizare și utilizare a venitului public, modalitățile de manifestare a răspunderii juridice în acest domeniu față de care societatea prezintă interes deosebit, sunt investite cu aspecte specifice, determinate de particularitățile acestor relații social - economice.

Însă forma răspunderii juridice cel mai des întâlnită în materie fiscală este răspunderea administrativă.



Întrucât obiectul cercetării este răspunderea juridică din domeniul veniturilor bugetare prezentate, de regulă, prin impozite și taxe, care formează sistemul de impunere, vom încerca să demonstrăm că această răspundere juridică „îmbracă” pe deplin forma răspunderii administrative. Consider că este necesară o analiză profundă a acestei forme a răspunderii juridice, pentru a stabili clar importanța, caracteristicile și modul în care acționează răspunderea administrativă în dreptul fiscal. În primul rând, prin intermediul răspunderii care intervine direct prin mecanismul constrângerii se urmărește stabilirea ordinii normative, precum și condamnarea, dezaprobarea faptei dereglatoare (ilicite), în scopul corijării atitudinii viitoare a autorului ei, formării spiritului său de responsabilitate. În acest sens, anumite măsuri de constrângere administrativă sunt aplicate anume pentru a preveni săvârșirea unor fapte antisociale ca măsuri de siguranță și protecție a valorilor reglementate de lege. Orice decizie cu caracter sancționar a administrației publice este o măsură și o formă de constrângere administrativă.

Din cele expuse putem defini: constrângerea administrativă va fi ansamblul măsurilor luate de autoritățile administrației publice, în baza legii, cu folosirea puterii de stat și, dacă este cazul, împotriva voinței unor subiecte de drept, pentru a sancționa încălcarea normelor de drept administrativ, a preveni săvârșirea unor fapte antisociale și a apăra drepturile cetățenilor sau, după caz, pentru a asigura executarea actelor judecătorești.<sup>9</sup> Vom reține că orice formă a răspunderii sociale, implicit a răspunderii juridice, deci și răspunderea administrativă, urmărește realizarea unei funcții autoreglator-sancționatorie pentru sistemul global ori pentru anumite subsisteme ale sale.

Este de menționat că, din punctul de vedere al regimului juridic, măsurile de constrângere pot fi propriu-zis administrative și măsuri ce se aplică într-un regim juridic complex (al dreptului administrativ și altor ramuri de drept). De exemplu, măsurile de constrângere administrativă care intervin în domeniul vamal cad atât sub aplicabilitatea normelor de drept administrativ, cât și a dreptului fiscal, regimul administrativ dispunând de rolul de „regim conducător” sau principal, determinând sub acest aspect elementul caracteristic al regimului vamal. D.D. Șaguna susține în acest sens că pentru determinarea formelor răspunderii în dreptul administrativ, trebuie arătat mai întâi că teza tradițională, după care răspunderea administrativă este una și aceeași cu răspunderea contravențio-

nală, iar celelalte măsuri de constrângere administrativă, altele decât sancțiunile contravenționale, conturează sfera executării silite, își au originea în înțelegerea simplistă a raportului dintre ramurile de drept și formele răspunderii juridice, respectiv, dintre răspunderea juridică și sancțiunea juridică. În realitate, putem vorbi despre trei categorii mari de fapte ilegale administrative: administrative, contravenționale, precum și cauzatoare de prejudicii materiale și morale.<sup>10</sup>

Reieșind din cele expuse, putem constata că există trei categorii de regimuri juridice.

Sancțiunile administrativ-disciplinare, de asemenea, sunt dintre cele mai diferite și diverse, întrucât sunt sau pot fi aplicabile autorităților publice, funcționarilor publici, agenților economici, precum și persoanelor fizice.

Sancțiunile administrative pecuniare, de regulă, intervin în domeniul fiscal și sunt caracteristice pentru această ramură de drept. Pentru neplata în termen a sumelor de bani datorate de B.S. și B.L., organele fiscale de stat sunt obligate, în baza legislației fiscale, să calculeze și să încaseze penalități sau majorări de întârziere. Această sancționare este considerată ca abatere administrativ-disciplinară. În ceea ce privește natura juridică a penalităților, în literatura de specialitate este apreciată diferit. Unii savanți susțin că „majorarea este o sancțiune pentru neplata în termen”, dar și o „despăgubire a statului pentru încasarea cu întârziere a drepturilor sale”. Conform unei alte opinii, majorarea de întârziere este atât „sancțiune”, cât și „dobândă”.

În opinia savantului din domeniu, Ioan Gliga, majorarea de întârziere este o sancțiune bănească fiscală, element considerat ca fiind decisiv pentru natura ei juridică.<sup>11</sup>

D.D. Șaguna consideră că majorările de întârziere sunt sancțiuni de drept financiar, fără însă ca această calificare să le schimbe esența de sancțiuni administrative.

Sancțiunile contravenționale sunt reglementate prin norme generale și norme speciale care se referă la un anumit domeniu, referitoare la fapte contravenționale concrete, cum ar fi reglementările fiscale-financiare. În domeniul fiscal, sancțiunea contravențională cea mai des întâlnită este amenda (art. 236 Cod Fiscal RM), care are trei funcții principale: preventiv-educativă; de sancționare și despăgubire parțială. Această sancțiune contravențională se aplică contribuabililor (persoane fizice și persoane juridice) pentru neexecutarea datoriei convenite bugetului de stat. Prin sancțiunile contravenționale de drept administrativ se urmărește fie



înlăturarea unei stări de pericol, fie protecția unor persoane, a unor colectivități ori a unor bunuri, fie ocrotirea unor interese personale sau obștești ori prevenirea săvârșirii unor fapte antisociale. Amendă are caracter administrativ și se face venit la bugetul de stat.

Pentru a aprecia importanța, caracteristicile și modul în care acționează răspunderea administrativ-disciplinară și contravențională, în dreptul fiscal a apărut necesitatea de cercetare a acestei forme a răspunderii juridice. În Codul Fiscal al RM este prevăzută o serie de reglementări pentru sancționare a faptelor ilegale săvârșite de către persoanele fizice și persoanele juridice care obțin venituri sau dețin bunuri impozabile sau taxabile. În acest sens, sancțiunile aplicate de autoritățile publice în domeniul fiscal sunt de natură juridică administrativă, deoarece:

- a) sunt sancționate cu amendă;
- b) sancțiunile sunt aplicate de organele administrative;
- c) măsurile de constrângere se aplică într-un

regim juridic administrativ;

d) se întocmește procesul-verbal de constatare a contravenției administrative;

e) obiectul sancțiunii administrative tot timpul constă într-o sumă de bani.

Din cele expuse s-a stabilit cu certitudine că prin intermediul răspunderii se urmărește stabilirea ordinii normative, care intervine direct prin mecanismul constrângerii cu aplicarea forței de stat, dacă este cazul, pentru a sancționa încălcarea normelor de drept administrativ, pentru a preveni săvârșirea faptelor ilicite și apărarea drepturilor cetățenilor sau a interesului public. De asemenea, este necesar de menționat că noțiunea de așa-zisa „răspundere fiscală”, cum susțin o parte din savanți, ca nouă formă a răspunderii juridice nu este întemeiată și nici nu poate fi, întrucât nu s-au prezentat argumente științifice convingătoare în acest scop. Deci utilizarea noțiunii de „răspundere fiscală” ca formă a răspunderii juridice e greșită, iar răspunderea administrativă în domeniul fiscal este justă, corectă și bine venită.

#### NOTE

<sup>1</sup> I. Santai, *Introducere în sistemul dreptului*, Sibiu, 1991. – P. 167.

<sup>2</sup> A. Iorgănov, *Tratat de drept administrativ*, V-II, București, 1996. – P. 225.

<sup>3</sup> *Ibidem*. – P. 226.

<sup>4</sup> B. Negru, A. Negru, *Teoria generală a dreptului și statului*, Chișinău, 2006. – P. 467.

<sup>5</sup> Eugenia Cojocari, *Răspunderea juridică civilă în temeiul legislației Republicii Moldova (studiu teoretic, legislativ și comparativ de drept)*, Chișinău, 2003. – P. 45.

<sup>6</sup> D. D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, ALL BECK S.A. 2001. – P. 1030.

<sup>7</sup> D. D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, vol. II, – P. 308.

<sup>8</sup> D. D. Șaguna, *op. cit.* – P. 1031.

<sup>9</sup> A. Iorgănov, *Drept administrativ*, vol. III, București, 1993. – P. 186.

<sup>10</sup> A. Iorgănov, *op. cit.* – P. 1994.

<sup>11</sup> I. Gliga, *Drept financiar public*, București, 1992. – P. 94.

#### BIBLIOGRAFIE

1. I. Santai, *Introducere în sistemul dreptului*, Sibiu, 1991.
2. A. Iorgănov, *Drept administrativ*, vol. III, București, 1993.
3. A. Iorgănov, *Tratat de Drept administrativ*, V-II, București, 1996.
4. B. Negru, A. Negru, *Teoria generală a dreptului și statului*, Chișinău, 2006.
5. Eugenia Cojocari, *Răspunderea juridică civilă în temeiul legislației Republicii Moldova (studiu teoretic, legislativ și comparativ de drept)*, Chișinău, 2003.
6. D. D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, ALL BECK S.A. București, 2001.
7. D. D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, vol. II, București, 1996.
8. I. Gliga, *Drept financiar public*, București, 1992.
9. Taul C. Olcescu, Toader Toma, *Tratat de drept financiar și fiscal*. Cantes, Iași, 2000.
10. Simona Iliescu, D. D. Șaguna, D. C. Șova, *Procedura fiscală*. Oscar-PRINT, București, 1996.

Prezentat: 18 mai 2011.

E-mail: cheptea\_natalia7@mail.ru

# AVIZ

Continuă abonarea la ziarul **"Funcționarul public"** și la revista metodico-științifică **"Administrarea Publică"** pentru anul 2011, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**



## Revista

**"Administrarea Publică"**  
**apare trimestrial.**

Costul unui abonament:

**3 luni - 41 lei 30 bani;**

**6 luni - 82 lei 60 bani;**

**1 an - 165 lei 20 bani.**

Indice poștal - **76957.**

## Ziarul

**"Funcționarul public"**  
**apare de 2 ori pe lună.**

Costul unui abonament:

**3 luni - 37 lei 80 bani;**

**6 luni - 75 lei 60 bani;**

**1 an - 151 lei 20 bani.**

Indice poștal - **67919.**

**Secția editorial-poligrafică**

Mihai MANEA - **specialist principal**

Valentin ȘCAREVNEA - **designer**

Elena BALMUȘ - **specialist coordonator**

**Indice poștal:** 76957

**Adresa redacției:**

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

**Tel.:** 28-40-78, fax: 28-48-71

**E-mail:** sae@aap.gov.md

**Data la cules:** 03.05.2011

**Bun de tipar:** 15.06.2011

Copertarea în Secția editorial-poligrafică

Tiraj: **320 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

**ISSN 1813-8489**