

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

**octombrie - decembrie 2011
nr. 4 (72)**

**Chișinău,
2011**

Administrarea Publică

Revistă metodică-ştiinţifică trimestrială

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

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

Accreditată ştiinţific la profilul: *administrarea publică, ştiinţe politice, drept.*
(Hotărârea CSŞDT al AŞM şi CNAA nr.61 din 30 aprilie 2009
cu modificările şi completările ulterioare)

Nr. 4 (72), octombrie - decembrie 2011

COLEGIUL REDACŢIONAL

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

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

COJOCARU Svetlana, şef Catedră economie şi management public, doctor în economie, conferenţiar universitar

GOREA Ana, doctor în filologie, conferenţiar universitar

GUCEAC Ion, doctor habilitat în drept, profesor universitar, secretar ştiinţific general al Academiei de Ştiinţe a Moldovei

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în economie, profesor universitar

POPESCU Teodor, doctor în istorie, conferenţiar universitar

POPA Victor, doctor habilitat în drept, profesor universitar, preşedinte al Comisiei juridice, numiri şi imunităţi a Parlamentului Republicii Moldova

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

STOICA Virgil, şef Catedră ştiinţe politice, doctor, conferenţiar universitar, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iaşi (România)

SÎMBOTEANU Aurel, doctor în ştiinţe politice, conferenţiar universitar, şef Catedră ştiinţe administrative, Universitatea de Stat din Moldova

ŞAPTEFRAŢI Tatiana, doctor în biologie, conferenţiar universitar, director Departament organizarea instruirii

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Tamara GHEORGHÎȚA, Maria CIUBOTARU

Fundamentele legale și metodologice ale monitorizării și evaluării aplicării legislației în domeniul funcției publice9

Marcel CUȘMIR, Carolina CUȘMIR

Cu privire la tendința administrației publice de a evolua în putere publică.....18

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Natura și rolul adunărilor de stări în Moldova.....23

Andrei GROZA

Cu privire la transferarea capitalei Imperiului Roman de la Roma la Bizanț (Constantinopol).....29

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Oleg BALAN, Diana SÂRCU-SCOBIOALĂ

Natura juridică a actului jurisdicțional internațional.....33

Boris NEGRU, Alina NEGRU

Normativitatea, realitatea juridică și esența socială a dreptului în societățile contemporane.....41

Nicolae SADOVEI

Repere istorice și moderne ale jurământului în calitate de entitate juridică.....50

Veaceslav ZAPOROJAN

O revizuire constituțională contrară voinței suveranului.....55

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Svetlana COJOCARU

Creșterea capacității administrative prin prisma managementului cunoașterii.....60

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Teodora GHERMAN

Instruirea continuă în domeniul Web.....65

Eugenia CEBOTARU

Informatizarea organelor administrației publice.....71

Lilia MORARU, Titus MORARU

Educația resurselor umane medicale capabile să inoveze.....76

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Alexandru BURIAN

The Transnistrian Conflict – the prospects of its resolution.....82

Silvia DULSCHI

Sistemul congreselor - instrument nou al diplomației europene.....92

Olga DORUL

Descentralizarea în statele membre ale Uniunii Europene: modele, forme
și metode.....97

TRIBUNA TÎNĂRULUI CERCETĂTOR

Galina MARDARE

Concept și determinări actuale ale transparenței.....107

Natalia CHEPTEA

Reglementări juridice generale și speciale cu privire la corupție.....118

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Tamara GHEORGHITA, Maria CIUBOTARU

Methodological and Legal Foundations of Monitoring and Evaluation of
Legislation Application in the Field of Public Function.....9

Marcel CUSMIR, Carolina CUSMIR

On the Tendency of Public Administration to Evolve as Public Power18

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

The Nature and Role of States of Affairs in Moldova.....23

Andrei GROZA

On the Transference of the Capital of the Roman Empire from Rome to
Byzation (Constantinople).....29

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Oleg BALAN, Diana SARCU-SCOBIOALA

Legal Nature of the International Jurisdictional Act33

Boris NEGRU, Alina NEGRU

Normativity, Legal Reality and the Social Essence of Law in the Contemporary
Societies.....41

Nicolae SADOVEI

Historical and Modern Bench-marks of Oath as Legal Entity.....50

Veaceslav ZAPOROJAN

A Constitutional Revision against the Will of the Sovereign.....55

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Svetlana COJOCARU

Increase of Administrative Capacity through the Prism of Knowledge
Management.....60

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Teodora GHERMAN

Continuous Education in the Field of Web.....65

Eugenia CEBOTARU

Information Process of Public Administration Bodies.....71

Lilia MORARU, Titus MORARU

Education of Medical Human Resources Capable to Innovate.....76

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Alexandru BURIAN

The Transnistrian Conflict – the Prospects of its Resolution.....82

Silvia DULSCHI

The System of Congresses as a New Instrument of European Diplomacy.....92

Olga DORUL

Decentralization in the Member- States of the European Union: Models,
Forms and Methods.....97

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Galina MARDARE

Modern Transparency Concepts and Definitions.....107

Natalia CHEPTEA

General and Special Legal Regulations regarding Corruption.....118



Administrarea publică: teorie și practică



Fundamentele legale și metodologice ale monitorizării și evaluării aplicării legislației în domeniul funcției publice

Tamara GHEORGHÎȚA,

șef Direcția politică de cadre, Cancelaria de Stat

Maria CIUBOTARU,

doctor habilitat în economie, consultant național

SUMMARY

This paper sets up the definition of monitoring and evaluation of the civil service framework implementation since the enactment of Law 158/2008, examines the experience of European countries in monitoring and evaluation of the civil service, as well as the legal framework of the monitoring and evaluation activities, in order to achieve the conformity with the law and performance of civil service by offering methods, techniques and methodological instruments of monitoring and evaluation.

Monitorizarea, în etapa de implementare a cadrului normativ al serviciului public, reprezintă procesul de colectare a datelor despre modul de desfășurare a activităților de aplicare a legislației. Evaluarea este procesul care folosește datele obținute pe parcursul monitorizării întru a analiza modul în care prevederile cadrului normativ și-au atins scopul și rezultatele scontate, cum au fost satisfăcute standardele stabilite de cadrul normativ.

Experiența unor țări europene în domeniul monitorizării și evaluării

În **Franța**, sistemul de monitorizare a aplicării legislației în domeniul funcției publice este încadrat în sistemul de monitorizare a executării bugetului de stat, se monitorizează aspectul financiar. Anterior, managementul funcției publice, în mod tradițional, era de competența Primului-Ministru, Cancelaria de Stat fiind împuternicită cu aceste competențe, dar această instituție nu a avut atribuții de inspecție. În ultimii ani, competențele menționate au fost transferate de la Cancelaria de Stat către Ministerul Finanțelor, totodată, soluționarea contestațiilor depuse de funcționarii publici ține de competența curților administrative.

De menționat că, în ultimii ani, în mai multe țări europene, sistemul de monitorizare în domeniul în cauză a fost plasat în cadrul Ministerului Finanțelor, de exemplu, în Portugalia a fost înregistrată o transferare asemănătoare a competențelor către Ministerul Finanțelor.

În **Slovacia**, în primii ani de independență, a

funcționat o direcție centrală pentru administrarea funcției publice cu largi competențe în domeniu, care efectua în mod centralizat procedurile de personal, inclusiv organiza concursurile de recrutare a personalului. Cu începere din anul 2005, sistemul instituțional a fost reorganizat – direcția menționată a fost desființată, competențele de aplicare a procedurilor de personal au fost preluate de instituțiile publice, care sînt responsabile de aplicarea și monitorizarea funcției publice. Ministerul Finanțelor exercită o supraveghere indirectă prin intermediul executării bugetului, monitorizarea avînd un caracter financiar.

În **Estonia**, Cancelaria de Stat are competențe de coordonare a managementului resurselor umane în serviciul public, de recrutare și selecție a secretarilor de stat și secretarilor-adjuncți de stat, directorilor generali de agenții și inspectorate, de instruire și dezvoltare a funcționarilor publici, evaluare a performanțelor și implementare a Codului de Etică. Ministerul Afacerilor Interne are competențe referitor la politica de personal în domeniul serviciilor publice locale, prestate de către Guvern. Fiecare instituție publică aplică procedurile de personal și efectuează managementul funcțiilor publice respective. Totodată, unele ministere au funcții specifice de dezvoltare și monitorizare a activităților în serviciul public. Astfel, Ministerul Finanțelor are competența dezvoltării reformelor în domeniul salarizării funcționarilor publici și monitorizării aplicării legislației respective, Ministerul Justiției are competențe de dezvoltare a legislației în domeniul funcției

publice, Curtea de Conturi efectuează controlul și auditul folosirii resurselor financiare și a performanțelor¹.

În **Letonia**, în anul 1993, la nivel central a fost creată Administrația Funcției Publice de Stat cu funcții și atribuții complexe. Concomitent cu managementul funcției publice, aceasta efectua controlul și soluționarea contestațiilor depuse de funcționarii publici. Activitatea de monitorizare a fost prevăzută de cadrul normativ secundar, dar în practică au fost efectuate puține vizite de monitorizare pe teren, din cauza supraîncărcării cu activități de soluționare a contestațiilor. Concluziile Rapoartelor de inspecții au fost folosite pentru elaborarea politicilor, îmbunătățirea cadrului normativ, simplificarea procedurilor administrative și serviciilor publice. După criza economică din ultimii ani, sistemul instituțional al serviciului public a fost descentralizat prin transferarea acestor competențe către autoritățile publice, competențele de elaborare a politicilor în domeniul serviciului public au fost atribuite Cancelariei de Stat, care are competențe și de elaborare a sistemului de indicatori de monitorizare a implementării politicilor².

În **Lituania**, politicile în domeniul administrației publice sînt elaborate de către Ministerul Internelor (Direcția Politici în Administrația Publică). Implementarea politicilor în domeniu este efectuată de către Departamentul Serviciului Public (creat în anul 2002), subordonat Ministerului Internelor. Acest Departament implementează *Legea privind serviciul public*, ține Registrul serviciului public și sistemul informațional de management al serviciului public, asigură integritatea managementului personalului și modelul de planificare a carierei în serviciul public, organizează concursuri de recrutare în funcții publice vacante la solicitarea autorităților publice, aprobă programele de instruire pentru funcționarii publici și monitorizează calitatea implementării³.

În **România** funcționează un sistem instituțional similar sistemului din Lituania. Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe lângă Ministerul Administrației și Internelor, are competențe de reglementare a funcției publice, efectuează managementul funcției publice și a funcționarilor publici, organizează concursurile de recrutare a personalului în funcțiile publice vacante, coordonează perfecționarea profesională a funcționarilor publici, gestionează programele în domeniul funcției publice, efectuează monitorizarea și controlul activităților de aplicare a

legislației în domeniu: primesc informații de la autorități, verifică contestațiile depuse de funcționarii publici în timpul vizitelor de monitorizare pe teren a autorităților, elaborează rapoarte de monitorizare și rapoarte privind managementul funcției publice și a funcționarilor publici, ține registrul funcției publice⁴.

În **țările din Balcani** (fosta Yugoslavia) sistemul instituțional de management al funcției publice este diferit de cele analizate mai sus. Organul central are multe competențe și uneori este participant direct la procedurile de aplicare a legislației în domeniu. În același timp, organul central are competențe de monitorizare – aplică și proceduri de monitorizare a aplicării legislației sub formă de inspecții.

În **Slovenia**, politicile în domeniul funcției publice sînt elaborate de către Ministerul Administrației Publice, în cadrul căruia Direcția pentru Funcția Publică are competențe de elaborare a politicilor. Totodată, în subordinea ministerului funcționează *Inspectoratul pentru Administrația Publică* cu funcții de inspecție, care are și competențe în monitorizarea aplicării legislației administrative și a procedurilor funcției publice. Inspectoratul analizează aplicarea cadrului normativ referitor la procedurile managementului funcției publice, elaborează rapoarte și recomandări, stabilește amenzi, sesizează instanțele respective despre ilegalitățile depistate, procuratura – despre infracțiuni sau contravenții penale. Activitatea acestui inspectorat este reglementată de o lege specială⁵.

În **Serbia**, de asemenea, funcționează un astfel de inspectorat, subordonat Ministerului Administrației Publice și Administrației Locale. Anterior, ministerul a fost responsabil pentru managementul funcției publice, dar aceste competențe au fost preluate de către Biroul pentru Funcția Publică, creat pentru a efectua managementul funcției publice. Totodată, Biroul are un rol de conciliere pentru autorități în domeniul funcției publice și de monitorizare prin obținerea informațiilor de la instituțiile publice.

În **Muntele Negru**, managementul funcției publice este efectuat de către Autoritatea pentru Funcția Publică, subordonată Ministerului Internelor, care efectuează și monitorizarea aplicării legislației în domeniul funcției publice prin primirea informațiilor de la instituțiile publice în scopul de a elabora politici și standarde; monitorizarea pe teren a instituțiilor nu se efectuează⁶.

În **Albania**, situația este diferită, la nivel central funcționează două instituții – Direcția pentru Administrația Publică în cadrul Ministerului de Interne și Comisia pentru Funcția Publică, o instituție independentă de Guvern care raportează Parlamentului. Direcția elaborează politici, proiecte de legi și regulamente, organizează procedura de recrutare în funcție publică vacantă a personalului pentru instituțiile administrației publice centrale, avizează statele de personal, are responsabilități privind sistemul de clasificare a funcțiilor și de salarizare. Ca urmare, Direcția monitorizează și verifică aplicarea corectă a procedurilor de personal de către autorități. În acest scop, angajații Direcției efectuează vizite periodice în instituții, pe baza unui program aprobat. În urma vizitelor se întocmesc rapoarte de monitorizare și Direcția poate interveni direct în cazul în care procedura este de competența sa (de ex., avizarea nefavorabilă a statelor de personal) sau poate sesiza Primul-Ministru, când nu există cooperare cu instituția respectivă.

Comisia pentru Funcția Publică are competența de rezolvare a contestațiilor depuse de funcționarii publici și monitorizează aplicarea legislației serviciului public. În baza înțelegerii comune cu Direcția pentru Administrația Publică, Comisia monitorizează pe teren instituțiile administrației publice locale, care nu țin de competența Direcției. Uneori, Comisia face vizite de monitorizare pe teren și la ministere. Comisia elaborează rapoarte de monitorizare, care conțin recomandări, poate trimite un avertisment instituției în care au fost constatate nereguli. În urma acestui avertisment, Comisia sesizează instanța de judecată și poate să ceară examinarea cazului și pronunțarea unei decizii judecătorești. În practică această modalitate a fost rar folosită.

Concluzii. Analiza practicilor europene relevă că în toate țările analizate există un sistem de monitorizare a aplicării legislației în domeniul serviciului public, cu un sistem instituțional din două niveluri – organ la nivel central și subdiviziuni în cadrul instituțiilor publice. Forma instituțională și gradul de intervenție a organului central sînt diferite de la țară la țară, activitățile de monitorizare a aplicării legislației se efectuează fie prin aplicarea directă a instrumentelor de monitorizare, fie prin aplicarea metodelor indirecte – în cadrul monitorizării executării bugetului de stat. Competențele organului central fie sînt ale Cămarilor de Stat (sau ale unei agenții guvernamentale), fie ale Ministerului Internelor (sau

ale altui minister). Ca urmare a realizării reformei administrației publice, Ministerul Internelor are funcțiile de elaborare a politicilor, inclusiv în domeniul funcției publice, totodată, funcționează o autoritate publică, subordonată Ministerului Internelor, cu funcții de implementare a politicilor în domeniul funcției publice, inclusiv funcția de management a funcției publice și de monitorizare a aplicării legislației în domeniu. În acest caz, se consideră că funcționează un sistem instituțional descentralizat, elaborarea și implementarea politicilor publice în domeniul funcției publice fiind delimitate. În unele țări a fost creat un inspectorat care are funcții de inspecție și control ale contestațiilor depuse de funcționarii publici.

Analiza efectuată relevă că în statele-membre ale Uniunii Europene și în țările care au aderat la politica de vecinătate a Uniunii Europene, sistemul aplicat este descentralizat – organul central este responsabil de elaborarea politicilor publice și de cadrul metodologic pentru aplicarea legislației în vigoare, instituțiile publice sînt responsabile de aplicarea procedurilor de personal și alte reglementări legale. Procedura de monitorizare se realizează prin intermediul raportării de la instituțiile publice către organul central, informațiile parvenite prin intermediul rapoartelor sînt credibile și veridice. În statele-membre dezvoltate ale Uniunii Europene, sistemul de monitorizare a aplicării legislației în domeniul funcției publice este încadrat în sistemul de monitorizare a executării bugetului de stat, se monitorizează aspectul financiar.

Experiența Republicii Moldova în domeniul monitorizării și evaluării

În conformitate cu *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*⁷ (art. 11), **Guvernul** are competența pentru managementul funcției publice și a funcționarilor publici și este împuternicit să monitorizeze managementul sistemului funcției publice în toate autoritățile publice centrale și locale. Guvernul a delegat **Cămarilor de Stat** competența de a asigura promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane, prin Hotărîrea Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cămarilor de Stat”. În cadrul Cămarilor de Stat, o subdiviziune specializată (Direcția politica de cadre) are responsabilitatea să controleze, în li-

mita competențelor și în condițiile legii, aplicarea și respectarea în autoritățile administrației publice a prevederilor legale referitoare la funcția publică și statutul funcționarului public.

Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici se organizează și se realizează de conducătorii autorităților publice prin intermediul **subdiviziunilor resurse umane**. Conform cadrului normativ, conducătorul autorității publice are rolul de supraveghere și asigurare că toate procedurile de personal în autoritate se desfășoară în conformitate cu dispozițiile legale. În unele cazuri, conducătorul este citat ca persoana care poate să suspende deciziile luate de subalternii lui și poate chiar contesta decizia.

Astfel, putem evidenția două niveluri ale sistemului instituțional de monitorizare a aplicării legislației serviciului public: organul central și autoritățile publice, fiecare dintre aceste niveluri are un rol clar determinat de cadrul normativ, dar fiecare contribuie la realizarea obiectivelor și scopurilor cadrului normativ al serviciului public.

Scopul *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* constă în „asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului” [7, art.1]. Cadrul normativ secundar se regăsește în Hotărîrea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”.

În procesul de reorganizare a serviciului public, în scopul delimitării statutului diferitelor categorii de funcții, au fost adoptate *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*, scopul căreia constă în „asigurarea unui management eficient al raporturilor gestionate de către persoanele cu funcții de demnitate publică în interesul societății și al statului”⁸, și *Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică*⁹. Totodată, a fost elaborat proiectul *legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici*, scopul căreia constă în „asigurarea unor condiții necesare pentru funcționarii publici în vederea exercitării eficiente a atribuțiilor și contribuirea la asigurarea autorităților publice cu personal competent și motivat”¹⁰.

Activitățile și instrumentele de monitorizare și evaluare

În conformitate cu competențele organului

central și ale instituțiilor publice în domeniul monitorizării, stabilite de cadrul normativ al serviciului public din Republica Moldova, se disting două componente ale procesului de monitorizare:

1. Monitorizarea internă, efectuată de către subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, în scopul colectării de date referitor la aplicarea cadrului normativ al serviciului public, în particular, referitor la aplicarea procedurilor de personal.

2. Monitorizarea externă, efectuată de către Cancelaria de Stat (Direcția politica de cadre), folosind un sistem de indicatori solicitați prin intermediul indicațiilor Cancelariei de Stat de la autoritățile administrației publice, recepționarea și analiza acestor date. Monitorizarea externă are două componente: o componentă ce ține de culegerea de date primite de la autorități, pe baza unor formulare pregătite de Direcția politica de cadre, și o componentă legată de vizitele de monitorizare pe teren la autorități.

Actualmente, Direcția politica de cadre folosește sistemul de monitorizare a aplicării cadrului normativ al serviciului public în autoritățile administrației publice, bazat pe informațiile elaborate și trimise de autoritățile administrației publice centrale (deocamdată, de la organele centrale de specialitate) și autoritățile administrației publice locale (de nivelul al doilea și nivelul întâi), precum și pe informațiile obținute în timpul monitorizării pe teren a autorităților publice. În acest scop, Direcția politica de cadre solicită de la autoritățile administrației publice informații în baza unui set de indicatori, prin intermediul indicațiilor Cancelariei de Stat (de ex., indicațiile nr. 2903-241 și nr. 2903-242 din 10 iunie 2011).

O modalitate complementară de colectare a datelor este comunicarea și monitorizarea prin organizarea de întruniri trimestriale cu reprezentanții subdiviziunilor resurse umane din autorități, unde în mod structurat au fost discutate diferite aspecte legate de activitatea lor în implementarea legislației în domeniul funcției publice. Reprezentanții autorităților raportează cum aplică legislația în domeniu, iar Direcția politica de cadre acordă asistență metodologică referitor la aplicarea conformă a procedurilor de personal.

Rapoartele referitor la implementarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcți-

onarului public pentru anii 2010 și 2011 sînt foarte importante pentru urmărirea proceselor/progreselor de aplicare a legislației în autorități, acestea au generat o mulțime de informații care contribuie la elaborarea de politici și repere metodologice. În același timp, aceste rapoarte au o limitare pentru că datele pot fi verificate numai în cadrul autorităților. Direcția politica de cadre are capacități limitate și efectuează numai vizite de monitorizare și evaluare la organele centrale de specialitate. În acest context, concluzionăm că sistemul de monitorizare încă nu conține mecanismul de verificare a corectitudinii realizării procedurilor – au fost aceste proceduri la toate etapele desfășurate în conformitate cu dispozițiile legale, produsul/serviciul procedurii este conform cu principiile pe care se bazează (șanse egale, profesionalism, în bază de merit etc.)?

Dezvoltarea cadrului metodologic de monitorizare și evaluare

Analiza efectuată denotă că în fond cadrul metodologic de monitorizare și evaluare a legislației în domeniul funcției publice în Republica Moldova urmează să fie dezvoltat din următoarele considerente:

- actualmente, nu sînt definite noțiunile, procesul și scopurile de monitorizare și evaluare a aplicării legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici;
- nu sînt stabilite fundamentele metodologice ale sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare a aplicării legislației menționate;
- nu sînt definiți indicatorii de monitorizare și evaluare a aplicării legislației în domeniu.

În contextul celor relatate, autorii au dezvoltat cadrul metodologic de monitorizare și evaluare a aplicării legislației și actelor normative ale Guvernului în domeniul funcției publice și a funcționarilor publici, inclusiv:

- a) definite noțiunile de monitorizare și evaluare, de proces de monitorizare și evaluare;
- b) formulate scopurile monitorizării și evaluării;
- c) dezvoltat sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare, bazat pe cadrul logic;
- d) stabilite tipurile și categoriile de indicatori de monitorizare și evaluare și definite noțiunile acestor indicatori;
- e) stabilită ierarhia colectării datelor în baza sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare.

Monitorizarea asigură colectarea continuă a datelor sub forma unor indicatori relevanți și

măsurabili prin intermediul cărora se urmărește dacă activitățile de aplicare a cadrului normativ al serviciului public au fost desfășurate în conformitate cu prevederile legale. Activitatea de monitorizare nu trebuie confundată cu activitatea de control și audit, desfășurată de autoritățile administrației publice abilitate cu competențele de a stabili modul de utilizare a resurselor. Activitatea de monitorizare este diferită de activitatea de control și audit. Monitorizarea oferă date despre evoluția indicatorilor, problemele existente, domeniile de intervenție și formulare a recomandărilor și acțiunilor corective în vederea eficientizării activităților și atingerii rezultatelor scontate, preconizate de cadrul normativ.

Monitorizarea și evaluarea țin de două aspecte:

- aspectul specific de colectare a datelor de măsurare a indicatorilor de performanță;
- aspectul analitic de interpretare a datelor, de evidență a schimbărilor, identificare a problemelor și formulare a recomandărilor și acțiunilor corective pentru îmbunătățirea situației în domeniu.

Scopul principal al monitorizării și evaluării implementării cadrului normativ al serviciului public constă în:

- stabilirea conformității aplicării prevederilor legislației și a actelor normative ale Guvernului în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, în particular a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a Hotărîrii Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009;
- evaluarea efectelor aplicării prevederilor cadrului normativ menționat.

Scopul monitorizării și evaluării implementării cadrului normativ al serviciului public privind stabilirea conformității aplicării prevederilor cadrului normativ se referă la modul de executare a cadrului normativ – se determină dacă prevederile legale sînt aplicate corect și complet sau sînt aplicate cu abateri de la cadrul normativ. Scopul monitorizării și evaluării implementării cadrului normativ al serviciului public privind evaluarea efectelor aplicării prevederilor cadrului normativ se referă la impactul reglementărilor cadrului normativ, adică se determină dacă aplicarea prevederilor legale conduce la îndeplinirea scopurilor/obiectivelor, la soluționarea problemelor pentru care au fost aprobate actele normative. Se obține răspuns la întrebările:

- În ce măsură, cum au fost atinse rezultatele scontate?

- Care sînt factorii de risc care împiedică aplicarea actelor normative?

Procesul de monitorizare a implementării cadrului legislativ și normativ al funcției publice și al funcționarului public include activitățile de monitorizare și evaluare, care se desfășoară în timp. Procesul urmează să fie stabilit în conformitate cu mecanismul de monitorizare a implementării actelor legislative și normative ale Guvernului, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1181 din 22 decembrie 2010 „Privind monitorizarea procesului de implementare a legislației”.

În procesul de monitorizare și evaluare a modului de aplicare a cadrului normativ al serviciului public, autoritățile administrației publice urmăresc și evaluează gradul de conformitate cu prevederile legale și procedurile de personal. Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) acordă suport metodologic autorităților administrației publice centrale și locale în vederea implementării prevederilor legale, generalizează datele primite de la autoritățile publice. Totodată, autoritățile administrației publice și Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) identifică contradicțiile și locurile slabe în legislație, elaborează informații/rapoarte și propun reglementări și îmbunătățiri la cadrul normativ al serviciului public.

De menționat că subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale joacă rolul principal în desfășurarea procesului de monitorizare și evaluare a implementării prevederilor cadrului normativ al serviciului public prin faptul că ele implementează cadrul normativ al serviciului public și pot furniza datele necesare.

Dezvoltarea sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare

Pentru a putea efectua monitorizarea și analiza performanțelor în raport cu obiectivele și scopurile stabilite, este nevoie de elaborarea unui set de indicatori, care măsoară resursele, activitățile, produsele/serviciile, rezultatele și scopurile/ obiectivele. Indicatorii fac legătura dintre intrări și activități, măsurînd rezultatele și obiectivele. Astfel, indicatorii formează un **sistem complex** cu anumite interrelații care cuprind nivelurile: scopuri/obiective, impact, rezultate, ieșiri (produse/servicii), activități și intrări (resurse).

Un instrument eficient de elaborare a indicatorilor este Cadrul logic – o metodologie de concentrare într-un instrument analitic a legăturilor

dintre scopuri/ obiective, activități, rezultate și indicatori, ce asigură claritate în interpretarea indicatorilor în coraport cu scopurile/obiectivele stabilite. Cadrul logic se aplică încă la etapa de elaborare, stabilind indicatorii de monitorizare și evaluare la etapa de implementare. Cadrul logic, de obicei, stabilește patru tipuri de indicatori:

- indicatori pentru scopuri/obiective;
- indicatori de intrări (*input*);
- indicatori de ieșire pentru activități;
- indicatori de rezultat și impact.

Dacă este cazul, pot fi stabiliți și factorii de risc care măsoară influența factorilor endogeni asupra rezultatelor. În baza cadrului logic, indicatorii se formulează începînd de la scopuri/ obiective, reflectă ierarhia activităților, ieșirilor și rezultatelor scontate. În timpul stabilirii indicatorilor trebuie să se țină seama de claritatea legăturilor dintre indicatori și scopurile/obiectivele, cerințele stipulate de cadrul normativ.

Indicatorii trebuie stabiliți în procesul de elaborare a legislației și cadrului normativ secundar în așa fel încît să existe posibilitatea colectării datelor relevante și necesare pentru procesul de monitorizare în etapa de aplicare a cadrului normativ. În același timp, indicatorii trebuie stabiliți în așa mod încît să existe posibilitatea de a formula indicatori noi în procesul de monitorizare și evaluare, în caz de necesitate. Cu ajutorul indicatorilor, monitorizarea și evaluarea cadrului normativ este obiectivă, deoarece nu se bazează pe apreciere și descriere personală. Indicatorii pun în evidență datele și informațiile specifice procesului de implementare.

Indicatorii de monitorizare și evaluare trebuie să fie în strînsă conexiune cu prevederile cadrului normativ în domeniul funcției publice și al funcționarului public, să prezinte procedurile de personal stabilite de legislație, să satisfacă anumite cerințe și criterii. Indicatorii trebuie să fie utili și posibili de verificat. Utilitatea indicatorilor se referă la posibilitatea de a fi furnizați la intervale regulate și de a fi utilizabili de autoritățile administrației publice, verificarea ține de posibilitatea măsurării indicatorilor. Caracteristicile principale ale indicatorilor sînt cerințele SMART (specific, măsurabil, accesibil, relevant, timp) și criteriile de evaluare a obiectivelor (relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul, durabilitatea). Indicatorii stabilesc valori măsurabile ale politicii de personal în serviciul public, ale rezultatelor și efectelor aplicării politicii de personal.

Sistemul propus de indicatori pentru moni-

torizarea și evaluarea aplicării legislației și a cadrului normativ secundar în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, a fost elaborat folosind abordarea cadrului logic și experiența internațională în domeniu¹¹. *Sistemul* include un set de indicatori format din două tipuri: *indicatori de performanță* și *indicatori de eficacitate*. Indicatorii de performanță au fost grupați în trei categorii: indicatori de resurse, indicatori de rezultate imediate (produse/servicii) ale procedurilor de personal, indicatori de rezultat și impact. Indicatorii de eficacitate au fost grupați în trei categorii: indicatori de eficiență, indicatori de eficacitate și indicatori de durabilitate.

Sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare include indicatorii stabiliți de cadrul normativ, precum și indicatorii adiționali pentru colectarea datelor necesare pentru stabilirea gradului de conformitate a aplicării cadrului normativ al serviciului public și evaluarea efectelor pozitive ale aplicării reglementărilor legislației, dar și factorii de risc care împiedică aplicarea acestora.

Schema logică a sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare a implementării legislației în domeniul funcției publice și funcționarilor publici este prezentată în figura 1.

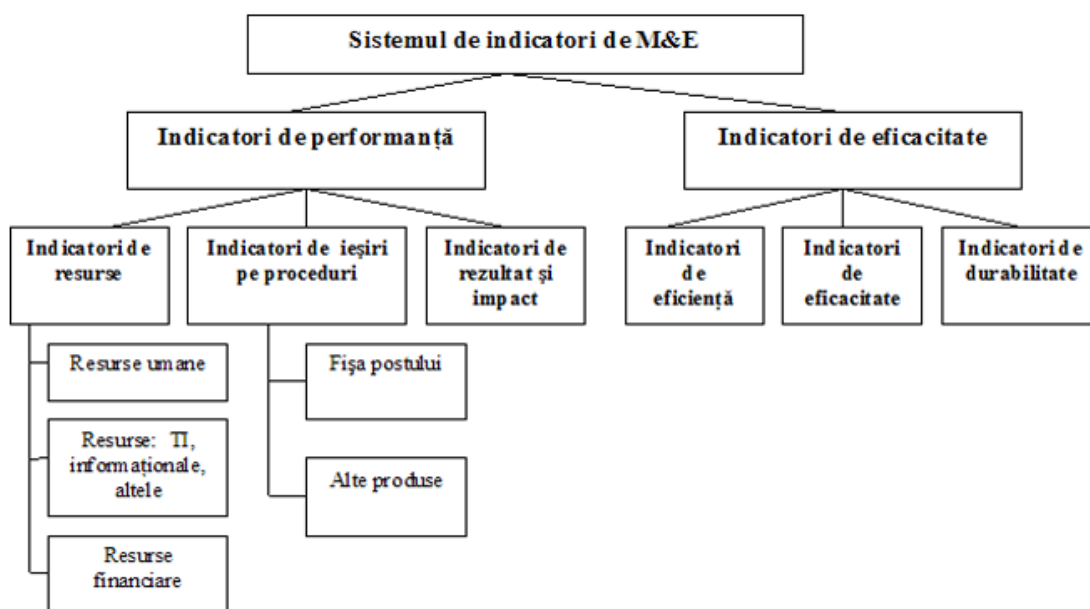


Figura 1. Sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare

Definițiile indicatorilor de monitorizare și evaluare

Indicatorul este un instrument care măsoară valoarea unei mărimi măsurabile. Indicatorii furnizează date/informații într-un mod care clarifică legăturile între impact, rezultate, produse/servicii și resurse. Indicatorii sînt instrumente pentru măsurarea fluxului de schimbări survenite ca urmare a implementării cadrului normativ și măsoară performanța și eficacitatea serviciului public.

Indicatorii de monitorizare și evaluare măsoară schimbările, comportamentul, capacitatea sau performanța în vederea evaluării gradului de executare vizavi de obiective și scop. Indicatorii de monitorizare și evaluare măsoară raportul

dintre obiective și rezultate, efectele pe termen lung și modul în care au fost atinse obiectivele și scopul inițial.

Definirea indicatorilor a fost efectuată pentru fiecare tip și categorie stabilită în sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare.

Indicatorii de performanță măsoară impactul (*impacts*), rezultatele (*outcomes*), produsele/serviciile (*outputs*) și resursele (*inputs*) monitorizate pe parcursul perioadei de implementare a cadrului normativ. Acești indicatori măsoară rezultatele obținute ca urmare a utilizării resurselor și desfășurării activităților. Indicatorii de performanță se împart în categoriile: indicatori de resurse, indicatori de ieșire, indicatori de rezultat și indi-

catori de impact. Uneori ultimele două categorii se unesc într-o singură categorie.

Indicatorii de resurse măsoară resursele utilizate, inclusiv resursele umane; indicatorii de ieșire sau indicatorii de rezultate imediate măsoară produsele/serviciile obținute ca urmare a utilizării resurselor și realizării activităților; indicatorii de rezultat măsoară rezultatele atinse prin oferirea produselor și serviciilor; indicatorii de impact măsoară schimbările de comportament, capacitatea funcționarilor publici și a altor categorii de personal, efectul și consecințele aplicării cadrului normativ asupra funcționarilor publici și a altor categorii de personal, autorităților administrației publice și a serviciului public.

Indicatorii de eficacitate măsoară capacitatea de utilizare a resurselor disponibile pentru atingerea obiectivelor și scopului, de respectare a termenelor, de durabilitate a efectelor aplicării cadrului normativ. Indicatorii de eficacitate se împart în categorii: indicatori de eficiență a resurselor, indicatori de eficacitate a rezultatelor și indicatori de durabilitate a impactului.

Indicatorii de monitorizare și evaluare pot fi măsurați în diferite moduri:

- măsurări cantitative și calitative: indicatori cantitativi și indicatori calitativi;
- măsurări directe (explicite) și indirecte (implicit, proximi): indicatori direcți (expliciți) și indicatori indirecti (impliciți, proximi).

O analiză completă se poate face folosind atât indicatorii cantitativi, cât și indicatorii calita-

tivi. Indicatorii direcți sau expliciți indică atingerea scopurilor/ obiectivelor, indicatorii indirecti (proximi) sau impliciți se folosesc în cazul în care indicatorii direcți sau expliciți nu există sau sînt greu de urmărit. Indicatorii indirecti sau impliciți odată îndepliniți, se presupune că vor conduce la atingerea obiectivelor și scopului.

Colectarea, prelucrarea și prezentarea datelor

În procesul de monitorizare internă, subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților colectează indicatorii de intrări, indicatorii de ieșiri și indicatorii de rezultat, în corespundere cu legislația în vigoare și cadrul metodologic, stabilit de Cancelaria de Stat, în baza cadrului normativ. Datele colectate (semestrial și anual) se prezintă către Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) pe hîrtie și în formă electronică. În același timp, subdiviziunile resurse umane prezintă datele conducerii autorității, care le utilizează în scopuri manageriale, pentru elaborarea unor reglementări interne și acțiuni relevante.

În procesul de monitorizare externă, Direcția politică de cadre recepționează datele trimise de autoritățile publice, le verifică, analizează, grupează și generalizează pe niveluri ierarhice și pe serviciul public în ansamblu. Gruparea indicatorilor de monitorizare se propune să fie efectuată pe niveluri ierarhice de administrare, stabilite de legislația în vigoare. Ierarhia datelor colectate în procesul de monitorizare este prezentată în tabelul 1.

Tabelul 1. Ierarhia datelor pe niveluri de administrare

Niveluri de clasificare	Caracteristica datelor
A. SERVICIUL PUBLIC (I+II+III)	Performanța corpului de funcționari publici:
I. ORGANE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE (1.1.+1.2.+1.3)	- pe serviciul public în total, inclusiv pe:
1.1. Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat (inclusiv oficiile teritoriale)	- niveluri de administrare centrală și locală,
1.2. Autoritățile publice autonome (aparatură centrală și subdiviziunile teritoriale)	- pe organe centrale de specialitate și instituții subordonate acestora,
1.3. Secretariatul Curții Constituționale și autoritatea judecătorească	- servicii desconcentrate în teritoriu
II. AUTORITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE (2.1.+2.2)	
2.1. Organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități administrative centrale (aparatură centrală și subdiviziunile teritoriale)	
2.2. Autoritățile din subordinea organelor centrale de specialitate ale administrației publice și din subordinea altor autorități administrative centrale (aparatură centrală și subdiviziunile teritoriale)	

III. AUTORITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (3.1.+3.2) 3.1 Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea și cele ale municipiului Bălți 3.2 Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi	
B. AUTORITATE PUBLICĂ	Performanța corpului de funcționari publici din autoritate
C. TITULAR AL FUNCȚIEI PUBLICE/POSTULUI (salariat)	Performanța individuală a funcționarului public

Sursa: Clasificare elaborată în baza *Legii privind aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice*¹²

Pe baza acestor indicatori, dar și folosind informațiile culese la diferite întruniri cu reprezentanții autorităților administrației publice, în timpul vizitelor de monitorizare pe teren la organele centrale de specialitate, Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) evaluează gradul de conformitate la cadrul normativ în domeniu, identifică problemele și domeniile nereglementate în legislație, ca urmare pregătește Rapoarte semestriale/anuale cu privire la implementarea

*Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*¹³.

Odată cu punerea în funcțiune a SIA „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, datele vor fi introduse în Registrul de către subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților publice, vor fi generalizate pe niveluri ierarhice în mod automatizat și folosite de Cancelaria de Stat, dar și de autoritățile publice, la elaborarea rapoartelor și luarea deciziilor.

BIBLIOGRAFIE

1. www.riigikantselli.ee (vizitat 23.11.2011)
2. www.mk.gov.lv (vizitat 23.11.2011)
3. www.vtd.lt (vizitat 23.11.2011)
4. www.anfp.gov.ro (vizitat 24.11.2011)
5. www.mpa.gov.si (vizitat 24.11.2011)
6. www.uzk.co.me (vizitat 24.11.2011)
7. Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr.230-232 (838-840).
8. Legea nr.199 din 16 iunie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.10.2010, nr.194-196/627.
9. Legea nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.07.2010, nr.117-118/357.
10. Proiectul legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 786 din 21 octombrie 2011. www.mpsf.gov.md (vizitat 20.11.2011)
11. The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools. First edition. 2011 www.un.org
12. Legea nr.155 din 21 iulie 2011 privind aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.07.2011, nr.164-165/480.
13. Raport cu privire la implementarea prevederilor *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile administrației publice centrale și locale*. www.rapc.gov.md (vizitat 20.11.2011)

Prezentat: 13 decembrie 2011.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md

Cu privire la tendința administrației publice de a evolua în putere publică

Marcel CUȘMIR,
doctor habilitat în drept, conferențiar universitar
Carolina CUȘMIR,
doctor în drept, conferențiar universitar

SUMMARY

In the classic constitutional concept, the administration represents the real executive power based on the public power procedures. In this conception, the administration is not the only duty of the Executive, but it is an exclusive one. As an argument of sustaining this idea, it is shown that the Executive, through Government, has a multitude of extra administrative duties, provided in the constitutional relationships with the Parliament or in the international ones. In the meantime, the Administration is the exclusive duty of the Executive, because it could not be exercised by the judicial power, legislative power according to the separation of powers in the state.

Contemporary political West European regimes' observation shows that all these concepts can be found in the institutional practices, proving that the Administration can be tempted to become the center of a distinctive power from the one of the Government. The politicians' power depends on the length of their political mandate, which is precarious by its nature, depending on the elector's willing, while a high public function and the civil servants' positions can be sure of their permanency. Due to this reason, the Administration could stop being a simple function in the existing conditions but it could become a real public administrative power distinct from the executive one.

Analiza genezei și evoluției ideii de separare a puterilor în stat scoate în evidență incertitudinea fixării conturului exact al puterilor, cu precădere al puterii executive. Datorită complexității fenomenului la care se raportează, a duble sale accepțiuni – organice și materiale, precum și datorită concepțiilor diferite care o reflectă, noțiunea de putere executivă sau executiv rămîne, oricum, o noțiune vagă. Astfel că termenul „putere executivă”, folosit pentru prima dată de Montesquieu în 1748, pare să fi rămas pînă astăzi locul de intersecție al diferitelor perspective constituționale cu privire la instituțiile din această categorie, fiind formula cel mai larg acceptată pentru a desemna, generic, *guverne, cabinete, consilii de miniștri, președinți, administrații*.

În accepțiune organică termenul executiv are conținut variabil în diverse țări, în Statele Unite vizînd *Președintele* și administrația sa, în Franța fiind echivalent cu *Guvernul* (de Gaulle a insistat chiar ca termenul „executiv” să fie folosit doar pentru guvern, deși doctrina constituțională franceză descrie fără echivoc executivul bicefal în cazul regimurilor semiprezidențiale), în Marea Britanie – cu *Cabinetul*, iar în Italia – cu

Consiliul de Miniștri. În mod tradițional, executivul cuprinde două categorii de organe: șeful statului și guvernul, indiferent că aceștia coexistă sau nu.

În accepțiune materială putem reține că puterea executivă se prezintă ca o funcție distinctă a statului, alături de cea legislativă și judecătorească. În sensul cel mai general al termenului, executivul sau puterea executivă desemnează acea funcție a statului care asigură executarea legii. Urmărind activitatea executivelor, dar și analizînd prevederile constituționale cu privire la funcțiile guvernului, putem afirma că puterea executivă exercită astăzi atribuții extrem de diverse, care constituie obiectul activității unor autorități publice distincte. În rîndul acestor atribuții putem nominaliza: definirea politicii generale a statului, conducerea generală a statului, impulsionearea procesului legislativ, precum și elaborarea proiectelor de legi necesare implementării politicii generale, dispunerea teritorială a forțelor armate și a celor de poliție, conducerea relațiilor internaționale, luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice, precum și coordonarea acțiunii administrației publice pentru punerea în aplicare a legii, des-

fășurarea unor acțiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii.

Atribuțiile nominalizate ne permit să insistăm că astăzi guvernul se prezintă nu doar ca un simplu executant al politicii parlamentului, el însuși participă la elaborarea și realizarea politicii generale a statului. El organizează, coordonează și conduce politica internă și externă a țării, exercitând în această calitate rolul de administrator general al treburilor publice. Realizarea în practică a acestei funcții se operează de guvern prin organele sale centrale – ministerele, precum și prin instituțiile desconcentrate de nivel local și instituțiile politice ale administrației locale.

Astfel, funcțiile Executivului nu se mai identifică decât parțial cu unica sarcină de executare a legilor. Pentru conducerea administrației, pentru determinarea structurilor administrative și organizarea serviciilor publice, dar și pentru decidența numirilor și revocărilor, Executivul dispune de o largă marjă de autonomie. Mai mult decât atât, executivul controlează declanșarea urmării penale, veghează respectarea și executarea sentințelor puterii judecătorești, dispune de dreptul de grațiere. Se poate constata că relația guvernului cu parlamentul include o componentă politică importantă, ceea ce îi conferă guvernului în această relație un pronunțat caracter politic. Pe de altă parte, în relația cu autoritățile administrației publice, guvernul este interesat de exercitarea conducerii generale a administrației, de organizarea realizării funcției executive a statului, situație care evidențiază componenta sa tehnică, strâns legată de cea politică.

Prin urmare, puterea executivă exercită pe calea reglementărilor, sau prin acte individuale, activități ce depășesc cu mult stricta executare a legilor. Aceste considerente au fost determinante pentru a-i face pe unii cercetători să distingă în cadrul puterii executive două componente, și anume, cea guvernamentală, ce ține de trasarea deciziilor esențiale pentru prezentul, dar mai ales pentru viitorul unei țări, inclusiv din perspectiva relațiilor cu alte state sau cu organizațiile internaționale, și cea administrativă, centrată pe rezolvarea nevoilor curente.[1]

În așa mod, utilizarea alternativă a sintagmelor „bună guvernare” și „bună administrare”, dându-li-se ambelor același înțeles, ar putea crea confuzie atâta vreme cât „a guverna” are o anumită accepțiune care nu coincide cu „a administra”. În această opinie, a guverna înseamnă a lua decizii esențiale care angajează viitorul național, în timp

ce administrația este o sarcină cotidiană care nu are proporțiile misiunii de a guverna. [2, 15]

De altfel, acest punct de vedere este confirmat în doctrina de specialitate încă din prima jumătate a secolului al XX-lea. În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administrația nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia. În argumentarea acestei susțineri se arată că executivul, prin guvern, are o serie de sarcini extraadministrative, exercitate în raporturile constituționale cu parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separației puterilor în stat. [3, 56 și urm.]

Astfel, René Carré de Malberg a arătat în lucrarea „Contribution à la théorie générale de l'Etat” că există un dualism al activității executivului: pe de o parte, măsurile de execuție în care nu există o inițiativă proprie a acestuia, iar pe de altă parte, o a doua execuție care îi permite acestuia să aibă inițiative și să conducă operațiuni administrative necesare oricărei politici guvernamentale [4].

Maurice Hauriou, enumerând funcțiile statului, face distincție între funcția „de administrare a justiției, cea de elaborare a legilor, de guvernare, de administrare.” Autorul consideră că activitatea guvernamentală constă în îndeplinirea sarcinilor primordiale ale statului, pe când activitatea administrativă are un rol secundar. [5, 119-164] Diferențierea se operează în funcție de natura și importanța calitativă a sarcinilor. Funcția guvernamentală are sarcina de a se ocupa de afacerile excepționale, care sînt de domeniul unității politice a statului sau marile interese naționale, iar funcția administrativă are sarcina de a face să domnească ordinea publică aplicînd legile, precum și aceea de a furniza cele necesare pentru funcționarea serviciilor publice.

L. Duguit este cel care consideră că „pe bună dreptate se pune problema unei funcții administrative, cu toate că utilizarea ei pare nepotrivită, deocamdată, deoarece chestiunea funcției administrative, mult analizată de juriști, se poate pune în mod diferit”. [6]

În Statele Unite, autori precum Frederick Goodnow, considerat de mulți „părintele administrației americane”, sau W. F. Willoughby au susținut încă de la sfîrșitul sec. al XIX-lea divizarea guvernămîntului în două structuri complet

separate: cea politică, responsabilă cu procesul decizional, și cea administrativă, însărcinată cu implementarea, aceste concepte luînd contur într-o perioadă în care în Statele Unite se desfășura o intensă campanie pentru profesionalizarea administrației publice.

În doctrina constituțională română, P. Negulescu este cel care distinge în realizarea funcției executive a statului două categorii de activități: unele – de guvernare, altele – de administrare, incluzînd în activitatea de administrare *toate serviciile publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale*. [7, 72]

Așadar, executivul, în afară de aplicarea legilor, dispune de latitudinea care corespunde puterii sale de apreciere ca urmare a evaluării circumstanțelor. Cu alte cuvinte, Executivul dobîndește puterea de reglementare, care constituie capacitatea de a lua decizii executorii cu caracter general și impersonal. Acest domeniu este rezervat autorităților publice superioare (Guvern, Președinte). Administrația publică apare ca o structură intermediară între autoritățile politice, pe de o parte, și societatea civilă, pe de altă parte, între putere și cetățeni în calitate de administrați. Ea asigură, sub autoritatea puterii politice, reglementarea activităților sociale.

Revenind asupra trăsăturilor specifice ce caracterizează activitatea guvernamentală și, respectiv, activitatea administrativă, un criteriu esențial de diferențiere este deci cel al subiectelor active ale celor două activități. Sînt activități guvernamentale cele realizate de autoritățile publice centrale sau, altfel spus, realizează o activitate guvernamentală Președintele și Guvernul. Spre deosebire de activitatea guvernamentală, activitatea administrativă poate fi realizată de celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, autorități administrative autonome, servicii publice deconcentrate, dar și de persoane juridice de drept privat, exterioare sferei puterii executive.

Deci, noțiunea de administrație, văzută în sens organizațional sau instituțional, exclude din conținutul său chiar guvernul conceput, mai degrabă, ca un factor de conducere (guvernare), în timp ce „administrația” în mod concret se concentrează pe activitatea administrativă de aplicare a legilor.

O altă trăsătură specifică activității guvernamentale este faptul că ea are o dimensiune politică. Spre deosebire de aceasta, activitatea administrativă, chiar fiind în slujba statului, nu se confundă cu activitatea guvernamentală, lipsindu-i

dimensiunea politică. Aceasta deoarece activitatea administrativă este realizată în considerarea personalității juridice de drept comun a statului și nu în considerarea calității de persoană juridică de drept public, de exemplu activități ce țin de administrarea patrimoniului. [8, 85-95]

Aceeași opinie a exprimat-o și Woodrow Wilson în celebrul său eseu intitulat „Studiul administrației publice”: „Domeniul administrației publice este un domeniu identic cu cel al afacerilor. Este separat de agitația și conflictele care caracterizează viața politică. Este o parte a acesteia din urmă în aceeași măsură în care mașinile sînt parte a producției industriale”. [9, 156-167]

Potrivit etimologiei, cuvîntul „administrație” a evocat o activitate în supușenie, executată la comandă, activitatea în sine apărînd atunci cînd societatea s-a împărțit în guvernanți și guvernați. Folosirea noțiunii de administrație publică cunoaște trei accepțiuni principale:

a) administrația publică înțeală ca tip de activitate socială;

b) administrația publică privită ca mod de organizare a unor activități sociale, concretizat printr-o structură organizatorică, indispensabilă, pentru înfăptuirea muncii de administrație;

c) administrația ca instituție sau complex de instituții profilate pe domenii de activitate, cu o structură funcțională, care trebuie să corespundă cerințelor de a îndeplini sarcini specifice.

Administrația publică, fiind o activitate socială, reprezintă acțiunea prin care autoritățile publice se preocupă în a asigura satisfacerea cerințelor de interes general (public), utilizînd în caz de necesitate prerogativele (atribuțiile) de putere publică. În această accepțiune administrația publică este o dimensiune a executivului, fără a fi însă singurul element al acestuia. Această concepție asupra administrației publice este prezentată detaliat de A. Iorgovan prin enumerarea elementelor ce privesc administrația publică, așa cum au fost ele expuse de G. Vedel, elemente care relevă deopotrivă relația putere executivă – administrație: [10, 15]

a) în esență, administrația este exercitată de puterea executivă cu excluderea raporturilor executivului cu alte organe constituționale ale statului și a raporturilor statului cu organisme de drept internațional;

b) administrația se realizează sub un regim de putere publică, prin prerogative și constrîngerii care reprezintă derogări de la dreptul comun;

c) cînd administrația se realizează, excepțio-

nal, sub un regim de drept comun, ea nu pune probleme juridice specifice;

d) se poate sintetic defini administrația ca fiind exercițiul puterii executive sub un regim de putere publică.

Prof. Constantin Raricescu definește activitatea administrativă ca fiind o „funcție” administrativă care se realizează atît prin emiterea de acte juridice, cît și prin săvîrșirea de acte materiale, adică prestări de servicii și efectuări de lucrări. [11, 22] Funcția administrativă presupune, în mod tradițional, două elemente de bază:

- executarea legii, cuvîntul „lege” fiind înțeles în accepțiunea „lato sensu”, de act normativ cu forța obligatorie și nu în accepțiunea „stricto sensu”, de act juridic al Parlamentului;

- prestarea de servicii publice în limitele legii.

Din punct de vedere juridic, administrația publică se definește ca ansamblul resurselor umane și materiale, care sub autoritatea guvernului are misiunea de a asigura executarea legilor și de a le aplica la cazurile concrete și la cerințele vieții sociale. Prin prisma condițiilor de îndeplinire a misiunii sale, administrația este concepută ca structură organizatorică, aflată într-o continuă transformare, capabilă să se adapteze mediului economico-social în care evoluează. Abordată sub aspect structural, administrația reprezintă un ansamblu complex de entități, cu anumite atribuții publice, care caută adesea să-și sporească autonomia de care dispun, pentru a prevala punctul lor de vedere.

Din cele expuse devine cert că activitatea specifică administrației publice poate fi abordată într-o viziune sistemică, sistemul administrației publice fiind definit ca un ansamblu coerent de structuri, instituții și reglementări interdependente prin care se înfăptuiește activitatea de administrație publică, ca proces real.

În efortul de a stabili o demarcație între sfera statului și cea a indivizilor, se considera că administrației îi revine importantul rol de instrument aflat la dispoziția puterii executive. Pe cale de consecință, administrația devine radical diferită de acea parte a puterii politice pe care o deține executivul, fiind, practic, la dispoziția acesteia. Astfel, John S. Corson și J.P.Harris definesc administrația publică drept activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului. [12] Mai mult, Dwight Waldo releva că, în ansamblul său, procesul administrației publice constă în acțiunile de realizare a intenției sau dorinței guvernului. În aceste condiții funcția administrativă

nu este în niciun mod asimilată unei puteri. Mai tîrziu, după al doilea război mondial, apar condiții care înlesnesc întărirea administrației. Acest lucru s-a datorat, pe de o parte, schimbării atitudinii generale a cetățenilor față de stat, precum și a politicienilor față de cetățeni, dar mai ales creșterii spectaculoase a sarcinilor administrative pe care statul trebuia să și le asume. Ca urmare a dezvoltării necesităților sociale, se impune un aparat administrativ mai elevat, astfel că proliferarea serviciilor publice și multiplicarea numărului colaboratorilor contribuie la expansiunea sistemelor administrative.

Ca urmare, administrația este tentată să devină centrul unei puteri distincte de cea a guvernului. Astfel, dacă puterea oamenilor politici este legată de durata mandatelor lor, care sînt precare prin natura lor, depinzînd de voința electorilor, înalta funcție publică și pozițiile funcționarilor sînt sigure de permanența lor. Față de un personal politic schimbător instituțiile administrației reprezintă continuitatea, permanența și stabilitatea, sporindu-și influența asupra societății. Statutul funcționarului public din democrațiile europene maximalizează securitatea profesională și garantează autonomia acestuia, iar administrația publică se constituie ca o categorie socială, o adevărată corporație cu interese proprii. Administrația se transformă într-o lume îngădită capabilă să reziste impulsurilor exterioare. Ea devine, astfel, independentă de corpul electoral și de guvernanți care nu mai exercită asupra sa o influență directă.

În aceste condiții, pentru a reflecta realitatea, este insuficient să vorbim doar de funcția administrativă: realitatea este că administrația poate înceta să fie doar o simplă funcție, existînd condiții ca ea să devină o adevărată putere în stat, puterea administrativă distinctă de cea executivă. Administrația tinde să devină un centru de putere, în măsură să dobîndească capacitate de decizie și de control. Astfel, puterea executivă tinde să se dividă în două puteri: puterea guvernamentală și puterea administrativă.

Aceste procese se intensifică maximal în cazul unor deficiențe de funcționare ale organelor sau instituțiilor publice, cînd administrația publică tinde să guverneze prin ea însăși; „guvernarea birourilor administrative” sau „birocrăția”. *Birocrăția* se poate defini ca sistem în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice aparține serviciilor administrative, adică birourilor. În opinia lui Max Weber, birocratizarea constituie un proces ireversibil. În ipostaza de sistem distinct,

cu elemente și competențe proprii, birocrăția se consolidează pe baza unor mecanisme directe sau indirecte, care stabilesc gradul său de autonomie în raport cu celelalte subsisteme societale, inclusiv cu cel politic. Sistemul administrativ birocratic tinde să se distanțeze de sistemul politic și să devină un sistem distinct, cu propria lui legitimitate. Astfel, odată ce este instituționalizată, birocrăția stabilește cu mediul în care acționează relații care îi amplifică autonomia și îi conferă o competență de inițiativă și legitimitate proprie, independentă de cea a puterii politice. Mai mult decât atât, birocrăția ca sistem tinde să-și creeze propriul determinism intern, limitându-și densitatea comunicațiilor cu exteriorul, încercând să controleze și să domine mediul, creînd un centru autonom de putere cu propriile valori. [13]

Astfel, pentru a îndeplini în mod eficient sarcinile care îi sînt repartizate, orice administrație urmează să-și dezvolte trăsăturile caracteristice care favorizează manifestarea propriei puteri. Puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, ținînd seama de elementele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează. Din această analiză rezultă că

tendința actuală este aceea de a contracara modelele clasice în organizarea și funcționarea administrației, în explicarea și reglementarea locului acesteia în sistemul sociopolitic. Modelul liberal, cel mai des întîlnit în studiul de specialitate, în care administrația nu este decît un instrument al puterii executive, precum și modelul weberian în care birocrăția este tipul cel mai pur de dominație legală, capătă o reconsiderare, printr-o nouă interpretare dată principiului separației puterilor al lui Montesquieu. Demarînd de la principiul separației puterilor în conformitate cu care într-un stat funcționează trei sisteme fundamentale de autorități, respectiv puterea legislativă, creatoare a legilor, puterea executivă, chemată să le aplice, și puterea judecătorească, investită cu atributul sancționării încălcării acestora, ajungem la concluzia existenței unei poziții proprii și intermediare a administrației între celelalte puteri. Astăzi este cert că rolul celor două domenii, cel politic și cel administrativ, este diferit, sursele de legitimitate, modul de constituire și funcționare sînt proprii fiecăreia dintre ele. Aceste argumente ne permit să ne pronunțăm asupra transformării administrației într-o putere publică alături de celelalte trei puteri clasice.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Emanciparea administrației publice în putere publică*, Conferința Internațională „Administrația publică la începutul celui de-al III-lea mileniu.” București, 21- 22 noiembrie, 2005.
2. Rivero J., *Droit Administratif*, 12^e édition, Dalloz, Paris, 1987.
3. Vedel G., Delvolvé P., *Droit Administratif*, 10^e édition, P.U.F., Paris, 1988.
4. Carré de Malberg René, *Contribution à la théorie generale de l'Etat*, Editura Sirey, 2 vol., 1920-1922.
5. Pinon Stéphane, *Le pouvoir exécutif chez Maurice Hauriou*, Revue d'Histoire des Facultés de droit et de la science juridique, 2004, n°24, pp. 119-164.
6. Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 3- éme édition.
7. Negulescu Paul, *Tratat de drept administrativ*, ediția a IV-a, Ed. Mărvan, București, 1934.
8. Munteanu Codrin Dumitru, *Administrația ca putere publică*, Revista Transilvană de Științe Administrative, 20/2007, pp. 85-95.
9. Stillman Richard J., *The Peculiar "Stateless" Origins of American Public Administration and the Consequences for Government Today*. Public Administration Review 50(2): 1990, p. 156-167.
10. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*. Ed. All Beck, București, 2001.
11. Rărăncescu Constantin, *Contenciosul administrativ român*, București, Editura Universală Alcala & Co, 1997.
12. <http://euroadmin.blogspot.com/>
13. Onofrei Mihaela, *Sisteme administrative europene comparate*, http://www.romaniaeuropa.com/cartionline/carti_stiinte_politice/sisteme_administrative_europene_comparate_mihaela_onofrei.php

Natura și rolul adunărilor de stări în Moldova

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

SUMMARY

The state may be considered an ensemble of institutions that exercise authority on a given territory and population. The institutions are the mirror of the society that created them, evolving simultaneously. The representative institutions, as gatherings of privileged social categories, have played an important role in the social and political life of the medieval state.

Statul poate fi considerat un ansamblu de instituții care exercită autoritatea asupra unui anumit teritoriu și asupra unei anumite populații. Instituțiile sunt oglinda societății care le-a creat, evoluând odată cu aceasta. Instituțiile reprezentative ca adunări ale categoriilor sociale privilegiate au avut un rol important în viața sociopolitică a statului medieval.

În condițiile în care se cerea soluționarea unor importante probleme politice și economice, devenea necesară consultarea unei largi adunări reprezentative din care făceau parte nobilii, clerul, reprezentanții orașelor. La început, adunările erau convocate de regalitate cu anumite ocazii cu rol consultativ, pentru a lua decizii în anumite probleme importante ale vieții statului. Cu timpul, acestea s-au transformat în instituții permanente, devenind organe reprezentative ale stărilor. Asemenea adunări au existat aproape în toate țările europene: *Statele Generale* – în Franța, *Parlamentul* – în Anglia, *Cortesurile* – în Spania și Portugalia, *Dietă* – în Ungaria, *Congregațiile* și apoi *Dietă* – în Transilvania, *Seimul* – în Polonia, *Marea Adunare a Țării* – în Moldova și Țara Românească. Aceste adunări au avut un șir de trăsături comune, dar și particularități în ceea ce privește componența, atribuțiile și evoluția lor.

Adunările reprezentative ale stărilor au apărut din necesitatea soluționării unor probleme majore a căror importanță pretindea o autoritate mai mare decât a Sfatului monarhului. În țările în care au existat, ele aveau atribuții similare și competențe în soluționarea problemelor judiciare, financiare (stabilirea unor impozite și obligații speciale), militare (chemarea sub arme),

politice (probleme de politică internă și externă, succesiunea la tron).

În Europa Centrală și de Est marea nobilime a avut un rol decisiv în cadrul adunărilor în condițiile în care rolul reprezentanților orașenimii era secundar. Este cazul Poloniei, Ungariei, Moldovei și Țării Românești.

În Țara Moldovei adunarea stărilor sociale, numită în documentele epocii „sobor”, „mare sobor”, „sfat de obște”, „adunare obștească” sau „adunare a toată țara”, adică *Mare adunare a țării*, este unul din organele reprezentative caracteristice ale epocii medii, alături de domnie și de sfatul domnesc. Când „toată țara” privilegiată, fără țărani, și de cele mai multe ori fără orașeni, se aduna împreună cu marii boieri, cu clerul și sfatul domnesc pentru probleme generale de o importanță deosebită, se poate vorbi de *Marea adunare a țării*. Adesea însă domnul reunește o adunare a boierilor și a reprezentanților clerului care se deosebește de cea dintâi, rezervându-i-se numele de „sfat de obște”. Prin atribuții, cele două tipuri de adunare nu pot fi bine distinse, deși alegerea domnului și problemele importante de politică generală (recunoașterea suzeranității, plata tributului, războiul sau pacea, așezarea sau desființarea de impozite, revendicarea unei carte de libertăți, statutul țărănimii), să fie de competența *Marii adunări a țării*. Aceleași probleme pot fi rezolvate fără adunare sau cu un sfat de obște. Atribuții judiciare au ambele feluri de adunări, fără a putea distinge alt criteriu decât acel al unei importanțe mai mari a procesului dezbătut în marea adunare, importanța apreciind-o domnul, cu prilejul convocării.

Adunarea stărilor, de tip lărgit sau restrâns, reflectă o structură fundamentală de stări a societății medievale. Ca și domnia și sfatul, *adunarea de stări* are un caracter de instituție fundamentală. Ea este reprezentativă în sensul organic al reprezentării medievale: superiorul reprezintă organic pe „cei de jos”, alegerea, practică în forme puțin rigide, nu este indispensabilă, putând fi înlocuită prin acte de desemnare autoritară din partea domnului, socotit că poate conferi celui ales de el caracterul de reprezentant în raport cu o stare subordonată domniei. Chiar în aceste limite adunarea de stări este organul cu cea mai largă bază socială și cu cele mai largi și reale posibilități de acțiune.

Referitor la originea instituției, se poate admite că ea a fost rezultatul unei sinteze, care n-a întrunit mai târziu cele mai favorabile condiții de dezvoltare. Originea adunării de stări în Moldova trebuie căutată atât în tradiția vechilor adunări de obști vicinale și de vale (ținut, țară), cât și în practica bizantină a unor adunări laice cu o structură de stări mai puțin cristalizate decât în Occident și a adunărilor bisericii.

Aceasta a influențat procesele locale care au împins spre un net caracter feudal al adunărilor de stări în Moldova și Muntenia, în strânsă legătură cu modelele polone (*seim*, termen regăsit în documentele moldovene din secolul al XV-lea), rusești (*zemski sobor*) și ungare (*dieta*). Aceasta explică de ce în numeroase documente străine s-a considerat firesc să se aplice instituției reprezentative din această zonă, cu toate particularitățile sale, terminologia clasică : *parlamentum*, *congregația*, *dieta*, după cum se vorbește și de *status* (stări).

În *Transilvania*, începând încă din secolul al XI-lea, tendința de autonomie s-a manifestat prin luptele ducilor și apoi ale voievozilor față de conducerea de la Alba Iulia și de la Buda, luptele voievozilor locali față de voievodul Transilvaniei, când acesta reprezenta organizația centrală regală, luptele de desprindere a voievozilor Transilvaniei din sistemul feudal centralizat, răscoalele țărănești și, mai ales, *congregațiile* și *dietele* provinciale separate.

În Moldova rolul *politic* al instituției reprezentative era precumpănitor și privea, în special, alegerea domnului, cu o largă participare a „întregii țări”, în realitate – a păturilor privilegiate, cu excluderea țărănimii dependente și chiar a celei libere. Adunările mai aveau rolul de a decide, împreună cu domnul, cu privire la rapor-

turile de suzeranitate cu țările vecine, în special, după apropierea primejdiei otomane.

Astfel, privilegiul moldovenesc din 1441, unul dintre cele mai vechi privitoare la această instituție, poartă mențiunea că a fost întocmit în cadrul unui „*seim*” ce a avut loc într-un sat din apropierea unei curți domnești. Omagiul de vasalitate pe care domnul Moldovei și marii boieri îl prestează în anul 1448 regelui Poloniei a avut loc *in congregatione proxima seu parlamenta*, convocat de domn, în timp ce versiunea slavonă a documentului precizează că cei care nu au fost de față urmează să-și dea consimțământul la viitorul „*seim*”. În 1456, un „*sfat*” la care au participat, cel puțin, șaizeci de boieri, împreună cu domnul Moldovei, a dezbătut problema plății tributului cerut de sultanul Mahomed al II-lea.

Adunările de stări, având ca scop *alegerea domnului*, au fost numeroase în Moldova și au avut loc în anii 1457, 1504, 1517, 1527, 1546, 1551, 1552, 1561, 1600.

În Moldova, o adunare decidea în 1538 supunerea față de Poarta otomană, iar în 1574 opunea o rezistență eroică aceleiași puteri. Adunarea din 1597 a trimis delegați la dieta poloneză. În caz de abdicare (1551, 1591), adunările de stări au fost convocate pentru a face față unor situații speciale.

Adunările erau convocate de către domn și participarea lor la unele acte este la fel de necesară ca și acordul celor absenți (Moldova, 1448) care trebuie obținut la următoarea adunare. Actele autoritare ale unor domni, cum au fost de pildă alegerea de către Ștefan cel Mare a fiului său Bogdan ca urmaș, necesitau și ele — chiar după pedepsirea exemplară a celor ce se împotriveau — o „recunoaștere” formală din partea membrilor adunării.

În ceea ce privește atribuțiile *judiciare*, nu se poate indica în perioada voievodală decât un singur caz, acel al adunărilor (*seim*) mixte, moldo-polone, având ca sarcină reglementarea conflictului de frontieră dintre cele două țări, în Moldova, se pot distinge, mai bine decât în Țara Românească, o serie de adunări, cu o largă participare a boierimii („toți boierii noștri mari și mici”, împreună cu dregătorii domnești), încă de la sfârșitul secolului al XIV-lea pentru a confirma donațiile domnești către mănăstiri, activitate ce îmbina atribuțiile politice cu cele juridice.

Adunările de stări cu caracter *nobilitar* din secolul al XVII-lea ne îngăduie să identificăm cu destulă siguranță atribuțiile judiciare. În raport

cu adunările de stări din alte state (de exemplu, Franța), utilizarea mai largă a adunării stărilor în materie judiciară constituie o particularitate a evului mediu, deși aici structura și tehnica reprezentativă nu se dezvoltă atât de mult ca în Occident.

Nu constituia un recurs la judecata unei adunări de stări procedeul lui Gheorghe Duca, la 17 octombrie 1680, când delegă patru boieri mari să judece pricina unui cetățean polon cu boierul moldovean, Ursache, adversarul său politic. Boierii își adună zece negustori, dintre care doi erau staroști. Fără a putea vorbi aici de adunarea stării negustorilor, totuși este evidentă intenția domnului nu numai de a face apel la un fel de expertiză a negustorilor, într-un proces cu implicații comerciale, dar și de a da satisfacție și o garanție negustorului polonez, făcând ca la hotărâre să participe un larg colectiv de negustori, reprezentativ pentru starea negustorilor din Moldova. În secolul al XVIII-lea, recursul la negustori pentru rezolvarea aspectelor tehnice ale unui proces va lua tot mai lămurit caracterul unei expertize.

Regimul nobiliar a fost deci o perioadă de largă folosire a adunărilor de stări, inclusiv în materie judiciară. Nu s-a ajuns însă la un statut precis nici din punctul de vedere al terminologiei, nici al contingentelor cu divanul lărgit, nici al procedurii și competenței, ce rămâne din cele mai elastice, cu o restrângere treptată și inegală numai în ceea ce privește alegerea domnului, din cauza noilor procedee impuse abuziv de puterea suzerană.

Convocarea altor stări decât boierimea și clerul a fost destul de rară, și dictată de împrejurări excepționale. Acum apar și unele adunări care în mod evident sunt impuse domniei, fără însă ca evoluția pe această linie să se adâncească și fără a se ajunge la adunări cu caracter periodic și de state generale, care să constituie o reală și eficace limitare a puterii domnești, și să poată exercita un control asupra acesteia. Baza și tehnica reprezentării rămân tot feudale (reprezentare organică, tradițională), în unele cazuri participarea adunării de stări la darea hotărârii pare destul de activă, totuși și aici domnul este acela care „decide”. Mai mult decât atât, adesea, în fapt, ca în cazul judecăților din 1692 și 1715, în Moldova, își impune în mod direct (Constantin Cantemir) și chiar brutal (Nicolae Mavrocordat) voința pentru a face să triumfe interesele politice personale; în cazul lui Mavrocordat printr-o

scandaloasă răstălmăcire a principiilor juridice, abundent invocate.

Formele pe care le-au îmbrăcat adunările de stări în arealul dunăreano-pontic pot fi definite în funcție de mai multe criterii. După *obiectul* hotărârilor pe care trebuiau să le ia, ele pot fi divizate în adunări cu caracter intern și extern. Acestea din urmă aveau ca obiect să delibereze asupra încheierii de tratate de alianță, de vasalitate sau omagiu, convenții de comerț și judiciare, plata tributului, declarații de război, încheierea păcii.

Adunările cu caracter intern aveau ca obiect alegerea domnului, dar și probleme de organizare bisericească, judiciare, militare, financiare și fiscale. În aceeași categorie intrau constituirea de privilegii, abdicarea, prescripția dreptului de urmărire a țăranilor fugari, modificarea statutului țăranilor aserviți, aplicarea dreptului scris, iar mai târziu și a reformelor legislative.

În general, adunările erau convocate pentru soluționarea unei singure probleme, adunările cu caracter complex erau o excepție. În funcție de componența lor, adunările de stări puteau fi generale (marea adunare a țării, soborul) sau de obște. În concepția vremii, o astfel de adunare era generală, chiar dacă numai una sau două dintre stări erau prezente: nobilimea și clerul. Absența altor stări nu pare a lipsi adunarea de caracterul său de obște în Moldova, dar și în Țara Românească. Sfatul de obște, până la mijlocul secolului al XVIII-lea, este adesea prezentat în documente ca rezultând din reuniunea a două sau trei adunări distincte: ale bisericii (sobor bisericesc), ale nobilimii (sobor mirenesc sau boieresc) sau „altă obște” ori „țară” ale cărei atribuții nu sunt prea clare¹.

În Moldova, în epoca medie nu întâlnim „adunări ale notabililor”, ca în Franța. Alături de adunările de stări având ca obiect soluționarea unor probleme religioase, mai erau și adunări ale clericilor (soboare) cu caracter profesional. Doar în mod excepțional, în Moldova, la 1 ianuarie 1750 biserica a luat și inițiative privitoare la problemele de stat. În 1750, mitropolitul Iacob Putneanu reunește la Iași o adunare a cărei alcătuire nu este bine cunoscută, dar la care nu au luat parte nici domnul, nici boierii. S-a proclamat, cu această ocazie, dreptul exclusiv al clerului autohton de a deține funcții înalte în ierarhia bisericească, precum și datoria de a se respecta și a se apăra obiceiurile țării.

În funcție de *teritoriul* pe care au loc, adunări-

le de stări se deosebesc în: generale și regionale sau provinciale. În Moldova nu cunoaștem existența unor adunări de acest gen datorită politicii de centralizare promovate de domni. Adunările de stări au reprezentat întotdeauna „țara”, adică toate categoriile privilegiate, indiferent dacă reprezentau sau nu toate regiunile. Existența în Moldova a unor teritorii cu o anumită autonomie, „țări” despre care vorbește D. Cantemir, dispunând de un „sfat” sau „mare sfat” propriu nu infirmă această realitate, deoarece hotărârile luate de aceste organe colective nu aveau un caracter politic, iar efectele lor erau strict locale.

După criteriul *procedurii de convocare*, adunările de stări se deosebesc în cele convocate de domn din inițiativă proprie și cele pe care domnul le convoacă sub presiunea grupărilor interesate, presiune care putea fi exercitată, în special, de populație în cazurile de nemulțumire provocate de sporirea dărilor, de intensificarea aservirii etc.

Prin însăși natura lor, adunările de stări ar trebui să aibă la bază principiul *electiunii*. În cadrul adunărilor cu caracter reprezentativ real, participanții aveau fie un mandat imperativ, fie fără un astfel de mandat, putând să decidă în funcție de împrejurări. În fapt, domnul era cel ce hotărâra care sunt cei ce trebuie convocați și aceasta în virtutea dreptului personal pe care-l avea, în calitate de senior, de a cere sfatul vasalilor și supușilor săi, pe care îl putea accepta sau respinge. În sistemul feudal a cere sfat și a primi ajutor era și o datorie, așa cum pentru vasali și supuși era și un drept de a le oferi fie direct, fie prin reprezentare, în cadrul unei adunări legal constituite. Dreptul acesta personal va căpăta din ce în ce mai mult un caracter public care îi va conferi un statut instituțional. În pofida caracterului decisiv al voinței domnului în convocarea adunărilor, ele urmau anumite reguli de care însuși domnul trebuia să țină seama. Pe de altă parte, ele fiind expresia unui anumit raport de forță, în stabilirea componenței lor trebuia să se țină seama de acest fapt esențial. De altfel, în mentalitatea feudală, însăși desemnarea de către suveran a membrilor unei adunări constituia o expresie a caracterului său reprezentativ.

În funcție de valoarea lor juridică, adunările de stări pur consultative trebuie deosebite de cele ale căror decizii domnul era obligat să țină seama. De regulă, adunările luau decizii ce constituiau doar un aviz pentru domn. Acesta din urmă, printr-un act emanat de cancelaria sa,

transforma hotărârea adoptată de adunare într-un document de stat obligatoriu; sub raport politic, interveneau, după caz, dezbateri, tranzacții, amendamente. Erau însă și cazuri când domnii trebuiau să țină seama de opinia adunării, chiar dacă nu era de acord cu ea.

Practica judecătii prin adunare de stări lua o formă cu totul deosebită atunci când domnul, cum ar fi Matei Basarab, trimitea, la 6 martie 1644, pe unii împetricinați, (fie că erau negustori, fie că se puneau în discuție probleme cu caracter comercial) în fața unui colectiv de negustori, ce dădeau o carte de judecată (pregătitoare) întărită de domn. Aici judecata emana într-un anumit fel de la starea negustorilor. În Moldova, se întâlnește o practică asemănătoare, iar în secolul al XVIII-lea această practică se va transforma treptat în *expertiza* profesională, cerută unor elemente negustorești, ca profesioniști.

În Moldova, la 1 august 1615, Ștefan Tomșa judeca un important proces al propriei sale ctitorii, mănăstirea Solca, într-o adunare alcătuită din toți arhieriei și egumenii câtorva mănăstiri, boierii mari și mici.

Cu o altă ocazie, o adunare asemănătoare, împreună cu fiii acelui domn, poartă numele de „sfat de obște” la 31 martie 1618 și eliberează un privilegiu de imunitate călugărilor de la Schit față de mănăstirea Sucevița.

La 7 aprilie 1618, adunarea ce judeca un litigiu bisericesc era alcătuită din trei arhieriei și din toți boierii mari și mici, precum și din sfatul domnesc obișnuit. Reprezentanții bisericii lipsesc la 4 aprilie 1617 și la 20 aprilie 1617 – 20 martie 1618, când participă fiii domnului. La adunarea tuturor boierilor mari și mici din 15 martie 1634, pentru un proces delicat între două mănăstiri puternice (Biserici și Bârnova), participă patru episcopi, fără egumeni. Aceași compoziție o avea adunarea din 5 decembrie 1633 pentru procesul dintre aceleași mănăstiri cu privire la satul Vânători. Adunarea care la 14 mai 1625 judeca din nou un proces al mănăstirii Solca cu boierul Cristea care mai pierduse cauza la 23 iulie 1618, adunare alcătuită din episcopi „cu toți boierii noștri moldoveni”, oscilează între o adunare de stări și un divan lărgit.

Adunarea de stări convocată la 23 februarie 1627 de Miron Barnovschi cu privire la regimul juridic al domeniilor confiscate pentru trădare de la hatmanul Isac Balica, ruda domnitorului, avea și ea un caracter politic-legislativ, dar sub forma rezolvării unui caz de speță în care dom-

nul era în realitate reclamat pentru satele respective. Au participat arhierii, boierii mari și mici și fiii acestora, viitori dregători ai țării care trebuiau să fie solidarizați cu hotărârea luată în favoarea domnului și a neamului său.

În 1653, Gheorghe Ștefan eliberează într-un sfat de obște o mărturie solemnă lui Gheorghe Rakoczi al II-lea, prin care se constată că oștirea acestuia nu pricinuisе nicio pagubă locuitorilor Moldovei. Adunarea se compunea din episcopi, boierimea țării, vitejii și din toate „rândurile” în „chipurile lor” (alte stări privilegiate, probabil slujitorimea organizată militarmente).

În 1692, Constantin Cantemir rejudecă într-o adunare de stări procesul de împărțire și hotărnicire al fostului mare clucer Antiohie Jora cu răzeșii săi, în care marele vornic Velicico Costin, delegat de domn ca judecător, comisese abuzuri, luând mită și aruncând asupra domnului răspunderea sentinței pronunțate. Jora fugise la Constantin Brâncoveanu, devenind hain. Domnul află procedeele lui Costin – dacă relatările cărții de judecată sunt exacte – și, după executarea fără judecată a vornicului, îl iartă pe Jora, pășind la rejudecarea pricinii și stabilind cu această ocazie, post-mortem, vinovăția lui Velicico Costin. La acest așa-numit divan, participă boierii mari și mici și mazilii. Domnul este și judecător, și parte, și în cursul procesului dă mărturie solemnă că nu a autorizat pe Costin să judece strâmb.

Sub Constantin Mavrocordat, o adunare de mari boieri, mazili, călugări, egumeni, negustori, turci și un cadiu fu chemată de domn să răspundă dacă serdarul Lupu – reclamat de Poartă să fie extrădat ca trădător pentru judecată în fața instanțelor otomane – este sau nu trădător. Fiind găsit nevinovat, domnul refuză extrădarea, procedând conform obiceiului. Adică, judecă în prezența turcilor și a unui cadiu, deoarece cei prejudiciați erau niște supuși otomani din ținutul Hotinului.

În 1712, Nicolae Mavrocordat, cu o adunare alcătuită din mitropolit și trei episcopi, din boierii mari și mici (din care 27 de membri semnează hotărârea), judecă pe Ion Neculce, hatmanul și consilierul lui Dimitrie Cantemir, pentru trădare. „Mărturia” adunării din 1 august 1712 este întărită de domn *manu propria*. În același fel, procesul este revizuit în 1721 sub Matei Racoviță și averea confiscată este restituită lui Neculce, pe motiv că n-a fost singurul vinovat, iar firmanul Porții acordase amnistie tuturor celor care greșiseră împreună cu domnul lor.

Convocarea se face formal de către domn, aparent în mod suveran, în realitate potrivit unei tradiții, necunoscute bine de noi și în mod evident adaptate la cerințele momentului. Sunt cazuri când, fără îndoială, unii membri ai adunării au fost „aleși” cu o procedură necunoscută de „stări” în ținuturi; șapte delegați de fiecare ținut. În Moldova, la 1756-1757, orășenii sunt convocați în Moldova la 1703 (alegerea lui Mihail Racoviță), fiindcă Dimitrie Cantemir în „Istoria lerglifică” vorbește de crainicii trimiși pentru convocare, în orașe. Când participă și orășenii, ca în Moldova în anul 1538, mai des slujitorii, mazilii, desemnarea sau alegerea se face după proceduri nedocumentate suficient.

În ceea ce privește efectivele adunărilor, ele nu depășesc 200 de persoane, mai adesea 100-120, putând scădea până la 30, când se pune problema raporturilor cu divanul lărgit. Adunările cele mai numeroase în Moldova au fost cea de la Câmpia Direptate (1457), din 1574, 1741 (2), 1749, 1756 (7). Documentele vorbesc de 115-133 delegați de ținut (boierii, clerul, mazilii, orășenii). Dintre aceștia clericii formează marea majoritate. Pentru un total mediu se adunau 30 de egumeni, 10-20 boieri, 20-30 preoți și călugări, 20-30 curteni și slujitori. La adunările lui Constantin Mavrocordat, datorită naturii acestor adunări, boierii și chiar marii boieri convocați erau mai numeroși.

Dezbaterile constau în darea „sfatului (consilium)” cerut de domn și în acordarea „ajutorului (auxilium)”, dar uneori surprindem existența unor discuții, a unor curente de opinie (1456, 1574), domnul expune adunării nevoile și dorințele sale, și pe baza sfatului ținut se iau hotărâri prezentate sub formă de hrisov domnesc, nu de decizie a adunării.

Hotărârea finală este a domnului, cu referire la dezbaterile din adunare. În unele cazuri privitoare la impozite, ca, de exemplu, cel din domnia lui Constantin Duca, domnul se dezvinovățește, își cere iertare și adunarea satisface, încheind cu: „Dumnezeu să-l ierte”. Semnificativ este jurământul depus de domn că va respecta hotărârile luate și blestemul cu care sunt legați cei prezenți și cei viitori, să păzească aceste hotărâri. Procedura este destul de serioasă și eficientă din moment ce niciun domn, oricât de apăsător de nevoi fiscale, nu călca un astfel de blestem, înainte de a fi obținut formal, cu mijloacele de care dispunea, desfacerea canonică de la autoritatea religioasă competentă.

Și din cauza atribuțiilor judiciare comune, și din punctul de vedere al compoziției schimbătoare și neprecise a adunării stărilor în cazul Moldovei medievale, se pune problema frontierei între această adunare și divanul lărgit. Frontiera a devenit cu atât mai vagă, cu cât a fost mai mare interesul domnului de a rezolva cu ajutorul divanului lărgit, mai ușor de convocat și mânuit, scopuri de esență adunărilor de stări. În documentele moldovenești din anumite perioade se întâlnește frecvent clauza potrivit căreia domnul decidea cu „toți boierii noștri (moldoveni) mari și mici”, înfățișați ca formând în sânul adunării un colectiv separat de „întregul nostru sfat”, care participa și el la consfătuire. Astfel de clauze se refereau, probabil, și la practica unor hotărâri cu care domnul înțelegea să solidarizeze întreaga clasă boierească.

Adunarea stărilor cuprindea reprezentanți

ai unor stări care altfel nu erau niciodată reprezentate direct în divanul domnesc: mazilii, slujitorimea, negustorii. Chiar biserica, atunci când era reprezentată în întregul ei prin episcopi și egumeni, alături de mitropolit, nu mai poate fi considerată că participă la un divan ordinar, fie el lărgit. Desigur, nu trebuie să excludem posibilitatea ca o clauză privitoare la participarea „tuturor boierilor mari și mici” să fi devenit o figură de stil, în spatele căreia nu se mai ascundea totdeauna o adunare reală a stării boierești. Dar chiar cu un caracter fictiv, folosirea unei astfel de clauze este semnificativă, după cum rămâne semnificativ faptul că înainte de a deveni de stil, clauza respectivă a trebuit să exprime o realitate. Ea continuă să reflecte nevoia și tendința domnilor de a afirma și de a putea face poporul să creadă că actele emanau de la întreaga stare conducătoare în stat.

BIBLIOGRAFIE

1. Apetrei C.N., Istoria administrației publice, Galați, 2009.
2. Hanga V. Istoria dreptului românesc, București, 1980, vol. I.
3. Cernea E., Molcuț E., Istoria statului și dreptului românesc, București, 2001.
4. Aramă E., Istoria dreptului românesc, Chișinău, 1995.
5. Matichescu O., Istoria administrației publice românești, București, 2000.
6. Andreescu M., Puterea domniei în Țara Românească și Moldova în sec. XIV-XVI, București, 1999.
7. Grigoraș N. Instituții feudale în Moldova. Organizarea de stat până la mijlocul sec. al XVIII-lea. - București: Edit. Academiei, 1971. - V.I. - p. 475.
8. Instituții feudale din Țările Române. Dicționar. - București: Edit. Academiei, 1988. - 581 p.

NOTE

¹ Brătianu G., Sfatul domnesc și adunarea stărilor în țările românești în cadrul istoriei generale, în Analele Academiei Române, Ist., s. III, tom. XXVIII, mem. 7, 1946-1947, p. 21.

Prezentat: 18 octombrie 2011.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

Cu privire la transferarea capitalei Imperiului Roman de la Roma la Bizanț (Constantinopol)

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

Résumé

On essaie d'aborder le problème de la nationalité de l'Etat Byzantin (le commencement du IV – ème siècle- 1453). A la base de l'analyse des anciennes sources écrites, les données et les événements à partir des oeuvres contemporaines de la synthèse, on indique que l'Empire Byzantin n'a pas été un Etat hellén (grec), mais thrace-gète ou roumain.

O parte dintre istorici, inclusiv dintre cei contemporani, nu au redat întotdeauna istoria în mod nepărtinitor și obiectiv. În unele cazuri, unii „au îmbunătățit” istoriile popoarelor din care au făcut parte, iar pe ale vecinilor le-au descris în culori palide, nu le-au reflectat defel sau le-au falsificat. În alte cazuri, alții au tras concluzii necomplete, uneori greșite, din lipsa de surse originale.

Așa s-a întâmplat și cu istoria antică și medievală a românilor care a fost dezmembrată, falsificată și transcrisă drept o istorie a altor neamuri, lipsindu-ne pe noi, românii, de cea mai importantă parte a istoriei noastre.

Azi, când avem posibilitatea de a reexamina și a verifica istoria în baza datelor și faptelor neluuate în calcul de istorici, trebuie să facem acest lucru.

În continuare, ne vom opri doar la ceea ce ține de transferarea capitalei Imperiului Roman de la Roma la Bizanț, fiindcă și aici, în opinia noastră, au fost lăsate în umbră cauzele adevărate ale acestei transferări, ca să ni se impună alte concluzii care convin intereselor, nu tocmai nepărtinitoare, ale altor neamuri.

Așadar, în istoriografie, ca factor principal care s-a aflat la baza acestei transferări, este menționată amplasarea geografică reușită a Bizanțului, ca pod de legătură între provinciile romane din Asia Mică și Europa și posibilitatea împăraților de a se deplasa de aici, mai rapid, cu oastea, spre hotarele răsăritene ale statului care erau atacate permanent în acea perioadă de popoarele vecine.

Suntem de acord că această situație putea

servi ca o cauză ordinară de a transfera centrul administrativ al statului la sute de kilometri spre răsărit, dar în nici un caz ca principală.

Tot neimportantă ni se pare afirmația că împăratul Constantin, care a efectuat această transferare, a realizat-o din dorința de a se afirma, de a fi cunoscut ca un împărat puternic și ambițios.

Noi considerăm că la baza acestui eveniment, de rînd cu factorii enumerați, s-au aflat alții, de fapt aceștia fiind determinanți și despre care istoricii nu au vorbit și cunoașterea cărora poate contribui la scrierea obiectivă și mult mai completă a istoriei și, mai ales, a istoriei românilor.

Scriind aceste rînduri, putem prevedea că armata de istorici stataliști și mai puțini stataliști, dar „cu pondere” în domeniu, se va alinia în ordine de luptă pentru a încerca să ne ia în deridere, să ne arate „locul nostru” ș. a. m. d. Dar aceasta, acum, pentru noi nu importă. Important este să reușim să ne redobîndim istoria, deocamdată, necunoscută, dar adevărată.

În continuarea celor scrise mai sus, vom menționa că, la părerea noastră, principalii factori care l-au impus pe împăratul Constantin să transfere capitala de la Roma la Bizanț au fost cei ce țin de obîrșie, de origine și de religie.

Așadar, vom porni de la faptul că, spre sfîrșitul secolului al II-lea e. n., Imperiul Roman cuprindea un teritoriu imens pe care locuiau multe comunități, diferite după nivelul de dezvoltare economică și culturală, limbă și religie ș. a. m. d. În acest mare conglomerat de oameni rolul principal, rolul de conducător aparținea italicilor. Pînă

În secolul al II-lea al e. n., aceștia alcătuiau majoritatea absolută în Senatul Roman. Din rîndurile lor se alegeau, practic, toți împărații, se numeau cei mai înalți demnitari de stat, erau completați în cea mai mare parte legiunile militare. Însă, odată cu lărgirea teritorială a statului, creșterea numărului de provincii, inclusiv al populației, rolul Italiei ca regiune principală în cadrul Imperiului Roman începe să decadă. La aceasta au contribuit mai multe lucruri, printre care putem menționa: dezvoltarea economică mai accelerată a mai multor provincii, care încercau să concureze cu regiunea fondatoare a statului, adică cu Italia; creșterea semnificativă a numărului de persoane care aveau drepturi de cetățean al Imperiului și, corespunzător, creșterea importanței unităților militare completate în provincii.

Această situație s-a făcut vizibilă în anul 193 cînd (caz nemaipomenit pînă atunci - n. n.), practic, în același timp au fost proclamați patru împărați: unul în Roma de către garda imperială, altul în Britania, al treilea în Siria și al patrulea în Panonia și Iliria – toți de către legiunile militare de acolo. [1, p. 607]

În războiul civil care a urmat a biruit Septimus Sever (193-211), înaintat și susținut de legiunile din Panonia și Iliria. Îndată după proclamarea sa ca împărat, Sever, de rînd cu alte reforme, a schimbat modalitatea completării gărzii imperiale. Astfel, dacă pînă la dînsul aceasta se completa numai cu italici, după reformă – numai cu ostași din legiunile din provincii. Mai mult decît atît, tot pentru prima dată, nu departe de Roma, a fost dislocată o legiune, ceea ce a fost calificată de Senat și orașeni ca o înjosire a lor. [1, p. 609-610]

Septimus Sever a exclus o parte însemnată din drepturile privilegiate ale Italiei față de provincii și, invers, a ridicat statutul mai multor orașe provinciale la nivelul statutului orașelor italiice.

Acestea și alte reforme au contribuit la reducerea rolului Italiei pînă aproape la nivelul celorlalte provincii.

Acordarea în anul 212 de către împăratul Caracala (212-217), fiul lui Sever, cetățeniei oamenilor liberi din provincii a condus la creșterea numărului și, corespunzător, rolului legiunilor provinciale și scăderea ponderii și rolului celor completate în Italia.

Luptele interne pentru tron care au continuat au condus la aceea că tot mai mulți împărați proclamați de legiuni nu mai erau din însăși

Italia, ci din Balcani: din Iliria, Panonia și Tracia, populația cărora făcea parte din marele neam al tracilor.

Astfel, dacă pînă în anul 268, cu certitudine, printre aceștia îi putem numi pe Maximin (235 – 238) din Tracia [1, p. 617-618] și Decius (244-251) din Panonia [1, p. 637], apoi puțin mai tîrziu, practic, toți împărații romani sînt de origine din această parte a imperiului: Claudius (268-270) și Aurelian (270-275) sînt din Iliria [1, p. 647, 650], iar Prob (272-282) – din Panonia. [1, p. 655] Din Iliria [1, p. 657] este și Dioclețian (284-305) care după proclamarea sa ca împărat nu a trecut la Roma, ci a rămas în orașul Nicomedia din Siria care a fost recunoscut de acesta în calitate de capitală a statului roman.

Roma rămîne un oraș ca multe altele din marele imperiu, iar italicii nu se mai deosebesc prin nimic de ceilalți cetățeni romani, fapt atestat de mai multe izvoare.

Aici trebuie de menționat un lucru care, cu părere de rău, nu a fost studiat, dar care, la părerea noastră, este foarte important și cunoașterea căruia poate schimba esențial multe dintre cele cunoscute și acceptate ca veridice pînă acum.

Diminuarea rolului italicilor în cadrul statului a avut loc, după cum am menționat, pe fundalul creșterii numărului de legiuni din Balcani și deci creșterii importanței acestora. La rîndul lor, printre legiunile din această parte a imperiului se evidențiau ca mai disciplinate și puternice cele ale dacilor.

Dacii, în a doua jumătate a secolului al III-lea, mai ales pe timpul lui Claudius, Aurelian și Prob, și începutul secolului al IV-lea, într-un număr destul de mare, au fost trecuți cu forța sau au trecut de bună voie Dunărea și au ocupat teritorii destul de mari în Nordul și centrul Balcanilor.

Aurelian, care se trăgea din neam de daci [6, p. 39; 5, p. 409], a creat, după cum se cunoaște, în dreapta Dunării o provincie numită Dacia.

Împăratul Galerius (306-311), el însuși de origine dac, declara la începutul domniei că este dușmanul numelui de roman și că ar vrea să schimbe denumirea Imperiului Roman pe cea de Imperiu Dacic. După cum arată istoricul Lactantius, la începutul sec. al IV-lea e. n., Galerius, împreună cu suita sa, ajungînd stăpîn peste romani, s-a comportat cu aceștia la fel ca și Traian cu dacii înfrînți la începutul sec. al II-lea. [7, p. 7]

Dar pentru că în cei o mie de ani de la fondarea Romei, denumirea statului prinsese rădăcini adînci, atît în cadrul imperiului, cît și în

afara hotarelor, aceasta nu a putut fi schimbată. La această situație a contribuit, esențial, împotrivirea celorlalte comunități, a înșși italicilor, nehotărîrea celorlalți împărați care au urmat după Galerius, care avînd multe alte probleme de rezolvat, în scopul păstrării unității imperiului, nu au mai dorit să mai capete una destul de periculoasă.

Luptele interne pentru tron, la care în anul 308 pretindeau 6 împărați, fac ca în finală, dacă se poate de spus așa, să iasă doi daci [2, p. 47; 3, p. 671], Licinius (308-324) și Constantin (306-337). Ultimul, în anul 323, îl biruie pe concurențul său și devine unic cîrmuitor.

Împăratul Constantin, supranumit mai tîrziu cel Mare, a transferat la 11 mai 330, după cîțiva ani de pregătire, capitala statului de la Roma la Bizanț, oraș situat pe malul european al strîmtoării Bosfor, unde și-au găsit loc pentru prima dată, oficial, și însemnele religiei creștine, ceea ce ne face să credem că și noua religie a contribuit la fondarea unei noi capitale.

Așadar, la această schimbare a contribuit, în primul rînd, nu, pur și simplu, așezarea geografică a Bizanțului, cum se afirmă, ci aflarea acestuia în centrul marelui neam al traco-geților (este cunoscut faptul că neamul tracilor din cele mai vechi timpuri au populat toate pămînturile din nordul, vestul și sudul Mării Negre, că tracii din nordul Mării Negre se mai numeau geți, iar că o parte din aceștia, cei dintre Dunăre și Nipru, s-au mai numit cîteva secole și daci) ceea ce le garanta împăraților traco-geți (s-ar putea spune traco-daci, dar credem că este mai corect traco-geți), siguranța domniei, realizarea intereselor personale și ale comunității traco-geților deveniți în mare parte creștini.

Aici, am dori să menționăm că traco-geții, adică locuitorii din nordul Dunării, din centrul și nordul Balcanilor și peninsula Anatolică vorbeau una și aceeași limbă, traco-getă, altfel zis – română veche care, practic, nu se deosebea de cea a italicilor.

În baza celor arătate mai sus, nu putem să nu menționăm că trecerea capitalei dintr-un oraș în altul n-a fost o simplă schimbare geografică a administrației statului, ci înseamnă schimbarea comunităților conducătoare în stat, înlăturarea italicilor de la putere și trecerea acestora în mîinile traco-geților, altfel zis, imperiul nu mai era al romanilor, adică al italicilor, ci a devenit imperiu al traco-geților. Într-o presupusă cuvîntare expusă de împăratul Iulian (361-363), Constantin cel Mare ar fi spus că el valorează mai mult chiar decît Alexandru Macedon, pentru că dînsul a „luptat cu romanii și... nu cu barbarii din Asia”. [4, p. 31]

În toate documentele de după domnia lui Constantin, Italia figura ca o provincie obișnuită, iar Roma – ca oraș de importanță istorică. În asemenea situație este corect să spunem că din anul 330 pînă în anul 1453 statul bizantin a fost un stat al traco-geților, deci un stat românesc și tot ce este legat de acest stat aparține, în primul rînd, istoriei românilor.

Dacă la Constantinopol, la palat, în administrație, în toată această perioadă s-a vorbit în limba greacă, aceasta nicidecum nu a însemnat că acolo nu au locuit traco-geții, ci grecii, la fel cum nu a însemnat că în tot evul mediu la Paris, Berlin, Praga și-n alte orașe europene nu au locuit, corespunzător, francezii, germanii, cehii și latinii, fiindcă acolo, în biserici, administrație, la palate se vorbea și se scria în limba latină.

BIBLIOGRAFIE

1. Ковалев С. И. *История Рима*. - Л., 1986.
2. Anonymus Valesii. *Originea împăratului Constantin*// *Izvoarele istoriei României*, vol. II.- București, 1970.
3. Constantin Porfirogenetul. *Despre provincii*// *Izvoarele istoriei României*, vol. II.
4. Iulian. *Împărații*// *Izvoarele istoriei României*, vol. II.
5. Iordanes. *Faptele romanilor* // *Izvoarele istoriei României*, vol. II.
6. Eutropius. *Scurtă istorie de la întemeierea Romei* // *Izvoarele istoriei României*, vol. II.
7. Lactantius. *Despre felul în care au murit prigonitorii*// *Izvoarele istoriei României*, vol. II.

Prezentat: 15 noiembrie 2011.

E-mail: ap_groza@yahoo.com

Societatea civilă și statul de drept ---



Natura juridică a actului jurisdicțional internațional

Oleg BALAN,
doctor habilitat în drept, profesor universitar interimar,
vicerector al Academiei de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Diana SÂRCU-SCOBIOALĂ,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Issues of international law, determined by the fact that generates legal effects, are often discussed in the activity of international jurisdiction. The international judge has the mission to call for the final solution, evaluate the facts and qualify them according to corresponding legislation. These qualifications are reflected in the international jurisdiction act, which is based on the international instance statements regarding some de facto or de jure issues.

Activitatea unei jurisdicții internaționale pune de cele mai multe ori în discuție o problemă de drept internațional determinată adeseori de un fapt generator de efecte juridice, judecătorul internațional fiind chemat de a ajunge la soluția finală, evaluând faptele și dându-le calificarea juridică corespunzătoare. Aceste calificări sunt reflectate în actul jurisdicțional internațional, care se întemeiază pe constatările instanței internaționale cu privire la unele chestiuni de fapt sau de drept.

În general, actele jurisdicționale sunt enunțurile care contribuie la procesul de creare, interpretare și de modificare a dreptului internațional. De exemplu, raționamentele Curții Internaționale de Justiție (CIJ) în cauza **Platoul continental al Mării Nordului** (Danemarca și Olanda v. Germania) au influențat dezbaterile de la a treia Conferință privind Dreptul Mării, finalizată cu adoptarea Convenției de la Montego Bay din 1982¹, iar hotărârea dată de Tribunalul militar de la Nürnberg în 1946 pentru prima dată face referire la crima de genocid fiind inclusă în conținutul primelor două categorii de crime, de război și contra umanității, legând, astfel, genocidul numai de starea de război, acte de genocid săvârșite în timp de pace neavând o bază juridică clară pentru a fi sancționate².

În accepțiunea sa cea mai largă, actul jurisdicțional internațional este actul ce emană de la jurisdicția internațională sesizată cu un contencios. Această noțiune se extinde asupra tuturor categoriilor de acte, fie că se referă la fondul

cauzei sau la procedurile incidente, adoptate de instanță în procedura contencioasă. Prin urmare, noțiunea de act jurisdicțional are un sens generic, cuprinzând, în primul rând, soluțiile date de jurisdicția internațională asupra fondului cauzei, ca o concluzie finală a dezbaterilor. Pe lângă acestea, ea include actele prin care se rezolvă și chestiunile preliminare sau incidente soluționării cauzei.

Stricto sensu, prin act jurisdicțional se înțelege actul ce emană de la jurisdicția investită cu competența de a se pronunța asupra elementelor de fapt și de drept pe care acesta se întemeiază, adoptat în cadrul unei proceduri prestabilite sau recunoscute de părți prin asumarea angajamentelor internaționale, și care stabilește anumite măsuri în vederea soluționării cauzei.

Într-o altă accepțiune, actul jurisdicțional internațional este definit ca fiind actul final sau epilogul judecății sau, altfel spus, concluzia asupra analizei pertinente și complete a tuturor elementelor de fapt și de drept ale cauzei. În plus, actele jurisdicționale sunt acte obligatorii pentru titularii de drepturi și obligațiuni, implicați în soluționarea cauzei.

Prin urmare, un act jurisdicțional internațional este hotărârea judecătorească dotată cu forță obligatorie, care conține o dispoziție autoritară finală referitoare la aplicarea normelor de drept internațional în cazul unui raport juridic concret, prin care se pune capăt situației litigioase.

Pentru actul jurisdicțional este definitorie îm-

prejurarea că el se întemeiază pe constatările pe care instanța internațională le face cu privire la unele chestiuni de fapt sau de drept. Activitatea judiciară pune în discuție o problemă de drept determinată adeseori de un fapt generator de efecte juridice, judecătorul fiind chemat, spre a ajunge la soluția finală, să evalueze faptele și să le dea calificarea juridică corespunzătoare.

Într-o accepțiune mai veche cu privire la contencios s-a considerat că activitatea jurisdicțională se particularizează prin prezența necesară a unei pretenții referitoare la existența unui drept sau a unei situații juridice subiective. În această stare, orice pretenție presupune o problemă de drept, rezolvarea căreia este redusă la cea mai simplă expresie – actul jurisdicțional.

În același timp, cele mai importante acte jurisdicționale internaționale rămân hotărârile prin care tribunalul soluționează pe fond litigiile. Hotărârea reprezintă un act de aplicare și realizare a dreptului. Așadar, hotărârea judecătorească este un act jurisdicțional investit de statutul său cu forță obligatorie, care conține o dispoziție autoritară finală referitoare la aplicarea normelor de drept internațional în cazul unui raport juridic concret și prin care se pune capăt situației litigioase.

Într-o altă accepțiune noțiunea hotărârii este prezentată ca actul final sau epilogul judecății sau, altfel spus, concluzia asupra analizei pertinente și complete asupra tuturor elementelor de fapt și de drept ale cauzei.

Problema naturii juridice a hotărârii pronunțate de o jurisdicție internațională ne-a motivat să identificăm o serie de **particularități** care le conferă o poziție specială în sistemul surselor dreptului internațional actual, și anume ele:

1. Sunt acte de sursă derivată, spre deosebire de cele emanând de la state, care sunt acte primare. Actul jurisdicțional emană de la un organism internațional creat de state. Respectiv, apariția acestuia derivă din voința conjugată a statelor interesate, care cedează din competențele lor exclusive în favoarea noii entități prin actul lor de voință, consemnat fie într-o convenție specială, de exemplu, compromisul în cazul arbitrajului, fie într-o convenție de codificare a unui domeniu a dreptului internațional, cum ar fi Convenția asupra dreptului mării din 1982, fie în statutul unei organizații internaționale, astfel cum este Carta ONU, fie într-un tratat care constituie statutul jurisdicției propriu-zise, exemplul Statutului de la Roma din 1998.

Legalitatea sursei creării jurisdicției internaționale este o condiție esențială, deoarece ea este determinantă la aprecierea legalității actului jurisdicțional. O situație interesantă în acest sens o prezintă jurisdicțiile noncreate după modelul „netradițional”, cum ar fi Tribunalul Internațional Penal pentru fosta Iugoslavie (TIPlu) sau Tribunalul Internațional Penal pentru Rwanda (TIPR). Fiecare dintre aceste organisme judiciare au fost create printr-un act unilateral³ al Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (ONU) – organ cu competențe restrânse ale organizației, printre care nu figurează atribuții legate de problemele jurisdicționale. În opinia lui V. Crețu, „calea normală din punct de vedere juridic pentru constituirea tribunalului trebuia să fie una convențională: cea a încheierii unui tratat între state, care să fie, în prealabil, negociat de un for internațional adecvat (Adunarea Generală a ONU sau o conferință internațională special convocată), apoi supus semnării și ratificării. Acest parcurs firesc ar fi avut avantajul unei abordări și examinări detaliate a tuturor problemelor ce se ridică în legătură cu stabilirea tribunalului și ar fi permis statelor participante să-și exercite voința lor suverană, în special, dacă ele doresc sau nu să devină părți la tratat”⁴. Cu toate acestea, crearea acestor tribunale este un fapt împlinit, generator de efecte prin sentințele pe care le adoptă.

Pe de altă parte, nimeni nu a contestat legalitatea creării Tribunalului Administrativ al Națiunilor Unite, în pofida creării sale de către celălalt organ permanent al ONU – Adunarea Generală.

2. Se emit doar de către o jurisdicție internațională, arbitrală sau judiciară, care acționează în limitele competenței stabilite de actele lor constitutive. Prerogativa emiterii actului jurisdicțional îi aparține doar jurisdicției internaționale sesizate cu un contencios. Dacă o jurisdicție internațională nu produce acte jurisdicționale în afara contenciosului, atunci acesta din urmă poate exista și poate fi reglementat fără jurisdicție, ceea ce dreptul intern numește „modalități alternative de soluționare a diferendelor”, iar dreptul internațional – „modalități politico-diplomatice de reglementare a diferendelor internaționale”⁵. Dar în acest caz, modalitățile chemate să intervină nu vor produce acte jurisdicționale, chiar dacă vor soluționa diferendul internațional. De fapt, această particularitate deosebește actele comisiei internaționale de anchetă sau de conciliere de actele jurisdicționale.⁶

Un alt exemplu pertinent este servit de Comitetul ONU pentru drepturile omului creat prin dispozițiile părții a IV-a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966.⁷ Acest organism întocmește un raport, care, în cazul comunicărilor interstatale, se limitează la o expunere a faptelor cu anexarea textelor observațiilor scrise și procesul-verbal al pledoariilor verbale, iar în cazul comunicărilor din partea particularilor include constatările sale, care sunt comunicate părților. Este de menționat că în ambele ipoteze raportul Comitetului nu are valoarea unei hotărâri judecătorești și, practic, nu există mecanisme de sancționare. Comitetul are aici un rol cvasijurisdicțional, rapoartele sale limitându-se doar la o constatare a încălcărilor nu și la forme concrete de reparare a lor. Eventualele sancțiuni pentru state, în asemenea caz, sunt mai mult de natură morală și politică cu incidențe indirecte și minime în ordinea juridică internă.⁸

Evident, competența de a emite acte jurisdicționale este deferită jurisdicției prin sursa formării angajamentului jurisdicțional, cum ar fi, de exemplu, Statutul Curții Internaționale de Justiție (CIJ), Statutul Tribunalului Internațional pentru Dreptul Mării, Convențiile de la Haga din 1899 și 1907 prin care a fost instituită Curtea Permanentă de Arbitraj sau Convenția europeană a drepturilor omului din 1950 (Convenția EDO), prin care a fost instituită Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

3. Se adoptă în cadrul unei proceduri prestabilite. Jurisdicția internațională nu acționează la întâmplare și nu improvizează procedura de elaborare a hotărârii sale în vederea soluționării unui litigiu, ci emite decizii conform unei proceduri rigurose determinată. Preexistența unei atare proceduri este specifică justiției instituționalizate și acordă legitimitate actului jurisdicțional. De regulă, procedura este guvernată de regulile pe care le adoptă jurisdicția însăși, ele făcând corp al regulamentelor și regulilor interne de funcționare a tribunalului internațional, ca, de exemplu, Regulamentul Tribunalului Administrativ al Națiunilor Unite din 7 iunie 1950, ultimele amendamente din 27 iunie 2004; Regulamentul Curții Internaționale de Justiție din 14 aprilie 1978, ultimele amendamente din 29 septembrie 2005; Instrucțiunile de procedură ale Curții Internaționale de Justiție din octombrie 2001, ultimele amendamente din 20 ianuarie 2009; Regulamentul Curții Internaționale

Penale din 26 mai 2004, amendat la 9 martie 2005; Regulamentul Tribunalului Internațional pentru Dreptul Mării, ultimele amendamente din 17 martie 2009; Regulamentul Curții Europene a Drepturilor Omului în vigoare din 1 iunie 2010 etc.

O situație de altă natură guvernează o jurisdicție neinstituționalizată. Procedura de adoptare a sentinței arbitrale o decid părțile în diferend, deoarece arbitrajul internațional depinde, în existența și funcționarea sa, de voința statelor în conflict, atât în ceea ce privește modul de compunere și constituire, cât și în ceea ce privește procedura ce va fi folosită pentru soluționarea diferendului respectiv. Organizarea arbitrajului are, de obicei, un caracter *ad hoc*, vizând un anumit diferend și regulile de procedură sunt, în general, individualizate la fiecare caz în parte, fiind prevăzute în tratatul sau compromisul respectiv. Totuși, având în vedere numărul mare al arbitrajelor înregistrate până în prezent, în practica arbitrală s-au conturat anumite reguli de procedură, conferindu-le un caracter prestabilit.⁹

În general, regulile de procedură ale unui tribunal arbitral sunt stabilite prin prevederile pertinente ale tratatului prin care este instituit tribunalul respectiv (inclusiv compromisul între părți), deciziile tribunalului în anumite chestiuni procedurale speciale, regulile de procedură stabilite chiar de tribunalul respectiv sau înțelegerile între agenții părților. Unele reguli pentru desfășurarea arbitrajului pot rezulta și din unele convenții generale de soluționare pașnică a diferendelor la care statele respective sunt părți.¹⁰

4. Au un caracter individual. Hotărârea unei jurisdicții internaționale este adresată părților în diferend și, în principiu, opozabilă doar lor, deoarece este dată în privința unor subiecți de drept concreți. Însăși jurisdicția este, în primul rând, contencioasă și numai cu titlu facultativ poate fi consultativă. În această optică, chiar privit în accepțiunea cea mai largă, actul jurisdicțional este doar hotărârea emisă pe fondul cauzei supuse tribunalului de către părți și, implicit, termenul poate acoperi acele acte emise în procedurile incidente, dar conexe fondului. Celelalte eventuale acte, cum ar fi avizul consultativ, pe care îl poate emite CIJ sau CEDO, potrivit statutelor lor,¹¹ deși este un act al jurisdicției, nu intră în categoria actelor jurisdicționale, deoarece îi lipsește autoritatea de lucru judecat și îi lipsește caracterul obligatoriu. Altfel spus, dacă un act dobândește autoritate de lucru judecat, el este

un act jurisdicțional, în caz contrar, nu ne aflăm în prezența unui act jurisdicțional. Aceste acte au un caracter general fiind cerută doar opinia tribunalului internațional pe o anumită chestiune de drept, de interpretare sau aplicare. Cu toate acestea, jurisdicția internațională poate fi limitată în competența sa de a emite avize consultative. Limitele pot fi de ordin procedural sau substanțial. În primul rând, din punct de vedere procedural, jurisdicția emite avize consultative doar la cererea unor organe, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în cazul CEDO sau Adunarea Generală și Consiliul de Securitate al ONU – în cazul CIJ. În privința substanței pe care se poate cere opinia jurisdicției, articolul 96 pare să nu limiteze această opțiune în cazul CIJ, cele două organe principale ale ONU putând cere un aviz consultativ al CIJ pe orice chestiune juridică. Cu toate acestea, situația nu trebuie confundată cu cererea în interpretare adresată CIJ, potrivit articolului 60 din statutul său, care se va examina în procedura contencioasă și în privința căreia Curtea va adopta o hotărâre și nu un aviz consultativ.

O situație cu totul diferită există în cazul CEDO. Avizele Curții Europene nu se pot referi la probleme privind conținutul sau întinderea drepturilor și a libertăților definite în titlul I al Convenției EDO și în protocoalele sale, nici asupra altor probleme de care Curtea sau Comitetul de Miniștri ar putea să ia cunoștință ca urmare a introducerii unui recurs prevăzut în Convenția EDO.

5. Se emit în formă scrisă. Această particularitate este determinată de exigența ordonării raționamentelor instanței și cunoașterii motivelor care au determinat pronunțarea hotărârii. Toate actele de constituire a jurisdicției internaționale prevăd o obligație pusă pe seama instanței de a-și redacta hotărârea în scris. Exigența se fundamentează pe necesitatea preservării unei securități juridice clare de natură să permită cunoașterea și dezvoltarea unei jurisprudențe coerente a instanței. În fine, actul jurisdicțional trebuie să certifice o situație juridică soluționată, iar caracterul scris nu este decât o dovadă de realizare a ei. Deseori, în raționamentele sale, jurisdicția face trimitere la principii generale de drept, indentifică cutume internaționale și, în acest caz, caracterul scris al hotărârii asigură claritate și dovada existenței acestora.

6. Produc efecte juridice pentru părțile care au declanșat procedura jurisdicțională. Aces-

tea sunt obligatorii pentru titularii de drepturi și cei obligați implicați în soluționarea cauzei. Puterea lucrului judecat este considerată ca un atribut exclusiv al actului jurisdicțional. Fiind create de state, jurisdicțiile internaționale produc acte jurisdicționale internaționale care în mod firesc prezintă unele asemănări cu actele instanțelor judecătorești naționale, în special în partea ce ține de autoritatea organului emitent, caracterul obligatoriu pentru părți, forma scrisă. Astfel, ambele categorii de acte emană de la o autoritate jurisdicțională investită cu atribuții speciale de înfăptuire a actului de justiție, cele internaționale în baza statutelor constitutive sau a acordurilor compromisorii încheiate de state, iar cele naționale – în temeiul legii.

Referitor la caracterul obligatoriu, dacă în cazul actelor de jurisdicție internaționale acestea sunt opozabile, de regulă, părților la diferend, și respectiv, terțului intervenient, actele de dispoziție ale instanțelor judecătorești naționale, pe lângă participanții la proces, devin obligatorii și pentru toate autoritățile publice, asociațiile obștești, persoanele oficiale, organizațiile și persoanele fizice.

În actul jurisdicțional național, ca și în cel internațional, intervin trei subiecți. În procedura națională – statul, prin intermediul judecătorului, reclamantului și pârâtului, în persoana indivizilor sau organizațiilor, iar în cea internațională – organul jurisdicțional, reclamantul în persoana statului (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Curtea Internațională de Justiție, tribunalele arbitrale) sau a individului (la Curtea Europeană a Drepturilor Omului) și „pârâtul” doar în persoana statului, ca subiect originar de drept internațional. De aici s-a tras concluzia unei diferențe esențiale între cele două categorii de acte, subliniindu-se că în cadrul actului jurisdicțional național statul nu acționează în interes propriu, în timp ce în cadrul actului jurisdicțional internațional acționează în favoarea sa. Altfel spus, în actul jurisdicțional internațional statul este parte în conflict, în timp ce în cazul actului de drept intern intervine pentru soluționarea litigiului dintre alți subiecți de drept național.

În cadrul jurisdicțiilor internaționale, cât și al instanțelor naționale, judecătorul sau arbitrul nu pot elabora norme. Cu toate acestea, în cadrul instanțelor internaționale, spre deosebire de cele naționale, în caz de lacună, se poate soluționa cauza *ex aequo et bono* (când părțile cad de acord expres în acest sens) și se poate

semnala necesitatea reglementării sau propune indirect, prin soluția dată – care este obligatorie numai pentru părțile diferendului – anumite căi de reformare sau de modificare a normelor existente.¹²

De asemenea, trebuie de menționat faptul că, spre deosebire de actele jurisdicționale internaționale, actele de dispoziție sunt acte cu titlu executoriu, fapt ce denotă că vor fi supuse executării silite în caz de neconformare cu măsurile prescrise.

Așadar, reieșind din particularitățile constatate, actul jurisdicțional este un act a cărui natură juridică este destul de ambiguă. Aparent, este **un act unilateral** juridic ce emană de la o jurisdicție internațională. Teoretic, un act unilateral nu leagă decât entitatea emitentă prin anumite obligații, de care se poate dezlega ulterior. În acest sens, doctrina dreptului internațional este concordată și abundă de exemple din practica statelor cu referire la multitudinea de declarații unilaterale ale statelor, care produc în mare parte efecte politice.¹³ Dar, spre deosebire de actele unilaterale ale statelor, actul jurisdicțional produce efecte juridice asupra altor entități decât sursa emitentă – asupra participanților în cadrul contenciosului examinat (statele, organizațiile internaționale) și nici măcar nu leagă, cel puțin formal, jurisdicția emitentă. Articolul 38, par.1 (d) din Statutul CIJ pare suficient de clar în acest sens, enunțând regula aplicabilității hotărârilor judecătorești doar sub rezerva articolului 59, adică doar părților în diferend și doar diferendului examinat. Respectiva limitare *de jure* instituie un embargo pentru stabilirea unui veritabil precedent judiciar internațional, jurisdicția fiind liberă să adopte o altă hotărâre într-un caz similar. Lucru deloc surprinzător constatat, de exemplu, în jurisprudența CEDO. Pe de altă parte, o jurisprudență haotică, excesiv variabilă nu ar avea impactul ordonării relațiilor internaționale dintre state și finalitatea instituirii unei ordini juridice internaționale. Orice justițiabil are dreptul la o legitimă așteptare ca jurisprudența unei jurisdicții să prezinte caracterele unei continuități logice și firești.

Continuitatea jurisprudenței ar răspunde diverselor imperative și ar rezulta din mai mulți factori. Ea satisface perfect întinderea principului *dezvoltării coerente a jurisprudenței unei Curți*, iar imperativele constau în asigurarea securității juridice și menținerea credibilității justițiabilului,¹⁴ în principal ale subiectelor dreptului inter-

național public. În privința celui dintâi, este vorba despre evitarea sau limitarea riscului dezorientării sau destabilizării autorităților statale. În acest scop este convenabilă păstrarea nu doar a previzibilității jurisprudenței, dar și a egalității în fața jurisprudenței. Acest principiu are conotații particulare în cazul contenciosului drepturilor omului unde, alături de stat, îi este recunoscută calitatea de justițiabil și persoanei fizice. În această ipoteză, fără o jurisprudență suficient de previzibilă, cum ar putea, de exemplu, avocații să-i convingă pe clienții lor să ridice în fața justiției naționale mijloacele fondate pe dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului, iar apoi să introducă Curții de la Strasbourg plângeri nejustificate? Altfel spus, previzibilitatea ar trebui să poată avea rolul util de “stimulent sau frână”, după caz. În ceea ce privește egalitatea în fața jurisprudenței, aceasta presupune egalitatea în fața legii, chiar dacă Convenția europeană admite abateri în domeniu, în plan normativ, acordând statelor posibilitatea de a exprima rezerve la momentul semnării Convenției sau depunerii instrumentelor de ratificare.

Al doilea imperativ al continuității jurisprudenței ține de o altă ordine, fără îndoială, mai puțin juridică decât politică. Este vorba despre menținerea credibilității jurisdicției internaționale în domeniul pentru care a fost creată. Dacă e vorba de domeniul drepturilor omului, atunci, implicit, este pusă în joc credibilitatea Convenției europene a drepturilor omului și a mecanismului său de control, de menținerea acesteia față de alte sisteme de protecție și statele terțe, fără a uita de opinia publică.

În privința altor jurisdicții, incoerența substanței actelor lor poate afecta credibilitatea însăși în rolul sau în realizarea funcției generale (CIJ) sau sectoriale (CIP, TIM) pe care o promovează jurisdicția în cauză. Pentru aceste motive, chiar dacă nici un instrument juridic nu le leagă de propria jurisprudență, jurisdicțiile internaționale, cu unele excepții, își respectă propria jurisprudență și veghează menținerea unei securități juridice, promovând o dezvoltare coerentă a propriei jurisprudențe. Excepțiile, de regulă, sunt rare, intervin cu titlu singular și episodic, în mare parte fiind determinate de o schimbare produsă în relațiile internaționale, dictată de o evoluție firească progresistă a societății internaționale.

Prin urmare, actul jurisdicțional nu poate fi calificat ca fiind un act unilateral tradițional,

chiar dacă uneori jurisdicția emitentă (CIJ) este un organ principal al unei organizații internaționale (ONU), din moment ce este un act generator de efecte juridice pentru părțile unui diferend internațional, care cel puțin, una este subiect de drept internațional public.

Pe de altă parte, natura actului jurisdicțional este determinată de poziția pe care o ocupă acesta în sistemul izvoarelor dreptului internațional. Cu certitudine, nu este vorba aici despre crearea prin hotărârea jurisdicției internaționale a unui drept pozitiv, deoarece doar subiectele dreptului internațional sunt creatorii izvorului dreptului internațional, aplicabil unei anumite situații de fapt. Prin urmare, actele jurisdicționale reprezintă **mijloace importante de determinare a normelor de drept internațional** și, în special, de identificare a normelor a căror probare este dificilă din cauza caracterului lor nescris și uneori neclar. În mare parte, ele sunt acte de aplicare ale tratatelor internaționale, întrucât ele sunt materializarea și reflectarea realizării jurisdicționale a normelor materiale de drept internațional public. Cu toate acestea, jurisdicția internațională are un rol foarte important în constatarea existenței elementelor material și subiectiv ale unei cutume internaționale și ale caracteristicilor sale, hotărârile lor devenind veritabile probe ale cutumei. Practica Curții Internaționale de Justiție oferă generos în jurisprudența sa exemple de identificare a cutumelor internaționale, atât generale, cât și bilaterale.

În ceea ce privește dreptul pozitiv, CIJ, de exemplu, în hotărârea sa în cauza *Platoul continental al Mării Nordului* din 20 februarie 1969, s-a bazat „pe lucrările organismelor juridice internaționale, pe practica statelor și pe efectele atribuite însăși Convenției de la Geneva: ansamblul acestor factori ar atesta sau ar genera *opinio juris sive necessitatis* indispensabilă formării noilor norme de drept internațional cutumiar”.¹⁵

După cum s-a exprimat Anne-Helene Beranger, „nedeterminarea procesului cutumiar conferă un rol determinant judecătorului în identificarea regulilor având această natură. Totuși acesta respectă formularea strictă a unei reguli anterioare deciziei sale, fără a participa vreodată direct la formularea sa”.¹⁶ Ținând cont de raționamentele degajate de judecător în procesul intelectual de apreciere, dacă, în speță, este aplicabilă sau nu o normă cutumiară preexistentă, același autor este tentat „să recunoască o putere cvasilegislativă judecătorului internațional”!

Această ultimă apreciere merită atenție, mai ales în lumina jurisprudenței degajate de CIJ în cauza *Platoul continental al Mării Nordului* (Germania c. Olandei și Danemarcei), hotărârea din 20 februarie 1969, care, pe bună dreptate, poate fi considerată antologie în identificarea normei cutumiare aplicabile speței. De fapt, în această hotărâre CIJ a demonstrat și a constatat inexistența unei norme cutumiare care ar lega Germania de regula echidistanței la delimitarea laterală a platoului continental în Marea Nordului între statele limitrofe vecine (în speță – Olanda și Danemarca), normă prevăzută atunci în articolul 6 al Convenției de la Geneva asupra platoului continental din 1958. Ea a precizat că „principiul echidistanței a fost propus (în proiectul Convenției) de CDI cu multă ezitare, mai mult cu titlu experimental și, cu atât mai mult, de *lege ferenda*, nicidecum de *lege lata* și nici măcar cu titlu de normă de drept internațional în curs de formare: „În mod evident, acesta nu este genul de fundament pe care am putea să-l invocăm pentru a pretinde că articolul 6 al Convenției a consacrat sau cristalizat regula echidistanței”.¹⁷ După ce Curtea s-a convins că Convenția de la Geneva nu a codificat norma cutumiară preexistentă sau în curs de formare, potrivit căreia delimitarea platoului continental între statele limitrofe ar trebui să se opereze, cu excepția cazului dacă părțile decid altfel, pe baza principiului echidistanței-circumstanțe speciale și, astfel, confirmându-i doar caracter de normă convențională, ea s-a întrebat dacă nu cumva între timp, de la momentul adoptării Convenției (1958) până la adoptarea hotărârii sale (1969), norma în cauză nu a dobândit un fundament mai larg, deoarece ca și normă convențională ea nu este opozabilă Germaniei.¹⁸ În continuare, ea ajunge la concluzia că, chiar dacă ținem cont de faptul că unele state nu sunt părți la Convenție fie din cauză că nu sunt riverane, fie că nu sunt interesate, numărul de ratificări și aderări obținute până acum este important, dar nu suficient. Astfel, nu se poate afirma faptul că neratificarea este datorată altor factori decât dezaprobarea activă a Convenției pentru a deduce din aceasta acceptarea pozitivă a acestor principii.¹⁹ Prin urmare, în speță Curtea nu a recunoscut manifestarea din partea Germaniei a unei practici constante în circumstanțe să-i permită a concluziona că delimitarea potrivit principiului echidistanței constituie o normă obligatorie de drept internațional cutumiar, în special, în materie de delimitare laterală.²⁰

O altă hotărâre interesantă, dar în care CIJ a constatat o normă cutumiară generală, este cea din 15 iunie 1962 în cauza *Templul Preah Vihear* (Cambogia c. Tailandei).²¹ Cu 7 ani înainte de adoptarea Convenției de la Viena asupra dreptului tratatelor,²² ea a constatat că există o normă de drept stabilită, potrivit căreia „o parte nu ar putea invoca o eroare drept viciu de consimțământ, dacă ea a contribuit la această eroare prin conduita sa proprie, dacă ea era în măsură să o evite sau dacă circumstanțele au fost de natură să o avertizeze despre posibilitatea unei erori”.²³ Astfel, ea a considerat că, în speță, calitățile și competențele persoanelor oficiale thailandeze care au văzut harta de delimitare a frontierei dintre Siam (Thailanda) și Indochina (Cambogia) din anexa 1 fac imposibilă invocarea erorii din partea Thailandei.

În hotărârea din 1960 privind *Dreptul de trecere prin teritoriul indian* (Portugalia v. India),²⁴ Curtea a examinat chestiunea dacă pretențiile Portugaliei la un drept de pasaj pe teritoriul Indiei spre enclavele sale se fundamentau pe o cutumă locală, în pofida contestației Indiei că nicio cutumă locală nu poate să se constituie numai între două state. Cu acest prilej, CIJ a spus că „nu-și închipuie de ce numărul statelor între care o cutumă locală poate să se constituie ca o practică prelungită ar trebui să fie mai mare de doi”. Curtea nu a găsit „vreun motiv pentru care o practică prelungită și continuă între două state, practică acceptată de ele ca reglementând relațiile lor, să nu constituie fundamentul drepturilor și obligațiilor reciproce între aceste două state”.²⁵ În speță CIJ a cercetat pentru fiecare categorie în parte și anume persoane private, funcționari civili, bunuri în general, forțe armate, poliție armată, arme și muniții, dacă există acest drept reclamat de Portugalia.

Pentru început, Curtea a concluzionat că în ceea ce privește persoanele private, funcționarii civili și bunurile, a existat, în general, pe parcursul perioadei britanice și postbritanice o practică constantă și uniformă de pasaj liber între Damao și enclave. Această practică s-a menținut pe o perioadă de mai mult de un secol și un

sfert, fără a fi afectată de schimbarea regimului survenit pe teritoriul intermediar atunci când India și-a dobândit independența. Reieșind din aceasta, Curtea a considerat că „ținând cont de toate circumstanțele speței, această practică a fost acceptată de părți ca fiind o normă juridică, dând naștere unui drept și unei obligații corespunzătoare. În consecință, Curtea a estimat că „Portugalia beneficia în 1954 de un drept de trecere între regiunea riverană Damao și enclave și între aceste enclave propriu-zise, pe teritoriul indian intermediar, pentru persoanele private, funcționarii civili și bunuri în general, în măsura necesară exercitării suveranității sale asupra enclavelor, sub rezerva reglementării și controlul Indiei”.²⁶

În schimb, în ceea ce privește forțele armate, poliția armată și munițiile, Curtea a apreciat situația ca fiind diferită. Astfel, Curtea a estimat „ca nefiind stabilit în favoarea Portugaliei un drept de trecere cu obligația corespondentă pusă pe seama Indiei nici pentru forțele armate, nici pentru poliția armată, nici pentru arme și muniții. Modalitatea la care au recurs autoritățile portugheze și britanice pentru trecerea acestor categorii exclude existența unui asemenea drept. Practica care s-a constituit dovedește că pentru aceste categorii pasajul nu putea avea loc, decât dacă era furnizată permisiunea din partea autorităților britanice și această situație a continuat și pe parcursul perioadei postbritanice”.²⁷

Exemplele citate ne demonstrează elocvent că actul jurisdicțional internațional joacă un rol considerabil în transformarea sau modificarea ambientului juridic, caracterizat prin suprapunerea a două categorii de efecte: pe de o parte, efecte de natură substanțială, constând în constatarea unei situații de fapt ca urmare a aplicării normei de drept internațional la o situație de fapt determinată, producând un efect declarativ, în sensul că dreptul la care se referă a preexistat, el fiind doar constatat prin hotărârea pronunțată, și, pe de altă parte, efecte de natură juridică prin autoritatea de lucru judecat și forța obligatorie a hotărârii susceptibile de executare.

NOTE

¹ Aurescu B. Sistemul jurisdicțiilor internaționale. București: All Beck, 2005, pp. 2-3.

² Balan O. Protecția drepturilor omului în conflictele armate. Chișinău, 2009, p. 124.

³ Rezoluția CS ONU nr. 827, adoptată la 25 mai 1993, publicată pe <http://www.icty.org/x/file/>

Legal%20Library/Statute/statut_827_1993_fr.pdf (vizitat la 7.11.2011) și Rezoluția CS ONU nr.955, adoptată la 8 noiembrie 1994, publicată pe [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/955\(1994\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/955(1994)) (vizitat la 7.11.2011)

⁴ V. Crețu, p. 308.

⁵ A se vedea Chebeleu T. Reglementarea pașnică a diferendelor internaționale: inițiative ale României la Organizația Națiunilor Unite. București: Editura politică 1984.; Malița M. Mecanisme de reglementare pașnică a diferendelor. – București, 1982.

⁶ Popescu D. ș. a. Soluționarea pașnică a diferendelor internaționale. București: Academia Republicii Socialiste România, 1983.

⁷ Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966. În: Tratatate internaționale la care Republica Moldova este parte (1990-1998), Monitorul Oficial, Ediție specială, Moldpres, Chișinău, 1998, volumul 1.

⁸ Sârcu D. Incidența mecanismelor internaționale în domeniul protecției drepturilor omului și libertăților fundamentale asupra ordinii juridice interne. În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova, Seria „Științe socioumanistice”, 2006, vol. I, pp. 247-250.

⁹ Sârcu D. Principalele reguli de procedură operate de arbitrajul internațional. În: Analele științifice ale Facultății de Drept, Serie nouă, 2004, nr.7, pp. 42-45.

¹⁰ Popescu D. ș. a. Soluționarea pașnică a diferendelor internaționale. București: Academia Republicii Socialiste România, 1983, p.71.

¹¹ Art. 96 din Carta ONU; art. 47 din Convenția EDO.

¹² Bogdan Aurescu. Op. cit., p. 3.

¹³ Niciu M. Drept internațional public. Arad: Servosat, 2005, pp. 27-29.

¹⁴ Sârcu D. Noua Curte Europeană a drepturilor omului – o nouă jurisprudență? Materialele Conferinței internaționale teoretico-științifice din 22-23 septembrie 2004, Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, Chișinău, 2004, p.350-351.

¹⁵ publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/51/5534.pdf> (vizitat la 17.11.2011), § 37.

¹⁶ B. Aurescu. Op. cit., p.15.

¹⁷ §62 din hotărâre.

¹⁸ §69 din hotărâre.

¹⁹ §73 din hotărâre.

²⁰ §79 din hotărâre.

²¹ publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/4870.pdf> (vizitat la 17.11.2011)

²² Art. 48, al. 2 din Convenția asupra dreptului tratatelor din 23 mai 1969, publicată în Niciu M. Culegere de documente de drept internațional public. Volumul I. București: Lumina Lex, 1997, pp. 336-390.

²³ Pag. 45 din hotărâre.

²⁴ Publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/32/4520.pdf> (vizitat la 20.11.2011)

²⁵ Pag. 71 din hotărâre.

²⁶ Pag. 73 din hotărâre.

²⁷ Pag. 79 din hotărâre.

Prezentat: 9 decembrie 2011.

E-mail: vicerektor1@aap.gov.md

Normativitatea, realitatea juridică și esența socială a dreptului în societățile contemporane

Boris NEGRU,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Alina NEGRU,
lector universitar

SUMMARY

The human society is an alive organism, a logic, well-organised system consisting of elements which have reciprocal relations and links that constitute a whole. Like any other system, society is imposed the conduction of behavior and functioning of its constitutive elements. The conduction allows the orientation of society and of its elements to a given goal. From this point of view, a social regulation, which would ensure order and discipline in the society, is necessary.

Societatea umană constituie un organism viu, un sistem logic orînduit și bine încheiat de elemente care se află în raporturi și legături reciproce și care formează un tot întreg. Ca și oricărui sistem, societății i se impune dirijarea comportării și funcționării elementelor sale constitutive. Dirijarea permite orientarea societății, a elementelor acesteia spre un scop anumit. Din aceste considerente, este necesară o reglementare socială, care ar asigura ordinea și disciplina în societate.

A reglementa, în sens social, înseamnă a determina comportamentul oamenilor, al colectivelor de oameni, a impune o activitate umană în anumite limite acceptabile societății. Reglementarea socială se caracterizează prin următoarele:

- în primul rînd, fiecărui tip istoric de societate îi este caracteristică o anumită măsură de reglementare socială („mai mare” sau „mai mică”);
- în al doilea rînd, pe măsura dezvoltării societății umane, crește nivelul „socializării” vieții, adică tot mai multe relații dintre oameni necesită o reglementare socială;
- în al treilea rînd, o tendință de dezvoltare a reglementării sociale o constituie formarea unor mecanisme de reglementare normativă a relațiilor sociale;
- în sfîrșit, pe măsura dezvoltării vieții sociale, au loc schimbări calitative ale mecanismului de reglementare normativă. [1]

Reglementarea socială poate fi de două feluri: *individuală* și *normativă*. Reglementarea individuală se face prin adresări personale con-

crete pentru cazuri concrete. Aceste adresări (comenzi) sînt valabile doar pentru o singură dată. Reglementarea normativă e o reglementare mult mai complexă. Ea presupune o dirijare a comportării umane prin intermediul anumitor modele, etaloane, adică prin intermediul unor reguli generale de conduită, care se atribuie la toate cazurile de genul respectiv, reguli, cărora trebuie să se supună toate persoanele ce nimeresc în situațiile programate.

Ambele modalități de reglementare se practică în viața de toate zilele. Atît în primul, cît și în al doilea caz, se atinge rezultatul scontat: activitatea, comportamentul uman e dirijat conform interesului urmărit.

În același timp însă ele au o sferă de aplicare ce diferă. Cu cît o societate este mai avansată, cu atît se impune tot mai mult o reglementare normativă. Reglementarea normativă reprezintă un comandament social adresat membrilor societății care o compun, colectivităților acestora etc.

Normarea înseamnă stabilirea unor reguli care organizează conduita umană. Niciun proces social nu poate avea loc fără reglementare, fără normare. În această ordine de idei, profesorul Pavel Apostol menționează faptul că „ține de natura însăși a acțiunii umane ca ea să fie normată”. [2] Însă, spre deosebire de animal, care se caracterizează printr-un comportament ce se realizează prin mecanisme automate – reflexe sau instincte, activitățile omului sînt normate conștient, pe baza unor criterii de natură socială. „Creațiunea de norme, scria E. Speranția, este

un fenomen cît se poate de regulat și firesc în viața socială. Aceasta decurge din legile vieții în general, apoi din legile minții omenești în general și, în fine, din însăși natura și condițiile vieții sociale”. [3]

Din cele spuse rezultă că E. Speranția evidențiază trei domenii din care decurge nevoia de supunere la norme: primul – legile vieții în general; al doilea – legile minții omenești; al treilea – însăși natura socialului.

Procedînd în felul acesta, Speranția aduce sub un singur numitor trei domenii diferite (viața, rațiunea, societatea). „Acest liant, care se adună într-un singur tot, este norma. De aici – deducția conform căreia normativitatea este constitutivă ființei omenești și confirmă ipoteza nevoii noastre de a ne supune la norme. Normativitatea semnifică faptul că în toate acțiunile sale omul trebuie să urmeze anumite *direcții* și că trebuie să respecte riguros anumite *limite*. Norma ne arată că așa *trebuie* să fie sau să nu fie. Se observă că atunci cînd vorbim de normă, intrăm pe tărîmul lui *trebuie*, care devine dominant în raport cu ceea ce *este*” [4]

Normarea activității oamenilor se realizează prin elaborarea unui ansamblu de reguli, principii, constrîngeri, obligații, drepturi și îndatoriri de natură morală, religioasă, juridică, economică, politică, estetică etc., care reglementează conduita și comportamentele individuale și de grup.

Societatea își formează treptat un ansamblu de reguli care are menirea să contribuie la ordonarea și armonizarea relațiilor din societate. Ca urmare, „întreaga viață socială se desfășoară într-un cadru normativ, fără de care societatea ar fi prada anarhiei, a violenței și a egoismului individual. [5]

Reglementarea normativă pornește de la fapte, de la cazuri particulare, de la observarea relației sociale și de la aprecierea rolului acesteia în societate. Nu există o relație socială căreia să nu-i corespundă o apreciere socială. Fiecare faptă (acțiune sau inacțiune) umană este permisă sau interzisă. Aprecierile sociale se fac la diferite niveluri: ele pot fi făcute de un grup social, de anumite organizații sociale, de stat, de întreaga societate. Deseori aprecierile făcute la nivel diferit coincid, alături însă aprecierile făcute diferă, ba chiar pot fi și contradictorii. Bineînțeles, cu cît aceste aprecieri coincid, cu atît putem fi mai siguri că relația socială, fapta socială va corespunde modelului prescris. Fiecare

etapă de dezvoltare socială dă prioritate unei forme de apreciere socială. Dacă ne vom referi în etapa contemporană, ea, indiscutabil, pune pe prim-plan aprecierea pe care o dă statul unei relații sociale respective. O asemenea apreciere se conține în regula de drept. „Regula de drept, menționa Mircea Djuvara, există cu scopul de a ocroti voința fiecăruia dintre noi, în activitatea ei legitimă, în așa fel încît fiecare dintre noi să putem să urmărim, prin concepția pe care o avem, idealurile morale care ne convin, în cadrul idealului moral al societății respective”. [6]

Astfel, normativitatea, după natura sa, întru-chipează nu ceea ce este, ci ceea ce trebuie să fie în societate, sub forma unor reguli specifice generale și impersonale, cum ar fi normele juridice.

Normativitatea vizează doar comportamentul uman, faptele (acțiunea sau inacțiunea) omului. Aceasta e și firesc. Obiectul aprecierii juridice are întotdeauna un substrat real în lucruri și persoane. În această ordine de idei, ne solidarizăm cu opinia profesorului universitar Constantin Stroe care remarcă: „Fenomenele pur fizice, adică acelea care nu emană de la subiect, nu sunt prin sine înseși, elemente ale raportului juridic, fiind, astfel străine sau indifferente dreptului”. [7] Prescriind tipul de conduită care trebuie să fie sau să nu fie, statul, prin intermediul normelor juridice, stabilește realitatea ideală spre care tinde societatea. Totodată, societatea își exercită controlul asupra conduitelor individuale, le conferă o anumită uniformitate, le imprimă convergența, fapt deosebit de important pentru realizarea realității ideale.

În cadrul societății, omul se supune (sau nu) normelor juridice. „Tendința comportamentului uman de a fi în concordanță cu regulile prescrise grupului sau societății, cu acceptările acestora, se numește conformitate”. [8]

Conformitatea ca acceptare și respectare de către individ a normelor juridice nu trebuie confundată cu conformismul, „concept ce exprimă o trăsătură a personalității reproșabile adesea din punct de vedere etic, constînd în evitarea afirmării unei idei, opinii și atitudini proprii în raport cu un fapt, o problemă, un eveniment oarecare”. [8.1]

Conformitatea facilitează ordinea în societate. Evident, ar fi ideal dacă comportamentul uman ar corespunde exigențelor înaintate de normele juridice. Realizarea dreptului, trecerea acestuia de la conduita prescrisă la conduita

reală implică o conștiință juridică înaltă a individului și chiar convingerea acestuia că prin conformitatea sa se asigură binele comun al societății. Acest fapt nu ar mai implica constrângerea și ar exclude devianțele sociale.

În acest caz, avem de a face cu o realitate ideală a normelor de drept în vigoare, constituind sistemul de drept pozitiv, apoi o realitate a conduitelor concrete de conformitate cu idealitatea aceasta; trecerea de la realitatea ideală la aceea efectivă are loc prin intermediul conștiinței juridice, firește, care astfel dă curs ordinii de drept prin comportamentele subiective, manifeste în raporturile juridice. Toate acestea sunt cuprinse în realitatea juridică". [9] Alături de altele, cum sunt: realitatea morală, realitatea politică, realitatea religioasă etc., realitatea juridică este inalienabilă realității sociale în condiții istorice determinate.

Dicționarul limbii române moderne interpretează realitatea ca „existență efectivă, obiectivă; fapt concret, lucru real, starea de fapt. Materia care există în afara conștiinței omenești și independent de ea; natura, universul". [10] Din cele spuse rezultă că conceptul de realitate desemnează „tot ceea ce există în sine, independent de faptul dacă acest existent îl gândește cineva. Realitatea se află acolo, indiferent dacă cineva o percepe sau o înțelege". [11]

Distingem două tipuri de realitate: realitatea obiectivă și realitatea subiectivă.

Realitatea *obiectivă* cuprinde acele fenomene, domenii ale existenței care sunt independente de conștiința și voința omului.

Realitatea *subiectivă* este formată din procesele și conținutul conștiinței umane. Omul, prin conștiință, este creatorul și purtătorul existenței subiective.

Din ansamblul existenței sociale se desprinde un gen aparte de realitate – *realitatea juridică*.

Profesorii universitari Ioan Ceterchi și Ion Craiovan consideră că realitatea juridică este unitatea indisolubilă între:

a) planul spiritual, ideatic, unde vom distinge concepțiile, ideile, teoriile, sentimentele despre drept, adică știința juridică, ideologia juridică, conștiința și cultura juridică;

b) planul normativ constituit din ansamblul reglementărilor care alcătuiesc dreptul obiectiv;

c) planul relațiilor sociale cu raporturile juridice – drepturile subiective și obligațiile juridice;

d) planul faptic sau evenimential ce cuprin-

de faptele juridice, adică acele evenimente și acțiuni care produc efecte juridice. [12]

Profesorul universitar Constantin Stroe menționează faptul că conținutul realității juridice este structurat pe următoarele componente: „1) *faptele juridice*; 2) *conștiința juridică* (ca premisă a dreptului ca sistem normativ; 3) *fenomenul dreptului*, în dubla sa ipostază: de drept obiectiv și de drept subiectiv; 4) ordinea de drept (ca totalitate a raporturilor (relațiilor) juridice dintre oameni). [13]

Din cele spuse se observă cu ușurință că autorii citați, în principal, evidențiază aceleași elemente constitutive ale realității juridice.

Toate aceste elemente constitutive se condiționează reciproc, conlucrează între ele, niciunul neputând exista izolat, fără celelalte. Nu se poate vorbi, nici de o ierarhizare a lor. „Cu toate acestea, susțin profesorii Ioan Ceterchi și Ion Craiovan, trebuie remarcat că *dreptul obiectiv*, ansamblul normelor juridice formează pilonul central, deoarece în jurul său, spre el sau de la el, iradiază toate celelalte manifestări ale fenomenului juridic (teoriile, ideile, relațiile, drepturile subiective). [14]

Dar dreptul, normele juridice nu au o existență în sine, nu sălăsluiesc singure în lume. Dreptul este guvernat de o menire socială care este tocmai viața sa. Din aceste considerente, în abordarea teoretică a problemelor dreptului o însemnătate primordială revine cunoașterii *esenței, conținutului și formelor* sale ca fenomen social. Fără cunoașterea acestora e imposibil de a înțelege la justa valoare problematica dreptului.

„Dicționarul limbii române moderne” (București, 1958, Editura Academiei) interpretează termenul „esență”, ca ceea ce exprimă principalul din obiecte și fenomene, latura lor interioară cea mai importantă, procesele care se desfășoară în adâncul lor; ceea ce poate fi cunoscut numai trecând de forma exterioară a lucrurilor, pătrunzând în adâncul lor cu ajutorul gândirii.” În Larousse, esența fenomenelor este definită drept natură internă, caracterul lor propriu, care le exprimă identitatea și stabilitatea, deosebindu-le unele de altele.

În lumina acestor considerații, esența dreptului poate fi privită ca unitatea laturilor, trăsăturilor, raporturilor necesare care asigură identitatea și stabilitatea dreptului, deosebindu-l de alte fenomene sociale.

A cerceta esența dreptului înseamnă a pă-

trunde în lumea intimă, internă a dreptului, a sesiza calitățile lăuntrice ale acestuia, interacțiunea lor.

Principală calitate o reprezintă calitatea juridică a voinței exprimate în drept și calitatea interesului care conduc la elaborarea și adoptarea normelor juridice. În legătură cu aceasta, Hegel menționa în renumita sa lucrare "Principiile filosofiei dreptului": "Terenul dreptului este în genere ce e spiritual și locul său mai apropiat și punctul său de plecare este voința, care este liberă, astfel încât libertatea constituie substanța și determinația lui; și sistemul dreptului este domeniul libertății înfăptuite, lumea spiritului produs din el însuși, ca o a doua natură". [15]

Voința este o categorie psihologică pentru a cărei definire s-a considerat că este nevoie de a ține cont de următoarele:

a) voința este o **categorie psihologică** ale cărei premise se află în potențialul psihic specific uman;

b) voința este o capacitate a omului și numai a lui;

c) voința implică **stabilirea unor scopuri** către împlinirea cărora omul tinde;

d) scopurile pe care omul și le propune, voința însăși se realizează prin **activitatea sa voluntară**, voința fiind deci rezultatul, nu premisa acțiunii sau scopului propus;

e) activitatea voluntară, acțiunile întreprinse de om în vederea realizării scopurilor propuse presupun nevoia ca omul să învingă anumite obstacole;

f) realizarea activității voluntare, acțiunile întreprinse de om în vederea realizării scopurilor propuse implică folosirea tuturor resurselor sale psihice și morale;

g) voința implică puterea omului de a planifica, organiza, realiza și controla activitatea ce o desfășoară în vederea înfăptuirii scopurilor ce și le propune;

h) voința este o categorie psihologică distinctă, dar interdependentă, pentru că nu poate fi concepută în afara legăturilor de interdependență și interacțiune în care se află cu toate celelalte categorii psihologice pe care se clădește sistemul psihic uman. [16]

Voința are o dublă semnificație: a) **voința generală** a grupurilor sociale sau a întregii societăți; b) **voința individuală**, caracteristică unui individ.

Cînd cercetăm esența dreptului, avem în vedere voința generală. Anume această voință tin-

de să se oficializeze prin intermediul activității de creare a dreptului și ea, în ultimă instanță, se și materializează în actele normativ-juridice ale statului. Voința generală este "singura care poate coordona forțele statului în vederea realizării scopului său, care este binele comun", considera Rousseau în "Contractul social". [17]

Voința generală nu reprezintă o simplă sumă aritmetică a voințelor individuale. Ea e superioară acestora și e mai puternică decât ele. "Primul lucru pe care omul este obligat să-l admită dacă nu vrea să nege orice concept de drept, menționează Kant, este principiul următor: el trebuie să iasă din starea sa de natură în care fiecare acționează după propria-i voință și să se unească cu toți ceilalți... într-o comună supunere la o constrângere publică legală, exterioară". [18] Pentru ca această unire să fie eficientă, ea trebuie să fie benevolă și să mențină concomitent libertatea fiecărui individ. Voința generală materializată în lege trebuie să fie o voință de compromis, care ar păstra cîte ceva esențial, din voința fiecăruia sau, cel puțin, din voința majorității asociaților. Rousseau arată că apariția corpului social și a voinței generale induce o transmutație în natura omului, în sensul că se transformă dintr-un tot întreg într-o parte a unui tot mai mare, adică se înlocuiește existența fizică și independența (izolată) cu o existență parțială, dar morală. Are loc, în esență, transformarea omului în cetățean, în membru liber și egal al unei cetăți, al unei societăți. [19] "Este adeseori, scrie el, o mare diferență între voința tuturor și voința generală, aceasta nu privește decât **interesul comun** (sublinierea ne aparține – aut.), "cealaltă are în vedere interesul privat și nu este decât suma voințelor particulare; scadeți din acestea năzuințele opuse care se compensează și va rămîne, ca rezultat, voința generală". [20] E semnificativă în acest sens și definiția statului dată de Kelsen în renumita sa lucrare "Teoria generală a statului". În viziunea sa, statul apare ca voință **supraindividuală**: "Statul nu se caracterizează numai ca o "putere", ci și ca o "voință", fie că este esențialmente voință, fie că prin esență are o voință. Această voință, cum se susține, este distinctă de voința indivizilor. Într-adevăr, statul ca voință are ca instrumente indivizi și voințele lor. Voința statului însuși se deosebește însă de voințele indivizilor care sunt supuse statului; ea este mai mult decât suma acestor voințe, ea stă deasupra lor". [21]

Pînă acum s-a arătat succint rolul voinței în drept. Care este atunci rolul **interesului**? Cu-

vîntul **„interes”** desemnează: „Preocuparea de a obține un succes, un avantaj; rîvna depusă într-o acțiune pentru satisfacerea unor nevoi...” [22] Mircea Djuvara menționează că **„interesul este motorul de toate zilele în acțiunile noastre obișnuite... Dar interesul nu poate fi luat în considerare decît cînd este în conformitate cu idealul de justiție, așa cum îl concepe societatea respectivă”**. [23] Din cele spuse rezultă că ideea de interes explică și ea dreptul, dar mai presus de toate stă interesul moral, interesul ideal, adică interesul de importanță socială, util întregii colectivități. Prin urmare, nu orice interes generează dreptul. În această ordine de idei e semnificativă interpretarea problemei de către Mircea Djuvara:

„Presupunem un falit sau un comerciant amenințat de faliment. Nu are interes să nu plătească? Interes poate să aibă cineva să ia ceva nedrept de la altul, să fure; interes poate avea un cetățean lipsit de mijloace să ia cu forța de la altul toate cîte el dorește; interes poate să aibă oricine să gonească dintr-un palat pe proprietarul lui și să-i ia locul. Interes poate avea și o autoritate publică abuzivă să supună dominației sale o populație etc. ...Sunt oare interese justificate acestea? Este suficient să invocăm interesul, ca să explicăm printr-aceasta dreptului? Simțim îndată, că un individ care a invocat, pur și simplu, forța, oricît interes personal ar fi avut, nu a făcut prin aceasta o faptă conform cu normele juridice, așa cum le înțelegem noi, nici cele de drept pozitiv, nici cele ideale, de morală”. [24] Din aceste considerente, problema este de a ști *cum se întemeiază dreptul*, în ce măsură el corespunde interesului general uman, în ce măsură el e oportun și util tuturor membrilor societății.

Concluzia ar putea fi una: interesul general nu trebuie înțeles ca antipod al echității și justiției, ca oprimatorul intereselor persoanelor ori de grup. Interesul generator de drept nu dă curs tuturor nevoilor individuale, ci trebuințelor sociale generale și fundamentale, care constituie o sinteză practică, nu abstractă, nu iluzorie a societății. În această ordine de idei, interesul social general e strîns legat de voința generală reflectată în normele juridice. Voința generală materializată în drept exprimă sintetic interesul comun social.

Esența constituie una din problemele dreptului. O altă problemă, nu mai puțin importantă, e cea ce se referă la conținutul lui.

Conținutul, în general, are sens de: ceea ce încapă într-un spațiu limitat; totalitatea ele-

mentelor care constituie esența lucrurilor și a fenomenelor, formînd o unitate dialectică cu forma. [25] În ceea ce privește *conținutul dreptului*, acesta constă din **„ansamblul elementelor, al laturilor și al conexiunilor care dau expresie concretă (contur) voinței și intereselor sociale ce reclamă oficializarea și garantarea pe cale etatică”**. [26]

După volum, conținutul dreptului este mai bogat decît esența lui. Astfel, dacă esența caracterizează dreptul în profunzimea sa, conținutul caracterizează dreptul în aspectul său dimensional, în întindere. Conținutul dreptului este mai aproape de realitățile sociale, este mai mobil, avîndu-și o dinamică proprie. Conținutul este mult mai receptiv la schimbările produse în societate. S-a spus, pe bună dreptate, că în conținutul lor **„legislațiile sunt mereu altele, dar există ceva care planează deasupra lor și le servește de cadru permanent, element care din cauza aceasta, poate fi numit formal și există în mod necesar în orice relație juridică. Prin elementele sale formale și permanente, fenomenul dreptului se distinge de celelalte fenomene”**. [27]

Rezultă că, în privința conținutului său, dreptul se caracterizează printr-o dinamică pronunțată. Așa, de exemplu, conținutul dreptului Republicii Moldova de astăzi se deosebește de conținutul pe care l-a avut cu 10 ani în urmă. Esența dreptului rămîne aceeași pentru că este expresia voinței juridice, dar conținutul său este modificat grație nevoilor schimbătoare ale societății noastre.

Componenta dominantă a conținutului dreptului este ansamblul normelor juridice, fapt ce-i determină pe unii autori să vorbească despre *conținutul normativ al dreptului* (normativitatea dreptului).

În privința conținutului dreptului sunt de menționat unele poziții teoretice:

a) Conform **conceptului kelsenian**, dreptul este doar și numai un sistem de norme. Teoria kelseniană se numește *teoria pură a dreptului* pentru că ea vrea să debaraseze știința dreptului de toate elementele care îi sînt străine. Kelsen atribuie normelor juridice două caracteristici definitorii: validitatea și eficacitatea. Prima desemnează condiția existențială a normelor și este un **Sollen**, a doua exprimă rolul lor și ține de **Sein**. Cu alte cuvinte, norme și fapte, respectiv: trebuie să fie și fac parte din lumi diferite, pentru că nu derivă unul din altul. **„Nimeni nu poate nega, scrie Kelsen, că afirmația care descrie un fapt po-**

zitiv (arătînd ca și cum "este") e în mod esențial diferită de propoziția că ceva "trebuie să existe" - afirmația care descrie o normă, și nimeni nu poate nega că din faptul că ceva este nu poate urma că ceva trebuie să fie și nici că, invers, din aceea că ceva trebuie să fie, nu poate urma că ceva este". E vorba aici de diferența incontestabilă dintre "ușa este închisă și ușa trebuie (să fie) închisă". [28]

b) **Orientările sociologice** în domeniul dreptului (*curentul sociologic*) reprezentate de F. Geny, E. Ehrlich, G. Gurvitch ș. a.

Criticînd normativismul dreptului, reprezentanții curentului sociologic, vizează spre realitatea socială a dreptului, prin susținerea tezei potrivit căreia dreptul nu se limitează la lumea normelor juridice. Astfel, Eugen Ehrlich (1862-1922), jurist austriac de marcă și profesor de drept roman la Universitatea din Cernăuți, menționa: "Centrul de gravitate a dreptului în epoca noastră, ca și în toate celelalte timpuri, nu trebuie să fie căutat nici în lege, nici în jurisprudență sau în doctrină, nici, mai general, într-un sistem de reguli, ci în societatea însăși". [29] Și mai expres acest lucru e reflectat de către François Geny (1861-1954), jurist francez în lucrarea sa "Știința și tehnica în dreptul privat pozitiv." În această lucrare este expusă cea mai originală contribuție a sa referitor la drept, care constă în distincția între "**dat**" și "**construit**". Pentru că legea scrisă nu are, din punct de vedere logic, plenitudinea necesară, judecătorul are dreptul și datoria de a proceda la un examen științific liber, analizînd "**datul**" pentru a realiza "**construitul**".

Există patru categorii de asemenea "date": datele reale, datele istorice, datele raționale și *datul real*. [30]

c) *Tendința actuală* este de a explica și a concepe dreptul, considerînd că în conținutul său intră factori complecși, atît normativi, cît și sociali, soluții care oferă răspunsuri pentru mobilitatea dreptului ca urmare a schimbărilor survenite în societate. [31] Științific s-a dovedit că, în studiul dreptului, *conținutul* nu poate fi disociat de *formă*.

Forma dreptului are în vedere modul de exprimare a normelor juridice. Ea desemnează *modul de structurare și organizare a elementelor lui de conținut, precum și modul acestuia de exteriorizare*.

Forma dreptului are două dimensiuni (laturi): forma **internă** și forma **externă**.

Forma internă a dreptului reprezintă chiar

sistemul dreptului în complexitatea sa, părțile constitutive ale acestuia, gruparea normelor juridice ce formează acest tot întreg (sistemul) pe ramuri, subramuri, instituții juridice, coraportul și interacțiunea acestora.

Forma exterioară (externă) a dreptului poate fi analizată din mai multe puncte de vedere:

a) din punctul de vedere al modalităților de exprimare a voinței legiuitorului – **izvoarele dreptului**;

b) din punctul de vedere al modalităților de sistematizare a legislației – **codificării încorporării** etc.;

c) din punctul de vedere al modalităților de exprimare a normelor de drept în diferite acte normativ juridice ale autorităților publice – **legi, ordonanțe, hotărîri, decrete** etc. [32]

Cele menționate, referitoare la esența, conținutul și forma dreptului, sunt absolut necesare de a fi cunoscute pentru a fi înțelese, la justa valoare, problematica acțiunii dreptului. Ele însă nu sunt suficiente și necesită o completare, prin studierea problematicii scopului și finalității dreptului.

Termenul "**scop**" desemnează: ținta către care tinde cineva; ceea ce își propune cineva să înfăptuiască. [33]

"Problematica scopului – ca stare viitoare, anticipată și dorită, produs al acțiunii umane voluntare, cît și a idealului – ca reprezentare a perfecțiunii într-un domeniu dat, model mereu rîvnit, dar niciodată atins în întregime – se împletesc pe teren juridic, nu pot fi rupte de un context teoretic proxim ce vizează definirea dreptului însuși, a locului și rolului său în lume..." [34], susține, pe bună dreptate, profesorul român Ion Craiovan.

Din definițiile dreptului [35], nominalizate de noi anterior, rezultă că dreptul, ca fenomen social complex, își îndeplinește rolul ce-i revine, reglementînd conduita oamenilor și orientînd activitatea oamenilor în conformitate cu interesele generale ale societății. Activitatea oamenilor, supusă unei reglementări juridice, urmărește întotdeauna anumite scopuri. Ar fi absurd ca cineva să facă ceva fără niciun fel de scop. În această ordine de idei, Mircea Djuvara menționa: "Nu numai în conștiința omenească stă necesitatea unui scop pentru toate acțiunile noastre, ceea ce se numește o teleologie, dar, chiar la animale, toate faptele, conștient sau inconștient, se îndreaptă către un scop. A presupune că s-ar face un act fără scop este o absurditate.

Într-o imagine foarte pregnantă Ihering spune: "A încerca să explici dreptul prin acțiuni fără scop, este aceeași faptă ca aceea a unui baron Münchhausen care, căzut într-o baltă de noroi, încearcă să iasă de acolo, trăgându-se de barbișon. Dreptul nu se poate explica fără un scop al acțiunilor umane". [36]

Dar, dacă e așa, dacă fiecare acțiune, după cum zice Ihering, reprezintă un scop, atunci, ca prima aparență cel puțin, acțiunea se explică prin egoismul individual.

Dacă cineva urmărește un scop, este că vrea ceva pentru sine și ca atare acțiunea are la bază interesul individual. Interesul acesta care stă la baza oricărei acțiuni omenești, se afirmă, în mod fizic, prin lupta pentru conservarea existenței noastre și se afirmă în mod economic prin lupta noastră pentru câștigarea unui cât mai larg patrimoniu.

Dar se întâmplă aici, observă Ihering, ceva interesant. Scopul egoist al individului nu-l servește numai pe el, nu este numai un scop subiectiv, un interes al lui, ci are ca efect satisfacerea unei utilități mai generale a societății. Fără să-și dea seama, fiecare lucrează, astfel, pentru societatea în care trăiește. Ca urmare, "individul nu există în adevăr numai pentru el", zice Ihering, "el este **solidar** cu societatea ...și realizează astfel "scopul suprem al existenței sale". [37]

Din cele spuse rezultă că dreptul, în viziunea lui Ihering, are ca scop să asigure condiții de viață în societate.

O altă viziune asupra scopului dreptului o are profesorul Alexandru Văllimărescu. Rolul dreptului constă în "**reglementarea raporturilor între oameni, evitarea și aplanarea conflictelor între ei...** Această idee se poate rezuma într-o formulă mai simplă și mai sugestivă: dreptul urmărește **realizarea armoniei sociale**". [38] Este fatal ca interesele indivizilor să fie în conflict unele cu altele și de aceea intervine dreptul spre a realiza echilibrul, armonia lor. "Deci, concluzionează A. Văllimărescu, scopul dreptului este realizarea unui **echilibru de interese**, din care să rezulte **armonia socială**". [39] În ce mod realizează dreptul acest echilibru, această armonie? Prin jocul a doi factori a căror importanță variază după epoci: "Un factor de ordin moral, ideal, **ideea de justiție**"; "un factor de ordin practic, utilitar, **ideea de ordine**". [40]

Dreptul nu este altceva decât o tranzacție între aceste două elemente. În tot cursul istoriei, lupta se dă între justiție și ordine, triumfând

când una, când cealaltă. Ordinea învinge în cele din urmă, integrându-și sau nu noi elemente de justiție, în afară de epocile de anarhie, fenomen patologic în istoria societății. Aceasta nu poate exista fără ordine și de multe ori triumfă în detrimentul justiției, în interesul societății.

În această ordine de idei, Alexandru Văllimărescu continuă cu o referință la Ihering: "Despotismul cel mai desfrânat dă încă imaginea unui stat; el este încă un mecanism al forței sociale. Anarhia – nu! Căci aceasta este neputința puterii politice, este o stare antisocială, descompunerea, disoluția societății. Cine o răpune, oricum ar fi – prin foc sau sabie, oricine, uzurpator sau cuceritor, a binemeritat de la societate; căci orice formă de stat, oricât de destabilizantă ar fi, este încă preferabilă absenței complete de organizare socială". [41]

Din rezumatul viziunii profesorului Alexandru Văllimărescu rezultă că armonia socială ideală va fi doar atunci, când va exista un echilibru de interese, bazat pe ordine și justiție, pe ideea de respect a individualității și a binelui comun, a interesului social.

În ceea ce ne privește, considerăm că dreptul poate să-și atingă scopul doar cu condiția că este un factor real al progresului social și al echilibrului în relațiile interumane. Împărtășim conceptul profesorului Dumitru Mazilu, care menționează: "Scopul și rolul dreptului își găsesc expresia, în modul cel mai elocvent, în garantarea juridică a afirmării personalității umane, în împlinirea dezideratelor și intereselor legitime ale tuturor ființelor umane. Pedepsind tot ceea ce contravine acestor exigențe firești, dreptul promovează idealurile de dreptate și justiție atât de apropiate sufletului omenesc". [42]

Cuvântul **finalitate** este interpretat ca un scop în vederea căruia se desfășoară o activitate. [43] Din această perspectivă, profesorul Ion Craiovan consideră că "conceptul de finalitate definit în mod tradițional ca "orientare spre un anumit scop" are virtuți unificatoare, conexând scopul cu o anumită procesualitate care poate conține principii directe apte să ghideze succesiunea unor scopuri spre ideal". [44]

În literatura juridică se remarcă neglijența sistematică a studierii finalității dreptului. Conceptul de finalitate este deseori invocat, dar foarte puțin explicat. Nu poate fi contestat faptul că locul și rolul dreptului poate fi mai bine apreciat, dacă vom cerceta mai aprofundat problema finalităților lui, destinației sale. În legătură

cu aceasta, Eugeniu Speranția, unul din distinși filozofi ai dreptului, menționa: "Ceea ce determină dreptul în totalitatea sa nu stă... numai în trecutul său istoric, în condițiile determinante ale aparițiunii sale și în notele definiției sale logice ci, în mai mare măsură, în destinația sa ideală".[45]

Evident că apare întrebarea: ce înțelegem prin finalitățile dreptului? Pronunțându-se asupra acestei probleme, profesorul Ion Craiovan consideră că "finalitățile dreptului... desemnează un model dezirabil de evoluție a realităților juridice care să satisfacă nevoile și aspirațiile individului uman, cerințele progresului social în acord cu valorile unui timp istoric, model care să contribuie la promovarea specificității dreptului, dar și la evitarea denaturării sale ca mijloc al reglementării sociale, la maximalizarea prestației sale în raport cu individul și societatea, la concertarea sa cu alte sisteme de norme sociale". [46]

Trecerea în revistă a principalelor concepții despre finalitățile dreptului ne convinge în faptul că finalitatea constituie un concept integrator, complex ce întrunește în sine scopul, idealul și funcțiile dreptului. A aborda problema finalităților dreptului înseamnă, practic, a evidenția,

sub aspect prospectiv, rolul dreptului ca fenomen social. Dreptul este cel care joacă un rol, dacă nu determinant, important în:

- asigurarea coerenței, funcționării și autoreglării sistemului social;
- configurarea, desfășurarea, ordonarea, orientarea relațiilor sociale fundamentale;
- soluționarea conflictelor relațiilor interumane, a realizării justiției unui anumit timp istoric;
- represiunea și prevenirea faptelor antisociale;
- apărarea demnității umane, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- apărarea și promovarea valorilor sociale;
- realizarea unui proiect social dezirabil;
- realizarea progresului contemporan. [47]

Vedem, așadar, că este extrem de dificil să distingem o finalitate concretă. Dat fiind complexitatea dreptului ca fenomen social, se impune și multiplicitatea finalităților dreptului. Mai mult ca atât, cercetările despre finalitățile dreptului la nivelul integrității sale presupun investigarea finalităților dreptului la nivel de ramură, subramură, instituție juridică.

BIBLIOGRAFIE

1. Сергей Алексеев, *Общая теория права*, V.I, Москва, 1981, pag. 48-49.
2. Pavel Apostol, *Normă etică și activitate normată*, București, 1968, pag. 68.
3. E. Speranția, *Introducere în filosofia dreptului*, Cluj, 1946, pag. 305.
4. *Filosofia dreptului. Marile curente*, pag. 268.
5. Maria Dvoracek, Gheorghe Lupu, opera citată, pag. 92.
6. Mircea Djuvara, opera citată, pag. 218.
7. Constantin Stroe, *Compendiu de filosofia dreptului*, Lumina Lex, 1999, pag. 39.
8. Ion Vlăduț, *Introducere în sociologia juridică*, București, 2002, pag. 122.
- 8.1. *Dicționar de psihologie socială*. București, 1981, pag. 62.
9. Gheorghe C. Mihai, Radu I. Motica, *Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului*. Editura ALL, București, 1997, pag. 76.
10. *Dicționarul limbii române moderne*, 1958, pag. 699.
11. Peter K. McInerney, *Introducere în filosofie*, Editura Lider, București, 1998, pag. 43.
12. Vezi: Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Editura ALL, București, 1996, pag. 16.
13. Constantin Stroe, op. cit., pag. 41.
14. Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Editura ALL, București, 1996, pag. 16.
15. Citat după Ioan Ceterchi. *Doctrina Juridică*, pag. 209.
16. Ion Dogaru, *Teoria generală a dreptului*, Craiova, 1998, pag. 77-78.
17. Citat după: Philippe Malaurie, *opera citată*, pag. 142.
18. Ibidem, pag. 165.
19. Vezi: Ștefan Georgescu, *opera citată*, pag. 76.
20. J. J. Rousseau, *Contractul social*, București, 1957, pag. 81.
21. Citat după: Ion Craiovan, *Doctrina juridică*, pag. 425.

22. Vezi: *Dicționarul limbii române*, pag. 129.
23. Mircea Djuvara, *opera citată*, pag.129.
24. Ibidem, pag. 128-129.
25. Vezi: *Dicționarul limbii române moderne*, pag.184.
26. Nicolae Popa, *opera citată*, 2002, pag. 64.
27. Mircea Djuvara, *opera citată*, pag. 8.
28. Citat după: Ștefan Georgescu, *opera citată*, pag. 162.
29. Citat după Ion Vlăduț, *opera citată*, pag. 47.
30. Vezi: Philippe Malaurie, op. cit., pag. 317.
31. Ion Dogaru, *Teoria generală a dreptului*, pag. 80.
32. Vezi: Boris Negru, Alina Negru, *Teoria generală a dreptului și statului*, pag. 219.
33. *Dicționarul limbii române moderne*, pag. 750.
34. Ion Craiovan, *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*, pag. 119.
35. B. Negru, A. Negru, *Teoria generală a dreptului și statului*, Bons Offices, Chișinău 2006, pag. 194-202.
36. Mircea Djuvara, *opera citată*, pag. 124-125.
37. Vezi: Mircea Djuvara, *opera citată*, pag. 128.
38. Alexandru Văllimărescu, *Tratat de enciclopedia dreptului*, Lumina Lex, București, 1999, pag. 68.
39. Alexandru Văllimărescu, *opera citată*, pag. 68.
40. Ibidem, pag. 69.
41. Ibidem, pag. 70.
42. Dumitru Mazilu, *Teoria generală a dreptului*, București, 2000, pag. 152.
43. *Dicționarul limbii române moderne*, pag. 304.
44. Ion Craiovan, *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*, pag.124.
45. E. Speranția, *Principii fundamentale de filosofie juridică*, Cluj, 1936, pag.4.
46. Ion Craiovan, *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*, pag. 125.
47. Vezi: Ion Craiovan, *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*, pag. 129.

Prezentat: 14 noiembrie 2011.

E-mail: teoriad dreptului_drept@mail.ru

Repere istorice și moderne ale jurământului în calitate de entitate juridică

Nicolae SADOVEI,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article, the author approaches a number of historical and modern indexes of oath, as legal entity. Approached from the historical point of view, the oath went through the history of civilizations that have succeeded over time without significant change, preserved in all historical eras and in all cultures known to anthropology, ethnology and social psychology researchers, as well as lawyers interested in the history of law.

In Moldova, at present, the professional oath is taken by over twenty different categories of employees or future professionals, most of them civil servants and persons assimilated to civil servants. When approached from the religious point of view, which in fact, refers to the essence of the absolute majority of the oath formula before the twentieth century, the author believes that the oath is a social life phenomenon that involves faith in the judgment day.

Repere istorice ale jurământului. Jurământul, ca entitate socială pluridimensională, are aspecte variate ce pot fi încadrate în diferite domenii ale științelor sociale. Ca entitate de ordin juridic, ea nu este una de ordin recent, fiind cunoscută încă din epoca apariției primelor comunități umane organizate și, în termenii limbajului modern, guvernate prin intermediul unor persoane alese sau numite de către conducători sau comunitate într-o anumită dregătorie, indiferent de denumirea concret-istorică a acesteia. Cu referință la spațiul istoric carpato-danubiano-pontic, de care ținem, se pare că depunerea jurământului era deja cunoscută și aplicată aici anterior epocii romano-dacice. Potrivit unei legende, la începuturile istoriei, regii traci, domnitori și peste lumea carpato-dunăreană, erau uniți între ei de un jurământ tainic. O așa-zisă "lege a tăcerii" învelea acest jurământ pentru ca dușmanii să nu știe că ei își apărau împreună pământurile și comorile. Unii istorici consideră că, de fapt, triburile tracice erau, într-un fel, unite prin înfrățirea regală a conducătorilor, cu mult înainte de marele rege Burebista. Cei aleși, inițiați în *taina jurământului trac*, purtau ca semn de recunoaștere coifuri de aur sau de argint gravate cu semne anume, numai de ei înțelese și știute.¹

Jurământul a trecut prin istoria civilizațiilor care s-au perindat de-a lungul timpului fără ca să se fi schimbat cardinal, păstrându-se în toate epocile istorice și în toate culturile cunoscute

cercetătorilor interesați în materie de antropologie, etnologie și psihologie socială, dar și juriștilor interesați de istoria dreptului. Chiar dacă perioadele istorice au fost diferite, în toate formațiile politico-juridice de orice gen și factură s-a păstrat, în interiorul acestora, entitatea în cauză. Ba chiar, cu o perseverență uimitoare, în unele dintre aceste formațiuni s-a persistat pe actul public de depunere a jurământului, impunându-l cu diferite ocazii, majoritatea dintre acestea fiind în legătură directă cu exercitarea unor funcții de administrare de către o persoană fizică în calitate de angajat al formațiunii statale respective, persoană care era împuternicită cu un șir de competențe dregătorești în domeniul a ceea ce numim astăzi putere de stat, putere executivă sau putere judecătorească. Din momentul formării primelor entități statale elementare, autoritățile organismelor respective au solicitat de la supușii numiți în diferite funcții dregătorești, depunerea jurământului de credință. Totodată, se cunoaște faptul că originea inițială a jurământului se află în afara spațiului care face obiectul direct de cercetare al științelor juridice, germenul acestuia aflându-se în spațiul sacral, adică în domeniul rezervat religiei și misticului, el fiind ulterior integrat dreptului prin intermediul primelor reglementări care impuneau, în cazuri aparte, depunerea jurământului de către o anumită persoană.

Și romanii antici cunoșteau deja, ca și toate celelalte popoare care aveau orânduiri politico-

administrative, și instituția jurământului.² Astfel, din dreptul roman sunt cunoscute juriștilor un șir de cuvinte și adagii din domeniu, cum ar fi *juramentum* - denumire generală a actului de depunere ritualică a jurământului; *juramentum corporalis* - jurământul corporal, depus pe un obiect sau o scriere considerată drept sfinte; *juramentum fidelitas* - jurământul de fidelitate; *juramentum necessarium* - jurământul necesar (obligatoriu), depus în scopul de a confirma ceva, pe care o parte trebuie să-l depună la solicitarea celeilalte părți și care astfel leagă această parte; *juramentum voluntarium* - jurământul voluntar, care nu era obligatoriu pentru a fi depus de către o persoană, dar dacă ea îl depunea, cealaltă parte de asemenea trebuia să răspundă la rândul-i prin depunerea și de către ea a jurământului; *calumniae juramentum* - jurământul depus în scopul infirmării altui jurământ, depus în scopul confirmării bunei-credințe. Actul de depunere a jurământului era denumit *jurare*, iar legarea prin jurământ era denumită drept *adjurare*. De atunci vine și una din primele definiții cunoscute ale jurământului: *juramentum est affirmatio vel negatio de aliquo, attestatio sacrae rei firmata* - jurământul reprezintă confirmarea sau negarea a ceva, întărit prin referința la un obiect divin,³ precum și unele trăsături ale jurământului, cum ar fi *juramentum est indivisibile, et non est admittendum in parte verum et in parte falsam* - jurământul este indivizibil, și nu poate fi admis drept parțial credibil și parțial fals,⁴ dar și formule de jurământ, cum ar fi *devenio vester homo* - devin om al tău (formulă de jurământ depus față de feudal),⁵ precum și interdicții de depunere a jurământului, cum ar fi *minor jurare non potest* - minorul nu poate să depună jurământul.⁶ În timpul Împăratului Iustinian jurământul general a devenit obligatoriu pentru toți cei care participau la procesul de efectuare a justiției în cadrul Imperiului.

Anumite aspecte ale actului social-public de depunere a jurământului sunt abordate și în studiile, efectuate de către cercetătorii istorici. Istoricul Petre P. Panaitescu menționează, într-un studiu consacrat relațiilor feudale, faptul că așa-zisul *omagiu feudal* a existat și în istoria românilor, el fiind dedus din formulele actelor de cancelarie care se referă la slujitorii credincioși și credința arătată de ei domnului, care nu este altceva decât, potrivit istoricului, un *jurământ omagial*.⁷ În perioada modernă a Principatului Moldovenesc, în imediata apropiere a formării

României în urma actului de unire a celor două principate istorice românești, ultimul domnitor care a depus jurământul a fost Alexandru Ioan Cuza, la data de 17 ianuarie 1859, în următoarea formulă: „*Jur, în numele prea Sfintei Treimi și în fața țării mele, că voi păzi cu sfințenie drepturile și interesele Patriei, că voi fi credincios Constituției în textul și în spiritul ei, că în toată domnia mea voi priveghea la respectarea legilor pentru toți și în toate, uitând toată prigonirea și toată ura, iubind deopotrivă pe cei ce m-au iubit și pe cei ce m-au urât, neavând înaintea ochilor mei decât binele și fericirea nației române. Așa Dumnezeu și compatrioții mei să-mi fie de ajutor*”.⁸ Și, pentru comparație, menționăm aici și una dintre cele mai moderne formule de jurământ depuse de către prima persoană în stat din aceeași epocă istorică - jurământul depus de către Napoleon Bonaparte în momentul încoronării sale în calitate de împărat, - esența căruia s-a păstrat și astăzi în formulele de jurământ al multor prim-conducători de state moderne. Astfel, în data de 2 decembrie 1804, Napoleon Bonaparte a depus următorul jurământ: «*Je jure de maintenir l'intégrité du territoire de la République; de respecter et de faire respecter les lois du concordat et la liberté des cultes; de respecter et faire respecter l'égalité des droits, la liberté politique et civile, l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux; de ne lever aucun impôt, de n'établir aucune taxe qu'en vertu de la loi; de maintenir l'institution de la légion d'honneur; de gouverner dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français*».⁹

În Imperiul Rus, potrivit Dicționarului enciclopedic al lui Brokgauz și Efron, în secolul al XIX-lea s-au format trei temeuri de depunere a jurământului: jurământul de credință pentru împăratul care a accedat la tron (pentru țar) și pentru urmașul acestuia; jurământul de credință depus de către funcționarii imperiali nou-nușiți în funcție; jurământul judiciar, în calitate de formă de probațiune conform legislației procesuale imperiale.¹⁰ În acest context istoriografic considerăm necesar de a menționa atitudinea oarecum incomodă a științei dreptului din fosta U.R.S.S. în abordarea echidistantă a conceptului de jurământ. Astfel, în fostul spațiu sovietic pe parcursul întregii perioade a celor peste 70 de ani de comunism, deși s-a declarat sus și tare că orice formă de misticism trebuie extirpată ca fiind o rămășiță a vechii orânduiri burghezo-capitaliste, totuși s-a păstrat obligativitatea depu-

nerii jurământului de către mai multe categorii de subiecți. Chiar de la momentul preluării puterii în Rusia de către bolșevici, iar ulterior și în alte spații politico-geografice din fosta U.R.S.S., în urma a ceea ce se cunoaște în istorie drept *revoluția bolșevică din octombrie*, bolșevicii nu numai că nu s-au dezis de practica depunerii jurământului de credință de către anumite categorii de funcționari ai statului (dar nu numai), ci au și înăsprit conținutul formulei respective a jurământului, prin includerea în conținutul acestuia a consecințelor nerespectării lui. Astfel, jurământul pe care-l depuneau cei înrolați în Armata Sovietică (1939–1947), inclusiv ofițerii, se finaliza prin următoarea formulă: «Если же по злему умыслу я нарушу эту мою торжественную присягу, то пусть меня постигнет суровая кара советского закона, всеобщая ненависть (sublinierea ne aparține – n.s.) и презрение трудящихся». După cum menționează și Natalia G. Rusakova, formularea gen „*ura generală*” a fost inclusă în conținutul jurământului militar de către V.Ț.I.K. imediat după preluarea puterii de către bolșevici, la 22 aprilie 1918.¹¹ Acest aspect din conținutul formulei de jurământ induce o senzație de auto-blestem personal, mai mult decât o consecință legală care ar interveni în cazul nerespectării unei obligații asumate în mod public, cum este actul social-public de depunere a jurământului. Ulterior, autoritățile rusești au modificat elementele respective din formula de jurământ, excluzând din conținut aspectele menționate aici, acesta revenind într-o albie mai puțin sinistă, cu un conținut care prevede survenirea anumitor consecințe, încadrate în perimetrul terminologiei juridice.

Repere moderne ale conceptului de jurământ. În Republica Moldova, în momentul de față, depun jurământul de funcție sau cel profesional peste douăzeci de categorii diferite de persoane angajate sau titulare ale unei viitoare profesii, majoritatea dintre acestea fiind funcționari publici sau persoane asimilate funcționarilor publici. Numărul celor care depun jurământul a crescut, din momentul adoptării Declarației de Independență, aproape în progresie geometrică. În majoritatea absolută a cazurilor atât obligativitatea depunerii jurământului, cât și formula acestuia, sunt reglementate prin intermediul unor acte legislative, de regulă a unor legi. Astfel, sub aspectul reglementărilor legale, instituția jurământului nu se mai află la

extremitatea dreptului, fiind, de altfel, oarecum uzuală pentru cei implicați direct atât în calitate de subiecți care depun jurământul, cât și pentru cei care au calitatea de reprezentanți ai autorităților, în fața cărora se depune jurământul respectiv. Totodată, însă nu putem afirma același lucru și despre epistemologia și praxiologia juridică în domeniu, deoarece în Republica Moldova se simte lipsa unui studiu relevant al acestei materii. În majoritatea cazurilor, cei care abordează aspectele jurământului menționează, pur și simplu, doar existența faptului depunerii jurământului ca atare și comentează descriptiv procedurile legale de depunere a acestuia. Necesitatea unor studii de referință în domeniul conceptului de jurământ în spațiul epistemologic autohton este evidentă și, cel puțin în opinia noastră, indiscutabilă.

În afara spațiului științific din Republica Moldova există un șir de cercetări în domeniu, prin intermediul cărora se încearcă abordarea diferitelor aspecte ale instituției jurământului. Astfel, unul dintre primii cercetători interesați în domeniu a fost juristul britanic Enoch Lewis, autorul studiului de referință „*A Dissertation on Oaths*”¹², precum și al unui alt studiu cu denumirea „*Observations on Legal and Judicial Oaths*”¹³. Lewis abordează în studiile sale natura și caracterul jurământului, timpul și cauza introducerii jurămintelor, practica și legislația în domeniu, doctrina creștină și depunerea jurământului, doctrina reformată și jurământul. În cadrul celei de-a doua publicații, Enoch Lewis abordează și măsurile Guvernului Britanic îndreptate spre abolirea obligativității de depunere a jurământului de către unele categorii de persoane. Un alt studiu fundamental în materie este cel elaborat de către un alt cercetător britanic – James Endell Tyller, „*Oaths: Their Origin, Nature, and History*”, publicat în anul 1834.¹⁴ James Endell Tyller abordează aspectele privind originile jurământului, diferite definiții ale jurământului, atitudinea creștinilor față de obligativitatea depunerii jurământului, practica tendinței de multiplicare a cazurilor de depunere obligatorie a jurământului, formulele jurământului etc. Este un studiu fundamental, care a avut și continuă să aibă impact asupra abordării acestuia de către specialiștii interesați în materie. Din istoriografia abordării jurământului în literatura rusă de specialitate menționăm studiul profesorului A. Gusev «*О клятвѣ и присягѣ. Противъ современныхъ отрицателей ея*»,

publicat în anul 1891.¹⁵ Fiind un aprig susținător al obligativității depunerii jurământului de către toți funcționarii statului imperial rus, Gușev încearcă, utilizând un stil de abordare polemică de la distanță, să combată opinia contrară obligativității de depunere a jurământului, susținută de către marele scriitor rus, contele Lev Tolstoi.

Normele juridice care reglementează depunerea jurământului de către o persoană fizică, ca și condiția de apariție a unui raport juridic de muncă atipic, sunt departe de a fi într-o stare perfectă. Perioada de tranziție, care durează deja mai mult de 20 de ani, a generat o multitudine de reglementări în materie care au dat naștere unui conglomerat de abordări normative care sunt adesea contradictorii. Deși majoritatea celor care depun jurământul sunt funcționari ai statului – funcționari publici, demnitari publici sau persoane asimilate funcționarilor statului, - nu există un model universal de jurământ pentru această categorie de depunători. Este oarecum înțeleasă reticența doctrinară în materie, deoarece, la prima vedere, conceptul de jurământ pare depășit; într-o epocă a mamonismului aspectele de ordin ritualico-mistic riscă să devină grotești și nu sublime, așa cum au fost acestea pe parcursul istoriei.

Conceptual, instituția jurământului este, în cazul Republicii Moldova, una nedisecabilă, spre deosebire de modalitatea de abordare a acesteia în literatura rusă de specialitate. Astfel, atât legislația, cât și doctrina rusă în materie operează cu două categorii aparte, dar care au, în limba română, același conținut și înțeles de jurământ: «присяга» și «клятва». Doctrina rusă de specialitate face diferență între aceste două entități, abordându-le în mod diferit, considerându-se în general că entitatea «присяга» reprezintă o varietate a entității «клятва», aceasta din urmă fiind genul și având un conținut mai general. Nefiind abordată doctrinar, instituția jurământului nu cunoaște, în literatura autohtonă, careva clasificări sau divizări dihotomice, spre deosebire de doctrina străină în domeniu. Astfel, potrivit doctrinei franceze, există mai multe categorii de jurământ, cea mai apropiată de aspectul abordat de către noi în studiul de față fiind *“serment professionnel”*, echivalentul englezescului *“oath of office”*. Altfel spus, cei care depun jurământul în legătură cu încadrarea într-o profesie sau exercitarea unei munci depun un jurământ care ține strict de profesie

(jurământul profesional) sau care ține de funcția în care este încadrată persoana (jurământul de funcție).

Repere teologice ale jurământului. Abordat prin prisma sa religioasă care ține, în fond, de esența majorității absolute a formulelor de jurământ din istoria care a anticipat secolul al XX-lea, jurământul constituie, potrivit teologului grec Georgios Mantzaridis, *„un fenomen ancestral al vieții sociale și presupune credința în judecata lui Dumnezeu, considerând deci că Dumnezeu sau o putere superioară intervine în lucrurile lumii și ale oamenilor spre a restaura adevărul sau dreptatea și spre a fi pedepsite minciuna și nedreptatea.”*¹⁶ Așadar, sub acest aspect, jurământul presupune credința religioasă, de aceea nu are sens pentru o persoană atee. Tradiția veterotestamentară, în special *Legea celor zece porunci* (decalogul mosaic), pune o interdicție principală față de ceea ce se consideră a fi „luarea în deșert” a numelui lui Dumnezeu: *“Să nu iei numele Domnului Dumnezeului tău în deșert”*. Potrivit lui Georgios Mantzaridis, acest lucru nu excludea jurământul, ci, dimpotrivă, îl presupunea, dar îl și limita numai la chestiunile serioase; ceea ce se interzicea credinciosului veterotestamentar era jurământul mincinos sau mărturia mincinoasă. Într-adevăr, textul veterotestamentar, chiar din primele pagini ale Cărții Genezei, este plin cu situații când jură atât Dumnezeu înaintea oamenilor, cât și oamenii înaintea lui Dumnezeu. Abordat la general, textul veterotestamentar nu cuprinde vreo formulă normativă de interzicere absolută a depunerii jurământului. Așa cum menționează și Mantzaridis, jurământul era utilizat de către oameni față de Dumnezeu sau de către Dumnezeu însuși față de oameni, dar și de către oameni între ei, din cauza minciunii care predomina în relațiile sociale ale oamenilor și din pricina necredinței sau a împietririi pe care aceștia le dovedesc în relațiile lor cu Dumnezeu. Dar tradiția novotestamentară, spre deosebire de cea veterotestamentară, tratează jurământul în mod diferit. Iisus Hristos, potrivit celor menționate în Noul Testament, modifică radical atitudinea credincioșilor față de actul de depunere a jurământului, interzicând în mod absolut imperativ depunerea jurământului, prin celebrele deja cuvinte: *„Eu însă vă spun vouă să nu vă jurați nicidecum”*.¹⁷ Georgios Mantzaridis, spre deosebire de mulți alți teologi creștini contemporani, menționează că

textul novotestamentar precizează că jurământul nu este doar invocarea numelui lui Dumnezeu, ci și invocarea oricărui alt nume sau lucru

sfânt, ceresc sau pamântesc, iar aceste cuvinte ale lui Hristos nu doar că interzic jurământul, dar și desființează minciuna.

NOTE

¹ <http://www.dacii.ro/modules.php?name=news&file=article&sid=892> (accesat la 15.08.2011).

² Pentru mai multe detalii a se vedea Черниловский З. М., *Лекции по римскому частному праву*, Москва, издательство «Юридическая литература», 1991 г., p. 140.

³ Б. С. Никифоров, *Латинская юридическая фразеология*, Москва, издательство «Юридическая литература», 1979 г., p.135.

⁴ Ibidem, p. 135.

⁵ Ibidem, p. 61.

⁶ Ibidem, p. 161.

⁷ Petre P. Panaitescu, *Interpretări românești. Studii de istorie economică și socială*, Ediția a II-a, București, 1994, p. 36-39.

⁸ <http://istoriiregasite.wordpress.com/2011/02/22/juramantul-depus-de-alexandru-ioan-cuza-la-alegere-ca-domn-al-moldovei-517-ianuarie-1859> (accesat la 21.09.2011).

⁹ http://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_serments (accesat la 21.09.2011).

¹⁰ Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А., *Энциклопедический словарь*, том 25, СПб, Типолитография И. А. Ефрона, 1882, p. 450.

¹¹ Русакова Наталья Григорьевна, *Присяга как общеправовой феномен*, диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, специальность 12.00.01, Нижний Новгород, 2008 г., p. 37.

¹² Enoch Lewis, *A Dissertation on Oaths*, Uriah Hunt, 101 Market Street, Nathan Kite, Near Fourth Street, 1838.

¹³ Enoch Lewis, *Observations on Legal and Judicial Oaths*, General Books publication, 2010 (original publication date: 1846).

¹⁴ James Endell Tyler „*Oaths; Their Origin, Nature, and History*”, London, John W.Parker, West Strand, MDCCCXXXIV.

¹⁵ А. Гусевъ, *О клятвѣ и присягѣ. Противъ современныхъ отрицателей ея*, Казань, Типографія Императорскаго Университета, 1891.

¹⁶ Georgios Mantzaridis, *Jurământul – întărire a adevărului și a promisiunii*, articol publicat pe adresa: <http://www.crestinortodox.ro/morala/juramantul-intarire-adevarului-a-promisiunii-70856.html> (accesat la 15.08.2011).

¹⁷ Biblia, Noul Testament, Evanghelia după Matei 5:34.

Prezentat: 23 septembrie 2011.

E-mail: nisadovei@yahoo.com

O revizuire constituțională contrară voinței suveranului

Veaceslav ZAPOROJAN,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

As consequence of numerous convictions pronounced by ECHR against the Republic of Moldova, our politicians desired to make public the names of the judges who issued juridical acts that were detrimental for the budget of the Republic of Moldova. From this point of view, we consider, that it is time to make public the names of the MPs who adopted these acts, because some convictions to ECHR are due to the inadequate legislation. The analysis of these legislative and governmental acts will be left to the competence of NGOs, which joining the journalists, accuse the judges.

Ca urmare a numeroaselor condamnări pronunțate de CEDO împotriva Republicii Moldova, politicienii noștri au dorit să devină publice numele judecătorilor care au emis acte judecătorești ce au prejudiciat bugetul Republicii Moldova. În aceeași ordine de idei considerăm că a venit timpul să se facă publice și numele deputaților care au adoptat acte ce au adus grave prejudicii Moldovei, pentru că unele condamnări la CEDO se datorează cadrului legislativ inadecvat, uneori adoptat cu rea-voință. Analiza actelor legislative și guvernamentale, ce au prejudiciat bugetul prin condamnările la CEDO, o vom lăsa pe seama ONG-urilor, care, alăturându-se jurnaliștilor, acuză judecătorii.

În acest articol ne vom limita la analiza unui caz din istoria parlamentarismului nostru, care a condus la trei scrutine parlamentare anticipate și un referendum republican constituțional, fapt ce a prejudiciat bugetul cu zeci de milioane de lei, făcându-ne să uităm pentru mult timp că există și alegeri ordinare. Este vorba de Legea de revizuire a Constituției nr.1115 din 05.07.2000, care constituie generatorul unei profunde crize constituționale și politice, cu care se confruntă țara în prezent.

La 5 iulie 2000, Parlamentul Republicii Moldova, în calitatea sa de adunare constituantă, a adoptat controversata Lege nr.1115-XIV. Prin această lege Republica Moldova, peste noapte, fără consimțământul poporului, care, conform art. 2 din Constituție, este suveranul puterii de stat, s-a transformat din republică prezidențială în republică parlamentară. Evenimentul

constituțional nu ar fi fost discutabil, dacă anterior, la 23 mai 1999, în cadrul referendumului republican consultativ, poporul suveran nu s-ar fi pronunțat pentru întărirea prerogativelor prezidențiale, și nu pentru diminuarea lor. Astfel, la referendum au participat 1,4 milioane de alegători, ceea ce constituia 58,33%, din care 55,3% au răspuns „da” la întrebarea „Sînteți pentru modificarea Constituției în scopul instituirii sistemului prezidențial de guvernare în Republica Moldova, în cadrul căruia Președintele republicii ar fi responsabil de formarea și conducerea Guvernului, precum și de rezultatele guvernării țării?”. La aceeași întrebare au răspuns „nu” 30,85% de alegători.

Conform legislației în vigoare la acea perioadă, referendumul în cauză nu a avut putere juridică obligatorie, pentru că la el au participat mai puțin de 3/5 din alegători, sau 61%. Dacă în timpul respectiv acționa legislația actuală (care pentru obligativitatea unei hotărâri prevede 50% din 33% de alegători), Președintele de atunci, dl P. Lucinschi, care a inițiat referendumul, ar fi repurtat o victorie indiscutabilă, Parlamentul fiind obligat să-i acorde și prerogativele de conducere a Guvernului, aproape ca în sistemul SUA.

În mod logic și legitim, reprezentanții poporului, respectînd voința poporului, trebuiau să țină cont de opinia majorității, chiar dacă din punctul de vedere al legii pentru ei această voință nu era obligatorie. De exemplu, în Elveția, pentru ca o hotărâre să devină obligatorie pentru Parlament, este necesar ca pentru ea să

voteze 50% din alegătorii ce au participat la referendum.

Comisia Electorală Centrală, ținând cont de cuvîntul „poate” din textul art. 171 al Codului electoral: „C.E.C. poate declara nevalabil referendumul republican, dacă la el au participat mai puțin de 3/5 din numărul persoanelor înscrise în liste”, a constatat că nu există temei pentru a declara nevalabil referendumul republican consultativ.

Curtea Constituțională, la rîndul său, în baza Hotărîrii nr. 32 din 15.06.1999, a confirmat rezultatele referendumului republican consultativ, însă a decis că acesta „poartă caracter consultativ și rezultatele lui nu produc efecte juridice”. Astfel, Comisia Electorală Centrală și Curtea Constituțională au împăcat atît majoritatea parlamentară, cît și Președintele.

Reprezentanții poporului, însă fiind în opoziție față de șeful statului, au dorit să-i răspundă cu aceeași monedă și au inițiat revizuirea Constituției în sens invers: pentru diminuarea statutului constituțional al Președintelui și privarea poporului de dreptul de a alege Președintele.

La 2 august 1999, 38 de deputați au ignorat voința poporului expusă în cadrul referendumului din 23 mai 1999 și au depus la Curtea Constituțională un proiect de lege, prin care Președintele urma să fie ales de majoritatea deputaților aleși. Aceștia au fost: Alexandru Moșanu, Valeriu Ghilețchi, Vasile Nedelciuc, Ion Neagu, Alecu Reniță, Alexandru Lazar, Pavel Prodan, Mihai Cimpoi, Ion Dediu, Vasile Cotună, Vasile Șoimaru, Ion Răzlog, Andrei Strîmbeanu, Mihai Ciorici, Ilie Untilă, Ala Mîndicanu, Ion Ungureanu, Tudor Lefter, Ștefan Secăreanu, Vlad Cubreacov, Dumitru Șipov, Ecaterina Mardarovici, Vasile Untu, Eugen Gîrlă, Anatol Dubrovski, Anatol Ciobanu, Vasile Spinei, Mihai Ceban, Valeriu Muravski, Dumitru Paladi, Sergiu Zaharia, Vitalie Tabunșic, Ilia Trombițchi, Valeriu Matei, Iurie Roșca, Sergiu Burcă, Vitalia Pavlicenco, Vladimir Reus.

Ținem să menționăm că procedura prevăzută de proiectul depus, în varianta inițială nu ar fi perturbat foarte grav viața politică a țării, pentru că Parlamentul era obligat să aleagă Președintele cu o simplă majoritate. Această procedură de alegere a șefului statului este caracteristică republicilor parlamentare clasice, precum Grecia, Italia ș. a. Printre altele, autorii inițiativei de revizuire a Constituției și-au motivat demersul în nota informativă prin acest

argument. Mai mult ca atît, proiectul prevedea că, în cazul nealegerii șefului statului, Președintele în exercițiu nu are dreptul de a dizolva Parlamentul.

Pentru a înțelege ulterioarele acțiuni ilegale ale Parlamentului, vom reda integral varianta propusă de revizuire a art. 78 din Constituție:

„Articolul 78

Alegerea Președintelui

(1) Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret.

(2) Poate fi ales Președinte al Republicii Moldova orice cetățean cu drept de vot, care are 35 de ani împliniți, a locuit permanent pe teritoriul Republicii Moldova 10 ani și posedă limba de stat.

(3) **Este ales candidatul care obține votul majorității deputaților aleși.** Dacă nici un candidat nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur.”

Curtea Constituțională, prin Avizul nr. 6 din 16.11.1999, a aprobat proiectul de lege de revizuire a Constituției, pentru că este dreptul Parlamentului, ca adunare constituantă, să schimbe modul de alegere a Președintelui. Credem că s-a comis o greșală în momentul adoptării Constituției, deoarece nu s-a prevăzut în alin. (1) art.142 că forma de guvernămînt poate fi schimbată numai cu aprobarea poporului, prin referendum.

Există multe rezerve și față de acest aviz al Curții Constituționale. Or, prin proiectul avizat de Curtea Constituțională cetățenii Republicii Moldova erau privați de dreptul constituțional de a alege șeful statului. Fără a stăruia asupra acestei concluzii stranii a Curții Constituționale, precum și asupra referendumului din 23 mai 1999, vom constata că reprezentanții poporului au avut dreptul să modifice Constituția și poate, ca urmare, ne aliniam și noi la statele europene cu tradiții parlamentare.

Însă majoritatea constituțională a Parlamentului de legislatură a XIV-a, conștient sau inconștient, a perseverat în ambițiile sale. La 5 iulie 2000 a adoptat o altă lege, neavizată de Curtea Constituțională, instituind în Republica Moldova o republică „mai parlamentară”. Astfel, dacă proiectul de lege prevedea alegerea Președintelui țării cu votul a 52 de deputați, noua lege prevedea alegerea lui cu 61 de deputați. Spre deosebire de proiectul de lege, care nu

permitea dizolvarea Parlamentului în cazul nealegerii Președintelui, noua lege conține o astfel de prevedere.

În acest mod, Parlamentul de legislatură a XIV-a, mergând contra propriului popor și a Președintelui, privind poporul de dreptul de a alege Președintele, și-a săpat groapa, în care a și căzut ulterior. Eșuând în alegerea Președintelui, deputații au fost trimiși la „bine meritată” pensie după numai 2 ani de parlamentarism.

Ținem să menționăm că, potrivit Regulamentului care era în vigoare la momentul respectiv, proiectul avizat de Curtea Constituțională putea fi modificat de Parlament numai în plan redacțional. În această situație, în mod logic, punem câteva întrebări: A fost modificat întâmplător proiectul inițial? El a fost modificat de deputați sau de colaboratorii aparatului Parlamentului? Dacă modificarea respectivă a fost operată de deputați, ei au fost preîntâmpinați de ilegalitatea actului săvârșit? Credem că pentru a afla răspunsul la aceste întrebări, este necesară efectuarea unei anchete.

O analiză sumară ne face să credem că modificarea proiectului de lege a fost intenționată, pentru că art. 78 din Constituție în proiectul avizat de Curtea Constituțională conținea 3 alineate, în prezent el conține 6 alineate. O astfel de metamorfoză nu poate fi întâmplătoare. De aici întrebarea: cine este responsabil de această încălcare flagrantă a legii? Având în vedere că din această cauză au avut loc 3 scrutine anticipate și un referendum republican, care au implicat cheltuieli considerabile, credem că ar fi cazul ca Procurorul General să intenteze o acțiune penală ori împotriva celor care au votat proiectul de lege neavizat de Curtea Constituțională, ori împotriva funcționarilor Parlamentului, care au „împins” deputaților proiectul de lege „redactat”.

Acțiunea penală, chiar dacă nu s-ar solda cu sentințe, ar fi de învățătură viitorilor deputați sau reprezentanți ai poporului în organele puterii locale, care, după exemplul Parlamentului, nu doresc să voteze decizii pentru executarea hotărârilor instanțelor de judecată. Unor astfel de consilieri, fără nicio ezitare, li se poate înainta învinuirea pentru excesul de putere, depășirea atribuțiilor sau neglijență în serviciu.

Înțelegând ilegalitatea și neconstituționalitatea acțiunilor Parlamentului, regretatul deputat Victor Cekan a contestat la Curtea Constituțională Legea nr.1115 din 5 iulie 2000 de revizuire a Constituției,

depistând în această lege 17 modificări neavizate de Curtea Constituțională. Art.135 alin.(1) lit. a) din Constituție permite Curții Constituționale să controleze constituționalitatea oricărei legi, inclusiv de revizuire a Constituției.

Curtea Constituțională, cu părere de rău, a găsit o modalitate foarte simplă de a se eschiva de la garantarea supremației Constituției, declarând în Decizia nr. 5 din 18.05.2001 că legea de revizuire a Constituției, fiind adoptată, face parte din Constituție, din care cauză nu poate fi supusă controlului constituționalității. Astfel, Curtea Constituțională a ignorat propriul său aviz asupra acestui proiect de lege de revizuire a Constituției. În opinia noastră, din cauza avizului respectiv, toate avizele Curții asupra proiectelor de revizuire a Constituției nu au nicio valoare constituțională și juridică, pentru că în procesul adoptării legii deputații pot modifica proiectul avizat fără a fi supuși unei sancțiuni constituționale. Pentru Curtea Constituțională această problemă există și poate fi soluționată numai după reglementarea termenului în care o astfel de lege este susceptibilă a căilor de atac. Or, dacă admitem că Curtea Constituțională trebuie să examineze constituționalitatea unei legi de revizuire a Constituției, precum Legea nr.1115 din 5 iulie 2000, acest lucru este problematic, dar ipotetic posibil după aplicarea ei timp de 11 ani.

Revenind la procedura de adoptare a Legii nr.1115 din 5 iulie 2000, vom evidenția graba cu care s-a elaborat proiectul de lege de revizuire a Constituției. Cu doar 12 zile până la adoptarea legii, pe 22.06.2000, a fost formată așa-numita Comisie specială pentru examinarea proiectelor de legi privind revizuirea Constituției, formată din 7 membri: președinte - Mișin Vadim, vicepreședinte - Rusu Eugen, membri: Ciobanu Anatol, Moșanu Alexandru, Postoico Maria, Solonari Vladimir și Ungureanu Ion. Graba cu care s-a format comisia și s-a adoptat Legea nr.1115 a fost dictată de necesitatea de a anticipa examinarea proiectului de lege de revizuire a Constituției, inițiat de Președintele Republicii Moldova, prin care se întăreau prerogativele șefului statului: Prim-ministrul era obligat să raporteze Președintelui țării despre acțiunile sale, se instituia procedura de control popular, prin referendum, al legilor de revizuire a Constituției ș. a. Nu întâmplător acest proiect a fost avizat de Curtea Constituțională la 11.07.2000,

după ce Constituția era aproape modificată, iar Președintele Republicii Moldova nu mai avea dreptul de a iniția revizuirea Constituției.

Comisia formată trebuia să examineze trei proiecte de lege de revizuire a Constituției. Din 3 proiecte (în Parlament erau înregistrate 6 proiecte) Comisia a ales diferite norme, fără a lua în considerare conceptul inițial al fiecărui proiect. De exemplu, proiectul inițial nu numai excludea funcția de supraveghere a Procuraturii, dar și trecea această instituție sub autoritatea Ministerului Justiției, așa cum cereau instituțiile internaționale. Legea nr.1115 însă a stipulat numai prima parte a acestui concept, deși în nota informativă și în ședință deputaților li s-a comunicat că Procuratura va trece sub autoritatea Ministerului Justiției.

Nu putem să afirmăm că deputații au încălcat Regulamentul Parlamentului nefind în cunoștință de cauză. Vicepreședintele Comisiei speciale constituționale i-a preîntâmpinat că Regulamentul nu permite modificarea proiectului de lege de revizuire a Constituției avizat de Curtea Constituțională. Parlamentul însă, cu o febrilitate de nedescris, a adoptat urgent această lege, care, de fapt, schimba forma de guvernare, în aceeași zi în trei lecturi.

Mai mult ca atât, art. 78 din Constituție, propus de Comisia specială pentru adoptare, conținea 7 alineate, unul dintre ele, al patrulea, avînd următorul cuprins: *„Dacă și în turul doi niciun candidat nu va întruni numărul necesar de voturi, se organizează al treilea tur de scrutin cu candidații participanți la turul doi, ales considerîndu-se candidatul care a obținut votul deputaților aleși”*. Din cîte vedem, acest alineat ar fi salvat țara noastră de toate cheltuielile zadarnice în alegerile anticipate.

Cu părere de rău, la insistența unor deputați, acest alineat a fost exclus. Astfel, în ședință, președintele comisiei speciale constituționale a exclamat: „Nu mai puțin de 3/5, și de 100 ori, dacă nu s-au găsit 3/5, Președintele să-i împrăștie, dacă nu au minte cei din această sală, de

aceea nu mai puțin de 3/5. Măcar și 2, 3 sau 20 de tururi (trad. aut.)”. La unison, deputatul Vladimir Voronin a declarat: „...Noi vorbim de Președintele țării, dacă noi dorim să ridicăm acest statut al Președintelui țării, dumnealui trebuie să fie încredințat că are o susținere de o majoritate mai mare decît 50 plus 1. Această majoritate îi dă lui, îi permite de a fi mai independent, mai de sine stătător în activitatea lui de Președinte. Noi insistăm, fracțiunea, să scoatem aceste două cuvinte, că turul nu știu care cu 50 plus 1, și să repetăm de cîte ori trebuie alegerile acestea pînă ce se va alege un Președinte ca lumea”. De remarcat că după această declarație președintele Comisiei speciale a declarat fără ezita: „Este clară formula. Se exclude alineatul care prevede turul trei, cu votul majorității deputaților”.

Credem că Republica Moldova ar trebui să știe toate aceste lucruri, care, indiscutabil, au condus la actuala criză constituțională. Cu părere de rău, votarea Legii nr.1115 din 05.07.2000 de revizuire a Constituției nu a fost nominală. Putem să spunem doar că din 95 de deputați de legislatura a XIV-a prezenți la ședința din 05.07.2000, numai 5 au votat împotriva legii în cauză.

În încheiere vom consemna că alegerile anticipate, de care aceste persoane se fac vinovate în mod direct, au costat bugetul Republicii Moldova: la 25.02.2001 - 7 milioane lei, la 29.07.2009 - 16,2 milioane lei, la 05.09.2010 - 8,1 milioane lei, la 28.11.2010 - 45,7 milioane lei plus 13,1 milioane lei pentru renumărarea voturilor - în total 90,1 milioane lei. După dizolvarea Parlamentului de legislatura a XIV-a, pentru 2 ani de „guvernare”, unii deputați s-au ales cu pensii în cuantum de 75% din toate veniturile obținute în această funcție.

Comparînd prejudiciile aduse țării de unii judecători și de aleșii poporului care au votat o lege antistatală, nu sesizăm o diferență prea mare.

Economie și finanțe publice



Creșterea capacității administrative prin prisma managementului cunoașterii

Svetlana COJOCARU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Organizations are realizing that intellectual capital or intellectual knowledge is a valuable asset that can be managed as effectively as physical assets in order to improve performance. Knowledge is largely cognitive and highly personal, while management involves organizational processes. Many knowledge workers do not like to be managed in the traditional sense. However, knowledge is increasingly recognized as a crucial organizational resource, that gives market leverage. Its management is therefore too important to be left to chance. The database professionals of today are the Knowledge Managers of the future, and they will play an integral role in making these connections possible.

Viitorul Republicii Moldova este acela al unei economii dinamice, competitive și inovative, funcționând în structurile economice, sociale și politice care oferă noi oportunități de creștere a competitivității la toate nivelurile, care are ca suport punerea cunoașterii științifice, a infrastructurii acesteia și a mecanismelor de implementare în slujba noii economii bazate pe o nouă revoluție orientată spre o viață mai bună pentru generațiile actuale și următoare, ținând la control marile riscuri pe care le aduc acțiunile globalizate în condiții de incertitudine.

Reconstrucția de care avem nevoie pentru viitor este, în primul rând, un proces spiritual-instituțional care trebuie să cuprindă toți purtătorii de interese publice și private. De aceea, atingerea performanțelor economice și de ocupare, corelate cu un sistem social echitabil, reprezintă esența politicilor orientate spre dezvoltarea durabilă a Republicii Moldova în următorii ani, iar dezvoltarea și modernizarea *capacității administrative* trebuie să constituie o prioritate orizontală de o importanță majoră, care vizează asigurarea cadrului necesar susținerii competitivității prin măsuri specifice în domenii-cheie.

Deoarece politicile pot fi eficiente numai atunci când sînt pregătite și implementate corect, *capacitatea administrativă* devine în cadrul reformei administrației publice una dintre valențele principale, care trebuie să se bazeze pe cele 5 principii ale bunei guvernări: *deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficacitatea și coerența*.

Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă stabilește, că, oricum, *capacitatea administrativă* este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice atunci cînd cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii.

În legislația românească, Legea-cadru a descentralizării 195/2006, se definește *capacitatea administrativă* ca "ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor exercitate prin lege". [7]

Conform World Bank, pentru ca o organizație să aibă *capacitate administrativă*, trebuie să îndeplinească satisfăcător patru funcții de bază pentru a-și atinge obiectivele: [2]

- planificare strategică și evaluare (luarea deciziilor);
- mobilizarea resurselor necesare (inclusiv umane, financiare, materiale și de management);
- comunicare și coordonare;
- negociere și soluționarea conflictelor.

Cunoscutul expert în domeniu Tony Verheijen, autor al multor studii coordonate de Banca Mondială, consideră în lucrarea sa "Administrative Capacity Development, a race against time?", citată de documentele Comisiei Europene [2], că, în fond, *capacitatea instituțională și administrativă* poate fi definită, de regulă, ca "un set de caracteristici relative la capitalul uman

din sectorul public și la performanța și succesul implementării politicilor publice”.

În opinia autorilor și generalizînd cele expuse, considerăm că, evident, “capacitatea” subliniază atenția care trebuie acordată dezvoltării strategiilor și competențelor care maximalizează oportunitățile de implementare a politicilor publice. Astfel, aspectele tipice ale capacității administrative pot fi considerate calitatea funcționarilor publici, caracteristicile organizaționale, gradul de utilizare a tehnologiilor informaționale în structura administrației, relațiile interguvernamentale și, nu în ultimul rînd, modul de interrelaționare între guvern și mediul social și economic prin prisma managementului cunoașterii.

Așadar, în centrul reformei administrației publice trebuie să fie capacitatea administrativă, deoarece o reformă eficientă presupune o mai bună capacitate a funcționarilor și angajaților sectorului public de a gestiona serviciile publice și a face să funcționeze mecanismul administrației atât pe plan vertical, cât și pe plan orizontal.

O bună capacitate administrativă reprezintă, de fapt, un mod eficient de funcționare a autorității ierarhice, eficacitatea serviciilor și un bun control al activităților personalului.

Dacă pînă nu demult cetățenii erau mulțumiți de faptul că se constituie noi servicii publice, astăzi tot mai mult cresc exigențele cetățenilor față de calitatea serviciilor și prestațiilor oferite de administrațiile publice locale, precum și de prestațiile aleșilor locali. Cetățenii solicită să nu mai fie tratați ca simpli consumatori, ci în calitate de clienți în cadrul binomului cerere-ofertă, aplicat și în sectorul serviciilor publice.

Prin această poziție se modifică însăși semnificația conceptului de serviciu public (în cadrul căruia fiecare cetățean are obligația de a cotiza sub formă de impozite și taxe locale), care se transformă în servicii pentru public, care se pot cumpăra ca orice marfă și pe care aleșii locali au obligația să le ofere cetățenilor.

Activitatea autorităților publice capătă, astfel, o dimensiune antreprenorială de tip „proiect”, prin care se administrează un sistem de interese, de delegări de responsabilități, cum ar fi: externalizarea serviciilor publice, precum și implementarea unor programe de dezvoltare a localităților.

De aceea, accentul trebuie să se pună, pe de o parte, pe un management eficient într-un ca-

dru instituțional coerent, iar, pe de altă parte, pe capacitatea de a implementa deciziile. În acest sens, pot fi operaționalizate instrumente practice pentru o mai bună guvernare și o mai bună monitorizare.

Putem afirma că fundamentarea capacității administrative a autorităților administrației publice trebuie să se bazeze pe:

- selecția, formarea și motivarea funcționarilor publici: capacitatea administrativă a autorităților administrației publice centrale și locale antrenate în procesul de reformă este susținută prin funcționari publici foarte bine pregătiți profesional și motivați, recrutați și selectați în mod obiectiv și corect;

- simplificarea reglementărilor ce conduce în mod natural la simplificarea administrativă;

- comunicarea între autoritățile administrației publice și comunicarea publică către cetățean ce ocupă un loc important în întărirea capacității administrative a autorităților și în eficientizarea activităților acestora și

- instrumente eficiente de management, respectiv, întărirea capacității administrative a autorităților administrației publice depinde și de implementarea unor instrumente noi și moderne de management și de diseminarea bunelor practici.

Din cele expuse se conturează tot mai evident necesitatea aplicării în administrația publică a unui nou management – managementul cunoașterii, care ar satisface atât capacitatea administrativă, cât și exigențele sporite ale cetățenilor față de calitatea și conținuturile serviciilor publice prestate.

Implementarea *managementului cunoașterii* în administrația publică va fi imposibilă fara o interconexiune strînsă cu *managementul resurselor umane*, deoarece subiectul de studiu este identic – omul: abilitățile, cunoștințele și capacitățile acestuia. Capitalul uman este cea mai importantă parte a cunoașterii, prescriptive sau afirmative și care solicită investiții masive în capacitatea de asimilare. Conform lui David J. Skyrme, cunoștințele și capitalul intelectual sînt activele „ascunse” ale unei organizații. [5]

Fără un management adecvat al resurselor umane nici nu se poate construi și nici nu poate funcționa managementul cunoașterii. Implementarea unui management al cunoașterii, care încorporează un substanțial modul de management al resurselor umane, este

condiționat pentru construirea, funcționarea și competitivitatea administrației publice bazate pe cunoștințe.

De asemenea, nici „managementul cunoașterii nu poate funcționa în mod independent – el intră în interacțiune cu elementele variate ale organizației”. [3]

Implementarea managementului cunoașterii în administrația publică se structurează potrivit specialiștilor [4] pe managementul resurselor umane, așa cum reiese din *principiile generale de concepere și implementare a managementului bazat pe cunoștințe*:

- tratarea cunoștințelor ca element determinant al funcționalității și performanțelor organizației;

- abordarea și utilizarea cunoștințelor în multivariatatea și multidimensionalitatea lor, cu accent pe cele de importanță strategică pentru organizație;

- focalizarea managementului asupra tratării complexe a cunoștințelor în cadrul organizației;

- integrarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale în procesele și relațiile de previzionare, organizare, antrenare, coordonare și control-evaluare;

- identificarea, utilizarea și valorificarea eficientă a cunoștințelor necesită soluții manageriale care să combine personalul de specialitate cu tehnologiile informaționale, comunicaționale, performante;

- conștientizarea de către angajați că accesarea și obținerea cunoștințelor reprezintă numai un început ce trebuie urmat de utilizarea, valorificarea și protejarea cunoștințelor;

- inducerea la personalul organizației a concepției și comportamentelor potrivit cărora partajarea și utilizarea cunoștințelor cu alte persoane este o abordare normală și eficientă în plan organizațional și individual;

- valorificarea superioară a cunoștințelor se realizează preponderent nu prin abordări organizaționale de tip ierarhic, ci prin crearea de rețele și mecanisme orizontale și pe diagonală, interne și externe organizației, care să funcționeze predominant pe principiile economiei de piață;

- acordarea unei atenții speciale persoanelor, zonelor și proceselor de muncă unde se produc și se utilizează intens noile cunoștințe;

- managementul cunoașterii este un demers continuu, care nu se sfârșește atâta timp cât există organizația;

- cunoștințele reprezintă o sursă principală de putere pentru angajați și organizații;

- managementul cunoștințelor este costisitor, dar și mai costisitoare este neglijarea acestora;

- managementul cunoștințelor necesită manageri și organisme manageriale specializate în acest domeniu;

- transformarea organizației într-o organizație care învață permanent;

- protejarea cunoștințelor individuale și organizaționale;

- obiectivele și criteriile de apreciere a necesității și calității managementului cunoașterii, ale managerilor și specialiștilor care-l exercită, sînt reprezentate de performanțele obținute de organizațiile respective.

Cu toate schimbările radicale care se produc în managementul cunoașterii, finalitatea sa în administrația publică nu se schimbă: obținerea de funcționari bine instruiți, cu cunoștințe și abilități care ar demonstra cea mai înaltă capacitate administrativă a autorităților publice prin prisma satisfacerii necesităților cetățenilor de produse și servicii competitive pe piață, generatoare de valoare adăugată și de profit.

În opinia autorilor, acțiunile urgente care ar trebui să fie implementate în administrația publică, prin intermediul managementului cunoașterii, de către top managementul acestora pentru îmbunătățirea capacității administrative sînt:

- componența dominată de profesioniști și reducerea numărului nivelurilor intermediare de conducere ierarhică;

- asigurarea coordonării prin mijloace de factură nonautoritară (standarde, norme, reguli de cooperare etc.). Separarea dintre conducere și executare devine, astfel, irelevantă, actul managerial se concentrează pe probleme de elaborare a viziunii strategice și de facilitare a acțiunii coordonate a unor actori competenți și cooperanți care se autoresponsabilizează, inclusiv sub aspect decizional;

- organizarea unor dezbateri ample referitoare la înțelegerea și punerea în practică a conținutului administrației publice bazate pe cunoștințe;

- elaborarea unui plan de acțiune pe termen scurt și mediu privind implementarea unor măsuri care rezultă din dezbaterile menționate.

În concluzie vom constata că resursa umană reprezintă nucleul de referință în punerea în

practică de urgență a managementului cunoașterii și monitorizarea acestei acțiuni de maximă importanță pentru Republica Moldova în perspectiva integrării europene. Resursa umană devine din ce în ce mai complexă și dobândește un rol crescând în administrația publică, iar obținerea, păstrarea, utilizarea și valorificarea aces-

tea necesită o abordare nouă, eforturi deosebite și chiar multă creativitate.

Administrația publică bazată pe *managementul cunoașterii* devine mai susceptibilă să promoveze în societate valoarea apartenenței conceptuale, ca sursă de influență a comportamentelor și relațiilor actorilor sociali.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006, cu modificările efectuate prin Legea nr.181-XVIII din 15.07.2010.
2. Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013), European commission employment and social affairs DG, Brussels, September, 2007.
3. Staniewski, M, W., -The elements of human resourcesmanagement supporting knowledge management, în revista Amfiteatrul Economic, număr special, 2008.
4. Nicolescu O., Nicolescu L., Economia, firma și managementul bazat pe cunoștințe, Editura Economică, București, 2009.
5. Catana, E.L., *Principiile bunei guvernări – evoluții europene și studii comparative*, Editura Universul juridic, 2009, pp.126 - 128.
6. Nicolescu, O. , Verboncu, I., *Fundamentele Managementului Organizației*, Editura Tribuna Economică, 2009, pp.17-21.
7. Dezvoltarea capacității administrative, la adresa <http://eufinantare.info/dezvoltarea-capacitatii-administrative.html>, fonduri-europene 2010.

Prezentat: 14 decembrie 2011.

E-mail: scojocar2008@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Instruirea continuă în domeniul Web

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The article's purpose is to lead to knowing the most frequently used notions on the Internet, rules applied in Web designing for the site creation, as well as ways of location on the web of a developed site, registering a website on a search engine in order to obtain the best location in the results of a search, organising user feedback.

Generalități

Instruirea continuă în domeniul tehnologiilor informaționale (TI) nu mai prezintă o incertitudine. Schimbările survenite în ultimii ani în societatea noastră au deschis drum unor oportunități extraordinare de lărgire a orizonturilor sociale, culturale, politice și economice. Pentru a putea exploata aceste posibilități, este foarte importantă expunerea media online.

Acesta este motivul pentru care multe persoane particulare, instituții publice și companii aleg varianta prezenței pe Web pentru a se promova și a transmite informații. Pentru a opera cu acest sistem, este imperativă cunoașterea tehnologiilor de utilizare a spațiului virtual. Necesitatea dezvoltării instruirii în domeniul tehnologiilor Web pentru administrația publică este evidentă. Astfel, se dovedește indispensabilă instruirea continuă a oficialilor aleși și a funcționarilor publici atât pentru dobândirea de noi cunoștințe, aptitudini și atitudini, care să conducă la creșterea eficienței și eficacității activităților care se desfășoară în sectorul public, cât și pentru utilizarea eficientă a sistemelor informaționale automatizate în procesul de luare a deciziilor și de prestare a serviciilor publice în format electronic. Internetul este o resursă inepuizabilă de informații, dar și o posibilitate nelimitată de publicitate. Din aceste considerente și din faptul că orice persoană publică, instituție, firmă are nevoie de promovare, comunicare, publicitate etc., apare necesitatea incontestabilă în utilizarea unui site Web propriu – sursă prin care persoană publică, instituția, firma își va expune serviciile detaliat. Prin intermediul site-ului putem avea o nouă deschidere către

publicul vizitator, care se transformă într-un posibil client atunci când conținutul site-ului este bun și de calitate.

Articolul abordează elementele de bază despre site-urile Web, utile pentru cei interesați de crearea și dezvoltarea site-urilor Web, precum și pentru educația continuă a funcționarilor publici.

Articolul conține noțiuni necesare realizării site-urilor Web. Noțiunea de navigator (eng. browser), cum ar fi Internet Explorer, care este integrat în sistemul Windows (cu același succes pot fi utilizate alte navigatoare: Mozilla Firefox, Google Chrome etc., care pot fi descărcate gratuit de pe Internet).

Crearea site-ului Web reprezintă primul pas al prezenței noastre în lumea virtuală. Atât pentru instituții sau persoane publice, cât și pentru întreprinderi mari, firmele mici și mijlocii vizibilitatea online înseamnă avantaje în lupta ofertelor și a informației online, posibilitatea de a-și face cunoscute serviciile și produsele pe o piață nouă, care este într-o continuă dezvoltare.

Site-urile pot conduce la o promovare a serviciilor în mediul online sau virtual astfel încât să reflecte cât mai bine imaginea instituției sau a afacerii noastre. Site-urile sunt potrivite atât pentru cei care sunt abia la începutul unei „afaceri” și au nevoie de o promovare care să le asigure un loc pe piață, cât și pentru instituțiile și firmele care au deja experiență în domeniul propriu de activitate, dar care doresc un plus de imagine, ori extinderea pe Internet a serviciilor și produselor oferite. Actualmente, site-ul Web reprezintă „cartea de vizită” de pe Internet a unei persoane publice, instituții, firme etc.

Prin crearea de site-uri Web aceștia își pot prezenta obiectul de activitate, principiile, produsele, serviciile, portofoliul, datele de contact etc., cu ajutorul unui design (aspect grafic) atractiv. Elaborarea site-ului este un mod excelent de promovare a unei persoane publice, instituții, firme, luând în considerație atât faptul că, actualmente, cel mai facil mod de căutare este mediul online, cât și faptul că tot mai mulți oameni au acces la Internet.

Spre deosebire de materialele tipărite, care trebuie refăcute la apariția unor noi tendințe, produse sau servicii noi, cu cheltuieli substanțiale, site-urile de prezentare sunt ușor de reactualizat și operația aceasta presupune cheltuieli minime.

Unele surse românești folosesc termenul de **sit**¹ și nu cel de site, motivând prin etimologia termenului *sit* care provine de la latinescul *situs* - un loc geografic², ceea ce în terminologia WEB ar fi echivalent cu amplasarea într-un spațiu virtual, însă termenul site a fost adoptat și este folosit mai frecvent, de aceea ne vom opri anume la utilizarea acestuia.

Clasificarea site-urilor

Din punct de vedere tehnologic, un site web poate fi alcătuit din orice tipuri de date și informații, texte, tabele, imagini statice și animate, efecte speciale, meniuri, dinamice, camere de discuții, produse și servicii de vânzare, anunțuri, formulare penutru opinii, date complete online, sunete digitalizate, clipuri video etc.³

Clasificările site-urilor sunt elaborate cu scopul de a înțelege principiile activității acestora în rețea, atât pentru folosirea resurselor rețelei în afaceri comerciale, cât și pentru a alege modelul potrivit de site, soluțiile corespunzătoare activității preconizate.

Site-urile sunt clasificate în funcție de destinația lor și logica navigării.

În dependență de funcțiile îndeplinite de Web, distingem site-uri de navigare și site-uri finale.

Această diviziune este determinată de logica de navigare a utilizatorilor în mediul virtual. Mai întâi, utilizatorul găsește resursele dorite cu ajutorul primului tip de site-uri, iar apoi accesează resursele oferite de cel de-al doilea tip.

Primul tip de site-uri se utilizează pentru găsirea resurselor, dar și pentru atragerea vizitatorilor: aici sunt utilizate mijloace de manipulare a vizitatorilor, făcându-i să revină la aceste locații.

Al doilea tip - site-uri finale sunt site-uri de prezentare a firmei sau a unui produs, de promovare a unei companii, a unui post media, a unei persoane publice.

După tematică site-urile sunt clasificate: portal web, blog, catalog web, magazin virtual, bancă, universitate virtuală, bibliotecă, enciclopedie virtuală, revistă web, ziar web etc..

După dinamica informației de pe site există două tipuri de bază de site-uri web:

a) statice - un site web static prezintă un material similar cu o broșură în care modificările sunt efectuate de către administratorul site-ului;

b) dinamice - un site web dinamic este legat de o bază de date de la care se actualizează conținutul acestuia.

Alte clasificări

A. Motoare de căutare (Google, Yahoo!, AltaVista, Microsoft Network etc.);

B. Portaluri:

- www.kappa.ro - primul portal din România: știri, e-mail, download, director web (educație, știință, comerț, servicii, politică, turism, sport, societate și cultură etc.);

- portal.edu.ro - portal SEI, portalul sistemului educațional informatizat: BAC, găzduire web (școli), dicționare online, subiecte examene, admitere, forum etc.;

- www.portal.ro - catalog web, e-mail, forum, știri, revista presei, financiar, divertisment; arta și cultura, comerț și economie, computere și Internet etc.;

- www.adresa.ro - portal românesc, romanian portal: director web, anunțuri, dicționar, jocuri online, linkuri, articole; software, turism, sport, mass-media;

- www.acasa.ro - portal, referate, mașini, imobile, weblog, poze, muzică, sport, știri, mește, financiar, dating, comentarii, bancuri, cinema, anunțuri, poze etc.;

- www.rol.ro - catalog web, free e-mail & hosting, bursă, anunțuri gratuite, forum, foto, tehnologie, știri IT, jocuri, download, sms, antivirus, bilete avion etc.;

- www.romanian-portal.com - portal pentru diaspora românească, director român online pentru comunitatea românească din Canada și Statele Unite;

C. Site-uri pentru guvernare electronică

D. Site-uri educaționale (edu.ro, didactic.ro, scribd.com, escola.ro, referate.ro, regielive.ro, olimpiade.ro, stiintaazi.ro, clopotel.ro etc.);

E. Mesagerie electronica (Mail. md, Gmail. com, Yahoo!mail, Hotmail, No-log, etc.);

F. Televiziune Internet (TV Moldova 1, Pro TV Chișinău, Jurnal TV, Publica TV, TV 2 plus, eTV Moldova, Prime TV, Noroc TV, alte posturi de televiziune online le putem găsi pe <http://www.televiziune-online.com/>);

G. Radio Internet (Europa Plus, Hit FM, Radio d'Or, Radio Moldova, BBC, Profm, precum și alte posturi - <http://www.romaniaradio.ro/>);

H. Forum Internet (pcforum.ro, mathforum.org, forums.digitalpoint.com, etc);

I. Wiki (http://ro.wikipedia.org/wiki/Pagina_principal).

Motoarele de căutare (eng. Search Engines) sunt, probabil, cele mai utile instrumente pe Internet. Fără ele ar fi aproape imposibil de a găsi ceva. Se deosebesc câteva tipuri de motoare de căutare: sisteme de căutare, cataloage, indexuri.

Portalurile (eng. Portals) acționează ca niște canale de intrare/ieșire (eng. gateway) de informații din diverse surse. Scopul unui portal este să furnizeze informații relevante. Livrarea acestora către auditoriul dat, lucrul de grup și servicii colective, accesul la serviciile și anexele propuse pentru auditoriul ales, care are loc în baza unei personalizări riguroase.

Broșura de site-uri (eng. Brochure Site's) are scopul de a acționa ca o extensie la eforturile de marketing și vânzări ale unei companii.

Site-uri pentru comerțul electronic (eng. E-Commerce- Electronic Commerce or Electronic Business) este demersul de cumpărare sau vânzare prin intermediul transmiterii de date la distanță, demers specific politicii expansive a marketingului companiilor comerciale⁴. Termenul echivalent cu e-Commerce este un termen înrudit **E-Trade**, care se referă la tranzacțiile bursiere electronice.

Magazinul Virtual (eng. Online magazine) reprezintă o alternativă a magazinelor clasice. Acesta prezintă o serie de avantaje importante, printre care costurile mult reduse, întreținerea cu puține eforturi etc.

Site-uri de socializare ale comunităților Web (eng. Communities) – acestea pot reuni oameni care împărtășesc un interes comun.

În funcție de design site-urile pot fi clasificate:

site-uri flash - acest tip de Web design se folosește, în special, pentru site-uri cu profil artistic în vederea realizării unor efecte vizuale

spectaculoase și a unei interacțiuni deosebite cu vizitatorii;

site-uri mixte ce conțin diverse forme, inclusiv animații flash. Animațiile flash se folosesc pentru crearea de galerii foto, hărți interactive, călătorii virtuale, animații în anumite părți ale site-ului (în principal, pe header);

site-uri ce conțin bannere flash. Bannerele flash se folosesc pentru a crea o reclamă deosebită pe site-uri și în sisteme de banner exchange.

Logo⁵-ul site-ului

Logo-ul este un element indispensabil al site-ului unei instituții. El este identitatea media și exprimă domeniul de activitate al instituției, unicitatea acesteia. Logo-ul este alcătuit dintr-un slogan și o siglă, care trebuie să fie ușor de memorat și să poată fi folosit în mediile publicitare.

Procesul de creare a interfeței grafice a site-ului ar trebui să înceapă de la crearea logo-ului site-ului, adică o imagine simplă, sugestivă și de dimensiuni cât mai mici. E de dorit ca imaginea să fie originală, adică făcută de noi înșine, dar această condiție e greu de îndeplinit pentru început. Pe Internet, putem întâlni graficieni specializați în logo-uri. Pentru a ne inspira în privința unui logo sau pentru a realiza un logo profesional, ne putem adresa site-urilor de mai jos, unde putem găsi textură, culori pentru fundal, butoane etc.:

- www.flamingtext.com

- www.cooltext.com

- www.3dtextmaker.com

Prezența unui logo nu îngreunează accesarea site-ului, deoarece acesta se încarcă în memoria cache a browserului la accesarea primei pagini. E de dorit să folosim un singur logo în toate paginile.

Favicon⁶-ul site-ului

Adesea, aspectul site-ului sau logo-ul organizației poate fi reflectat prin Favicon⁶. Un Favicon este o imagine multirezoluție inclusă aproape pe toate site-urile profesionale, care oferă webmaster-ului posibilitatea de a promova site-ul, prin crearea unui aspect personalizat în cadrul browser-ului vizitatorului. Cu ajutorul site-ului www.favicon.com ne putem realiza gratuit un favicon pentru site-ul nostru.

Numărul de niveluri al site-ului

Să presupunem că site-ul nostru e alcătuit din fișierul index.html și directorul texte, în care se află toate celelalte fișiere. Aceasta înseamnă

că site-ul are două niveluri: cel al fișierului index.html și cel al celorlalte fișiere. Numărul nivelurilor unui site nu trebuie să fie prea mare, pentru a nu plictisi vizitatorul. Informația utilă să nu fie la o distanță mai mare de două click-uri.

Navigarea în pagina web

Informația plasată într-o pagină Web trebuie să fie lizibilă. Pagina să fie vizibilă în întregime, fără ca navigatorul de site-uri (eng. Surfer) să utilizeze bara de scroll. Textul nu trebuie să fie dispus ca un bloc unitar de informație, ci să fie divizat prin linii orizontale sau imagini. Fundalul să nu fie agresiv. Frazele rezumat pot fi prezentate pe un fundal colorat, eventual încădate într-un chenar.

Statisticile arată că:

- navigatorul de site-uri (eng. Surfer) nu agreează *scroll*-ul, adică detestă să coboare în josul paginii;

- navigatorul de site-uri (eng. Surfer) nu-i place să aștepte mult încărcarea unei pagini, iar așteptarea îl face adesea să părăsească site-ul;

- navigatorul de site-uri (eng. Surfer) citește de pe monitor cu o viteză care e cu 25% mai mică decât cea cu care citește de pe hârtie.

Testarea și finalizarea site-ului

Testarea și finalizarea site-ului se efectuează, după cum urmează:

- testăm link-urile și funcționalitatea site-ului;

- testăm site-ul pe diverse browser-e și diferite versiuni, astfel încât acesta să fie vizibil și să aibă funcționalitatea corectă.

Optimizarea site-ului

Optimizarea site-ului reprezintă un aspect foarte important pentru motoarele de căutare. Site-ul trebuie să fie găsit de către motoarele de căutare după principalele cuvinte-cheie. Pentru optimizare site-ului este foarte importantă frecvența corectă a cuvintelor-cheie în diversele tag-uri html.

Promovarea site-ului

Pentru a primi vizitatori pe site, trebuie să ne ocupăm de publicitatea acestuia. În primul rând, pentru promovarea site-ului pe WWW este foarte important să obținem cât mai multe link-uri de pe alte site-uri către site-ul nostru. Publicitatea unui site pe Internet se face în mai multe moduri:

- prin schimbul de referințe;
- cu ajutorul **banner**⁷-elor;

- prin schimbul de bannere;
- prin intermediul **Inelelor Web**;
- prin **Cartea electronică** etc.

Bannere pentru promovarea site-ului

Exemple de banner-e statice sau animate putem găsi pe site-urile de mai jos:

- www.bannergrams.com;
- www.coolarchive.com;
- www.coder.com;
- www.banner.de;
- www.voytech.com;
- www.animationonline.com;
- www.angelfire.com/biz/WLAW.

Inel Web

Pe Internet există grupuri de site-uri care au același profil. Aceste grupuri se mai numesc Inele Web (eng. webring). Webring-urile se ajută reciproc și ne ajută să ne facem cunoștințe în rândul celor cu aceleași preocupări ca și ale noastre. Deci atunci când finalizăm lucrul cu site-ul, ne putem înscrie într-un webring deja existent sau ne putem crea un webring propriu. Site-ul www.RingSurf.com asigură gratuit suportul tehnic câtorva zeci de mii de webring-uri.

Cartea electronică

Un instrument web mai nou este cartea electronică (eng. e-book). Aceasta are o capacitate deosebită de a genera trafic și de a reține vizitatorii. Se presupune că în curând, realizarea/difuzarea e-cărtii va fi o metodă sigură de promovare a site-ului.

Cartea electronică (e-carte) poate reprezenta:

- colecție de documente HTML;
- colecție de documente PDF;
- un executabil, obținut prin compilarea unui document HTML.

Pentru obținerea executabilului HTML, putem alege unul dintre multele compilatoare de pe Internet, disponibile în regim freeware sau shareware.

Compilatoarele HTML pot fi clasificate în funcție de mai multe criterii:

1. După capacitatea de a citi corect codul HTML al tabelor.
2. După capacitatea de a citi corect codul HTML al diacriticilor.
3. După capacitatea de a citi corect codul HTML al culorilor.
4. După proprietățile executabilului obținut: Unele dintre executabilele obținute necesită prezența:

- browser-elor în sistem pentru a fi vizualizate, altele - nu;
- unele executabile permit citirea sursei și chiar modificarea acesteia, altele - nu;
- unele executabile oferă posibilitatea printrării, altele nu au această posibilitate.

Pe lângă avantajele pe care ni le oferă compilatoarele, ne putem confrunta și cu o serie de dezavantaje:

1. Cel mai mare dezavantaj este generarea executabilelor de dimensiuni mari.
2. Un alt dezavantaj important este faptul că cele mai multe compilatoare nu suportă CSS, JavaScript, sau Flash.
3. Nu mai puțin important este și faptul că unele compilatoare nu citește corect *tabelele, diacriticele*, precum și *codul HTML al culorilor*.

Pentru comparație putem nota că dintr-un fișier HTML de doar 7 KB poate fi obținut un executabil de 105 KB. Aceasta face ca compilatoarele de pagini HTML să fie un impediment în realizarea librăriilor online de e-cărți în format EXE, pentru că spațiul web ar costa enorm. Dar, deoarece toate produsele electronice se perfecționează foarte rapid, sperăm că în curând vor apărea compilatoare mai performante, iar realizarea librăriilor de e-cărți va deveni o afacere profitabilă. Putem utiliza compilatoarele gratuite SBookBuilder (suportă frames și CSS) sau EbookBuilder, care pot fi descărcate de pe site-ul www.jansfreeware.com, unde găsim și multe alte resurse, programe interesante.

E-cartea poate fi realizată și în format PDF. Volumul său în KB va fi mai mic, iar transmiterea virușilor prin intermediul acesteia va fi imposibilă. Dar asemenea e-cărți se creează și cu ajutorul Adobe Acrobat, care nu este gratuit.

Plasarea site-urilor pe Internet

Procesul de plasare a site-urilor pe Internet constă din:

a) cumpararea domeniului:

- putem procura gratuit un nume de domeniu de forma www.ume.tk de la www.dot.tk și

alți registratori;

- sau cumpărăm (www.host.md, ici.ro, rnc.ro, domreg.ro, cheap-domainregistration.com, godaddy.com, cleverdot.com etc.).

b) Realizare web site;

c) Găzduire site (hosting);

d) Adăugarea site-ului în motoare de căutare cum ar fi Google, Yahoo!, MSN, Alta Vista. Majoritatea clienților folosesc Google ca motor de căutare și de aceea este foarte important ca site-ul nostru să se afle în Google;

e) Înscrierea în directoare cum ar fi trafic.ro și alte mii de directoare similare;

f) Promovarea site-ului pe alte site-uri de specialitate oferind vizitatorilor link-uri către site-ul nostru.

Din momentul în care ne-am hotărât să creăm site-ul, pregătim toate datele necesare pentru a începe proiectul de creare a paginilor web/creare site web și anume: structura dorită, textul necesar, imaginile. Actualmente, este important nu numai conținutul paginilor unui site web, dar și partea estetică a interfeței grafice, dinamica paginilor și atractivitatea lor.

Note

1. Cu toate că browser-ul Internet Explorer este gratuit pentru funcționare, el necesită existența sistemului de operare Windows pentru care trebuie să cumpărăm licență. În continuare, putem beneficia și de alte gratuități. Chiar dacă acestea nu ating întotdeauna performanțele programelor licențiate, adeseori ele satisfac cerințele.

2. Browser-ele Mozilla Firefox, Google Chrome etc., pot fi descărcate de pe Internet în mod gratuit. Adresele site-urilor respective pentru descărcare (download) a browser-elor în limba română sunt:

<http://www.mozilla.com/ro/firefox> – pentru Mozilla Firefox;

<http://www.google.com/chrome?hl=ro> – pentru Google Chrome.

BIBLIOGRAFIE

1. Berners-Lee's original proposal to CERN, World Wide Web Consortium, w3.org/History/1989/proposal.html.
2. Edouard Bonnefous, Omul sau natura? Editura Politica, București, 1976, traducător Adrian Costa, 462 p.
3. Massachusetts institute of Technology, „Draper Prize”. web.mit.edu/newsoffice/2007/draper-prize.html.
4. MIT Center for Collective Intelligence (homepage), [Cci.mit.edu](http://cci.mit.edu). <http://cci.mit.edu>.

5. MIT Center for Collective Intelligence (people), Cci.mit.edu. <http://cci.mit.edu/people/index.html>.

6. Teodora Gherman, Aplicarea tehnologiilor informaționale în elaborarea cursurilor multimedia „Grafică asistată de calculator”, ed. UST, Chișinău, 2004, 124 p.

7. Timothy Berners-Lee Elected to National Academy of Sciences. Dr. Dobb's Journal. http://eng.wikipedia.org/wiki/Sit_web

8. <http://www.echoecho.com/html.htm>

9. <http://www.w3schools.com/html/default.asp>

10. <http://www.tutoriahtml.com/>

NOTE

¹ http://ro.wikipedia.org/wiki/Sit_web

² Edouard Bonnefous, Omul sau natura? Editura Politica, Bucuresti, 1976, traducător Adrian Cos-ta, 462 p.

³ http://ro.wikipedia.org/wiki/Sit_web

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Online_magazine

⁵ Element prim de compunere savantă, cu semnificația „cuvânt”, „vorbire”, „discurs”. <http://dexonline.ro/>

⁶ Favicon (pronunțat fav-eye-con)) este prescurtarea de la „Favorites Icon”

⁷ Zonă grafică destinată afișajului publicitar, Teodora Gherman, Aplicarea tehnologiilor informaționale în elaborarea cursului multimedia „Grafică asistată de calculator”, ed. UST, Chișinău, 2004, 124 p.

Prezentat: 13 decembrie 2011.

E-mail: gherman.teodora@gmail.com

Informatizarea organelor administrației publice

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

SUMMARY

Aim and objectives of the article: the investigation and the elaboration of the conceptual basis of the management of the public officer's activity from the town-house and on the basis of this, the determination of the main directions and applicative measures for the development of the management modernization of the public officer's activity in the local administration from Moldova.

Tranziția la economia de piață a provocat și mai provoacă o serie de perturbații în mecanismele de funcționare a tuturor domeniilor de activitate. Administrația publică definită, de regulă, ca un domeniu de activitate, ce-și propune organizarea și punerea în practică a legilor și a altor acte normative, la nivel central și local, a resimțit și resimte și mai mult aceste schimbări în perioada tranziției la economia de piață. Schimbările au la bază modificări legislative importante, renunțarea la unele structuri ale administrației publice și crearea altora, adaptarea la noile mecanisme economico-financiare și altele. Esențial este, ca în fiecare domeniu de activitate să se înțeleagă sensul revoluției manageriale care trebuie să aibă loc și în administrația publică pentru a putea asimila schimbările și a evita consecințele nefavorabile ale unor perturbări. Deciziile din administrația publică au consecințe profunde asupra unui mare grup de cetățeni, rezultând ideea consultării punctelor de vedere ale populației sau ale reprezentanților acesteia. Managementul în administrația publică este puternic influențat de presiunea solicitărilor permanente care vin din partea cetățenilor, a partenerilor sociali.

Dacă e să ne referim la domeniul tehnologiilor informaționale și al comunicațiilor (în continuare - TIC), în ceea ce privește cadrul legislativ, acesta a fost completat cu o serie de acte normative referitoare la următoarele aspecte: semnătura electronică, achizițiile publice prin licitații electronice, încasarea prin mijloace electronice a impozitelor și taxelor locale, comerțul electronic, atribuirea prin mijloace electronice și distribuirea autorizațiilor de transport rutier internațional de marfă, procedura de avizare

a instrumentelor de plată cu acces la distanță, de tipul aplicațiilor Internet-banking, home-banking sau mobile-banking, măsurile pentru realizarea schimbului de informații în domeniul standardelor și reglementarilor tehnice între țara noastră și statele membre ale UE și Comisia Europeană, protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date ș. a.

Vorbind despre efectele informatizării, putem menționa, că ele constau, în esență, în fluidizarea și simplificarea proceselor de lucru. În administrație, un domeniu cu implicații majore în plan social, reconfigurarea infrastructurii informatice este responsabilă de o serie de schimbări benefice în derularea procesului administrativ. Administrația publică se află, la acest moment, în primele etape ale unui amplu proces de transformare. O importantă componentă a acestei transformări o reprezintă implementarea celor mai recente TIC. Prin natura activității lor, responsabilii din administrație sunt antrenați într-o serie de activități repetitive, care favorizează blocajele și întârzierile în soluționarea dosarelor. Pentru a depăși aceste neajunsuri, se propune instituțiilor din sectorul public o suită de aplicații informatice care minimalizează timpul de răspuns al funcționarilor la solicitările cetățenilor. Ceea ce realizează, practic, aceste instrumente TI (în continuare TI) performante este unificarea și gestionarea coerentă a informațiilor și datelor vehiculate în instituțiile administrației publice. Randamentul practicienilor din administrație este legat în mod direct de utilizarea curentă a aplicațiilor informatice de suport al activităților. Odată cu adoptarea mijloacelor TI moderne, instituțiile

publice din țară și-au îmbunătățit vizibil performanțele, beneficiind, în prezent, de o mai mare disponibilitate a resurselor și a serviciilor adresate cetățenilor.

Este cunoscut faptul că instituțiile publice și-au automatizat deja o parte din operațiuni, propunându-și să devină mai deschise și mai transparente în relația cu publicul. Informatizarea administrației publice este însă un proces complex și de durată, care necesită o abordare etapizată. Guvernarea electronică la nivelul instituțiilor publice, prin intermediul aplicațiilor informatice moderne, este dovada că administrația publică a evoluat sub toate aspectele. Din punct de vedere informatic, putem spune că progresele cele mai importante au constat în investițiile în infrastructură, extinderea conexiunii Internet și implementarea de sisteme informatice integrate. Prin rularea aplicațiilor TI oferite de diferite companii private, instituțiile publice au posibilitatea de a oferi contribuabililor servicii superioare calitativ. Prin funcționalitățile sistemelor informaționale, sistemul integrat reprezentativ din portofoliul propriu, sistemele informaționale (în continuare – SI) contribuie la creșterea accesibilității serviciilor administrative, conectând funcționarii la o bază de date unică, ce permite un flux simplificat, rapid și eficient al proceselor administrative.

Este clar deja că, prin utilizarea unui model informatic unitar, instituțiile administrației beneficiază de standardizarea regulilor și procedurilor administrative uzuale. Obiectivul central al informatizării administrației continuă să fie accesul larg și nediscriminatoriu al cetățenilor la servicii publice de calitate. Ca efect vizibil imediat pentru contribuabili, informatizarea va conduce la reducerea tarifelor pentru serviciile prestate populației, prin diminuarea costurilor de operare și personal.

Persoanele instruite vor avea cunoștințe suplimentare și o productivitate sporită la locul de muncă, vor putea interacționa și comunica mai ușor, vor avea capacitatea de a se documenta suplimentar cu ajutorul Internetului și vor putea răspunde mai bine sarcinilor pe care le au și, astfel, vor contribui la îmbunătățirea eficacității organizaționale. Aceștia vor avea capacitatea de a se adapta mult mai ușor sarcinilor zilnice și de a aborda cu mai mare încredere alte specializări necesare, putând să-și pună în valoare cunoștințele și experiența dobândită.

De aceea este necesară înțelegerea de fond

a aserțiunii după care administrația publică (locală) se află în slujba cetățenilor. Pentru a putea gestiona această presiune, managerii au datorria să procedeze în următoarea manieră:

- să aibă la bază programe din diferite domenii ale administrației publice;
- să pună la dispoziția cetățenilor informațiile de clarificare a unor probleme;
- să organizeze bine, profesionist, compartimentele de relații publice și relații cu publicul;
- să construiască inteligent imaginea care să-i reprezinte;
- să organizeze periodic întâlniri cu cetățenii și beneficiarii unor reglementări pentru clarificările corespunzătoare ș. a.

Colectivitățile urbane europene se găsesc într-un amplu proces de competiție în cadrul căruia trebuie să facă față exigenței crescânde impuse de cetățeni față de calitatea serviciilor și prestațiilor oferite de administrațiile publice locale, precum și de prestațiile aleșilor locali. Cetățeanul contribuabil trebuie tratat cu toată condescendența necesară pentru că el, plătitor de impozite, susține administrația publică. Principalul rol al autorităților locale este acela de a asigura în mod regulat continuu servicii corespunzătoare comunității.

Internetul oferă, în primul rând, un nou mijloc de comunicare, disponibil pentru orice cetățean 24 ore pe zi. Acest canal este deschis atât diseminării de informații din partea autorităților, cât și dialogului efectiv și în timp real cu cetățenii, contribuind, astfel, la consolidarea procesului democratic și implicarea unui număr mai mare de cetățeni în viața politică. Avantajul disponibilității se manifestă nu numai pentru autoritățile publice prin costuri de utilizare reduce comparativ cu mijloacele clasice, dar și pentru persoanele interesate care pot accesa informația și efectua tranzacții de oriunde (dacă au acces la Internet). Ca urmare, se constată peste tot în lume o creștere a interesului față de noile tehnologii informaționale și de comunicații (în particular, aplicațiile electronice prin intermediul Internetului) și a modului în care acestea pot fi folosite de autoritățile statului ca mijloace eficiente pentru a îmbunătăți serviciile oferite cetățenilor și relația cu aceștia. Atât persoanele fizice, cât și cele juridice au nevoie, de-a lungul vieții lor, de serviciile administrației publice. Adoptarea pe o scară cât mai largă a noilor tehnologii poate contribui în mod esențial la îmbunătățirea efectivă a activi-

tății funcționarilor publici. Începând cu eliminarea hârtiei și continuând cu reducerea timpului de acces la resursele publice, aplicațiile de e-Guvernare câștigă încrederea cetățenilor și eficientizează serviciile publice. Totodată, pot schimba imaginea deseori negativă a guvernului față de cetățeni, transformând birocrăția greoaie și complicată pentru cetățean în proceduri administrative transparente și dinamice. În acest proces un rol important îl au programele de guvernare electronică (e-guvernare) și democrație electronică (e-democrație), despre care se vorbește mult în ultimul timp.

Dacă e să ne referim la portalul primăriilor dintr-o localitate, putem menționa că fiecare primărie trebuie să reprezinte o bază de date cuprinzătoare care conține informații utile pentru fiecare cetățean din raionul său. Desigur, una dintre cele mai importante instituții administrative este primăria. Fiecare localitate care are mai mult de un anumit număr de oameni deține o primărie și cele mai multe probleme administrative ale oamenilor sunt rezolvate prin intermediul acestei instituții. Sunt implicate o multitudine de documente și va fi mult mai ușor pentru orice cetățean care dispune de o conexiune Internet să obțină toate informațiile de care are nevoie de la calculatorul personal chiar de acasă. Cetățeanul poate contacta administrația locală prin intermediul calculatorului propriu, să posteze întrebările pe care le consideră necesare pentru rezolvarea problemelor proprii pe forumul pus la dispoziție și să obțină răspunsuri mai ușor și mai rapid decât folosind metodele clasice.

Portalul web poate să mai conțină informații economice, turistice, geografice și istorice despre fiecare localitate din raionul respectiv. Mult mai mulți oameni din toată lumea vor avea posibilitatea de a cunoaște oamenii și locurile din localitatea dată. Toate acestea vor contribui la dezvoltarea economică a acestei țări în particular și a țării în general. Scopul paginii web a fiecărei localități (primării) este de a coopera cu administrația centrală la reforma unui sistem birocratic, permițând, astfel, acces facil la informații adresat, în special, cetățenilor localității date. Multe dintre serviciile disponibile pentru cetățeni în cadrul unei primării solicită din partea acestora multe informații, sunt multe documente care trebuie completate și o mulțime de timp pe care o persoană îl pierde în fața ghișeelor. Folosind portalul web, un

calculator personal și o conexiune la Internet, orice cetățean poate obține toate informațiile de care are nevoie, poate descărca documente necompletate pe care le poate completa cu datele personale și apoi trimite, fără a fi obligat să se deplaseze la locația fizică a primăriei.

Portalul web, ca parte integrantă a unui proiect mai mare, "reforma la ghișeu", inițiat de guvern, promovează transparența, reduce costurile și birocrăția, asigură acces larg la informații și la servicii publice, oricând și de oriunde, previne și reduce corupția. Credem că transparența generată de utilizarea noilor tehnologii informatice vor spori încrederea cetățenilor în activitatea administrației publice locale. Primăria este o instituție publică și, conform legilor, activitatea acesteia trebuie să fie transparentă în fața cetățenilor. Informații complexe despre persoanele care lucrează în primărie precum și activitatea lor sunt, de asemenea, disponibile din cadrul portalului web. Deoarece primăria este instituția de bază însărcinată cu administrarea unei regiuni și dezvoltarea ei economică, trebuie incluse informații despre fiecare localitate în parte: economice, turistice, culturale, educaționale, geografice și istorice. Internetul este una dintre soluțiile cele mai bune pentru promovarea rapidă și la scară mare, deoarece cu cât mai multe persoane află despre localitatea dată, cu atât mai multe șanse sunt pentru dezvoltarea ei.

Prin intermediul portalului web, punem la dispoziție utilizatorului facilități de căutare care să-l ajute să găsească repede și cu cât mai puțin efort informația de care are nevoie. Trebuie de realizat hărți dinamice și interactive ale raionului, care vor ajuta utilizatorii să se familiarizeze cu regiunea, oamenii și obiceiurile lor. Pentru fiecare primărie în parte pot fi oferite adrese de e-mail, care pot fi consultate din pagina portalului, utilizând doar un nume și o parolă. Acestea vor fi furnizate fiecărei primării de către administratorul site-ului. Cetățenii pot afla aceste adrese de e-mail din pagina de contact disponibilă în pagina proprie a fiecărei primării și pot trimite mesaje adresate direct utilizând aceste adrese.

Administrația publică este furnizoare de informații publice și servicii precum colectarea taxelor, educație și sănătate etc., toate de o importanță majoră pentru cetățeni. Tehnologiile și comunicațiile în bandă largă pot îmbunătăți eficiența și flexibilitatea administrației publice,

pot contribui la creșterea disponibilității și accesului la serviciile guvernamentale.

Modulul de management al documentelor asigură administrarea, stocarea documentelor cu caracter local, a documentelor contabile, contractelor, fax-urilor, e-mail-urilor, corespondenței interne și externe, documentelor în format electronic, prin definirea și procesarea documentelor pe bază de fluxuri prestabilite cu posibilitate de procesare paralelă sau asincronă și evidența completă a stadiului procesării unui anumit document, oferind posibilitatea urmăririi în timp real a circuitului urmat de un document (servicii, persoane responsabile), precum și a stadiului de prelucrare a informațiilor documentului. Efectul de bază este, după cum am mai menționat, fluidizarea circuitului informațional și prevenirea blocajelor în activitatea zilnică a direcțiilor din primării, precum și transparența activității administrației publice.

Dacă e să efectuăm o analiză a situației existente în primării, putem opina că la momentul de față compartimentul informatic al unei primării are atribuțiuni legate de: implementare și întreținere programe, asigurarea funcționării aplicațiilor financiar-contabile, administrare aplicație de încasare a impozitelor și taxelor locale (închidere–deschidere an fiscal, auditate, modificare și corelare constante fiscale, plăți electronice), evaluarea cerințelor tehnice (fișe de date, documentații) în vederea implementării noilor aplicații suport tehnic și întreținere rețea (locală și metropolitană), service echipamente hardware (imprimante, calculatoare, echipamente rețea), administrare baze de date și sisteme server (servere mail, web, firewall, openvpn, routere, server baza de date Oracle, server plăți electronice, server Lex, server închidere–deschidere an fiscal).

Nu putem trece cu vederea și alte momente, care urmează totuși a fi rezolvate în acest domeniu:

- documentele care se elaborează în diferite compartimente sunt prelucrate individual, sunt accesibile în rețea în funcție de preferințele utilizatorului, dar nu sunt salvate într-o arhivă publică în vederea unor accese ulterioare (utilizatorii preferă stocarea locală), iar versiunile intermediare nu sunt păstrate;

- circulația documentelor se face exclusiv în forma fizică, prin tipărirea și mutarea acestora prin mape de la un compartiment la altul;

- există fonduri alocate în fiecare an pentru

achiziționarea soft-urilor de management al documentelor, dar este necesară dezvoltarea infrastructurii pe partea de registratură (rețea, computere, dispozitive profesionale de scanare și digitizare a documentelor fizice provenite din afara instituției), școlarizarea funcționarilor și dotarea fiecărui angajat cu echipament de calcul pentru a putea susține și implementa sistemul;

- angajații preferă salvarea documentelor în format Microsoft Word (.doc), deoarece schimbul de documente cu alte instituții, chestionare, sondaje externe sunt cerute în acest fel, dar se salvează și în format .odt, suita de aplicații Open Office fiind instalată pe toate calculatoarele din instituție;

- de multe ori documentele nu sunt redactate folosind caracterele diacritice ale limbii române (funcționarii care au abilități de lucru cu calculatorul folosesc însă aceste caractere);

- documentele electronice care fac obiectul mapei de ședință sunt multiplicare prin copiere pe compact – discuri (CD-DVD) pentru a fi transferate în format electronic în calculatoarele portabile cu care au fost dotați consilierii municipali, activitatea fiind în sarcina compartimentului Hotărârî;

- nu există încă o arhivă generalizată a documentelor electronice, acest lucru fiind posibil numai după implementarea sistemului de management de documente.

Din punctul de vedere al interfeței publice cu cetățeanul, Primăria este prezentă pe Internet printr-o pagină care se găsește la o anumită adresă. Dacă e să vorbim din considerente profesionale, atunci trebuie de menționat că fiecare pagină web trebuie proiectată corect (pentru o rezoluție a ecranelor cu mult mai mare decât cea a monitoarelor uzuale), cu informații plasate pe prima pagină fără o structurare logică, cu legături și trimiteri nefuncționale. Situația prezentă este aceeași de mai bine de câțiva ani de la schimbarea mandatului, principalul motiv fiind lipsa unui responsabil calificat în menținerea la zi a interfeței publice cu cetățeanul, persoana care l-a realizat ocupându-se la data realizării și de alte sarcini curente. Trebuie să existe și în primării posibilități pentru implementarea software-urilor gratuit, pentru managementul conținutului, tip CMS (Content Management System)–Drupal, de tipul “sursele publice”, care să faciliteze ușoara întreținere a portalului, respectiv – actualizarea sa frecven-

tă. Sistemul va permite preluarea de informații de la cetățeni, sugestii sau reclamații, sondare on-line orientativă a opiniei publice.

Desigur, că acum putem vorbi de un șir de **avantaje ale** informatizării organelor administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local și, în primul rând, creșterea gradului de transparență a administrației publice prin punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor și serviciilor publice și, bineînțeles, asigurarea securității informațiilor. Una dintre problemele, care rămân încă este că instituțiile publice au nevoie de soluții software pentru un management eficient al activităților.

Trebuie de ținut cont de faptul că administrațiile publice sunt, de departe, pe plan european și mondial, cei mai importanți clienți și utilizatori ai tehnologiilor informației și comunicațiilor.

Trecerea la societatea informațională este o necesitate atât pentru administrația publică centrală, cât și pentru administrația publică locală. Sperăm că, peste câțiva ani, Republica Moldova se va număra printre statele membre ale Uniunii Europene, astfel că administrația țării noastre trebuie să aibă aceleași standarde cu cele europene și să ofere servicii calitativ comparabile. De aceea, administrația țării noastre trebuie să fie on-line, iar funcționarii – să beneficieze de instruire consistentă pentru a utiliza din plin noile tehnologii informaționale și de comunicații. Astfel, atât calitatea actului de administrație, cât și performanța acestuia se vor îmbunătăți vizibil. Soluțiile de informatizare a administrației publice vor fi în viitorul apropiat instrumente zilnice de lucru pentru o administrație locală eficientă.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia Națională de edificare a societății informaționale - „Moldova electronică”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 255 din 9 martie 2005 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 46-50, art. 336).
2. Concepția guvernării electronice, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 733 din 28 iunie 2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.106-111, art. 799).
3. Proiectul „e-Transformarea Guvernării” ratificat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 173 din 28 iulie 2011 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 131-133, art. 425).

Prezentat: 9 decembrie 2011.

E-mail: cebotaru@list.ru

Educația resurselor umane medicale capabile să inoveze

Lilia MORARU,
doctor în științe medicale, doctor în științe psihologice,
Centrul Național de Management în Sănătate
Titus MORARU,
masterand la Universitatea de Stat din București, România

SUMMARY

Key words: innovative organization, attitudes, behavior, multidisciplinary integration. Our study proposes programs for the medical human resources education, the creation of an „Innovative Medical organization” as a motivation system, for the integration of the collective, to form attitudes and behavior, for creativity, efficiency, efficacy motivation and formation of practical dexterities, at the level of medical organizations.

Introducere

Acest studiu ne-a fost sugerat de Conferința Internațională, destinată oficiilor de brevete și factorilor de decizie din sfera inovării, care a avut loc la 25-26 octombrie 2011, la Chișinău.

TAIEX, instrumentul Comisiei Europene de expertiză, permite țărilor să înțeleagă, să transpună, să implementeze și să aplice politicile, legislația, regulile, beneficiile pe care le acordă Uniunea Europeană.

Astfel, sunt organizate Workshop-uri, conferințe, se analizează situațiile, se acordă asistență metodică în interpretarea rezultatelor analizei. Aici se poate apela pentru expertiză,

efectuarea diverselor forme de evaluare și estimare, derularea marketing-ului, asistenței juridice, soluționarea problemelor de parteneriat, motivarea oficialităților, selecția partenerilor sociali, elaborarea de principii, de formare a infrastructurii naționale, elaborate calitativ cu aplicări clare, complete și pertinente cerințelor Uniunii Europene.

Misiunea aceasta este interesată în a primi feedback, solicitări, propuneri, impresii, forme implementate, cereri de ajutor, ghidare în acțiuni, programare, implementare.

Astfel, în anul 2010 au fost înregistrate 1849 evenimente organizate.

Tabelul nr.1 Evenimente organizate de TAIEX

Nr.	Evenimente	Număr de evenimente
1.	Marketing intern	467
2.	În domeniul justiției, libertății și securității	420
3.	Agricultură, protecția produselor alimentare	267
4.	Asistență Turciei și Comunității Cipriote	247
5.	Mediul, transportul și infrastructura	179
6.	Kosovo asistență	120
7.	Programe regionale de training	91
8.	Modele de studiu	33
9.	Islanda	25
Total		1849

Nicolaus Thumm [11] economist-șef al Oficiului European de Brevetare, descrie în prezența sa importanța brevetărilor, a organizațiilor antreprenoriale mici și medii, performanței economice rezultante.

Ca Oficiu European de brevetare, dâșii promovează inovațiile, invențiile cu scopul creșterii

competitivității, progresului economic în Europa, începând de la calitatea înaltă și asistența medicală eficientă.

Participante sunt 38 de state membre, dar pot fi extinse după dorința țărilor. Cele mai multe tehnologii sunt propuse în următoarele domenii (tab. 2).

Tabelul nr. 2 Tehnologii în creștere numerică

Nr.	Tehnologii	Procentaj
1.	Biotehnologii	14.0 %
2.	Comunicații digitale	12.0 %
3.	Nanotehnologii și microstructuri	10.0 %
4.	Procese termale și aparate	8.5 %
5.	Semiconductoare	8.1 %
6.	Materiale chimice de bază	6.9 %
7.	Aparataj electric, energie	6.1 %
8.	Analiza materialelor biologice	6.3 %
9.	Tehnologii medicale	4.9 %
10.	Inginerie civilă	5.7 %
11.	Metalurgie	4.1 %

Toate aceste implementări sporesc importanța economică a domeniilor:

- crește capacitatea integrativă, creează strategii de top;
- crește utilitatea strategică a informării (elaborarea tehnologiilor și marketing-urilor);
- sporește utilizarea valorilor ca surse adiționale și beneficiare (licențele, brevetele);
- sunt elaborate instrucțiuni de finanțare;
- crește impactul economic asupra companiilor, unităților medicale (profitul, performanța).

În ceea ce privește unitățile medicale private:

- vor activa mai eficace;
- vor înțelege mai bine legislația, drepturile lor;
- vor acorda un management mai eficient;
- vor promova căi informale, protectoare;
- vor percepe brevetarea ca mod de cost-beneficiu și micșorare a costurilor serviciilor;
- vor acumula cunoștințe și experiențe noi.

Materiale și metode: de brevetare, sociale (chestionare, anchete) medicale (tehnologii,

invenții, studiul nevoilor pacienților, metode, procedee).

Tunisia [12] ne propune să atragem atenție strategiilor sale de inovare: motivarea aplicării cunoștințelor acumulate ca sursă de creștere a economiei; motivarea creativității domestice; creșterea nivelului economic prin inovații și, invers, deschiderea față de formațiunile regionale și globale; creșterea rolului resurselor umane, derularea competitivității; formarea personalului de instruire a populației și a elaboratorilor de politici; interogarea științei tehnologiilor și informarea în ce privește brevetarea; accesibilitatea la asistența pentru brevetare, diseminarea tehnologiilor.

Hildebrandt Roger A. [4] a explicat care este sistemul de brevetare în Berlin care monitorizează drepturile industriale, informează publicul despre protecția inovațiilor și invențiilor sale, supervizează societățile organizate, coordonează 20 de centre regionale, procesele de training, informare, proviziile de documente pentru brevetare, echitatea în acțiune.

DPMA – PIY cooperare pregătește speakeri,

răspunde la întrebările puse, editează literatură tehnică despre drepturile proprietății intelectuale, utilizează media electronică, elaborează ghiduri, organizează expoziții, seminare, cursuri, dă consultații, acreditează și găsește parteneriate.

PIZ acordă net servicii, analizează statistică, monitorizează legislația guvernamentală, brevetele date, consultă inventatorii, evaluează brevetele, le analizează, comercializează, efectuează managementul procesului de brevetare, dezvoltă strategii de studii științifice, formează bănci de date, după care studiile devin transparente, comprehensive.

Gyozlieva Z. [3] din Bulgaria menționează că țara sa este implicată activ în implementarea politicilor și priorităților economice și sociale europene, investește în acumularea de cunoștințe și inovații, se străduiește să îmbunătățească condițiile de inovare. Fiind o țară nouă în Uniunea Europeană, deja este printre cele mai modernizate, în ce privește legislația, standardele, armonizarea reglementărilor. Este acreditată la 01 iulie 2002 ca parte a EPO Networking.

Fiind considerat un Oficiu Național progresiv, încurajează creativitatea, promovează inovările, competitivitatea, antreprenoriatul și înregistrează un profesionalism înalt și servicii de calitate înaltă.

În domeniul training-ului posedă un sistem de expertiză și examinare puternic, a creat o bază națională de date, procedee și metode bine definite și o rețea de informare mare. Punctele forte ale Bulgariei sunt cursurile de training, prezentările și lecturile.

O mare atenție se acordă profilului juridic, instruirii în domeniu, a fost creat un Model de utilitate în oficiu prezidențial de generator de programe, organizator de procedee și exerciții practice.

Maliki Adil El [5] (Marocco) propune un sistem național care nu e izolat, ci cooperant, ce posedă: criterii brevetabile, documente prioritare, cu tendință de globalizare, cu Oficiu Regional, dar mai au nevoie de soluționat unele probleme: un oficiu eficient, optimizarea staff-ului, automatizarea, resurse, implicare puternică, un plan de acțiune concret, influențarea participării actorilor nonguvernamentali, suport financiar, cooperare mai largă, analiza eficienței înalte.

Mathevet Celine [6] (Franța) propune următoarea formulă de derulare: prediagnostic – de ce ? Ce este un prediagnostic, pentru

cine și pentru ce, forma de derulare, punctul de vedere antreprenorial, evoluție. Așadar, un prediagnostic este o evaluare personalizată și confidențială cu scopul avantajării dezvoltării întreprinderii prin stimularea inovațiilor.

Prediagnosticul se face cu scopul stimulării unităților de cercetare-dezvoltare, este efectuat de către specialiști, ingineri, juriști ce detectează problemele, elaborează soluții prin experți de clasă înaltă.

Beneficiile sunt vizibile: 205 beneficiari în anii 2009-2010, 88% dintre care au format proprietăți industriale bazate pe invenții; 60% s-au proiectat pentru diagnostic; 73% și-au afișat dorința; 43% și-au depus titlul; 95% au recomandat prediagnosticul altor organizații.

Doamna Mathevet C. [7] ne desenează, de asemenea, în alt studiu principalele verigi de funcționare a sistemului de brevetare francez; cum sunt procesate aplicările europene; calitatea politicilor; dematerializarea politicilor; administrarea clusterelor; sistemele de marketing; EPTOS, PHOENIX, SOPRAN Register plus, examinările tehnice preliminare.

Politica de inovare din **Belarusi** include: perfecționarea legislației, monitorizarea, analizele tematice, crearea punctelor regionale consultative, organizarea modulelor de training, informarea, evidența și raportarea statistică, dispersia bunelor practici, creșterea nivelului de trai pe baza inovațiilor, crearea capacităților concurențiale, perfectarea sistemului de management și financiar, susținerea antreprenoriatului inovațional, formarea centrelor tehnice de informare, dezvoltarea potențialului de resurse umane.

Iordania nu are încă un centru inovațional și încearcă să creeze o rețea structurală națională, să elaboreze strategii și să determine obiectivele de viitor.

În **Azerbaidjan** funcționează Consiliul Republican de coordonare, direcțiile principale, comisia de stat pentru dezvoltarea științei, sunt elaborate programul și planul de dezvoltare, legislația corespunzătoare, ca titluri științifice sunt incluse titlurile de doctor în științe și doctor în filozofie.

Reprezentantul **Cehiei** descrie cele mai bune practici de lucru (serviciul de căutare, centrul de informare și consultanță, salonul de documentare), educația (studii speciale, seminare, workshop-uri, e-learning), suport guvernamental (suport instituțional, suport financi-

ar), servicii de informare, inclusiv de informații despre instituțiile juridice existente, formele de aplicare, procedeele de aplicare, soluțiile tehnice, modelele, trade marks, baze de date. Sunt prezentate programe de studiu, cofinanțare, proiecte. Există un Institut de training, model de utilitate, programe de master, doctorat în domeniu.

L. V. Morozova [9] (**Ucraina**) a dat definiția sistemului politicii de stat de inovare: „Sistem de scopuri și metode de creare a bazelor financiare, economice, tehnico-științifice, juridice, pentru stimularea activității inovaționale, directivității de creștere a indicatorilor economici, sociali, ecologici și sociali”.

În Ucraina [9] este organizat un Centru de promovare și asistență, consultanță și stimulare a inovațiilor în rândul tineretului, servicii de căutare, analize critice, de popularizare a principiilor, schimbări de experiență.

Sistemul de cercetare în **Republica Moldova** [10] este guvernat la trei niveluri: politic, organizațional și de cercetare-inovare.

La nivel politic în Parlament, Comisia pentru cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media analizează și aprobă proiecte de legi și alte documente legislative legate de cultură, educație, știință, tineret, sport și mass-media. La nivelul operațional al Guvernului sunt ministerele economiei, agriculturii și industriei alimentare, tehnologiei informației și comunicațiilor, sănătății, educației, mediului, agențiile (AGEPI, standardizare și metrologie, BNS).

Forumul suprem al Academiei de Științe Medicale este Asamblarea, cu 78 de doctori habilitați. Consiliul suprem pentru știință și dezvoltare tehnologică este organul executiv al ASM. AiTT coordonează, stimulează și implementează mecanismele activității de inovare, colectează proiectele de transfer tehnologic, execută expertiza independentă, monitorizează realizările, corectitudinea, cofinanțările, evaluează și diseminează materialele.

Direcțiile strategice de inovare sunt:

- a) consolidarea statului de drept;
- b) dezvoltarea durabilă și utilizarea eficace a resurselor;
- c) biomedicina și sănătatea;
- d) nanotehnologiile materiale noi și tehnologiile informaționale;
- e) securitatea energetică.

Există programe de stat:

1. Cercetări științifice de management al calității apelor (2009-2012).

2. Dezvoltarea competitivității și creșterea economică durabilă (2010-2013).

3. Cercetări durabile și aplicative în matematică (2010-2013).

4. Profilaxia bolilor transmisibile.

Pe viitor se prevede: crearea condițiilor și a mediului economic favorizant învățării; dezvoltarea resurselor umane capabile să genereze idei, schimbări structurale în învățământ, managementul proprietății intelectuale, promovarea și marketing-ul produselor intelectuale, promovarea firmelor inovative, creșterea numărului publicațiilor științifice, a numărului doctoranzilor, dezvoltarea companiilor cu flexibilitate inovativă.

Astfel, pentru medicină au fost selectate pentru implementare următoarele metodologii:

1. Utilizarea bazelor de date ESPC net (EPO), PCT Electronic Gazetele (WIPO, Patent Full-Text and Full-Page Image baza de date.

2. Modelele de bază de date Coreea, Ungaria, Canada etc.

3. "Saloanele de documentare" care au acces la bazele de date, formele de aplicare, modelele utilitare, diverse documente.

4. Ghid UPR, IPR Helpdesk.

5. Programe suport pentru cercetări, dezvoltare și inovare.

6. Sistem de acces inovațional.

7. Pentru populație „Universități de educație”, programă de studii, curriculum.

8. Se vor da titluri de master și doctor în inovație.

9. Cooperarea internațională.

10. Se vor selecta tineri talentați pentru cariera științifică, suportul judiciar și financiar.

11. Promovarea științei și a inovației.

12. Concursuri și competiții, proiecte de investiție.

13. Examenе în scris și oral, cu diplome și certificate.

14. În acreditări s-au inclus criterii inovaționale, în licențiere.

15. Parteneriate, acces, asistență, diseminare.

16. Pregătirea speaker-ilor, literatură, seminare, expoziții.

Rezultate:

- a fost extinsă acoperirea spitalelor, resurselor umane medicale cu instruire și informare;

- a început lansarea de proiecte, inovații naționale și internaționalizarea;

- s-a resimțit puterea și efectul marketing-ului medical;
- se înregistrează o creștere a acțiunilor concurențiale;
- există planuri de implementare a noilor tehnologii de tratament, diagnostic, intervenții chirurgicale;
- se promovează organizarea științifică a muncii;
- internetul facilitează difuzia tehnologiilor spre zonele rurale.

Pentru medicină datele totale încă nu sunt colectate, e necesar un sistem de colectare și concentrare a lor, dar în anul 2008, în trei luni, au apărut 43 de aplicări de scurtă durată. În anul

2011 în total au fost înregistrate 5420 brevete.

Pe viitor sunt necesare:

- fortificarea mecanismelor de inovare în sistemul de sănătate;
- facilitarea accesului la documentație și consultanță;
- demonstrarea importanței economice a inovațiilor medicale;
- demonstrarea eficienței fiecărei invenții implementate;
- creșterea numărului de specializări, training-uri, simpozioane, în sistemul de sănătate;
- lărgirea schimbului de experiență;
- formarea unei bănci de date privind inovațiile și invențiile în medicină.

BIBLIOGRAFIE

1. European Commission Directorate General Enlargement Institution Building Unit TALEX Instrument Brussels: 2011- 8 p.
2. Gusan Ala Republic of Moldova. The Evolution of the National patent System. R. Moldova 25 October 2011. Chisinau.
3. Gyuzlieva Zdravka. Strengthening the national patent attorney profession: training and examination. Chisinau: 2011, 16 p.
4. Hildebrandt Roger A. From Patent Review Sites to "Patent Information Centers". Chisinau: 2011, 21 p.
5. Maliki Adil El. Economical and Legal impact of regional co-operation: national Sovereignty En association. R. Moldova, Chisinau: 2011, 5 p.
6. Mathevet Céline la PI au Service des PME : le prediagnostic propriété industrielle 25 octobre Chisinau : 2011, 10 p.
7. Mathevet Céline. The French patents system. R. Moldova, Chisinau: 25 October, 18 p.
8. Best practices of Czech IPO in supporting innovation – the Czech patent system.
9. Морозова Л. В. Использование ресурсов патентной системы для активизации инновационной деятельности в Украине. R. Moldova, Chisinau: 25-26 octombrie, 2011, 26 p.
10. Strategia Națională în domeniul inovării pentru anii 2012-2020. Chișinău, 25- 26 octombrie, 2011.
11. Thumm. Nicolas Patens, Innovation and Economic Growth. Chisinau, R. Moldova, 25-26 october 2011, 16 p.
12. Tunisian Strategy of innovation. Chisinau: October 25 th, 2011, 6 p.

Prezentat: 7 noiembrie 2011.

E-mail: liliamorari28@yahoo.com

Relații internaționale și integrare europeană



The Transnistrian Conflict – the prospects of its resolution

Alexandru BURIAN,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Academia de Administrarea Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

În viața modernă a Moldovei un rol important îl joacă conflictul politic nesoluționat dintre guvernul central și conducerea zonelor de est ale Nistrului. Această situație afectează întreaga gamă de probleme cotidiene: modelarea vieții economice și politice a țării, relațiile internaționale, relațiile economice externe etc.

În conflictul transnistrean, într-o formă concentrată, sunt prezente mai multe caracteristici tipice ale altor conflicte din fosta Uniune Sovietică (Nagorno-Karabakh, georgiano-osetin, georgiano-abhaz), dar în același timp, în acest conflict, există caracteristici specifice care îl diferențiază de alte conflicte în spațiul ex-sovietic. În special, acesta este caracterizat printr-o prezență și influență puternică a factorilor ideologici și politici. Un rol important în acest conflict este destinat componentelor geopolitice și geostrategice.

Este important de remarcat faptul că, în conflictul transnistrean, sunt aproape absente sau nu joacă cel mai important rol componentele etnice, religioase, demografice. De asemenea, nu există nicio paralelă istorică, care ar putea servi ca un precedent în dezvoltarea acestui conflict local, dat fiind faptul că de-a lungul veacurilor nu au fost înregistrate și nu au existat conflicte serioase în această regiune. Conflictul a izbucnit în legătură cu prăbușirea Uniunii Sovietice și componentele principale ale acestui conflict sunt factorii politici, ideologici și geopolitici.

Este necesar de menționat și faptul că la momentul în care Republica Moldova a făcut primii pași în formarea sa ca stat, ea a fost deosebit de sensibilă la influențele externe. Punctul de cotitură în relațiile Chișinău-Moscova se consideră data de 23 iunie 1990, atunci când Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Declarația de Suveranitate. Indiferent de faptul că o declarație similară a fost adoptată un pic mai devreme de Federația Rusă, la Moscova, în sediul lui Gorbaciov, au concluzionat că Republica Moldova intenționează să se separe de URSS, în scopul de a se uni imediat cu România. Pentru a preveni acest lucru, la 19 august, la Comrat, a fost proclamată „Republica Sovietică Socialistă Găgăuză în componența URSS”, iar la 2 septembrie, la Tiraspol - „Republica Sovietică Socialistă Moldovenească Nistreană în cadrul URSS”.

Cu alte cuvinte, centrul federal, folosind specificul situației din Republica Moldova, a reușit să creeze două „ancore” menite să dețină Republica Moldova, ca parte a „Uniunii Reînnoite”. Pe parcurs, după prăbușirea URSS, Kremlinul s-a transformat în centrul rus de putere, și a promovat în mod constant o politică de menținere a Republicii Moldova în orbita sa de influență.

În același timp, Republica Moldova s-a aflat în câmpul de atenție constantă și din partea Bucureștilui, unde iluziile privitor la o renaștere a „României Mari” s-au dezvoltat într-o progresie geometrică. Prin intermediul adepților săi din Frontul Popular și, în consecință, din structurile de putere ale Republicii Moldova, Bucureștiul a susținut politicile rusofobe și moldavofobe și a încercat să introducă în conștiința societății moldovenești ideea privitor la imposibilitatea de existență a Moldovei ca stat independent. Prin intermediul mass-media finanțate de București ca un „fir roșu” a fost propagată ideea că Transnistria și Găgăuzia ar trebui să fie cedate, fiindcă alte căi de soluționare a conflictului nu există: „Moscova nu va permite”.

Din punctul de vedere al dreptului internațional conflictul transnistrean a început ca un conflict intern între autoritățile centrale ale RSS Moldovenești și autoritățile locale din regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Pe parcursul anilor 1989 – 1992, indiferent de apariția unor incidente, conflictul rămâne intern, deoarece în el nu s-au implicat în mod direct alte state. Internaționalizarea conflictului a

început doar în iunie 1992, după izbucnirea ostilităților și implicarea în conflict a unităților Armatei a 14-a ruse.

Perspectivile de soluționare a conflictului transnistrean depind de interacțiunea dintre un întreg complex de factori interni și externi. Întrucât această problemă se află la periferia atenției „marilor actori”, este inutilă și periculoasă așteptarea până când „unchiul mai mare” va ajunge, în cele din urmă, la soluționarea ei. Potrivit opiniilor unor cercetători, principalul obstacol în soluționarea conflictului transnistrean este slăbiciunea democrației moldovenești, precum și ideea statalității moldovenești în cadrul unui stat integru.

Motivele care au condus la apariția conflictului transnistrean au dispărut de mult și sunt ireversibile. Până în prezent (2011), între populațiile de pe cele două maluri ale Nistrului, cu excepția unor grupuri marginale, nu există elemente de ură etnică sau religioasă. În același timp, populația de pe ambele maluri s-a obișnuit cu ideea de divizare a țării și această problemă se află la periferia atenției societății.

Timp de mai mulți ani, în mod conștient, sunt impuse stereotipuri eronate privitor la conflictul transnistrean, în scopul neadmiterii soluționării sale. Formatul procesului de negocieri (5+2) contrazice esența conflictului transnistrean și, respectiv, în cadrul acestui format este imposibil de soluționat.

„Conflictul transnistrean” este un fenomen complex. Soluționării sale îi incurcă o varietate de factori – începând cu autoritarismul regimului politic din Transnistria și terminând cu interesele geopolitice ale altor țări.

Formula „soluționarea conflictului” înseamnă nu doar semnarea unui document, ci finalizarea proceselor de transformare a Republicii unite Moldova într-un stat democratic și viabil, perspectiva de existență a căruia nu va fi pusă la îndoială. Cu regret, această abordare a problemei nu este nici măcar luată în considerare în societatea moldovenească.

La moment, nu este suficientă capacitatea internă de soluționare a conflictului și nu este favorabilă nici situația politică internațională.

Soluția problemei transnistrene nu ar trebui să fie asociată cu problema retragerii trupelor rusești din Transnistria. Acestea sunt probleme diferite și, dacă le vom separa, ar fi posibil să se găsească soluții.

The Origins of the Transnistrian Conflict

The unresolved conflict between the central government and the leadership of the territories situated East of the Dnieper River plays an important role in the life of contemporary Moldova. This circumstance leaves an imprint on an entire complex of problems which determine economics and politics, international relations, as well as external economic and political strategies of the country. The Transnistrian conflict shows, in a concentrated form, some features which are also characteristic of other conflicts (such as the Nagorno Karabakh, the Georgian Ossetian or the Georgian-Abkhaz conflicts). Nevertheless, it has also distinct features which make it different from other conflicts in the post-Soviet area. This concerns the stronger presence of ideological and political factors. The geopolitical and geo-strategic components should also not be discounted.

On top of that, it is important to remember that such components as ethnicity, religion, or demography are absent in the Transnistrian conflict or they do not play an important role.

There are also no historical parallels which could serve as a local precedent for conflict resolution, since no serious conflicts have been registered in the area for centuries. The conflict unfolded against the background of the collapse of the Soviet Union has political, ideological and geopolitical roots.

1. The negotiation process and the attempts to localize the conflict

1.1. The agreement on the principles of peaceful resolution of the armed conflict in the Transnistrian region of the Moldavian Republic

On 21 July 1992 the Russian-Moldavian agreement on the principles of peaceful resolution of the armed conflict in the Transnistrian region of the Moldavian Republic was concluded. In accordance with the agreement, a Russian peacekeeping contingent was introduced in the conflict zone comprising 6 battalions to monitor the execution of the armistice conditions and the compliance with legality and the legal order. On top of that, one peace keeping battalion each was dispatched by Moldova and Transnistria.

It is imperative to underline that the peace keeping forces contributed to the stability and peace in the zone of conflict and that the situation has been kept under control regardless of minor incidents.

1.2. The memorandum on the principles for the normalization of relations between the Moldavian Republic and Transnistria

The memorandum on the principles for the normalization of relations between the Moldavian Republic and Transnistria which was signed on 8 May, 1997 in Moscow ushered in the five-sided format for the negotiation process. The 1997 Memorandum defined the Moldavian Republic and Transnistria as "sides" in the conflict and provided that the resolution of the conflict was to be achieved on the basis of "decision agreed between the sides".

The OSCE mission, Russia and Ukraine were accorded the status of mediators in the negotiation process. Additionally, Russia and Ukraine obtained the status of "guaranteeing countries" for the agreements defined in the Memorandum and those to be concluded in the negotiation process. Besides, the 1997 Memorandum defined the concept of the "common" state as a formula for conflict resolution. Anyway, the analysis of concrete provisions of the Memorandum permits the only possible conclusion that the content of the Memorandum as well as the formula of a "common" state have a confederation between the Moldavian Republic and Transnistria in mind.

One has to mention that more than 10 years after the 1997 Memorandum was signed, not a single agreement was reached within the framework of the five-sided format of the negotiation process which could be counted as progress toward the unification of the country.¹

1.3. The Istanbul summit

The 1999 OSCE summit in Istanbul occupies a special place in the problem of the Transnistrian conflict. For one thing, the Adapted Conventional Armed Forces in Europe treaty (CFE) was signed in its framework. This agreement provided for limitations in reference to 5 types of arms (tanks, battle helicopters, aircrafts, armed cars and artillery exceeding a caliber of 100mm.)

According to the CFE treaty Russia obliged itself to withdraw from Transnistria or to annihilate the weapons belonging to these five categories. The preamble of the treaty provides

for the obligation of the sides not to dislocate their troops on the territory of other countries without their consent.

On top of that, Russia obliged itself in Istanbul to pull out all its troops from Transnistria. It is necessary to state that while Russia withdrew or annihilated all weapons under the CFE treaty until 2003, the problem of the full pullout of Russian troops provokes a confrontation between Russia and a majority of signatories of the CFE treaty. After that, the OSCE has factually exhausted its capacities as an active participant of the negotiation process. Apart from that the last summits of the foreign ministers of the OSCE countries predictably wound up in a dead end whenever the issue of a resolution on Moldova came up.

There is also the opinion that Russia refused to liquidate its military presence in the Eastern region of the Moldavian Republic only in order to prevent the ratification of the CFE treaty by the NATO member states. The fact is that Yeltsin's Russia signed the adapted CFE treaty at a time when it was weak and ready for concessions. Today, under Putin's rule, Russia feels to be baselessly bound by the limitations of the CFE. The decree issued by Vladimir Putin of 14 July 2007 concerning the suspension of Russia's participation in the CFE speaks for this assumption.

1.4. The Kozak Memorandum

After both ideas for the resolution of the conflict, namely the establishment of a federation (July 2002) and of an "asymmetric federation" (February 2003) had failed, the most remarkable event in this process was linked to the so called "Kozak Memorandum" which was scheduled to be signed on 25 November, 2003. This document was a result of the direct dialogue between Vladimir Voronin and Vladimir Putin, as well as the outcome of intensive shuttle diplomacy entertained by the special envoy of the Russian president, Dmitrii Kozak.

The interesting feature of the Kozak Memorandum is the fact that it reflects the Russian view of conflict resolution to the Kremlin's liking. The document provided for the transformation of Moldova into a pseudo-state with a deliberately weak central administration and guaranteed Russian military presence up to 2020.

1.5. The Ukrainian plan

In 2005 the Ukrainian president produced a

new plan for the regulation of the conflict. In the beginning, the plan was supported by both sides to the negotiation process.

The so-called "Yushchenko Plan" provided for international monitoring of the elections to the Transnistrian Supreme Soviet in December 2005. It had the objective to form a legitimate government which could then conduct effective negotiations.

The basic points of the plan were made public on the GUAM summit in Kishinev (22 April 2005). They were entitled "Through Democracy to Conflict Regulation" and contained 7 steps:

1. Ukraine proposes to the Tiraspol' administration to engage in democracy building, the development of civil society and to guarantee fundamental human rights and freedoms;

2. Ukraine proposes to conduct elections to the local parliament as the representative organ of the Transnistrian region of the Moldavian Republic;

3. Ukraine proposes that the EU, Russia, the US and the Council of Europe monitor these elections;

4. Ukraine supports the participation of the EU and the US in the negotiation process on the regulation of the Transnistrian conflict

5. Ukraine proposes to exchange the peace keeping contingent in Transnistria for an international force which consists of military personnel and civil observers under the auspices of the OSCE;

6. Ukraine proposes to conduct a monitoring of Transnistrian arms industries by international organizations;

Ukraine is ready to receive international observers under the auspices of the OSCE on its territory in order to control the Transnistrian section of the Moldavian-Ukrainian border and proposes the participation of Transnistrian representatives in this mission.

On 16 May 2005 the "Yushchenko Plan" was officially presented in Vinnitsa. The Ukrainian document defined the Moldavian Republic as the only subject of international law, and the Transnistrian region was accorded the right to entertain "external contacts" in the fields of economy, science and technology as well as humanitarian affairs.

The document contained a clause that laid down the right of Transnistria to leave the Moldavian Republic in case of a merger with another state (of course, this concerned Romania)

or in the event of loss of its property as a subject of international law. Transnistria's decision to leave the Moldavian Republic was to be taken on the basis of a regional referendum.

According to the Ukrainian plan, Transnistria was to have a constitution in compliance with the basic law of the Moldavian republic. It would have the right to have its own symbols (flag, coat-of-arms and hymn) which was to be used alongside with the symbols of the Moldavian Republic. Transnistria would have 3 official languages, namely Moldavian (with the Latin script), Russian and Ukrainian.

The plan also provided for an agreement between the Moldavian Republic, Russia, Ukraine and the OSCE to be elaborated by Kishinev, Tiraspol' together with the Russian Federation, Ukraine, the OSCE and the EU and concerning the guarantees for the compliance with the Law of the Moldavian Republic on the special status of the Transnistrian region. After the entry of this law into force in October/November 2005, Ukraine proposed the holding of elections to the Tiraspol' legislative body which were to be monitored by the representatives of the international community.

The EU supported the Ukrainian initiative and maintained that Transnistria was a significant resource of contraband goods. According to data provided by the Independent Center for Journalism, around 90% of the goods which passed the Moldavian customs and were headed for Transnistria during the year 1998, were indeed contraband.²

2. The contemporary situation of the "peace process"

2.1. Joined peace keeping forces and their role in providing security in the conflict zone

At this point, the security in the zone of conflict is provided by the joint peace keeping forces of Russia, Moldova, the Transnistrian Moldavian Republic and military observers from Ukraine. The peace keeping forces are directed by the Joint Control Commission, the management organ of the peace keeping operation.

2.2. The positions of the sides

Since 1992, i.e. already for 18 years, negotiations on conflict regulation have been held, in which Russia, Ukraine and the OSCE participate as mediators. Certain positive results have been achieved, such as the end of military operations and the introduction of guarantees against their renewal, the daily life of people on both

sides of the line of confrontation has become normal to a certain extent and the economic contacts are in place. Moldova and Transnistria have agreed that their actions will be guided by the principle of the territorial integrity of Moldova as a unitary subject of international law within the borders of the Moldavian SSR of 1 January 1990, to refrain from unilateral actions and the use of violence.

Nevertheless, the conflict is still far from a final resolution. The basic problem is the legal status of Transnistria. The formula "joint state" which was allegedly coined by the then Russian foreign minister E.M. Primakov, was immediately interpreted differently by both sides. Tiraspol' reads it as a confederation, a union of two sovereign subjects of international law on an equal footing. Apart from this, the Transnistrian Moldavian Republic is ready to delegate to Kishinev only a few powers which it deems necessary, for example in the fields of defense, infrastructure, economic legislation, while the common currency, separate budgets, citizenship, etc. are to be maintained. In contrast to this reading, Kishinev holds that the common state implies a unitary state and agrees only to extend a limited autonomy to Transnistria.

The success of the parties in the negotiation process is largely determined by international factors. The Transnistrian conflict is one of the most internationalized conflicts in the post-Soviet space. The Transnistrian Moldavian Republic declared repeatedly that it needs guarantees from Russia and Ukraine. For its part, Moldova has to take the position of the EU into consideration.

2.3. The „5+2“ Formula: Pluses and Minuses

The signing of the Memorandum concerning the normalization of relations between the Moldavian Republic and Transnistria on 8 May 1997 in Moscow ushered in the formalization of the five-sided format of the negotiation process. The Memorandum defined the Moldavian Republic and Transnistria as "sides" to the conflict and provided that the resolution of the conflict be reached through "agreed solutions" between the sides.

The OSCE mission, Russian and Ukraine obtained the status of mediators in the negotiation process. Moreover, Russia and Ukraine obtained the status of "guarantor countries" for the agreements defined in the Memorandum

and for those to be realized later in the negotiation process.

In fall, 2005, the five-sided permanent consultation for political issues (Moldova, Transnistria, OSCE, Russia, Ukraine) was extended to the 5+2 format by including the US and the EU.

Nevertheless, during more than 10 years after the signing of the 1997 Memorandum, the five-sided format generated not a single agreement which could be counted as progress toward the country's unification. According to some researchers, the five-sided format was invented by its authors as a gin trap for Moldova in order to prevent progress in the resolution of the conflict. This is what we have been observing until this day.³

2.4. The constitutional crisis in Moldova and the prospects for conflict resolution

Between 2009 and 2011 Moldova was hit by a constitutional crisis, when because of imperfect legislation and the confrontation between the government and the opposition, it turned out to be impossible to elect the head of the state, the president, for a period of one and a half years.

Against this backdrop, the prospects of a regulation of the Transnistrian conflict have become even gloomier, because it is indeed not clear who is to talk with whom, what the guarantees are and which positions the participants in the 5+2 format should take.

Nevertheless, the sides show interest in each other, although this goes not without rebukes and commentaries. In 2010, the Moldavian Prime Minister Filat met Smirnov twice. At the time, their encounters were dubbed "football diplomacy". At the beginning of 2011, Igor Smirnov invited Vladimir Filat to Transnistria for an official visit.

The "official" character of the visit triggered a scandal, despite an earlier declaration by Filat that the coming visit to Tiraspol' would be unofficial. "I will have an official meeting with Smirnov, as soon as we will have an exactly defined agenda for negotiations in the 5+2 format" the head of government commented in a televised interview.⁴

It was leaked that apart from the date and the location of the meeting, the invitation also mentioned issues for discussion. As Smirnov pointed out, "this concerns the dispatch and the transport of goods and the abolition of limitations concerning customs tariffs". He main-

tains that he is ready for the renewal of official negotiations with *Kishinev*, but that the time has not come yet.⁵

2.5. The Transnistrian conflict and Moldova's energy security

Apart from political and economic effects, the Transnistrian conflict also touches upon the energy security of the Moldavian Republic.⁶

In the system of coordinates of the world energy system the Moldavian Republic which is dependent on the import of energy carriers represents the group of international actors with a lacking energy base. In the cluster of basic issues the underdeveloped energy infrastructure stands out as a major problem. It is illustrated by the permanently failing power stations and lines. The two major stations are the Moldavian State Power Station (2.5 mln KW, one of the largest in the region⁷) and the Dubossary power station (48000 KW). Earlier the Moldavian State Power Station provided the energy for the whole of Moldova and additionally delivered power to several Romanian and Bulgarian regions. Now Moldova has to import $\frac{3}{4}$ of its electrical power and the costs for energy carriers consume more than one third of the country's GNP.⁸

This situation is exacerbated by the fact that more than 80% of the generation of electrical power is concentrated on the left bank of the Dniester River and is thus not controlled by the government. This includes a compressor station for 3 major gas pipelines which deliver Russian gas to the Balkan countries. As a matter of fact this is 85% of its production. Moldova's dependency on the import of energy resources reaches 98%. This significant dependency relates to natural gas, oil products and side products, coal, as well as electrical power.

On 23 December 2008 the Kuchuransk Thermo-electrical Station as a subsidiary of the Russian company INTER RAO EC signed a contract with the joint stock company Energokom concerning the delivery of electrical power to Moldova between 1 January 2009 and 31 March 2010. The volume of energy defined in the contract (250 mln KW) covers the entire power need of the Moldavian Republic. This means that the Moldavian Republic cancels the delivery of electrical power from Ukraine. In March 2010 the contract was extended to 2010-2011.

The cancellation of energy deliveries from Ukraine means that Moldova became depen-

dent on supply from Transnistria. In the context of the "gas war" at the beginning of 2009, the Kuchurgansk power station remained with the gas supplies necessary for the generation of electricity. In order to continue the generation of electrical power the power station was forced to resort to fuel oil and coal reserves. Yet, when Ukraine put a ban on the export of fuel oil against the background of its conflict with GASPROM, the operation of the Kuchurgansk power station was in jeopardy.⁹

3. Possible scenarios and prospects of conflict regulation

The prospects for the resolution of the Transnistrian conflict depend on the interplay of a whole range of external and internal factors. Since the issue is on the periphery of the "big players'" attention, it makes no sense to wait until the "big daddies" finally proceed to resolve the conflict. According to some researchers, the main obstacle in this process is the weakness of Moldavian democracy and the idea of Moldavian statehood as such.¹⁰

Apart from that, many analysts realize that the uniqueness of this conflict lies primarily in the fact that "it is not a conflict between nations or ethnic groups. It emerged along entirely different lines. The conventional view describes it as a confrontation between a Russian-speaking region and a nationalist Moldova. Yet, the border between the Transnistrian Moldavian Republic and Moldova is no linguistic boundary between Russian and Moldavian speakers. One third of the Transnistrian population are ethnic Moldavians, and they are not outnumbered by Russian speakers. A large minority of Russian speakers (according to various estimates between one fourth and one third of all citizens) lives in Moldova and are not at all a Transnistrian "fifth column". Moldavian Russians and Russian speakers do not feel loyalty toward Transnistria and many among them do not even sympathize with it as is demonstrated by opinion polls. The Transnistrian Moldavians present themselves as stout supporters of Transnistria as the other two thirds of the population (Russians and Ukrainians). All three languages, Moldavian (Romanian), Russian and Ukrainian are state languages."¹¹

Since the beginning of the Transnistrian problem a plethora of propositions were made in the public debate as well as in documents produced in the framework of the negotiation

process concerning the "special legal status" or federal and con-federal models.

Nevertheless, no attempts at assessing the sustainability of a united state according to the specific unification models were made on the official level.

3.1. The unitary basis of conflict regulation

According to some researchers the only option to escape from the Transnistrian blind alley is the resolution of the conflict on the basis of the present Moldavian constitution which proclaims the Moldavian Republic a unitary state. They hold that it is imperative to reach such an internal organization of the common state which will wind up to the formation and consolidation of a Moldavian civic nation in the not-to-far future. On top of that, the formula of a unified country has to prevent the possibility of a relapse into separatism as a result of external provocation.¹²

From this vantage point they advance to claim that the optimal formula for the resolution of the Transnistrian conflict must not at all provide for a separate entity (subject of the federation, autonomy, region) "Transnistria". They cite the administrative-territorial entity Gagauzia as an example.¹³

According to them, a united Moldova should be divided along geographic and economic criteria into 5-7z regions (while preserving Gagauzia's autonomy). Transnistria would be divided among them. For the transition period, the language policy should be handled by each settlement. Such a model appears radical or provocative, but it does not contradict at all the principle of safeguarding the rights of individuals in a decentralized state with advanced local self-government.¹⁴

One is bound to recognize the logic of such attempts at conflict resolution. Nevertheless, the Transnistrian side has not even entered the debate on such propositions which in our opinion renders the idea of a unitary Moldavian state doubtful.

3.2. The con-federal basis of conflict regulation

The 1997 Memorandum has laid down the concept of "common state" as a formula for conflict resolution. The analysis of concrete provisions of the Memorandum leads to the only possible conclusion that the content of the Memorandum as well as the formula "common state" had con-federal relations between the Moldavian Republic and Transnistria in mind.

Tiraspol interprets the concept as a confederation, namely a union of two sovereign subjects of international law. Apart from that, Transnistria is ready to delegate only a few powers to *Kishinev* which it regards necessary; for example in the fields of defense, infrastructure, or economic legislation, while insisting on the preservation of a separate currency, budget and citizenship, etc.

In contrast, *Kishinev* holds that a common state means "unitary state" and is ready to concede only limited autonomous powers to Transnistria.

This being said, one has to state that the idea of a con-federalized Moldova has absolutely no chance for realization given the different views of the sides on this issue.

3.3. The federal basis of conflict resolution

Our analysis leads to the conclusion that the federal basis for conflict resolution remains the only viable option. To be sure, this presupposes the satisfaction of the claims advanced by *Kishinev* and Tiraspol.

It is understood that the Kozak Memorandum must not be the point of departure for the federalization of Moldova, since even its mere mention elicits political hypersensitivity on both banks of the Dniester.

The model of already existing federations (Germany, Austria, Russia) or that of unitary states with a highly developed territorial autonomy (Spain) should be the basis for a federalization of Moldova.

Transnistria and Gagauzia could become autonomous entities under the jurisdiction of the Moldavian Republic, thus uniting the classical attributes of an empowered center and autonomous entities such as unitary foreign politics, currency, army, and budget. Apart from that, the autonomous entities should obtain full powers in such issues as the adoption of local budgets, culture, education and prioritizing external economic relations, etc.

In a unified united Moldova there would be one state language, namely Moldavian (Romanian), and Russian would remain the language of inter-ethnic communication. In Transnistria, Moldavian, Russian and Ukrainian would remain the state languages, and in Gagauzia Russian and Gagauzian. These provisions have to be laid down in the Moldavian constitution. The right of the autonomous entities to leave the Moldavian Republic in case of the loss of independence of

the latter and in case of its merge with another state has to be granted by the constitution as well. The decision to opt out of Moldova has to be taken through a referendum. Each of the autonomous entities can have its own constitution which has to comply with the constitution of the Moldavian Republic. In terms of administration, Moldavia has to be divided into districts. In order to safeguard the participation of the autonomous entities in the work of government bodies it is necessary to reorganize the parliament into a two-chamber organ (House of deputies and Senate). Elections to the House of Deputies must be held in majoritarian districts whose number corresponds to the number of deputies (101) organized on the entire Moldavian territory with a roughly equal number of voters; and elections to the Senate should be held in majoritarian districts whose number corresponds to that of the administrative districts (about 50).

3.4. Civilized "divorce"

This leaves us with yet another option to resolve the Transnistrian conflict, namely the civilized separation along the lines of the Czechoslovak precedent which led to the division into the Czech and the Slovak Republics.

However unacceptable this option may seem, it is wholly logical, because the Moldavian Republic cannot be in a suspended status forever, cast into an unresolved conflict which is an obstacle to its development. Alas, the level of the political culture displayed by the ruling class and the opposition indicates that the hope for such a solution is baseless.

Conclusions

- The causes which led to the break out of the Transnistrian conflict have disappeared a long time ago and for good. If one disregards insignificant marginal groups, there is no inter-ethnic or inter-religious hatred between the population on both banks of the Dniester at this point (2011). At the same time, the population on both banks has become used to the partition of the country and this problem is at the periphery of public attention.

- For long years, misleading stereotypes about the Transnistrian conflict have been deli-

berately spread in order to prevent its resolution. The 5+2 format of the negotiation process contradicts the essence of the Transnistrian conflict and consequently, a resolution may not be reached in its framework.

- The "Transnistrian conflict" is a complex phenomenon. A whole range of factors prevents its resolution, from the authoritarianism of the Transnistrian regime to the geopolitical interests of third countries.

- Under the conditions of lacking external interest to resolve the conflict, the main obstacle is the weakness of Moldavian democracy, the corruption and incompetence of the Moldavian political elite.

- A resolution of the Transnistrian conflict cannot be reached in the framework of the traditional approaches and the present negotiation process. It is equally meaningless to search for a formula for a "special legal status" which would automatically lead to the unification of the country.

- The formula "resolved conflict" does not imply the signing of some document, but the realization of the transformation of a reunited Moldavian Republic into a viable democratic state which raises no doubts about its sustainability. Nevertheless, such an approach to the problem is not even considered by the Moldavian public.

- By virtue of the fact that the original causes of the conflict have disappeared, the artificial procrastination of its resolution adds only to the mass of aborted opportunities for the population on both banks of the Dniester. The feeling that one is in a dead end and the insecurity of one's own future leads to mass emigration from Transnistria.

- At this point, there is no sufficient internal capacity for conflict resolution, nor a favorable external political situation.

- The resolution of the Transnistrian problem must not be linked to the pullout of Russian troops from Transnistrian territory. These are separate problems and if they are tackled separately, a resolution may be found.¹⁵

BIBLIOGRAPHY

1. Burian Alexander, Moldovan Statehood and the year 1940 in the fate of the Moldovan nation: an international law assessment (Александр Буриан. Молдавская государственность и 1940 год в судьбах молдавского народа: международно-правовая оценка.) [on-line]: <http://ava.md/>

projects/08885-moldavskaya-gosudarstvennost-i-1940-god-v-sud-bah-moldavskogo-naroda-mezhdunarodno-pravovaya-ocenka.html. (visited on: 15.10.2011).

2. Babilunga N.B., Bomeshko B.G., The Transnistrian conflict: historical, demographic and political aspects, Tiraspol' 1998 (Бабилунга Н. В., Бомешко Б. Г. Приднестровский конфликт: исторические, демографические, политические аспекты. Тирасполь, 1998.).

3. Bendery town in blossoming akacias: people, events, facts, Bendery 1999 (В цветущих акациях город... Бендеры: люди, события, факты. Бендеры, 1999.).

4. Chifu Iulian. Război diplomatic în Basarabia. București: Ed. Paideia, 1997.

5. Enache, Marian. Cimpoeșu, Dorin. Misiune diplomatică în Republica Moldova (1993 – 1997). Iași: Editura POLIROM, 2000.

6. Kindibaliuc Oleana. Harmonization of energy legislation of the Republic of Moldova with the legislation of EU on this topic – basis of state security (Киндыбалюк Оляна. Гармонизация энергетического законодательства Республики Молдова с законодательством ЕС - основа обеспечения безопасности страны. В: Revista Moldovenească de drept internațional și relații internaționale. 2011, № 1, p. 113 - 132.

7. Mihailescu Vergiliu. Securitatea energetică a Republicii Moldova în contextul aderării la Comunitatea Energetică. Chișinău: "Bons Offices", 2010. 64 .

8. Nantoy Oazu. Origins and perspectives of the resolution of the Transnistrian conflict (Oazu Nantoi. Истоки и перспективы разрешения Приднестровского конфликта.) [on-line]: <http://ava.md/034-kommentarii/03681-istoki-i-perspektivi-razresheniya-pridnestrovskogo-konflikta.html>. (visited on: 12.06.2011).

9. Nationality and mother tongues of the USSR population, Moscow, 1928. (Народность и родной язык населения СССР. Москва, 1928).

10. The unrecognized republic. Documents, sketches, chronicle, Moscow 1997, p. 97. (Непризнанная республика. Очерки. Документы. Хроника. М.: 1997).

11. Pryakhin, V.F. Regional conflicts in the post-Soviet space. Moscow 2002, p. 217. (Пряхин В.Ф. Региональные конфликты на постсоветском пространстве).

12. Teryshe M.O. Problems of regional and national security in the post-Soviet space – Moldavian Republic. Scientific and educational center for the cooperation with the CIS and Baltic states, Saratov State University (Тэрыцэ М.О. Проблемы региональной и национальной безопасности на постсоветском пространстве – Р. Молдова. Научно-образовательный центр сотрудничества со странами СНГ и Балтии Саратовского государственного университета им. Н.Г.Чернышевского. [on-line]: http://www.cis-center.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=258:-----&catid=26&Itemid=100003. (visited on: 13.03.2011).

13. The history of the Moldavian Republic. From the ancient times to the modern days, Kishinev 2002 (История Республики Молдова. С древнейших времён до наших дней / Ассоциация учёных Молдовы им. Н. Милеску-Спэтару, Кишинев, 2002.).

14. The Black Sea Trust for Regional Cooperation Institute for Public Policy. General view on the transnistrian problem, 14 April 2009 (Обобщенная точка зрения на проблему Приднестровья. [on-line]: http://www.pmr21.info/text.php?cat=59&name=obobschennaja_tochka_zrenija_na_pridnestrovskuju_problemu&arch=archive). (visited on: 07.04.2011).

NOTES

**Burian Alexandru - Doctor habilitat în drept, profesor universitar, consultant științific principal, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei; Președinte al Asociației de Drept Internațional din Republica Moldova (Chișinău, Republica Moldova); Burian Alexander - Doctor of law (International Law), full professor, Chief scientific adviser, Institute of History, State and Law, Academy of Sciences of Moldova, President of the Moldavian Association of International Law (Kishinev, Republic of Moldova).

¹ Nantoy Oazu. Origins and perspectives of the resolution of the Transnistrian conflict (Oazu Nantoi. Истоки и перспективы разрешения Приднестровского конфликта.) [on-line]: <http://ava.md/034-kommentarii/03681-istoki-i-perspektivi-razresheniya-pridnestrovskogo-konflikta.html>.

md/034-komentarii/03681-istoki-i-perspektivi-razresheniya-pridnestrovskogo-konflikta.html. (visited on: 12.06.2011).

² [on-line]: www.iatp.md/transnistria. (visited on: 07.04.2011).

³ Oazu Nantoi, op.cit.

⁴ [on-line]: <http://www.eneews.md/news/view/10742/>. (visited on: 07.04.2011).

⁵ New region-Kishinev. / «Новый Регион – Кишинев». [on-line]: <http://mkspmr.idknet.com/content/blogcategory/18/212/>. (visited on: 07.04.2011).

⁶ Cf. For example, M.O. Teryshe, Problems of regional and national security in the post-Soviet space – Moldavian Republic. Scientific and Educational Center for the Cooperation with the CIS and Baltic States, Saratov State University (Тэрыцэ М.О. Проблемы региональной и национальной безопасности на постсоветском пространстве – Р. Молдова. Научно-образовательный центр сотрудничества со странами СНГ и Балтии Саратовского государственного университета им.Н.Г.Чернышевского. [on-line]: http://www.cis-center.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=258:-----&catid=26&Itemid=100003. (visited on: 13.03.2011); Kindibaliuc Oleana. Harmonization of energy legislation of the Republic of Moldova with the legislation of EU on this topic – basis of state security (Киндыбалюк Оляна. Гармонизация энергетического законодательства Республики Молдова с законодательством ЕС - основа обеспечения безопасности страны). В: Revista Moldovenească de drept internațional și relații internaționale. 2011, № 1, p. 113-132.

⁷ With the signing of the agreement, Moldavia was confronted with the Kuchurgansk power station. The power station which is a part of the unified energy system of the Republic and Ukraine, stopped its deliveries tot he right bank of the Dniester in November 2005 after its management had demanded higher energy prices from Moldova.

⁸ For materials on environmental and security problems in Kishinev-Kiev-Minsk cf. Anaysis of problems and the interrelation between the environment and security in Eastern Europe: Belarus/Moldova/Ukraine, ENVSEC, 2006, p. 42 («Анализ проблем и взаимосвязей окружающей среды и безопасности в Восточной Европе: Беларусь-Молдова-Украина»).

⁹ Mihailescu Vergiliu. Securitatea energetică a Republicii Moldova în contextul aderării la Comunitatea Energetică. Chișinău: "Bons Offices", 2010. 64 p.

¹⁰ Oazu Nantoi. Op. cit.

¹¹ What is the root of the Transnistrian conflict? In: Novy region 2, 3 March 2007 (В чем причины и суть приднестровского конфликта? / [on-line]: <http://www.nr2.ru/pmr/107536.html>. (visited on: 07.04.2011).

¹² Oazu Nantoi. Op. cit

¹³ The Law on the special legal status of the Autonomous Territorial Entity was passed 23 December 1994. Nevertheless, the law led to the self-isolation of Gagauzia, and there is neither cooperation nor trust between the local and central administrations.

¹⁴ The Black Sea Trust for Regional Cooperation Institute for Public Policy. General view on the transnistrian problem, 14 April 2009 (Обобщенная точка зрения на проблему Приднестровья. [on-line]: http://www.pmr21.info/text.php?cat=59&name=obobschennaja_tochka_zrenija_na_pridnestrovskuju_problemu&arch=archive. (visited on: 07.04.2011).

¹⁵ Oazu Nantoi. Op. cit.; A new Region-Kishinev («Новый Регион – Кишинев». [on-line]: <http://mkspmr.idknet.com/content/blogcategory/18/212/>. (visited on: 07.04.2011). The negotiation process between Moldova and Transnistria may restart this year (Переговорный процесс между Молдовой и Приднестровьем в этом году может возобновиться. [on-line]: <http://tv-pmr.com/news.php?id=3016>). (visited on: 07.04.2011). [on-line]: <http://www.zatulin.ru/institute/sbornik/009/00.shtml>. (visited on:). (Materials of the report of the Analytic Group of the Institute for the CIS Countries/Материалы доклада Аналитической группы Института стран СНГ).

Sistemul congreselor - instrument nou al diplomației europene

Silvia DULSCHI,

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

SUMMARY

The Congress of Vienna has contributed to the establishment of a new international relations system, developed in order to ensure peace during a certain time framework. European powers - Austria, Britain, Prussia and Russia, despite their own national differences, had tried to work together on behalf of establishing peace. It was in this period that the foundations of modern diplomacy had been set, and a new model of international relations had been established - a model which has been preserved until now.

According to most experts, the last stage of evolution of European diplomacy, characterized by a variety of congresses and conferences, has been the benchmark for the establishment of the early modern diplomacy.

Înfrângerea lui Napoleon și instituirea Sfintei Alianțe, în 1815, au pus continentul european sub semnul unei puternice reacții conservatoare, aflate sub egida curților de la Viena, Petersburg și Berlin. Tratatul Sfintei Alianțe a fost semnat la 26 septembrie 1815, la originea lui aflându-se Alexandru I, personalitate complexă, tipică pentru perioada romantică, împărțită între tradiționalismul rusesc, un puternic misticism de inspirație germană și tendințe liberale nutrite de educația sa franceză. Adevărat pact al suveranilor, alianța instaura un sistem de securitate colectivă a monarhiilor împotriva mișcărilor revoluționare și naționale din Europa. Ideile de drept internațional din text nu erau noi. Sintetic ele erau: principiul echilibrului între marile puteri cu interese nelimitate, principiul legitimității ce implica respectarea frontierelor precizate de Congresul vienez, principiul restaurației suveranilor răsturnați de revoluții și principiul acțiunii colective, dacă primele trei principii ar fi amenințate. Marea Britanie, care fusese reprezentată la Viena de către lordul Castlereagh, deși pleda pentru stabilitatea europeană, alături de cei trei monarhi semnatari, a refuzat să subscrie acest document, considerând textul „un monument de misticism și prostie”. Textul lui displăcea diplomației engleze, datorită caracterului său mistic și discursiv, așa cum apărea el din perspectiva pragmatismului specific politicii și spiritului britanic. În schimb, Anglia a inițiat crearea Pactului celor

Patru (Quadrupla Alianță), îndreptat la început împotriva Franței, având ca scop ulterior menținerea stabilității europene, prin acțiunea concertată a membrilor săi și prin dreptul de intervenție al marilor puteri. Chiar dacă textul Sfintei Alianțe era ambiguu și nu aducea precizări practice, care să asigure prevenirea unui nou conflict european, fiind doar un îndemn la sprijin reciproc, bazat pe dogmele creștine de iubire de oameni și existența unui singur Dumnezeu pentru toate popoarele, tratatul este important, deoarece a marcat încercarea marilor puteri europene de a pune capăt conflictelor majore. Caracterul mistic al tratatului a fost redat de țarul Alexandru I, însă rolul practic îi revine cancelarului Austriei, Metternich, creatorul „noii Europe”, în baza principiului legitimității, care a încercat raționalizarea hărții Europei și organizarea „Concertului european”. Instituirea „Concertului european”, fundamentat juridic de o clauză din actul final, care menționa că prevederile teritoriale (frontierele) din anul 1815 nu pot fi modificate fără consimțământul semnatarilor: Quadrupla Alianță – Anglia, Prusia, Austria și Rusia, căror li se adaugă Franța în 1818, se refereau la un sistem de congrese și conferințe organizate între marile puteri pentru rezolvarea problemelor internaționale și vegherea asupra respectării obiectivelor alianței. Nu se mai poate vorbi de un echilibru mecanic de putere, deoarece acest sistem se întemeia pe o nouă metodă de reglementare a proble-

melor internaționale prin mijloace diplomatice cu participarea marilor puteri. „Concertul european” a fost un element de noutate, marcând debutul practicii întâlnirilor multilaterale pentru rezolvarea crizelor internaționale, devenind un instrument pentru obținerea echilibrului european. Prin această modalitate, puterile europene își asumau responsabilitatea pentru rezolvarea problemelor ce apăreau în cadrul sistemului de relații internaționale; ideea de responsabilitate europeană comună, avînd în vedere, că toate țările europene erau implicate în acest aranjament.

În pofida dorinței generale de stabilitate, era firesc ca alianța suveranilor Europei să nu funcționeze perfect, pe o perioadă lungă. Se conturează o rivalitate geostrategică europeană, care se va menține pe parcursul întregului secol, în special, între Anglia și Rusia, ale căror interese se ciocneau în zona Orientului și a Asiei. A doua rivalitate exista între Prusia și Austria, generată de dorința Prusiei de a-și întări pozițiile și influența în Confederația Germană. Franța va încerca să profite de diversele contradicții existente, evoluînd cu scopul de a obține din nou o poziție influentă în politica europeană. Austria se temea de faptul că mișcările naționale din Italia și Germania îi pot afecta interesele în regiunile respective, tot ea împotrivindu-se expansiunii rusești înspre Balcani. În acest sens, interesele ei coincideau cu ale Angliei, care dorea să mențină integritatea Imperiului Otoman, pentru a-și proteja influența asupra Mediteranei Orientale și securitatea drumului spre India.

Între anii 1815 și 1822, acest sistem de politică internațională își dovedește eficiența. De fiecare dată cînd apărea vreo tendință internă sau externă ce amenința stabilitatea, marile puteri se întâlneau într-un congres și hotărau, de comun acord, asupra unei intervenții armate, care să restabilească situația. Astfel, epoca congresului s-a caracterizat prin încercarea statelor mai conservatoare, în special, Rusia, Prusia și Austria, de a interveni, chiar și cu forța armelor, în caz de necesitate, în afacerile interne ale statelor, pentru a nu permite revigorarea radicalismului, a naționalismului și a liberalismului, și pentru a preîntîmpina alterarea statu-quo-ului stabilit prin Actul final de la Viena.

Noul instrument diplomatic, sistemul congresului, a constituit baza formală pentru întrunirile ulterioare ale marilor puteri la Aix-la-Chapelle (1818), Troppau (1820), Laibach (1821) și

Verona (1822), reprezentînd cel mai vizibil aspect al noului concert european. Situația internațională de la începutul sec. XIX însă a îngreunat considerabil funcționarea și eficacitatea lui, făcînd ca sistemul să aibă o viață scurtă. Întîlnirile la nivel înalt nu s-au convocat la intervale regulate, cu participarea doar a suveranilor și miniștrilor marilor puteri. De regulă, adunările erau precedate de lungi și dificile pregătiri diplomatice; în niciuna din situații nu s-a conturat o înțelegere comună asupra implicațiilor reuniunii.

Congresul de la Aix-la-Chapelle (1 octombrie - 15 noiembrie 1818) a fost primul dintre cele patru congrese ținute de Marea Britanie, Austria, Prusia, Rusia și Franța referitoare la problemele europene, ca urmare a războaielor napoleoniene. La Aix-la-Chapelle (acum Aachen, Germania), participanții au acceptat oferta făcută de Franța de a plăti majoritatea despăgubirilor de război datorate aliaților, în schimbul retragerii armatelor de ocupație ale acestora. La cererea țarului, Franța a fost primită în rîndul marilor puteri. Congresul a decis ca pe viitor aceasta să fie admisă să participe la toate reuniunile marilor puteri. Cu această ocazie, s-a stabilit ca astfel de reuniuni să se desfășoare nu la intervale fixe, ci ocazional, și acceptate de cele 5 puteri, la momentele respective. Pe agenda congresului s-au mai aflat: problema detenției lui Napoleon, legislația internațională a evreilor, combaterea pirateriei din Mediterană sau conflictul danezo-suedez privind datoria norvegiană. A fost singurul congres care nu a întrunit conceptele politice ale Sfintei Alianțe, ci a dezbătut probleme generale de securitate în Europa. Rivalitatea ruso-britanică și viziunile diferite existente între aliați cu privire la modul în care trebuiau să reacționeze față de insurecțiile din Balcani, Peninsula Italică și din Spania s-au făcut evidente deja în cadrul congresului. Ministrul britanic de externe, Castlereagh, a respins interpretarea rusă, potrivit căreia pentru păstrarea statu-quo-ului teritorial era necesară crearea „Marii uniuni a statelor europene”. Istoriografia rusă susține că menirea principală a proiectului rus, intitulat „Memorandumul confidențial al cabinetului rus”, în jurul căruia s-a desfășurat o polemică dură, viza promovarea unei politici de anticipare a proceselor revoluționare, prin înstaurarea regimurilor constituționale în Europa, după modelul Poloniei. Proiectul rus n-a fost însă susținut de Anglia

și de Austria, care au propus revenirea la el, într-o reuniune viitoare. Ca consecință, puterile liberale, Marea Britanie și Franța, au trimis doar observatori la întrunirile de la Troppau și Laibach, întruniri generate de insurecțiile din Italia. Congresele de la Troppau (octombrie-decembrie 1820) și Laibach (1821) au dezbătut în mare măsură problema revoluțiilor din regiunea Napoli și Piemont, în aceste perimetre acceptându-se intervenția austriacă. Ministrul rus de origine greacă, liberalul Capo d'Istria era împotriva intervențiilor militare în spațiile revoluționare, sperând în alianța națiunilor „fără stat” cu Rusia Țaristă.

Congresul de la Troppau (1820) a fost determinat de tulburările revoluționare din Spania. În 1820, aici a izbucnit o revoluție liberală, care s-a extins repede în Portugalia, Neapole și Piemont, amenințând echilibrul vienez. Considerând că evenimentele nu erau întâmplătoare, Alexandru I a convocat la Troppau un nou congres, în același an. Hotărârea luată în cadrul congresului viza trimiterea unei armate comune a marilor puteri, pentru reprimarea mișcărilor revoluționare. Protocolul de la Troppau, semnat de Rusia, Austria și Prusia, a instrumentalizat principiul intervenției, marcând, în același timp, prima ruptură deschisă între Marea Britanie și Sfânta Alianță (dezaprobarea oficială a principiilor Alianței de către ministrul britanic de externe, Castlereagh). Atitudinea intervenționistă promovată de Sfânta Alianță a condus la dispute dure între Puteri și Marea Britanie s-a retras oficial din sistem în 1820. Noul ministru de externe al Marii Britanii, George Canning, continuând aceeași politică față de Alianță, afirma că aceasta “nu intenționează niciodată să fie o uniune” pentru supervizarea afacerilor interne ale altor state”. Franța s-a asociat poziției britanice, refuzând să subscrie declarația de la Troppau. Austria a eșuat în tentativa de a obține legitimarea intervenției sale militare în Peninsula Italică.

Congresul de la Laibach (1821) a dezbătut problema restabilirii unității grecești, unde pregnante au fost pozițiile engleze și austriece care doreau eliminarea Rusiei din zona Strâmtoarelor și Balcani. La această reuniune s-a discutat și problema revoluției lui Tudor Vladimirescu (1821), acțiune antifanariotă și antiotomană dezavuată de suveranul Rusiei. Protocolul de la Berlin (1822) dintre Rusia și Prusia menționa că Țarul dorește pacea pe cuprinsul Impe-

riul Otoman, dar recunoaște dreptul grecilor de a-și exercita religia și profesia. Pe 1 ianuarie 1822, Epidaur (Adunarea Națională a Greciei) proclamă independența Greciei, recunoscută în 1825 de Anglia, iar după conflictul ruso-turc (1828-1829) și Pacea de la Adrianopol, regatul elen primește recunoașterea europeană deplină (1830). Congresul de la Laibach a reluat deliberările inițiate la Troppau privind mișcărilor revoluționare din Regatul celor Două Sicilii. Anglia și Franța au avut statut de observatori la reuniunea de la Laibach, Londra abținându-se pentru susținerea morală a Austriei, iar Franța a ales o atitudine rezervată, deoarece Parisul urmărea restabilirea prin intervenție directă a monarhiei burbone în Spania (1823). Invocând cererea de ajutor adresată Congresului de regele Ferdinand al IV-lea de Bourbon, Austria a obținut, în final, asentimentul Rusiei și al Prusiei pentru o intervenție militară în sudul Peninsulei Italice, intervenție consumată la finele lunii martie 1821. Din acest motiv, s-a întrunit un nou congres, la Verona, cu scopul de a lua în discuție măsurile care se impuneau.

Congresul de la Verona (1822) este ultima întâlnire a Alianței Celor Patru (Rusia, Prusia, Austria și Marea Britanie). Congresul s-a reunit la Verona, în Italia, pentru a discuta o cerere făcută de aliata lor, Franța, de a interveni în revoluția din Spania. Congresul a fost de acord cu cererea Franței, în cazul în care ar fi fost atacată de Spania, și a autorizat o expediție franceză în Spania. Marea Britanie a amenințat că își va folosi puterea maritimă pentru a împiedica intervenția în revoltele din America Spaniolă. Congresul a marcat disocierea definitivă a guvernului englez de politica Sfintei Alianțe. La mijlocul anului 1823, o sută de mii de francezi au ocupat Spania, ducând la bun sfârșit această misiune. În timpul congresului diplomația britanică, prin Canning, susținea lupta pentru emanciparea națională elenă, iar axa austro-engleză urmărea eliminarea puterii ruse în Peninsula Balcanică. Congresul de la Verona semnifică, totodată, retragerea Angliei din Pactul european. După moartea țarului Alexandru I în 1825, sistemul Congresului de conducere prin consultări nu a supraviețuit. Sistemul Concertelor, în schimb, a avut succes, deoarece a fost o asociație liberă de state care aveau același scop general – menținerea păcii și a echilibrului de forțe –, în timp ce sistemul Congresului s-a prăbușit, pentru că avea o orientare mult mai concretă și mai ideo-

logică. Alianța a fost distrusă în cele din urmă de disensiunile interne cu privire la războiul Greciei pentru independență din anii 1821-'29. Au existat încercări, în special din partea cancelarului austriac Metternich, care intenționa să transforme Alianța într-o forță de poliție internațională sub egida sistemului concertat, dar ele nu au dat rezultate. Orientarea ideologică, divergențele în legătură cu sfera de acțiune – de cuprindere a colaborării dintre Marile Puteri, precum și cele în legătură cu avantajele unei intervenții colective au demonstrat că Alianța nu a fost niciodată atât de solidă, cum au intenționat inițiatorii ei. Sistemul concertelor, în formula conferințelor ambasadurilor, a devenit principalul instrument prin intermediul căruia Marile Puteri au reglementat afacerile dintre ele, precum și instrumentul cu care au venit în întâmpinarea provocărilor pe care revoluțiile și mișcările naționale le-au adus statu-quo-ului teritorial.

Astfel, sistemul de relații internaționale de la începutul sec. XIX a cunoscut o serie de norme diplomatice și politice, precum: dreptul la securitate și independență, obligația statelor de a-și respecta reciproc suveranitatea, de a respecta obligațiile pe care și le-au asumat pe plan internațional, reglementarea prin negocieri a disputelor internaționale. Acest sistem a funcționat pînă la războiul din Crimeea în 1853. Quadrupla Alianță va dispărea treptat,

începînd cu a doua jumătate a anilor 20 ai sec XIX, însă sistemul de întâlniri se va păstra pînă la începutul primului Război Mondial.

Prin obiectivul fixat de a opri istoria, de a opri exprimarea noilor idei liberale și naționale, Sfînta Alianță a fost un fenomen negativ. Dar prin accentul pus pe principiul solidarității, pe legăturile de fraternitate între cei trei monarhi puternici ai Europei ea a contribuit, teoretic și practic, la dezvoltarea ideii europene. În plus, prin articolul VI al tratatului din 20 noiembrie 1815 se stabilise regula convocării periodice a unor conferințe pentru discutarea marilor interese comune, care a primit denumirea de "Concertul european". Se impune deci principiul diplomației congreselor. Sfînta Alianță a organizat patru astfel de întruniri: la Aachen în 1818 (cînd a fost primită Franța), la Troppau în 1820, la Laibach în 1821 și la Verona în 1822, dar își continuă existența pînă în anul revoluțiilor, 1848. Atunci a fost îndepărtat de la putere Metternich, om politic cu multă experiență, care, totodată, declarase cîndva că *"de multă vreme Europa are pentru mine semnificația unei patrii"*. Faptul că Sfînta Alianță privea spre trecut, dar în același timp prefigura un viitor mai liniștit, că era anacronică prin componență și obiective, dar propunea o formă nouă, care putea fi folosită, s-a evidențiat foarte clar în epoca modernă.

BIBLIOGRAFIE

1. Mitu S. Europa modernă. De la războiul de treizeci de ani la prima conflagrație mondială. Cluj, 2009.
2. Bulei I., Ciupal A. Procesul de modernizare în secolele XVII-XIX. București, 2006.
3. Niculescu A. Istoria politică modernă și contemporană. București, 1998.
4. Cristescu S. Diplomatie în vreme de război. București, Editura Fundației România de Măine, 2009.
5. Diplomatie și istorie politică, 1814-1878. Congresul de la Viena și sistemul concertului european. București, 2008.
6. Europa în sistemul relațiilor internaționale. Sibiu, 2004.
7. Hrușciovski E. Congresul de la Viena (1814 – 1815). București, 2007.
8. Pașcu I.M., Vintilă S. N. Teoria relațiilor internaționale. București, 2007.
9. Popa. Istoria relațiilor internaționale.
10. Berștein S., Milza P., Nașterea „Sfîntei Alianțe”. Istoria Europei”, vol. 4, 1998, p. 20-25.
11. Ciachir Nicolae. Istorie universală modernă, v. II, București, Ed. Oscar Print, 1998.
12. Дебидур А. Дипломатическая история Европы, т. I, p. 26, 35.
13. Орлов А. А. Проблема нового мирового порядка в отношениях Великобритании и России в первой половине XIX века. Москва, 2009.
14. Егорова О. В. Некоторые аспекты англо-русских отношений накануне конгресса в Троппау (1820 г.)/О. В. Егорова// Российская цивилизация: история и современность:

Межвузовский сборник научных статей/ Воронеж: Издательско-полиграфическая фирма Воронеж.- 1999. - Вып. 4. - С. 184-190.

15. Гончарова О. В. Российский проект о создании всеобщего союза европейских государств на конгрессе в Аахене (1818 г.)/О. В. Гончарова// Российская цивилизация: история и современность: Межвузовский сборник научных трудов/Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет. - 2002. - Вып. 14. - С. 57-69.

16. Гончарова О. В. Александр I и идея Священного союза в произведениях русских философов (Н. Я. Данилевского, Г. В. Флоровского, Д. Л. Андреева)/О. В. Гончаровой// Российская цивилизация: история и современность: Межвузовский сборник научных трудов/Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет. - 2002. - Вып. 15. - С. 101-106.

17. Гончарова О. В. Европейские аспекты внешней политики России периода формирования Венской системы международных отношений/О. В. Гончарова//Россия и Запад в XVII-XX вв.: история, взаимоотношения, интеграция: Тезисы докладов Международной научной конференции 21-23 апреля 2003 г./Рязань: Рязанский государственный педагогический университет им. С. А. Есенина. - 2003. - С. 83-84.

18. <http://www.humanities.edu.ru/>

Prezentat: 18 noiembrie 2011.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Descentralizarea în statele membre ale Uniunii Europene: modele, forme și metode

Olga DORUL,

doctor în drept, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The proposed study aims at the research of existing decentralization processes in twenty-seven member states of European Union and their grouping into two large categories and subcategories, or according to Max Weber's expression into „ideal types”.

Descentralizarea este privită de comunitatea internațională în calitate de element-cheie al reformelor multilaterale ale sistemului de guvernare și este una dintre activitățile prioritare ale organizațiilor naționale și internaționale. Totodată, descentralizarea produce rezultatul scontat doar dacă contribuie la mobilizarea potențialului social pentru soluționarea problemelor sociale importante, dacă favorizează procesele de participare a populației în realizarea guvernării la nivel regional și local.

Prin definire, descentralizarea este procesul ce permite statului să transfere în beneficiul colectivităților locale anumite competențe și resursele ce le corespund. Cu alte cuvinte, descentralizarea este un transfer de competențe de la un stat spre instituțiile distincte de acesta, în special – colectivităților teritoriale. Acestea beneficiază de o anumită autonomie de decizie și de un buget propriu (principiul liberei administrări) sub supravegherea unui reprezentant al statului (autoritatea de tutelă). Totodată, el nu este superior ierarhic, ci doar verifică legalitatea activităților acestuia. Asemenea control este o componentă indispensabilă a principiului liberei administrări a colectivităților și reamintește caracterul unitar al statului. Asemenea autonomie relativă permite să fie tratate diverse situații locale cu scopul de a le aduce răspunsurile adaptate.¹

Descentralizarea este acompaniată de un proces de deconcentrare, care presupune o delegare de competențe agenților sau organismelor locale, ce aparțin administrației statului. Spre deosebire de descentralizare, acești agenți locali sînt supuși autorității statului și nu dispun de autonomie.²

Factorii ce condiționează procesele de descentralizare. Fiecare țară își are motivele sale pentru activizarea politicii regionale. La timpul său, Franța, în primii ani de conducere a lui François Mitterrand, a devenit una dintre primele țări din Europa de Vest care a realizat un program larg de descentralizare și a acordat drepturi largite comunelor, departamentelor și regiunilor. Ulterior, Suedia, Portugalia, Grecia au mers și mai departe pe calea regionalizării. Descentralizarea este necesară inclusiv Uniunii Europene de astăzi și statele înțeleg acest lucru. Descentralizarea este o novație, un parteneriat, implică creativitate. Cu cît mai aproape este conducerea de necesitățile populației, cu atît sînt mai raționale deciziile. Cu cît este mai aproape conducerea de regiune, cu atît ea este mai operativă.³ Or, descentralizarea este necesară pentru a fortifica democrația prin o apropiere și mai mare a guvernanților și guvernaților. Putem considera că descentralizarea corespunde unei voințe de a dezvolta democrația de proximitate.⁴ Suplimentar, există, fără dubii, și rațiuni de ordin financiar în favoarea descentralizării funcțiilor statale. Printre acestea figurează:

- descentralizarea atribuțiilor în sfera acordării serviciilor statale (bugetare) sporește eficacitatea cheltuielilor bugetare, deoarece apropie guvernarea de populație, o face responsabilă în fața alegătorilor; permite o considerare deplină a preferințelor populației;

- descentralizarea atribuțiilor cu privire la formarea veniturilor bugetare permite să fie luate în considerație într-un mod complet specificul și componența bazei fiscale și prin aceasta – asigurarea unei colectări mai înalte a impozitelor și altor venituri în buget.

Totodată, nu putem neglija premisele care condiționează practicile de descentralizare. Printre ele figurează: necesitatea de a crea circumscripții teritoriale care sînt mai bine adaptate afacerilor publice, recunoașterea pluralității teritoriale culturale și altor tipuri de diversități culturale, precum și reducerea intermediarilor în participarea populației la procesul decizional democratic. În toate cazurile, putem afirma că tendințele autonomiei locale și teritoriale, precum și descentralizarea se manifestă tot mai evident în Europa, chiar dacă se exprimă diferit în diverse state, iar procesul de descentralizare adoptă diferite dimensiuni naționale. În această ordine de idei, descentralizarea și autonomia sînt noțiuni ce corespund necesităților social-politice foarte clare:

- dorința de a avea instituții guvernate de aleșii direcți ai cetățenilor din teritoriile respective;

- transferul puterilor autonome acestor instituții pentru a le abilita să întreprindă măsuri în domeniul competențelor delegate;

- transferul resurselor financiare de la centru pentru orice activități specifice și în volum suficient pentru a abilita instituțiile autonome să-și realizeze competențele;

- controlul legalității deciziilor acestor instituții autonome de către sistemul judiciar, cu asigurarea controlului suplimentar din partea guvernului central, mai degrabă ca excepție, decît ca regulă.

Evident, aceste cerințe pot varia, în dependență de faptul dacă entitățile teritoriale sînt sau nu învestite cu împuterniciri legislative. Practic, toate statele din Europa de Vest (cu excepția Luxemburgului) au garantat recent regiunilor competențe legislative. Uneori, asemenea acțiuni au stîrnit proteste din partea anumitor legiuitori, însă majoritatea au înțeles necesitatea vitală a descentralizării.⁵ La fel urmează să se țină cont de faptul dacă există cea de-a doua sau camera superioară a parlamentului național ce reprezintă interesele teritoriilor din cadrul statului. De regulă, guvernele subnaționale au locuri reprezentative în aceste camere parlamentare secundare. Cu referire la distribuirea atribuțiilor, guvernele centrale mențin răspunderea pentru apărarea națională și relațiile internaționale, politicile macroeconomice și finanțele statelor, precum și determină politicile generale care sînt chemate să asigure coeziunea națională. Guvernele regionale

sînt, de regulă, responsabile pentru serviciile sociale (educația de bază și ocrotirea sănătății), iar guvernele locale sînt responsabile sau coresponsabile pentru planificarea urbană și anumite alte servicii sociale. Acestea sînt trăsăturile de bază, deși diferențele dintre state pot fi considerabile. De exemplu, în anumite state guvernele regionale sînt responsabile pentru educație și ocrotirea sănătății, pe cînd în altele – aceste servicii țin de competența guvernului central.⁶

Formele și metodele descentralizării.

Descentralizarea poate fi asigurată în diverse forme, ce se deosebesc între ele prin volumul libertății de acțiune recunoscute și independența în adoptarea deciziilor de către organele administrației publice locale.

Din punct de vedere istoric, anumite modele organizaționale pot fi identificate în statele europene. Pe de o parte, acestea, formal, sînt state unitare, care demonstrează diferite grade de centralizare (sau descentralizare). Acest grup de state, în fruntea căruia se plasează Franța, include, printre altele, Italia, Olanda, Portugalia, Spania. Pe de altă parte, trei state au structuri formal federale: Austria, Belgia și Germania. În afara listei se plasează Regatul Unit care are o configurație particulară a autorităților locale, bazată pe tradițiile istorice. În perioadele recente au fost acceptate modificări importante cu referire la guvernarea locală și regională, realizate, de altfel, în diferite tempouri. Italia și Spania au instituit autonomii regionale ce dețin puteri legislative; Belgia a transformat statul său unitar într-o structură federală. În Franța regiunile au fost create cu autorități de guvernare eligibile care realizează atribuții administrative, iar recent teritoriile de peste mare au fost învestite cu puteri legislative. O situație similară poate fi întâlnită și în teritoriile insulare portugheze.

Anumite state unitare europene vechi și semnificative care erau puternic centralizate și-au abandonat configurațiile și au adoptat formule descentralizate, care au antrenat crearea autonomiilor regionale. În același timp, statele inspirate de modelul federal german au introdus mecanisme și proceduri ce asigură coordonarea și cooperarea între centru și regiuni pentru a corespunde provocărilor societăților industriale contemporane. Apar dificultăți enorme atunci cînd toate atribuțiile de domeniu public sînt atribuite unui singur nivel de guvernare. De regulă, responsabilitățile pentru

un domeniu particular sînt împărțite între diferite niveluri de guvernare. Astfel, pentru finanțarea entităților regionale și locale autonome, aspectul cel mai important este să fie asigurată deplina autonomie în procesul de luare a deciziilor legate de suficiența resurselor financiare, proporțional cu atribuțiile acestor entități. Acest fapt este cu atît mai important cu cît capacitatea guvernelor subnaționale de a dispune de propriile resurse este mai pronunțată (de exemplu, în materia stabilirii impozitelor). Oricum, modalitățile utilizate în vederea repartizării competențelor și resurselor guvernelor subnaționale trebuie să țină cont de transparența procesului decizional, răspunderea guvernelor locale, acuratețea financiară. Pînă la urmă, autonomia și descentralizarea – pe lîngă alte scopuri fixate pentru diversitate – sînt chemate să asigure relații strînse între autoritățile alese și cetățeni. La nivel guvernamental local, se observă noi tendințe de atribuire a competențelor extinse municipalităților locale (Republica Cehă, Franța, Grecia, Portugalia, Slovacia și Spania). În anumite cazuri, sporirea competențelor municipalităților este acompaniată de eliminarea celui de-al doilea nivel de guvernare locală, cum sînt provinciile și departamentele. Tendința de a suprima sau exclude controlul tutelar asupra deciziilor guvernamentale locale încă există, în special, în domeniul bugetar și cel financiar. La fel, este în creștere numărul statelor cu o anumită protecție constituțională a autonomiei locale (Republica Cehă, Spania).⁷

Uniunea Europeană și statele sale membre simt astăzi o mișcare dublă – centralizarea și descentralizarea. Centralizarea presupune un transfer parțial al procesului de decizie național spre colectivitățile la nivelul Uniunii Europene. În asemenea mod, au fost afectate toate statele membre într-un mod uniform. Din contra, descentralizarea, care presupune împuterniciri și activități ale guvernelor subnaționale, ia forme și are un conținut ce diferă de la un stat la altul. Descentralizarea în cadrul Uniunii Europene include atît descentralizarea în cadrul statelor membre, precum și modul în care responsabilitățile sînt distribuite sau împărțite între aceste țări și instituțiile europene din Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg sau Frankfurt. Aceste două aspecte nu sînt independente. Interpretarea procesului decizional la nivelul Bruxelles-ului este cea mai controversată. Uniunea

Europeană este un hibrid. În acest sens, Bruce Ackerman susține existența unei continuități între tratatele internaționale și constituțiile federale, precum și între organizațiile internaționale și federații. Ackerman susține că Comunitatea Europeană, inclusiv pînă a deveni Uniunea Europeană, a urmat o cale lungă.⁸

În consecință, la etapa actuală, organizarea teritorială a colectivităților locale în cele 27 de state membre ale Uniunii Europene se caracterizează printr-o varietate mare a configurațiilor. Uniunea Europeană numără astăzi 24 de state unitare și 3 state federale. În statele unitare suveranitatea este exercitată la nivel de stat, care poate fi mai mult sau mai puțin centralizat sau descentralizat și mai mult sau mai puțin descentrat. În statele federale, suveranitatea este partajată între federație și statele federative.

Statele unitare în Uniunea Europeană

În prezent, în Europa Occidentală, pot fi deosebite sisteme de state unitare integrate și neintegrate. În sistemele integrate, suprafețele subdiviziunilor teritoriale sînt aduse în concordanță cu dimensiunile optime pentru activitatea efectivă a serviciilor teritoriale (cum este cazul sistemelor anglo-saxone și scandinave). În sistemele neintegrate, autonomia locală și structurile de acordare a serviciilor publice în teritorii sînt divizate. În același timp, continuă să existe mai multe subdiviziuni structurale nesemnificative, însă, pentru situații extreme, în fiecare localitate există propriile municipalități, iar obiectivele comune sînt realizate de instituțiile integrate. Asemenea tradiții există în Franța și majoritatea statelor din bazinul mediteranean.

A. Statele unitare cu un nivel de colectivități locale.

Uniunea Europeană numără 9 state unitare, fie 1/3 din numărul total de state membre, ce au un singur nivel de colectivități locale. Aceste state sînt: Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Lituania, Luxemburg, Malta, Portugalia, Slovenia. În statele indicate, comunele sînt în marea lor majoritate cu dimensiuni reduse. Ele dispun de multiple competențe, însă în anumite cazuri nu dispun de resurse financiare suficiente, în special în Estonia, Lituania sau Malta. În Slovenia și în Finlanda, democrația participativă este înscrisă în realitatea locală. Pentru noile state membre, intrate în Uniunea Europeană la 1 mai 2004, este făcută distincția dintre comunele

rurale și comunele urbane. O tendință de regionalizare (care a eșuat în Portugalia la referendumul din anul 1998) este realizată, în special, în Lituania și în Slovenia. Ea s-ar putea exprima prin apariția unui nou nivel - departamental sau regional.⁹

B. Statele unitare cu două niveluri de colectivități locale

Guvernarea locală pe două niveluri constituie modelul cel mai frecvent întâlnit, chiar dacă existența celui de-al doilea nivel (provincie, departament) este deseori pusă sub semnul întrebării. Anumite elemente contribuie la elucidarea acestor momente: existența guvernelor autonome regionale, ce permit cel de-al treilea nivel al guvernului subnațional, dimensiunea relativ redusă a unei țări, dificultățile de funcționare a celui de-al doilea nivel al guvernării locale etc. În anumite țări un argument adițional contra celui de-al doilea nivel de guvernare locală este faptul că acest nivel este indirect ales de către cetățeni, fiind creat prin numire de către un grup de reprezentanți municipali.¹⁰

Uniunea Europeană numără 11 state cu două niveluri de colectivități locale: Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Țările de Jos, Republica Cehă, România, Regatul Unit, Suedia, Slovacia. Aceste 11 state au caracteristici destul de variate. Astfel, colectivitățile locale din Suedia dispun de cea mai largă autonomie și cele mai mari competențe, în special, în domeniul social. Țările de Jos au un sistem de cogestionare care obligă colectivitățile locale să coopereze între ele, precum și cu statul. Regatul Unit constituie un caz aparte deoarece, pe de o parte, organizarea teritorială diferă în dependență de zonele geografice în Anglia și, pe de altă parte, Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord sunt dotate, începând cu anul 1997, cu parlamente și adunări regionale, alese în baza sufragiului universal, precum și cu executive autonome.

Patru noi state membre care au aderat în anul 2004 la Uniunea Europeană figurează în această categorie: Ungaria, Letonia, România și Slovacia. Vom nota, de asemenea, situația existentă în statele de nord ale Europei: Danemarca, Țările de Jos, Regatul Unit și Suedia, caracterizate printr-o autonomie locală foarte veche și puternică, precum și printr-o organizare în districte ce nu prezintă un nivel regional decât ca un nivel deconcentrat de planificare economică și de amenajare a teritoriului. Regatul Unit

constituie o excepție, cu cele trei regiuni menționate mai sus: Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord.¹¹

C. Statele unitare cu trei niveluri de colectivități locale

Patru state sînt organizate pe trei niveluri de colectivități locale: Spania, Italia, Franța și Polonia. În aceste state, comuna rămîne să fie un nivel descentralizat într-un mod particular. Ca model de descentralizare, Spania este pe primul loc dintre țările cele mai descentralizate în Europa. Ea este organizată, începînd cu Constituția din anul 1978, în 8106 comune, 50 provincii și 17 comunități autonome. Fiecare Comunitate autonomă dispune de un statut de autonomie, de un Parlament regional și de un executiv regional. "Regiunile istorice" - Catalonia, Țara Bascilor și Galicia - dispun de o autonomie mai extinsă și, în special, de resurse financiare mai importante. Comunitățile autonome exercită o putere ierarhică asupra provinciilor și comunelor.¹² În același timp, anumiți autori, cercetînd organizarea teritorială a Spaniei, sînt destul de sceptici, afirmînd, că conceptele "republică indivizibilă" și "administrație descentralizată" apar ca fiind contradictorii. Argumentul de bază folosit în acest sens rezultă din dispozițiile articolului 2 al Constituției Spaniei din anul 1978 care este construită pe principiul "*unității indivizibile a națiunii spaniole*" și, în același timp, "*recunoaște și garantează autonomia națiunilor și regiunilor din Spania*".¹³

Franța constituie o excepție cu cele 36 782 de comune ale sale, 100 departamente și 26 de regiuni, dintre care 4 regiuni sînt de peste mări. Regiunile sînt structurile cele mai noi ce au dobîndit statutul de colectivități descentralizate în anul 1986, odată cu primele alegeri regionale prin sufragiu universal. Ele nu exercită puterea ierarhică asupra departamentelor și comunelor. Suprafața prea mică a comunelor explică importanța creștere a puterii instituțiilor publice de cooperare la nivel de comune, ce numără circa 2500 de unități și acoperă, practic, întreg teritoriul. Departamentele, modele ale descentralizării sub cea de-a III-a și a IV-a Republici, se află în prezent în situație de concurență cu regiunile.¹⁴ Reforma franceză pentru crearea sistemului descentralizat a demarat în anul 1982. Treptat, ea a permis promovarea inițiativelor locale, stimularea dezvoltării economice regionale și crearea unor servicii publice mai atractive. Regiunile europene au devenit,

cu pași moderați și bine calculați, simțitor mai puternice cu suportul Politicii Regionale a Uniunii Europene. De la bun început, în anul 1983, regiunile au fost acceptate în calitate de organe administrative. Președinții aleși ai consiliilor locale au devenit conducătorii administrațiilor locale pe lângă guvernatorii numiți de Paris. Amendamentele constituționale din anul 2003 au realizat cel de-al doilea val de reforme în Franța. Principiul "republicii indivizibile" a fost îmbogățit cu principiul "organizarea țării este descentralizată" în articolul 1 din Constituție.¹⁵

Italia este deseori prezentată la fel ca și Spania, sub forma unui stat regionalizat. Ea numără 8100 comune, 103 provincii și 20 de regiuni, dintre care 15 au statut ordinar și 4 sînt cu statut special. Mișcarea de descentralizare s-a exprimat de-a lungul anilor printr-o sporire a puterilor regiunilor și modificarea Constituției în anul 2001, aprobată prin referendum, ce a reafirmat principiul subsidiarității. Reformele realizate în prezent ne permit să intuim că Italia se îndreaptă spre o anumită federalizare a statului.

Polonia, aderată în anul 2004 la Uniunea Europeană, numără 16 regiuni, 373 departamente și 2489 comune. În trecut foarte centralizată, ea cunoaște o evoluție după modelul francez, cu creșterea puterilor, după căderea Zidului de la Berlin, a regiunilor competente în materie de cultură, transport, ocrotirea sănătății, amenajarea teritoriului și mediului. Adunarea regională este aleasă prin sufragiu universal și își alege executivul. Prefectul exercită puterea descentrată și controlează legalitatea actelor votate de colectivitățile teritoriale.

Statele federale în Uniunea Europeană

Uniunea Europeană numără trei state federale: Germania, Austria și Belgia. Republica Federală Germania are în componență 16 state federale (landuri), 323 de departamente și 14808 comune. Landurile sînt dotate cu Constituție, parlament, guvern și aparat judiciar. Ele dispun de o adunare deliberativă, aleasă prin sufragiu universal direct, care alege executivul. Ele participă la procesul decizional federal prin intermediul senatului (Bundesratului) care examinează toate proiectele de lege ce modifică Constituția sau cu referire la finanțe, suveranitate. Competențele lor exclusive privesc, în principal, politica de educație și de cultură, radioul și televiziunea, poliția.¹⁶

Austria numără 9 state federale (landuri)

care sînt administrate de guvernele regionale și de dietele regionale. La fel ca în Germania, Constituția Austriei recunoaște landurilor dreptul de a gestiona toate domeniile ce nu aparțin competenței exclusive a Federației. Districtele austriece sînt simple desconcentrări ale administrației publice, însă 14 comune, în marea lor majoritate orașe mari, sînt dotate cu un statut propriu care le permite să îndeplinească, de asemenea, sarcini importante ale districtului. Sînt 2359 de comune în Austria, iar capitala, Viena, este, în același timp, comună și land. Crearea structurilor intercomunale s-a dezvoltat, în special, în ultimii ani și ar trebui să continue în următorii ani.

Belgia a devenit stat federal în anul 1993, după multiple reforme de descentralizare angajate la începutul anilor '70 ai secolului trecut. Spre deosebire de Germania și Austria, federalismul în Belgia este original și inovant, cu scopul de a ține cont și de a soluționa, eventual, antagonismele puternice care opun Nordul cu Sudul și acordă un statut capitalei – Bruxellesului, oraș francofon și teritoriu flamand. În acest sens, statul belgian este dotat cu două categorii de state federale, 3 regiuni și 3 comunități, precum și 10 provincii și 589 de comune. Regiunile sînt competente în materie de dezvoltare economică, amenajare a teritoriului, mediu, renovare rurală și politica apelor. Comunitățile sînt competente în materie de educație și politică științifică, politică socială și politică culturală, în special, politica ce ține de funcționarea limbilor în materie administrativă, a învățămîntului, relațiile dintre angajatori și personalul lor. Aceste competențe privesc materiile "personalizabile".

Rezumînd, Uniunea Europeană se caracterizează printr-o mare diversitate de experiențe și procese de descentralizare, ce se explică destul de ușor dacă ținem cont de diferențele considerabile ce țin de suprafață, populație și dezvoltare economică a celor 27 de state membre. Însă această diversitate se explică, în special, prin faptul că fiecare stat are propria sa concepție despre organizarea politică și administrativă. Descentralizarea nu este determinată în timp, ci se află în continuă și permanentă mișcare, așa după cum o demonstrează exemplele arătate mai sus. O descentralizare foarte pronunțată în statele unitare, cum sînt Spania sau Italia, ar putea consolida identitățile culturale și lingvistice, fără a prejudicia unitatea statului. Putem regăsi această caracteristică în Re-

gatul Unit. În alte state, de exemplu, în Belgia, federalismul a permis să fie evitată pînă astăzi o subminare a Regatului. Prin urmare, nu există o rețetă magică și nici soluții univoce în acest domeniu, existînd doar voința de a consolida democrația locală și regională și pentru a aproia cetățeanul de procesul decizional.¹⁷

Deși este dictată de realitatea din zilele noastre, Bruxelles-ul nu solicită în mod imperativ de la statele membre ale Uniunii Europene să o realizeze. Uniunea Europeană nu impune statelor participante careva scheme de comportament în sfera politicii regionale. Uniunea nu dă indicații statelor membre cu referire la modul în care trebuie să fie stabilite relațiile dintre centru și regiuni. Acest fapt rezultă din principiul autonomiei instituționale.¹⁸ În același timp, construcția europeană, diferitele sale instituții, Consiliul european, Comisia europeană, Parlamentul european permit de-a lungul anilor o aprofundare a descentralizării în Europa. Extinderile realizate începînd cu anii '70 ai sec. XX și pînă la ultima extindere din 1 ianuarie 2007 au adus particularități esențiale în materie de descentralizare prin asimilarea tradițiilor țărilor din Europa de Nord cu cele din Europa de Est, precum și cu cele din Europa de Sud. Comitetul regiunilor, creat în baza Tratatului de la Maastricht, constituie parțial expresia voinței de aprofundare și de consolidare a descentralizării în Europa prin reprezentarea colectivităților teritoriale la nivelul Uniunii Europene. Mai mult decît atît, tratatele europene instituie obligația Comisiei și Consiliului să consulte Comitetul regiunilor pentru orice propunere care ar avea repercusiuni la nivel local sau regional.

Totodată, nu putem neglija faptul că abordarea Uniunii Europene a procesului de cooperare descentralizată este diferită de definițiile fiecărui stat în parte. Prin "cooperare descentralizată" Uniunea Europeană subînțelege orice program conceput sau realizat în țara din Sud sau din Est de către un actor al societății civile: organizație nonguvernamentală, puteri publice locale, cooperativă agricolă, grup feminin, sindicat și într-un mod mai general – orice formă organizată de societatea civilă. Spre deosebire de definiția franceză, un program de cooperare descentralizată în sens european nu implică neapărat participarea unui partener european și, în special, a unei colectivități locale. În sens european, cooperarea descentralizată constituie o nouă abordare a politicii de

cooperare realizată pînă în prezent de Comisia europeană. Anterior, chiar dacă organizațiile neguvernamentale erau tot mai mult implicate, unicul interlocutor recunoscut de către Europa era statul partener. Totodată, Uniunea Europeană solicită participarea activă a societății civile în definiția și realizarea programelor de cooperare. Pentru realizarea scopului menționat, uniunea își fixează o serie de sarcini:

- asocierea societăților locale pentru definierea și alegerea priorităților de dezvoltare în țara lor;

- facilitarea apropiierii populației locale de programele de dezvoltare, realizate la nivel european, favorizînd, astfel, participarea lor la definirea și realizarea lor;

- ascultarea societăților locale și încurajarea inițiativelor actorilor descentralizați;

- favorizarea procesului de descentralizare și democratizare angajat în anumite state;

- sensibilizarea cetățenilor europeni pe marginea subiectelor ce țin de dezvoltare.

La rîndul lor, aceste sarcini pot fi realizate prin următoarele instrumente ale cooperării descentralizate în cadrul Uniunii Europene:

- 1) Instrumente tradiționale de ajutor. Fondul European de Dezvoltare și fondurile oficiale pentru America Latină, Asia și alte destinații ale Bugetului General al Comisiei sînt deschise, cu respectarea anumitor condiții, proiectelor de cooperare descentralizată.

- 2) Linii bugetare sectoriale:

- linia cofinanțării proiectelor organizațiilor nonguvernamentale; ea privește proiectele de dezvoltare în țările în curs de dezvoltare executate de organizațiile neguvernamentale și acțiunile de sensibilizare a publicului în Europa;

- programele MEDA (state terțe mediteraneene) PHARE și ACCESS. Aceste programe sînt destinate statelor din Europa Centrală și Orientală candidate pentru aderare la Uniunea Europeană. ACCES este un nou program apărut din fuzionarea vechilor programe LIEN (dezvoltare socială) și Partnership (dezvoltare economică locală);

- linie bugetară specifică "cooperare descentralizată", creată pentru promovarea cooperării descentralizate în cadrul cooperării oficiale, ea finanțează acțiunile de informare și de mobilizare, sprijină parteneriatele sau rețelele actorilor descentralizați la nord și sud, precum și proiectele pilot.¹⁹

Comisia Europeană susține rolul important

al colectivităților europene ce nu sînt vizate direct prin noua abordare a cooperării descentralizate. Astfel, în materia mobilizării populației locale din nord, Comisia menționează: *"La rangul actorilor europeni angajați profund pe această cale figurează pe un loc bun colectivitățile locale europene, regiunile, provinciile, orașele. Ele de pe timpuri au jucat un rol de frunte în mobilizarea opiniei publice europene, resurselor tehnice, umane și financiare în favoarea dezvoltării și au știut să formeze o rețea extrem de densă a relațiilor de solidaritate sau de schimburi ce implică părți largi de actori sociali și economici, participînd, astfel, la prezența și prosperarea Uniunii Europene în lume"* (orientarea Comisiei Europene în materie de cooperare descentralizată). Iar cu referire la sprijinul acordat procesului de descentralizare și de democratizare, Comisia spune: *"În complementaritate cu inițiativele agenților locali de dezvoltare, colectivitățile locale din sud sînt destinate în mod natural să devină forța motrice privilegiată a cooperării descentralizate în sensul Uniunii Europene. Tinerețea relativă a instituțiilor locale și fragilitatea procesului de democrație și de descentralizare creează încă impedimente în majoritatea din aceste țări. Cert este faptul că pe acest teren asistența colectivităților locale din nord este cea mai necesară"* (abordarea Uniunii Europene a cooperării descentralizate).²⁰

Cu referire la procesul de descentralizare din cadrul statelor membre ale Uniunii Europene, Comisia europeană militează activ nu pentru "Europa regiunilor", ci pentru "Europa cu regiuni". Nimeni nu contestă la moment importanța și necesitatea conceptului de "națiune". Însă nici o națiune nu va avea de suferit dacă va dobîndi într-o măsură sau alta tente regionale. Centrul, în această situație, trebuie să fie nu doar conducător, dar și privitor înainte și programator. În acest context, nu există careva contradicții globale între state la nivel european. Continentul urmează să fie regionalizat pe larg.

Reiterînd ideea că este dificil să determinăm conținutul exact al descentralizării în Europa, totodată, putem deduce "nucleul dur" al competențelor regionale europene care este infrastructura drumurilor, transportul, instalațiile sanitare, precum și, în mare măsură, asigurarea socială și educația. Prerogative ale statelor rămîn politica internațională, apărarea, serviciile de menținere a ordinii publice, conducerea și planificarea economiei.²¹

Sarcina instituțiilor Uniunii Europene este de

a armoniza eforturile participanților la descentralizare pentru echivalarea tuturor regiunilor. Altă situație nu este posibilă – prea departe a mers descentralizarea. Practic, o jumătate din funcționarii germani activează astăzi în landuri – regiunile germane; 40% din cheltuielile instituțiilor publice ale Belgiei sînt acoperite de bugetul regiunilor regatului. În Danemarca, volumul cheltuielilor locale ale instituțiilor publice este egal cu o treime din produsul intern brut al statului.²²

În rezultatul studiului efectuat, deducem trăsăturile caracteristice ale procesului de descentralizare, ce a decurs în diferite state, precum și elementele comune ale reformelor de administrare:

- Europa, prin formele instituționalizate de cooperare interstatală - cum sînt Uniunea Europeană și Consiliul Europei - are în spate experiențe istorice extrem de variate. Totodată, realizarea autonomiei locale în statele membre este încurajată cu respectarea dinamicii politice interne. Atunci cînd două puncte de vedere politice opuse - centralizarea versus descentralizarea - anterior au coexistat, balanța astăzi înclină în favoarea descentralizării și autonomiei, care adoptă diferite forme în funcție de particularitățile interne ale fiecărui stat. Orientarea curentă preferabilă spre descentralizare și autonomie nu este doar compatibilă cu continuitatea fiecărui stat european, însă și se încadrează perfect în felul statelor de a funcționa, o cale ce oferă oportunități remarcabile democrației și cetățeniei;²³

- colectivitățile teritoriale au căpătat o importantă pondere în statele europene din momentul în care autonomia regională și cea locală fac parte dintr-un nou sistem de drept - "dreptul comun european". Existența lor este recunoscută atît la nivelul Consiliului Europei, odată cu crearea Congresului puterilor locale, precum și la nivelul Uniunii Europene, după crearea Comitetului regiunilor. Suplimentar, principiul subsidiarității în varianta nouă reamintește importanța celulelor de bază pentru organizarea și echilibrul societăților;²⁴

- fiecare dintre cele 27 de contribuții realizate de Uniunea Europeană în materia descentralizării privește o revizuire a structurilor instituționale din diverse state pe diferite niveluri ale administrației locale, analizează gradul lor de autonomie față de stat, relațiile dintre diverse niveluri locale și repartizarea competențelor, dezvoltă mijloacele lor de funcționare financi-

are, umane și materiale, evaluează eficacitatea democrației locale și gradul lor de implicare în relațiile internaționale. Acest tablou oferă elementele de referință indispensabile ce permit o analiză comparativă temeinică a situațiilor colectivităților locale în Europa;

- experiența variată a descentralizării este legată de istorie, de cultura politico-administrativă, de economie și sociologia statelor. Ea este, de asemenea, legată, parțial, de suprafața și populația diferitelor țări;²⁵

- descentralizarea implică reforme financiare și fiscale la nivel teritorial;

- mișcarea de descentralizare contribuie la transformarea oricărei societăți naționale. Odată cu transferarea puterilor nou-aleșilor locali, democrația a progresat, așteptările cetățenilor sînt exprimate mai bine decît anterior și sînt aduse răspunsuri mai concrete.

Fiind evidente avantajele procesului de descentralizare, nu putem omite și aspectele negative ce îl acompaniază. În special, acesta a

devenit pe parcursul anilor deseori neobservabil pentru cetățeni, care se simt că au avut de pierdut în fața multiplicării extreme a nivelurilor politico-administrative. Controlul legalității actelor colectivităților teritoriale este exercitat, *a posteriori*, de către prefect și controlul financiar este exercitat de către camerele regionale de conturi.²⁶ Și totuși, principiul autonomiei și descentralizării este în timpul de față o parte componentă a setului de valori care dictează distribuția competențelor de guvernare în toate statele din Europa. Rațiunea lor consistă în ideea acceptată de majoritate că autonomia și descentralizarea constituie instrumente adiționale care permit îmbogățirea democrațiilor europene cu dimensiuni profunde și extinse. Suplimentar, Uniunea Europeană este respectuoasă cu diversele opțiuni administrative organizaționale ale statelor membre, precum și este cert faptul că Uniunea Europeană promovează activ aceste principii.

BIBLIOGRAFIE

1. Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire «Régions, décentralisation et coopération internationale», Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>.

2. Delcamp A., Loughlin J., La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne. La documentation française. Etudes de la DF – Institutions, 336 p.

3. Comment définir la décentralisation ? www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/comment-definir-decentralisation.html.

4. La définition européenne de la coopération décentralisée www.resacoop.org.

5. "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

6. Pierre Salmon, decentralization and supranationality: the case of the european union. Université de Bourgogne. www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf;

7. Cengiz Aktar, The principle of decentralization in the new constitution. Daily News, 24 septembre 2010.

8. Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf.

9. Constituția Republicii Franceze din 4 octombrie 1958.

NOTE

¹ Comment définir la décentralisation ? www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/comment-definir-decentralisation.html

² Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire «Régions, décentralisation et coopération internationale», Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

³ "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul eu-

ropean cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

⁴ Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

⁵ "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

⁶ Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf

⁷ Ibidem.

⁸ Pierre Salmon, Decentralization and supranationality: The case of the European Union. Université de Bourgogne; www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf

⁹ Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

¹⁰ Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf

¹¹ Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

¹² Ibidem.

¹³ Cengiz Aktar, The principle of decentralization in the new constitution. Daily News, 24 septembrie 2010.

¹⁴ Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

¹⁵ Constituția Republicii Franceze din 4 octombrie 1958.

¹⁶ Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

¹⁹ La définition européenne de la coopération décentralisée www.resacoop.org

²⁰ Ibidem.

²¹ "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

²² Ibidem.

²³ Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf 2011.

²⁴ Delcamp A., Loughlin J., La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne. La documentation française. Etudes de la DF – Institutions, 336 p.

²⁵ Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

²⁶ Ibidem.

Tribuna tînărilor cercetător



Concept și determinări actuale ale transparenței

Galina MARDARE,
*magistru, doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The approach of the concept of transparency in the light of the current vision imposes an analysis of the political and administrative system from the Republic of Moldova in the process of democratization.

In this Paper, the author points to the fact that the finalization of the concept of transparency became an essential aspect on the agenda of the efficient leadership. The current visions on the characteristics of the concept of transparency are defined in different ways, but comprise the same sub layer: the instrument of a democratic model of public administration activity. As well, we conclude that transparency is the key element not just to control, check the actions of the public administration, but as well enables the institutional responsibility, that has as positive impact- the rise in the trust of the citizens to authorities. At the same time, the author concludes that the high number of definitions or the high number of elements included in the structure of definitions by the researchers of the European Institute of Public Administration, the International Institute of Administrative Science, similar institutions of national states (Romania, Moldova) is due to the large variety of modes of understanding (by theoreticians and practitioners) of the administrative transparency. This is explained via the fact that the activities on administrative transparency are developed in extremely different institutions and the methods and forms used imply objectives which are hardly conciliated.

Abordarea conceptului de transparență în lumina viziunilor actuale impune, cu precădere, o analiză a sistemului politic și administrativ în curs de democratizare.

În sistemele politice în curs de democratizare, guvernarile există pentru a îndeplini funcții vitale, cum ar fi: menținerea securității, furnizarea de servicii publice și asigurarea unor tratamente legale, conform legilor în vigoare etc. Specificul acestor funcții poate varia, dar ele formează componentele contractului între guvernanți și guvernați. Acest contract există la diferite niveluri, Constituția fiind aceea care definește pe larg principiile acestui contract, iar cetățenii participă la guvernare pentru a defini contractul, pentru a-l administra și a-l monitoriza.¹

Situația actuală prin care, în pofida unor realizări, cetățenii se simt străini de activitatea de guvernare este o piedică care trebuie depășită, prin implicarea mai activă a societății civile, un element-cheie fără de care nu se poate realiza o bună guvernare.

Sistemul de guvernare corespunzător democrației se bazează pe „guvernarea poporului, făcută pentru popor, de către popor și răspunzând în fața poporului”, după formula expusă în 1830 de senatorul american Daniel Webster și

împrumutată 33 de ani mai târziu de Abraham Lincoln. Aceasta reprezintă esența guvernării democratice și participative.²

De-a lungul timpului, democrația a dobândit multiple conotații, s-a raportat la unele idealuri, dificil de conciliat, care au dat naștere la divergențe, însă după anul 1989, an al unor importante bulversări geopolitice, ea s-a impus ca model de referință al organizării politice și administrative.

Importantele schimbări politice și economice ce au avut loc, mai ales la începutul anilor '90 ai secolului trecut, în cele mai multe regiuni ale lumii, au dovedit că este necesară găsirea unei noi forme de guvernare. Abuzurile regimurilor autoritare, însoțite de eșecurile înregistrate de sistemele de comandă și control centralizate și ineficiența întreprinderilor de stat raportate la succesele notabile ale economiilor de piață au constituit motive necesare și suficiente pentru înlăturarea rolului puternic pe care-l avea statul în toate domeniile. Astfel, democrația revine în prim-plan, iar consolidarea ei în afara transparenței este un nonsens. De asemenea, cetățenii trebuie să fie răsplătiți prin onestitate și transparență în guvernare. Promovarea implicării cetățenilor în procesul guvernării este o datorie a instituțiilor democratice și reprezentative,

însă presupune și responsabilitate din partea cetățenilor de a găsi soluții în aceste oportunități.

În contextul acestor caracteristici generale ale sistemului politic și administrativ în curs de democratizare, concluzionăm că conceptul de transparență este recunoscut ca fundament al societăților democratice de către instituții și guverne de pe tot cuprinsul lumii, având la bază două drepturi esențiale – accesul la informație și protecția libertății de exprimare. În această ordine de idei, considerăm oportun de a efectua o trecere în revistă a unor instituții și evenimente importante, care au pus bazele conceptualizării sintagmei de „transparență”. Bunăoară, **Adunarea Generală a ONU** a declarat, la cea dintâi sesiune (1946): *„Libertatea de informare este un drept fundamental al omului și ... standardul tuturor libertăților cărora ONU le este dedicată”*³ Ulterior, a fost adoptată în unanimitate **Declarația universală a drepturilor omului** (10 decembrie 1948), în care libertatea de exprimare a fost recunoscută ca una dintre valorile democratice fundamentale, necesare coexistenței pașnice a națiunilor. Astfel, *libertatea de exprimare a primit statutul cel mai înalt în Declarația universală, fiind inclusă în preambul ca una dintre cele patru libertăți fundamentale: „Ființele umane se vor bucura de libertatea cuvântului și a convingerilor și vor fi eliberate de teamă și mizerie”. Ea apare menționată și în articolul 19, care afirmă: „Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat”*⁴.

Declarația Universală a Drepturilor Omului a constituit un prim pas în formularea Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (16.12.1966, New York, ratificat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990; în vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993) și Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (16.12.1966, New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990, în vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993). Articolul 19 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede *„dreptul absolut de a avea opinii proprii fără ingerințe și definește circumstanțele speciale în care liberta-*

*tea de exprimare și informare poate fi limitată”*⁵

În prezent, funcționează o **organizație nonguvernamentală Article 19, care și-a însușit scopul și obiectivele articolului 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului**. Organizația monitorizează felul în care țările se supun standardelor internaționale de apărare a dreptului la libertatea de expresie și acționează la nivel guvernamental și interguvernamental pentru a promova respectarea acestui drept fundamental.

Potrivit organizației nonguvernamentale Article 19, **„accesul la informația administrativă în diferite țări este conceput în mod diferit, conform sistemului juridic existent”**. Article 19 a publicat un studiu privitor la libertatea de exprimare și de informare în 11 state democratice așa-numite „occidentale” (Australia, Austria, Canada, Franța, Germania, Olanda, Norvegia, Spania, Suedia, Marea Britanie și Statele Unite), remarcând că în aceste țări se înregistrează o evoluție istorică a conceptului de transparență administrativă. De exemplu, dreptul la informație a fost garantat pentru prima dată în Suedia, anul 1776, apoi în SUA - anul 1966, Franța – la sfârșitul anilor 70 ai secolului trecut.⁶

De asemenea, **Curtea Europeană a Drepturilor Omului, structură a Consiliului European**, a subliniat în mod repetat importanța fundamentală a libertății de exprimare într-o societate democratică: *„Libertatea de exprimare constituie unul din fundamentele unei societăți democratice, una dintre condițiile de bază ale progresului și dezvoltării fiecărui individ. Aceste condiții sunt cerute de pluralismul, toleranța și deschiderea fără de care nu există o „societate democratică”*⁷. Potrivit cercetătorilor din cadrul Institutului European de Administrație Publică,⁸ „instanțele de judecată naționale de pe tot cuprinsul lumii au preluat aceste declarații asupra importanței fundamentale a libertății de exprimare”.

În Europa, libertatea de exprimare este în general privită ca fundamentală. De exemplu, în Franța, Consiliul Constituțional a declarat că *„libertatea de exprimare, inclusiv libertatea presei, constituie una dintre garanțiile esențiale ale tuturor celorlalte drepturi și libertăți”*. Curtea Supremă a Canadei consideră că *„democrația reprezentativă așa cum o cunoaștem azi ... este în mare parte produsul libertății de exprimare și al dezbaterii de idei”*. Și Curtea Supremă israeli-

ană, susține în decizia sa că exprimarea poate fi restrânsă în interesul păstrării păcii publice doar atunci când există o "probabilitate iminentă" ca pacea să fie afectată. Ea a declarat, de asemenea, că: *"Libertatea de exprimare este legată în mod intim de procesul democratic. Valoarea supremă conținută de libertatea de exprimare rămâne permanentă și inalterabilă"*.

Curtea Supremă a Statelor Unite a afirmat că: **"Opinia publică joacă un rol crucial în democrația modernă.** Libertatea formării opiniei publice este de o importanță covârșitoare. Pentru a se achita de responsabilitățile sale, opinia publică are nevoie de un acces virtual neîngrădit la idei și de dreptul de a le difuza. Principiul fundamental implicat aici este dreptul persoanelor de a cunoaște. Libertatea de exprimare garantată de către Constituție acoperă, cel puțin, libertatea de a discuta toate chestiunile de interes public fără vreo restricție sau teamă de pedeapsă". Mai mult decât atât, Curtea declară că: *"Scopurile oamenilor sunt cel mai bine atinse printr-un liber schimb de idei, cel mai bun test al adevărului fiind puterea ideilor de a fi acceptate în competiția de piață"*.⁹

Din contextul cercetărilor efectuate în cadrul Institutului European de Administrație Publică, deducem că la originea conceptului de transparență se află **exercițiul neîntrerupt al dreptului de exprimare și informare.** Astfel de țări, cum ar fi Suedia, SUA sunt recunoscute drept precursore în acest domeniu, din timpuri mai vechi, recunoscând posibilitatea accesului maselor la instituțiile și documentele administrative. Un progres esențial în procesul de informare a cetățenilor a fost obținut odată cu introducerea de către majoritatea statelor-membre ale Comunității Europene a *principiului motivației la actele administrative ca o condiție esențială de funcționare democratică a administrației.* De altfel, **Recomandarea nr. R (2002) 2 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele-membre privind accesul la documentele publice statuează următoarele drepturi:** *"Să fie ascultați; să aibă acces la informația care îi privește nemijlocit; să asiste ori să fie reprezentați la procedurile administrative; să aibă motivația actelor administrative; să cunoască procedurile de apel posibile."*¹⁰

Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în Recomandarea adoptată la 21 februarie 2002, luând în considerare importanța pe care o are într-o societate democratică și pluralistă

disponibilitatea imediată de informații privind chestiunile de interes public, **stabilește următoarele funcții ale accesului larg la documentele publice:** *"De a permite publicului să-și formeze o imagine adecvată și o opinie critică despre starea societății în care trăiește și despre autoritățile publice care îl guvernează, favorizând participarea în cunoștință de cauză a publicului la chestiunile de interes comun; de a favoriza eficiența administrației și de a contribui la menținerea integrității acesteia, evitând riscul corupției; de a contribui la afirmarea legitimității administrației în calitate de serviciu public și de a consolida încrederea publicului în autoritățile sale"*.¹¹

Cercetătorii din cadrul Institutului European de Administrație Publică menționează că termenul **"acces la informație"** în Tratatul de la Amsterdam, încheiat în 1997, a constituit un pas important spre deschidere și transparență în cadrul entităților Uniunii Europene prin acordarea în noul articol 255, introdus în Tratatul Comunității Europene, a dreptului de acces la documente, și apoi spre adoptarea, ulterioară, la 30 mai 2001, a Regulamentului Parlamentului European și Consiliului Comunității Europene nr. 1049/2001, care delimita noi reguli privind accesul public la documentele deținute de Consiliu, Comisie și Parlamentul European. Acest Regulament, având în vedere **Declarația cu privire la dreptul de acces la informație**, anexată la Actul Final al Tratatului privind Uniunea Europeană (sau Tratatul Maastricht) *consacră:* (1) accesul la informație constituie **o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni mai strânse între popoarele Europei**, în care deciziile sunt luate cât mai deschis posibil și cât mai aproape de cetățean; (2) deschiderea **permite cetățenilor să participe mai aproape în procesul de luare a deciziilor și garantează că administrația se bucură de o legitimitate mai mare și este mai eficientă și mai responsabilă față de cetățeni într-un sistem democratic; deschiderea contribuie la întărirea principiilor democrației și respectului pentru drepturile fundamentale.**¹²

În acest context, menționăm că instituțiile și organismele Uniunii Europene au adus un aport considerabil în completarea terminologiei, legislației, teoriei și practicii conceptului de transparență. Bunăoară, unul dintre cercetătorii Institutului European de Administrație Publică, referindu-se la **conceptul de transparență**,

subliniază că acesta „reprezintă o varietate de idei, în spatele cărora se află așteptările esențiale.

Conceptul nu poate fi neutru, deoarece conține „valoarea unui mit purtător de transformări”, pentru că răspunde aspirațiilor profunde ale oamenilor, grupurilor, indivizilor, îndeplinește funcția de reglementare în viața de toate zilele a unei democrații moderne”.¹³

Rolul pe care îl deține transparența în Uniunea Europeană este definit de un alt cercetător al Institutului European de Administrație Publică, F. Lafay în felul următor: „Transparența nu mai este doar o condiție de eficacitate a acțiunii comune, la care contribuie individul însuși în calitate de beneficiar al unei obligații de transparență, însă este, de asemenea, o condiție de legitimitate a acțiunii comune și îl privește, de data aceasta, pe cetățeanul observator critic al acestei acțiuni”.¹⁴

Ch. Debasch, referindu-se la semnificația termenului de transparență, menționează în lucrarea sa „Transparența administrativă în Europa”, că „este un cuvânt popular. Oricine ar dori să vorbească despre relațiile dintre cetățeni și guvern, dintre cetățeni și administrații, dintre cetățeni și legislatori, vorbește despre transparență”.¹⁵

Un alt autor, J. Chevallier, afirmând că fiecare pledează pentru „transparență”, dar nimeni nu cunoaște semnificația acestei noțiuni, totuși a stabilit următoarele: „Caracterizat de o remarcabilă polisemie, în măsura în care descoperă un ansamblu de semnificații complexe, etajate subtil una după alta și articulate în etape semnificative, cuvântul reprezintă niște comunități pozitive și provoacă rezonanțe profunde”.¹⁶

Jacob Soderman, ombudsmanul european, statuează în raportul său „Cetățeanul, administrarea și Legea Comunității” principiul transparenței ca unul fundamental în activitatea Uniunii Europene, adăugând la sintagma de transparență: „Procese prin care autoritățile publice iau decizii trebuie să fie comprehensive și deschise; deciziile propriu-zise trebuie să fie argumentate; pe cât e posibil, informația pe care se bazează deciziile trebuie să fie disponibilă pentru public”.¹⁷ În această definiție, accentul este pus pe dimensiunea legală: motivația oficială pentru decizii și accesul liber la informația publică. B. Vesterdorf completează sfera legală a conținutului transparenței cu următoarele patru etape importante: (1) dreptul la o declarație de motive pentru o decizie; (2) dreptul de a fi auzit înainte de a fi luată o decizie; (3) dreptul parțial

de acces la fișier; (4) dreptul publicului de acces la informație.¹⁸

În această ordine de idei, semnificativă este definiția autorului M. Klijnstra: „Transparența nu doar încorporează dreptul fiecărui cetățean de a avea acces la informație, dar și obligația administrației de a livra într-un mod activ informație referitoare la politica și acțiunile sale. Ea include la fel și faptul că procesele de luare a deciziei și procedurile de protecție legală sunt transparente și că legislația trebuie să fie coerentă și clară”.¹⁹

Analizând referințele cercetătorilor din cadrul Institutului European de Administrație Publică asupra conceptului de transparență, concluzionăm că acestea oscilează de la autor la autor, de la o etapă la alta până la statuarea unui principiu fundamental al Uniunii Europene. Totodată, subliniem faptul că, în ultimii zece ani, problematica transparenței în administrația publică a devenit un aspect esențial al agendei pentru instituțiile europene. Astfel, începând cu anul 2001, un document al Comisiei, Carta albă privind guvernarea europeană, afirma că transparența este necesară pentru a obține o democrație participativă și pentru a garanta legitimitatea și responsabilitatea administrației publice. Ulterior, în mai 2006, Comisia a aprobat Carta verde privind transparența, lansând o invitație pentru o dezbatere mai largă.²⁰

Cercetările întreprinse de autorii Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler au scopul de a expune ideea precum că **legislația europeană privind transparența administrativă constituie** un punct de reper pentru numeroase state în elaborarea legislației naționale privind transparența administrativă și accesul la informație și reprezintă un model de colaborare supranatională realizată cu succes.²¹ Similar, în acest sens, se pronunță Primul-Ministru al Belgiei, Guy Verhofstadt,²² abordând unele arii ce constituie o responsabilitate prioritară a statelor membre, în care rolul Uniunii este doar de susținere. Analizând locul transparenței în debaterile privind viitorul Europei, autorul menționează Declarația de la Laeken, care conține un paragraf special dedicat transparenței. Declarația menționată nu conține nici un răspuns la întrebarea cum ar putea fi asigurată transparența, ci sunt puse doar o sumedenie de întrebări. Cu toate acestea, întrebările reliefează faptul că transparența nu este privită ca un set de măsuri speciale, ci faptul că aceasta urmează să fie mai bine in-

tegrată în procedurile și cadrul instituțional al Uniunii Europene.

Pe marginea aceleiași Declarații se pronunță autorul Frankie Scham,²³ potrivit căruia, după titlul „Schimbările și reformele în Uniunea reînnoită”, urmează paragraful special dedicat transparenței în cadrul Uniunii „O mai mare democrație, transparență și eficiență în Uniunea Europeană”. Titlul Declarației este important, deoarece acesta unește transparența cu democrația și eficiența în Uniunea Europeană și deci cu o „bună guvernare”.

Susținem părerea autorului referitor la liantul dintre transparență, democrație, eficiență și bună guvernare, mai mult decât atât – propunem și o intercalare a analizei conceptului de transparență în raport cu sintagemele „bună guvernare” și „conducere eficientă”, care prezintă condițiile integratoare esențiale ale conceptului. Prin urmare, **abordarea conceptului de transparență administrativă este o necesitate esențială ce derivă atât din parametrii democrației, cât și cei ai „bunei guvernări” și „conducerii eficiente”**.

Termenul „conducere eficientă” a obținut o vastă întrebuințare în sfera de cooperare a dezvoltării internaționale în urma studiului efectuat de Banca Mondială în 1989 cu privire la Africa. În sumarul studiului întocmit de Osborne sunt expuse definiții și priorități care variază, dar cuvintele-cheie stabile ale „conducerii efective” sunt participarea, transparența și responsabilitatea.²⁴

Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite definește conducerea drept „exercițiul autorităților economice, politice și administrative de conducere a afacerilor unei națiuni”, iar o conducere eficientă – „setul de măsuri de dirijare, în cadrul căruia resursele și problemele publice sunt administrate efectiv, eficient, și în concordanță cu necesitățile societății. Formele de participare efective se bazează pe participarea publică, responsabilitate și transparență.”²⁵

Potrivit cercetătorilor din cadrul Institutului European de Administrație Publică, „o conducere eficientă solicită o guvernare mai eficientă, dar și participarea societății civile și presupune atât conținutul managementului resurselor, cât și o largă răspândire a drepturilor. **Transparența este elementul-cheie nu numai pentru a controla corupția, dar și pentru a face posibilă responsabilitatea instituțională și creșterea încrederii cetățenilor față de autorități**”²⁶

Conducerea în înțelegerea **Cartei Albe a Guvernării Europene**, document elaborat de către Comisia Europeană la 25 iulie 2001, înseamnă reguli, procese și comportamente care afectează modul în care puterile sunt exercitate la nivel european, îndeosebi cu privire la deschidere, participare, responsabilitate, eficiență și coerență, care mai sunt numite și principii pentru o bună guvernare. Întru asigurarea unei guvernări cât mai democratice, acest document promovează: **deschiderea**, prin care se are în vedere ca instituțiile să lucreze într-o manieră mai deschisă; **participarea**, prin care se urmărește calitatea, relevanța și eficiența politicilor printr-o participare extinsă la deciziile care se iau, de la concepție până la implementare. O participare mai bună poate conduce la mai multă încredere în rezultatul final și în instituțiile care aplică politicile ei; **eficiența** prin evaluarea impactului viitor, iar, când este posibil, a experienței anterioare, astfel încât politicile să fie clare și prompte...²⁷ etc.

Renault Denuit, membru al grupului de lucru privind elaborarea Cartei Albe a Guvernării Europene, a efectuat unele studii preliminare, care explică în ce fel și în ce măsură Carta Albă se ocupă de problemele transparenței. Astfel, autorul spune că „conceptul de transparență în Carta Albă are o înțelegere mai largă decât în programele precedente. La fel, menționează că „transparența constituie scopul și instrumentul unui model mai democratic de lucru”.²⁸ Potrivit aceluiași autor, Carta Albă cere o „implicare mai bună” a oamenilor la dezbateri publice și procesele de luare a deciziilor. Procesul de comunicare activă este absolut necesar pentru a atinge acest obiectiv și, în acest context, transparența în sensul de „acces la documente” este doar o parte din condițiile acestei comunicări. Accesul la documente nu va conduce automat la situația în care majoritatea cetățenilor să se simtă „bine informați”, deoarece mai există și alți factori, precum: capacități profesionale în operarea cu presa, calitatea mesajului, abilitatea citirii documentelor, ierarhia criteriului de informare și selectare a noutăților din mass-media etc. Carta Albă recomandă o politică de transparență activă, cerând statelor membre să joace un rol important și anume – să aducă la cunoștință despre instituțiile europene și problemele cetățenilor prin intermediul canalelor descentralizate și naționale, de la nivel național la cel local, prin intermediul paginilor Web și

alte surse. În acest sens, a fost publicată o bază de date, CONECCS (http://www.europe.eu.int/comm/civil_connecs/index_en.htm), cu toate asociațiile și grupurile de interes, care negociază cu Comisia. Astfel, Carta Albă nu recomandă o „revoluție”, dar sugerează o implicare mai largă a societății civile și a autorităților locale și regionale în pregătirea negocierilor, deciziilor și regulamentelor atât la nivel național, cât la nivel european. Din punctul de vedere al transparenței, se presupune livrarea informației esențiale nu doar cu privire la ce a fost negociat de guverne și ce s-a decis la nivel european, dar, de asemenea, și în vederea pregătirii negocierilor europene la nivel național.²⁹

În viziunea unui membru al Institutului Internațional de Științe Administrative, Robert Charlick, „buna guvernare, ca proces politic, în general, este subsumată unui scop final: dezvoltarea umană, creșterea bunăstării cetățenilor și a colectivităților.”³⁰

Potrivit cercetătorilor din cadrul Institutului Internațional de Științe Administrative, sintagma de „bună guvernare” datează încă din anul 1980, fiind utilizată, la început, de către organizații internaționale financiare ca Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, în cadrul programelor de ajutorare a țărilor în curs de dezvoltare, apoi de către Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Ulterior, conceptul a fost preluat și în domeniul administrației.³¹

În accepțiunea autorilor Pierre Laudell-Mills și Ismael Serageldin³² „în perioada formării statelor naționale, o bună guvernare era echivalentă cu îndeplinirea obiectivelor statului național, în ideea că ceea ce era bun pentru stat, respectiv, popor, era automat expresia unei bune politici de guvernare. Abia după sfârșitul celui de-al doilea război mondial a apărut în istoria omenirii posibilitatea, pentru unii chiar necesitatea globalizării guvernării. Aceasta s-a manifestat prin înființarea Organizației Națiunilor Unite, Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială etc.

În anul 1997, ONU a publicat lista caracteristicilor bunei guvernări, fiind incluse următoarele trăsături: participarea la luarea deciziilor și realizarea consensului pentru îndeplinirea celui mai înalt interes al organizației; eficiență și transparență; responsabilitate, performanțe reale și eficiente; echitate și stat de drept; planificare strategică.

Din perspectiva Fondului Monetar Internațional, precum și a Consiliului Economic și Social al ONU, „buna guvernare” este fundamentată pe opt caracteristici majore³³: permite participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice; este orientată către obținerea consensului; presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii comunității; este transparentă; reacționează prompt la semnalele emise de cetățeni prin diferite mijloace; livrează servicii publice în mod eficient; permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor; se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor. Astfel, la nivelul instituțiilor internaționale, **„transparența”** presupune ca, în cadrul procesului de luare a deciziilor și al implementării lor, să se respecte procedurile și regulamentele legale, iar liberul acces la informație al celor afectați de deciziile luate să fie garantat în mod direct și gratuit, fiind necesară implementarea unui sistem de furnizare eficientă și efectivă a informațiilor și mediatizarea lor. **Participarea** presupune implicarea întregii societăți la procesul de luare a deciziilor. Această participare poate fi directă sau indirectă, prin intermediul instituțiilor legitime reprezentative. Totodată, caracterul participativ are două dimensiuni: una referitoare la libertatea de expresie și asociere, iar cealaltă – referitoare la existența unei societăți civile organizate. Buna guvernare necesită implicarea și medierea dintre diferitele segmente ale societății, dintre diferitele sectoare de activitate, dintre diferitele interese ale membrilor societății, în scopul obținerii unui consens general asupra perspectivei de dezvoltare pe termen lung. **Responsabilitatea** se asigură prin selectarea celor care dețin puterea și prin procedurile de consultare a cetățenilor, vizând procesul de adoptare a deciziilor publice și efectele acestora. **Receptivitatea** presupune ca instituțiile statului să aiba un feedback rapid sau, cel puțin, într-o perioadă rezonabilă de timp cu privire la rezolvarea solicitărilor tuturor actorilor din societate. **Eficiența** are în vedere ca instituțiile să producă rezultate, care să corespundă cu necesitățile societății, cu folosirea echilibrată a resurselor naturale și protecția mediului. **Echitatea și incluziunea** implică egalitatea cetățenilor nu numai în fața legii, ci și garantarea egalității în privința implicării în toate aspectele societății, precum și egalitatea de șanse a tuturor cetățenilor.

În accepțiunea lui Ștefan Deaconu,³⁴ „buna guvernare” în România reprezintă următoarele patru caracteristici esențiale: **legitimitate**, prin acceptarea publică a celor ce dețin puterea, existența unui set de reguli, procese și proceduri impuse; **responsabilitate** - legitimitatea actelor guvernanților vor fi percepute ca legitime atâta timp cât aceștia sunt responsabili; **management eficient** prin abilitatea administrațiilor publice de a transforma resursele publice în serviciile și infrastructura ce răspund unor nevoi reale. **Orientarea spre performanță și procedurile transparente sunt factorii-cheie ai unui management public eficient.** Trebuie oferite oportunități cetățenilor pentru a-și exprima preferințele pentru calitatea și natura serviciilor. Pe măsură ce activitatea administrației publice este percepută ca folositoare și responsabilă, cetățenii vor fi din ce în ce mai dotoritori în a oferi resurse pentru servicii și infrastructură. Printr-un proces transparent de adoptare a deciziilor și printr-un management eficient, guvernarea își va demonstra responsabilitatea față de cetățeni; **acces la informație** ca principal liant între societatea civilă și guvernanți ce permite cetățenilor să judece eficiența guvernanților și a activității acestora; accesul la informații despre legi, proceduri și rezultate formează abilitatea cetățenilor de a participa și monitoriza activitatea guvernanților și gradul lor de responsabilitate. În acest sens, se pronunță și autoarea Doina Mureșan, care definește „buna guvernare” drept „managementul efectiv al afacerilor publice prin generarea unui set de reguli, în scopul de a promova și de a întări valorile societății căutate de indivizi și grupuri”.³⁵

În viziunea lui Francisco Cardona, expert al Programului SIGMA³⁶ (Suport în vederea ameliorării guvernării și managementului), o inițiativă comună a OCDE și Uniunea Europeană, finanțată, în special, de UE, noțiunea de „bună guvernare” este strâns legată de noțiunea de performanță a administrației publice și evoluează concomitent cu așteptările societății față de calitatea și eficiența în administrația publică. Potrivit autorului, „îmbunătățirea performanțelor în administrația publică este una dintre cele mai mari preocupări în toate țările OCDE, în ultimii 30 de ani”. Au fost făcute multe încercări pentru a ameliora performanțele administrative: elaborarea mai eficientă a bugetului cu planificarea strategică a rezultatelor, eficientizarea

controlului financiar intern și a auditului extern, **eficientizarea procedurilor administrative prin sporirea nivelului de transparență și facilitatea participării cetățenilor în procesul decizional**, eforturile de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice, elaborarea și implementarea unor noi mecanisme de evaluare a impactului politicilor publice etc.

În ultimii ani, subliniază expertul, se observă o acumulare de așteptări față de administrația publică și, în consecință, față de însuși statul, care trece prin procese de democratizare încă de la marea revoluție franceză și cea americană, care au avut loc la sfârșitul secolului al XVIII-lea. Așteptările din ce în ce mai mari ale societății față de aparatele de stat în societățile democratice fac administrația publică din ce în ce mai complexă și dificilă, accentuând diferențele acesteia față de sectorul privat. Totodată, autorul menționează că „atunci când administrațiile publice se caracterizează prin conducere slabă, care, deseori, este însoțită de autoritarism și caracter arbitrar sau chiar de politizare și corupție, cum este cazul multor țări, apar un șir de obstacole majore care împiedică promovarea unor noi concepte de reformare și consolidare a administrației publice. În asemenea circumstanțe, este aproape imposibilă dezvoltarea unei culturi administrative, orientată spre deschidere, eficiență și transparență. În asemenea circumstanțe, nu poate să existe încredere, iar cultura administrativă, orientată spre transparență, are nevoie de încredere reciprocă între toți actorii implicați în sistem.”³⁷

În accepțiunea lui Albert Grard, profesor în științe administrative, expert în cadrul Programului TACIS, una dintre cele mai eficiente metode de aplicare a transparenței este **receptivitatea administrativă**. Autorul menționează că „receptivitatea administrativă înseamnă abilitatea de a informa pe alții despre ceea ce înfăptuiești, cum faci și cum controlezi cele înfăptuite, abilitatea de a implica cetățenii în procedurile administrative, abilitatea de a satisface necesitățile lor, de a fi accesibil atât personal, cât și prin intermediul sistemelor de comunicare. La baza receptivității administrative sunt așteptările, necesitățile cetățenilor. Acest aspect este, într-adevăr, de o importanță primordială în relațiile dintre administrația publică și cetățeni”. Multe mijloace și proceduri moderne pot fi utilizate pentru a dezvolta relațiile dintre cetățeni și administrația publică, dar la baza lor trebuie să fie

receptivitatea administrativă, adică abilitatea administrației de a merge în întâmpinarea necesităților cetățenilor. Desigur, administrația nu este în stare să satisfacă orice necesitate a cetățenilor, dar receptivitatea determină atitudinea administrației și capacitatea ei de a merge în întâmpinarea consumatorilor la nivelul unor servicii concrete, prevăzute.³⁸ Același autor evidențiază patru factori principali ce determină receptivitatea și influențează relațiile dintre administrație și cetățeni: politicile de personal, structura administrației, politicile de comunica-re și mediul material.

Spre deosebire de viziunile autorilor străini cu referire la principiile bunei guvernări la nivel european și internațional, autorii autohtoni, printre care Boris Negru, menționează că în perioada de tranziție de la un stat totalitar la un stat democratic, etapă prin care trece, actualmente, Republica Moldova, aplicarea principiilor bunei guvernări se confruntă cu multe dificultăți. "Este foarte răspândit nihilismul juridic. Necunoașterea prevederilor legilor, pe de o parte, și nedorința unora de a le aplica, pe de altă parte, creează o situație care conduce la scăderea eficienței activității din partea autorităților administrației publice. Pentru a avea o administrație publică rațională și eficientă, subliniază autorul, se cere a aplica în întregime principiul transparenței. Respectarea lui ține să asigure egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legilor și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări. Autoritățile administrației publice sunt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieții economice, politice, juridice, sociale și culturale pentru toți cetățenii țării, fără deosebire de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau origine socială".³⁹ În acest sens, se pronunță și autoarea Tatiana Șaptefrați, argumentând că promovările impuse de schimbările ce au loc în societate, cum sunt tranzițiile și globalizarea, solicită sistemelor de guvernare să-și eficientizeze activitatea, orientând-o spre satisfacerea necesităților oamenilor, plasând omul în centrul priorităților. Potrivit autoarei,⁴⁰ realizarea unei guvernări eficiente în contextul dezvoltării umane cere implicarea unor factori-cheie ca deschiderea și transparența, responsabilitatea, implicarea cetățenilor și instituțiilor societății civile în afacerile publice.

Sergiu Cornea, doctor în politologie, menți-

onează că "transparența în activitatea instituțiilor administrației publice constituie o caracteristică fundamentală a societății democratice. Democrația este de neînchipuit fără realizarea eficientă a dreptului la informare".⁴¹

Generalizând viziunile autorilor autohtoni și străini cu referire la sintagma de transparență, conchidem că aceasta este concepută, pe de o parte, ca o imperativitate, dictată de cerințele societății democratice, iar, pe de altă parte, ca oportunitate amplificată de dispozitivele unei guvernări eficiente. Apărând în condițiile democratizării societății, termenul dat nu mai părăsește arena istoriei statelor naționale, negarea lui fiind de neconceput în condițiile edificării statului de drept or, *dreptul la informație* (pe care și se bazează conceptul de transparență administrativă) este și el un drept inalienabil al omului.

În concluzie, menționăm faptul că definirea conceptului de transparență a devenit un aspect esențial în agenda guvernării eficiente. Viziunile actuale cu referire la caracteristicile conceptului de transparență sunt definite în multiple feluri, însă implică același substrat: instrumentul unui model mai democratic de activitate a administrației publice. De asemenea, conchidem că transparența este elementul-cheie nu numai pentru a controla, a verifica acțiunile administrației publice, dar și pentru a face posibilă responsabilitatea instituțională, care au drept impact pozitiv creșterea încrederii cetățenilor față de autorități. Totodată, menționăm că numărul mare de definiții sau numărul mare de elemente care sunt incluse în corpul definițiilor de către cercetătorii Institutului European de Administrație Publică, Institutului Internațional de Științe Administrative, instituțiilor similare ale statelor naționale (România, Moldova) se datorează marii varietăți a modurilor de înțelegere (de către teoreticieni și practicieni) a transparenței administrative. Acest lucru își are explicația în faptul că activitățile privind transparența administrativă se desfășoară în instituții extrem de diverse, iar metodele și formele utilizate implică obiective nu o dată greu de conciliat. Transparența administrativă este aplicată atât în instituții guvernamentale, cât și în cele nonguvernamentale; de asemenea, în organizații care urmăresc profitul, în asociații civice sau ecologice; instituții bancare etc. Acestea pot avea obiective diferite: de la persuadarea publicului (acțiunea, puterea de

a convinge publicul să creadă, să gândească sau să facă un anumit lucru) în favoarea administrației publice până la forțarea administrației să își schimbe atitudinea față de public, de la promovarea imaginii administrației publice până la asigurarea funcționării democratice a administrației publice.

Dacă încercăm să sistematizăm cele mai importante principii ale administrației publice comune vestului Europei, putem distinge următoarele grupe: încrederea și previzibilitatea (certitudinea legală); deschiderea și transparența; responsabilitatea; eficiența și eficacitatea.

Deschiderea și transparența în administrația publică au două obiective bine determinate, în primul rând, respectă interesul public în măsura în care limitează slaba administrare și corupția; în al doilea rând, sunt esențiale pentru respectarea drepturilor individuale, în măsura în care furnizează motivele necesare adoptării deciziilor administrative. Deschiderea sugerează faptul că administrația este dispusă să accepte un control sau o evaluare din afară, în timp ce transparența semnifică gradul de deschidere în cazul unui control, al unei verificări sau al unei evaluări. Aceste două caracteristici permit: pe de o parte, ca orice cetățean implicat într-o procedură administrativă să poată urmări derularea acesteia; pe de altă parte, administrația permite o evaluare venită din partea unor instituții autorizate. Anume aceste două

principii sunt instrumentele necesare pentru respectarea legii, pentru egalitatea în fața legii și pentru responsabilitatea administrației publice. Astfel, conceptul de transparență, ca element al bunei guvernări, subsumează următoarele: disponibilitatea administrației publice de a crea condițiile de acces la informații, necesitatea consultării cetățenilor și exprimarea de către aceștia a opiniilor în legătură cu deciziile, care se adoptă la diferite niveluri și de care ei pot fi afectați în mod direct sau indirect. Toate acestea indică asupra faptului că politica administrației publice ar trebui să fie una de deschidere și transparență.

În prezent, efortul de a defini conceptul de transparență administrativă sau de a face ordine în definițiile existente este dificil și din considerentul că formulările respective conțin atât aspecte *conceptuale* (ce este transparența administrativă?), cât și aspecte *instrumentale* (ce proceduri de lucru folosesc cei care practică transparența administrativă?). În plus, transparența administrativă interferează, prin unele tehnici, cu alte tipuri de activitate, cum ar fi: publicitatea, relațiile cu publicul, marketingul, reclama, afacerile publice, promoțiunea, lobby-ul etc. Toți factorii menționați amplifică elementele care compun definițiile transparenței administrative, deoarece rezultatele acestei activități sunt numeroase, iar uneltele folosite de teoreticieni și practicieni sunt deosebit de variate.

NOTE

¹ Ștefan Deaconu, Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr. 3/2003, pag. 21.

² <http://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari/>, accesat la 27.09.2010.

³ Rezoluția GA 59 (1), 14 decembrie 1946. Culegerea «Dreptul tău: accesul la informație». Legislația Republicii Moldova. Acte Internaționale. Extrase. Editura Universul, Chișinău, 2002, pag. 10.

⁴ Declarația Universală a Drepturilor Omului. Ediția oficială «Tratate internaționale», 1998, volumul 1, pag. 11. Republica Moldova a aderat la Declarație prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990.

⁵ Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Ediția oficială «Tratate internaționale», 1998, volumul 1, pag. 30.

⁶ Colectiv de autori. Mass-media și libertatea de exprimare. Îndrumar. Editura Arc. Chișinău, 1997, pag. 57.

⁷ Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO «Raza Soarelui», Editura «Elan Poligraf», Chișinău, 2003, pag. 37.

⁸ Ibidem, pp. 55-59.

⁹ Ibidem. pag. 53.

¹⁰ Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale N Rec (2002)2 (21.02.2002).

¹¹ Ibidem.

¹² Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 37.

¹³ Frankie Scham, Dezbaterea transparenței: o provocare pentru Președinția Belgiană în Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 47.

¹⁴ F. Lafay, L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution a une problématique de la transparence en droit communautaire, RTDE Paris, 1997, p. 38-39.

¹⁵ Ch. Debbasch, La transparence administrative en Europe. Centre national de la recherche scientifique. Paris, 1990, p. 331.

¹⁶ J. Chemaller, Une notion très complexe. La transparence administrative (Problemes politiques et sociaux. Paris, 1992, p. 4.

¹⁷ J. Soderman, Transparency as a Fundamental Principle of the European Union. Universitatea Humbolt, Berlin, 19 iunie 2001.

¹⁸ B. Vesterdorf., Transparency – not just a vogue word. Furdham International Law Jurnal, Uppsala 1999, pag. 903.

¹⁹ M. Klijnsstra. Het transparantie beginsel toegespist op de openbaarheid in het milieurecht, Milieu en Recht, 2000, pag. 3.

²⁰ Transparență http://ec.europa.eu/civil_service/admin/transp/index_ro.htm, accesat la 03 octombrie, 2010.

²¹ Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler, Dezvoltarea capacităților de guvernare/ Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est. Editura Elan Poligraf, Chișinău, 2005, pag. 212.

²² Guy Verhovstadt, Ce fel de viitor pentru ce fel de Europă? Alocuțiunea la al VII-lea forum european de la Warchau, Bruxelles, 24 iunie 2001 (http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech75.html).

²³ Frankie Scham, Dezbaterea transparenței: o provocare pentru Președinția Belgiană în Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 81.

²⁴ Denis Osborne, "Governance, Partnership and Development" Bruxelles: IISA/IIAS, 1999, pp. 37-65.

²⁵ PNUD "Reconceptualising Governance", "Management Development and Governance Division, PDNU, New lork, 1997, pag. 9.

²⁶ Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO "Raza Soarelui", Editura "Elan Poligraf", Chișinău, 2003, pag. 77-81.

²⁷ Comisia Comunităților Europene, Guvernarea Europeană. Carta Albă, Bruxelles, 25.07.2001, pag. 36, carta-alba-a-guvernarii-europene.pdf (457,89 KB) (file/21367/library), accesat la 27.09.2010; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, accesat la 27.09.2010. Cele cinci principii: deschidere, participare, responsabilitate, eficiență și coerență, indicate în Carta Albă a Guvernării Europene sunt în prezent recunoscute la nivel comunitar ca fiind principiile bunei guvernări.

²⁸ Renault Denuit, Transparența și formele noi de conducere europeană: deschiderea drumului către o mai mare legitimitate.

²⁹ Veerle Deckmyn, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, Institutul European de Administrație publică, Chișinău, 2003, pag. 133-135. Pagina web a IEAP: <http://www.eipa.nl>.

³⁰ Robert Charlick, The concept of governance and its implications, Associates in rural development, Burlington, 1992, pag. 3.

³¹ The governance working grup of the International Institute of administartive sciences, 1996.

³² Pierre Laudell-Mills și Ismael Serageldin, Governance and External Factor, Washington, DC, World Bank, 1991, pag.3.

³³ <http://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari/>, accesat la 27.09.2010.

³⁴ Ștefan Deaconu, Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr. 3/2003, pag. 21.

³⁵ Doina Mureșan, Note de curs, Dimensiunea economică a bunei guvernări.

³⁶ Francisco Cardona, expert al Programului SIGMA (Suport în vederea ameliorării guvernării și managementului), o inițiativă comună a OCDE și Uniunea Europeană, finanțată, în special, de UE, „Evaluarea performanțelor în serviciul public: provocări și constrângeri”, Conferința internațională, Chișinău, 6 mai 2010.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Grard Albert, Sisteme informaționale administrative și transparența. Revista „Administrarea Publică”, nr. 1, 1996, Secția Editare, AAP, p. 70-75.

³⁹ Boris Negru, Caracterul autorităților publice, „Administrarea Publică”, 1997, nr. 1, pag. 23-27.

⁴⁰ Tezele conferinței internaționale științifico-practice din 18 mai 2005 „AAP pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică”, Tipar: „Bons Offices” SRL, Chișinău 2005, pag. 67.

⁴¹ Cornea S. Cadrul legal privind transparența în administrația publică locală. Culegerea de materiale de la conferința științifico-practică din 20 mai 2004. Secția editare, AAP, p. 51-57.

Prezentat: 21 noiembrie 2011.

E-mail: galina_mardare@rambler.ru

Reglementări juridice generale și speciale cu privire la corupție

Natalia CHEPTEA,
magistru în drept, doctorandă,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Corruption is one of the most serious problems the Republic of Moldova is facing in its efforts to develop an established democracy and functional trade economy. It is true that every citizen of our country is required to observe a wide range of bureaucratic procedures and to work in complicated, unforeseeable and often hostile juridical ambience.

Even though important steps in that direction, have been made bureaucracy continues to promulgate other regulations and remains excessive. We consider that the adequate implementation of national anticorruption regulatory framework would considerably increase the joined efforts in preventing and combating corruption.

...Este cunoscut faptul că corupția este un fenomen care afectează întreaga lume, manifestându-se în forme diverse la nivel politic, administrativ, economic, social etc., astfel că abordarea atât conceptuală, cât și sistemică este acceptată prin prisma evaluării cadrului normativ național cu privire la corupție. Fiind un fenomen social, corupția, ca și criminalitatea în general, denotă o legătură intrinsecă între esența fenomenului și efectele sociale pe care le provoacă acesta. Altfel spus, dezvăluirea și examinarea atentă a esenței fenomenului social conduce la stabilirea esenței efectelor sale asupra societății. Prin urmare, tiparul generic al manifestărilor corupției poate fi dedus chiar din esența fenomenului.[1, p.18]

În cele ce urmează vom încerca să definim cadrul legal al domeniului corupției, precum și reglementările speciale cu privire la corupție.

Corupția este reglementată la nivel național de mai multe acte normative. În funcție de natura acestor acte și caracterul sancțiunilor stabilite, pot fi distinse următoarele tipuri de reglementare a corupției:

1. reglementarea generală;
2. reglementarea specială, care include:
 - a) reglementarea penală;
 - b) reglementarea contravențională.

1. Reglementarea generală. *Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției* [2] definește **corupția** „ca orice folosire ilegală de către o persoană cu statut public a funcției sale pen-

tru primirea unor foloase materiale sau a unui avantaj necuvenit pentru sine sau pentru o altă persoană contrar intereselor legitime ale societății și ale statului ori acordarea ilegală a unor foloase materiale sau avantaje necuvenite unei alte persoane. Din conținutul prezentei noțiuni se disting două definiții, și anume: *folos material* – valoare corporală sau incorporală, mobilă, dobândită prin orice mijloc, precum și acte juridice sau alte documente care atestă un titlu ori un drept cu privire la acesta; *avantaj necuvenit* – servicii, privilegii, favoruri, scutiri de obligații și alte foloase care ameliorează nemeritat situația în raport cu aceea pe care persoana o avușese înaintea comiterii actului de corupție sau **faptului de comportament corupțional**. Se consideră *fapte de comportament corupțional* al persoanelor (persoanele care dețin funcții de demnitate publică, funcționarii publici, judecătorii, procurorii, ofițerii de urmărire penală, militarii, colaboratorii serviciului diplomatic, ai serviciului fiscal, ai serviciului vamal, ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, ai organelor securității statului, afacerilor interne, conducătorii și adjuncții lor din instituțiile publice, din întreprinderile de stat sau municipale, din societățile comerciale cu capital majoritar de stat, persoanele care sînt mandatate, conform actelor normative, să ia decizii în privința bunurilor aflate în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv în privința mijloacelor financiare,

ori care au dreptul de a dispune de astfel de bunuri, persoanele care prestează un serviciu public, funcționarii publici după expirarea mandatului, demisionați sau demisi, în conformitate cu legislația în vigoare, persoanele de încredere ale concurenților electorali, notarii, auditorii, avocații și reprezentanții în instanțele judecătorești, alte persoane prevăzute de legislație), care acordă servicii, privilegii, scutiri prin:

a) 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;

b) participarea cu drept de vot sau de decizie la examinarea și soluționarea problemelor ce vizează interesele lor personale sau interesele persoanelor cu care se află în raporturi de rudenie;

c) acordarea de sprijin, neprevăzut de actele normative, în activitatea de întreprinzător sau de alt gen privat sau calitatea de a fi însărcinat cu afaceri al unor terți în autoritatea administrației publice în care lucrează sau care li se subordonează, sau a cărei activitate o controlează;

d) acordarea fără just temei a preferinței unor persoane fizice sau juridice la elaborarea și emiterea deciziei;

e) beneficierea de privilegii pentru a obține pentru sine sau pentru alte persoane credite și împrumuturi, procurarea hârtiilor de valoare, a bunurilor imobiliare și altor bunuri profitând de situația de serviciu;

f) folosirea ilicită, în interese proprii sau în interesul unor alte persoane, a bunurilor publice puse la dispoziție pentru exercitarea funcției;

g) folosirea informației recepționate în exercitarea funcției în interes personal sau în interesul unor alte persoane în cazul în care această informație nu poate fi divulgată;

h) refuzul, în interes personal sau în interesul unor alte persoane, de a acorda persoanelor fizice sau juridice informația permisă prin acte normative, tăgădnarea acordării unei astfel de informații ori prezentarea intenționată a unor informații eronate sau selective;

i) gestionarea resurselor materiale și financiare publice contrar destinației lor, în interes propriu sau în interesul unor alte persoane;

j) primirea de la orice persoană fizică sau juridică de cadouri sau beneficierea de alte foloa-

se pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu sau în virtutea stării lor sociale, precum și oferirea lor unor alți funcționari publici, cu excepția semnelor de atenție simbolice, suvenirilor în conformitate cu normele de protocol și de curtoazie internațională;

k) încălcarea altor restricții stabilite de codurile deontologice și de alte norme similare. [2, art. 15]

Făcând abstracție de la prevederile legale, putem defini corupția ca o amenințare pentru preeminența dreptului, democrației și drepturilor omului, care subminează principiile bunei administrări, echității și justiției sociale, denaturează concurența, împiedică dezvoltarea economică și periclitează stabilitatea instituțiilor democratice. [3] Din definiția enunțată rezultă că esența corupției constă în expresia unor manifestări de dereglare normativă, de diluare și deformare a moralității sociale sau degradare spirituală, atât la nivel macrosocial, cât și la cel individual.

2. Reglementarea specială:

a) reglementarea penală - actualul Cod penal al Republicii Moldova,[4] care prevede răspunderea pentru actele de corupție și sunt delimitate în funcție de statutul subiectului acestora și domeniul în care se săvârșesc:

- coruperea activă;
- coruperea pasivă;
- traficul de influență;
- luarea de mită;
- darea de mită.

Sunt acte conexe actelor de corupție următoarele acțiuni săvârșite în legătură directă cu actele de corupție:

- abuzul de putere sau abuzul de serviciu;
- excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu;
- cauzarea de daune materiale prin înșelăciune sau prin abuz de încredere;
- distrugerea sau deteriorarea de bunuri;
- falsificarea rezultatelor votării.

Făcând o analiză scurtă a normelor de drept care stipulează responsabilitatea pentru actele de corupție, menționăm că acestea, indiferent de faptul cum se manifestă, activ sau pasiv, au întotdeauna câteva componente: una penală – vizibilă și sancționabilă; una de ilegalitate – sancționabilă, dar greu de dovedit și, în sfârșit, una de imoralitate, mereu prezentă, dar care, practic, nu este pasibilă de pedeapsă. Astfel, mecanismul corupției rezidă în așa-numita

„înțelegere”, în cadrul căreia persoana aflată în funcție publică „vinde” în mod ilegal atribuțiile și favorurile sale unor persoane fizice sau juridice, unor grupuri (inclusiv organizații criminale), iar cumpărătorul capătă posibilitatea de a utiliza instituția statală sau de alt fel, în scopurile sale: pentru îmbogățire, evitarea răspunderii prevăzute de lege, evitarea controlului, instituirea prin diverse reglementări a unor privilegii de ordin economic, administrativ, financiar etc. [5, p.18]

În această ordine de idei, reținem că toate activitățile de interes public se înfăptuiesc de funcționari publici care sunt încadrați și dețin anumite funcții în instituțiile publice. Din această cauză, elementul uman este hotărâtor pentru buna organizare și funcționare a instituțiilor publice. Astfel, valoarea instituțiilor publice în cauză depinde de competența funcționarilor publici, de corectitudinea comportamentului acestora. [6, p.20] Asume pentru a proteja valoarea instituțiilor publice este necesară stabilirea răspunderii pentru actele ce atentează la buna lor funcționare și organizare a autorităților.

De asemenea, menționăm că în actualul Cod penal nu este prevăzut un șir de infracțiuni de corupție cum ar fi: corupția agenților publici străini, corupția membrilor adunărilor publice străine, fals în acte publice, coruperea alegătorilor etc., așa cum prevede Convenția penală privind corupția (Strasbourg, 27.01.1999) [3] și Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, semnată la Merinda, Mexic, la 9 decembrie 2003. [7]

În calitate de stat-parte la Convenția penală [3] privind corupția și Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, [7] Republica Moldova are obligația de a ajusta prevederile legislației penale în domeniul corupției la standardele anticorupționale reflectate în actele internaționale enunțate mai sus. Prin standarde anticorupționale se înțeleg garanțiile, exigențele și interdicțiile, unice pentru un anumit domeniu de reglementare normativă, care asigură prevenirea sau diminuarea efectelor corupției asupra acestui domeniu.

Astfel, recunoscând importanța consolidării eforturilor atât la nivel național, cât și internațional în scopul promovării, în mod prioritar, a unei politici penale comune în vederea protecției societății împotriva corupției, este oportun

de a adopta legislații potrivite și măsuri preventive adecvate. Prin urmare, se impune în mod firesc o revizuire a actualei legi penale la compartimentul ce ține de reglementarea infracțiunilor de corupție.

b) *reglementarea contravențională* – actualul Cod contravențional [8] prevede unele contravenții, care pot fi în legătură cu săvârșirea sau favorizarea unor acte de corupție. La ele se referă:

- participarea ilegală a funcționarului public la activitatea de întreprinzător (art. 264 CC);
- încălcarea regulilor de achiziționare de la populație a metalelor și pietrelor prețioase în articole și resturi și de comercializare a acestora (art. 272 CC);
- excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 313 CC);
- protecționismul (art. 3131 CC);
- tănuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare (314 CC);
- primirea de recompensă nelegitimă sau de folos material (art. 315 CC).

Este evident că aceste acte de corupție provoacă statului enorme pierderi materiale și financiare și, nu în ultimul rând, conduc la discreditarea autorităților publice, la subminarea statalității în societate. Fenomenul corupției, pătrunzând în serviciile publice, subminează bazele democratice ale noii societăți în proces de constituire, compromite activitatea administrației publice de toate nivelurile, aparatului statal, denaturează principiile legalității și frânează realizarea reformelor economice.[6, p.21]

În perspectivă, se impune diversificarea reglementării contravenționale a unor forme de manifestare a corupției. Aceasta se datorează în mare măsură sancțiunilor prea blânde aplicate în cazul comiterii faptei în raport cu prejudiciul cauzat statului, fapt care creează condiții favorabile pentru dezvoltarea acestui fenomen negativ și în continuare.

Făcând o analiză finală a conținutului celor două forme, și anume reglementarea generală și reglementarea specială cu privire la corupție, constatăm că pericolul social al acestui fenomen negativ subminează, practic, toate sferile de activitate ale societății: economică, socială și politică etc. Evident, este necesară efectuarea unei ample cercetări teoretice și practice în scopul elaborării de propuneri îndreptate asupra prevenirii și combaterii unor fenomene ale co-

rupției (acte legislative contra corupției, implementarea unor metode financiare de control asupra funcționarilor de stat, perfecționarea instituției serviciului de stat prin remunerarea funcționarilor, politica de cadre, formarea unei atmosfere morale de prestigiu a funcțiilor de stat, consolidarea ordinii de drept, delimitarea contravențiilor coruptive cu caracter disciplinar, administrativ, penal etc.).[6, 126-127]

Bineînțeles, aceste reglementări nu pretind a fi perfecte. Este evident, că limitarea sau combaterea corupției trebuie să aibă un caracter complex și multilateral. Va fi necesară o revedere a întregului cadru legal ce ține de corupție prin prisma eludării lacunelor de drept, precum

și necesitatea racordării acestuia la standardele anticorupție internaționale și, nu în ultimul rând, consolidarea eforturilor organelor abilitate cu activitate de prevenire și atribuții de combatere a acestui viciu, în vederea perfecționării continue a cadrului normativ și a activității instituțiilor specializate.

Considerăm că sunt suficiente posibilități de a ține sub control acest fenomen, însă pentru aceasta este necesar a depune și în viitor eforturi în vederea diminuării fenomenului corupției, scop care poate fi atins doar prin implicarea în acest proces atât a instituțiilor de stat, cât și a societății civile.

BIBLIOGRAFIE

1. Materiale ale conferinței naționale practico-științifice „Progrese și perspective în reprimarea corupției”, Chișinău: Bons Offices 2007, 197 p.
2. Legea nr. 90 din 13.06.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103-105/391 din 13.06.2008,
3. Convenția penală cu privire la corupție, Strasbourg, adoptată la 27.01.1999, ratificată prin Legea Republicii Moldova nr. 428-XV din 30 octombrie 2003 cu privire la aderarea la Convenția penală cu privire la corupție, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 229-233/918 din 21 noiembrie 2003.
4. Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 72-74/195), Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.
5. V. Gurin, V. Pascaru, S. Ilie, Corupția, Chișinău: Arc 2000, 220 p.
6. V. Dobrinoiu, Corupția în dreptul penal român, București: ATLAS LEX 1995.
7. 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.
8. Codul Contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-3/15 din 16.01.2009.

Prezentat: 21 noiembrie 2011.

E-mail: cheptea_natalia7@mail.ru

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul **“Funcționarul public”** și la revista metodico-științifică **“Administrarea Publică”** pentru anul 2012, 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**
Sergiu PÎSLARU - **specialist principal**
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: 14.11.2011

Bun de tipar: 20.12.2011

Copertarea în Secția editorial-poligrafică

Tiraj: **300 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489