

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

**octombrie - decembrie 2013
nr. 4 (80)**

**Chișinău,
2013**

Administrarea Publică

Revistă metodico-științifică trimestrială

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

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

Acreditată științific la profilul: *administraare publică, științe politice, drept.*
(Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 61 din 30 aprilie 2009
cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 4 (80), octombrie - decembrie 2013

COLEGIUL REDACȚIONAL

MARINA Vasile, rector al Academiei, redactor-șef, doctor habilitat în științe fizico-matematice, profesor universitar

BALAN Oleg, prim-prorector al Academiei, redactor-șef adjunct, doctor habilitat în drept, profesor universitar

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

GOREA Ana, doctor în filologie, conferențiar universitar

GUCEAC Ion, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei, secretar științific general al Academiei de Științe a Moldovei

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în economie, profesor universitar

POPESCU Teodor, doctor în istorie, conferențiar universitar

POPA Victor, doctor habilitat în drept, profesor universitar, judecător al Curții Constituționale a Republicii Moldova

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

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

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

ȘAPTEFRAȚI Tatiana, doctor în biologie, conferențiar universitar

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Aurel SÎMBOTEANU

Mesager și cronică a științei administrației și practicii administrative din Republica Moldova.....11

Victor JUC, Irina NISTIRIUC

Impactul relațiilor politico-administrative asupra culturii organizaționale a administrației publice locale.....22

Ion DULSCHI

Unele aspecte ale controlului judecătoresc asupra administrației publice în Republica Moldova.....37

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Boris NEGRU

Probleme fundamentale ale principiilor dreptului.....43

Eufemia VIERIU

Considerații generale privind sistemul de salarizare.....55

Михайло ШУМИЛО

Правовое регулирование пенсионного обеспечения в Украине.....64

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana TOFAN, Svetlana COJOCARU, Veronica BUTNARU

Valorificarea resurselor umane prin prisma stimulării creativității.....74

Svetlana GOROBIEVSCHI

Evaluarea calității vieții la nivel zonal în Republica Moldova prin metoda sondajului public.....78

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Ana-Maria VEVERIȚA, Igor BUCĂȚARU

Aspecte ale implementării e-Serviciilor publice în Republica Moldova.....99

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Stela SPÎNU

Promovarea multilingvismului în statele-membre ale UE în contextul
migrației.....107

Александр БИЛОУСОВ

«Цифровое неравенство» как феномен XXI века.....111

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Tamara GHEORGHÎȚA

Aplicații ale metodologiei de monitorizare și evaluare a implementării
cadrlui normativ al serviciului public în Republica Moldova.....117

Ирина САЕНКО

Политическая оппозиция как критерий демократических
преобразований на постсоветском пространстве.....122

Galina MARDARE

Dimensiunea transparenței administrative – oportunitate amplificată de
dispozitivele comunicaționale.....127

Luminița GAVRILUȚA

Beneficii și costuri de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.....134

Gioni POPA GAVRILOVICI

Unele reflecții juridice privind reglementarea legală a grevei patronale
(a lock-out-ului).....141

Lilian PRUTEAN

Specificul soluționării litigiilor individuale de muncă din sectorul privat.....146

Ana-Maria BEJAN

Reglementările internaționale privind operațiunile pacificatoare în
confliktele etnopolitice.....150

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Aurel SÎMBOTEANU

Messenger and chronicle of the science of administration and administrative practice in the Republic of Moldova.....11

Victor JUC, Irina NISTIRIUC

The impact of political and administrative relations on the organization culture of local public administration.....22

Ion DULSCHI

Some aspects of judicial review on public administration in the Republic of Moldova37

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Boris NEGRU

Fundamental problems of legal principles.....43

Eufemia VIERIU

General consideration on the payment system.....55

Михайло ШУМИЛО

Legal regulations on the pension system in Ukraine.....64

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana TOFAN, Svetlana COJOCARU, Veronica BUTNARU

Capitalization of human resources in terms of stimulating creativity.....74

Svetlana GOROBIEVSCHI

Assessment of life quality at regional level in the Republic of Moldova by conducting public surveys.....78

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Ana-Maria VEVERIȚA, Igor BUCĂȚARU

Aspects of implementing E-government services in the Republic of Moldova.....99

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Stela SPÎNU

Promoting multilingualism in the EU member states in the context of migration.....107

Александр БИЛОУСОВ

Digital divide as a XXI century phenomenon.....111

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Tamara GHEORGHÎȚA

Application of the monitoring and evaluation methodology for the implementation of the regulatory framework of the civil service in the Republic of Moldova.....117

Ирина САЕНКО

Political opposition as a criterion of democratic changes on the post-Soviet space.....122

Galina MARDARE

Administrative transparency dimension as an opportunity enhanced by communication devices.....127

Luminița GAVRILUȚA

Benefits and costs of the Republic of Moldova's accession to the European Union.....134

Gioni POPA GAVRILOVICI

Some reflections on the legal regulation of lock-out strike.....141

Lilian PRUTEAN

Specifics of solving individual labour litigations in the private sector.....146

Ana-Maria BEJAN

International regulations on peacekeeping operations in ethno-political conflicts.....150

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аурел СЫМБОТЯНУ

Проводник и летописец науки об управлении и управленческой
практики в Республике Молдова.....11

Виктор ЖУК, Ирина НИСТИРЮК

Влияние политико-управленческих отношений на организационную
культуру местного публичного управления.....22

Ион ДУЛЬСКИЙ

Некоторые вопросы судебного контроля в отношении публичного
управления Республики Молдова.....37

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Борис НЕГРУ

Основополагающие вопросы принципов права.....43

Еуфемия ВИЕРИУ

Общие вопросы системы оплаты труда.....55

Михайло ШУМИЛО

Правовое регулирование пенсионного обеспечения в Украине.....64

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна ТОФАН, Светлана КОЖОКАРУ, Вероника БУТНАРУ

Использование человеческих ресурсов при помощи стимулирования
творчества.....74

Светлана ГОРОБЬЕВСКИ

Оценка качества жизни на региональном уровне в Республике
Молдова при помощи метода проведения исследования общественного
мнения.....78

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Анна-Мария ВЕЕРИЦА, Игорь БУКЭТАРУ

Вопросы внедрения публичных Е-услуг в Республике Молдова.....99

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Стелла СПЫНУ

Продвижение мультилингвизма в государства-члены ЕС в условиях
миграции.....107

Александр БИЛОУСОВ

«Цифровое неравенство» как феномен XXI века.....111

Трибуна Молодого Исследователя

Тамара ГЕОРГИЦА

Применение методологии мониторинга и оценки реализации
нормативной базы государственной службы в Республике Молдова.....117

Ирина САЕНКО

Политическая оппозиция как критерий демократических
преобразований на постсоветском пространстве.....122

Галина МАРДАРЕ

Вопросы управленческой прозрачности – возможность, умноженная
коммуникационными резервами.....127

Луминица ГАВРИЛУЦА

Выгода и затраты вступления Республики Молдова в Европейский союз.....134

Джонни ПОПА ГАВРИЛОВИЧ

Правовые вопросы законного урегулирования патрональной
забастовки (lock-out-a).....141

Лилиан ПРУТЯН

Специфика решения индивидуальных трудовых споров в частном секторе.....146

Анна-Мария БЕЖАН

Международное урегулирование миротворческих операций в
этнополитических конфликтах.....150



Administrarea publică: teorie și practică



Mesager și cronică a științei administrației și practicii administrative din Republica Moldova

Cu prilejul aniversării de 20 de ani de la fondarea revistei „Administrarea Publică”

Aurel SÎMBOTEANU,
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,
membru al Colegiului redacțional al revistei
„Administrarea Publică”*

SUMMARY

The present study examines the role of the Public Administration journal in the process of establishment and development of science of public administration in the Republic of Moldova, which gained favorable conditions for its expression and evolution in terms of modern paradigms assumed by an independent state.

Since the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova was established in 1993, the training process of the public administration staff was initiated, but also scientific researches in the field of public administration started. Along with other activities, in order to facilitate this process, it was held the Public Administration, a methodical and scientific journal produced by the Academy, first published on December 1993.

The Public Administration journal's impact is examined in terms of its contribution to the development of science of public administration, promoting the state policy in the field of public administration, studying and dissemination of advanced experience on administrative activity, as well as enhancing the administrative culture of the administrative civil servants and its contribution to build a modern public administration in the Republic of Moldova.

Știința administrației a avut, în aspect universal, o cale lungă de constituire și afirmare. Viziunile asupra administrației și acțiunii de guvernare au evoluat pe parcursul istoriei fiind influențate de condițiile concrete ale mediului politic, economic, social, în care au activat instituțiile administrative ale statelor. Din aceste considerente, știința administrației în Republica Moldova a căpătat condiții favorabile de manifestare și dezvoltare în baza paradigmatelor moderne doar în condițiile statului independent.

Odată cu fondarea, în anul 1993, a Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, redenumite, în 1998, în Aca-

demia de Administrare Publică, iar în 2003 - reorganizate în Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, s-a declanșat nu numai procesul de instruire inițială și continuă a cadrelor pentru administrația publică, dar au demarat și cercetările științifice în domeniul administrației publice. Pentru facilitarea acestui proces, alături de alte activități, la Academie a fost organizată și editarea revistei metodico-științifice trimestriale „Administrarea Publică”, primul număr al căreia a apărut cu 20 de ani în urmă, fiind raportat la trimestrul octombrie-decembrie 1993.

În cele ce urmează intenționăm, fără a pretinde la exhaustivitate, să cuantificăm

rolul acestei prestigioase reviste de specialitate în procesul de constituire și dezvoltare a științei administrației în Republica Moldova, în promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice, studierea și răspândirea experienței avansate privind activitatea administrativă, în sporirea culturii administrative a funcționarilor publici și contribuția sa la edificarea unui sistem modern de administrație publică în țara noastră.

I. Retrospectivele inițierii studiilor științifice în domeniul administrației publice

Este semnificativ faptul că primul număr, inaugural al revistei se deschide cu textul Decretului Președintelui Republicii Moldova, Mircea Snegur, din 21 mai 1993 privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală [1] prin care, de fapt, a fost fondată Academia și au fost stabilite principalele sale atribuții, cum ar fi pregătirea și perfecționarea cadrelor pentru administrația publică, efectuarea cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, pregătirea cadrelor științifice și didactice în acest domeniu. Observăm că chiar din capul locului se recunoaște necesitatea efectuării cercetărilor științifice în domeniul administrației publice care presupunea și acțiuni concrete vizând pregătirea cadrelor științifice și didactice ce urmau să se ocupe de aceste activități importante.

Cuvintele încurajatoare din mesajul Primului-Ministru al Republicii Moldova de atunci, Andrei Sangheli, publicat în același număr, care considera „că această revistă va deveni un emițător activ de opinii, un centru capabil să pună în circulație nenumerate noi, idei noi, să inițieze energic pe paginile sale discuții și convorbiri privind cele mai diverse și actuale probleme, să atragă la ele un număr impunător de cititori” [2] au devenit, în viziunea noastră, o realitate.

În aspect investigațional, primul număr al revistei „Administrarea Publică” a demarat cu un studiu fundamental al primului rector al Academiei, Mihail Platon, intitulat „Pregătirea cadrelor de stat: în căutarea concepției” [3]. În acele condiții, cu adevărat, se cereau conceptualizate multe domenii de cercetare, inclusiv cel al administrației publice, care era unul absolut nou pentru știința autohtonă. Ajustarea la noile condiții a sistemului administrativ, care urma să asigure ireversibilitatea proceselor inițiate, era condiționată de trecerea la un nou sistem politic bazat pe pluralism și diversitate, competitivitate și relații economice de piață.

Ideile lansate de către Mihail Platon privind rezolvarea sarcinilor care stăteau în fața organelor de stat după dobândirea independenței, cum erau reformarea economiei naționale, crearea noilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea crizei vieții sociale și paraliziei puterii, stabilirea consensului civil și național, sunt completate în studiile lui P. Cojocar și O. Petrușin - „Principiile și prioritățile transformărilor structurale în economia Republicii Moldova” [4], Mihai Cotorobai - „Decentralizarea și autoadministrarea locală. Cerințe ale timpului” [5], C. Atamanencă - „Cadrelor de conducere din administrația publică locală – instruire continuă” [6]. Studiile respective conțin analize profunde ale temelor investigate, caracterizează starea de lucruri în domeniile vizate și formulează mai multe propuneri și recomandări fundamentate științific privind ameliorarea situației din administrația publică în legătură cu cerințele solicitate de schimbările politice, economice și sociale intervenite.

Revista „Administrarea Publică” a fost concepută ca un mesager al științei administrației, care făcea primii săi pași, dar și ca un mijloc de expunere în paginile sale a viziunilor funcționarilor practicieni. În acest sens, chiar în primul său număr, sunt publicate mai multe materiale care

conțin descrierea experienței de activitate a mai multor autorități ale administrației publice locale, atât de nivelul unu, precum și de nivelul doi. Astfel, primarul de atunci al orașului Soroca, A. Chișner, promovează ideea unui nou stil de lucru în administrația publică, viceprimarul orașului Cahul, V. Vdovicenco, evidențiază profesionalismul ca un imperativ al timpului, foștii președinți ai comitetelor executive raionale Briceni și Basarabeasca, Valeriu Bulgari și, respectiv, Grigore Ojog, sunt tentați să vadă eficiențizarea administrației publice locale prin pregătirea și asigurarea activității eficiente a cadrelor [7].

Putem observa cu ușurință că studiile respective pun accentul pe factorul uman, și aceasta este firesc să fie anume așa, întrucât o administrație publică, care urma să fie organizată pe principii noi, democratice, putea să devină eficientă doar cu condiția implementării unor paradigme noi privind activitatea personalului din administrația publică, orientate spre promovarea profesionalismului și înrudite cu spiritul meritocrației, depolitizării și moralității cadrelor, circumstanțe care rămân actuale până în prezent pentru sistemul administrativ moldovenesc.

În condițiile în care Republica Moldova se afla la începuturile edificării statului independent și, respectiv, al unui sistem nou de administrație publică, devenea de la sine înțeleasă necesitatea studierii experienței altor state în acest domeniu și al rolului pe care îl puteau avea în desfășurarea acestor procese unele organisme internaționale. Revista „Administrarea Publică” inițiază, începând chiar cu primul său număr, unele investigații în această direcție. Astfel, reflectând problematica personalității conducătorului instituției administrative din perspectiva experienței altor țări, se lansează ideea necesității studierii experienței în domeniul pregătirii cadrelor, în primul rând, a țărilor cu o democrație avansată, aducându-se exemple din practica admi-

nistrativă a Franței, Angliei, Germaniei, Japoniei, Canadei, SUA și altor țări [8]. Descrierea experienței altor state în organizarea și funcționarea sistemelor administrative a devenit, ulterior, o bună tradiție a revistei, fapt care influențează benefic procesul de preluare de către autoritățile administrative din Republica Moldova a unor practici administrative din țările respective.

Cât privește rolul pe care îl puteau avea în edificarea noului sistem administrativ în Republica Moldova unele organisme internaționale, primul număr al revistei inserează articolul fostului reprezentant permanent al PNUD în Moldova, Winston Temple, „Rolul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) în promovarea dezvoltării prin învățământ și instruire în Moldova” [9]. Autorul descrie noile condiții politice, economice și sociale ale Republicii Moldova după dobândirea independenței, specificând rolul învățământului și al instruirii în perioada de tranziție și, îndeosebi, rolul Academiei de Administrare Publică în derularea transformărilor ce urmau să se desfășoare în sistemul administrativ al Republicii Moldova. Se examinează concret și rolul PNUD-ului în susținerea programului Academiei prin identificarea și colaborarea cu grupuri donatoare externe capabile să asigure resursele tehnice și financiare necesare pentru realizarea programului. Practica ulterioară a demonstrat utilitatea colaborării Academiei cu organismele internaționale și europene în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică și desfășurării activității științifice în acest domeniu, acțiuni reflectate frecvent pe paginile revistei „Administrarea Publică”.

Ne-am oprit mai detaliat asupra conținutului primului număr al revistei „Administrarea Publică” pentru a demonstra corectitudinea și claritatea cu care fondatorul său în persoana Academiei și a primului său rector, Mihail Platon, a identificat misiunea și funcțiile revistei, care au fost

amplificate și completate ulterior cu alte direcții de cercetare științifică și activități practice pornind de la caracterul interdisciplinar al științei administrației și reieșind din particularitățile sistemului administrativ al Republicii Moldova, asupra cărora ne vom opri în continuare.

II. Reflecții interdisciplinare ale științei administrației

Știința administrației își are particularitățile sale, una dintre ele, după cum s-a menționat deja, constă în faptul că ea poartă un caracter interdisciplinar. Prin aceasta, știința administrației asigură interferența mai multor abordări în explicarea fenomenului administrativ. Astfel, administrația nu poate exista în afara sistemului politic, iar aceasta presupune analiza mediului politic în care funcționează administrația, activitate, realizată de știința administrației prin instrumente politologice. Administrația, de asemenea, nu poate exista în afara normelor de drept și, în acest sens, știința administrației analizează mediul juridic în care activează administrația, dar nu se reduce numai la aceasta. De rând cu aceasta, administrația activează într-un mediu social și economic concret, care-i influențează structura și funcțiile. Fără cunoașterea caracteristicilor acestui mediu social-economic, administrația n-ar putea să-și îndeplinească misiunile sale.

Prin urmare, știința administrației îmbină analiza politologică, juridică, sociologică, economică a administrației, exercitând o funcție integratoare între acestea și alte științe, asigurând o abordare complexă, interdisciplinară a fenomenului administrativ. Despre aceasta ne convingem analizând investigațiile științifice publicate în revista „Administrarea Publică”, care însumează pe parcursul celor 20 de ani 80 de numere în care au fost publicate mii de studii care, în totalitatea lor, constituie un aport important la dezvoltarea științei administrației în Republica Moldova.

În prim-plan, se evidențiază studiile privind teoria și practica administrației publice, rubrică de fond a revistei, care are o pondere sporită și un merit deosebit în promovarea științei administrației. Vom menționa, în acest sens, în primul rând, studiile lui Mihail Platon, prin care, de fapt, a fost încetățenită știința administrației în Republica Moldova. Anterior, ne-am pronunțat asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon [10], fapt ce ne scutește de necesitatea unei analize mai detaliate în prezentul studiu, dar nu fără a sublinia meritul deosebit al lui Mihail Platon în conceptualizarea multor procese și fenomene administrative, îndeosebi a acelorora cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică, privind procesul de reformare a administrației publice și altele. Lui Mihail Platon îi aparține introducerea în circuitul științific, inclusiv prin intermediul revistei „Administrarea Publică”, a principalelor categorii ce vizează știința administrației în spațiul Republicii Moldova. Astfel, în studiul „Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării” [11, pag. 9-22], el analizează geneza și evoluția științei administrației în aspect universal, specificând că ea reprezintă o știință social-politică, care are drept obiect studierea activității administrative a statului și a colectivităților locale cu scopul realizării în condiții optime a funcțiilor pe care le are în cadrul sistemului social-global.

Vorbind despre contribuția revistei „Administrarea Publică” la procesul de constituire și dezvoltare a științei administrației, vom menționa punerea pe paginile ei în circuitul științific din Republica Moldova a textului Cartei Europene: exercițiu autonom al puterii locale [12]. Carta a devenit un document-cadru al autonomiei locale pentru țările care au aderat la ea, inclusiv pentru Republica Moldova. Acest document servește drept o sursă de referință în procesul de elaborare a legislațiilor naționale privind administrația publică locală și

activitatea sa în condițiile descentralizării și autonomiei locale. Carta reprezintă o expresie a aprecierii obiective privind democratizarea relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală.

De problematica teoriei și practicii administrației publice sunt preocupați pe paginile revistei „Administrarea Publică”, alături de Mihail Platon, cercetătorii Teodor Popescu, Tatiana Șaptefrați, Vasile Cioaric, Ion Dulschi, Tudor Deliu, Valeriu Didencu, Tatiana Savca și alți autori în studiile cărora regăsim opinii și viziuni asupra mecanismelor realizării puterii în condițiile unei democrații funcționale, diferitelor probleme din sfera teoriei administrației, relațiilor publice, administrației centrale de specialitate, administrației și democrației locale, politicilor publice și altele. Direcțiile respective de cercetare promovate de revista „Administrarea Publică” reprezintă, prin conținutul lor, studii cu pronunțate elemente de noutate științifică în domeniul teoriei și practicii administrației publice.

Vom menționa că revista „Administrarea Publică” promovează cu regularitate tematica investigațională ce se referă la istoria administrației publice. Aceasta este ceva firesc, deoarece cunoașterea tradițiilor istorice din administrația publică națională se impune ca o condiție utilă în formarea specialiștilor cu studii superioare pentru sistemul administrației publice. Cu atât mai important aceasta devine în zilele noastre când Republica Moldova tinde spre comunitatea europeană cu propria sa experiență istorică și cu propriile valori spirituale. Între acestea, un loc deosebit îi revine sistemului administrației publice, care s-a manifestat pe parcursul secolelor în multiple forme și a acumulat o bogată și diversă experiență de activitate.

Aceste lucruri le putem deduce cu ușurință din studiile publicate în paginile revistei „Administrarea Publică” ale cercetătorilor Elena Aramă, Sergiu Cornea, Ali-

ona Niculiță, Angela Popovici, Alexandru Roman, din care aflăm cu lux de amănunte despre organizarea administrativă în Moldova istorică, instituțiile și procesele administrative din Basarabia în componența Imperiului Rus, controversalele sistemului sovietic de administrație și altele.

Utilitatea potențialului istoric din sfera administrației publice constă, în primul rând, în valorificarea modalităților și influențelor tangibile dintre sistemul tradițional de administrație din Moldova istorică și sistemul actual de administrație publică. Astfel de structuri, mecanisme și proceduri, cum sunt existența și funcționarea instituțiilor administrative eligibile, activitatea reprezentanților puterii centrale în unitățile administrativ-teritoriale, sistemul de imunități pentru anumite categorii de funcționari, convocarea forumurilor naționale ale reprezentanților tuturor păturilor sociale în momente cruciale pentru țară, vin din experiența istorică și se utilizează, în forme modernizate desigur, și în prezent. Continuitatea și modernizarea administrativă pot fi asigurate doar cu condiția cunoașterii și valorificării tradiției istorice în domeniul administrației publice, lucru promovat pe parcursul anilor de revista „Administrarea Publică”.

Interdisciplinaritatea științei administrației se manifestă și prin studiul suporturilor juridice ale organizării și funcționării administrației publice. Vom menționa că revista „Administrarea Publică” acordă o atenție deosebită acestor studii atât prin promovarea problemelor teoretice ale statului și dreptului, cât și prin reglementările juridice practice ale administrației publice. Studiile cercetătorilor Boris Negru, Victor Popa, Victor Pușcaș, Teodor Cîrnaț, Maria Orlov, Ștefan Belecciu, Ion Creangă, Nicolae Sadovei, Nicolae Romandaș, Alexandru Bantoș, Silvia Goriuc, Galina Pogoneț și a altor autori, publicate în paginile revistei „Administrarea Publică”, demonstrează cât de larg este spectrul investigațional al re-

glementărilor juridice ale administrației publice. Examinarea în paginile revistei a problemelor ce țin de teoria statului și dreptului, sistemul autorităților publice, aspectele ce derivă din reglementările constituționale ale administrației publice, particularitățile raporturilor juridice în sfera puterii executive, problemele contenciosului administrativ, raporturilor de muncă în sfera serviciului public și altele vin să confirme interacțiunea dintre știința administrației și ramurile respective de drept în asigurarea unei activități administrative eficiente.

Cât privește reglementarea relațiilor externe, problemele diplomației, protocolului, colaborării cu instituțiile europene și internaționale, revista „Administrarea Publică” le analizează în investigațiile cercetătorilor Victor Juc, Alexandru Burian, Oleg Balan, Gheorghe Căldare, Orest Tăriță și altor autori. Problematika relațiilor internaționale este una prioritară pentru revista „Administrarea Publică” dat fiind faptul că Republica Moldova se manifestă destul de activ în sfera politicii externe, în general, și în colaborarea cu instituțiile europene, în particular.

Edificarea unui sistem nou de administrație publică în condițiile statului independent era condiționată și de schimbările radicale din sfera relațiilor economice în legătură cu legiferarea proprietății private și trecerii la economia de piață, procese care au avut o influență mare asupra soluționării problemelor sociale. În condițiile dezvoltării economiei de piață, se schimbă radical atât funcțiile autorităților administrației publice centrale, cât și ale autorităților administrației publice locale. Cercetătorii din domeniul economiei și finanțelor vin în susținerea științei administrației în vederea identificării acestor funcții noi pe care trebuie să le exercite autoritățile administrației publice. La aceasta își aduce contribuția și revista „Administrarea Publică”, care elucidează

în paginile sale diferite aspecte privind recordarea activității administrative la noile realități social-economice.

Astfel, în studiul semnat de Andrei Cojuhari, „Teoria economică și aprofundarea pregătirii cadrelor administrative”, [13] se subliniază ideea că punctul fundamental al reformării mecanismului de dirijare în condițiile de tranziție la economia de piață îl constituie descentralizarea, prin includerea activă în sistemul relațiilor organizatorico-economice, de rând cu organele centrale ramurale, și a autorităților administrației publice locale. Problemele descentralizării relațiilor economice, introducerii unor noi mecanisme de stimulare a producătorilor, identificării conceptului reformei economice, utilizării eficiente a posibilităților marketingului în dezvoltarea noilor relații economice, susținerii antreprenoriatului, ajustării structurale a economiei sunt în atenția cercetătorilor Valeriu Zbîrciog, Andrei Blanovschi, Ecaterina Barbăroșie, Svetlana Gorobievski, care colaborează activ cu revista „Administrarea Publică” pe parcursul acestor ani.

Niște direcții importante în edificarea noului sistem de administrație publică, în condițiile statului independent, îl constituie politica monetar-creditară, crearea unui sistem financiar-bancar eficient, precum și consolidarea finanțelor publice locale. Acestea sunt liniile de subiecte investigaționale ale cercetătorului Tatiana Manole, care se pronunță frecvent în paginile revistei „Administrarea Publică” cu studii convingătoare, îmbinând reușit examinarea problemelor teoretice din domeniul finanțelor publice cu aspectele aplicative din acest domeniu.

Activitățile administrative, economice, financiare pot da anumite rezultate pozitive cu condiția existenței și utilizării unui management eficient. Revista „Administrarea Publică” promovează în paginile sale tematica managementului prin publicațiile mai multor autori. Astfel, cercetările lui

Andrei Cantemir vizează problemele motivației instruirii funcționarilor publici, managementului sferei sociale. Cercetătorul Marian Jalencu este preocupat de abordarea contextului cultural prin prisma analizei manageriale quadro-dimensionale. Investigațiile Svetlanei Cojocarui sunt consacrate diferitelor aspecte ale managementului resurselor umane, cele ale lui Ion Paladi elucidează, în temei, problematica managementului serviciilor publice.

Într-o strânsă legătură cu tematica managerială sunt și cercetările din sfera etico-comportamentală, culturii administrative, psihologiei conducerii, tehnicilor de comunicare și negociere în cadrul activității administrative. Aceste și alte teme le regăsim în paginile revistei „Administrarea Publică” avându-i ca autori pe Claudia Crăciun, Zinaida Chitoroagă, Ana Pascaru și alții. Problema menționată este una foarte necesară de însușit pentru toate categoriile de funcționari, inclusiv pentru deținătorii funcțiilor de demnitate publică. Fără a neglija valențele profesionale sau cele de cultură generală, autorii studiilor menționate consideră absolut necesare și obligatorii și calitățile umane pe care trebuie să le întrunească funcționarul public, cum ar fi competențele comunicative, manierele elegante de comportament, limbajul corespondenței oficiale, ținuta vestimentară și altele.

Revista „Administrarea Publică” promovează și ideea creării unui sistem informațional modern, care constituie o pârgă de modernizare a administrației publice. Acest sistem prevede o utilă tehnică modernă cu rețele informaționale și baze de date pe diferite domenii de activitate. Cu cât este mai amănunțită și mai veridică informația, cu atât mai operative și mai depline, după conținut, vor fi deciziile adoptate de autoritățile administrației publice. Studiile autorilor Oleg Bulgaru, Vasile Dvornic, Eugenia Cibotaru, Vladimir Molojen, Teodora Gherman, publicate în paginile revistei, vin să ne convingă despre pașii rapizi cu care

evoluează sistemele informaționale în țara noastră și despre influența lor benefică asupra activității administrative.

Acestea fiind doar câteva reflecții interdisciplinare ale științei administrației deduse din conținutul revistei „Administrarea Publică”, în continuare ne vom axa pe identificarea funcțiilor sociale ale revistei și impactului său asupra sistemului administrativ din țara noastră.

III. Funcțiile sociale ale revistei „Administrarea Publică”

De rând cu aportul său major la dezvoltarea științei administrației și folosind posibilitățile acestei științe, revista „Administrarea Publică” a exercitat și continuă să exercite un șir de funcții sociale foarte importante. Fiind unica revistă de specialitate din domeniul administrației publice din Republica Moldova, ea ocupă un rol deosebit, în primul rând, în promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice. Această funcție este exercitată preponderent prin însăși activitatea investigațională desfășurată, dat fiind faptul că toate studiile științifice publicate pe paginile revistei, promovează anumite viziuni care derivă, în temei, din politica statului în domeniul administrației publice, vin cu o multitudine de propuneri și recomandări privind ameliorarea situației în anumite domenii de activitate. Ce-i drept, autoritățile statului nu întotdeauna țin seama de aceste sugestii expuse în paginile revistei.

Alături de aceasta, revista publică cu regularitate în paginile sale documente oficiale ale Guvernului, ale altor autorități publice ale statului, cum ar fi programe de activitate, proiecte de legi, strategii, concepții, regulamente prin care sunt identificate atât obiectivele trasate în domeniile respective, cât și mecanismele de implementare a prevederilor acestor documente. În acest sens, vom menționa materialele cu referire la Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană-Republica Moldova semnat la 22

februarie 2005 care, alături de alte componente, conține și prevederi ce se referă la dezvoltarea de mai departe a administrației publice [14], Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 [15], Strategia Națională de Descentralizare din 05 aprilie 2012 [16], Legea nr. 98 din 04 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate [17] și altele.

Un aport deosebit l-a avut revista „Administrarea Publică” în susținerea și promovarea reformei administrativ-teritoriale din 1998. În acest sens, vom menționa că aceasta a devenit posibil și datorită poziției constructive în problema dată a fostului viceprim-ministru al Republicii Moldova, Valeriu Bulgari, care nu numai că a susținut ideea reformei, dar și a promovat-o folosind și posibilitățile revistei „Administrarea Publică”. Vom menționa aici două studii ale D-lui, și anume: „Administrația publică locală în contextul reformei economico-sociale” [18] și „Reforma administrativ-teritorială - aspect important al reformei administrației publice locale” [19] în care autorul argumentează științific oportunitatea reformei, bazându-se pe un sistem de indicatori din domeniul industriei, agriculturii, transporturilor și drumurilor, bazei financiar-bugetare, sferei social-culturale, demografiei. În viziunea autorului, optimizarea organizării administrativ-teritoriale prin consolidarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul unu și nivelul doi urma să corespundă mai bine cerințelor economiei de piață, să contribuie la fortificarea bazei economice și organizatorice a organelor administrației publice locale, la ridicarea rolului și responsabilității lor în soluționarea problemelor social-economice din teritoriu.

Ulterior, revista a publicat un amplu reportaj de la ședința Guvernului Republicii Moldova la care s-au discutat proiectele de legi privind administrația publică locală și

organizarea administrativ-teritorială [20], iar după adoptarea lor de către Parlament, în noiembrie 1998, a reflectat în paginile sale desfășurarea implementării prevederilor acestor legi.

Astfel, în locul celor 40 de raioane, au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, din ele 10 județe, mun. Chișinău și UTA Găgăuzia. În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârgurile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare reală de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova.

Revista „Administrarea Publică” realizează promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice și prin publicarea unor studii ale funcționarilor practicieni, preocupați zi de zi de activitatea administrativă nemijlocit în autoritățile administrației publice centrale și locale. Aceasta are ca rezultat atragerea funcționarilor practicieni în activitatea investigațională, iar pe de altă parte, este o bună posibilitate de a împărtăși experiența acumulată în anumite domenii de activitate colegilor din alte autorități ale administrației publice. Schimbul de experiență și răspândirea practicilor avansate de activitate contribuie la sporirea culturii administrative a funcționarilor publici, ceea ce-i conferă revistei „Administrarea Publică” și o funcție educațională. Această funcție se mai manifestă prin posibilitățile pe care le oferă revista în actul de instruire continuă a funcționarilor publici, folosind posibilitățile autoinstruirii, inclusiv cu aju-

torul materialelor publicate în revista „Administrarea Publică”.

Prin ceea ce face, cu mijloace specifice unei publicații periodice de specialitate, revista „Administrarea Publică” contribuie la europenizarea sistemului administrativ din Republica Moldova. Alături de alte sfere ale activității umane în procesul de integrare europeană se impun anumite reforme și în sistemul administrativ, menit să asigure satisfacerea intereselor comunităților umane în toate sferele vieții social-economice și să managerizeze nemijlocit aceste procese deloc simple.

Europenizarea ca proces, în viziunea lui C. Radaelli, reprezintă activitățile de elaborare, difuzare și instituționalizare a regulilor formale și neformale, paradigmelor politice și administrative, procedurilor, stilurilor, modalităților de a acționa, ca norme împărtășite și încorporate în logica națională a discursului, identității, structurilor politice și administrative și politicilor publice promovate de acestea [21].

Acest proces complex este inițiat de către instituțiile politice care decid asupra strategiei de dezvoltare a țării și determină sistemul de valori spre care tinde societatea. În acest sens, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat mai multe documente, unele dintre ele au fost menționate mai sus, care prin esența lor promovează europenizarea administrației publice. Implementarea prevederilor acestor documente este pusă în responsabilitatea Guvernului și altor instituții administrative și este o acțiune de modernizare internă a administrației publice, prin împărtășirea valorilor europene.

Procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova a fost însoțit pe parcursul anilor de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor proeuropene. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta și lipsa unor

viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și, în mare măsură, reminiscențele unei mentalități îndoctrinate a unei părți a clasei politice, dar și a unui segment semnificativ al populației.

Calea parcursă până acum, deși cu multe dileme și controverse, a contribuit la transformări serioase în sfera administrației publice. S-a elaborat și este pus în aplicare un cadru legislativ adecvat unui sistem democratic de administrație publică. S-au produs schimbări semnificative în optimizarea structurii și funcțiilor administrației publice centrale și locale prin delimitarea competențelor între aceste niveluri ale administrației publice, se întreprind unele acțiuni privind descentralizarea administrației publice. La ziua de astăzi putem spune că procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova și de pătrundere treptată în Spațiul Administrativ European este o realitate pentru administrația publică din țara noastră. Și în aceasta, considerăm, este și meritul revistei „Administrarea Publică”, care a susținut, a promovat și continuă să promoveze în paginile sale aceste procese.

Pe parcursul celor 20 de ani de activitate științifică și editorială, revista „Administrarea Publică” s-a aflat permanent în căutarea posibilităților de a-și perfecționa activitatea prin îmborspătarea periodică a formatului editorial, prin deschiderea de noi rubrici, atragerea de noi autori din țară și din străinătate, inclusiv din rândurile tinerilor cercetători, prin elucidarea unor teme actuale care vizează teoria și practica administrației publice, prin îmbunătățirea calității investigațiilor publicate, prin stabilirea unor relații benefice și productive cu autoritățile administrației publice.

Cele realizate au fost posibile prin susținerea conducerii Academiei, colaborării cu autoritățile administrației publice centrale și locale și, desigur, prin activitatea nemijlocită a angajaților redacției revistei și, în primul rând, a responsabililor

de ediție care s-au succedat în acești ani: Vasile Cioaric, Boris Parii, Vasile Trofăilă, Mihai Manea. Ajunsă la vârsta de douăzeci de ani, revista „Administrarea Publică” este în ascensiune, valorificând număr cu număr noi dimensiuni tematice ale științei administrației și activității administrative, aducându-și contribuția la edificarea unui sistem modern de administrație publică în Republica Moldova.

Ar fi însă nejustificat dacă am considera că totul a fost deja realizat. În acest sens, sugestiile cu care am veni se referă, în primul rând, la necesitatea fortificării studiilor fundamentale privind teoria și practica administrației publice, orientarea lor la necesitățile vitale ale administrației publice, care ar reieși din solicitările derulării practicii administrative autohtone. Ar trebui să fie promovate mai intens de către revistă și dimensiunile metodologice ale investigațiilor publicate, dat fiind faptul că autoritățile administrației publice au nevoie de acest suport metodic în activitatea lor complexă pe care o desfășoară. Aceasta derivă și din statutul revistei ca ediție metodică-științifică. Revista ar avea

de câștigat prin diversificarea tematicii investigaționale, de comun acord și cu participarea nemijlocită a subdiviziunilor didactico-științifice interesate.

Sistemul administrativ din Republica Moldova este preocupat în prezent de re-evaluarea rolului administrației de stat și creșterea rolului comunităților locale în exercitarea administrației, de crearea unor condiții reale de funcționare a autonomiei locale, delimitarea clară a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală, stabilirea relațiilor benefice de colaborare cu societatea civilă, identificarea unor dimensiuni optime ale unităților administrativ-teritoriale, dobândirea unui grad înalt de profesionalism al angajaților din administrația publică, instituirea unui sistem informațional dezvoltat. Acestea reprezintă niște caracteristici ale modelului european de administrație publică spre care tinde Republica Moldova și la realizarea cărora poate și trebuie să-și aducă, în continuare, contribuția sa și prestigioasa revistă a Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, „Administrarea Publică”.

BIBLIOGRAFIE

1. Decretul Președintelui Republicii Moldova *privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală* // „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică, nr. 1, 1993, pag. 3-4.
2. Ibidem, pag.5.
3. Mihail Platon, *Pregătirea cadrelor de stat: în căutarea concepției* // „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică, nr. 1, 1993, pag. 6-15.
4. P. Cojocaru și O. Petrușin, *Principiile și prioritățile transformărilor structurale în economia Republicii Moldova* // Ibidem, pag.16 -24.
5. Mihai Cotorobai, *Descentralizarea și autoadministrarea locală. Cerințe ale timpului* // Ibidem, pag. 25 -28.
6. C. Atamanencă, *Cadrelor de conducere din administrația publică locală – instruire continuă* // Ibidem, pag. 29 -32.
7. A. Chișner, *Pentru un nou stil de lucru* // Ibidem, pag. 47-53; V. Vdovicenco, *Profesionalismul – un imperativ al timpului*, pag. 43-46; V. Bulgaru, *Cadrele aparatului de administrare: pregătirea și asigurarea activității lor eficiente*, pag. 33-38; G. Ojog, *Necesitatea pregătirii cadrelor pentru organele autoadministrării locale*, pag. 39-42.
8. Din experiența altor țări. Personalitatea conducătorului: încredere în sine, inițiativă... // „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică, nr. 1, 1993, pag. 62-67.

9. Winston Temple, *Rolul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) în promovarea dezvoltării prin învățământ și instruire în Moldova*, Ibidem, pag. 54-59.

10. Aurel Simboteanu, *Contribuții valoroase la dezvoltarea științei administrației. Unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon* // „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 2, 2011, pag. 9-16.

11. Mihail Platon, *Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării* // „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr.1, 1997, pag. 9-22.

12. Carta Europeană: exercițiu autonom al puterii locale // „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 1, 1995, pag. 22-27.

13. Andrei Cojuhari, *Teoria economică și aprofundarea pregătirii cadrelor administrative* // „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 1, 1994, pag. 11-16.

14. Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova // „Moldova Suverană”, 2005, 25 februarie.

15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1-4.

16. Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13 iulie 2012.

17. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 3 august 2012.

18. Valeriu Bulgari, *Administrația publică locală în contextul reformei economico-sociale*// „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 2, 1997, pag. 7-21.

19. Valeriu Bulgari, *Reforma administrativ-teritorială - aspect important al reformei administrației publice locale* // „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 4, 1997, pag. 7-20.

20. *Reforma administrației publice: controversale problemelor care bat la ușă* (Reportaj de la ședința Guvernului Republicii Moldova la care s-au discutat proiectele de legi privind administrația publică locală și organizarea administrativ-teritorială) // „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 3, 1998, pag. 13-24.

21. Citat după Palihovici Serghei, *Reforma administrației publice din Republica Moldova în contextul integrării europene*, Autoreferat al tezei de doctor în științe politice, Chișinău, 2008, pag.11.

Prezentat: 01 octombrie 2013.

E-mail: simboteanu@mail.ru

Impactul relațiilor politico-administrative asupra culturii organizaționale a administrației publice locale

Victor JUC,
doctor habilitat în politologie, profesor cercetător,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei,

Irina NISTIRIUC,
doctorandă,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

It is obvious that every policy change entails significant changes, especially in the leadership positions. Practice is difficult to acceptable European standards and other states with consolidated democracy, but that seems to perpetuate us despite pressure from international bodies. It is true that in recent years it has experienced an attenuation, so through successive legislative changes but also because of a slight change in the attitude of the political class. Yet many of those who have been replaced by political criteria based access in the same manner and accept this change as a natural fact. There are many situations in which attempts presentation of removal from office due to incompetence, or some people leave the public to the private sector where higher revenues.

Abordările comparate ale politicii și administrației publice au fost interesate permanent de problema caracteristicilor care ar trebui selectate ca fiind cele mai rezonabile și relevante în comparația unui stat cu altul sau a unei jurisdicții subnaționale cu alta, printre primii exegeți înscriindu-se Aristotel. De regulă, caracteristicile-cheie identificate de cercetători includ elemente structurale, culturale și funcționale, precum structura de stat, natura executivului la nivel central, modul în care funcționează relațiile dintre factorii politici executivi și funcționarii civili de rang înalt, cultura administrativă dominantă, gradul de diversitate al principalelor canale prin care vin ideile ce alimentează

reforma managementului public. [1, p. 54-55]

Una dintre direcțiile magistrale de abordare a relațiilor politico-administrative este canalizată pe perspectiva separației totale între aceste două domenii, politic și administrativ, în cadrul primului se adoptă decizii care vizează comunitatea, iar cel de-al doilea se ocupă de implementarea lor. [2]

În acest context, este necesar de a înțelege că birocrăția se dovedește a fi un mod de organizare destinat administrării pe scară largă a unor resurse prin intermediul unor persoane specializate, de regulă - plasate într-o structură ierarhică și dispunând de atribuții, responsabilități și proceduri strict definite. În acest context,

cultura organizațională se dovedește a fi durabilă și nu poate fi modificată nici ușor, nici frecvent, dat fiind faptul că elementele sale rămân neschimbate, chiar dacă funcționarii pleacă sau se încadrează în alte instituții publice. „În Europa, modelul birocratic s-a aplicat cu un plus de vigoare, ceea ce a condus la crearea unui aport autoritar, bazat pe distanțare de relațiile dintre administrația publică locală și cetățean, pe când în SUA stilul de comunicare a fost mai puțin rigid, neexistând o ruptură atât de mare față de societate”. [3]

Conform lui M. Weber, birocrăția a avut succes din cauza că a fost capabilă să atingă din punct de vedere tehnic cel mai înalt grad de eficiență: birocrăția era caracterizată de următoarele trăsături: specializarea – divizarea clară a muncii între membrii organizației; structura ierarhică autoritară – pozițiile organizaționale, funcțiile fiind ordonate după principiile ierarhiei și ale nivelurilor de autoritate gradată, adică fiecare funcție inferioară se află sub conducerea și controlul celei superioare; sistemul de reguli și reglementări formale – funcționarea birocrăției este guvernată de un sistem consistent de reguli privind mijloacele coercitive, fizice, care se află la dispoziția funcționarilor; impersonalitatea și imparțialitatea – autoritatea este impersonală, ea fiind dependentă de regulile organizaționale și corespunzătoare nivelului ierarhic al funcției unei persoane; promovarea în carieră – se realizează fie în funcție de vechime, fie în funcție de competența dovedită în realizarea activităților, fie printr-o combinație a celor două criterii. [4]

O poziție similară a fost exprimată și de W. Wilson, care susține că domeniul administrației publice este unul identic cu cel al afacerilor: este separat de agitațiile și conflictele care caracterizează viața politică, este o parte a acesteia din urmă în aceeași măsură în care mașinile sunt parte a producției industriale. Complexitatea sporită

a administrațiilor moderne are ca și consecință existența unui proces continuu de delegare a unor competențe spre niveluri administrative inferioare, ajungându-se, astfel, ca entități reduse în dimensiune sau chiar funcționari publici să primească atribuții decizionale importante a căror încărcătură politică nu poate fi ignorată. În instituții de acest tip, valorile, credințele, aspirațiile și comportamentele conturate în timp care formează cultura organizațională sunt direct influențate de stilul de management predominant, iar relațiile politico-administrative coordonează în mare măsură activitatea managerială.

Prin urmare, începând cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, paradigma separaționistă a fost revizuită. Cvasimajoritatea specialiștilor în administrația publică este astăzi de acord că, deși în mod formal rolul celor două domenii, politic și administrativ, este diferit, deși sursele de legitimitate, modul de constituire și funcționare sunt proprii fiecăreia dintre ele, activitățile lor nu pot fi separate. Cu alte cuvinte, avem de a face cu autorități sau instituții publice în cadrul cărora oamenii politici și funcționarii de carieră acționează împreună în vederea îndeplinirii scopului pentru care au fost create. Rezultă, în acest sens, că în zilele noastre, problema relațiilor politico-administrative urmează a fi abordată din perspectiva echilibrului care trebuie să existe între latura politică și cea administrativă a activităților administrației publice. [2]

Conform opiniei lui P. Varzari, în sistemul politic al societății contemporane un rol important îl ocupă birocrăția, considerată, alături de elita politică, partidul politic, grupul de presiune și alți subiecți politici, unul dintre mecanismele însemnate în realizarea puterii politice. În acest sens, este de specificat că locul birocrăției în sistemul relațiilor de putere poate fi determinat ca fiind unul intermediar între elita puterii și mase, pentru că aparatul birocratic, sistemul administrativ au drept menire

de a aplica și verifica realizarea politicilor adoptate de către elita politică în procesul de luare a deciziilor. Se cere totuși de determinat dacă birocrația este compatibilă cu democrația și dacă este o amenințare pentru principiile democratice ale unei guvernări deschise și responsabile. Problema este dacă funcțiile de control pe care le dețin birocrații în virtutea împuternicirilor deținute și stabilitatea funcționarilor publici în sistemul ierarhic le conferă puterea de a-i frustra sau manipula pe oamenii politici, despre care se crede că ei determină decizia politică, însă realitatea, de fapt, demonstrează viceversa și de a cochetă cu publicul pe motivul că administrația publică are grijă de binele societății sau, cel puțin, de anumite grupuri social vulnerabile. „Orice ar fi, un lucru pare a fi clar: politicienii produc decizii propuse de birocrați și tot aceștia, birocrații, le administrează. Organismele birocratice publice sunt acele structuri care conduc esențialmente guvernele, luând majoritatea covârșitoare a deciziilor atribuite președinților, prim-miniștrilor și altor oameni politici, astfel încât aceștia întâmpină unele dificultăți din partea birocrațiilor privind realizarea anumitor proiecte, strategii sau programe de dezvoltare a societății”. [5, p. 35-36] Modul de organizare birocratic, susțin D. Alexandru și I. Vancea, este o condiție a autonomiei statului însuși, asigură tradiția în domeniul funcției publice și întărește disciplina reglementată de actele normative. Organizarea birocratică are o legitimitate proprie și, în consecință, ar trebui să apere interesul general față de interesele oamenilor politici. [6, p. 19]

Potrivit accepției lui F. Heady, citat de către M. Platon, birocrațiile se clasifică în următoarele categorii: tradițională autocrată, elita birocratică, poliarchică competitivă, semicompetitivă a partidelor dominante, mobilizatoare și totalitar-comunistă. În cadrul sistemelor autocratice tradiționale elita conducătoare provine

din familiile cu statut monarhic sau autocrat. Birocrația civilă și militară servește ca instrument al elitei, care se bazează pe sine pentru a face schimbările propuse și a le evita pe cele nedorite. Sistemele de elită birocratică presupun că elita tradițională a fost înlocuită cu funcționari civili sau militari, care proclamă scopuri modernizate, chiar dacă nu întotdeauna sunt susținute de populație. În sistemele poliarchice competitive prefixul *poli-* înseamnă distribuirea puterii între câteva elite și permit participarea maselor populare la administrare și posibilitatea de a trasa politica în instituțiile reprezentative. Sistemele semicompetitive ale partidelor dominante indică un fel de aparență a opoziției permise, însă partidul majoritar este strâns asociat de lupta pentru libertate contra colonialismului sau naționalismului, iar cele de opoziție, deși tolerate, sunt, de obicei, tratate ca grupuri ce încalcă ordinea. Sistemele mobilizatoare întrunesc deseori lideri foarte înflăcărați sau tineri agresivi din elită, care tind spre dezvoltare și naționalism. În fine, sistemele totalitar-comuniste sunt state cu un singur partid, în care predomină filosofia marxist-leninistă, unde partidul servește drept mecanism de control și birocrația lui e un fel de paralelă a celei civile.

În ansamblu, consideră M. Platon, ti-pologia lui F. Heady reflectă varietatea relațiilor politice și administrative posibile, deși nu toate țările pot fi atribuite la o anumită categorie a unei scheme de acest fel, dar o asemenea schemă este un punct inițial pentru analiza diverselor sisteme administrative. [7, p.125-126]

J. Knott și G. Miller, citați de către L. Lynn jr., au încercat să contracareze două puncte de vedere populare: primul - birocrația este produsul prostiei și venalității, al doilea - modelul aranjamentelor administrative este o problemă tehnică și nu una politică. Urmând o analiză substanțială a istoriei reformei administrative din Statele

Unite ale Americii, ei ajung la concluzia că nu există nicio structură a cărei neutralitate, expertiză sau alte caracteristici pot legitima expres alegerile de politici publice pe care le face. O instituție este justificată de rezultatele sale și nu invers. [8, p. 41] Revenind la M. Weber, conform părerii lui V. Moraru, modul specific de funcționare a birocrației moderne se manifestă prin intermediul principiului competențelor autorității, definite și reglementate în conformitate cu regulile adoptate. Funcționarea instituției are loc pe bază de documente care trebuie păstrate în original ori în copii, cu cât mai specializată este activitatea funcționarului, cu atât pregătirea lui trebuie să fie mai minuțioasă. Administrația birocratică respectă regulile generale concrete și „publice”, exercitarea funcției fiind o profesie, iar tipul pur al funcționarului birocratic se dovedește a fi persoana desemnată de o instanță superioară sie: un funcționar ales nu mai este unul birocrat. „Cel puțin, în organisme birocratice publice, dar chiar și în altele, există durată vitală a funcției care, de regulă, este presupusă chiar și acolo unde se produc concedieri și reînnoiri periodice de cadre”. [9, p. 298] În această ordine de idei, cultura organizațională este direct influențată de regulile generale concrete și „publice” împărtășite de către toți funcționarii, care încearcă să nu le încalce. Cu toate acestea, cultura organizațională este mai complexă și nu se bazează doar pe mediul intern, ci și pe cel extern, astfel încât de multe ori politicul își lasă amprentele asupra autorităților administrației publice locale.

M. Platon definește în lucrarea „Administrație publică” trei sisteme de administrare publică locală: continental sau francez, mixt și anglo-saxon, fiindu-le caracteristice unele elemente specifice, cele trei sisteme au la baza organizării lor principiul descentralizării puterii de stat.

Sistemul continental sau francez este

un model exportat cu predilecție prin intermediul expansiunii militare a Franței de la sfârșitul secolului al XVIII-lea - începutul secolului al XIX-lea, iar actualmente poate fi regăsit în mai multe țări ale Europei: Franța, Belgia, Olanda, Luxemburg, Spania, România. Acest model are mai multe caracteristici distincte, printre care: uniformitatea, echilibrul și tutela statului. Uniformitatea este fondată pe organizarea teritorială în cadrul unor circumscripții administrative care dispun de competențe, statute și reglementări identice. Echilibrul se întemeiază pe existența unui raport între descentralizarea comunităților locale și desconcentrarea serviciilor statului, stabilindu-se o puternică dependență între aceste două niveluri. Tutela statului se realizează prin numirea de către stat a reprezentantului său în teritoriu, fiind împuternicit să-l reprezinte. Acești reprezentanți în teritoriu în diverse țări se numesc în mod diferit: prefect, comisar, ministru de stat, delegat al guvernului, guvernator. Una dintre sarcinile lor directe ține de administrarea serviciilor publice descentralizate, ei exercită, de asemenea, controlul asupra activității organelor locale de administrație, dar numai ce ține de legalitatea actelor adoptate și nicidecum de oportunitatea lor.

Sistemul mixt se regăsește în Germania, Japonia, acesta se caracterizează prin specificul particularismelor și regionalismelor sale, produse ca rezultat al unei împărțiri multiseculare în regiuni (landuri, prefec-turi) separate și a unificării târzii, abia către finele secolului al XIX-lea. Experiența administrației germane este una de factură federală, două elemente edificatorii guvernând relațiile nivelului federal cu restul statelor. Primul ține de principiul autonomiei statelor-membre și participarea lor la procesul decizional federal, în timp ce al doilea se referă la principiul subsidiarității, care permite să fie evitată supracentralizarea la nivelul landurilor, circumscripțiile

administrative și comunele dispunând de o autonomie largă și reală de gestiune. Este prezentă, de asemenea, garanția constituțională a principiilor de autoadministrare a comunelor pentru administrarea tuturor afacerilor locale, sub propria responsabilitate.

Sistemul anglo-saxon sau britanic de administrație este caracteristic pentru Marea Britanie, SUA, Canada, Australia, Noua Zeelandă. Principiul său fundamental constă în autonomia locală deplină, adică lipsa oricărei autorități regionale de control direct, a autorităților de tutelă administrativă, alegerea autorităților locale prin vot direct sau indirect. De remarcat că în sistemul anglo-saxon unitățile administrativ-teritoriale poartă „un caracter de republici în miniatură”, fiecare dintre colectivitățile regionale fiind patronată de către un minister care concentrează atribuțiile repartizate între diferiți membri ai guvernului, tutelând activitatea administrațiilor descentralizate. [10, p. 413] Notăm că practica tutelării este caracteristică, în special, în cazul Angliei.

O administrație locală modernă formulează preeminența câtorva principii fundamentale: descentralizarea, desconcentrarea, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit și eligibilitatea autorităților locale. V. Popa, I. Munteanu și V. Mocanu, citându-l pe E. Forsthoff, menționează că autonomia administrativă nu cuprinde numai puterea de a emite regulamente statutare, capacitatea de a administra și de a emite reguli generale reprezintă două aspecte distincte, deși indisolubile. Sensul acestei diferențieri este preluat și de S. Regourd, care consideră că autonomus înseamnă facultatea inerentă de a institui propriile reguli. Considerăm însă că autonomia locală conține un sens mult mai larg decât facultatea de a institui propriile reguli, care reprezintă, în ultimă instanță, capacitatea realizării unui drept.

Din această cauză, mai plauzibilă pare a

fi definiția lui A. Teodorescu, care consideră autonomia locală „un drept al unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul organelor centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomia”. [11, p. 11-12]

Cultura organizațională în cadrul autorităților publice locale poate fi influențată direct de către puterea politică. Conform opiniei lui M. Weber, administrația nu dispune de legitimitate proprie, ci ea se află într-o democrație, instrumental puterii politice căreia i se supune. Administrația nu poate fi legată de puterea politică și nu trebuie să fie reînnoită în totalitate la fiecare schimbare politică, ci, din contra, se impune stabilitate și continuitate. Astfel, evoluția constituțională a regimurilor politice contemporane fondate pe principiul partidelor ce se succed la putere, presupune partajarea funcționarilor în două categorii: de carieră și politici. Aceștia din urmă asigură relația între puterea politică și aparatul administrativ, în timp ce funcționarii de carieră, adică „funcționarii veritabili”, a căror „vocație este să administreze înainte de toate într-un mod nepărtinitor”. [12, p.76] Totuși deseori partidele care acced la guvernare, indiferent de puterea politică, înlocuiesc până la cele mai neînsemnate funcții personalul din administrația publică (cu o pregătire și experiență acumulată în timp) cu persoane loiale și servile, dar fără experiență în domeniu. Observăm în asemenea manieră că rolul administrației este de executare a deciziilor puterii politice și deci o anumită perioadă de timp aceasta se dovedește a fi complet subordonată politicului, iar principalul criteriu de încredințare a unei funcții este loialitatea politică. [13, p. 88] VI. Ciobanu consideră că lupta de partid la nivel local este lipsită de sens, la nivel local are loc administrarea domeniului public, administrare

care nu poate compara aspecte politice. Este adevărat că partidele politice vor găsi întotdeauna modalitatea de a se implica în procesul administrativ în scopul de a crea unele platforme mai trainice pentru alegerile parlamentare. Altceva că legislația trebuie să stabilească cu mai multă precizie până unde se pot implica partidele politice în sistemele de administrație publică locală, fără a le afecta realizarea intereselor locale în baza diferitelor ideologii și doctrine politice. [14, p.11]

Menționăm că viața politică este locul transformării practicilor în praxis, adică în acțiunea de transformare a mediului înconjurător și a societății. Practica politică constă, în principiu, în elaborarea unei decizii la nivelul unui grup, al unui oraș, al unei regiuni, al unei societăți sau pe plan internațional, al unui ansamblu de societăți, [15, p. 47] susțin C. Manda și C. C. Manda, fiind important ca interesele locale să nu fie realizate prin acțiunea unor partide, care caută să obțină ceva, în acest sens. În opinia lui E. Weil, două elemente sunt specifice statului modern: faptul că legea este formală și universală, că ea se aplică deopotrivă tuturor cetățenilor, fără excepție, și faptul că pentru deliberare și execuție guvernarea se sprijină pe administrație. De altfel, este clar, afirmă E. Weil, că statul modern n-ar putea fi pură administrație, o administrație publică este, subliniază M. Platon, „procesul de implementare a deciziilor politice și a aparatului autorităților publice centrale și locale, precum și a personalului implicat în acest proces”. [16]

Administrația publică locală organizată pe principiul autonomiei locale este inseparabilă de promovarea politicii statului prin natura activității pe care o desfășoară, având ca obiect realizarea valorilor politice prin care sunt exprimate interesele generale ale societății organizate în stat, susține V. Didencu. Importanța acestei instituții a făcut ca să fie statuată prin constituție sau prin legislație internă, conferin-

du-le, astfel, garanția stabilității, oferind infrastructura fizică și politică care sprijină eforturile comunității și cetățenilor în domeniul economic, social și cultural. [17, p.173]

M. Hauriot, citat de M. Orlov, B. Negru ș. a., subliniază în ordinea reliefată de idei: „Cauzele descentralizării nu sunt doar de ordin administrativ, centralizarea i-ar asigura țării o administrație mai abilă, mai imparțială, mai integră și mai economă, decât descentralizarea. Dar țările moderne nu au nevoie doar de bună administrare, ci și de libertate politică”. Fiind exponentele intereselor politice ale diferitelor grupuri sociale, partidele și organizațiile social-politice participă la viața politică a societății, prin soluționarea unor probleme diverse. [18, p.131]

Este necesar de menționat că, în conformitate cu art. 4 din *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, se pune un accent deosebit pe principiul subsidiarității, stipulându-se că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice aspect care nu este exclus din domeniul competențelor acestora sau care nu este atribuit altei autorități, exercițiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și puterile, competențele, încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Notăm că textul Cartei a anticipat prevederile tratatului de la Maastricht, în al cărui preambul se stipulează că deciziile sunt luate la un nivel cât mai aproape posibil de cetățeni. [19, p. 90]

Acest principiu asigură exercitarea efectivă a competențelor de către autoritatea administrației publice locale și obligă autoritățile centrale ale statului să acționeze în raport cu comunitatea locală, astfel încât să-i ofere acesteia mijloacele necesare și suficiente pentru ca ea însăși să-și poată îndeplini sarcinile preconizate.

[idem, p. 93] Precizăm însă că această prevedere importantă n-a fost implementată plenar și nu sunt întâmplătoare apelurile frecvente de „a apropia Uniunea Europeană de oameni”.

Conform lui G. B. Peters și J. Pierre, politizarea reprezintă substituirea criteriilor bazate pe merit cu cele întemeiate pe considerente politice în procesul de selecție, promovare, recompensare și disciplinarea funcționarilor publici. Autorii afirmă, citând un articol al Băncii Mondiale, că există o distincție între țările în curs de dezvoltare unde politizarea se manifestă cu precădere prin selectarea personalului pe criterii partizane și țările industrializate unde aceasta implică mai degrabă încercarea de a controla procesele decizionale. Mai trebuie de menționat o formă a politizării care se manifestă prin impunerea de acțiuni partizane administrației publice, precum activitățile electorale, limitarea accesului la informații pentru opoziția politică sau manipularea lor.

Principiile, în a căror bază ar trebui să funcționeze administrația publică, sunt profesionalismul, neutralitatea politică și tratamentul egal aplicat cetățenilor. Aceste principii sunt afectate dacă cultura organizațională nu este una durabilă, iar cei care activează în administrație nu sunt selectați și promovați pe criterii de performanță sau dacă în cursul activității acestora le sunt impuse activități care fie favorizează, fie defavorizează persoane sau grupuri de persoane datorită apartenenței politice. [2]

Conform accepției lui M. Costea, puterea supremă într-un stat este politica, indiferent de modul său de desemnare. Puterea adoptă decizii fundamentale sau, dacă lasă să le adopte administrația, tot puterea politică rămâne răspunzătoare. Administrația este subordonată puterii politice, dar puterea sa proprie este invariabilă. Există tot mai mulți factori care condiționează misiunea, activitatea, orga-

nizarea internă și atribuțiile administrației, acești factori depinzând de rolul pe care puterea politică îl atribuie statului, precum și de forma de organizare a statului, de structura forțelor politice și a grupurilor de presiune. Astfel, dacă grupul politic aflat la putere își propune ca scop o transformare rapidă a structurii economice și sociale a societății, el îi conferă o mare competență administrației, în schimb, dacă puterea politică se mulțumește cu o transformare lentă sau lasă ca aceasta să rezulte în principal din echilibrul forțelor economice, administrația are atribuții mult mai limitate și este mult mai preocupată în activitățile sale de respectarea normelor de drept, de asigurarea legalității. [20, p. 38-39]

Există, potrivit lui C. Moldovanu, cel puțin, trei căi prin care puterea politică poate fi cumulată indezirabil în mâinile administrației: mărirea aparatului administrativ până la imunizarea lui față de controlul populației; plasarea autorității asupra unei administrații guvernamentale de orice dimensiune în mâinile unei entități private; investirea unei instituții publice cu autoritate discreționară, în așa fel încât exercitarea acestei puteri nu are ca scop asigurarea binelui populației. [21, p. 66-67]

În cadrul autorităților administrației publice locale, indivizii, serviciile, unitățile pot avea idei și interese diferite pe care vor încerca să le apere, jocurile puterii constituind o parte esențială a vieții în instituțiile publice, iar managerul încearcă uneori să-și concentreze energia în acest sens. Mai întâi, el trebuie să se impună lui însuși și să-și afirme legitimitatea, ca anterior să țină cont de alții în luarea deciziilor și să reunească în jurul acestor căi o coaliție favorabilă, care va legitima punerea lor în practică. În acest sens, sistemul stabilește reguli, proceduri, politici, dar acestea nu sunt niciodată suficiente pentru a defini în întregime ceea ce va urma și deci există un joc posibil, există zone de incertitudine în

jurul cărora indivizi și grupuri vor acționa cu precizie. „În fața problemelor cotidiene pe care trebuie să le rezolve, acești actori vor adopta comportamente în sensul preservării intereselor acestora – economice, sociale, culturale. Puterea va fi în centrul acestor strategii, fiecare individ fiind în măsură să caute să-și conserve această autonomie”. [22, p. 210-211]

Separarea politicului de administrație constituie una dintre constantele modelului democratic de administrație publică, alături de subordonare asigurând echilibrul modelului occidental de administrație democratică. Violența și politizarea agresivă a administrației practicate de diferite partide politice ajunse la putere, susține I. Alexandru, urmărind evoluțiile din România postdecembristă, a generat în practică o disoluție a administrației; apariția în fapt a unei nonadministrații prin pătrunderea unor activiști de partid în posturi ce presupune o calificare înaltă și o experiență substanțială. Prin lipsă de profesionalism și fluctuația accentuată se demolează administrația, afectată de centralism și birocrație. „Fără o administrație depolitizată, profesionistă, stabilă și motivată, progresul nu este posibil”, subliniază cercetătorul. În țările Europei, aproape toate partidele politice susțin teoretic teza depolitizării funcției publice, în practică însă pot fi ușor descifrate diversele manevre prin care se încearcă instalarea, în special în funcții importante, a clientelei politice. De altfel, continuă I. Alexandru, au fost formulate teorii potrivit cărora politizarea administrației și instalarea în funcții a persoanelor de încredere ar face parte din jocul politic și în asemenea manieră programele de guvernare nu ar avea șanse de realizare datorită sabotajului pe care l-ar declanșa vechea administrație. [12, p.191]

Ținând cont de aceste stări de spirit, menționează I. Creangă, este important să se înțeleagă că rolul autorităților administrației publice locale este determinat de

înțelegerea competențelor și atribuțiilor sau chiar, citându-l pe V. Popa, a funcției politice, dar care nu înseamnă altceva decât dezvoltarea democrației locale și organizarea vieții politice locale, ca o garanție a respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor la nivel local. [23, p. 219] Într-un stat democratic, susține cercetătorul, guvernarea nu mai poate fi monopolul guvernelor. Eficiența guvernării depinde în mare măsură de capacitatea liderilor politici de a democratiza procesul decizional prin administrația publică locală. Se știe că dacă se vrea democratic, statul trebuie să creeze mijloace care să permită cetățeanului să participe la afacerile publice și la luarea deciziilor care îl privesc, iar acest lucru se realizează prin mai multă putere delegată administrației publice locale, instituțiilor sale reprezentative. Anume la nivel local apar și se formează componentele și rădăcinile democrației, iar aceasta determină locul instituțiilor locale, care ocupă o pondere considerabilă în întregul sistem administrativ. [23, p. 66]

Concepută ca formă specifică de putere publică, generată în urma descentralizării administrative, puterea locală are ca obiectiv general exercitarea unor funcții statale. Între puterea de stat și puterea locală există o strânsă legătură care pornește de la suveranitate, drept al poporului de a decide singur asupra sorții sale, de a stabili linia politică a statului și activitatea organelor sale, prerogative care se termină cu dreptul poporului organizat în colectivități teritoriale de a-și administra de sine stătător problemele de interes local.

Administrația publică este organizată, de regulă, conform unor modele de bază ce pot fi tratate teoretic. Bineînțeles, în realitate, sunt greu de găsit modele pure, dar liniile generale de evoluție respectă o anumită traiectorie teoretică. Modelul optim presupune existența unei puteri politice liber alese și a unui sector administrativ autonom, eficient și stabil, care corespunde comen-

zilor respectivei puteri. Dacă există o administrație plenară la dispoziția puterii politice, apare pericolul unor disfuncționalități în exercitarea atribuțiilor sale și, din contra, o protecție absolută poate crea unele blocaje în aplicarea deciziei politice din partea funcționarilor. Totuși reforma administrației și reforma sectorului administrat nu se pot face decât prin decizie politică, însă nu există un model de cele mai bune practici, ci doar practici diverse în funcție de condițiile politice. Modelele opuse sunt Statele Unite ale Americii și Marea Britanie: administrația americană nu cunoaște delimitarea între demnitari și funcționari, în schimb în Marea Britanie tradiția a condus la trasarea unei linii de demarcație destul de clare între politic și administrativ. În acest sens, politizarea în sine nu este ceva negativ, așa cum reiese la prima vedere din modelul american. Pe de altă parte, însă Europa nu cunoaște acest model, care ține de specificul bipartid și tradiția specifică democrației de peste ocean, consideră N. Henry. Practic, politizarea este o tendință negativă și se pune, astfel, problema reglementării sau îngrădirii. [24, p.158]

În același context se pronunță R. Goodin și N. Klingemann, care susțin că în majoritatea sistemelor politice atestăm o nouă fragmentare a guvernării și administrației, o parte dintre care se produce la nivelul guvernului central, prin subdivizarea ministerelor în unități relativ autonome. Mai mult, majoritatea guvernelor centrale se descentralizează, transferând tot mai multe puteri funcționarilor de stat la nivel subnațional, cvasiONG-urilor sau unor corpuri sau persoane alese de electorat, printre aceste puteri numărându-se, nu în ultimul rând, capacitatea de a implementa programele guvernului central. Prin cumulare, în cele mai multe dintre democrațiile industrializate, aceste schimbări produc un aparat de guvernare mai puțin coerent, deși schimbările sunt justificate în termeni de eficiență. [25, p. 547]

Este important, în opinia noastră, să existe o delimitare clară între politic și administrare, deoarece puterea locală este înțeleasă ca o formă specifică de putere publică, prin care se contribuie la materializarea voinței generale, în formele stabilite de Constituție și legi, însă care nu poate substitui puterea de stat. Statul nu delegă și nici nu transmite puterea sau o parte din putere, deoarece aceasta nu-i aparține. Pentru administrarea domeniului public local, statul transmite colectivităților locale o parte din componența sa care poate fi mai mare sau mai mică, în funcție de o serie de factori. Competența transmisă nu este altceva decât descentralizarea administrativă. „Colectivitățile locale delegă, la rândul lor, dreptul și competența de a administra interesele publice locale în numele lor unor reprezentanți aleși prin sufragiu universal”. [26, p. 61] Însă, de multe ori, acești reprezentanți sunt un fel de administratori politici, adică funcționari nepermanenți care au puteri importante în elaborarea politicilor și exercitarea activității autorităților administrației publice locale, fiind ca o adevărată verigă de legătură dintre politică și administrație. „Valorile unei astfel de administrații sunt, în cea mai mare măsură, conform lui V. Cioaric, cele ale dezvoltării și implementării unei agende politice pentru administratorul oficial permanent ales”. [27, p. 663]

Reprezentând o verigă a sistemului de divizare a puterii publice pe verticală, autonomia locală constituie un element important al mecanismului public de administrare alături de puterea publică la nivel de stat. O componentă necesară a administrației publice locale este managementul politic, cu ajutorul căruia autoritățile locale reglementează relațiile politice. Totuși pentru dezvoltarea culturii organizaționale a autorităților administrației publice locale este necesar de a conlucra cu cetățenii, deoarece eficiența instituției administrației publice locale este determinată de gra-

dul de implicare a locuitorilor la hotărârea problemelor lor vitale. Interesul cetățenilor pentru gestionarea propriilor resurse în vederea satisfacerii nevoilor locale constituie baza de dezvoltare a autonomiei locale. În același timp, subliniază J. Morange, metodele și formele de implicare a populației în administrarea afacerilor locale și activizarea cetățenilor este o sarcină importantă a autorităților locale. [28, p. 37]

Într-adevăr, fiecare cetățean, indiferent de regimul constituțional existent, monarhie sau republică, indiferent de tipul de organizare a statului, federal sau unitar, este mai întâi reprezentantul unei colectivități locale care îi permite, fie direct, fie prin reprezentanții săi, să participe în mod efectiv la luarea deciziilor care influențează nemijlocit viața sa de toate zilele. Modul în care cetățeanul participă la viața politică și civică este foarte important pentru dezvoltarea democrației locale. După cum menționează R. Locateli, citat de către T. Deliu, „colectivitățile locale reprezintă una dintre structurile fundamentale ale unui regim democratic și, în consecință, unul dintre pilonii construcției Europei democratice, concepute conform principiului subsidiarității”. I. Alexandru, evaluând aserțiunea lui R. Locateli, menționează că „această cerință este cu atât mai puternică, cu cât țările Europei Centrale și Orientale sunt din ce în ce mai mult dornice de a pune în practică principiile autonomiei locale. În cadrul noilor democrații aceasta nu se poate cuceri și dezvolta fără existența surselor de inspirație și schimburilor permanente cu țările care posedă mai multă experiență. [29, p. 5-6]

Cetățenii trebuie să simtă că, indiferent de culoarea politică a persoanelor de conducere a administrației publice locale, libertățile și drepturile lor sunt respectate, iar aceasta, la rândul său, poate recurge la armonizarea dispozițiilor ce privesc diversele libertăți ori la concilierea acestora cu imperativele ordinii publice. [30, p. 43]

Astfel, activitatea autorităților administrației publice locale trebuie să se bazeze pe principii corecte și lipsite de interese personale, iar natura procesului de conducere poate fi înțeleasă prin examinarea tranzacțiilor dintre factorul de decizie și cei care îl urmează. [31, p. 70]

Totuși autoritățile publice locale nu exercită frecvent plenitudinea competențelor de care dispun în mod legal: este foarte important ca autoritățile publice locale să-și definească exact identitatea puterii pe care o mânuiesc. Însă autoritățile publice nu se găsesc într-un vid de funcționare, ele fiind dependente de relațiile politice, instituțiile politice și cultura politică. Raportul dintre stat și cetățeni este dominat de tipul sistemului politic, în timp ce natura puterii politice este determinată de calitatea relațiilor dintre diversele grupuri asociate de cetățeni în structura de funcționare a societății. Partidele politice reprezintă agenți de schimbare și de menținere a regimului politic. Relațiile autorităților publice locale cu partidele politice diferă de la stat la stat în funcție de regimul constituțional, iar persoanele desemnate sau acceptate de partide în cadrul structurilor puterii executive sau reprezentanții aleși ai partidelor influențează funcționalitatea administrației publice, în general, dar fără ca aceasta să fie subordonată acestor entități politice, întrucât administrarea afacerilor publice se exercită în condițiile legii, a autonomiei funcționale și a democrației. Prin urmare, partidele reprezintă forme legale de agregare a preferințelor politice, dar numai în condițiile respectării suveranității naționale, integrității teritoriale și a principiilor democratice ale societății. Politica este, conform lui M. Syobor, urmărirea progresului uman prin mijloace publice organizate, așa cum etica urmărește același scop cu instrumente private. [32, p. 39-40]

Totuși preferințele politice nu pot fi înlăturate ușor, iar reforma profundă a unei societăți nu se poate construi numai pe

declarații de intenție și pe acte cu o profundă încărcătură ideologică și simbolică, iar cultura organizațională a autorităților administrației publice locale fiind direct influențată de acestea: clasa politică se întoarce către popor doar o dată la patru ani, în cadrul mecanismului democratic de control al alegerilor, pe când în restul timpului este prea puțin interesată de realizarea promisiunilor electorale. Deci interesul public este fățiș ignorat, [34, p. 31-32] iar cetățeanul suportă consecințele. În același timp, cultura organizațională a autorităților administrației publice locale este frecvent influențată și de feedback-ul din partea cetățenilor, deoarece chiar în cazul în care la nivel local se pune în discuție problema descentralizării, participării, este posibil ca aceste probleme să nu fie, de fapt, cele prioritare (pentru cetățeni) și, astfel, să se creeze un decalaj și o ruptură între agendele politicienilor și prioritățile pentru care populația ar fi de acord să ofere sprijinul său. În mediul rural, specifică C. Iftene, există numeroase cazuri în care autoritățile locale se află, practic, în colaps nereușind să-și desfășoare activitatea, în sensul că multe dintre beneficiile sociale trebuie suportate de bugetele locale. [33, p. 234]

Astfel, autoritățile publice locale trebuie să încerce să înfrunte dificultățile de natură politică, care uneori apar în activitatea lor și să se concentreze pe realizarea obiectivului principal, care constă în satisfacerea la un nivel înalt și calitativ a intereselor și nevoilor comunităților în beneficiul colectivităților respective. Îmbunătățirea calității serviciilor poate fi obținută prin implementarea unui management performant al serviciilor publice: managementul public performant înseamnă aplicarea de principii, metode și tehnici, ca factori de eficacitate maximă, în organizarea și administrarea serviciilor publice, adică este știința de a organiza cel mai bine mijloacele și resursele acestora. Cheia unui

management performant, în opinia lui Peter Drucker, se află în atenția permanentă acordată problemelor eficienței și eficacității muncii din cadrul organizației, adică în arta de a face bine lucrurile bune: eficacitate înseamnă a face lucrurile (bune) cum trebuie făcute, iar eficiență înseamnă a face cum trebuie (bine) lucrurile, pentru a atinge rezultatul scontat. Eficiența și eficacitatea sunt standarde importante în determinarea performanțelor culturii organizaționale a administrației publice, eficacitatea reprezintă fundamentul, baza succesului, iar eficiența este condiția minimă de supraviețuire, de continuare a funcționării după ce succesul a fost obținut. [35, p.116-117]

Totuși schimbarea administrației publice locale poate fi rezultatul unei acțiuni politice perseverente, în interiorul unei instituții publice, între indivizi și grup, primii blocând toate legăturile reciproce, dar și legăturile cu alți indivizi și grupuri, care acționează în mediul instituțional extern. În acest sens, se pune accentul pe diferențiere (prin care se subînțelege, conform lui N. Henry, multiplele diviziuni ale muncii, specializări, procese și scopuri existente în marile birocrații) și de faptul că majoritatea instituțiilor sunt alcătuite din membri care le pot părăsi dacă doresc. Multe diferențe interne și unele sancțiuni instituționale, în ordinea de idei reliefată, determină într-o situație în care schimbarea organizațională este atât biologică (pentru că mediul are un ritm accelerat, un impact direct și discret asupra elementelor din instituție - și nu numai asupra instituției ca un tot), cât și rațională (pentru că aceste elemente interne, fiecare în felul său, acționează în mod rațional asupra acestui impact pentru a-și promova țelurile și preferințele individuale în legătură cu modul în care instituția ar trebui să se schimbe). Prin urmare, schimbarea culturii organizaționale „combină inima, dar și mintea – descrierea cea mai bună a schim-

bării politice”. Totodată, atunci când are loc schimbarea culturii organizaționale, este important, spre recunoașterea importanței eșecurilor și a ocaziilor de a învăța de pe urma lor, ca cel ce se află în fruntea instituției „să se asigure că procesul de verificare a angajaților este în concordanță cu aceste schimbări, pentru că nu este etic de a sărbători eșecurile teoretic, iar practic de a pedepsi angajații pentru că și-au asumat niște riscuri”. [36, p. 247]

Când se încearcă o schimbare a culturii organizaționale, este necesar de a face o alegere, a stabili corect scopurile și obiectivele care urmează a fi realizate. O examinare atentă a premiselor care se află la baza oricărei alegeri administrative indică asupra faptului că acestea implică două tipuri distincte de elemente: valorice și factuale. În linii mari, distincția dintre aceste elemente corespunde celei dintre scopuri și mijloace. Ar fi foarte folositor și convenabil dacă premisele unei alegeri administrative ar putea fi întotdeauna împărțite distinct în premise reale și premise valorice. Din păcate, de obicei, nu este posibilă delimitarea clară a acestor două tipuri de premise. Aproape în orice premisă de valoare sunt incluse elemente reale – un element care nu poate fi complet eliminat – deoarece majoritatea scopurilor sau obiectivelor sunt, cel puțin, parțial mijloace de realizare a unor scopuri finale, nu scopuri în sine, [36, p. 95-96] iar problemele cu care se pot confrunta autoritățile publice locale devin multiple și constante, adăugăm noi.

Doctrina neutralității politice a administrației, care sintetizează esența raporturilor dintre politică și administrație, sugerează că aleșii sunt singurii care decid, în timp ce funcționarii le acordă asistență și supraveghează execuția conform deciziilor luate. Aleșii evită să politizeze administrația publică locală, iar aceasta, în schimb, se limitează la rolul de executant fidel. Administrația este subordonată puterii politice, dar este distinctă de aceasta.

În acest sens, administrația este neutră în raport cu politicul. Or, în realitate, lucrurile se desfășoară diferit: administrația publică comportă o dimensiune politică și, în practică, niciunul dintre aspectele sale nu poate face abstracție de această dimensiune: funcționarii sunt indivizi care au interese și urmăresc realizarea preferințelor și idealurilor lor. În acest scop, ei utilizează pârghiile de influență de care dispun, conturând o cultură organizațională care adesea se bazează pe regulile nescrise din instituția publică respectivă. Astfel, deși administrațiile sunt neutre din punct de vedere teoretic, ele se caracterizează prin existența în cadrul lor a unor relații de putere: în cadrul structurilor sau proceselor administrative, al finanțelor publice sau al gestiunii personalului, al regulilor birocratice, al tehnocrației și controlului instituțional sau al deschiderii față de public și al influenței ideologiilor. Decizia nu este o reflectare pură a exigențelor politice pentru că acestea sunt în parte rezultatul proceselor administrative. Din acest proces derivă importanța strategică a relațiilor de autoritate și de responsabilitate, a rețelelor de comunicare, a mecanismelor de coordonare și a nomenclurii sarcinilor și a altor proceduri de funcționare, care, de fapt, se cuprind în conceptul de cultură organizațională.

Fără îndoială, I.-A. Firică are perfectă dreptate atunci când afirmă că politizarea excesivă este în mod evident o piedică în calea unei bune funcționări a aparatului administrativ, conducând la schimbări mult prea dese în privința personalului și administrației, ceea ce generează o lipsă de continuitate și promovarea unor funcționari publici neprofesioniști, care împiedică formarea unei culturi organizaționale eficiente. [37] Este important de a se crea un mecanism politico-legal de contracarare a abuzurilor de putere în administrația publică locală, iar acest proces ar trebui să devină sarcina principală a dezvoltării

sectorului public, având un caracter sistemic de natură politică și juridică, să nu se limiteze doar la campaniile „anticorupție”. Sursa erorilor sistemului, conflictelor și factorul intern de destabilizare a statului Republica Moldova este alcătuită din diferite forme de abuz al puterii executive, care au loc atât în sistemul de conducere al statului, cât și în cel local. Baza fărădelegilor puterii în domeniul sectorului public o constituie împuternicirile largi ale autorităților puterii executive și a anumitor funcționari de nivel local, dar și fondul mic al salariilor, și instruirea insuficientă a acestor persoane din punct de vedere profesional și moral, lipsa controlului eficient din partea societății. [38]

Este foarte important ca cultura organizațională a autorităților administrației publice locale să conțină elementele caracteristice culturii locale, deoarece atunci când funcționarii publici vor încerca să implementeze cu eficiență strategiile necesare realizării interesului general al comunității, atunci se va putea vorbi despre realizarea cu succes a obiectivelor propuse de către primar și aleșii locali în perioada alegerilor. Prezența factorului politic este indiscutabil, dar accentul se va pune pe problemele locale de interes general și nu pe ideologiile și favoritismul sau clientelismul politic. O cultură organizațională durabilă se poate crea doar în condițiile implicării societății și înlăturării cât mai mult posibil a cerințelor politice ale anumitor

forțe care încearcă să manipuleze opinia cetățenilor. Or, existența unui număr mare de funcționari angajați pe criterii politice poate influența formarea unei culturi organizaționale slabe a autorităților administrației publice locale, elementele căreia vor încerca a fi schimbate odată cu noile alegeri, în cazul în care va accede alt primar, dar și alți aleși locali la conducerea autorității respective. O cultură organizațională durabilă, în accepția noastră, se va baza pe criterii de stabilitate, imparțialitate și responsabilitate.

Este evident că fiecare schimbare politică atrage după sine schimbări importante, mai ales la nivelul funcțiilor de conducere. Este o practică destul de greu de acceptat din punctul de vedere al standardelor europene și ale altor state cu democrație consolidată, dar care pare să se perpetueze la noi în pofida presiunilor venite din partea unor organisme internaționale. Este adevărat, că în ultimii ani fenomenul a cunoscut o atenuare, atât datorită modificărilor legislative succesive, dar și datorită unei ușoare schimbări a atitudinii clasei politice. Totuși mulți dintre cei care au fost înlocuiți pe criterii politice au acces în funcție în aceeași manieră și acceptă această schimbare ca pe un fapt firesc. Există multe situații în care se încearcă prezentarea unor îndepărtări din funcție datorită incompetenței sau unele persoane părăsesc sectorul public pentru cel privat unde obțin venituri mai mari.

BIBLIOGRAFIE

1. Pollitt. Cr. Bouckaert G. Reforma managementului public. Chișinău: Epigraf, 2004, 336 p.
2. Influența politicului în administrația publică. Studiu de caz pe Suedia, Germania, Danemarca și Marea Britanie. În: <http://www.rtsa.ro/files/TRAS-22-2008-6Radu.pdf>. (vizitat la 25. 11. 2012).
3. Birocrația: amenințare sau oportunitate. În: <http://www.bibliotecareferate.blogspot.com/2012/10/birocrația-amenințare-sau-oportunitate.html> (vizitat la 12.02.2013).
4. Birocrația în administrația publică. În: <http://www.biblioteca-digitala-online.blogspot.com/2013/01/birocrația-in-administrația-publică.html> (vizitat la 04.03.2013).

5. Varzari P. Sfidările birocrăției în condițiile societății contemporane. În: *Moldoscopie*, nr. 4 (LI). Chișinău: CEP USM, 2010, 254 p.
6. Alexandru D., Vancea I. Administrația publică modernă, organizație birocratică supusă principiului uniformității. În: *Moldoscopie*, nr.4 (LI). Chișinău: CEP USM, 2010, 254 p.
7. Platon M. Administrația publică. Curs de lecții. Chișinău: AAP, 2008, 736 p.
8. Lynn Jr. L. Management public ca artă, știință și profesie. Chișinău: Ed. ARC, 2004, 174 p.
9. Fisichela D. Știința politică. Probleme, concepte, teorii (traducere din limba italiană și posfațată de V. Moraru). Iași: Polirom, 2007, 406 p.
10. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Universul, 2007, 928 p.
11. Popa Victor, Munteanu Igor, Mocanu Victor. De la centralism spre descentralizare. Chișinău, Cartier, 1998, 219 p.
12. Alexandru Ioan. Criza administrației. București: All Beck, 2001, 209 p.
13. Teorii și practici ale guvernării democratice. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 23-24 octombrie 2010. Chișinău: Tipogr. „Elena – V.I.” SRL, 2011, pag. 88; Babin Oleg. Stabilitatea funcției publice și relația administrației cu politicul.
14. Ciobanu Vladimir. Necesitatea unei reforme în administrația publică locală. În: *Descentralizarea: elementele unui model*. Chișinău: TISH, 2006, p. 11.
15. Manda Corneliu, Manda Cezar Corneliu. Administrația publică locală din România. București: Lumina Lex, 1999, 395 p.
16. Sistemul administrativ al Republicii Moldova. În: http://www.acuz.net/html/Sistemul_administrativ_al_Republicii_Moldova.html (vizitat la 26.11.2012).
17. Orlov Maria, Negru Boris, Cunețchi Tatiana, Cojocar Eugen, Hristev Eugen, Perebinos Mihail. Quo vadis Moldova. Chișinău: Copyright, 2002, 224 p.
18. Bantuș Natalia. Subsidiaritatea – principiu de bază al descentralizării și eticii funcționarului public. În: *Integritatea în serviciul public: repere etice. Materialele conferinței internaționale științifico-practice*. Chișinău: Transparency Internațional -Moldova, 2006, p. 288.
19. Costea M. Introducere în administrația publică. București: Ed. Economică, 2000, 176 p.
20. Wilson J. Apariția statului administrativ, p. 66-67. În: *Probleme actuale de administrație publică*. Chișinău: Epigraf, 2006, 559 p.
21. Moldoveanu G. Analiză și comportament organizațional. București: Ed. Economică, 2005, 318 p.
22. Cușmir Marcel, Cușmir Carolina. Cu privire la tendința administrației publice de a evolua în putere publică. În: „Administrarea Publică”, Chișinău: AAP, 2011, 123 p.
23. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Administrația publică locală. Chișinău: Epigraf, 2005, 352 p.
24. Henry N. Administrație publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2012, 1153 p.
25. Goodin R. E., Klingemann H. Manual de știință politică. Iași: Polirom, 2005, 734 p.
26. Strategia de consolidare a autonomiei locale eficiente. <http://www.moldovenii.md/md/section/531> (vizitat la 28.11.2012).
27. Cioaric Vasile. Relațiile publice. Chișinău: Prut Internațional, 2003, 195 p.
28. Morange Jean. Libertățile publice. București: Rosetti, 2002, 152 p.
29. Deliu Tudor. Administrația publică locală în țările Europei Centrale și de Est. Chișinău: AAP, 2001, 47 p.
30. Manea Mihai. Metode administrative moderne. Chișinău: AAP, 2002, 216 p.

31. Munteanu Igor. Dezvoltarea democrației locale: privire de ansamblu. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000, 175 pag.

32. Babin Oleg, Orlov Ioana Alexandra. Modernizarea administrației publice în procesul de integrare europeană. În: Teorii și practici ale guvernării democratice. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 23-24 octombrie 2010. Chișinău: Tipogr. „Elena – V.I.” SRL, 2011, 424 p.

33. Iftene Cristi. Autonomia în era globalizării. În: Teorii și practici ale guvernării democratice. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 23-24 octombrie 2010. Chișinău: Tipogr. „Elena – V.I.” SRL, 2011, 424 p.

34. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice. Concepte și practici. Chișinău, TISH, 2001, 215 p.

35. Simon Herbert A., Thompson Victor A., Smithburg Donald W. Administrația publică. Chișinău: Cartier, 2003, 756 p.

36. Mot Anca. Politică și administrație publică. <http://www.scribd.com/doc/54064425/Politica-Si-Administratie-Suport-de-Curs> (vizitat la 25.11.2012).

37. Fircă Iuliana-Adina. Depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic. www.ansa.ro/publicatii/8.doc (vizitat la 23.11.2012).

38. Contracararea utilizării abuzive a puterii publice. <http://www.moldovenii.md/md/section/599> (vizitat la 28.11.2012).

Prezentat: 24 octombrie 2013.

E-mail: juc.victor@gmail.com

Unele aspecte ale controlului judecătoresc asupra administrației publice în Republica Moldova

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

SUMMARY

This article examined the institution of judicial review on government in Moldova in terms of its operation based on the rule of law. Are we review issues concerning the origin and essence of administrative concepts, approaches its doctrinal, caractristice features and possible implementation scenarios.

Potrivit Constituției, „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.” [1]

Realizarea principiului legalității, în calitate sa de element de bază al statului de drept, în funcționarea administrației publice este pusă în sarcina autorităților judecătorești, prin mecanismul controlului judecătoresc.

Introducerea controlului judecătoresc prin constituirea instituției de contencios administrativ are ca scop consolidarea instituțională a autorităților judecătorești din perspectiva prevenirii și combaterii abuzurilor autorităților administrației publice, prin adoptarea de acte juridice normative și individuale ce contravin legilor Republicii Moldova.

Procedura contencioasă sau controlul jurisdicțional, ca mijloc de protecție a cetățeanului, după cum menționează doctrinarul Ioan Alexandru, se plasează în exteriorul administrației publice, dar cu impact major asupra activității acesteia. [3, p. 527]

Sintagma *control judecătoresc* se

regăsește în literatura de specialitate și în formula de control contencios. [3, p. 527] În Republica Moldova, termenul de „contencios” capătă răspândire largă după adoptarea legii contenciosului administrativ. [2] Dicționarul explicativ specifică noțiunea de *contencios administrativ* ca: a) organ de jurisdicție care se ocupă cu rezolvarea litigiilor dintre stat și persoanele fizice și b) ansamblu de norme după care se rezolvă litigiile de către acest organ. Etimologic, termenul *contencios* vine din limba latină - *contentiosus prin limba franceză - contentieux*), având ca semnificație capacitatea de a se judeca, îndărătnic, d. *contentus* - întins, încordat, ardent, *contendere* - a lupta. [4]

Doctrina dreptului occidental argumentează existența contenciosului administrativ prin necesitatea unei ocrotiri mai eficiente a intereselor personale ale particularilor față de abuzurile puterii decizionale a administrației publice. Autorii occidentali vin să dovedească precum că o autoritate specializată în soluționarea litigiilor cu administrația - o instanță judecătorească, este mai eficientă decât controlul ierarhic administrativ.

Afirmarea necesității protejării individului împotriva abuzurilor administrației

publice vine să confirme existența încălcărilor de lege din partea acestora.

Cu toate acestea, instituția contenciosului administrativ a fost criticată nu doar de autorii din fosta U.R.S.S., care considerau că justiția administrativă este doar o ficțiune și urmărește nu altceva decât apărarea intereselor claselor dominante, [5] dar și de unii juriști occidentali, deoarece, din perspectiva abordării doctrine, aceasta contravenea principiului separației puterilor, calificând-o ca și o eventuală posibilitate de cenzurare a actelor autorității executive de către o altă autoritate, prin care nu se mai poate insista asupra existenței și egalității dintre aceste două puteri. Dreptul fundamental, garantat de art. 53 al Constituției Republicii Moldova, oferă persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. [1] Acest drept specific, cu toate că, spre deosebire de alte drepturi cu conținut material, este de natură procedurală sau procesuală, el se poate realiza, în cazul încălcării drepturilor materiale prin garanțiile juridice de realizare a drepturilor fundamentale. Prin urmare, asistăm nu la o implicare a puterii judecătorești în prerogativele celei executive, ci la egalarea șanselor pentru un tratament corect al cetățenilor și alți subiecți de drept privat din partea instituțiilor statului cu drept discreționat. În acest sens, autoritatea judecătorească, prin instituția contenciosului administrativ, vine să restabilească guvernarea legii, în raporturile dintre doi subiecți cu drepturi egale, dar cu posibilități diferite.

Niciun principiu de drept nu interzice un asemenea control ci, dimpotrivă, toate principiile converg spre asigurarea unei colaborări și unui control reciproc între toate organele de stat. În ultimă instanță,

verificarea legalității actelor juridice, în general, și a celor administrative, în special, reprezintă un control al conformității lor cu legea, cu principiul legalității, în scopul asigurării efective și complete a supremației legii și deci a caracterului său unic.

Controlul judecătoresc se desfășoară asupra celor mai diferite aspecte ale complexe activități executive a statului. El vizează formele concrete ale acestei activități cum sunt actele juridice (administrative, civile, de dreptul muncii), operațiunile tehnico-materiale și faptele material-juridice. Fiecare dintre aceste forme beneficiază de norme juridice specifice care reglementează într-un anumit mod soluționarea litigiului respectiv dedus judecății.

În continuare, vom examina doar modul în care se înfăptuiește controlul judecătoresc asupra actelor administrative, categorie principală a actelor juridice ale administrației publice, și asupra faptelor ilegale. Conform reglementării în vigoare, actului administrativ, în sensul legii contenciosului administrativ (art. 2 din Legea nr.793-XIV din 10.02.2000), este asimilat contractul administrativ, precum și nesoționarea în termenul legal a unei cereri; contract administrativ - contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora; act administrativ-jurisdicțional sunt asimilate actelor administrative și contractele (administrative) încheiate de autorități pentru punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea de lucrări de interes public, prestarea serviciilor publice, precum și achizițiile publice. [2]

O primă caracteristică a controlului ju-

decătoresc de contencios este aceea că se exercită numai asupra actelor administrative și a faptelor asimilate acestora cu excluderea operațiunilor tehnico-materiale, a altor acte și fapte juridice deoarece vizează verificarea acelor manifestări de voință prin care organul apare numai ca subiect de drept special investit cu atribuții de realizare a puterii de stat - și nu ca persoană juridică de drept privat (civil), inclusiv în cazul încheierii contractelor administrative de interes public.

O altă caracteristică a controlului judecătoresc se rezumă la cuprinderea tuturor autorităților administrative centrale, teritoriale și locale.

O a treia caracteristică a controlului judecătoresc ține de verificarea legalității actelor și faptelor administrative, nefiind un control de oportunitate. Problemele de oportunitate apar cu totul excepțional în activitatea instanțelor.

În cea de-a patra trăsătură a controlului judecătoresc, ținem să menționăm, că el nu are un caracter exclusiv, deoarece nu este singura formă de control asupra administrației, ci doar face parte din cadrul, mai general, al controlului de stat, în calitate sa de componentă fundamentală a controlului jurisdicțional, exercitat asupra administrației și de alte organe jurisdicționale administrative.

A cincea trăsătură a controlului judecătoresc ne indică precum că acesta este ulterior adoptării sau executării actului administrativ, deoarece el verifică legalitatea unor acțiuni deja existente și nu a unor acțiuni ce ar putea să se producă în viitor. Mai precizăm aici că el poate fi și anterior sau concomitent față de momentul executării actului administrativ suspendat sau anulat.

În al șaselea rând, vom observa că prin controlul judecătoresc al actelor administrative nu se realizează un control deplină jurisdicție. Instanța de judecată nu poate emite actul legal sau măsura necesară și

nu poate substitui atribuțiile organului administrativ. Ea dispune doar de dreptul de anulare a actului administrativ și de obligare la măsuri administrative și de reparare a prejudiciului. Altfel spus, hotărârea judecătorească nu constituie temeiul direct al realizării dreptului subiectiv, trebuind ca în baza acesteia să se emită totuși actul administrativ necesar.

În cea de a șaptea trăsătură a controlului judiciar asupra actelor administrative vom specifica că acesta este un control în baza competenței generale de verificare a legalității oricărui act administrativ. Dar vom preciza că și aici există anumite limite condiționate de excepții legale și competențe speciale privind verificarea anumitor acte administrative și fapte determinate.

Prin cea de a opta caracteristică se va menționa existența unei proceduri specifice a controlului judecătoresc, cu caracter jurisdicțional, bazată pe contradicționalitatea dezbaterilor și independența judecătorilor, declanșată de sesizarea instanței de judecată de către partea vătămată în drepturile sau interesele sale printr-un act sau fapt administrativ. Aceste trăsături includ litigiul administrativ în categoria litigiilor civile în sensul larg al noțiunii. Cu toate acestea, procedura în cauză este absolut diferită de cea administrativă, caracterizată prin subordonarea față de autoritatea de stat, precum și a acesteia din urmă față de organele ierarhic superioare.

În final, controlul judecătoresc asupra actelor și faptelor administrative are un caracter subsidiar, ceea ce indică posibilitatea ca, în prealabil, alte autorități de stat, ale puterii legislative sau ale administrației (inclusiv organul emitent) să poată verifica legalitatea măsurii contestate, controlul judiciar rămânând ultima soluție posibilă la care se recurge după utilizarea fără succes a procedurii administrative prealabile ori a celei de conciliere în cazul contractelor administrative.

Din perspectiva exercitării controlului judecătoresc putem distinge mai multe ipoteze posibile.

O primă ipoteză este aceea în care organul administrativ, verificând legalitatea actului pretins vătămător, îl consideră ca fiind un act legal ori refuză să se pronunțe cu privire la el sau nu se pronunță în termen asupra legalității lui, ceea ce îl îndreptățește pe reclamant să introducă acțiunea în justiție, instanța fiind în drept să verifice legalitatea actului respectiv.

A doua ipoteză vizează cazul în care, în urma verificării administrative prealabile, organul administrativ desființează actul, caz în care instanța nu mai poate fi sesizată deoarece actul administrativ nu mai există, acțiunea în justiție fiind fără obiect. Dacă totuși desființarea actului a antrenat sau nu a putut înlătura prejudiciile produse, sub aceste aspecte instanța poate fi sesizată.

A treia ipoteză este aceea în care, după sesizarea justiției, organul administrativ dispune desființarea actului. Această măsură nu poate împiedica instanța să-și realizeze controlul jurisdicțional întrucât prin desființarea administrativă ilegalitatea actului este dovedită, ceea ce ușurează judiciar constatarea nevalabilității sale, urmând a se soluționa, eventual, numai cererea de despăgubiri și cheltuielile de judecată. Aceeași este soluția și când desființarea administrativă intervine după pronunțarea hotărârii prin care instanța respinge cererea de chemare în judecată a celui vătămat prin acte administrative, dar înainte de soluționarea căii judiciare de atac. În această ipoteză instanța superioară, considerând legalitatea actului administrativ dovedită, se va pronunța asupra celorlalte capete de cerere. Față de această opinie se poate formula rezerva că desființarea actului administrativ de către administrație, după sesizarea justiției, este irelevantă, sub aspectul efectelor actului, și că atâta timp cât există un litigiu având

ca obiect un act administrativ, respectivul act se suspendă, fie de drept, fie pe cale judiciară, pe durata litigiului, astfel încât autorul nu mai poate dispune cu privire la el, deoarece în caz contrar ar dispune și cu privire la obiectul acțiunii judiciare în care figurează ca pârât.

Ultima ipoteză este aceea a respingerii acțiunii în justiție urmată de desființarea actului administrativ dispusă de organele administrației. Se consideră că o asemenea desființare nu poate interveni întrucât s-ar înfrânge autoritatea lucrului judecat, a hotărârii instanței care a consacrat legalitatea actului juridic administrativ. Considerăm că respingerea acțiunii judiciare nu transformă actul executiv într-un act irevocabil obligând administrația la menținerea lui, deoarece irevocabilitatea unor acte administrative din aceeași categorie ar fi conferită după cum actul a fost sau nu atacat în justiție, ceea ce legal este inadmisibil, întrucât categoria actelor administrative irevocabile este strict determinată. De aceea administrația va putea să-și desființeze actul și după respingerea unei atare acțiuni în justiție. Cât privește autoritatea lucrului judecat, ea nu vizează actul administrativ, ci hotărârea judecătorească în sensul că reclamantul nu va mai putea introduce cu privire la același act administrativ, pentru aceleași considerente și față de același organ pârât, o nouă acțiune în justiție. Dacă, ulterior, respingerii acțiunii operează o desființare administrativă a actului reclamantul va putea introduce o acțiune cu privire la înlăturarea vătămărilor, repararea prejudiciilor care se mai mențin după această desființare ori obligarea pe cale judiciară a administrației la luarea măsurilor corespunzătoare ori chiar solicitarea anulării judiciare a măsurii de desființare administrativă a actului.

În concluzie, vom menționa că instituția controlului judecătoresc nicidecum nu poate fi privită din perspecti-

va unor instrumente represive îndreptate asupra administrației publice în ansamblu sau asupra unor funcționari publici luați aparte. În calitatea sa de putere judecătorească, instanțele, exercitându-și prero-

gativele de verificare a legalității actelor administrative, asigură respectarea principiilor statului de drept și garantează funcționarea administrației publice în baza acestor principii.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 12.08.1991.
2. Legea Contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.375 din 18.05.2000.
3. Alexandru, Ioan, Administrația publică. București, Lumina lex. 1999, 648 p.
4. Dicționarul explicativ al limbii române, www.dex.ro
5. Салищева Н. Г. Административная юстиция// Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1969-1978.

Prezentat: 24 octombrie 2013.

E-mail: dulschi@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept ---



Probleme fundamentale ale principiilor dreptului

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

*„Întreg dreptul se năruie și nu mai are înțeles
fără imperativele rațiunii așa cum se oglindesc
la un moment dat în mentalitatea unui popor.”*

Mircea DJUVARA

SUMMARY

The author examines in reader proposed study the fundamental problems of principles of law, which are core ideas (prescriptions) of the law system and its departments, as well as coordinates the legal norms around a guiding ideas. Exegete exhibit also features which characterizes the principles of law, explains in what lies the theoretical and practical importance of the principles of law.

Termenul de **principiu** își are originea în grecescul **arhe** care desemnează acțiunea de a conduce, dar și mișcarea de a începe. Substantivul **arhon** înseamnă ceea ce ține de conducător, de căpetenie, pe când **arheic** este începutul, temeiul logic al lucrurilor. Latinii au tradus din greaca veche verbul **arhe** cu **principium**, ceea ce înseamnă început, prim, temei. Din latină **principium** își păstrează intact rădăcina: în română – **principiu**; franceză – **principe**; italiană – **principio**; engleză – **principle**; rusă – **принцип** etc.¹

Noțiunea filosofică de principiu are două sensuri:

- a) sensul **metafizic**: origini prime din care au derivat și s-au dezvoltat lucrurile;
- b) sensul epistemologic: supozițiile fundamentale ale gândirii, cunoașterii și acțiunii.

În sens juridic, termenul **principiu** înseamnă ideile de bază, ideile diriguitoare, călăuzitoare.

În literatura juridică principiile dreptului au fost definite în mod diferit:

Profesorul Costică Voicu consideră că „principiile fundamentale ale dreptului sunt acele idei generale, diriguitoare care stau la baza elaborării și aplicării dreptului.”²

Profesoara Sofia Popescu definește „principiile generale ale dreptului” ca „un ansamblu de idei directoare care, fără a avea caracterul precis și concret al normelor de drept pozitiv orientează aplicarea dreptului și evoluția lui.”³

În viziunea profesorului Nicolae Popa, „principiile de drept sunt ideile conducătoare (prescripțiile fundamentale) ale conținutului tuturor normelor juridice.”⁴

Profesorul Ion Dogaru vede în principiile fundamentale ale dreptului „acele idei diriguitoare care se degajă, ca urmare a raportului dintre legea fundamentală și celelalte legi... și care se găsesc și va trebui să se găsească în întregul nostru sistem de drept.”⁵

Considerăm că **principiile dreptului sunt acele idei (prescripții) fundamentale, diriguitoare ale sistemului de**

drept și ale compartimentelor acestuia, precum și modalitatea de coordonare a normelor juridice în jurul unei idei călăuzitoare.

Principiile dreptului se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) ele au forța și semnificația unor norme superioare, generale ce pot fi formulate în textele actelor normative, de regulă, în Constituții sau dacă nu sunt formulate expres, sunt deduse în lumina valorilor sociale promovate;⁶

b) la baza oricărui sistem național de drept stau principiile fundamentale proprii fiecăruia. În același timp, însă anumite principii pot fi caracteristice mai multor sisteme naționale de drept;

c) principiile fundamentale ale dreptului sunt construcții care servesc drept bază dreptului, ca surse de creare și aplicare a dreptului;

d) principiile dreptului reprezintă reguli foarte generale care reflectă scopurile și valorile esențiale pe care le promovează dreptul;

e) principiile dreptului stau la baza integrării noilor norme juridice în sistemul dreptului existent;

f) principiile dreptului se pot înfățișa fie sub forma unei axiome, fie sub forma unei deducții, fie sub forma unei generalizări de fapte experimentale;

g) principiile fundamentale ale dreptului se caracterizează printr-o pronunțată afinitate logică între ele. În legătură cu aceasta, E. Speranția menționa: „Dacă dreptul apare ca un total de norme sociale obligatorii, unitatea acestei totalități este datorită consecvenței tuturor normelor, față de un număr de principii fundamentale, ele însele prezentând un maximum de afinitate logică între ele;”⁷

h) principiile dreptului reflectă funcționarea și dezvoltarea dreptului. Ele variază, se schimbă conform configurației dreptului după cadrul politic, economic, cultural, național, internațional etc. Principiile sunt

valorificate odată cu evoluția fenomenului juridic, de aceea, principiile dreptului sunt principii de dezvoltare, sunt reguli ale progresului sistemului și surse reale ale acestuia. Principiile dreptului „sunt vectorii dezvoltării sistemului juridic, în sensul că ele, progresând, impulsionează progresul sistemului juridic;”⁸

i) principiile fundamentale ale dreptului stau la baza principiilor de ramură. Acestea din urmă nu numai că se bazează pe cele fundamentale, ci constituie o prelungire, o concretizare a lor;

j) principiile dreptului nu sunt create nici de legiuitori, nici de filosofi și nici de practicieni. Ele sunt doar descoperite de aceștia și reflectă necesitățile societății;

k) principiile dreptului reprezintă un factor de stabilitate, adaptare și integrare în ordinea juridică, iar din punctul de vedere al tehnicii juridice ele completează lacunele, corijează excesele și anomaliile în procesul de integrare și aplicare a dreptului.

Pentru înțelegerea conținutului principiilor de drept, este util să le delimităm de conceptele dreptului, de normele juridice și de axiomele, maximele și aforismele juridice.

Principiile dreptului sunt strâns legate de **categoriile** și **conceptele** juridice. Această legătură constă în aceea că „respectiv cele concepte și categorii juridice servesc ca elemente de mijlocire pentru principiile fundamentale ale dreptului, iar acestea, la rândul lor, dau conținut concret categoriilor juridice.”⁹

Se știe că categoria este noțiunea logică fundamentală care reflectă realitatea obiectivă în modul cel mai general. Categoriile pot avea grade diferite de generalizare și abstractizare. De exemplu, categoria „normă juridică constituțională” este generată pentru dreptul constituțional, dar e specie a categoriei „normă juridică”, care, la rândul său, e specie pentru categoria „normă.” Dat fiind faptul că categoria

„normă juridică constituțională” are importanță pentru întregimea dreptului constituțional, spunem că este categorie a lui. Știința dreptului constituțional are categoriile sale, știința dreptului administrativ are categoriile sale, la fel știința dreptului civil etc. Prin urmare, categoria „normă juridică” are importanță pentru orice știință a dreptului; aceasta este o noțiune fundamentală și o vom numi **concept juridic**. Sistemul științelor dreptului se constituie dintr-un ansamblu de concepte juridice studiate de teoria generală a dreptului și statului. Fără cunoașterea acestui ansamblu este imposibilă cunoașterea oricărei categorii și noțiuni juridice.

Dar conceptele juridice, la rândul lor, interacționează cu alte concepte. De exemplu, „norma juridică”, „raport juridic”, „răspundere juridică” se conexează cu „norma tehnică”, „raport economic”, „răspundere politică” etc., de care se delimitează și cu care au trăsături comune.

Conceptele dobândesc un conținut concret cu ajutorul principiilor de drept. Asume principiile dreptului sunt acelea care dau funcționalitate conceptelor și categoriilor juridice, care asigură concordanța sistemului juridic în ansamblu cu schimbările care au loc în diversele domenii ale realității obiective.

Principiile generale ale dreptului sunt strâns legate și de **normele juridice**. Se știe că normele juridice sunt prescripții elementare care reglementează relațiile sociale. Normele juridice se raportează la principiile dreptului în două sensuri:

- acestea (normele) „materializează”, dau viață determinată principiilor dreptului. Rezultă că normele juridice conțin și descriu principiile dreptului;

- principiile dreptului își realizează conținutul prin transpunerea în viață a conduitei prescrise de normele juridice.

Deosebirea normelor juridice de principiile dreptului constă în următoarele:

- valoarea teleologico-explicativă a

normelor juridice e mult mai modestă. Normele juridice au ca scop conservarea și garantarea valorilor sociale, nu dezvoltarea rațiunilor întemeietoare ale existenței acestora;

- valoarea explicativă a principiilor dreptului e mult mai semnificativă. Principiile dreptului pătrund în esența fenomenelor, explicând rațiunea cauzală a existenței, evoluției și transformărilor sale.

Principiile fundamentale ale dreptului, axiomele, maximele și aforismele. Termenii la care se raportează principiile fundamentale ale dreptului în această relație au următorul conținut:

- **axioma** semnifică un adevăr fundamental admis fără demonstrație, fiind evident prin el însuși. Exemple de axiome ne pot servi: **„Acta, non verba!”** („Fapte, nu vorbe!” Faptele sunt totdeauna mai convingătoare.); **„Ebrius, stomachus satur non bene philosophatur”** („Omul beat și cel sătul nu filosofează bine”);

- **maxima** semnifică o gândire formulată concis, exprimând un principiu etic sau o normă de conduită. De exemplu: **„Controversias inter se iure ac iudicio disceptanto”** („Oamenii să-și dezbată neînțelegerile dintre ei în justiție și prin judecată”); **„Nemo diu gaudet qui indice vincit iniquo”** („Nu se bucură mult timp cel care a câștigat un proces cu un judecător necinstit”);

- **aforism** înseamnă ceva mai mult decât maxima, înseamnă cugetare, sentință: **„Raram facit mixturam cum sapientia forma”** („Rareori întâlnești frumusețea și înțelepciunea împreună”).

Axiomele, maximele și aforismele nu țin loc de principii de drept, căci ele sintetizează experiențele juridice și joacă un rol limitat în interpretarea realității juridice. E adevărat, „cum majoritatea maximelor, adagiilor se păstrează în limba latină, unele par a fixa principii; par, fără să fie.”¹⁰

O etapă importantă în studierea principiilor dreptului o constituie clasificarea

acestora. Este normal să existe un sistem de criterii de clasificare, pentru că astfel se evidențiază un aspect sau altul al principiilor dreptului. În continuare, ne vom referi la unele criterii de clasificare.

După **gradul lor de generalizare** și **sfera lor de acțiune**, principiile dreptului se împart în: principii **generale**, principii **ramurale** (de ramură) și principii **inter-ramurale**. În doctrina juridică, având în vedere criteriul autorității lor, principiile generale care se impun legiuitorului în-suși, având valoare constituțională, mai sunt denumite principii **fundamentale** ale dreptului.

Din punctul de vedere al **conținutului** principiilor dreptului se poate constata eterogenitatea acestora. Ca urmare, principiile dreptului pot fi de inspirație **filosofică, politică, socială** (de exemplu, principiul libertății) sau să aibă un caracter preponderent sau chiar exclusiv **juridic** (de exemplu, principiul legalității).

După J. L. Bergel, în dependență de funcțiile pe care le îndeplinesc principiile generale ale dreptului, putem distinge, pe de o parte, funcția **fundamentală**, iar pe de altă parte, funcția **tehnică**. Funcția fundamentală constă în fundamentarea oricărei construcții juridice, normele juridice neputând fi elaborate și neputând evolua decât în concordanță cu principiile generale ale dreptului.

Funcția tehnică este îndeplinită de principii generale, cum sunt principiile de interpretare a normelor și actelor juridice, având ca finalitate asigurarea coeziunii ordinii de drept și a adecvatei aplicări a dreptului.

După genul de funcție tehnică pe care o îndeplinesc, principiile generale ale dreptului se împart în principii **directoare** și principii **corective**.

Directoare sunt principiile de care depinde ordinea socială (de exemplu, prezumția de cunoaștere a legii, principiul egalității în fața legii).

Corective sunt principiile în absența cărora soluțiile legale ar putea fi injuste sau neadecvate (de exemplu, principiul bunei-credințe sau principiul că nimeni nu poate să obțină avantaje din propria culpă (*Nemo auditur propria suam turpitudinem alejans*)).¹¹

După sfera de aplicare, principiile dreptului pot fi divizate în:

a) principii de drept național (intern) ce se aplică în cadrul unui stat;

b) principii de drept comunitar (supra-național) ce se aplică în cadrul Comunității Europene, cu referință la statele Uniunii Europene;

c) principii de drept internațional ce se aplică în cadrul societății internaționale, cu referire la statele lumii.

După diviziunea dreptului, deosebim:

a) principii de drept public;

b) principii de drept privat.

Am prezentat doar unele criterii de clasificare a principiilor dreptului. Evident, ele sunt, și e firesc să fie, cu mult mai multe. Remarcăm doar faptul că în majoritatea absolută a cazurilor, autorii, ca regulă, își expun părerile asupra principiilor generale (fundamentale), ramurale (de ramură), interramurale. Anume asupra acestor categorii de principii ne vom pronunța în continuare.

Principiile fundamentale (generale) caracterizează întregul sistem de drept. Acestea, în același timp, scot în evidență trăsăturile esențiale ale unui tip istoric de drept, ale unor familii (mari sisteme) de drept contemporane.

Principiile ramurale ale dreptului caracterizează o ramură de drept. Ele reprezintă o prelungire, o dezvoltare, o particularizare, o concretizare detaliată a principiilor fundamentale ale dreptului.

Principiile interramurale depășesc cadrul unei ramuri de drept. Ele scot în evidență trăsăturile distincte comune a două sau câtorva ramuri de drept.

În literatura de specialitate există diver-

se părerii în ceea ce privește concretizarea principiilor generale (fundamentale) ale dreptului.

Dintr-o perspectivă contemporană, mai largă (filosofică, politică, socială) și care are în vedere interdependența stat-drept, profesorii Ioan Ceterchi și Ion Craiovan se pronunță asupra unor asemenea principii ale dreptului, cum ar fi: democratismul puterii, pluralismul politic, separația puterilor în stat, independența judecătorilor, drepturile omului, pluralismul formelor de proprietate.¹²

Profesorul Dumitru Mazilu caracterizează principiul pluralismului politic, principiul legalității, principiul libertății, principiul egalității, principiul echității, principiul justiției, principiul bunei-credințe, principiul îndeplinirii angajamentelor asumate, principiul responsabilității.¹³

Profesorul Nicolae Popa reține și analizează ca principii ale dreptului: asigurarea bazelor legale de funcționare a statului, principiul libertății și egalității, principiul responsabilității, principiul echității și al justiției.¹⁴

Profesorii I. Dogaru, D. C. Dănișor, Gh. Dănișor nominalizează și caracterizează principiul libertății, principiul justiției, principiul egalității, principiul responsabilității.¹⁵

În viziunea profesorilor Radu I. Motică și Gheorghe Mihai, dreptul se fundamentează pe următoarele principii: principiul legalității, al libertății, al egalității, al echității, al justiției și al responsabilității.¹⁶

Un studiu analitic asupra principiilor dreptului ne convinge de faptul că ele au un anumit grad de subiectivitate, fiind extrase din dispozițiile constituționale sau deduse pe cale de interpretare. De asemenea, ele sunt stipulate în unele documente internaționale. În lumina celor expuse, distingem mai multe principii generale ale dreptului, asupra cărora ne vom referi mai departe.

Principiul asigurării bazelor legale de

funcționare a statului. Acesta e un principiu-cheie al oricărui stat. El constituie, de asemenea, o premisă a existenței statului de drept. Într-o societate democratică puterea nu poate să nu aparțină poporului. Aceasta trebuie să-și găsească formule juridice pozitive și structuri organizatorice oportune care i-ar permite un cuvânt hotărâtor în soluționarea problemelor principale ale statului. Principiul dat și-a găsit reflectare în Constituția Republicii Moldova. Art. 2 al Constituției prevede:

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nicio persoană particulară, nicio parte din popor, niciun grup social, niciun partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

Principiul și-a găsit reflectare și în alte articole constituționale. Așa, de exemplu, conform alin. (1) al art. 38, „voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret, liber exprimat.”

Constituția, de asemenea, stabilește modalitatea fixă de formare a autorităților publice, atribuțiilor lor, coraportul în exercitarea prerogativelor ce le revin etc.

În această ordine de idei, o semnificație deosebită o are existența unor garanții constituționale pentru a asigura exercițiul puterii pe cele trei planuri: legislativ, executiv, judecătoresc, întrucât numai astfel puterea va fi exercitată potrivit cu cerințele legalității ca principiu fundamental și metodă de conducere socială.

Principiul libertății. Dicționarul limbii române moderne menționează că: libertatea este „starea unei persoane libere care se bucură de deplinătatea drepturilor po-

litice și civile în stat... Starea celui care nu e supus unui stăpân. Situația unei persoane care nu se află închisă sau întemnițată.”

Într-o societate democratică statul – organismul politic care dispune de forță și decide cu privire la întrebuintarea ei – garantează juridic și efectiv libertatea individului. Libertatea este calitatea specifică a omului. A renunța la libertate înseamnă a renunța la calitatea ta de om, la drepturile umane, ba chiar la datoriile sale, menționa Jean-Jacques Rousseau.

După Hegel, dreptul este în genere libertate ca idee. „Dreptul este ceva în genere sfânt, numai fiindcă el este existența în fapt a conceptului absolut, a libertății conștiinței de sine.”¹⁷ Însăși istoria universală este progresul în conștiința libertății. „Fiecare treaptă a dezvoltării ideii libertății are dreptul ei propriu, fiindcă ea este existența în fapt a libertății, într-una din determinațiile proprii... Moralitatea, eticul, interesul statului constituie fiecare un drept special, fiindcă fiecare dintre aceste forme este o determinare și o existență în fapt a libertății. În conflict ele nu pot intra decât în măsura în care stau pe aceeași linie, aceea de a fi drepturi, dacă punctul de vedere moral al spiritului nu ar fi și el un drept, libertatea în una din formele sale, ea nu ar putea să intre în niciun fel de conflict cu dreptul personalității sau cu un altul; fiindcă dreptul cuprinde în sine conceptul libertății, cea mai înaltă determinare a spiritului față de care orice altceva este lipsit de substanță.”

În această ordine de idei, putem constata contradicția dintre caracterul etern al libertății ființei umane și regulile dreptului pozitiv. Libertatea nu înseamnă a trăi după bunul plac, ci a trăi după regulile, pe care le impune societatea. Edmund Burke (1729-1797), teoretician al dreptului constituțional britanic, pe bună dreptate spunea: „Libertatea civilă... este o binecuvântare și o binefacere, nu o speculație abstractă... Libertatea nu există decât

dacă este limitată. Gradul de limitare este imposibil de stabilit cu precizie în toate situațiile... Trebuie găsite minima și maxima acestei limitări, astfel încât comunitatea să supraviețuiască.”¹⁸ Burke adaugă că nu pot exista drepturi efective fără îndatoriri, libertăți veritabile fără constrângeri.

Din cele spuse putem afirma că numim libertate condițiile în care poți face tot ceea ce nu interzice legea. Care lege? - ne putem întreba. Desigur, se are în vedere legea naturală, „corectă” sau dreaptă, deoarece mai pot fi și se întâlnesc legi draconice, legi care, în ultima instanță, nu contribuie la libertatea reală, ci contribuie la sugrumarea acesteia. Constituția Republicii Moldova tratează problema libertății în strictă conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte, stabilind, totodată, prioritatea reglementărilor internaționale față de cele interne. Aceasta stabilește, de exemplu, libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25), libertatea conștiinței (art. 31), libertatea opiniei și exprimării (art. 32), libertatea creației (art. 33), libertatea întrunirilor (art. 40), libertatea partidelor și a altor organizații social-politice ș. a.

Astfel, libertatea se încadrează în sistemul normativ-social. Necesitatea existenței legilor este legată de însăși existența societății, de supraviețuirea unei comunități. „Dacă nu va fi dirijată de anumite legi, iar membrii săi nu vor accepta să respecte o anumită ordine, menționa J. Locke, nicio societate - oricât de liberă ar fi sau oricât de lipsită de importanță ar fi ocazia pentru care a fost constituită... - nu va putea să subziste sau să se mențină unită, ci se va destrăma și sfârâma în bucăți.”¹⁹

Principiul egalității. Dicționarul limbii române moderne prevede că: egalitatea este „...principiu potrivit căruia tuturor oamenilor și tuturor statelor sau națiunilor li se recunosc aceleași drepturi și li se impun aceleași îndatoriri prevăzute, de regulă, de

drept; situația în care oamenii se bucură de aceleași drepturi și au aceleași îndatoriri.”

În **Declarația Universală a Drepturilor Omului**, principiul egalității este așezat lângă acela al libertății, pentru că „egalitatea se poate împlini între oameni liberi, libertatea își află expresia între oameni egali.”²⁰

În viziunea lui Alexis de Tocqueville (1805-1859), unul dintre cei mai mari gânditori politici și juridici francezi și un apărător al libertății politice, ca și Montesquieu, căruia îi seamănă în multe privințe, egalitatea este mai ademenitoare decât libertatea și, dacă ar avea de ales, oamenii ar prefera sclavia în egalitate libertății în inegalitate: „Binele pe care îl aduce libertatea nu se arată decât cu timpul și este ușor să subliniezi cauza care i-a dat naștere.”

Avantajele egalității se fac simțite de îndată și le vezi decurgând în fiecare zi din sursa lor.

Libertatea politică dă, din când în când, plăceri sublime unui anumit număr de cetățeni.

Egalitatea oferă în fiecare zi fiecărui om o mulțime de mici satisfacții. Farmecul egalității se simte în fiecare moment și el este la îndemâna oricui; cele mai nobile inimi sunt sensibile la acest farmec, iar sufletele cele mai comune găsesc în el o satisfacție nespusă. Pasiunea căreia îi dă naștere egalitatea trebuie să fie deci în același timp energetică și generală.

Cred că popoarele democratice au un gust firesc pentru libertate; lăsate în seama lor, o caută, o iubesc și nu văd decât cu durere că sunt îndreptați de ea. Dar au pentru egalitate o pasiune fierbinte, neostoită, veșnică de neînfrânat; aceste națiuni vor egalitatea în libertate și dacă nu o pot obține, continuă să o dorească chiar și în sclavie. Vor suporta sărăcia, aservirea, barbaria, dar nu vor suporta aristocrația.”²¹

Ca valoare, protejată de drept, egalitatea este relația cetățenilor în baza căreia nimeni nu poate obliga juridic pe alții fără

să se supună el însuși în același timp legii. Că legea este egală pentru toți, s-a spus prin frumoasa metaforă **Sol lucet omnes** („Soarele strălucește pentru toți”). Egalitatea civică constă deci în a nu recunoaște un superior înzestrat cu puterea de a constrânge juridic, fără ca și ceilalți să-l poată constrânge pe el.²²

Fundamentul egalității este, în concepția lui Kant, **demnitatea** pe care o are fiecare om ca persoană. Kant admite umilința omului numai în raport cu **Legea**, nu cu alți oameni: „Să nu fiți slugă omului; nu lăsați nepedepsit pe cel care vă calcă dreptul în picioare.” Kant sancționează tendința spre slugărnicie cu avertismentul: „Cine se târăște ca un vierme, nu poate plânge apoi că a fost călcat în picioare.”²³

Egalitatea, ca principiu al dreptului, nu trebuie confundată cu **egalitarismul**, concepție care preconizează ideea unei nivelări a oamenilor în ceea ce privește consumul și condițiile de trai, indiferent de cantitatea și de calitatea muncii lor.

Istoria cunoaște și cazuri, când apelul la egalitate se face pentru a limita diversitatea, pentru a introduce un sistem social uniformizat. Un astfel de scop urmăreau, de exemplu, conducătorii comuniști ai Cambodgiei. Se ajunge atunci la o egalitate în frică și în robie. Aceeași „egalitate” a fost promovată și în condițiile regimului stalinist în Uniunea Sovietică.

Este de menționat și faptul că trebuie făcută o diferențiere între egalitatea în drepturi și egalitatea în fața legii: „Există o diferență de terminologie care poate deruta. Este același lucru egalitatea în drepturi cu egalitatea în fața legii? Expresia „egalitate în fața legii” conduce, în primul rând, la ideea că egalitatea privește aplicarea legii. Ceea ce adaugă dreptul la egalitate sau egalitatea în drepturi este egalitatea în elaborarea legii. O adevărată egalitate în drepturi presupune deci cu necesitate posibilitatea unui control al legiferării. Fără controlul constituționalității legilor, egali-

tatea în fața acestora este inefficientă.”

Principiul egalității presupune tratarea tuturor oamenilor în mod egal, ceea ce înseamnă că în situații conflictuale soluționarea juridică a acestora nu trebuie să fie discriminatorie. Pornind de la valoarea practică a acestui principiu, Constituția Republicii Moldova acorda problemei egalității un articol aparte (art. 16):

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Principiul justiției, echității și dreptății. Referindu-se la **justiție**, Dicționarul limbii române moderne interpretează **justiția** ca **dreptate, echitate**.

La popoarele primitive ideea de justiție se confundă cu legea talionului: ochi pentru ochi, dinte pentru dinte. Astfel, văd primitivii legea justiției divine.

Ideea fundamentală a lui Platon este că virtuțile au baza lor în înțelepciune și unitatea lor în justiție. Toate cele trei virtuți – temperanță, curaj și înțelepciune – se unesc în vederea unei valori mai înalte: justiția.

Aristotel vede în justiție o virtute care constă în a respecta bunul altuia. El consideră că există două feluri de justiție: **justiția comutativă** și **justiția distributivă**. Cea dintâi constă în egalitatea în schimb: a da fiecăreia o valoare echivalentă valorii pe care a prestat-o. Această justiție mai este numită **reparatorie, parificatoare**. Cea de-a doua constă în a da fiecăruia după meritele sale (este o egalitate **proporțională**).

Dacă trecem la romani, găsim aceeași definiție a justiției ca și la Aristotel, bazată pe atribuirea fiecăruia a ceea ce-i aparține.

La etapa medievală timpurie, consta-

tăm influența covârșitoare a creștinismului, care consideră pe toți oamenii egali înaintea lui Dumnezeu. Primii filosofi creștini nu concep justiția decât într-o egalitate deplină între oameni. „Nu există nici creștin, nici evreu, nici barbar, nici scit, nici sclav, nici liber: Iisus Hristos este întru toți,” zice Sf. Pavel (Epistola către Corinteni).²⁴ Pentru Sf. Tomas D'Aquino justiția se caracterizează tot prin **egalitate**, distingând justiția comutativă și justiția distributivă, ca și Aristotel.

La Hugo Grotius preceptele justiției se impun rațiunii. Rațiunea umană este în întregime capabilă să deosebească binele de rău, ceea ce este just de ceea ce este injust. Din aceasta rezultă „o substanțială independență a Dreptului de Teologie și Grotius este, poate, primul care afirmă în mod expres această independență,”²⁵ consideră Giorgio Del Vecchio. Grotius afirmă că „justiția popoarelor creștine trebuie să fie mai perfectă și mai sfântă decât a popoarelor lipsite de această lumină divină.”²⁶ Susținând că dreptul natural este imuabil, Grotius va spune că aceasta nu numai că nu depinde de voința omului și nici chiar voința lui Dumnezeu nu-l poate schimba pentru că „așa cum Dumnezeu nu poate face ca doi și cu doi să nu facă patru, tot astfel el nu poate face ca ceea ce este rău prin însăși natura sa să nu fie rău.”

Poate fi remarcat și faptul că, începând cu Grotius, în conținutul noțiunii de justiție pătrunde o nouă idee: cea de libertate. Grotius definește justiția ca respectul demnității și libertății omenești.²⁷

Ideea aceasta o găsim și la Locke, în „Eseu asupra guvernării civile,” care consideră că primul drept al omului este libertatea, justiția nefiind altceva decât a garanta fiecăruia posibilitatea de a se folosi de facultățile sale.

Ideea libertății o vom găsi la Montesquieu, la Rousseau și, în sfârșit, la Kant, pentru care dreptul, ca și justiția, se rezumă la respectul libertății fiecăruia. Oame-

nii trebuie să aspire la egalitate și justiție: „Atunci când justiția dispare, – scrie Kant, – nu mai există nicio valoare pentru care să trăiască oamenii pe pământ.”²⁸

Concepția liberă a justiției își va găsi consacarea în marea Revoluție franceză, care proclamă ca prim drept al omului libertatea (Declarația Drepturilor Omului din 1789, art. 2).

Dacă aruncăm o privire asupra doctriinelor mai aproape de zilele noastre asupra justiției, găsim aceeași varietate de idei.

Iacob Wassermann (1873-1934), cunoscut romancier german, arată că „omul posedă un drept primar în inima lui, un drept înăscut. **Fiecare om are dreptul la Justiție**, așa cum are dreptul la aer. Dacă acesta îi este răpit, sufletul se înăbușă,” iar Jules Renard (1864-1910), remarcabil scriitor și poet francez, sublinia semnificația justiției în înțelegerea oamenilor. „Cuvântul **Justiție** este cel mai frumos cuvânt din limbajul oamenilor și e vai de ei când ajung să nu-l mai înțeleagă.”²⁹

Profesorul Nicolae Popa menționează că „**justiția** (sora romană a lui Dike) reprezintă acea stare generală ideală a societății, realizabilă prin asigurarea pentru fiecare individ în parte și pentru toți împreună a satisfacerii drepturilor și a intereselor lor legitime.”³⁰

Ideea de **justiție** este strâns legată de **dreptate**, **echitate**. Același „Dicționar al limbii române moderne” definește **dreptatea** ca „principiul care cere să se dea fiecăruia ceea ce i se cuvine și să i se respecte drepturile; echitate...”

Dreptatea ca idee este produsul unei îndelungate gândiri sociale. Pascal consideră că: „Dreptatea este ceea ce este statornic; și, astfel, toate legile noastre statornicite vor fi socotite în chip necesar drepte, fără a mai fi cercetate, pentru că sunt statornicite.” Este cunoscută și celebra sa afirmație: „Drept este că ceea ce e drept să fie urmat, necesar este că ceea ce e mai puternic să fie ascultat. Dreptatea fără pu-

tere este neputincioasă, puterea fără dreptate este tiranică. Dreptatea fără putere este contestată, fiindcă există întotdeauna răuvoitori; puterea fără dreptate este învinuită. Așadar, puterea și dreptatea trebuie așezate laolaltă și pentru aceasta trebuie făcut astfel încât ceea ce e drept să fie puternic sau ceea ce e puternic să fie drept. Dreptatea poate fi discutată, puterea e ușor de recunoscut și nu se discută. Așa se face că dreptatea n-a putut căpăta putere, pentru că puterea a combătut dreptatea, afirmând că este nedreaptă și că ea este cea care e dreaptă. Încât neputând face să fie și puternic ceea ce este drept, am făcut să fie drept ceea ce este puternic.”³¹ Cele spuse cu mai bine de trei secole în urmă de marele gânditor nu și-au pierdut nici până azi actualitatea.

În ceea ce privește **echitatea**, originea acestui cuvânt se află în latinescul *aequitos*, care se traduce prin dreptate, nepărtinire, cumpătare, potrivire. În înțelesul modern al cuvântului, echitatea privește atât activitatea de elaborare a dreptului cât și cea de aplicare și interpretare a acestuia.

Principiul responsabilității. Responsabilitatea se înfățișează ca un fenomen social întrucât exprimă un act de angajare a individului în contextul relațiilor sociale. Responsabilitatea determină un anumit comportament al individului față de alți indivizi, al individului față de societate și al societății față de individ.

Responsabilitatea presupune asumarea răspunderii față de rezultatul acțiunii sociale a omului. Responsabilitatea este strâns legată de libertate. Mai mult ca atât: libertatea este o condiție fundamentală a responsabilității. Ca principiu fundamental al dreptului, responsabilitatea apare ca un raport conștient al individului la valorile și normele sociale. Responsabilitatea juridică nu trebuie confundată cu răspunderea juridică pentru că aceasta din urmă reprezintă un raport juridic impus din afara individului, pe când responsabilitatea

reprezintă actul personal, pe care individul îl face în raport cu propria conștiință, raportându-se la normele și valorile societății. Responsabilitatea socială, consideră dr. Lidia Barac, ar putea fi definită ca fiind „acea instituție socială care cuprinde complexul de atitudini ale omului în raport cu sistemul de valori, instituționalizat de societatea în care trăiește, în vederea conservării și promovării acestor valori, în scopul perfecționării ființei umane și conservării vieții în comun, pe calea menținerii și promovării ordinii sociale și binelui public.”³²

Responsabilitatea revine numai omului liber care are libertatea de a acționa, de a-și determina conștient comportamentul său. Omul este socotit responsabil numai pentru acțiunile sale voluntare, adică pentru acțiunile pe care le săvârșește conștient, de bună voie, pe care le poate controla. Prin urmare, responsabilitatea e condiționată de capacitatea omului de a justifica motivele ce l-au determinat în declanșarea acțiunilor sale și de a lua asupra sa în mod conștient consecințele acțiunilor întreprinse. În condițiile în care acțiunile omului ar fi involuntare, determinate de factori exteriori, responsabilitatea nu e posibilă. În această ordine de idei, Peter K. McInerney menționează: „Oamenii sunt responsabili numai pentru acțiunile voluntare și rezultatele acestora (ceea ce o persoană normală ar considera a fi rezultatul unei acțiuni voluntare). Ceilalți oameni și autoritățile legale ne pot face în mod legitim responsabili numai dacă comportamentul se află sub controlul nostru. Dacă putem dovedi că acțiunea noastră nu era voluntară, ne putem apăra în fața pedepsei și a blamului.”³³

Responsabilitatea socială cunoaște diverse forme: civică, morală, juridică, politică etc. Dimensiunea juridică a responsabilității s-a impus treptat, devenind unul dintre principiile generale ale dreptului.

Ne-am pronunțat asupra unor principii generale ale dreptului. Aceste principii

sunt rezultatul unor experiențe sociale și reflectă cerințele obiective ale dezvoltării societății. Evident, acestea reflectă și o parte a conținutului conștiinței umane, omul fiind creatorul, purtătorul și promotorul lor. Să nu uităm însă că dreptul, prin complexitatea sa, poate și reține și multe alte idei călăuzitoare, care, fără rezerve pot fi considerate în calitate de principii ale dreptului. Iată doar unele dintre acestea.

Umanismul (provine de la latinescul **humanismus**) se interpretează drept concepție care proclamă ca principii etice supreme libertatea și demnitatea umană, necesitatea desăvârșirii personalității umane.

Umanismul ca principiu al dreptului abordează o problemă pe cât de simplă, pe atât de complicată de a fi realizată la justa sa valoare în viața de toate zilele: nu omul există pentru drept, ci dreptul există pentru om. Ca urmare, sistemul de drept în ansamblu, ramurile și instituțiile juridice, fiecă normă în parte urmează să fie pătrunse de grija față de om, de interesele sale. Principiul dat și-a găsit reflectare în articolul 1 al Constituției Republicii Moldova:

„... (3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Legalitatea – faptul de a fi conform cu legile; respectare a legilor; stare de ordine capabilă să asigure, prin lege, viața și activitatea unei societăți, a unui stat.

Legalitatea, ca principiu al dreptului, se referă la două aspecte principale:

- a) activitatea autorităților publice trebuie să se desfășoare conform legilor;
- b) comportamentul subiecților de drept să corespundă legii.

Aceste două aspecte principale scot în evidență faptul că **nimeni nu este mai presus de lege**.

Nemo censetur ignorare legem („Ni-

meni nu are voie să nu cunoască legea”). Adagiul din dreptul roman: necuoașterea legii nu constituie o justificare a nerespectării ei.

Importanța teoretică. Importanța teoretică a principiilor dreptului rezidă în aportul lor la opera de creare a dreptului. Acest rol este exercitat sub influența tradiției și inovației.

Tradiția, din însuși sensul ei, presupune o moștenire de obiceiuri, datini, credințe care se transmit din generație în generație și constituie o trăsătură specifică a unui popor. Astfel, ea apare ca o **constanță** a unui popor, ce nu poate fi neglijată în niciun domeniu de activitate socială, inclusiv în cea de creare a dreptului. Cunoșcând principiile dreptului, „știm ce vrem și putem ajunge unde ne-am propus.” Principiile direcționează activitatea legiuitorului și asigură o continuitate în evoluția dreptului, o stabilitate relativă a acestuia.

Inovația (noutate, schimbare, prefecere) asigură transformarea permanentă a dreptului conform noilor cerințe sociale. Principiile dreptului devin puncte de ple-

care, de referință, de sprijin în modificarea sistemului dreptului.

Importanța teoretică a principiilor generale ale dreptului rezultă și din faptul că ele stau la baza principiilor de ramură și a celor interramurale.

Importanța practică a principiilor dreptului rezultă din următoarele idei:

- principiile generale ale dreptului sunt **izvoare creatoare** ale dreptului. Conținutul normelor juridice este determinat de principiile generale ale dreptului;

- principiile generale ale dreptului impun „să se facă dreptate,” „să biruie justiția,” nimeni să nu fie favorizat, pentru că „nimeni nu este mai presus de lege,” „toți sunt egali după lege și în fața legii” etc.;

- principiile dreptului privesc omul, libertatea și demnitatea lui, inclusiv apărarea acestor drepturi organizată prin stat;

- în cazuri determinate, principiile dreptului țin loc de norme de reglementare. Atunci când într-o cauză legea tace, judecătorul soluționează cauza în temeiul principiilor generale ale dreptului.

NOTE

¹ Elena Botnari. *Principiile dreptului: aspecte teoretico-practice*. Teză de doctor în drept, Chișinău, 2004, pag. 10.

² Costică Voicu. *Teoria generală a dreptului*. București, 2002, pag. 100.

³ Sofia Popescu. *Teoria generală a dreptului*. București, 2002, pag. 163.

⁴ Nicolae Popa. *Teoria generală a dreptului*. București, 2002, pag. 104.

⁵ Ion Dogaru. *Teoria generală a dreptului*. Craiova, 1998, pag. 114.

⁶ Ion Craiovan. *Tratat de teoria generală a dreptului*. 2001, pag. 208.

⁷ E. Speranția. *Principii fundamentale de filosofie juridică*. Cluj, 1936, pag. 8.

⁸ Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor, Gheorghe Dănișor. *Teoria generală a dreptului*. București, 1999, pag. 150.

⁹ Nicolae Popa. *Teoria generală a dreptului*. București, 2002, pag. 106.

¹⁰ Gheorghe C. Mihai, Radu I. Motica. *Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului*. București, 1997, pag. 124.

¹¹ Expusă după: Sofia Popescu, *Teoria generală a dreptului*, pag. 166-167.

¹² Ioan Ceterchi, Ion Craiovan. *Introducere în teoria generală a dreptului*. București, 1993, pag. 26.

¹³ Dumitru Mazilu. *Teoria generală a dreptului*. București, 2000, pag. 129-144.

¹⁴ Nicolae Popa. *Teoria generală a dreptului*. București, 2002, pag. 111-120.

¹⁵ Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor, Gheorghe Dănișor. *Teoria generală a dreptului*. București, 1999, pag. 70-84.

- ¹⁶ I. Motică, Gheorghe Mihai. *Teoria generală a dreptului*. 2001, pag. 60.
- ¹⁷ Hegel G. W. F. *Principiile filosofiei dreptului sau elementele de drept natural și de știință a statului*. București, 1996, pag. 51.
- ¹⁸ Citat după: Philippe Malaurie, *opera citată*, pag. 178.
- ¹⁹ J. Locke. Eseu despre toleranță – „Fundamentele gândirii politicii moderne.” Iași, 1999, pag. 65.
- ²⁰ Nicolae Popa. *Teoria generală a dreptului*. 1996, pag. 121-123.
- ²¹ Citat după: Philippe Malaurie. *Antologia gândirii juridice*. București, 1996, pag. 255-256.
- ²² Vezi: Ștefan Georgescu. *Filosofia dreptului. O istorie a ideilor din ultimii 2500 de ani*. București, 2001, pag. 90.
- ²³ Citat după: Ștefan Georgescu, *Filosofia dreptului. O istorie a ideilor din ultimii 2500 de ani*. București, 2001, pag. 90.
- ²⁴ Citat după: Alexandru Văllimărescu. *Tratat de enciclopedia dreptului*. București, 1999, pag. 74.
- ²⁵ Giorgio Del Vecchio. *Lecții de filosofie juridică*. București, 1993, pag. 82.
- ²⁶ Citat după: Ștefan Georgescu. *Filosofia dreptului. O istorie a ideilor din ultimii 2500 de ani*. București, 2001, pag. 61.
- ²⁷ Alexandru Văllimărescu. *Tratat de enciclopedia dreptului*. București, 1999, pag. 74.
- ²⁸ Citat după: Ștefan Georgescu, *Filosofia dreptului. O istorie a ideilor din ultimii 2500 de ani*, București, 2001, pag. 92.
- ²⁹ Citat după: Dumitru Mazilu. *Teoria generală a dreptului*. București, 2000, pag. 138.
- ³⁰ Nicolae Popa. *Teoria generală a dreptului*. București, 2002, pag. 116.
- ³¹ Citat după: Philippe Malaurie. *Antologia gândirii juridice*. București, 1996, pag. 103-104.
- ³² Lidia Barac, *Răspunderea și sancțiunea juridică*, București, 1997, pag. 15.
- ³³ Peter K. Mcinerney. *Introducere în filosofie*. București, 1998, pag. 194.

Prezentat: 30 octombrie 2013.

E-mail: catedrateoria@mail.ru

Considerații generale privind sistemul de salarizare

Eufemia VIERIU,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești,
România

SUMMARY

Regulation of labor relations will be always one of the major issues of the legislative policy of the State. Development of the society as a whole is unthinkable without this particular form of human activity – work. We can talk about the growing interest for an efficient wage policy. This policy must izvorască in the belief that the remuneration is not only a consequence but also a prerequisite for an effective social and economic activities.

SISTEMUL DE SALARIZARE – CONCEPT. Dreptul muncii este și va fi în continuare o ramură supusă permanent unor modificări profunde, strâns legate de procesele care au loc în viața social-economică a țării. De aceea, reglementarea relațiilor de muncă va fi în permanență una dintre problemele majore ale politicii legislative a statului. Dezvoltarea societății în ansamblul său este de neconceput fără această formă specifică de activitate umană – munca.

Acestea fiind spuse, putem vorbi despre interesul tot mai mare pentru o politică salarială eficientă. Această politică trebuie să izvorască din convingerea că remunerația nu este numai o consecință, ci și o premisă a unei activități economico-sociale eficiente.

Conform Codului Muncii, art. 154, alin. (1), salariul reprezintă contraprestația muncii depuse de salariat în baza contractului individual de muncă; art. 158, alin. (1) salariul este confidențial, angajatorul având obligația de a lua măsurile necesare pentru asigurarea confidențialității.¹

Literatura de specialitate atribuie diverse noțiuni salarizării. În opinia lui Nicolae Voiculescu, salariul este unul dintre elementele esențiale ale contractului de muncă (alături de felul muncii și locul muncii).

Prestarea muncii și salarizarea muncii sunt obligațiile principale ale persoanei încadrate în muncă, respectiv ale angajatorului, rezultate din încheierea și executarea contractului individual de muncă. Autorul susține, de asemenea, că salariul nu este numai o contrapartidă la munca salariatului, ci și o creanță alimentară, ca venit esențial și unic al mării majorități a salariaților, acesta constituind mijlocul de subzistență pentru angajați și familiile lor, de unde rezultă și caracterul său social. Salariul reprezintă o importantă componentă a fondului de consum, el repartizându-se salariaților și membrilor lor de familie pe următoarele căi: salariul în bani, convenit la încheierea contractului de muncă (salariul de bază, adaosurile și sporurile la acesta), fiind plătit înaintea oricăror obligații bănești ale unității și neputând fi urmărit sau reținut decât în cazurile și condițiile prevăzute de lege; salariul social, de care beneficiază salariații și membrii lor de familie din fondurile destinate cheltuielilor sociale: învățământul de toate gradele, ocrotirea sănătății, pensii, asigurări sociale, ajutoare familiale, trimiteri la tratament balnear și odihnă, întreținerea creșelor și grădinițelor, cheltuieli cultural-sportive și altele. În literatura juridică se face distincția între salariul nominal – reprezentat de suma de bani pe care

o primește efectiv salariatul, și salariul real – constituit din cantitatea de bunuri și servicii pe care o poate achiziționa angajatul cu salariul nominal. În condițiile devalorizării monedei este deci posibil ca, în ciuda creșterii salariului nominal, salariul real să scadă, afectând prin aceasta nivelul de trai al angajaților.²

Obiectivul prioritar al oricărui sistem de salarizare este de a stabili o structură și un sistem de plată echitabil pentru toți angajații, în concordanță cu munca lor și cu nivelul de performanță pe care îl ating.

Prin îmbinarea intereselor personale cu interesele întregii societăți, sistemul de salarizare este principalul instrument ce asigură realizarea repartiției după calitatea și cantitatea muncii, iar nivelul veniturilor realizate prin muncă cresc în raport cu aportul fiecăruia la îndeplinirea sarcinilor dezvoltării economiei și culturii.³

CATEGORII DE SALARIU. Din cadrul sistemului de salarizare se desprind următoarele categorii de salariu:

Salariul de bază, care constituie nu numai partea fixă și principală a salariului, dar și un etalon de referință. În raport cu acesta se calculează diferite alte drepturi ale angajaților, indemnizații, sporuri, dreptul la pensii, ajutorul de șomaj, burse, dar și obligațiile angajatorului, precum impozite, contribuții la fondul de șomaj și la cel de asigurări sociale. Salariul se plătește în bani, cel puțin, o dată pe lună, înaintea oricăror alte obligații bănești ale angajatorilor. În timp ce salariul de bază este considerat partea fixă a salariului, sporurile și adaosurile constituie partea variabilă a acestuia.

Prin *spor* la salariu se înțelege suma plătită unui salariat pentru a-l atrage și menține la munca ce se desfășoară în anumite situații speciale. Sporurile reprezintă suplimente la salariu. Quantumul unui spor se stabilește printr-un procent față de salariul de bază.

Adaosurile reprezintă o parte variabilă a salariului, acordându-se numai în funcție de performanțele individuale ale fiecărui salariat. Adaosurile au două caracteristici proprii și anume că ele depind și sunt motivate de rezultatele muncii, fiind menite a le stimula și recompensa în mod suplimentar. **Indemnizațiile** constituie, alături de sporuri și adaosuri, partea variabilă și accesorie a salariului; sunt întâlnite, de regulă, în sistemul de salarizare a personalului din instituțiile publice și reprezintă un drept bănesc pentru unele categorii de personal cu funcții de conducere.

Salariul nominal reprezintă suma de bani pe care salariatul o primește de la unitatea pentru care lucrează sau prestează munca. Salariul nominal este cel negociat, luându-se în calcul evoluția prețurilor și tarifelor.

Salariul brut este salariul nominal care include și impozitul. **Impozitele** sunt cea mai importantă resursă financiară a statului, sunt plăți care se fac către stat cu titlu definitiv și nerambursabil. Constituie principalul mijloc de procurare a resurselor financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor publice.

Salariul net este acela pe care îl primește salariatul ca venit din care s-au scăzut impozitul și alte rețineri prevăzute prin lege. De exemplu, fondul de șomaj. Acesta include prime datorate vechimii și tipului de activitate.

Salariul real reprezintă cantitatea de bunuri și servicii de consum care poate fi cumpărată la un moment dat, cu salariul nominal. Pe lângă salariul individual, pentru stimularea salariaților s-au mai constituit salariul colectiv și salariul social.

Salariul colectiv se acordă tuturor salariaților firmei ca participare la rezultatele sale, la realizarea profitului. Se acordă numai din profit și poate fi diferențiat în funcție de participarea salariaților la realizarea profitului.

Salariul social se acordă de la buget

tuturor celor care au dreptul la el, în mod egal. Salariul social este o sumă pe care societatea, în ansamblul său, o acordă pentru a spori veniturile unor categorii de salariați sau nesalariați.

În timp ce salariul colectiv conduce la creșterea nivelului de trai al salariatului, salariul social asigură doar nivelul minim de existență.

Salariul minim pe țară garantat este acel salariu fixat prin lege, în urma negocierilor sindicate – guvern. El servește ca bază de calcul, de la care se va pleca în stabilirea salariului la un nivel în măsură să asigure condiții decente de trai, în condiții de stabilitate și creștere economică. Salariul minim este considerat ca fiind salariul suficient pentru satisfacerea necesităților vitale de alimente, îmbrăcăminte, educație ale salariaților, ținând cont de dezvoltarea economică și culturală a fiecărei țări.⁴

PRINCIPIILE SISTEMULUI DE SALARIZARE. Sistemul de salarizare unitară a personalului plătit din fonduri publice, reglementat prin Legea-cadru nr. 284/2010⁵ (art. 3), are la bază următoarele principii:

- **caracterul unitar** în sensul că reglementează salarizarea tuturor categoriilor de personal din sectorul bugetar, prin luarea în considerare a drepturilor de natură salarială stabilite prin acte normative speciale în sistemul de salarizare reglementat de prezenta lege;

- **supremația legii** în sensul că drepturile de natură salarială se stabilesc numai prin norme juridice de forță legii;

- **echitate și coerență** prin crearea de oportunități egale și remunerație egală pentru muncă de valoare egală, pe baza principiilor și normelor unitare privind stabilirea și acordarea salariului și a celorlalte drepturi de natură salarială ale personalului din sectorul bugetar;

- **sustenabilitate financiară** prin stabilirea de majorări salariale în baza legilor speciale anuale.

Alte principii asupra cărora opinează literatura de specialitate sunt⁶:

- **principiul descentralizării și liberalizării salariului.** Acest principiu subliniază esența transformării dintr-un ansamblu normativ unic supercentralizat, imperativ și rigid într-un sistem suplu și descentralizat bazat pe liberalizarea salariului. Prin descentralizare înțelegem atât renunțarea la reglementarea unică și centralizată a salarizării, cât și transferul competenței de reglementare a salarizării și de stabilire a salariilor de la nivel central la niveluri inferioare, respectând autonomia decizională atât în sfera administrației publice cât și în zona economicului și, mai ales, în sectorul privat. Liberalizarea salariului se referă la renunțarea fixării salariului și a condițiilor de modificare a lui prin lege și stabilirea acestuia după exigențele pieței muncii, în corelație cu cererea și oferta de forță de muncă;

- **principiul nediscriminării.** Conform acestui principiu, munca este egală, femeile au salariul egal cu bărbații, fiind interzisă orice discriminare pe criterii politice, etnice, confesionale, de vârstă, sex, rasă sau stare materială. În cadrul relațiilor de muncă funcționează principiul egalității de tratament față de toți salariații și angajatorii. „Orice persoană are dreptul de a se bucura de condiții de muncă juste și prielnice, de siguranța unui salariu echitabil și o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nicio distincție; în special femeile trebuie să aibă garanția că condițiile de muncă ce li se acordă nu sunt inferioare acelorora de care beneficiază bărbații și să primească aceeași remunerație ca ei pentru aceeași muncă; posibilitatea egală pentru toți de a fi promovați în munca lor la o categorie superioară adecvată, luându-se în considerare numai durata serviciilor îndeplinite și aptitudinile” – art. 7, lit. (a) și lit. (c);⁷

- **principiul salarizării în raport cu pregătirea, calificarea și competența profe-**

sională. Salariul de bază se stabilește pentru fiecare salariat în raport cu calificarea, competența și pregătirea lui profesională. Încadrarea și promovarea în raport cu îndeplinirea condițiilor de pregătire este în concordanță cu necesitatea desfășurării unei activități eficiente și rentabile în orice unitate, indiferent de natura ei, cu stimularea și recompensarea personalului în raport de nivelul și calitatea pregătirii profesionale;

- **principiul salarizării după rezultatele muncii.** Acest principiu stimulează randamentul și eficiența fiecărui salariat în parte, reflectându-se în sistemele de salarizare prin prevederea unor premii speciale pentru calitate, cantitate și lipsă de rebuturi. Principiul salarizării în funcție de condițiile de muncă este reglementat prin Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, la stabilirea salariului fiind necesar să se țină cont și de condițiile în care se prestează munca, acordându-se salarii mai mari celor care își desfășoară activitatea în condiții mai grele;

- **principiul indexării și compensării salariilor.** Acesta reprezintă un principiu impus de creșterea costului vieții. Pentru a suplini creșterea costului vieții în majoritatea țărilor cu economie de piață a fost instituit un sistem de indexare a salariilor. Indexarea este considerată una dintre modalitățile și procedeele practice de organizare și realizare a progresiei salariilor în raport cu rezultatele producției firmei, ramurii și ale economiei în general. Prin intermediul său se realizează corelația dintre salarii și prețuri, dintre salarii și costul vieții, dintre salarii și productivitate, dintre salarii și venitul național, dintre salarii și creșterea economică. Funcția principală a indexării este prevenirea eroziunii puterii de cumpărare, atenuarea efectelor inflației asupra nivelului de trai. Există din acest punct de vedere asemănare între indexare și compensare, ambele având același rol;

- **principiul confidențialității.** Acesta

este stipulat în Codul Muncii al României, la art. 158, alin. (1) și alin. (2), precum: „Salariul este confidențial, angajatorul având obligația de a lua măsurile necesare pentru asigurarea confidențialității. În scopul promovării intereselor și apărării drepturilor salariaților, confidențialitatea salariilor nu poate fi opusă sindicatelor sau, după caz, reprezentanților salariaților, în strictă legătură cu interesele acestora și în relația lor directă cu angajatorul.”⁸

FORMELE DE SALARIZARE. Prin forme de salarizare înțelegem modalități de evaluare și determinare a muncii salariaților și a rezultatelor acestora, precum și a salariului ce li se cuvine.

Prin urmare, acestea permit stabilirea salariului concret al fiecărei persoane în corelație atât cu salariul său de bază cât și în funcție de felul în care și-a realizat sarcinile sale cantitative și calitative în producție.

Principalele forme de salarizare sunt următoarele: *salarizarea după timpul lucrat*, *salarizarea după rezultatele muncii* și *salarizarea prin cote procentuale*.

Salarizarea după timpul lucrat în regie. Salarizarea după timpul lucrat este cea mai veche și cea mai simplă formă de salarizare. Ea s-a practicat după apariția monedei, ca mijloc de plată. În cadrul unui astfel de sistem, salariul se calculează și se plătește în raport cu timpul efectiv în care s-a prestat munca. Astfel, baza de calcul luată în considerație poate fi ora, ziua, săptămâna sau luna.

La acest tip de salarizare apar următoarele corelații: salariul angajaților pe unitatea de timp este constant, ceea ce înseamnă că mărimea remunerației nu depinde de producția realizată; creșterea productivității muncii operează, astfel, în favoarea patronului, în timp ce descreșterea acesteia îl favorizează pe salariat; în același timp însă, avându-se în vedere faptul că în situația punerii în practică a

unei astfel de salarizări nu se plătește, de obicei, producția efectiv realizată, această modalitate de remunerare nu reprezintă pentru angajat un stimulent în vederea sporirii productivității muncii.

Salarizarea după timpul lucrat este practică, de regulă, acolo unde rezultatele muncii și productivitatea muncii nu pot fi comensurate cu precizie sau în locurile unde munca nu poate fi normată pentru a se stabili cu exactitate timpul normal de executare. Este întâlnită și în locurile în care se lucrează cu materiale scumpe, iar riscul rebuturilor ar depăși eventualele economii de timp.

Această formă de salarizare se utilizează cu precădere acolo unde calitatea produselor prezintă o mai mare importanță decât cantitatea lor, salarizarea în regie fiind mai indicată deoarece angajatul lucrează liniștit, atent la calitate, nefiind presat de timp.

Salarizarea în regie prezintă atât avantaje cât și dezavantaje. Salarizarea în regie este foarte simplă și ușor de aplicat; din punct de vedere administrativ oferă angajaților mai multă siguranță în privința sumei pe care o primesc, deoarece ea nu variază în proporție directă cu producția. Reduce conflictele determinate de dezacordurile asupra salariilor, încurajează colaborarea și permite o anumită suplețe în organizarea și executarea muncii, ușurează acceptarea schimbărilor datorită folosirii acestui procedeu, sporește calitatea produselor și a serviciilor prestate, nu stimulează suficient angajații pentru creșterea producției și a productivității muncii, salariile fiind calculate uniform pe nivelul de calificare, nu pot ține seama de abilitate, de energie, de inițiativă și de productivitate. Un alt motiv, pentru care se preferă sistemul de salarizare în regie, constă în teama că introducerea pe scară mai largă a salarizării în acord ar conduce la creșterea producției și la apariția sau creșterea numărului șomerilor.

Salarizarea după rezultatele muncii în acord. Salarizarea în *acord individual* se aplică fiecărui angajat în parte, ținându-se cont de aportul acestuia la obținerea rezultatelor finale, cea în *acord colectiv* sau global intervine ori de câte ori o activitate nu se poate presta decât în colectiv sau în echipă.

Prin urmare, în cazul salarizării în funcție de rezultatele muncii, ceea ce se ia în considerare este, în primul rând, randamentul salariatului, definit ca raportul între producția efectivă și norma de producție fixată pe baza unei experiențe îndelungate, iar salariul este calculat pe baza unui salariu pe unitatea de produs. În afară de randament, sunt avute în vedere și alte criterii pentru stabilirea salariului, cum sunt costurile de producție.

Premisele utilizării salarizării în acord sunt următoarele: capacitatea de acord, aceasta fiind satisfăcută dacă metoda de lucru este cunoscută dinainte și rezultatul muncii poate fi exprimat cantitativ; eficiența acordului, în sensul că acesta este indicat dacă salariații pricepuți, instruiți și antrenați pot realiza munca într-un mod impecabil.

Determinarea salariului în acord comportă două etape: înainte de toate este stabilit salariul minim garantat pentru o producție normală și imediat după aceea se fixează sporul de acord, în corelație cu rezultatul muncii. Ambii factori, luați împreună, formează salariul orar la producție normală în condițiile prestării muncii în acord. Pentru activități comparabile, salarizarea în acord este, de obicei, mai mare decât cea în regie. În cazul acordului direct, salariul pe bază de tarife pe unitate de produs sau pe lucrare este direct proporțional cu cantitatea de produse, lucrări sau alte unități fizice executate. Salarizarea în acord direct se poate realiza prin două modalități: cu bucata sau pe bază de norme de timp. Salarizarea în acord cu bucata constă în aceea, că pentru execu-

tarea unei lucrări, piese sau operații, se fixează o normă de timp și un salariu pe bucată. Acest salariu pe bucată se stabilește pornind de la salariul de încadrare pe oră. Dacă norma de timp pe bucată este mai mică de o oră, se împarte salariul pe oră la numărul de bucăți ce revin unei ore. Dacă este mai mare de o oră se înmulțește salariul pe oră cu timpul respectivei norme de muncă exprimat în ore.

Această formă este foarte avantajoasă pentru că generează sentimentul de echitate, conduce la creșterea productivității muncii, elimină nevoia de control, deci reduce cheltuielile administrative și se aplică foarte bine pentru munca în afara unității, la domiciliu. La salarizarea în acord pe baza normei de timp plata angajatului se face pe baza timpului de muncă normat. El primește salariul de încadrare pe timpul stabilit prin normă, chiar dacă a efectuat lucrarea într-un timp mai scurt.

În concluzie, acest sistem este avantajos, în special, din punctul de vedere al salariatului. Întreprinderea obține totuși venituri suplimentare din vânzarea produselor pe piața internă sau, după caz, externă.⁹

PLATA SALARIULUI. Salariul se plătește în bani, cel puțin, o dată pe lună, la data stabilită în contractul individual de muncă, în contractul colectiv de muncă aplicabil sau în regulamentul intern, după caz.

Plata salariului se poate efectua prin virament într-un cont bancar, în cazul în care această modalitate este prevăzută în contractul colectiv de muncă aplicabil. Plata în natură a unei părți din salariu se dovedește prin semnarea statelor de plată, precum și prin orice alte documente justificative care demonstrează efectuarea plății către salariatul îndreptățit. Statele de plată, precum și celelalte documente justificative se păstrează și se arhivează de către angajator în aceleași condiții

și termene ca în cazul actelor contabile. Întârzierea nejustificată a plății salariului sau neplata acestuia poate determina obligarea angajatorului la plata de daune – interese pentru repararea prejudiciului produs salariatului. Salariul se plătește direct titularului sau persoanei împuternicite de acesta. În caz de deces al salariatului, drepturile salariale datorate până la data decesului sunt plătite, în ordine, soțului supraviețuitor, copiilor majori ai defunctului sau părinților acestuia. Dacă nu există niciuna dintre aceste categorii de persoane, drepturile salariale sunt plătite altor moștenitori, în condițiile dreptului comun. Plata salariului se dovedește prin semnarea statelor de plată, precum și prin orice alte documente justificative care demonstrează efectuarea plății către salariatul îndreptățit. Nicio reținere din salariu nu poate fi operată, în afara cazurilor și condițiilor prevăzute de lege. Reținerile cu titlu de daune cauzate angajatorului nu pot fi efectuate decât dacă datoria salariatului este scadentă, lichidă și exigibilă și a fost constatată ca atare printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă. Reținerile din salariu cumulate nu pot depăși în fiecare lună jumătate din salariul net. Dreptul la acțiune cu privire la drepturile salariale, precum și cu privire la daunele rezultate din neexecutarea în totalitate sau în parte a obligațiilor privind plata salariilor se prescrie în termen de 3 ani de la data la care drepturile respective erau datorate.¹⁰

SALARIUL ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL AL MUNCII. *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 95/1949 privind protecția salariului*¹¹ precizează la art. 1 că salariul, indiferent de denumirea sa, reprezintă suma de bani dată de patron salariatului în temeiul unui contract individual de muncă pentru munca efectuată sau ce trebuie efectuată ori pentru serviciile îndeplinite sau care trebuie îndeplinite.

Principiul Convenției îl constituie plata rapidă și integrală a salariului, la adăpostul practicilor abuzive. Plata parțială a salariului în natură (cu excepția băuturilor spirtoase sau a drogurilor și substanțelor vătămătoare) poate fi permisă (prin legislație, contract colectiv sau prin sentință judecătorească), dacă aceasta corespunde interesului lucrătorului și familiei sale și folosește uzului personal. Valoarea atribuită acestor prestații trebuie să fie justă și rezonabilă.

Convenția conține, de asemenea, dispoziții referitoare la reținerile din salariu, care nu sunt autorizate decât în condițiile și limitele prescrise de lege, contract colectiv sau sentință judecătorească. Astfel, nu poate fi reținută sau cedată partea din salariu care este necesară pentru asigurarea întreținerii salariatului și familiei sale.

*Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 131/1970 privind fixarea salariilor minime*¹² urmărește să stabilească un sistem de salarii minime care să protejeze toate grupurile de salariați ale căror condiții de muncă sunt de asemenea natură, încât acestor salariați trebuie să li se asigure o protecție corespunzătoare.

Elementele care se iau în considerare pentru a determina nivelul salariilor minime vor cuprinde, pe măsura posibilităților, următoarele:

- nevoile lucrătorilor și ale familiilor lor față de nivelul general al salariilor în țară, costul vieții, prestațiile de securitate socială și nivelurile de trai ale altor grupuri sociale;

- factorii de ordin economic, inclusiv cerințele dezvoltării economice, productivitatea și interesul care există pentru a realiza și a menține un înalt nivel de folosire a forței de muncă.

Statele ratificante trebuie să instituie și să mențină metode adaptate condițiilor și nevoilor țării, permițând fixarea și corectarea din timp în timp a salariilor minime.

Convenția solicită adoptarea de măsuri

pentru consultarea deplină a organizațiilor reprezentative ale celor care angajează și ale lucrătorilor interesați, asupra stabilirii și aplicării acestor metode.

Salariile minime au forță de lege, însoțită de sancțiuni. Pentru a asigura aplicarea efectivă a tuturor dispozițiilor relative la salariile minime, se vor lua măsuri corespunzătoare, cum ar fi un sistem adecvat de inspecție, completat prin orice alte măsuri necesare.

REGLEMENTAREA SALARIZĂRII ÎN DREPTUL INTERN. *Codul Muncii* reglementează instituția salarizării în cuprinsul articolelor 154-170 ale Titlului IV. Conform art. 154, alin. (2) din *Codul Muncii* al României, pentru munca prestată în baza contractului individual de muncă, fiecare salariat are dreptul la un salariu exprimat în bani. Salariul, care cuprinde salariul de bază, indemnizațiile, sporurile, precum și alte adaosuri (art. 155), se stabilește pentru fiecare salariat în raport cu calificarea, importanța, complexitatea lucrărilor ce revin postului în care este încadrat, cu pregătirea și competența profesională. Salariile se stabilesc (art. 167) prin negocieri individuale sau/și colective între angajator și salariați sau reprezentanți ai acestora.¹³

De asemenea, pe plan intern există și *Legea nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice*, care are ca obiect de reglementare stabilirea unui sistem unitar de salarizare pentru personalul din sectorul bugetar plătit din bugetul general consolidat al statului.

Legea are ca scop (art. 5)¹⁴:

- armonizarea sistemului de salarizare a personalului din sectorul bugetar cu importanța, răspunderea, complexitatea activității și nivelul studiilor necesare pentru desfășurarea activității;

- stabilirea salariilor de bază, a soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază și a indemnizațiilor lunare de înca-

drare, ca principal element al câștigului salarial;

- realizarea ierarhiei salariilor de bază, a soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază și a indemnizațiilor lunare de încadrare, atât între domeniile de activitate, cât și în cadrul aceluiași domeniu, are la bază evaluarea posturilor, diferențierea făcându-se în funcție de următoarele criterii:

- cunoștințe și experiență;
- complexitate, creativitate și diversitatea activităților;
- judecata și impactul deciziilor;
- influență, coordonare și supervizare;
- contacte și comunicare;
- condiții de muncă;
- incompatibilități și regimuri speciale;
- transparența mecanismului de stabilire a salariului de bază, a soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază și a in-

demnizațiilor lunare de încadrare, precum și a celorlalte drepturi salariale;

- diferențierea salariilor de bază, a soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază și a indemnizațiilor lunare de încadrare în funcție și de nivelul la care se prestează activitatea: central, teritorial și local.

În plus, există și legea de punere în aplicare a acesteia, care va fi adoptată în fiecare an. Pentru anul 2011 există *Legea 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice*¹⁵. Cea mai importantă prevedere a sa este că în acest an nu se aplică valoarea de referință și coeficienții de ierarhizare corespunzători claselor de salarizare prevăzuți în anexele la Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice.

NOTE

¹ Codul Muncii al României. Acte Conex, ediția a 8-a revizuită. Monitorul Oficial al României, București, ian. 2010, p. 57.

² Nicolae Voiculescu. *Dreptul muncii. Reglementări interne și comunitare*. Ediția a II-a, completată și revizuită. București: Wolters Kluwer Romania, 2007, p. 117.

³ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Ed. Pro Universitaria, București, 2010, p. 355.

⁴ Idem, p. 344 – 354.

⁵ *Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice*, nr. 284/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 877 din 28 decembrie 2010.

⁶ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, op. cit., p. 356.

⁷ *Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*, ratificat de România la 31 octombrie 1974, prin Decretul nr. 212, publicat în „Buletinul Oficial al României”, partea I, nr. 146 din 20 noiembrie 1974.

⁸ Codul Muncii. Acte Conex, Ediția a 8-a revizuită, Ed. Monitorul Oficial, București, ianuarie 2010, p. 57.

⁹ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, op. cit., p. 362-365.

¹⁰ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, op. cit., p. 369, 370.

¹¹ *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 95/1949 privind protecția salariului*, ratificată de România prin Decretul nr. 284/1973.

¹² *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 131/1970 privind fixarea salariilor minime*, ratificată de România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 83/1975.

¹³ Nicolae Voiculescu, op. cit., p. 118.

¹⁴ *Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice*, nr. 284/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 877 din 28 decembrie 2010.

¹⁵ *Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 878 din 28 decembrie 2010.

BIBLIOGRAFIE

1. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu. *Dreptul Muncii*. București: Pro Universitaria, 2010.
2. Nicolae Voiculescu. *Dreptul Muncii. Reglementari interne și comunitare*, Ediția a II-a, completată și revizuită. București: Wolters Kluwer Romania, 2007.
3. Codul Muncii al României. Acte Conexa, ediția a 8-a revizuită. București: Monitorul Oficial al României, ianuarie 2010.
4. *Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice*, nr. 284/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 877 din 28 decembrie 2010.
5. *Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 878 din 28 decembrie 2010.
6. *Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*, ratificat de România la 31 octombrie 1974, prin Decretul nr. 212, publicat în Buletinul Oficial al României, partea I, nr. 146 din 20 noiembrie 1974.
7. *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 95/1949 privind protecția salariului*, ratificată de România prin Decretul nr. 284/1973.
8. *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 131/1970 privind fixarea salariilor minime*, ratificată de România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 83/1975.

Prezentat: 2 iulie 2013.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Правовое регулирование пенсионного обеспечения в Украине

Михайло ШУМИЛО,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела
гражданского, трудового и предпринимательского права
Института государства и права им. В. М. Корецкого
Национальной Академии наук Украины

SUMMARY

This article provides an overview of the pension system in Ukraine. Three levels of pensions are characterized: solidarity, savings and private pension provision. It shows the stages of formation of the legal regulation of the pension system. The study uses statistics on the number of pensioners and the average size of pensions. The article points out the key problems of effective functioning of the pension system.

Separately, the author referred to the issue of discriminatory provisions of the pension legislation in need of reform. The overall conclusion of the need to codify pension legislation has been made. And in addition - the unification and harmonization of general and special pensions.

Основа пенсионной системы Украины была заложена в советское время и, начиная с 1991 года, неоднократно реформировалась. Основопологающим нормативно-правовым актом, регулирующим пенсионные правоотношения, является Закон Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном обеспечении»¹ от 9 июля 2003 года № 1058. Статья 2 Закона закрепляет, что пенсионное обеспечение в Украине состоит из трех уровней.

Первый уровень. Солидарная система общеобязательного пенсионного страхования, базирующаяся на принципах солидарности и субсидирования и выплаты пенсий за счет Пенсионного фонда (пенсия по возрасту, по инвалидности, в случае потери кормильца, за выслугу лет).

Второй уровень. Накопительная система общеобязательного государственного пенсионного страхования,

базирующаяся на принципах накопления средств застрахованных лиц в Накопительном фонде или в соответствующих негосударственных пенсионных фондах (пожизненная пенсия и одноразовая пенсионная выплата).

Третий уровень. Система негосударственного пенсионного обеспечения, основывающаяся на принципах добровольного участия граждан, работодателей и их объединений в формировании пенсионных накоплений с целью получения гражданами пенсионных выплат (пенсия на определенный срок и одноразовая пенсионная выплата). Правовое регулирование третьего уровня пенсионной системы регулируется Законом Украины «О негосударственном пенсионном обеспечении»² от 9 июля 2003 года № 1057.

По состоянию на 1 января 2013

года в Украине проживает 13 639,7 млн. пенсионеров. 10 501 410 человек получают пенсию по возрасту в размере 1 464,33 грн. (141 евро), по инвалидности – 1 513 546 человек в размере 1 359,15 грн. (130 евро), в случае потери кормильца – 808 377 человек в размере 1 252,77 грн. (120 евро). За выслугу лет в Украине получают пенсию 680 770 человек в размере 2 171,12 грн. (209 евро), социальные пенсии получают 134 274 человека в размере 920,40 грн. (88 евро). Пенсию военнослужащего получают 603 901 человек в размере 2 349,98 грн. (226 евро). Пожизненное содержание судей получают 1 362 человека в размере 7 835,83 грн. (753 евро). Пенсию государственного служащего получают 123 247 человек в среднем размере 3 102,92 грн. (298 евро). Средний размер пенсии по Украине составляет 1 470,73 грн. (141 евро). Минимальная пенсия с 1.01.2013 года составляет 894 грн. (86 евро), начиная с 1.12.2013 г. составит – 949 грн. (91 евро).

Реформирование социальной сферы было, есть и будет чувствительным вопросом, пенсионное обеспечение, как важная часть социального обеспечения, не является исключением.

Первые попытки реформирования пенсионных правоотношений были предприняты вследствие принятия Закона Украины „О пенсионном обеспечении”³ от 5 ноября 1991 г. № 1788. Данный Закон не внес существенных изменений в правовое регулирование пенсионных отношений, существовавших в советский период.

В этот же период, наблюдается принятие специальных законов, регулирующих пенсионные отношения отдельных категорий граждан. К ним можно отнести законы Украины: „О прокуратуре” (1991), „О научной и научно-технической деятельности”

(1991), „О пенсионном обеспечении лиц, освобожденных с военной службы и некоторых иных лиц” (1992), „О государственной службе” (1993), „О статусе судей” (1992) и другие (более 20 законов). В последующем, данные законы стали основой специального пенсионного обеспечения.

Таким образом, пенсионное обеспечение было поделено на две части: общее пенсионное обеспечение (распространяется на всех граждан) и специальное пенсионное обеспечение (распространяется на отдельные категории граждан).

Такого рода дифференциация правового регулирования в социальной сфере вызвала острую критику среди ученых и общественности. Справедливости ради, следует отметить, что существование специального пенсионного обеспечения не поддается никакой критике. Как недопустимое рассматривается правовое регулирование специальных пенсий, являющееся фактически дискриминационным по отношению к общему пенсионному обеспечению. К сожалению, данная ситуация сохраняется и сегодня, и законодателю необходимо провести ревизию специального пенсионного обеспечения и гармонизацию последнего с общим пенсионным обеспечением.

Вторым этапом в реформировании пенсионного обеспечения была реформа 2003 года. Принятие основных, ныне действующих законов Украины „Об общеобязательном государственном пенсионном страховании” от 9 июля 2003 г. № 1058 и „О негосударственном пенсионном обеспечении”⁴ № 1057, вступивших в силу с 1 января 2004 году, качественно преобразовало пенсионную систему Украины. Реформа 2003 года закрепила трехуровневую

пенсионную систему; окончательно утвердила социально-страховые основы пенсионного обеспечения (отказ от алиментарно-правовых механизмов), введение диспозитивного метода правового регулирования с внедрением негосударственного пенсионного обеспечения. Однако, главными недостатками и нерешенными вопросами остались: 1) повышение пенсионного возраста (реализовано спустя 8 лет, в 2011 году); 2) реализация и целесообразность внедрения второго уровня пенсионной системы – накопительного пенсионного обеспечения; 3) систематизация пенсионного законодательства в одном кодифицированном акте; 4) проведение основательного реформирования, путем гармонизации и конвергенции общего и специального пенсионного обеспечения.

Тем не менее, следует указать, что основы действующей пенсионной системы Украины были заложены именно реформой 2003 года, о чем указывалось ранее.

Проведение второго этапа пенсионной реформы позволило усовершенствовать и разнообразить способы пенсионного обеспечения. От предыдущей пенсионной системы остался только один уровень – солидарная система. По нашему мнению, он должен оставаться и выполнять функцию минимальной социальной гарантии государства в случае наступления социально-страхового риска (пенсионный возраст, инвалидность, потеря кормильца). Второй уровень пенсионной системы пребывает в процессе реализации, но дискуссии о целесообразности ее существования продолжаются. Самым большим достижением пенсионной реформы 2003 года было принятие и реализация третьего

уровня пенсионной системы – негосударственного пенсионного обеспечения.

Подводя итог вышеизложенному, можно сказать, что пенсионная система приобрела новые, качественные черты. Так, если ранее пенсионное обеспечение всецело относилось к публичному праву, то сегодня можно наблюдать и частноправовые механизмы регулирования пенсионных отношений, что делает пенсионную систему более гибкой, а способы обеспечить достойную старость – разнообразными. Кроме того, пенсионная система отказалась от алиментарных отношений, то есть получение пенсии безэквивалентно, без страхования и полностью перешла на социально-страховые начала, чем и способствовала возникновению новых форм страхования – социального обязательного (социальный налог) и негосударственного (добровольного).

Соответственно, если рассматривать пенсионную систему через призму методов правового регулирования, может сложиться впечатление, что императивный метод теряет доминирующие позиции в регулировании пенсионных отношений, но это ошибочно, так как методы правового регулирования пенсионных отношений не претерпели изменений в солидарной системе, но возникли другие уровни пенсионного обеспечения, а соответственно новые виды пенсионных выплат, построенные уже на иных принципах функционирования, в основе которых лежит диспозитивный метод правового регулирования.

Третьим этапом пенсионной реформы было принятие Закона Украины «О мероприятиях касательно законодательного обеспечения реформирования пенсионной системы»⁵ от

8 июля 2011 г. № 3668, вступившего в силу 1 октября 2011 года. К причинам проведения пенсионной реформы послужили следующие факторы: 1) демографический – в Украине 13,7 млн. пенсионеров. Сегодня, на 98 пенсионеров приходится 100 лиц, вносящих единый социальный взнос (социальный налог); 2) отсутствие надлежащей дифференциации пенсий зависимо от трудового стажа и страховых взносов; 3) экономический, системный кризис экономики.

Принятый Закон, к сожалению, нельзя назвать полноценной правовой реформой ни по форме, ни по сути. Законодатель решил не принимать нового пенсионного закона или провести систематизацию пенсионного законодательства путем его кодификации. Фактически пенсионная реформа 2011 года была проведена путем внесения изменений и дополнений в 22 действующих закона, регулирующих в той или иной степени пенсионные отношения. Таким образом, по форме Закон от 8 июля 2011 года трудно назвать реформой. По содержанию, реформа произвела впечатление фрагментарности, спорадичности, а не системности, комплексности, целостности и завершенности. Учитывая инфляцию пенсионного законодательства, очевидной является необходимость кодификации пенсионного законодательства и принятие Пенсионного кодекса Украины.

Одним из важных вопросов, который был решен – это повышение пенсионного возраста до 60 лет для обеих полов, для отдельных категорий граждан (госслужащие, научные и научно-педагогические работники, судьи и др.) до 62 лет для мужчин и 60 – для женщин. До 1 октября 2011 года пенсионный возраст в Украине составлял 60 лет

для мужчин и 55 – для женщин. Он не пересматривался с 1928 года, таким образом, просуществовал более 83 лет, в то время как страны Западной и Центральной Европы постепенно его повышали. Украина, Беларусь, Россия и Узбекистан сохранили самый низкий пенсионный возраст среди стран бывшего Советского Союза, не говоря о странах Европейского Союза. Так, к примеру, в Азербайджане, Молдове и Туркменистане пенсионный возраст составляет 62 года для мужчин и 57 – для женщин, в Армении – 63 года для обеих полов, в Казахстане и Киргизстане – 63 года для мужчин и 58 – для женщин. И это при том, что в Армении и Азербайджане средняя продолжительность жизни немного превышает 70 лет, в Беларуси – 68,5, в Казахстане – 66, в Киргизстане, Молдове, Таджикистане – 68 лет, в Туркменистане, Узбекистане – 67 лет, в России 58 лет⁶.

В Украине, в соответствии с официальными статистическими данными, средний возраст жизни мужчин составляет 62 года. Однако, средняя ожидаемая продолжительность жизни мужчин, достигших 60 лет, составляет 74,5 лет. Кроме того, часть лиц в возрасте более 65 лет в 2010 году на 100 человек в возрасте 15-64 года составила в Украине – 22 человека (что является одним из самых высоких показателей), Грузии – 21, Беларуси – 19, России – 18, Армении – 16, Казахстане – 10, Азербайджане – 9, Киргизстане – 8, Узбекистане – 7, Таджикистане – 6⁷. Для сравнения: средняя продолжительность жизни украинских женщин 74 года. Средняя ожидаемая продолжительность жизни женщин, достигших 55 лет, 79 лет. То есть, среднестатистическая украинская пенсионерка имеет шанс получать пенсию на протяжении 24 лет – период, рекордный среди всех развитых стран мира⁸. Директор международного

фонда Блейзера (The Bleyzer Foundation) О. Устенко также не соглашается, что средней продолжительностью жизни для мужчин в Украине считается 62 года, так как, если не учитывать высокую детскую смертность, то выйдет средний возрастной показатель – 74 года⁹, в то время как в Западной Европе средняя продолжительность жизни составляет 79 лет. К примеру, в Германии и Великобритании (пенсионный возраст 67 лет) продолжительность жизни более 79 лет, во Франции (пенсионный возраст 60 лет) – более 80,5 лет, в Италии (пенсионный возраст 65 лет с увеличением до 68 лет) – 80 лет. Таким образом, в среднем европейцы пребывают на пенсии 12-13 лет¹⁰.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод об обоснованности и необходимости повышения пенсионного возраста, более того, убеждены, что вопрос пенсионного возраста еще будет предметом дискуссии и процесс его повышения вскоре снова станет актуальным в связи с объективными факторами (экономические процессы, демографическая ситуация и т. д.), особенно в специальном пенсионном обеспечении, где для отдельных категорий лиц он ниже общего пенсионного возраста.

Одним из наиболее дискуссионных аспектов пенсионной реформы является попытка внедрения второго (накопительного) уровня пенсионного обеспечения. Внедрение обязательного накопительного уровня пенсионной системы, как считается, позволит выплачивать основную часть пенсии за счет доходов от капитализации пенсионных отчислений. Это позволит сократить государственные субсидии на систему пенсионного страхования¹¹. Главной проблемой и риском внедрения второго уровня является именно вопрос капитализации, то

есть инвестирования пенсионных вкладов для защиты их от инфляции и иных негативных экономических процессов. На это условие указывает и академик Э. М. Либанова, говоря о том, что для внедрения второго уровня должны существовать возможности для инвестирования пенсионных средств¹². Учитывая тот факт, что в Украине еще эффективно не функционирует фондовый рынок, то и говорить о внедрении накопительной системы как минимум рано. При этом, внедрение второго уровня, в нынешних условиях, не будет способствовать развитию негосударственного пенсионного обеспечения, которое и должно стать основным источником благосостояния лиц, вышедших на пенсию. Именно развитие негосударственного пенсионного обеспечения позволит воспитать у граждан ответственность за свое будущее, вообще, и достойную старость, в частности. Указанная позиция закреплена в Билле о реформе системы социальной защиты населения, принятом в Нидерландах в 2004 году, где подчеркивается значимость принципа личной ответственности в организации жизнедеятельности граждан и общества: «Каждый должен делать все возможное для поддержания своего жизненного уровня»¹³. Опасность состоит еще в том, что накопительная система является общеобязательной, то есть государство императивным методом обязывает лиц вносить пенсионный взнос, но ответственность государство на себя за последствия внедрения этого уровня пенсионной системы не берет. Даже авторы, поддерживающие внедрение накопительной пенсионной системы, указывают, что она является чувствительной к разного рода дополнительным рискам по сравнению с солидарной. К ним принадлежат

и негативные тенденции динамики макроэкономических показателей, и отсутствие гарантированности значительных накоплений для низкооплачиваемых категорий работников, и много иных причин¹⁴.

Сомнения возникают и при изучении вопроса, на чьих счетах будут аккумулироваться пенсионные взносы. Кто будет контролировать их сохранность и обоснованность инвестирования? Существуют серьезные опасения о коррумпированности в этой сфере, так как речь идет о регулярных денежных поступлениях. Пока в законодательстве четко не сформулированы ответы на данные вопросы, накопительная пенсионная система не может быть внедрена.

Одним из основных проблемных вопросов пенсионной системы Украины, не получившего основательного реформирования, является вопрос специального пенсионного обеспечения. Под специальным пенсионным обеспечением следует понимать систему правовых норм, что определяют порядок назначения, изменения и прекращения пенсионных выплат для отдельных категорий лиц в порядке определенном специальными законами, правовое регулирование которых является иным нежели пенсионные выплаты в солидарной пенсионной системе¹⁵.

Ведущий ученый в сфере права социального обеспечения Н. Б. Болотина классифицирует специальное пенсионное обеспечение на три вида пенсионных режимов: 1) за особенностями профессионального статуса лица; 2) за особенностями социального статуса лица; 3) пенсионное обеспечение на льготных условиях¹⁶. К первой группе, ученый относит государственных служащих, народных депутатов, судей, прокуроров, дип-

ломатов, служащих органов местного самоуправления, научных и научно-педагогических работников, судебных экспертов, военнослужащих и др. работников. Ко второй группе относятся: лица, у которых особые заслуги перед Украиной, пострадавшие от последствий Чернобыльской катастрофы, ветераны войны, жертвы нацистских преследований, жертвы политических репрессий, дети войны, ветераны труда, беженцы и иные категории. К третьей группе относятся работники, занятые на вредных и тяжелых работах (химическая, металлургическая, угольная и иные виды промышленности), предусмотренных Списком № 1 и Списком № 2, рабочие места которых подвергаются регулярной аттестации.

Вопрос специального пенсионного обеспечения является одним из самых дискуссионных при анализе пенсионной системы Украины. Дифференциация пенсионного обеспечения должна быть пересмотрена, а специальные виды пенсионного обеспечения подвержены более чем основательной правовой ревизии. Все это обусловлено тем, что специальное пенсионное обеспечение приняло дискриминационные формы по отношению к общему пенсионному обеспечению. Безусловно, что отдельные пенсионные режимы должны быть сохранены, но с учетом их гармонизации и конвергенции с общим пенсионным обеспечением. Наиболее показательным для сравнения является пенсионное обеспечение государственных служащих: на данный момент, пенсию государственного служащего получает около 96 тыс. граждан.

Так, право на пенсию госслужащего, что определено Законом Украины „О государственной службе”¹⁷ от 17 ноября 2011 г. № 4050 имеют мужчины,

достигшие 62 лет, и женщины 60 лет (поэтапное увеличение с 55 до 60 лет) при наличии страхового стажа для мужчин 35 лет, женщин – 30, в том числе не менее 10 лет государственной службы при условии выхода на пенсию с должностей государственного служащего, в противном случае – 20 лет стажа на государственной службе. Граничный возраст пребывания на госслужбе составляет 65 лет. Пенсия госслужащему назначается в размере 80% суммы их заработной платы. При том, что процент замещения заработной платы пенсией по общему закону ниже. Так, средняя месячная пенсия по отношению к средней номинальной заработной плате за официальными данными в 2010 году составила 52% замещения¹⁸. Кроме того, дискуссионным остается вопрос специального стажа государственного служащего, составляющего 10 лет для обеих полов. Так, например, для судей он составляет 20 лет для обеих полов, для научных и научно-педагогических работников он составляет 20 лет для мужчин и 15 – для женщин, для военнослужащих – 25 лет. Очевидно, что вопрос должен быть решен в пользу увеличения специального стажа для государственных служащих, более того, считаем, что специальный стаж должен быть унифицирован.

Дискриминационным остается вопрос расчета размера пенсии. Общим законом предусмотрена система формул, коэффициентов, учетов страхового стажа, размера взносов. При исчислении специальной пенсии в основе лежит заработная плата, а пенсия по возрасту составляет 80% от заработной платы. Необоснованными являются формулы исчисления пенсии по инвалидности. Так, по общему закону инвалидам I группы выплачивается пенсия в размере 100% пенсии по

возрасту, которую лицо получало бы в случае выхода на пенсию, II группы – 90% и III группы – 50% соответственно. Закон Украины „О государственной службе” предусматривает иной порядок, для инвалидов I и II групп инвалидности пенсия выплачивается в том же размере, что и пенсия по возрасту, то есть 80% заработной платы, для лиц III группы инвалидности специальная пенсия не предусмотрена. Схожая ситуация и при назначении пенсии в случае потери кормильца. Исходя из общих регламентаций, на одного иждивенца выплачивается 50% пенсии по возрасту, на двух и более – 100% пенсии по возрасту. Исходя из специального закона, на одного иждивенца – 70% заработной платы, на двух и более – 90% заработной платы.

Критику вызывают также положения о перерасчете пенсии. Общее и специальное пенсионное законодательство по разному регулируют обозначенные отношения. Так, общим законом предусмотрено, что перерасчет пенсии осуществляется в таких случаях: индексации доходов населения, увеличения среднемесячной заработной платы, увеличения прожиточного минимума, а также в случае, если пенсионер после выхода на пенсию продолжает трудовую деятельность, то при наличии 24 месяцев страхового стажа, у него возникает право на перерасчет пенсии. Специальный закон по иному определил тождественные отношения. Так, перерасчет пенсии государственным служащим осуществляется при условии увеличения размера заработной платы работающим государственным служащим на основании решения Кабинета Министров Украины, что является автоматическим перерасчетом пенсий государственным служащим. Справедливости ради стоит отметить,

что изменениями 2011 года было ограничено право на реализацию специальной пенсии. Речь идет о том, что лица, имеющие право на получение специальной пенсии, в случае их выхода на пенсию и продолжения трудовой деятельности на соответствующих должностях, могут претендовать только на пенсию по общему закону, если же лицо прекращает свою трудовую деятельность, то на специальную пенсию.

Вместо проведения реформирования специального пенсионного обеспечения и приведения его положений в соответствие с нормами общего закона с сохранением особенностей, учитывающих специальный статус субъектов пенсионирования, законодатель установил максимальный размер пенсии. Можно сказать, что эти вопросы отложены до следующего этапа пенсионной реформы.

Очевидно, что в государстве с низкими доходами населения и фактически отсутствием среднего класса, перманентным экономическим кризисом такие дискриминационные положения законодательства вызывают социальное напряжение. Более того, пенсионное законодательство противоречит принципу социальной справедливости, а также положениям Конституции, в соответствии с которыми Украина является социальным государством.

Подводя итоги изложенному, можно прийти к выводу, что пенсионное законодательство постоянно пребывает в реформировании. Законодатель так и не смог провести целостную, комплексную пенсионную реформу, а

растянул ее во времени (20 лет) и она еще не завершена. Предыдущие изменения пенсионного законодательства 1991, 2003 и 2011 годов следует рассматривать не как пенсионные реформы, а как три этапа единой правовой реформы пенсионного законодательства. К сожалению, законодательные изменения 2011 года также не решили ряд вопросов пенсионного обеспечения, основные проблемные аспекты которых были рассмотрены выше. По нашему мнению, проведение последующей пенсионной реформы должно быть окончательным и решить следующие проблемы:

1. Пенсионное законодательство должно быть систематизировано, унифицировано и кодифицировано в одном документе – Пенсионном кодексе Украины.

2. Необходимо решить вопрос о целесообразности внедрения второго уровня пенсионной системы (накопительное общеобязательное пенсионное страхование), а также определиться с формами (методами) реализации данных новшеств.

3. Усовершенствовать пенсионное законодательство с целью повышения мотивации участия граждан в третьем уровне пенсионной системы (негосударственного пенсионного обеспечения).

4. Гармонизация и конвергенция общего и специального пенсионного обеспечения как залог социальной стабильности и торжества социальной справедливости, являющихся чертами демократического, правового и социального государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

¹ Закон Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном обеспечении» от 09.07.2003 года № 1058 – [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>

² Законом Украины „О негосударственном пенсионном обеспечении” от 9 июля 2003 года № 1057 – [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>

³ Закон Украины „О пенсионном обеспечении” от 05.11.1991 г. № 1788. – [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>

⁴ Закон Украины „О негосударственном пенсионном обеспечении” 09.07.2003 г. № 1057 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>

⁵ Закон Украины „О мероприятиях касательно законодательного обеспечения реформирования пенсионной системы” от 08.07.2011 г. № 3668 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>

⁶ Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: учебник / Е. Е. Мачульская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2011. – С. 192.

⁷ *World Population Prospekt. The 2008 revision. Volume II: Sex and Age Distribution of the World Population.* – New York: UN, 2009. – 965 p.

⁸ Федоренко А. Сім міфів пенсійної реформ. // Електрон. журн. «News finance ua» від 24.03.2011 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2011/03/24/232392>

⁹ Катриченко Т. Пенсійна реформа під диктовку? // Електрон. версія журн. «Главред» від 15.12.2010 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://glavred.info/archive/2010/12/15/112825-5.html>

¹⁰ Тимчук Д. «Самая гуманная в Европе»: миф о пенсионной реформе. // Електрон. журн. «Флот 2017» від 18.07.2011 [Електрон. ресурс]. – Режим. доступу: <http://www.flot2017.com/item/editorial/40202>

¹¹ Коровкин В. В. Пенсионная система индивидуальной капитализации в теории и на практике / В. В. Коровкин. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2011. – С. 18.

¹² Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації (колективна монографія) / за ред. Е. М. Лібанова. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2010. – С. 257.

¹³ Байгереєв М. Нидерланды: суть реформы социальной защиты – в стимулировании трудовой активности // „Человек и труд”, 2004, № 4. – С. 41.

¹⁴ Коваль О. П. Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні: аналіт. доп. / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2011. – С. 60

¹⁵ Право соціального забезпечення в Україні: підручник / Т. А. Занфірова, М. І. Іншин, С. М. Прилипко, та ін.; за заг. ред. Т. А. Занфірової, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенка. – 2-ге вид. перероб. та доповн. – Х. : ФІНН, 2012. – С. 270.

¹⁶ Болотіна Н. Б. Право людини на соціальній захист в Україні / Н. Б. Болотіна. – К.: Знання, 2010. – С. 68, 69.

¹⁷ Закон Украины „О государственной службе” от 17.11.2011 г. № 4050 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

¹⁸ Офіційний сайт Держкомстату України [Електрон. ресурс]. – Режим. доступу: <http://ukrstat.gov.ua>

Prezentat: 22 iulie 2013.

E-mail: shumilomisha@gmail.com

Economie și finanțe publice



Valorificarea resurselor umane prin prisma stimulării creativității

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

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

Veronica BUTNARU,
magistru în drept,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Creativity is an inexhaustible source of power and energy, is a progress key factor in the contemporary world development and which can tackle any problem. Promoting individual creativity, but especially collective creativity, is a solution for mankind as a chance of survival and progress. In turn creativity is not just receiving and using again, but first, creating the new. People create because they feel the need of essential development, by writing they grow intellectually and by producing they must already hold the knowledge. To solve various crises for implementing changes also it is need to stimulate the creativity.

Keywords: *creativity, creative factors, methods for stimulating the creativity.*

INTRODUCERE. Resursele umane sunt unica resursă din cadrul organizației, care poate avea capacitatea de a-și mări valoarea sa odată cu trecerea timpului, spre deosebire de toate celelalte resurse ale organizației, care se uzează în timp - dacă nu fizic, atunci moral.

Creativitatea reprezintă o sursă de putere și energie inepuizabilă, constituie un factor esențial de progres în evoluția lumii contemporane și poate aborda orice problemă. Promovarea creativității individuale, dar, mai ales, a creativității colective

constituie soluția pe care omenirea o are ca șansă de supraviețuire și de progres.

Creativitatea se definește ca o formațiune deosebit de complexă a personalității, caracterizată, în principal, prin originalitate și valoare, ea integrând într-un mod specific toate aspectele care participă la realizarea noului. [1, p. 36]

Creativitatea nu înseamnă doar receptarea și consumul de nou, ci, în primul rând, crearea noului.

Creativitatea se poate manifesta în toate domeniile cunoașterii și ale vieții socia-

le: științifică, tehnică, economică, artistică, management, pedagogică etc.

Creativitatea poate fi cunoscută, măsurată și stimulată. Fiecare individ normal posedă o doză de creativitate. Ca rezultat al stimulării și activității, creativitatea înseamnă acumulări de capacități, abilități și posibilități de realizare a ceva nou, original, în plan ideal - abstract ca și, după caz, în plan practic.

CREATIVITATEA CA INSTRUMENT DE DEZVOLTARE. Pentru a asigura progresul uman și bunăstarea materială și spirituală a oamenilor, este nevoie de multă creativitate, de depistarea, stimularea și de finalizarea ei în inventivitate ca idee și practică, în toate domeniile. Trebuie cunoscut, stimulat și valorificat acest potențial, dat fiind faptul că în rezultatul realizării, se obține plusvaloare pentru instituție.

Acest fenomen a fost studiat de savanții H. C. Lehman, A. F. Osborn, dar și de alții. [2, p.45] În opinia lor, creativitatea se poate manifesta în toate etapele de vârstă, pe tot parcursul vieții, însă vârsta cea mai productivă în creativitate este între 25 și 40 de ani.

Factorii creativității au asemănări cu cei ai învățării eficiente, dar pe lângă coeficientul de inteligență, un rol important în creativitate îl au asemenea factori, cum ar fi ereditatea, capacitățile intelectuale, aptitudinile, caracterul, mediul sociocultural, efortul susținut de pregătire și investigație și altele.

Din punctul de vedere al produsului creativ, creativitatea se poate manifesta în următoarele etape:

- *expresivă*, manifestată prin soluții mai eficiente de producție, ca urmare a unor mai multe eficiențe de productivitate etc., cu valențe de perspectivă;

- *productivă*, manifestată prin soluții mai eficiente de producție, ca urmare a unor combinații și recombinații, asocieri de date și soluții existente, cunoscute;

- *inovativă*, legată de cea expresivă și

productivă, dar aduce o soluție nouă care sporește productivitatea;

- *inventivă*, constă în depășirea calității și performanțelor creației productive și inovatoare în baza unei gândiri și restrukturări noi, produce o idee, o soluție, tehnologii noi, originale ce dinamizează progresul teoretic sau practic într-un anumit domeniu tehnico-științific etc. Invențiile reprezintă inteligența creativă de specialitate foarte valoroasă a angajaților și a unui popor;

- *emergentă*, reprezintă idei, teorii, soluții, tehnologii etc. cu caracter de invenții sau descoperiri excepționale, care revoluționează diversele domenii ale cunoașterii sau practicii - chimie, medicină, biologie, matematică, literatură, economie, artă plastică, tehnică etc. [3, p. 56]

În desfășurarea procesului creativ sunt remarcate anumite etape interdependente, după cum urmează:

- *pregătirea*: creativitatea nu pornește de la un loc gol, ea se bazează pe un fond de idei și acțional, ea înseamnă și învățare nouă, prin documentare și experimentare, care se restructurează cu cele aperceptive;

- *dezvoltarea „naturală”*: asocieri, bisocieri, combinații, recombinații, restrukturări de date, structuri, modele etc. În mod inconștient, subconștient, preconștient și conștient, care creează datele, ideile, structurile, modelele, soluțiile noi etc., cu asigurarea condițiilor interne și externe;

- *inspirația*: apariția bruscă a noului, a creației, a noilor idei, modelelor, sistemelor, structurilor, teoriilor, tehnologiilor etc., în mod inconștient, subconștient, preconștient și conștient;

- *controlul*: creația fiind un rezultat al factorilor subiectivi și obiectivi, are nevoie de controlul veridicității, autenticității valorii, aplicabilității și eficienței în plan teoretic și aplicativ. Acest control, realizat adesea prin experimentări pe stadii pilot, înlătură probabilele erori sau neconcordanțe cu cerințele reale, evitând cheltuielile ne-

conomice sau eșecurile în condițiile generalizării creațiilor. [4, p. 43]

Indiferent de nivelul la care se manifestă, creativitatea este o capacitate psihică complexă, care presupune, în primul rând, imaginație, în al doilea rând, motivație și, în al treilea rând, voință, perseverență.

Chiar și o persoană căreia îi lipsește creativitatea poate deveni un bun manager, cu condiția de a fi dispusă să încurajeze creativitatea altora, dar și dispusă să asculte ideile altora.

GESTIONAREA CREATIVITĂȚII. Un bun manager, chiar dacă nu este creativ, trebuie să știe foarte bine ce vrea să facă, să fie un bun strateg, să aibă abilitatea de a lua decizii și de a-i monitoriza pe cei cu care lucrează, dar, mai ales, să nu-i lipsească abilitatea de a-i asculta pe cei din jur.

Unii manageri consideră că performanța este o idee care decurge dintr-o teorie și în funcție de competențele angajaților. La rândul său, gradul de pregătire profesională și experiența reprezintă o condiție necesară care fac cu puțință obținerea de performanțe. Totuși ceea ce face ca un angajat, poate la fel de competent ca altul, să fie mai performant decât acesta, datorită coeficientului de creativitate de care el dispune. Aceasta înseamnă, că are capacitatea de a identifica și a schimba modul tradițional de gândire și comportament, capacitatea de a înțelege și de a vedea lucrurile și din altă perspectivă decât cea evidentă, capacitatea de a genera alternative și soluții diferite.

Atunci când potențialul creativ al angajaților dintr-o organizație este ignorat, organizația are un grad de inovare scăzut. Așadar, pentru ca organizația în ansamblu să fie capabilă să inoveze, managementul său trebuie să dezvolte un cadru de afirmare a inițiativelor creative ale indivizilor care o compun. Coeficientul de inovare al unei organizații depinde de capacitatea managementului de a crea acest

context de „actualizare” a creativității. Altfel, ideile creative rămân ignorate și, cel mai adesea, se pierd.

Creativitatea este cel mai simplu și mai ieftin mod de a dobândi avantaj competitiv, dat fiind faptul că reprezintă o resursă care se găsește din abundență în aproape toate organizațiile și care nu necesită costuri adiacente.

Instituțiile au la dispoziție mai multe posibilități de a-și crește coeficientul de creativitate. Astfel, un prim pas este ca în procesul de recrutare să se aplice teste de creativitate și, în procesul de selecție, să se acorde o pondere importantă scorurilor obținute de către candidații la aceste teste. O altă variantă este să se apeleze la training-uri/workshop-uri de dezvoltare a potențialului creativ, mai ales că acestea au o importantă componentă de team-building. [5, p. 45]

Pentru creșterea gradului de participare a angajaților la procesul de conducere, în special prin modalități indirecte, managerii pot apela la o serie de metode și tehnici de stimulare a creativității subordonaților. Acestea pot fi utilizate cu succes atunci când luarea deciziilor necesită o fundamentare serioasă pe baza ideilor și punctelor de vedere a cât mai mulți specialiști din organizație, inclusiv a celor din compartimentele operaționale. Este o modalitate inteligentă la dispoziția managerilor, atât din topul organizației, cât și de pe alte trepte ale structurii organizatorice ale acesteia, de a implica în procesul de management cât mai multe persoane din subordine, de a folosi ideile bune ale acestora, de a introduce un climat de colaborare și încredere reciprocă.

La rândul său, metodele și tehnicile de stimulare a creativității nu sunt utilizate numai pentru eficientizarea procesului managerial. Ele, la fel, sunt folosite pe larg de către manageri și pentru intensificarea aptitudinilor de inovare ale angajaților și grupurilor, precum și pentru înlăturarea

barierelor psihosociale care împiedică, prin inhibiție, manifestarea acestor aptitudini. Dar aria lor de aplicare este mult mai largă. În același timp, se poate menționa faptul că managerii profesioniști nu ignoră aceste metode și tehnici, pentru a lărgi cadrul participării angajaților la procesul de conducere. Putem menționa, că ele constituie surse inepuizabile de idei, care, selectate cu grijă, constituie un suport extraordinar de solid pentru deciziile care se iau, atât în condiții normale, cât și în perioade dificile pentru organizație.

Metodele de stimulare a creativității țin seama de o serie de reguli, cum sunt: conceperea persoanei umane în mod integral; acceptarea relativității afirmațiilor, învingerea rutinei și prejudecăților; nesanționarea opiniilor prea îndrăznețe etc.

În literatura de specialitate au fost inventariate peste 50 de metode capabile să stimuleze creativitatea. Aceste metode au

fost grupate în metode intuitive și metode analitice.

Este la alegerea managerilor, reieșind din specificul organizației, de a utiliza una sau alta dintre aceste metode și tehnici. Cert este că managerii care utilizează aceste metode nu numai că contribuie la asigurarea și întreținerea unui climat de creativitate în organizație sau în diferitele compartimente ale acesteia, dar obțin și rezultate deosebite, atât în plan managerial, cât și în plan inovațional.

CONCLUZII. În zilele noastre, a fi creativ este o misiune destul de grea și, în același timp, este o necesitate a acestui mileniu, după cum recunoștea și Bill Gates. Totodată, investiția în potențialul creativ al angajaților este, în vremurile de criză, soluția ieftină și potrivită atât pentru manageri, cât și pentru angajați, care face de cele mai multe ori diferența pe piața organizațiilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Alopî, C., „Creativitate și inovare”. Editura A. S. E., București, 2002, p. 36.
2. Caluschi, M., „Grupul mic și creativitatea”. Editura Cantes, Iași, 2001, p. 45.
3. Oprescu, V., „Aptitudini și atitudini”. Editura Științifică, București, 1999, p. 56.
4. Roco, M., „Creativitatea individuală și de grup”. Editura Academiei, București, 1979, p. 43.
5. Roco, M., „Stimularea creativității tehnico-științifice”. Editura Didactică și Pedagogică, București, 1985, p. 45.
6. Roco, M., „Creativitate și inteligență emoțională”. Editura Polirom, București, 2001, p. 45.
7. Ion Verboncu, „Creativitate și creativitate managerială”. Tribuna Economică nr. 15, 2006, pag. 22-24, www.cariereonline.ro

Prezentat: 24 octombrie 2013.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

Evaluarea calității vieții la nivel zonal în Republica Moldova prin metoda sondajului public

Svetlana GOROBIEVSCHI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

On the basis of the multidimensional concept of quality of life (QOL), which the author sees as macroeconomic vector influenced by many endogenous and exogenous factors of economic activity areas, the author suggests evaluating enterprise-wide QOL by public survey of its employees.

The author has developed sociological survey related to the evaluation of working conditions and company employees affect QOL (like the economic agents), providing the working conditions and causes employee satisfaction with income, work, interpersonal relations within the company, etc. and finally, life.

The Author comes to relevant conclusions, that the satisfaction with life or QOL in Moldova is closely related to the salaries, and job satisfaction - income levels, interpersonal relations and education level. Because of those who were interviewed, the percentage of those who have decent pay is low (administration workers) and the satisfaction level is very low: only 4% of respondents are satisfied with life, 82% - are dissatisfied and 4% - do not know what to say.

Pornind de la calitatea vieții (CV) ca vector multifuncțional și multidimensional, autorul recunoaște rolul deosebit al diferiților actori sociali în asigurarea creșterii acesteia: instituțiile publice, organele APC, societatea civilă, libertățile economice, mediul de afaceri, întreprinderile ș. a. [2; 3].

Conceptul autorului cu privire la CV vine în concordanță cu noua paradigmă a economiei mileniului al XXI-lea, în care economia regională (europeană) se confruntă cu un nou mediu de afaceri și anume – acela care provoacă dependențele profunde ale progreselor tehnologice ale economiei globale de schimbările importante ale strategiilor de dezvoltare implementate la nivel național și regional. Tot mai frecvente sunt numeroasele dezbateri publice cu participarea reprezentanților diferiților actori sociali (publici și privați), a autorităților administrației publice centra-

le și locale, a mediului universitar, a comerțului etc. în vederea promovării calității produselor și serviciilor.

În speranța de a cerceta problemele CV la nivel regional și anume - cum se realizează parteneriatul public-privat în direcția creșterii CV angajaților, autorul a selectat pentru studiu de caz domeniul vinicol, dat fiind faptul că acesta este recunoscut de savanții autohtoni **T. Bajura, L. Bugaian, M. Gheorghiuță, A. Stratan** ș. a. drept unul dintre cele dominante în economia națională [8; 5]. Selectarea zonelor de Sud și de Centru ale Republicii Moldova pentru evaluarea CV angajaților a fost argumentată prin faptul că acestea au fost considerate ca cele mai vulnerabile după nivelul de trai și anume – în zona sudică și cea centrală sunt amplasate întreprinderile din domeniul vinicol.

Sectorul vitivinicol are o contribuție

majoră în formarea PIB-ului (18-20%) și asigurarea locurilor de muncă (27%), reprezentând unul dintre capitoarele cele mai importante în exportul de mărfuri (12% din total) din Republica Moldova. Condițiile climatice excelente ale republicii, solul fertil, tradițiile seculare și costurile reduse reprezintă doar câteva dintre avantajele oferite de acest sector. Peste 90% din producția de vinuri sunt exportate în peste 50 de țări ale lumii, însă ponderea cea mai mare o reprezintă țările din fostul spațiu sovietic (peste 85% din totalul exportului vinicol). Plantațiile de viță de vie ocupă o suprafață de peste 150 mii hectare, care asigură necesarul de materii prime pentru cele peste 170 de întreprinderi de procesare și peste 60 de companii de îmbuteliere. Anual, sunt produse peste 200 mln. de sticle de vin, 20 milioane de sticle de spumante și 40 mii hl de brandy (divinuri). Sunt bine cunoscute localitățile vinicole din țara noastră: Cricova, Ialoveni, Mileștii Mici, Nisporeni, Comrat, Purcari, Ciumai, Hâncești, Cazaia, Vulcănești – toate situate în zonele Centrală și de Sud ale Republicii Moldova. Iar beciurile de la Cricova, Mileștii Mici, Brănești, Cojușna etc. oferă condiții excelente de păstrare a producției vinicole.

Transformările economico-manageriale, efectuate în complexul agroindustrial al Republicii Moldova au rezolvat o serie de probleme și au realizat cu succes strategia statului în dezvoltarea continuă a uneia dintre cele mai vechi, tradiționale și prestigioase ramuri – viticultura și vinificația. Îndeletnicirea de milenii rămâne și astăzi o preocupare prioritară a poporului țării noastre, în general, și a celui din sectorul rural, în special.

Autorul consideră că indicatorii **cantitativi** (obiectivi), care contribuie la creșterea CV angajaților la întreprinderile de vinificație, sunt:

- dinamica cifrei de afaceri a întreprinderii;

- dinamica exporturilor întreprinderii;
- dinamica numărului mediu scriptic al angajaților în cadrul întreprinderii;
- dinamica productivității muncii unui angajat;
- dinamica investițiilor în fondurile fixe;
- dinamica salariului mediu lunar al unui angajat (ca rezultat al factorilor precedenți).

Autorul consideră că managementul CV este parte componentă a managementului public, deoarece prin parteneriatul public-privat se efectuează monitorizarea creșterii acesteia ca fenomen social. Deși CV ca indicator complex socioeconomic poate fi evaluat doar la nivelul macroeconomic, acest fapt nu reduce deloc aportul și rolul altor actori publici în asigurarea și monitorizarea acesteia, inclusiv a întreprinderilor.

*Autorul consideră oportună utilizarea instrumentului managerial de sondaje publice pentru evaluarea satisfacției angajaților întreprinderilor vinicole de CV. În acest caz, evaluarea CV **va determina valoarea subiectivă a acesteia, exprimată prin opinia publică a angajaților.***

Pentru a prezenta un exemplu mai relevant al situației reale a angajaților unei ramuri a economiei Republicii Moldova, considerăm necesară selectarea pentru studiu a întreprinderilor industriei vinicole ca una dintre cele mai reprezentative din cadrul industriei prelucrătoare și, în același timp, reieșind din următoarele caracteristici:

- creșterea în societate a consumului vinurilor și băuturilor spumoase, ceea ce confirmă valorile vânzărilor cu amănuntul ale vinurilor în țara noastră și peste hotarele sale (tab. 1);

- amplasarea ramurii în diferite zone geografice ale țării: Sudul și Centrul Moldovei;

- posedarea diferitelor forme organizatorico-juridice de antreprenariat: S.A., Î.S. și S.R.L.;

- întreprinderile reprezintă diferite forme de proprietate: publică și privată;
- întreprinderile sunt diferențiate după dimensiuni: mici, medii și mari;

- situația exporturilor întreprinderilor din domeniu este diferită;
- veniturile angajaților sunt diferite.

Tabelul 1. Vânzările cu amănuntul ale vinurilor moldovenești, 2001-2010.

Indicatori	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vinuri, mii lei	34596	43718	55572	49319	58415	79919	114568	139557	125987	132270
% față de anul precedent	100,0	126,4	127,1	88,7	118,4	136,8	143,3	121,8	90,3	105,0
Vinuri spumoase	26961	36073	51317	55194	62465	81139	103065	126978	121108	139289
% față de anul precedent	100,0	133,8	142,3	107,6	113,2	129,9	126,5	123,2	95,4	115,0

Sursa: Datele B.N.S., 2011.

În selectarea agenților economici din domeniul vinicol pentru efectuarea sondajului public s-a reieșit și din alți parametri socioeconomi ai acestora.

1. *S-a ținut cont de diferența veniturilor angajaților din ramura vinicolă concentrată în diferite zone ale republicii.* După cum cunoaștem, veniturile populației Republicii Moldova depind mult de sectorul de localizare a populației. În 2012, se constată că în funcție de mediul de reședință veniturile populației din mediul urban au fost în medie cu 626,2 lei sau de 1,5 ori mai mari comparativ cu mediul rural. Pentru populația din mediul urban principala sursă de venituri este activitatea salariată, care a asigurat veniturile populației în proporție de 55,4% (57,3% în anul 2011) și prestațiile sociale – 16,2% (15,2% în anul 2011).

Se deosebesc după nivelul veniturilor și zonele Republicii Moldova: nordul țării înregistrează venituri maxime; centrul – venituri medii, sudul - venituri minimale. Acest fapt este confirmat de datele statistice ale salariului mediu lunar al unui angajat pe economia țării, în profil teritorial, generate de concentrarea agenților eco-

nomici pe teritoriul țării (<www.statistica.md>, vizitat la 15.04.2012). Deci sudul țării se află într-o situație mai puțin avantajoasă. În ultimii trei ani, se menționează creșteri slabe ale acestor ponderi, în special în zonele de Sud și de Centru ale țării.

2. *De asemenea, s-a ținut cont și de forma de proprietate a subiecților economici.* Informația statistică recentă confirmă faptul că sectorul privat din Moldova ia amploare și se dezvoltă cu ritmuri destul de rapide. Conform datelor statistice pentru anul 2011, numărul întreprinderilor din sectorul privat constituie 90,8% din totalul întreprinderilor, care dețin 66,8% din totalul angajaților, cifra de afaceri a acestora fiind de 60,5% din totalul pe țară, iar valoarea adăugată brută la costul factorilor de producție fiind numai de 46,6%.

3. *S-a ținut cont de ritmurile de creștere a investițiilor în fondurile fixe.* Cunoaștem că ritmurile de creștere a investițiilor în fondurile fixe ale sectorului privat sunt mai mari decât ale sectorului public. Dacă în perioada 2005-2010 în sectorul public ritmul de creștere a investițiilor în fondurile fixe s-a micșorat de la 32,7% până la 28,4%,

apoi în sectorul privat s-au atestat ritmuri de creștere a acestora. Astfel, în 2011, acestea au sporit până la 42,3% față de 32,5% în 2005.

Potrivit datelor Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA), în anul 2012 exporturile de produse alcoolice din Moldova au depășit cifra de 142 milioane de dolari, acest indice fiind cu mai bine de 20% mai mare decât cel înregistrat în 2011. Volumul total al livrărilor de vin a sporit cu 8%, iar cel al divinurilor – cu 87%. Potrivit Direcției Marketing și Relații Internaționale a MAIA, creșterea exporturilor de divinuri se datorează, în principal, sporirii livrărilor în Federația Rusă, Ucraina și Statele Unite ale Americii. Iar datorită dinamicii ascendente a exporturilor de vin în Belarus, țara noastră a ocupat în 2012 primul loc printre exportatorii produselor vinicole în această țară.

În general, informațiile statistice referitoare la exportul de vinuri din Republica Moldova în perioada 2001-2011 în țările CSI, UE și alte țări confirmă faptul că exporturile de vinuri, ale mustului din struguri, ale vinului spumos și ale altor băuturi din struguri în valoarea cantitativă a țării au tendință de descreștere, cu un declin dramatic al întregii producții din 2007.

Aceasta se explică prin faptul că producția vinului depinde de mai mulți factori, printre care sunt condițiile climaterice și evoluția cererii de vin pe piață. Nicio strategie de termen lung nu poate fi implementată atunci când persistă probleme semnificative de durată, cauzate de evenimente neașteptate, precum a fost embargo-ul Rusiei asupra vinurilor moldovenesti și stipulările stabilite la ridicarea embargo-ului în iunie 2007. Reorientarea producătorilor autohtoni de vinuri de la piața Europei de Est spre piața Europei de Vest a luat din timp și a redus posibilitatea creșterii investițiilor în plantațiile de viță de vie.

Sectorul vinicol este reglementat de numeroase documente legale care se su-

prapun, sunt învechite, împovărătoare și costisitoare de implementat. Multe regulamente conțin un șir de restricții, care nu sunt justificate în condițiile economiei de piață. Toate acestea creează obstacole inutile în calea gestionării afacerilor și operațiunilor de producție, conducând la incapacitatea de a se ajusta la cerințele pieței și limitând oportunitățile de inovație, dezvoltare și investiții în sector. Anumite legi și regulamente afectează în mod direct exporturile în țările din Occident, deoarece nu sunt armonizate cu legislația UE și cu cele mai bune practici internaționale.¹

Pe lângă acești factori, este necesar de menționat și impactul crizei economice mondiale, care a influențat cererea pe piața vinurilor.

Acești factori au contribuit la argumentarea selectării eșantionului de populație pentru evaluarea CV în zonele de Sud și de Centru ale Republicii Moldova, orientându-ne spre industria vinicolă. Astfel, în calitate de subiecți de cercetare au fost selectați următorii agenți economici:

1. **Combinatul de Vinuri, S.A. „Cricova” (zona Centru, sector urban);**

2. **Combinatul de vinuri de calitate, Î.S. „Mileștii Mici” (zona Centru, sector rural);**

3. **S.R.L. «BasaVin» (zona Sud, sector rural).**

Combinatul de Șampanie și Vinuri S.A. „Cricova”, fiind renumit pentru labirinturile sale subterane unice și, în special, pentru vinurile sale excelente, a fost fondat în 1952. Anume în acest an hrubele de calcar din preajma orașelului Cricova, din care istoric se extrăgea această piatră de construcție, au fost transformate într-o imensă unitate de producere și depozitare a vinului. Fiind conceput ca un producător al vinurilor de elită în baza tehnologiilor clasice europene, Combinatul S.A. „Cricova” a folosit drept fundal pentru activitatea sa ulterioară condițiile originale prospere ale galeriilor sale, care se extind pe o lun-

gime de peste 60 km - labirinturi cu o microclimă unică. Aici, în decursul întregului an, temperatura rămâne constantă – cca +12°-+14°C, pe când umiditatea relativă a aerului constituie cca 97-98%. Anume datorită acestor condiții naturale optime este posibilă păstrarea și maturarea vinurilor de calitate superioară, precum și a spumantului clasic, cu formarea caracterului autentic al acestora.

S.A. „Cricova” este una dintre puținele întreprinderi din lume care produc vinuri spumante în conformitate cu metoda clasică franceză, inventată de celebrul călugăr Dom Pierre Perignon – „Methode Champenoise”: prin fermentare secundară în sticlă și maturare ulterioară în poziție orizontală, cel puțin 3 ani. Beciurile de la S.A. „Cricova” adăpostesc și o remarcabilă colecție de vinuri – Oenoteca Națională. Exponate unice, precum sunt „Ierusalim de Paști,” licoarea „Ian Beher” (recolta din 1902), împreună cu încă 158 de mărci din Burgundia, Moselle, Tokaji, Rhein, ș. a. formează tezaurul prețios atât al Combina-

tului, cât și al Republicii Moldova, cuprinzând actualmente circa 1,3 mln. de sticle.

Colecția de medalii și decorații ale Combinatului, de altfel ca și Oenoteca, este suplinită permanent: vinurile de Cricova au cucerit deja mai mult de 80 de „Gland-Prix,” medalii de aur și argint. Reprezentând un complex subteran inedit, S.A. „Cricova” este o întreprindere cu un potențial imens de producție, fiind declarată „obiect al patrimoniului cultural național” și distinsă cu cea mai înaltă distincție de stat – „Ordinul Republicii,” ca semn al recunoașterii contribuției acesteia la prosperarea economiei naționale și a eforturilor remarcabile în vederea dezvoltării ramurii vitivinicole din Moldova [www.mdmoldova.narod.ru], vizitat la 15.03.2012].

După cum vedem din tabelul 2, în perioada 2007-2011, performanțele economice ale S.A. „Cricova” sunt în permanentă creștere: cifra de afaceri a crescut de 1,5 ori; productivitatea muncii – de 1,47 ori; salariul mediu lunar – de 1,43 ori; exporturile – de 1,24 ori.

Tabelul 2. Indicatorii socioeconomi obiectivi ai CV, S.A. „Cricova,” 2007-2011.

Indicatorii economici principali	2007	2008	2009	2010	2011
1. Cifra de afaceri, mln. lei	131,0	133,1	141,9	158,0	196,5
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	122,3	101,6	106,6	111,3	124,4
2. Numărul mediu scriptic al angajaților, persoane	678	705	738	711	691
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	103,0	104,0	104,7	96,3	97,2
3. Productivitatea muncii per angajat, mii lei	193,2	188,8	192,2	222,2	284,4
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	105,0	97,7	101,8	115,6	130,0
4. Ponderea exporturilor în totalul vânzărilor, %	40,0	37,0	54,0	45,0	53,4
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	228	110,5	122,2	83,3	118,7
5. Investiții în fonduri fixe, mln. lei	61,0	37,1	16,1	11,7	55,5
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	44,0	60,8	43,4	72,7	4,7 ori
6. Salariul mediu pe angajat, lei	2493	3081	2899	3084	3553
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	112,0	123,6	94,1	106,4	115,2

Sursa: Elaborat de autor în baza Rapoartelor statistice anuale ale S.A. „Cricova.”

Aceasta oferă un șir de ajutoare materiale și indemnizații angajaților.

Combinatul de vinuri de calitate Î.S. „Mileștii Mici.” Î.S. „Mileștii Mici” a fost fondată în 1969, în comuna Mileștii Mici, nu departe de mun. Chișinău și reprezintă un oraș vinicol subteran cu galerii de cca 200 km, formate după cel de-al Doilea Război Mondial, în urma extragerii zăcămintelor de calcar. Pe parcursul anilor, întreprinderea și-a modificat de câteva ori statutul. În prezent, Î.S. „Mileștii Mici” este o întreprindere de stat specializată în producerea, păstrarea și comercializarea băuturilor alcoolice, declarată în 2005 de Parlamentul Republicii Moldova „Patrimoniu Cultural Național al Republicii Moldova.”

Activitatea întreprinderii este asigurată de circa 200 de angajați în diferite secții de producție: de păstrare, îmbuteliere a vinurilor, a vinului spumant și colecția. În prezent, Î.S. „Mileștii Mici” dispune de cea mai mare colecție de vinuri din lume, care numără cca 1,5 mln. butelii de vin, ce se află la o adâncime de 85,0 m sub pământ.

Secția de păstrare are menirea de a primi vinuri, materii prime de la furnizori din zonele vinicole de Sud și Centru ale Moldovei, asigurând prelucrarea conform schemelor tehnologice, măturarea și pregătirea lor pentru îmbuteliere.

Î.S. „Mileștii Mici” dispune de o colecție de vinuri care a marcat faima întreprinderii pe piața internă și pe arena internațională a vinurilor. În luna august a anului 2005, „Colecția de Aur” Mileștii Mici a fost recunoscută de „Guinness World Records” drept cea mai mare colecție, cele cu marcă comercială „Mileștii Mici” fiind vinuri excepționale, cel mai vechi datând cu anul 1972. Rafinatele vinuri albe, cum ar fi „Sauvignon 1986,” „Traminer 1986,” viguroasele vinuri roșii „Cabernet - Sauvignon 1986,” „Codru 1987,” „Trandafirul Moldovei 1986,” sunt apreciate la cel mai înalt nivel de vinificației din întreaga lume. Vinurile de „Mileștii Mici” se comercializează atât în țară, cât și

peste hotarele ei: în Japonia, Taiwan, Olanda, Cipru, Danemarca, Finlanda, Malaysia etc. La aceste prezentări de vin, organizate de partenerii de afaceri ai Î.S. „Mileștii Mici,” participă câteva sute de specialiști în domeniu, reprezentanți ai cercurilor politice, oameni de cultură, jurnaliști etc. Evenimentul este urmat de degustări de vin (în general) cu bucate tradiționale, excursii în împrejurimi etc. Rezultatele manifestărilor și ale prezentărilor au un ecou imens în lume și sunt mediatizate în presa locală.

În scopul promovării produselor vinicole cu marca comercială „Mileștii Mici,” în anul 2010 au avut loc prezentări de vin în orașele Tokyo și Kumamoto (Japonia). În atenția japonezilor au fost expuse vinurile de colecție „Trandafirul Moldovei 1986,” „Negru de Purcari 1986,” „Reasling 1986,” „Codru 1987,” vinul spumant natural roșu „Moldova de Lux” ș. a.

În septembrie 2010, în orașele Beijing și Shanghai din Republica Populară Chineză, a avut loc prezentarea vinurilor cu marca comercială „Mileștii Mici,” la care au asistat cca 200 de persoane oficiale și oameni de afaceri din China și Moldova. Această prezentare a făcut parte din șirul acțiunilor de promovare și diversificare a pieței de desfacere pentru vinurile respective. Organizarea reușită a acestui eveniment se datorează eforturilor comune ale Î.S. „Mileștii Mici” și ale partenerilor de peste hotarele țării, în scopul majorării volumului exporturilor și promovării produselor vinicole pe piața externă.

Î.S. „Mileștii Mici” a implementat cu succes sistemul de management integrat al calității (ISO 9001:2000), mediului (ISO 14001:2005), sănătății și securității ocupaționale (BSOHS 18001:2007), siguranței alimentului (ISO 22000: 2006) și a obținut certificate care confirmă o dată în plus calitatea înaltă a vinurilor cu marca comercială respectivă. Implementarea acestor sisteme de calitate are drept scop creșterea competitivității Î.S. „Mileștii Mici” atât pe

piața internă, cât și pe cea externă, tinzând spre îmbunătățirea continuă a satisfacției clientului, a calității produselor și a proceselor elaborate în cadrul întreprinderii.

Actualmente, Î.C. „Mileștii Mici” exportă vinurile sale în astfel de țări, precum China, Japonia, Taiwan, Olanda, Germania, Albania, Finlanda, Cipru, țările CSI.

Orașul vinicol subteran „Mileștii Mici”

este unul dintre cele mai importante obiective turistice din Republica Moldova și găzduiește vizitatori din toată lumea. Zi de zi Î.S. „Mileștii Mici” devine un loc tot mai notoriu și atractiv pentru turiștii din țară, dar, în mare parte, și pentru cei de peste hotare. Dacă în 2009 au fost înregistrați cca 12 mii de vizitatori, în 2010 numărul lor a atins cifra de peste 20 de mii.

Tabelul 3. Dinamica indicatorilor socioeconomici ai Î.S. „Mileștii Mici”

Indicatorii economici principali	2007	2008	2009	2010	2011
1. Cifra de afaceri, mln. lei	21,3	24,1	15,5	19,1	27,7
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	109,0	113,1	64,3	123,1	145,0
2. Numărul mediu scriptic al angajaților, persoane	320	296	265	222	208
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	105,0	92,5	89,5	83,8	93,7
3. Productivitatea muncii per angajat, mii lei	66,6	84,4	58,5	86,0	133,2
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	116,4	126,7	69,3	147,0	154,8
4. Exporturi față de anul precedent, mln. lei	4,3	3,8	1,4	0,4	5,5
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	108,0	88,8	36,8	28,5	13 ori
5. Investițiile în fonduri fixe, mln. lei	3,3	3,3	1,0	1,2	3,1
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	100,0	100,0	30,3	120,0	258,3
6. Salariul mediu pe angajat, lei	2875	2851	2596	2677	3080
Ritmul de creștere față de anul precedent, %	106,0	99,2	91,1	103,1	115,1

Sursa: Elaborată de autor în baza Rapoartelor anuale ale Î.S. „Mileștii Mici.”

După cum putem observa din tabelul 3, pe parcursul anilor 2007-2011, Î.S. „Mileștii Mici” a demonstrat o creștere a vânzărilor. Dacă în perioada 2007-2011 ritmul de creștere a volumului vânzărilor a constituit 130%, productivitatea muncii a crescut de două ori, exporturile – cu 28%, salariul mediu pe angajat – cu 7%. Aici, comparativ cu S.A. „Cricova”, performanțele economice au fost mai modeste. Î.S. „Mileștii Mici”, ca și S.A. „Cricova”, oferă angajaților săi diferite ajutoare materiale și indemnizații.

Întreprinderea S.R.L. „Basavin&Co”. Istoria acestei companii a început încă în 1915, în Basarabia. Ea se ocupă de creșterea strugurilor de calitate înaltă. În același timp, a fost construită și o pivniță nouă,

cu o capacitate de producție de 1000 dal pe zi, cu moară de convertite și cu două pompe electrice. O etapă importantă de modernizare industrială a avut loc în 1969, data punerii în acțiune a cramei de vin.

Astăzi, **S.R.L. „Basavin&Co”** din raionul Basarabeasca asigură un proces stabil al producției industriale de vinuri de calitate înaltă cu ajutorul tehnicii și tehnologiilor moderne de prelucrare. Cultivarea strugurilor de calitate controlată se realizează la ferma „Dragnev.” Prelucrarea primară a strugurilor de intrare la cramă trece prin S.A. „Doina,” cu o capacitate de 15 mii de tone de struguri pe sezon. Vinul este fabricat în joint-venture „Basarabia-Lwin Invest” cu partenerii israelieni. S.R.L. „Basavin&Co”

are un program pentru producția de vinuri cușer, care desemnează unicitatea lui, astfel fiind unica companie din Europa de Est și Republica Moldova după cum aceste vinuri sunt produse. Producția aceasta este însoțită de un ritual urmărit de experții Basavin & Co, prin care se confirmă toate regulile tehnologiei Koshruta (tab. 4).

Tradiția veche și seculară de prelucrare și calificare a vinului din regiunea sudică, îmbinată cu puterea businessului agricol **S.R.L. „Basavin&Co”** și tehnologiile avansate a dat naștere la vinuri de marcă, acestora fiind acordate premii, diplome la numeroase expoziții internaționale și degustări private.

Tabelul 4. Dinamica indicatorilor socioeconomici ai S.R.L. „Basavin&Co”.

Indicatorii economici principali	2007	2008	2009	2010	2011
1. Cifra de afaceri, <i>mii lei</i>	55783	57469	17827	23068	38611
<i>Ritmul de creștere față de anul precedent, %</i>	107,0	103,0	31,0	129,4	167,4
2. Numărul mediu scriptic al angajaților, <i>persoane</i>	92	99	72	57	53
<i>Ritmul de creștere față de anul precedent, %</i>	103,0	107,6	72,7	79,2	93,0
3. Productivitatea muncii per angajat, <i>mii lei</i>	606,0	580,5	247,6	404,7	728,5
<i>Ritmul de creștere față de anul precedent, %</i>	108,0	95,8	42,6	163,4	180,0
4. Exporturile față de anul precedent, <i>mii lei</i>	53126	53186	16408	16394	31441
<i>Ritmul de creștere față de anul precedent, %</i>	100,0	100,1	30,8	99,9	191,8
5. Ponderea beneficiului reinvestit, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Salariul mediu pe angajat, <i>lei</i>	1444,3	1664,11	1149,9	1443,67	1805,2
<i>Ritmul de creștere față de anul precedent, %</i>	100,0	115,2	69,1	86,7	125,0

Sursa: Elaborată de autor în baza Rapoartelor anuale ale S.R.L. „Basavin.”

Datorită calității selecte, vinurile S.R.L. „Basavin” și-au găsit locul lor pe piețele din Letonia, Federația Rusă, Polonia, Germania, SUA, Slovenia, România, Israel ș. a. După cum observăm din informația prezentată în tabelul 4, cifra de afaceri a **S.R.L. „Basavin&Co”** a suportat o diminuare începând cu 2008, aceasta fiind provocată de faptul că începând cu 2008 a început renovarea viilor vechi și plantarea soiurilor europene noi de viță de vie.

Sondajul de opinie a avut drept scop cunoașterea preferințelor exprimate de un număr semnificativ de locuitori referitoare la problema de importanță generală, precum este CV la nivel regional.

Acest tip de cercetare sociologică a fost fondat pe modalitățile interogative de colectare a informațiilor și pe tehnici de eșantionare. Sondajul de opinie este

o metodă de cercetare cantitativă ce încearcă a descrie opinia unei categorii cât mai mari din populația autohtonă asupra problemei ce vizează CV. Ea folosește ca instrument chestionarul și se bazează pe eșantioane atent alese pentru a fi reprezentative. Cu referire la tehnica efectuării, sondajul semnifică metoda statistică de stabilire, pe baza eșantionării, a stratificării opiniilor în raport cu categoriile socioprofesionale, vârsta, sexul etc., cu scopul de a prevedea comportamentul membrilor colectivității pentru care eșantionul asupra căruia s-a efectuat sondajul să fie reprezentativ. [7]

Sondajul de opinie publică a urmărit scopul cunoașterii aspectelor subiective (părerilor, atitudinilor, aspirațiilor, interesele etc.) și, anume:

- clasificarea opiniilor și aprecierilor an-

gajaților din industria vinicolă privind evaluarea CV la nivel regional;

- perceperea de către diferite grupuri sociale a necesității de evaluare și monitorizare a CV la nivel regional;

- elucidarea atitudinilor angajaților din industria vinicolă față de criza economică și determinarea nivelului lor de trai;

- elaborarea mecanismului de parteneriat public-privat în direcția evaluării și monitorizării permanente a CV la nivel regional.

Deoarece studiul opiniei publice s-a efectuat într-o ramură, eșantionul a fost selectat din respondenții colectivelor de angajați ai întreprinderilor vinicole din zonele Sud și Centru și, anume S.A. „Cricova”, Î.S. „Mileștii Mici” și S.R.L. „Basavin&Co”, reprezentativi după studii, vârstă, funcții, sex, naționalitate, conform structurii actuale a locuitorilor din zonele respective (tab. 5).

Tabelul 5. Gradul de reprezentativitate a angajaților selectați pentru evaluarea CV, 2012.

Întreprinderile studiate	Total angajați	Total respondenți	Ponderea respondenților în totalul angajaților, %	Ponderea respondenților în eșantion, %
1. S.A. „Cricova”	674	115	17,0	46,9
2. Î.S. „Mileștii Mici”	208	100	48,0	40,8
3. S.R.L. „Basavin&Co”	53	30	56,6	12,2
Total anchetați	935	245*	26,2	100,0

Sursa: Elaborată de autor.

Sondajul a derulat în luna aprilie 2012. Ancheta sociologică, elaborată de autor, a fost orientată spre cercetarea impactului factorilor mediului extern asupra angajaților (ecologia mediului; tipul locuinței; bugetul familiei; condițiile demotice; locul concediului; nivelul de studii etc.) și cel al mediului de serviciu (salariul mediu per angajat; funcția deținută; relațiile interpersonale cu conducătorul și colegii; satisfacția privind locul de muncă etc.) asupra CV angajaților.

Prelucrarea anchetelor a fost efectuată de Centrul de Investigații Sociologice și Marketing „CBS-AXA,” prin intermediul soft-ului SPSS (Pachetului de Programe pentru Statistica Socială). Pentru prelucrarea parametrilor din anchetă s-a aplicat Modelul econometric de regresie multiplă în pași, care a determinat valorile variabilei dependente (Y) sau satisfacției de viață în funcție de variabilele independente: X1; X2; X3,..., Xn (vârsta, studiile,

naționalitatea, localitatea de reședință, veniturile, forma juridică de antreprenariat, relațiile de muncă etc.), care au determinat adecvat gradul de satisfacție de viață pentru fiecare întreprindere, în parte, și în domeniu, în general.

Să analizăm răspunsurile la cele mai importante întrebări ale chestionarului, ce țin nemijlocit de CV angajaților.

La întrebarea „În ce măsură sunteți satisfăcuți de locul de muncă?”, răspunsurile au fost următoarele (fig. 1):

a) *respondenții S.A. „Cricova”* s-au repartizat astfel: 44,7% sunt satisfăcuți de locul de muncă; 24,6% sunt mai degrabă satisfăcuți decât nesatisfăcuți; 30,7% sunt nesatisfăcuți de locul de muncă;

b) *respondenții Î.S. „Mileștii Mici”*: 34,0% sunt satisfăcuți de locul de muncă; 41,0% - mai degrabă satisfăcuți decât nesatisfăcuți; 25,0% - nesatisfăcuți de locul de muncă;

c) *respondenții S.R.L. „Basavin&Co”*:

34,0% sunt satisfăcuți de locul de muncă; 24,1% – mai degrabă satisfăcuți decât nesatisfăcuți; 41,4% – nesatisfăcuți de locul de muncă.

Concluzia pe marginea întrebării 1. Cei mai satisfăcuți de locul de muncă sunt angajații Î.S. „Mileștii Mici”, deoarece pon-

derea celor satisfăcuți și mai degrabă satisfăcuți decât nesatisfăcuți constituie aici 75,0%, pe când ponderea acestora la S.A. „Cricova” – 69,3%, iar la S.R.L. „Basavin&Co” – doar 59,6%. Argumentarea situației reiese și din următoarele răspunsuri.

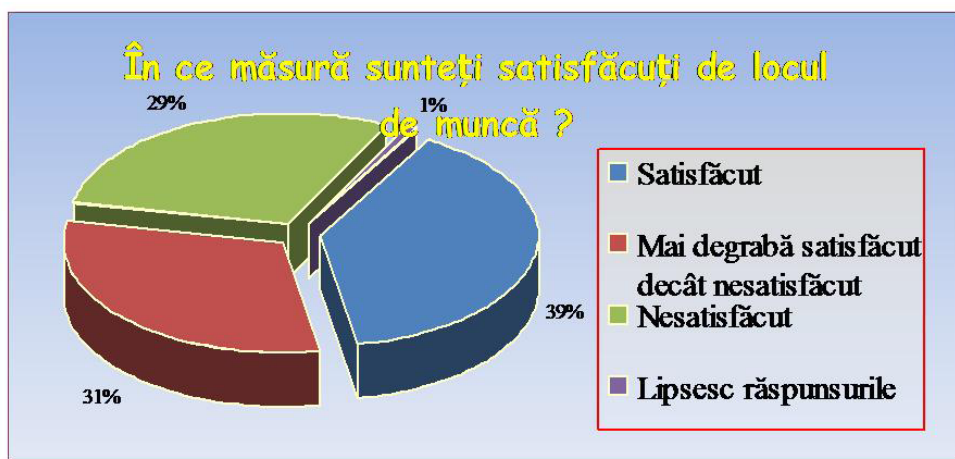


Fig. 1. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „În ce măsură sunteți satisfăcuți de locul de muncă?”
Sursa. Elaborată de autor. [5, p. 374-382]

La întrebarea „Care este salariul Dvs. mediu lunar?”, răspunsurile s-au repartizat astfel:

a) S.A. „Cricova”: salariul în intervalul 1000-2000 lei îl dețin 36,5% din angajați; salariul în intervalul 2000-3000 lei îl dețin 40,9%; salariul în limitele de 3000-4000 lei îl primesc 7,8% din angajați, iar salariul de peste 4000 lei îl dețin 14,8% din angajați;

b) Î.S. „Mileștii Mici”: salariul de până la 1000 lei îl dețin 4,0% din angajați; salariul în intervalul 1000-2000 lei îl primesc 36,0% din angajați; salariul de 2000-3000 lei îl dețin 44,0% din angajați; 3000-4000 lei – 11,0% din angajați și 5,0% din angajați dețin salariul de peste 4000 lei;

c) S.R.L. „Basavin&Co”: salariul de până la 1000 lei îl dețin 14,8% din angajați; salariul în intervalul 1000 – 2000 lei îl dețin 74,1%; salariul de 2000-3000 lei îl primesc

7,4% din angajați; salariul de 3000-4000 lei îl dețin 3,7% din angajați.

Comentariu pe marginea întrebării 3. Cel mai înalt sunt remunerați angajații S.A. „Cricova”, pe locul doi se află angajații Î.S. „Mileștii Mici” și pe ultimul loc se află angajații S.R.L. „Basavin”. Drept argument poate servi faptul că posibilitățile mai mari pentru remunerarea muncii la S.A. „Cricova” sunt cauzate de faptul că întreprinderea are cifra de afaceri de 5,7 ori mai mare decât cea a Î.S. „Mileștii Mici” și este cu mult mai mare decât la S.R.L. „Basavin” (datele din 2011).

Într-adevăr, lucrătorii S.R.L. „Basavin” sunt mai slab remunerați decât lucrătorii întreprinderilor S.A. „Cricova” și Î.S. „Mileștii Mici”. În schimb, din discuțiile private cu primii S.R.L., la „Basavin” s-a confirmat faptul că ei sunt remunerați suplimentar, în plic (fig. 2).

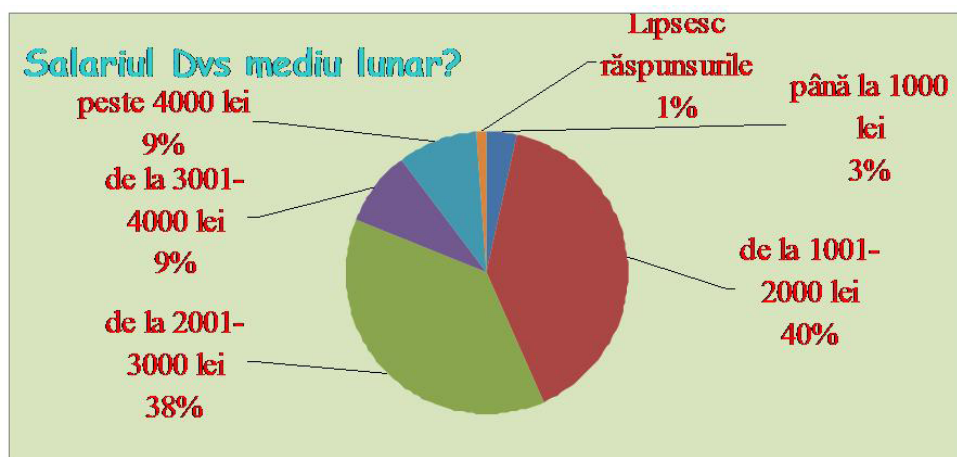


Fig. 2. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „În ce măsură sunteți satisfăcuți de salariul mediu lunar?”
Sursa. Elaborată de autor. [5, p. 374-382]

La întrebarea „Care este venitul mediu lunar al familiei Dvs.?” răspunsurile s-au repartizat astfel (anexa 39):

a) la S.A. „Cricova” ponderea populației remunerate mai sus de salariul mediu pe economie în 2011 (3300 lei) constituia 67,7% dintre angajați;

b) la Î.S. „Mileștii Mici” ponderea populației remunerate mai sus de salariul mediu pe economie era de 59,0%;

c) la S.R.L. „Basavin&Co” ponderea populației remunerate mai sus de salariul mediu pe economie în 2011 a constituit 26,6%.

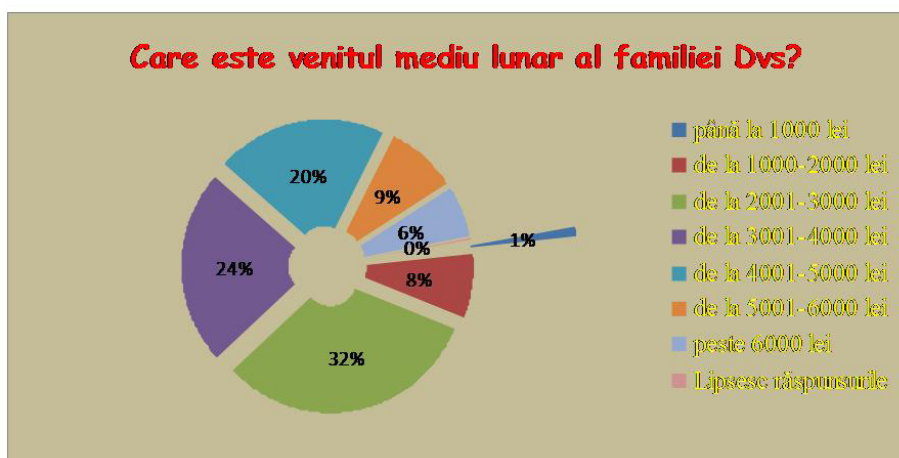


Fig. 3. Răspunsurile la întrebarea „Care este venitul mediu lunar al familiei Dvs.?”
Sursa. Elaborată de autor. [5, p. 374-382]

La întrebarea „Cum evaluați mediul ecologic?” răspunsurile s-au repartizat astfel:

a) 67,0 % din respondenții de la S.A. „Cricova” s-au manifestat ca nemulțumiți și numai 8,0% – mulțumiți de mediul eco-

gic din țară, iar 25,0% n-au putut găsi răspunsul;

b) 53,5% din respondenții de la Î.S. „Mileștii Mici” nu sunt satisfăcuți și numai 9,1% sunt mulțumiți de mediul ecologic din

țară, iar 37,4% n-au putut să se pronunțe;

c) 56,7 % din respondenții de la S.R.L. „Basavin&Co” sunt nemulțumiți de mediul ecologic și doar 6,7% sunt mulțumiți, iar 36,7% n-au putut să se pronunțe.

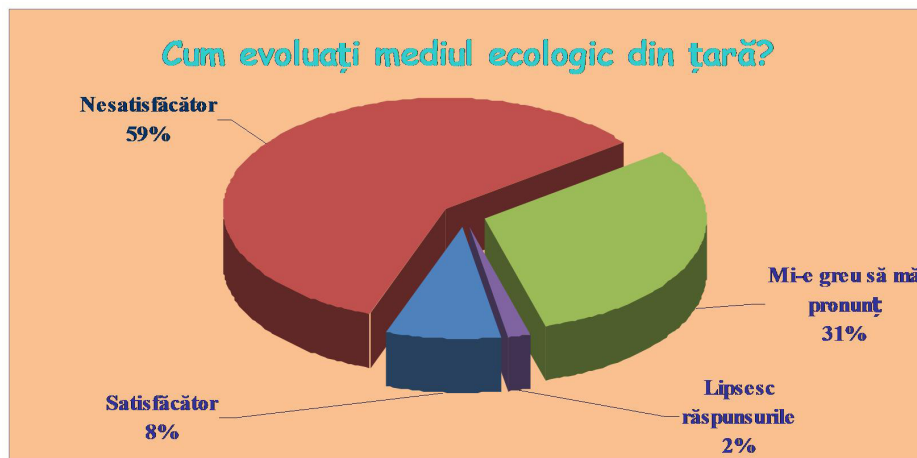


Fig. 4. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „Cum evaluați mediul ecologic?”

Concluzia pe marginea întrebării. În medie, 59,0% din respondenții eșantionului s-au arătat drept nemulțumiți de mediul ecologic din țară.

La întrebarea „Unde preferați să petreceți concediul?”, răspunsurile au fost următoarele:

a) S.A. „Cricova”: nu plec nicăieri – 54,5%; plec la mare, la munte – 17,0%; plec în turism – 1,8%; plec în vizită la prieteni sau rude – 3,6%; îngrijesc GC – 23,2%;

b) Î.S. „Mileștii Mici”: nu plec nicăieri – 43,4%; plec la mare, la munte – 18,2%; plec în turism – 0%; plec în vizită la prieteni sau rude – 5,1%; îngrijesc GC – 33,3%;

c) S.R.L. „Basavin&Co”: nu plec nicăieri – 86,2%; plec la mare, la munte – 5,1%; plec în turism – 0%; plec în vizită la prieteni sau rude – 3,4%; îngrijesc GC – 6,9%.

Comentariu. Preocupările în timpul concediului sunt direct proporționale cu veniturile respondenților. Sondajul a demonstrat că la S.A. „Cricova” veniturile medii lunare sunt mai mari comparativ cu altele două întreprinderi cercetate, respectiv și ponderea respondenților care pleacă la mare, la munte sau la rude și prieteni în timpul concediului este mai mare și constituie 22,4% din respondenții întreprinderii. La Î.S. „Mileștii Mici” ponderea respondenților ce pleacă la odihnă este de 23,3%, pe când la S.R.L. „Basavin&Co” – doar 6,8% din respondenții întreprinderii. În general, din totalul respondenților supuși sondajului doar 20,8% pleacă undeva la odihnă în timpul concediului.

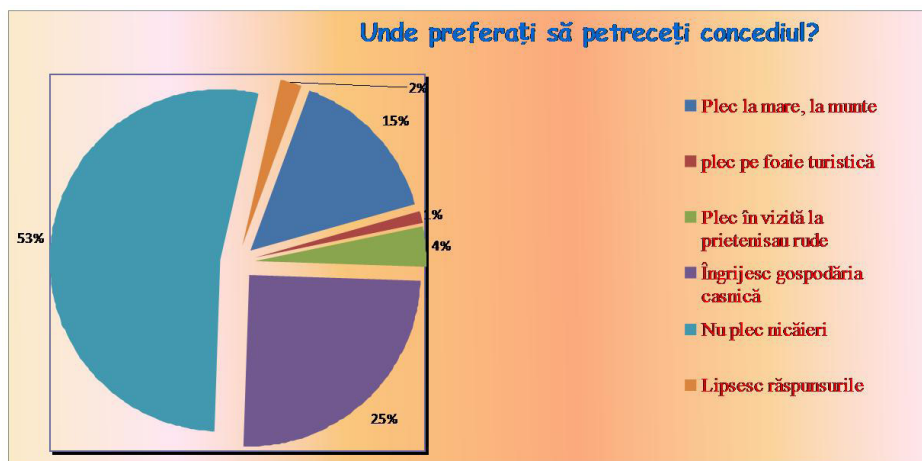


Fig. 5. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „Unde preferați să petreceți concediul?”
Sursa. Elaborată de autor. [5, p. 374-382]

La întrebarea „Sunteți mulțumit de bugetul familiei Dvs.?” răspunsurile au fost următoarele:

a) la S.A. „Cricova” nu sunt mulțumiți 83,0 %; parțial sunt mulțumiți 17,0% din respondenți; 0% sunt mulțumiți de bugetul familiei;

b) la Î.S. „Mileștii Mici” nu sunt mulțumiți 60,6%; parțial mulțumiți – 36,4 % și 3,0 din respondenți sunt mulțumiți de bugetul familiei;

c) la S.R.L. „Basavin&Co” nu sunt mulțumiți de bugetul familiei 89,7%; parțial sunt mulțumiți 0,0 % și 10,3% sunt mulțumiți de bugetul familiei.

În general, sondajul a dovedit că 2,5% din totalul respondenților sunt destul de mulțumiți de veniturile familiei; de regulă, aceștia sunt reprezentanții aparatului de conducere; 23,6% sunt parțial mulțumiți și 74% sunt nemulțumiți.

Comentariu la răspunsurile obținute. Cu toate că la S.A. „Cricova” salariile sunt respectabile, ponderea respondenților nemulțumiți de bugetul familiei este înalt,

acest fapt putând fi argumentat că doar 15% din angajații întreprinderii dețin teren agricol, iar majoritatea, și anume 63,0% se asigură cu produse alimentare din capitală, unde prețurile la ele și la servicii sunt mai ridicate decât în zona rurală (37,0% se asigură cu acestea din suburbie și GC).

Această concluzie confirmă și gradul de satisfacție de bugetul familiei din cadrul Î.S. „Mileștii Mici”, unde ponderea celor satisfăcuți și parțial satisfăcuți constituie 97,0% din respondenți, ținând cont că 39,0% din angajații întreprinderii dețin teren agricol și 58,0% se asigură cu produse alimentare din comună și GC.

Situația este diferită în cazul S.R.L. „Basavin&Co”, unde bugetele GC sunt de 3-4 ori mai mici decât la angajații de la S.A. „Cricova” și de 2,5 ori mai mici decât la angajații Î.S. „Mileștii Mici.” Astfel, ponderea celor nemulțumiți de bugetul familiei este de 89,7%, dintre care 76,0% se alimentează în suburbie și 37,0% - în comună și din GC.

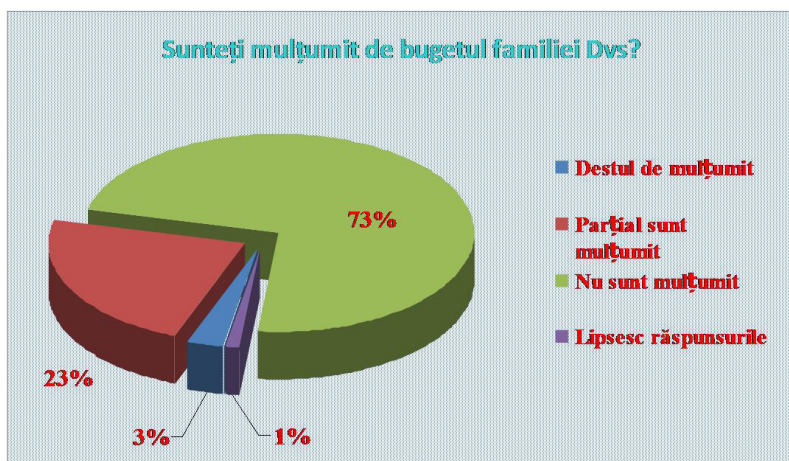


Fig. 6. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „Sunteți mulțumit de bugetul familiei?”
Sursa. Elaborată de autor. [5, p. 374-382]

La întrebarea „Cum evaluați viața în Republica Moldova?”, răspunsurile au fost:

a) la S.A. „Cricova” nu sunt satisfăcuți 85,1%; parțial sunt satisfăcuți 13,0%; 4% sunt satisfăcuți de viața în Republica Moldova;

b) la Î.S. „Mileștii Mici” nu sunt satisfăcuți 70,4%; parțial sunt satisfăcuți 27,6% din respondenți; satisfăcuți de viața – 2%;

c) la S.R.L. „Basavin” nu sunt satisfăcuți 96,7%; parțial satisfăcuți – 3,3% din respondenți; 0 % sunt satisfăcuți de viață în Moldova.

În general, sondajul a determinat că

sunt satisfăcute de viață doar 3,0 % din respondenți, parțial sunt satisfăcute 17% și 81,0% din respondenți nu sunt satisfăcute de viață.

Comentariu. După cum s-a menționat în conceptul teoretic al acestui studiu, satisfacția populației de viață este o valoare complexă și multidimensională. Situația s-a schimbat drastic în țară în condițiile de criză economică - scumpirea carburanților pe piața mondială a provocat creșterea galopantă a prețurilor la produse și servicii, pe când salariile s-au majorat foarte modest.

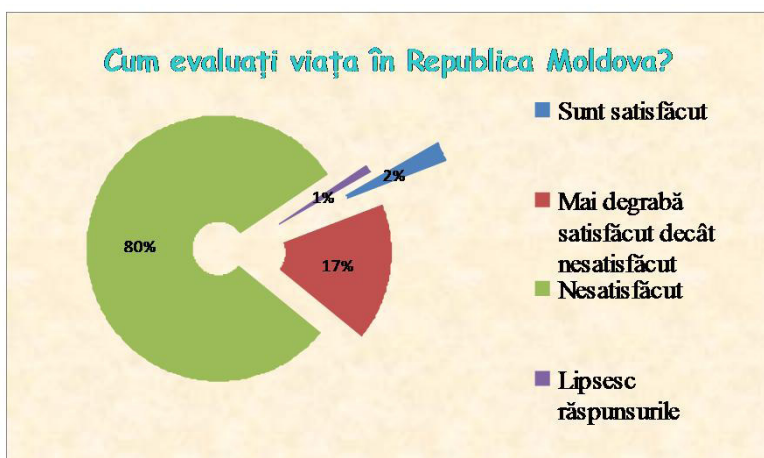


Fig. 7. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „Cum evaluați viața în Republica Moldova?”
Sursa. Elaborată de autor. [5, p. 374-382]

Deși în industria vinicolă indexarea salariilor se efectuează anual, de exemplu, în luna septembrie 2011 a avut loc o indexare (cu 20%, ceea ce a fost mai mult decât majorarea salariilor și pensiilor pe țară), oricum, această sporire nu a acoperit indicele de creștere a prețurilor la majoritatea produselor și serviciilor. Nu trebuie de uitat nici de valoarea ILE, care confirmă liber-

tățile medii ale cetățeanului din Moldova, inclusiv impactul crizei politice din țară, care a provocat o incertitudine a populației referitor la perspectivele dezvoltării economico-sociale a ei.

La întrebarea „Cum evaluați relațiile interpersonale: cu conducătorul, colegii?”, răspunsurile au fost următoarele.

Tabelul 6. Evaluarea relațiilor cu conducătorul și colegii.

Dimensiunea eșantionului	Bune	Destul de bune	Mai mult bune decât rele	Mai degrabă rele decât bune	Nu pot să mă pronunț	Total, %
Evaluarea relațiilor cu conducătorul						
S.A. „Cricova”	60,2	19,4	7,4	1,9	11,1	100
Î.S. „Mileștii Mici”	44,8	6,3	24,0	7,3	17,7	100
S.R.L. „Basavin”	3,3	0,0	60,0	16,7	20,0	100
Total respondenți	46,6	11,5	20,9	6,0	15,0	100
Evaluarea relațiilor cu colegii						
S.A. „Cricova”	60,0	21,3	11,1	1,9	10,2	100
Î.S. „Mileștii Mici”	52,5	15,2	21,2	5,1	6,1	100
S.R.L. „Basavin”	3,3	0,0	40,0	10,0	46,7	100
Total respondenți	47,7	15,2	19,0	4,2	13,1	100

Sursa. Elaborată de autor.

Comentariu. După cum vedem din informația din tabelul 6, aspectele relațiilor interpersonale în muncă, în general, lasă de dorit: atât cu conducătorul, cât și cu colegii de muncă relațiile sunt dezvoltate la nivel mediu. În particular, mai dezvoltate sunt relațiile de muncă în cadrul Î.S. și S.A.

decât în formele particulare de antreprenariat, ceea ce a și influențat mult satisfacția de viață la angajații S.R.L. „Basavin.” Informația obținută confirmă că în sectorul privat din țara noastră lipsește cultura relațiilor corporative.

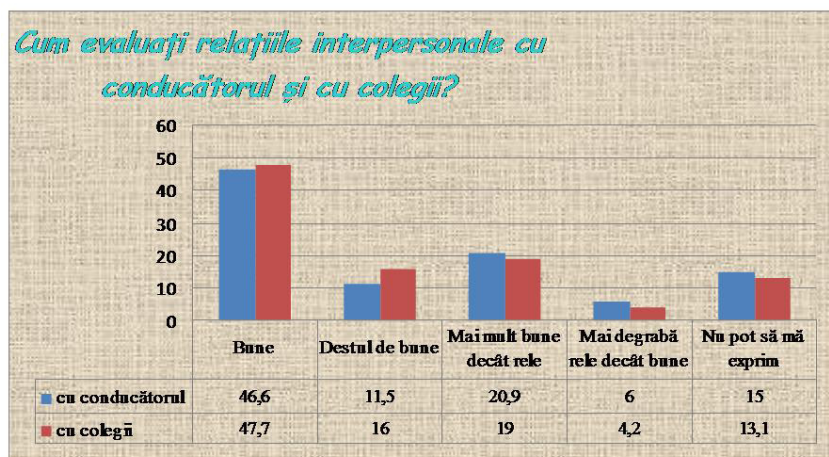


Fig. 8. Repartizarea răspunsurilor la întrebarea „Cum evaluați relațiile interpersonale: cu conducătorul; cu colegii?”

Sursa. Elaborată de autor. [5, p. 374-382]

Astfel, a fost impusă sarcina de a determina gradul de satisfacție de viață a angajaților industriei vinicole în funcție de studii, salariu, veniturile familiei, vârstă, relațiile de muncă, forma de proprietate și regiunea de localizare a angajaților. Verificând toate posibilele variante în total, regresiunea în pași a inclus în modelul satisfacției de viață doar factorul veniturilor salariale (cu probabilitatea de $p = 0,05$ sau eroarea de 5%), ceea ce au confirmat și coeficienții de regresiune.

$$Y = -0,515 + 0,241 Q3, \text{ unde: } \quad (1)$$

$Q3$ – mărimea salariului în lei.

Inclusiv, pentru diferite tipuri de întreprinderi s-au obținut următoarele dependențe:

pentru S.A. „Cricova”:

$$Y = -0,778 + 0,309 Q3; \quad (2)$$

pentru Î.S. „Mileștii Mici” nu s-a obținut nicio dependență;

pentru S.R.L. „Basavin”:

$$Y = 0,333 - 1,133 Q3. \quad (3)$$

În regresiunea (27) salariul angajaților este inclus cu semnul minus (-), deoarece la S.R.L. „Basavin” mai mulți angajați sunt nemulțumiți de nivelul de remunerare a muncii.

În continuare, am apelat la evaluarea satisfacției privind locul de muncă ca o componentă importantă a CV.

La angajații de la S.A. „Cricova” s-au obținut dependențe ale satisfacției de locul de muncă (doar în funcție de salariu). Din analiza coeficienților, s-a dedus modelul de regresiune:

$$Y = 0,291 + 0,351 Q3, \text{ unde } \quad (4)$$

$Q3$ – salariul mediu lunar al angajatului, lei.

Satisfacția privind locul de muncă la angajații Î.S. „Mileștii Mici” a dovedit dependențe de studiile angajaților și localitatea de reședință (ce le-o asigură GC și apropierea de capitală) :

$$Y = 0,264 + 0,166 Q25 - 0,171 Q7, \text{ unde: } \quad (5)$$

$Q25$ – studiile angajaților;

$Q7$ – locul de reședință al angajaților (rural, urban).

Satisfacția privind locul de muncă la angajații S.R.L. „Basavin” a demonstrat dependențe doar de relațiile interpersonale, ceea ce este natural pentru o întreprindere mică. Într-o astfel de întreprindere pentru angajați este mult important gradul de înțelegere reciprocă atât cu colegii, cât și cu

patronul. De asemenea, nu trebuie omis și faptul că la această întreprindere valorile remunerării muncii sunt mult mai mici decât la S.A. „Cricova” și Î.S. „Mileștii Mici.”

$$Y = 1,393 + 0,59 Q19b, \text{ unde: } (6)$$

Q19b – gradul de dezvoltare a relațiilor interpersonale (cu colegii).

În general, rezultatele sondajului pe marginea evaluării CV la întreprinderile industriei vinicole au confirmat *dependența satisfacției privind locul de muncă de doi factori: nivelul de remunerare a muncii și relațiile interpersonale cu colegii (factori endogeni)*:

$$Y = -0,722 + 0,196Q3 + 0,402Q19b. (7)$$

Valoarea generală obținută a coeficientului de regresie **R=0,316** confirmă că satisfacția privind viața depinde numai în mărime de 10,0% de variabilele incluse în model, restul 90% ale variațiilor satisfacției privind locul de muncă sunt influențate de alți factori macroeconomici.

Este important de menționat că tot în această perioadă - aprilie-mai 2012

- Institutul de Politici Publice, împreună cu Centrul de analize și Investigații Sociologice, Politologice și Psihologice (CIVIS), au evaluat Barometru Opiniei Publice în Moldova, care de două ori pe an (primăvara și toamna) prezintă sondaje pe marginea opiniei publice la capitolele: popularitatea principalelor partide și a personalităților politice; nivelul de viață și CV; politicile economice și sociale ale Guvernului; alte teme de interes major [www.ipp.md], vizitat la 15.03.2012]. Analizând informația prezentată, doar 6% din eșantionul total au răspuns că sunt mulțumiți de situația economică din țară; 69% - nu prea sunt mulțumiți; 23% - sunt deloc nemulțumiți și 2% nu au știut cum să răspundă la întrebare (eroarea sondajului fiind de +3%).

Ținând cont de modelele de regresii, obținute de autor pentru angajații zonelor de Sud și Centru din industria vinicolă, unde ca factor dominant al CV curente pe țară sunt selectate salariile, comparăm aceste rezultate cu cele ale CIVIS, figura 9.

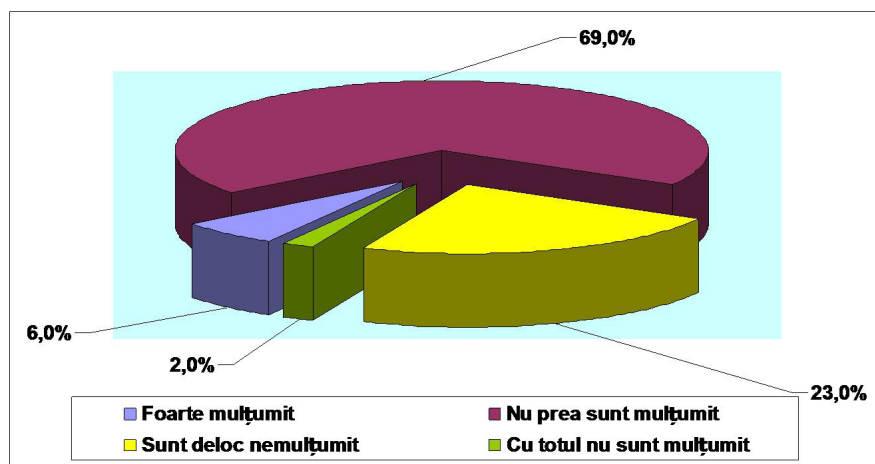


Fig. 9. Răspunsurile la întrebarea „Cât de mulțumiți sunteți de situația economică din Republica Moldova?”
Sursa. Barometru de Opinie Publică. Republica Moldova, aprilie 2012, p. 12.

Conform „Barometrului Opiniei Publice – 2012,” observăm că ponderea celor nemulțumiți de veniturile familiei a con-

stituit 74% (numai pentru strictul necesar le ajung – 46% și nu le ajung nici pentru acestea – 28%) și valoarea respectivă coin-

cide cu rezultatul obținut de autor în sondajul de opinie la nivel regional, eroarea lui fiind de + 5% (fig. 9).

La întrebarea „Cum apreciați veniturile actuale ale familiei Dvs.?”, răspunsurile sunt prezentate în figura 10.

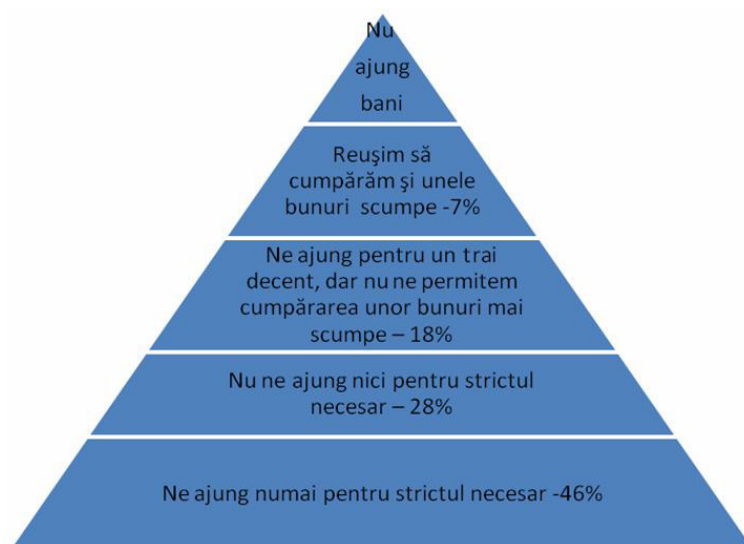


Fig. 10. Răspunsurile la întrebarea „Cum apreciați veniturile actuale ale familiei Dvs.?”
Sursa. Barometrul de Opinie Publică. Republica Moldova: CIVIS, aprilie 2012, p. 21.

Concluzia finală privind sondajul efectuat de autor: *CV în Republica Moldova este determinată actualmente de nivelul veniturilor sau de bunăstarea poporului, iar deoarece aceasta lasă de dorit, faptul provoacă la majoritatea populației insatisfacția de viață.*

Concluzii. 1. De mai mult timp, doar științele sociale se ocupau de problema evaluării CV, dar aceste evaluări reieșeau din conceptul respectiv drept o categorie sociopsihologică. Actuala cercetare argumentează categoria CV ca una socioeconomică, prin faptul că aceasta este un factor al competitivității și al securității economice a țării. Dubla ipostază a CV reiese din dublul rol al factorului uman în economia contemporană - pe de o parte, el este unul dintre cei mai importanți factori de producție, pe de altă parte - un consumator al bunurilor și serviciilor.

2. Încercarea de a trata această catego-

rie, cu un caracter complex, în toate posibilele variante este, practic, irealizabilă. Autorul a argumentat necesitatea selecției indicatorilor de evaluare a CV de pe poziția realizării nevoilor umane. Aceștia, modelați între ei și grupați pe nevoi, vor permite determinarea impactului unui anumit grup de necesități asupra CV. Pentru a fi comensurabili, indicatorii socio-economici se includ în modelul propus în valori relative, prin coeficienți de creștere/descrștere, %.

3. Sondajul public efectuat la nivel regional al întreprinderilor vinicole din Republica Moldova a demonstrat că satisfacția de viață a angajaților este dependentă doar de nivelul salariilor (nivelul de trai). Și este natural faptul că fiecare cetățean își satisface nevoile umane asigurându-și plata anumitor bunuri. Deoarece în țară s-a creat un decalaj între veniturile salariale și prețurile la bunuri și servicii, oamenii sunt

în așteptarea unei creșteri permanente a salariului și dacă aceasta nu are loc, apare nemulțumirea și insatisfacția privind locul de muncă, apoi și de viață.

4. O concluzie analoagă au obținut-o și savanții ruși din cadrul „Vserosiiskogo Tsentra Upravlenia Obșestvennîm Mneniem (БЦИОМ)” sub conducerea profesorului I. Levada, care, împreună cu echipa sa de cercetători, prin sondajele publice efectuate în Rusia în anii 2011-2012, au determinat că gradul de satisfacție de viață la angajați este foarte dependent de venituri până la momentul în care persoana își satisface cât de cât nevoile primare, apoi ea devine, practic, indiferentă față de veniturile obținute și acestea nu mai influențează satisfacția lor de viață.

5. Satisfacția privind locul de muncă a dovedit dependența acesteia de salariu, relații interpersonale și nivelul de studii al angajaților. Aceasta denotă faptul că în cadrul managementului întreprinderii trebu-

ie dezvoltată cultura corporatistă relevantă în relațiile cu angajații, ceea ce i-ar face pe ei să fie mai motivați și să se simtă mai importanți.

6. Coeficientul de regresie, obținut în formula satisfacției de viață a angajaților industriei vinicole din zonele Centru și Sud, dovedește că în prezent numai 10,0% din variabilele incluse în sondaj influențează satisfacția de viață sau CV la nivel zonal (restul 90% ale variabilelor vin din mediul macroeconomic). Or, la moment, în țara noastră satisfacția de viață este cel mai mult dependentă de veniturile populației. Odată cu schimbările care vor interveni pe parcursul implementării politicilor publice adecvate situației economice din țară și efectuării reformelor respective, nivelul de trai în țară va crește, provocând modificarea structurii factorilor ce determină vectorul CV, ceea ce confirmă veridicitatea noului concept propus de autor.

NOTE

¹ În 2010 UE a decis extinderea gradului de preferințe comerciale pentru produsele agroalimentare ale Republicii Moldova, inclusiv pentru vinurile din struguri proaspeți, cu titlu alcoolic volumic existent de maximum 15%, altele decât vinurile spumoase, fiind denumite „GSP+”. Astfel, 7200 grupe de produse au obținut acces liber, fără aplicarea taxelor vamale pe piața UE, ceea ce constituie circa 87,77 % din exporturile țării noastre către UE. Din cadrul țărilor CSI, doar Moldova și Georgia beneficiază de astfel de preferințe comerciale. UE a acordat „GSP+” doar pentru 15 țări. Pentru a beneficia de sistemul „SGP+” al Comunității Europene trebuie să fie îndeplinite trei condiții: mărfurile trebuie să fie originare dintr-o țară beneficiară, acestea trebuie să fie transportate direct din țara beneficiară în Comunitatea Europeană și să fie prezentată o dovadă a originii (certificatul de origine Forma A, eliberat de autoritățile competente din țările beneficiare). Totodată, „SGP+” este aplicat cu condiția ca volumul exportului în UE să nu depășească 15% în importurile europene...[<www.mec.gov.md>, vizitat la 14.05.2012].

BIBLIOGRAFIE

1. Barometrul de Opinie Publică. Republica Moldova: CIVIS, aprilie 2012, 97 p.
2. Gorobievski S. *Concepte manageriale privind calitatea vieții*. În: Anale ale Universității „Spiru Haret,” Seria Economie, 2008, vol. 3, nr. 8. București: România de Mâine, 2006, p. 121-132. ISBN 978-973-263-230-8
3. Gorobievski S., Cojuhari A. *Conceptul managementului calității vieții/ Development*

of the concept of quality of life management. În: „Economica,” 2011, nr. 2, p. 26-39. ISBN 1810-9136

4. Gorobievski S. *Evaluarea calității vieții la nivelul întreprinderilor vinicole din Republica Moldova.* În: „Creșterea economică în condițiile globalizării.” Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, ediția a VII-a, vol. 3, Chișinău, 18-19 octombrie 2012. Chișinău: I.E.F.S., p. 374-382. ISBN 978-9975-4381-1-7.

5. Stratan A., Țurcan P. *Organizarea muncii și a producției agricole.* Chișinău: A.Ș.M., 2006, 384 p. ISBN 978-9975-944-99-1

6. Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova 2012-2020. Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, 2010, 61 p.

7. Studiul privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova. Chișinău: P.N.U.D. - Soros „Moldova,” 144 p. ISBN 978-9975-80-095-2.

8. Bugaian L., Gheorghiță M., Nistor D. *Analysis of the industry potential of the Republic of Moldova.* Annals of „Dunarea de Jos” University of Galati, Fascicle I – 2010. Economics and Applied Informatics. Years XVI – no. 2. ISSN 1584-0409

Prezentat: 30 octombrie 2013.

E-mail: gsvetic@gmail.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Aspecte ale implementării e-Serviciilor publice în Republica Moldova

Ana-Maria VEVERIȚA,
coordonator de programe,
Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”

Igor BUCĂȚARU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Governments around the world are beginning to adapt their services according to the new requirements and expectations of citizens, using increasingly more innovative information technologies in the current activity. Such governments become more efficient, smarter and better able to meet the challenges of time. Republic of Moldova is also included in this process. For our country, in the digitization of public service, priority is given to the services required by citizens and businesses, and services needed reforms and European integration.

Implementation of e-government services requires cooperation between public authorities and their interconnection automated information systems in a unified information space. Only in this way will successfully implement e-government in the Republic of Moldova, which will ensure the modernization process of decision-making, transparency and provision of e-government services that are more operational and effective in comparison with those traditionally provided.

În secolul al XXI-lea, tehnologiile informaționale au devenit un element indispensabil al vieții cotidiene. Tehnologiile moderne schimbă lumea, iar odată cu aceasta se schimbă și viața fiecăruia dintre noi. Internetul, SmartPhone-urile, Ipad-ul, rețelele sociale, blogurile, RSS-utile – pe scurt, tot ceea ce reprezintă o sursă de informare a devenit o parte a vieții noastre de zi cu zi. În acest context, guvernele din toată lumea încep să-și adapteze serviciile conform noilor cerințe și așteptări ale cetățenilor, utilizând din ce în ce mai mult tehnologiile informaționale inovative în activitatea curentă. Astfel de guverne devin mai eficiente, mai inteligente și mai capabile să răspundă provocărilor timpu-

lui. Republica Moldova este și ea inclusă în acest proces.

În Republica Moldova, mai mult de 60% dintre cetățenii care locuiesc în orașe sunt on-line și peste 80% dintre cetățenii cu vârste cuprinse între 16 și 25 de ani folosesc Internetul. Oamenii își doresc o altă relație cu Guvernul și sectorul public. Ei nu au timp să stea la cozi nesfârșite pentru a solicita informații și servicii publice. Respectiv, statul trebuie să răspundă nevoilor acestor oameni. [1] Astfel, serviciile electronice reprezintă o alternativă mai eficientă și mai ieftină, care permite guvernării să fie mai aproape de cetățeni și să se adapteze la cerințele acestora, serviciile electronice fiind, în acest fel, parte a

e-Guvernării. Pentru Republica Moldova e-Guvernarea a încetat să mai fie o opțiune. Ea reprezintă șansa unui guvern de a ține pasul cu viața modernă și a răspunde nevoilor cetățenilor.

În procesul de digitalizare a serviciilor publice din țară este acordată prioritate serviciilor solicitate de cetățeni și de mediul de afaceri, precum și serviciilor necesare pentru realizarea reformelor și integrarea europeană. Conform Hotărârii Guvernului nr. 733 din 28.06.2006 „Cu privire la Concepția guvernării electronice”, furnizarea e-Serviciilor publice se realizează la următoarele niveluri de complexitate: [2]

Nivelul I. Informare – informarea publicului prin intermediul paginilor web oficiale privind serviciile publice și activitatea autorităților publice.

Nivelul II. Interacțiune – descărcarea

de formulare administrative de pe paginile web oficiale, posibilitatea pentru vizitatorul paginii de a formula și expedia întrebări, de a primi răspunsuri.

Nivelul III. Tranzacții – completarea și transmiterea în regim interactiv (prin intermediul portalurilor sau paginilor web oficiale) a documentelor electronice autentificate prin semnătura mobilă a solicitantului.

Nivelul IV. Transformare – redefinirea actului de guvernare și implementarea deplină a principiului „aici și acum”.

În martie 2001, Consiliul Uniunii Europene a definit o listă cu 20 de servicii publice, considerate de bază. [3, p. 23] Iată pe scurt lista celor 20 de servicii publice de bază, structurate în S2C (Service-To-Citizen: servicii către cetățeni) și S2B (Service-To-Business: servicii către mediul de afaceri).

Tabelul 1. Serviciile publice fundamentale identificate de către Comisia Europeană

12 servicii publice pentru cetățeni	8 servicii publice pentru mediul de afaceri/agenți economici
Taxe pe venit	Contribuțiile de asigurare socială a angajaților
Servicii de căutare a locurilor de muncă	Taxele întreprinderilor: declarații, notificări
Contribuții de asigurări sociale	TVA: declarații, notificări
Documente personale (pașapoarte, acte de identitate, permise de conducere)	Transmiterea de date către oficiile de statistică
Înregistrarea autovehiculelor	Declarații vamale
Solicitarea autorizațiilor de construcție	Solicitarea autorizațiilor de mediu
Declarații la poliție	Înregistrarea unei noi întreprinderi
Accesul la bibliotecile publice	Achiziții publice
Solicitarea și eliberarea certificatelor de stare civilă	
Înscrierea la instituțiile de învățământ	
Anunțarea schimbării de domiciliu	
Servicii de sănătate	

Vom realiza o trecere în revistă a celor 20 de servicii publice electronice de bază [4, p.12], o bună parte implementate cu succes și în Republica Moldova:

a) Servicii pentru cetățeni S2C

1. *Taxe pe venit.* Serviciul constă în declararea anuală de către cetățean a veniturilor pentru care trebuie să plătească o taxă, eventual urmată de plata electronică efectivă a taxei. Declararea constă în specificarea tuturor surselor de venit și a valorii totale a acestuia. Poate fi urmată sau nu de plata electronică a taxei. Declarația e verificată de serviciul care notifică beneficiarul și care confirmă sau infirmă declarația. Serviciul se numește e-Taxe.

2. *Servicii de căutare a locurilor de muncă.* Agenția de Ocupare a Forței de Muncă din Republica Moldova poate oferi prin site-ul propriu (<http://www.anofm.md/>) accesul beneficiarului la baza de date cu oferte de locuri de muncă, eventual ținând cont de profilul de interes specificat de beneficiarul solicitant. Deși pagina <http://www.planificareacarierei.md/> nu constituie în mod direct un serviciu public, pe această pagină persoanele apte de muncă pot afla mai multe despre posibilitățile de angajare în câmpul muncii, tehnici de planificare a carierei și pot face cunoștință cu o listă de angajatori.

3. *Contribuții de asigurări sociale.* În această clasă de servicii intră obținerea ajutoarelor de șomaj, a alocației pentru copii, a compensațiilor medicale și a bursei studentești. Cererea beneficiarului (formularul electronic) este dirijată către serviciu, unde este verificată și poate fi urmată de plata efectivă, neelectronică sau electronică într-un cont bancar indicat de beneficiarul solicitant.

4. *Documente personale – pașaport, acte de identitate, permise de conducere auto.* Cele două servicii sunt similare și oferă un formular electronic care declanșează procedura de obținere a documentului. Plata

taxei necesare se poate face electronic. Solicitantul va fi notificat de serviciul de la nivel central, iar documentul va fi finalmente ridicat în persoană de beneficiarul solicitant de la oficiile teritoriale de documentare a populației.

5. *Înregistrarea autovehiculelor.* Se oferă înregistrarea (eventual radierea) autovehiculelor personale noi, folosite sau importate. În Republica Moldova, perfectarea și comanda certificatului de înmatriculare a mijlocului de transport și eliberarea documentului proprietarului sau altei persoane cu dreptul de a conduce mijlocul de transport pentru admitere în circulația rutieră este posibilă și în format electronic prin plasarea comenzii pe portalul serviciilor electronice <http://www.e-services.md/comodat/>.

6. *Solicitarea autorizațiilor de construcție.* Se oferă un formular electronic care reprezintă o cerere (inițierea procedurii) de eliberare a unei autorizații de construcție (sau de renovare) și permite solicitantului să facă o singură vizită în persoană, la un singur ghișeu, aducând și toate documentele necesare, inclusiv planul construcției. Pentru a simplifica accesul la informațiile și actele normative în construcții, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, în parteneriat cu CGE, a lansat la 10 ianuarie 2013 sistemul informatic pentru gestiunea bazei de date a documentelor normative în construcții – www.ednc.gov.md „e-Documente normative în construcție”.

7. *Declarații la poliție.* Beneficiarul poate declara un furt de proprietate (bunuri, documente etc.) sau alte probleme printr-un formular electronic oferit de un nivel central ce este înregistrat și la nivelul local (secția cea mai apropiată de domiciliul declarantului) care începe apoi procedurile locale specifice corespunzătoare plângerii. În cazul furtului unui telefon mobil, serviciul poate uneori anunța imediat operatorul și poate bloca SIM-ul. Serviciul se mai

numește e-Poliție. Servicii asemănătoare sunt cele în legătură cu eliberarea cazierului judiciar care atestă existența antecedentelor, servicii numite și e-Cazier.

8. *Accesul la bibliotecile publice* permite, prin intermediul unui site public, consultarea on-line a cataloagelor bibliotecilor publice și, eventual, obținerea unei copii electronice a materialului dorit (carte, CD, hartă etc.).

9. *Solicitarea și eliberarea certificatelor de stare civilă*. Certificatele pot fi solicitate prin completarea unui formular electronic (cu folosirea obligatorie pentru identificare și autentificare a semnăturii electronice a solicitantului) după care pot fi primite direct, electronic, de solicitant, care le poate apoi tipări. În Republica Moldova, la 5 decembrie 2012, a fost lansat serviciul electronic „e-Stare civilă”, serviciu care permite depunerea cererilor prin intermediul rețelei de ghișee multimedia pentru solicitarea următoarelor tipuri de certificate: certificat privind starea civilă și aviz privind neschimbarea numelui și/sau prenumelui.

10. *Înscrierea la instituțiile de învățământ* se face prin completarea unui formular electronic aflat pe un site public. Site-ul conține toate informațiile și condițiile necesare. Unitatea de învățământ vizată ia o decizie și o comunică electronic solicitantului. Deși în Republica Moldova acest serviciu nu este unul activ, există mai multe portaluri care oferă informație privind admiterea la instituțiile de învățământ din țară și de peste hotare, cum ar fi <http://www.admiterea.md/>.

11. *Anunțarea schimbării de domiciliu*. Adresa de domiciliu a cetățenilor înregistrați în Registrul de Stat al Populației (cetățenii având un cod numeric personal unic) poate fi modificată printr-un formular electronic oferit de nivelul central și pe baza identității electronice (prin card cu cip) a cetățeanului. Adresa curentă este, astfel, disponibilă mai apoi electronic, oricărui alt serviciu care cere identificarea

cetățeanului. Deocamdată, acest serviciu se află la etapa de proiectare în Republica Moldova.

12. *Servicii de sănătate*. Pe un site public specific se află informații referitoare la spitalele de stat și la serviciile lor, iar solicitantul își poate face programarea unei vizite la spitalul ales, obținând și confirmarea programării. Pentru Republica Moldova, serviciile de sănătate care pot fi prestate în regim on-line, gratuit și nelimitat sunt următoarele: serviciul mSănătate, verificarea polițelor de asigurare obligatorie de asistență medicală prin intermediul paginii <http://cnam.md/infoasigurat/controller.php> și verificarea înregistrării la medicul de familie și Instituția Medico-Sanitară (IMS) la care este înregistrată o anumită persoană (pentru accesarea informațiilor este necesară introducerea codului personal).

b) Servicii pentru mediul de afaceri

1. *Contribuțiile de asigurări sociale pentru angajați*. Contribuția include, în principal, asigurările de sănătate, pensie și șomaj, dar poate include și altele (ca, de exemplu, ajutoarele pentru accidente de muncă, concedii, maternitate, boală, incapacitate de muncă). În practică, începând cu 25 februarie 2013, agenții economici din Republica Moldova pot transmite declarația persoanei asigurate REV-5 în formă electronică. Prin intermediul acestui e-Serviciu, agenții economici pot prezenta rapoartele anuale și trimestriale on-line la Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS). Procedura de acces la sistemul de raportare electronică se desfășoară în felul următor: mai întâi, este necesar ca solicitantul să se înregistreze pe site-ul www.raportare.md, iar apoi să solicite la Casa teritorială de asigurări sociale din raza în care activează un login și o parolă de acces la sistemul electronic. e-CNAS poate fi accesată, utilizând semnătura digitală și semnătura mobilă. La momentul actual, peste 200 de agenți economici din Re-

publica Moldova utilizează acest serviciu electronic. [5, p. 20]

2. *Taxele întreprinderilor - declarații, notificări.* Serviciul este generic și se referă la variate taxe de societate (cum ar fi impozitul pe profit și impozitul pe venit al lucrătorilor individuali) și poate, de la caz la caz, cuprinde și contribuțiile de asigurări sociale pentru angajați, TVA-ul și declarațiile vamale. Serviciul este oferit centralizat prin Internet și oferă formulare electronice pentru declarații, care, după ce sunt verificate, produc notificări către beneficiar conținând (sau confirmând) sumele de plată, după care plata poate fi efectuată electronic sau neelectronic.

3. *TVA - declarații, notificări.* Este un caz particular al serviciului descris mai sus și poate fi oferit separat distinct sau grupat cu alte servicii de plăți către stat datorate de societăți. Plata TVA-ului se poate face electronic.

4. *Transmiterea de date către oficiile de statistică.* Societățile completează chestionare electronice specifice și le expediază către Biroul Național de Statistică, care menține în acest scop un site propriu pe Internet (<http://www.statistica.md/>), după care primesc o confirmare a acestor declarații. Deocamdată, acest serviciu se află la etapa de proiectare.

5. *Declarațiile vamale* se referă la declararea prin Internet a importurilor și exporturilor și, pentru unele produse, la cererea licențelor legate de cote. Cererea pentru obținerea unei licențe de import, de exemplu, se completează într-un formular electronic, iar licența acordată se poate obține electronic (după care este tipărită) sau poate fi expediată (și) prin poștă. Serviciul informează ministerul de resort (de exemplu, Ministerul Economiei al Republicii Moldova) care ține evidența importurilor, exporturilor și a licențelor. Plățile se pot face electronic.

6. *Solicitarea autorizațiilor de mediu.* Obținerea unui permis necesar începerii

unei activități și raportarea periodică obligatorie a beneficiarului sunt etape care pot fi digitalizate în șirul de acțiuni necesare realizării obligațiilor legate de mediu ale beneficiarului. Un formular electronic completat și expediat serviciului declanșează operațiunea de obținere a permisului. O autoritate de mediu centrală, cum ar fi Ministerul Mediului, în cazul Republicii Moldova, păstrează o bază de date privind, de exemplu, poluarea națională curentă, stabilește acordarea permiselor de mediu (cotele de poluare), monitorizează evoluția poluării și informează periodic, inclusiv electronic, asupra acestora.

7. *Înregistrarea unei noi întreprinderi* cuprinde formulare electronice pentru declararea înregistrării unei societăți noi, a unor modificări în statutul și starea unei societăți existente și a încetării activității unei societăți. Certificatul de înregistrare dorit poate fi trimis prin poștă. Formularele sunt adresate unei agenții care reprezintă registrul național al societăților (Ministerul Justiției, în cazul Republicii Moldova). Prin acest serviciu orice întreprindere poate obține și informații despre orice altă întreprindere înscrisă în registrul național. De asemenea, cetățenii Republicii Moldova au posibilitatea de a verifica în regim on-line datele privind persoana juridică, conținute în baza de date a Registrului de Stat al Unităților de drept (RSUD): IDNO, data înregistrării, statutul persoanei juridice, faptul dacă aceasta este lichidată sau nu, denumirea și localitatea. Serviciul este gratuit și este disponibil non-stop pe pagina oficială a OS „CRIS „Registru” www.registru.md, pe portalul serviciilor electronice www.e-services.md și pe www.justice.gov.md. [5, p. 16]

8. *Achiziții publice.* Un serviciu electronic important și, în general, bine dezvoltat în multe, dacă nu chiar în toate, dintre etapele sale tradiționale – notificarea (anunțul licitației publice, incluzând și modalitatea de obținere a caietului de sarcini), primirea

ofertelor, selectarea ofertantului (incluzând și licitația), contractarea, facturarea și plata. Serviciul se mai numește e-Achiziție. În Republica Moldova, primul sistem informațional automatizat de achiziții publice „Registrul de stat al achizițiilor publice” a fost lansat la 7 februarie 2013, fiind disponibil pe pagina <http://www.etender.gov.md/public/>. Acest sistem constituie un prim pas spre e-Achiziții, platformă prin care cetățenii vor identifica ușor orice informație despre achizițiile din Republica Moldova, după multiple criterii de căutare, de la anunțul de organizare a licitației până la procesul-verbal de recepție a lucrării. Sistemul funcționează 24 din 24 de ore, ceea ce a redus numărul de vizite ale responsabililor din partea autorităților contractante la Agenția Achiziții Publice de la 5 – 6 ori la doar una pentru înregistrarea contractelor. Cu atât mai mult, pachetele de documente sunt disponibile on-line gratuit, înlocuind taxa de 200 de lei din trecut per colet. În plus, sistemul este informatizat, economisind 2 milioane de foi de hârtie (8 tone de hârtie) pe an (date din 2011). Până în ianuarie 2013, 34 de autorități contractante au fost ghidate în utilizarea sistemului în peste 320 de proceduri de achiziții publice, în timp ce 117 proceduri de licitație au fost finalizate și 192 contracte în valoare de 246 milioane de lei au fost semnate. [6]

În ceea ce privește experiența Republicii Moldova în implementarea serviciilor electronice, în ultimii ani au fost înregistrate progrese semnificative în acest sens. Potrivit sondajului „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării”, realizat de către Institutul de Politici Publice în perioada octombrie-noiembrie 2012 pe un eșantion de 3000 în Republica Moldova, serviciile electronice sunt tot mai des accesate de cetățeni, în special, de cei tineri și cei cu studii superioare. Printre utilizatorii on-line ai serviciilor publice se evidențiază în mod deosebit persoanele de 18 – 35 ani (8%),

specialiștii cu nivel superior de calificare (18%), persoanele cu funcții de conducere (30%), funcționarii administrativi (15%), persoanele cu venituri de peste 3001 lei (peste 11%), persoanele cu studii superioare (13%) și locuitorii orașului Chișinău (10%). [7, p. 25] Ponderea cetățenilor care pe parcursul ultimelor 12 luni au utilizat, cel puțin, un serviciu public electronic este de 5%, în timp ce 8% dintre cetățeni apreciază că cunosc foarte bine avantajele guvernării electronice. Potrivit studiului, aproape jumătate dintre persoanele chestionate (48%) consideră că Guvernarea electronică va aduce avantaje cetățenilor. Circa 31% dintre respondenți susțin că sprijină cu fermitate e-Transformarea Guvernării în Republica Moldova, iar ponderea populației care acordă importanță majoră implementării Guvernării Electronice este de 29%. Aproximativ 57% dintre participanții la studiu afirmă că doresc să acceseze e-Serviciile publice prin/cu ajutorul calculatorului sau telefonului mobil, iar 60 la sută ar recomanda altora (cunoscuți, rude, prieteni) să folosească serviciile publice în format electronic. [8, p. 3]

Pentru implementarea cu succes a serviciilor electronice este însă necesară definirea unei arhitecturi coerente de aplicații și a unui set predefinit de servicii generice și instrumente pentru dezvoltarea, implementarea și administrarea ulterioară a aplicațiilor. Această arhitectură trebuie actualizată pentru a asigura corespondența cu cerințele utilizatorilor și cu noile tehnologii care apar. [4, p. 6] Mai trebuie însă ținut cont de faptul că implementarea tehnologiilor e-Servicii este un proces dificil, de durată, și greu de acceptat de către personalul instituțiilor publice și presupune, în primul rând, eliminarea proceselor birocratice și asigurarea interoperabilității și accesibilității informațiilor pentru toate nivelurile administrației publice centrale și locale. Mai mult decât atât, implică o serie de modificări de organizare structu-

rală și procesuală și, ceea ce este mai important, de cultura organizațională. Din acest motiv, specialiștii apreciază că, în paralel cu implementarea e-Servicii, mai ales la nivelul componentei „back-office”, să se desfășoare un proces de preluare a unor metode și tehnici de management al schimbării. Nu trebuie neglijate nici costurile de implementare, de regulă, foarte ridicate, îndeosebi atunci când se pune problema integrării unor servicii electronice dezvoltate la nivel local, în cadrul unei rețele regionale sau naționale.

Trebuie să menționăm că implementarea e-Serviciilor publice presupune și o

colaborare mai strânsă între autoritățile administrației publice și interconectarea sistemelor informaționale automatizate ale acestora în cadrul unui spațiu informațional unitar. Doar în așa mod se va implementa cu succes guvernarea electronică în Republica Moldova, ce va asigura modernizarea procesului de luare a deciziilor, optimizarea structurală și organizațională a administrației publice, transparență și prestarea e-Serviciilor publice, care sunt mai operative și eficiente în comparație cu cele prestate în mod tradițional. e-Guvernarea înseamnă transparență, înainte de toate, și Moldova are nevoie de transparență.

BIBLIOGRAFIE

1. Interviu cu Stela Mocan, directoare executivă a Centrului de Guvernare Electronică. <http://egov.md/index.php/ro/publicatii/newsletter/item/754-interviu-cu-stela-mocan-directoare-executiv%C4%83-a-centrului-de-guvernare-electronic%C4%83#.UU2cuPlvBAE> (vizitat la 02.04.2013).
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28.06.2006 cu privire la Concepția guvernării electronice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 106 – 111 din 14.07.2006.
3. Vasilache Dan. Guvernarea electronică – o introducere. Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2008, 363 p.
4. Bujor Anca. Administrație electronică. Iași: Universitatea „Petre Andrei”, 2011, 37 p.
5. Catalogul serviciilor electronice, ediția 1. Chișinău: Centrul de Guvernare Electronică, 2013, 36 p.
6. Republica Moldova trece la e-Achiziții: transparent și informatizat. http://www.undp.md/presscentre/2013/E-Procurement/index_rom.shtml (vizitat la 02.10.2013).
7. Raport analitic asupra rezultatelor sondajului „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării”. Chișinău: Institutul de Politici Publice, 2012, 126 p.
8. Raport de activitate al Centrului de Guvernare Electronică 2010–2012. Chișinău: Centrul de Guvernare Electronică, 2013, 16 p.

Prezentat: 2 octombrie 2013.

E-mail: ana.veverita@viitorul.org

Relații internaționale și integrare europeană



Promovarea multilingvismului în statele-membre ale UE în contextul migrației

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

SUMMARY

Multilingualism is an asset for Europe and a shared commitment. Aside from the 23 official EU languages, many regional and minority languages are spoken in Europe. The EU strives to protect this linguistic diversity and promote the learning of languages.

Imigrarea reprezintă un prilej oportun, dar, totodată, instigator pentru viitorul UE. Fiind bine dirijată, ea va contribui la prosperarea societăților în plan economic și cultural, dar, în caz de lipsă a unui spectru comun de opinii și acțiuni, ar putea fi o piedică în dezvoltarea societăților și economiilor europene. Actualmente, persoanele sau grupurile de persoane care au decis să părăsească țara de origine, în principal, din motive politice sau economice, alături de populațiile indigene și de minoritățile naționale, contribuie la diversificarea etnică și lingvistică tot mai evidentă a spațiului unitar european. În contextul noilor realități create, motto-ul UE a devenit expresia „Unită în diversitate”, folosită inițial în anul 2000, oficial fiind utilizată în *Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, încheiat în 2004. Respectiv, europenii sunt uniți întru promovarea păcii și a prosperității, iar diversitatea culturală, de tradiții și limbi ale Europei constituie un element pozitiv pentru acest continent.

În contextul realităților create, gloto-politica Comunității se axează pe multilingvism, devenit o valoare fundamentală a democrației culturale a UE. Studiat în plan diacronic, acesta devine obiect al politicii lingvistice a UE începând cu 2001, fiind apreciat ca unul dintre domeniile pri-

oritare de acțiune în vederea valorificării moștenirii culturale. Politica multilingvismului se ghidează după obiectivul stabilit în 2002 de Consiliul UE de la Barcelona – a îmbunătățirii nivelului de stăpânire a unor deprinderi de bază, în special, prin predarea a, cel puțin, două limbi străine de la o vârstă foarte timpurie. Importanța multilingvismului pentru UE a fost confirmată prin numirea la începutul anului 2007 a unui comisar european pentru multilingvism, în persoana lui Leonard Orban, a cărui mandat a expirat în februarie 2010, ulterior fiind preluat de Androulla Vassiliou, în prezent comisar pentru Educație, Cultură, Multilingvism și Tineret în UE.

Pentru a scoate în evidență existența unor schimbări de atitudine privind multilingvismul și politica lingvistică promovată, Comisia Europeană a realizat în 2001, 2006 și 2012 sondaje la tema „Europenii și limbile lor”. Sondajul din 2012 a arătat că europenii au o atitudine extrem de pozitivă față de multilingvism: aproape toți europenii (98%) cred că stăpânirea limbilor străine este un aspect important pentru viitorul copiilor lor, în timp ce 88% consideră că este un lucru util pentru ei înșiși; aproape trei sferturi (72%) din respondenți sunt de acord cu obiectivul UE, potrivit căruia toți europenii trebuie să învețe, cel puțin,

2 limbi străine; 77% consideră că îmbunătățirea competențelor lingvistice ar trebui să fie o prioritate politică; pentru 67% din respondenți engleza este una dintre cele două limbi pe care le consideră cele mai utile. Printre limbile cel mai des citate ca fiind aplicate se înscriu germana (17%), franceza (16%), spaniola (14%) și chineza (6%) [1].

Actualmente, în contextul realităților create, multilingvismul reprezintă un element-cheie al integrării cu succes a imigranților în statele-membre ale UE. Or, aceștia dintotdeauna au înrăurit politicile lingvistice ale statelor-gazdă. Pe linia celor relatate ne propunem să analizăm, în plan diacronic, realitățile lingvistice și cele extralingvistice ale Olandei, Italiei și Franței.

Contextul demografic și socioeconomic al **Olandei** este complex, aici conlocuind mai multe categorii de minorități. Acestea reprezintă un rezultat al cumulării mai multor valuri succesive de imigranți, pe structura unei tipologii clasice, comune mai multor țări vest-europene. Astfel, primul val de imigranți din fostele colonii olandeze (Indonezia, Surinam, Antilele Olandeze, Insulele Caraibe), semnalat după cel de-al Doilea Război Mondial, a fost completat în scurt timp de fluxul mare de refugiați din țările Europei de Est (începând cu anul 1950), din America Latină (1960, 1970), Vietnam. Lor li se adaugă, într-o proporție suficient de mare pentru a fi relevantă statistic, persoane din țările africane, ale Europei Centrale și de Est, din lumea arabă, care au solicitat azil politic. Începând cu anul 1945, aproximativ 40.000 de refugiați au primit azil, grupurile semnificative fiind cele de cehi (în 1948, 1968), unguri (1956), etiopieni, vietnamezi. O contribuție esențială la diversificarea contextului etnic olandez au avut-o așa-numiții *guest workers*, atrași de expansiunea economică a țării (în special, turci și marocani). O proporție de 83% din populația de peste 15 milioane de locuitori ai Olandei este reprezentată

de populații titulare, grupurile minoritare însumând 17%, dintre care 9% turci, urmași de marocani, surinamezi, indonezieni. Repartiția demografică a minorităților etnice nu este uniformă pe teritoriul țării, zonele cu cea mai mare concentrație de populație minoritară fiind în mod firesc cele din jurul orașelor puternic dezvoltate — Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht. De exemplu, în Utrecht trăiește mai mult de jumătate din totalul populației surinameze. O altă zonă etnică semnificativă este regiunea populației frizone (Friesland), a cărei limbă este recunoscută și vorbită oficial de aproximativ 400.000 persoane [2]. Limbă oficială a Țărilor de Jos este cea neerlandeză. Limba friziană este cooficială în Provincia Frizia (situată în nordul țării), fiind deosebită de limba olandeză, dar similară cu engleza antică. Datele ultimului recensământ au arătat că 54% din numărul total de locuitori apreciază limba frisiană drept limbă maternă, ea fiind studiată și în școli. De asemenea, în Olanda, limbile idiș, limburgheza, neersaxona, romani sunt oficial recunoscute și protejate conform „Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare”. În prezent, imigranții sunt obligați să treacă un test de cunoștințe de limba olandeză și de cultură/istorie pentru a demonstra că sunt suficient de integrați în societatea olandeză.

Republica Italiană reprezintă o omogenitate etnică și lingvistică. Deși Constituția Italiei nu desemna limba italiană drept limbă oficială a statului, au trecut 50 de ani până la recunoașterea și protejarea prin lege a limbilor regionale și ale minorităților. Teritoriile autonome etnice ale Italiei sunt Tirolul de Sud și Friuli-Venezia Giulia. Alte grupuri minoritare, cu limbi oficiale parțiale, sunt cele franceze în Valle d'Aosta, cele sarde în Sardinia, cele ladine în Dolomiți și cele friuliene în regiunea Friuli-Venezia Giulia. Există și alte câteva minorități locale mici, ca cele vorbitoare de limbă occitană în sudul văii Piemontului, de limbă

catalană în orașele Alghero și Sardinia, de limbă albaneză în anumite sate din Calabria și Sicilia și de dialecte grecești vechi în satele din Calabria. O mică minoritate, stabilită în Italia, sunt ladinii. Cea mai mare parte a acestora locuiește în nordul Italiei, în principal, în Valle Gardena și Valle Badia. Până la Primul Război Mondial, ladina, un dialect al retoromanei, a fost predată în școlile primare, iar din 1921 această practică a fost interzisă. Ladinii continuă să identifice cauza lor cu cea a vorbitorilor de limbă germană din Tirolul de Sud. Alte minorități, cum ar fi grecii, croații și albanezii, care locuiesc în sudul Italiei, sunt ignorați de Statul Italian. Grecii sunt descendenți ai bizantinilor, care au pătruns în Italia între sec. VI–X. Deși în Italia a existat un interes pentru cultura greacă, începând cu 1955, greaca nu mai este utilizată în școli sau biserici și generația mai tânără vorbește numai limba italiană. Vorbitori de croată se găsesc numai în trei sate din Molise, din sudul Italiei. Ei sunt descendenții refugiaților care au scăpat de invaziile turcești. Pe parcursul ultimilor 30 de ani, a existat o renaștere a interesului pentru cultura croată. Albanezii sunt mai numeroși decât grecii și croații, constituind până la un sfert de milion. Ei locuiesc în Calabria, Abruzzo, Basilicate, Molise, Campania, Puglia și Sicilia. Vorbitorii de limbă slovenă din Italia s-au stabilit în regiunea Trieste după cel de-al Doilea Război Mondial. Această zonă a fost subiectul unui litigiu între Italia și Iugoslavia până în 1975. În baza Tratatului de la Osimo (1975), guvernul italian a adoptat o serie de legi cu privire la drepturile limbii slovene. Sardinii sunt locuitori indigeni din Sardinia, o mare insulă din Mediterana de Vest, care a fost o regiune autonomă a Italiei, cu un statut special din anul 1948. În perioada contemporană, imigranții din diverse țări sărace au influențat esențial politica lingvistică a Italiei. În prezent, oficialitățile italiene semnalează peste cinci

milioane de imigranți și circa 200 de noi limbi. Iar începând cu anul 2010, imigranții care solicită drept de ședere îndelungată, sunt supuși unui test de limbă italiană, iar în 2011 cunoașterea limbii italiene a devenit unul dintre elementele-cheie ale acordului de integrare încheiat între imigrant și stat. Referindu-ne la numărul cetățenilor Republicii Moldova în Italia, înregistrăm o creștere permanentă: la 1 ianuarie 2003 se înregistrau 6.974 moldoveni rezidenți în Italia, la 1 ianuarie 2007 – 55.803, iar la 1 ianuarie 2011 numărul lor era de 150.000 [3].

Conform estimărilor din 2012, **Franta** este locuită de 65.350.000 de persoane. Limbă oficială a statului este franceza, care, pe alocuri, este concurentă fie de una dintre cele 77 de limbi regionale, fie de limbile colectivităților de emigranți, cum ar fi portugheza, italiana, araba. Limba națională, limbile minoritare și limbile imigranților sunt reglementate în legislația lingvistică. La nivel național, există o gamă de limbi ale imigranților recunoscute, protejate și/sau promovate în documentele oficiale ale țării, inclusiv în educație la nivel național sau regional. Aceste limbi regionale (basca, bretona, catalana, corsicana, creola, occitana etc.) sunt predate la nivel secundar, existând concursuri regulate pentru recrutarea cadrelor didactice [4].

Așadar, politicile lingvistice ale statelor-membre ale UE au fost dintotdeauna influențate de valurile de imigranți, care și-au schimbat locul de trai și de muncă, fiind determinați de factorii sociali, politici și economici existenți. În contextul noilor realități, însușirea limbii titulare de către imigranți este recomandabilă și oportună, înlesnind includerea acestora în viața economică, politică și socială a statului-gazdă, iar multilingvismul ar reprezenta o nouă dimensiune a politicilor lingvistice ale statelor europene, facilitând soluționarea problemelor de ordin etnocultural.

BIBLIOGRAFIE

1. Sondaje Eurobarometru. <http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe>
2. Nedelcu A. Fundamentele educației interculturale. Diversitate, minorități, echitate. Iași: Ed. Polirom, 2008, 208 p.
3. Moldovenii din Italia. Ghid pentru orientarea și integrarea socială a moldovenilor în Italia, <http://ghidmoldoveniitalia.blogspot.com/>
4. Language rich europe: tendințe în politicile și practicile multilingvismului în Europa, Editori: Guus Extra și Kutlay Yağmur.

Prezentat: 21 octombrie 2013.

E-mail: stela_73@mail.ru

«Цифровое неравенство» как феномен XXI века

Александр БИЛОУСОВ,
кандидат политических наук,
доцент кафедры правоведения
Одесского национального политехнического университета

SUMMARY

The political aspects of informative society, normative-legal bases of his further development, cooperant overcoming of the phenomenon of XXI centuries – «digital inequality» – are investigated in the article».

Keywords: *informative society, digital inequality, informative-communicative technologies, globalization, global society.*

Одним из серьезных аргументов для обращения ведущих мировых центров влияния к проблематике международной политико-правовой регуляции сферы информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) стало осознание опасности тех вызовов, которые несут в себе неконтролируемые процессы глобализации в этой сфере. Осмысление сущности и закономерности функционирования глобального общества и возможных последствий его дальнейшего развития потребовало от человечества немедленного реагирования на то обстоятельство, что в условиях глобализационных процессов сохраняется и даже увеличивается значительный информационно-технологический разрыв между странами Запада и другим миром. Этот феномен в последние годы определяют как «цифровое неравенство».

Показательно, что на это обстоятельство, как на существенный фактор торможения глобальных интеграционных процессов, мировое сообщество обращало внимание еще в начале 80-х гг. XX-го века. Так, например, Генеральная конференция ЮНЕСКО, которая состоялась в

октябре 1980 г., приняла резолюцию, на основе которой должно было формироваться новое международное и коммуникационное пространство. Среди 11 принципов данной резолюции провозглашались и такие, как «устранение несбалансированности и неравенства, которые характеризуют современную ситуацию» и «широкая помощь развитых государств развивающимся странам». [1, с. 242–243]

Последующие два десятилетия после принятия данной резолюции ЮНЕСКО убедительно продемонстрировали ухудшение состояния дел относительно обозначенной проблемы: беспрецедентное ускорение информационно-технологических процессов не только закрепляло существующий разрыв между странами так называемого «золотого миллиарда» и другим миром, но и с каждым днем его увеличивало. Зафиксированная негативная тенденция вызывала серьезную обеспокоенность не всегда предсказуемыми последствиями развития сферы информационно-коммуникативных технологий у лидеров стран «большой восьмерки». Это, в конечном итоге, и побуждало их принять на саммите 22 июля 2000 г. на острове

Окинава (Япония) «Хартию глобального информационного общества», которая в значительной мере определила последующие пути становления глобального информационного общества в XXI веке.

Безусловно, данный международно-правовой акт носил в целом декларативный характер, что, в частности, нашло отображение в закреплении его статуса именно как хартия. Вместе с тем, оценивая его значение, следует согласиться и с мнением исследователей, которые отмечают, что «правовое обеспечение развития глобального информационного общества начинается с принятия Окинавской хартии, которая способствовала принятию в последующем таких глобальных по сфере деятельности и общественному значению актов, как Декларация тысячелетия ООН (2000 г.), Конвенция Совета Европы о киберпреступности (2001 г.) и Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о киберпреступности (2003 г.)» и т. д. Окинавская хартия дала толчок поискам новых путей преодоления неравномерного развития информационных и коммуникационных технологий, которое серьезно осложняет процессы глобализации». [2, с. 15]

Подчеркивая необходимость сокращения разрыва в доступе к развитию информационной технологии между развитыми и развивающимися странами, участники саммита выразили уверенность, что эффективная политика и рациональность действий в информационной сфере могут изменить вектор взаимодействия стран в разрешении обозначенной глобальной проблемы современного мирового развития. В Декларации особое внимание было уделено

эффективному партнерству участников, включая политическое сотрудничество, которое является одним из основных элементов рационального развития информационного общества. При этом главное задание такого сотрудничества видится не только и не столько в стимулировании и содействии продвижению к информационному обществу, но также и в полной реализации его экономических, социальных и культурных преимуществ.

В Окинавской декларации участники саммита затронули и другую немаловажную проблему – киберпреступность, выразив уверенность, что попытки международного сообщества, направленные на развитие глобального информационного общества, должны сопровождаться действиями по созданию безопасного и свободного от преступности киберпространства. В ходе саммита было принято решение расширить сотрудничество стран «большой восьмерки». Важное место в дискуссии занял вопрос о преодолении электронно-цифрового разрыва внутри государств и между ними [см.: 3].

Участниками саммита на Окинаве было предусмотрено, что для выполнения этих заданий необходимо, с учетом возможностей и последствий развития информационных технологий, постоянно разрабатывать и анализировать варианты конкретных действий в следующих приоритетных отраслях: формирование политического, нормативного и сетевого обеспечения; улучшение технической совместимости, расширения доступа и снижения расходов; укрепление человеческого потенциала; поощрение к участию в работе глобальной сети электронной торговли.

Методологические принципы, основные идеи и положения Окинавской

декларации в значительной мере повлияли на содержание Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятой в 2000 году на сессии Генеральной Ассамблеи ООН и утвержденной 189 государствами мира. Декларация тысячелетия ООН наметила конкретные пути и перспективы начавшегося процесса преодоления «цифрового неравенства», определенные мировым сообществом до 2015 года. Прежде всего намечались преобразования в тех сферах, где неравномерность глобального человеческого развития оказалась острейшей. Среди них такие, как борьба с голодом и нищетой, обеспечение доступа к образованию, достижение гендерного равенства, снижения уровня материнской и детской смертности, сокращение распространения ВИЧ/СПИД-а и других заболеваний, достижение экологического постоянства, а также гармонизация внешней помощи для развивающихся стран.

Сформированная на глобальном уровне система Цели Развития Тысячелетия (далее – ЦРТ) содержит 8 целей, 21 задание по развитию и 60 индикаторов для количественной оценки прогресса. ЦРТ является конкретным ориентиром развития на долгосрочную перспективу, обобщенным и количественно измеряемым. Для того, чтобы реально проследить и научно проанализировать изменения в намеченных сферах и исполнение намеченных обязательств, утвержденных Декларацией тысячелетия ООН, международные и национальные эксперты в сфере статистики избрали соответствующие показатели для его оценки в период с 1990 по 2015 гг. В 2007 году структура мониторинга ЦРТ была пересмотрена, с внесением новых заданий, со-

ласованных сторонами на Всемирном саммите 2005 года и рекомендованные в 2006 году Генеральным секретарем ООН. [4, с. 14]

Авторы Декларации тысячелетия ООН продемонстрировали понимание того факта, что именно ускоренное развитие информационно-коммуникативных технологий должно способствовать и содействовать достижению (прямо или же опосредствовано) практически всех положений ЦРТ. Кроме того, в тексте самой Декларации, среди прочего, идет речь о том, что ее составители преисполнены решительности внедрять намеченные мероприятия с целью обеспечения всех пользователей благами новых технологий, особенно в информационной и коммуникационной сферах, в соответствии с рекомендациями, которые содержатся в Декларации министров, принятой на сессии ЕКОСОР в 2000 году. [5]

Еще в 1998 году на очередной Уполномоченной конференции Международного телекоммуникационного союза (ITU) была принята резолюция о проведении Всемирного саммита по вопросам Информационного общества (WSIS). Принятая в 2000 году на саммите странами «большой восьмерки», Окинавская хартия глобального информационного общества сыграла роль, помимо остального, своеобразного катализатора этого процесса. Как следствие, в 2002 году Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию об одобрении инициативы ITU относительно проведения Всемирного саммита по вопросам Информационного общества в два этапа – в 2003 и 2005 годах. В соответствии с этими решениями и происходили Женевский и Тунисский этапы указанного саммита. Сам факт организации и проведения

WSIS уже стал свидетельством огромной популярности в мире как самого понятия «информационное общество», так и той концепции (при всей их неоднородности), которая претендует на его содержательное наполнение. И хотя скептически настроенная критика WSIS обоснованно указывает на основные недостатки его итоговых документов (в них не содержались пояснения сущности новых отношений в «информационном обществе», не давались конкретные рекомендации относительно его построения и развития в разных странах мира с учетом их специфики в условиях усложняющихся и обостряющихся международных противоречий), все же соотношение критичности и позитива явно на пользу последнего. Кроме того, подобной же мерой абстрактности отличаются и многие другие итоговые документы международных форумов, которые проводятся под эгидой ООН.

Вместе с тем, значение документов, принятых Всемирным саммитом по вопросам Информационного общества (WSIS) для выработки общеприемлемых принципов международной нормативно-правовой регуляции формирования глобального информационного общества, не подлежит сомнению.

Аргументируя объективную необходимость создания глобального информационного общества, разработчики Женевской Декларации в качестве первоочередной определили задачу овладения потенциалом информационных и коммуникационных технологий для практического воплощения в мировую практику ЦРТ.

Вместе с тем, Женевская Декларация отмечает, что ИКТ следует рассматривать как инструмент, а не как самоцель. При благоприятных условиях эта технология может стать могучим инструментом

повышения производительности, генерации экономического роста, создания рабочих мест, расширения возможности трудоустройства, повышения качества жизни и т. д.

Наиболее важным условием формирования глобального информационного общества и, вместе с тем, одним из наиболее ожидаемых его позитивных последствий в тексте Женевской Декларации названо повсеместное и всеобъемлющее повышение уровня компетентности. С этой целью необходимо способствовать применению ИКТ на всех уровнях образования, профессиональной подготовки и развития человеческих ресурсов, особенно учитывая потребности людей с ограниченными возможностями и тех групп, которые находятся в неблагоприятных условиях, групп риска и т. д. Непрерывное образование и образование для взрослых, профессиональная переподготовка, учеба в течение всей жизни, дистанционное обучение и другие специализированные услуги (например, телемедицина), могут внести, как отмечается в Декларации, существенный вклад в расширение возможностей использования тех преимуществ, которые предлагает ИКТ для традиционных рабочих мест, самой занятости и новой профессии, ведь уровень информированности и грамотность в сфере ИКТ являются необходимым фундаментом для преобразования, в данном случае, сферы занятости и трудоустройства населения (людей в любом трудоспособном возрасте и любой специальности). [см. подр.: 6]

Существенную роль в реализации этих и других заданий, связанных с развитием глобального информационного общества, отводится в Женевской Декларацией интел-

лектуальной элите, созданию благоприятных условий для ее творческой деятельности и рациональному и справедливому распределению выработанных ею информационных продуктов. Для обеспечения устойчивого развития информационного общества необходимо наращивать национальные возможности научно-исследовательской и конструкторской работы в сфере ИКТ. Новейшие технологии производства и использования продуктов и услуг ИКТ содействуют повышению компетентности и глобальному участию в информационном обществе всех заинтересованных сторон.

Политические аспекты развития информационного общества, а среди

них, в значительной мере, и актуальная проблема государственной политики на уровне отдельных национальных государств, являются, в сущности, доминирующими при рассмотрении в Женевской Декларации вопросов создания благоприятной среды для ускорения процессов информатизации. Необходимым условием дальнейшего развития информационного общества является благоприятная среда как на национальном, так и на международном уровнях, потому ИКТ следует применять как важный инструмент надлежащего управления, повышения качества жизни, гармонизации всех сфер жизнедеятельности, преодоления феномена так называемого «цифрового неравенства».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зернецька О. В. Глобальний розвиток системи масової комунікації і міжнародні відносини / О. В. Зернецька. – К. : Освіта, 1999. – 351 с.
2. Гуцал К. А. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства в контексті світових глобалізаційних процесів / К. А. Гуцал // Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації. – 2010. – № 1. – С. 11-15.
3. Окинавская хартия глобального информационного общества // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. – С. 51-56.
4. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна – 2010. Національна доповідь: Міністерство економіки України. – К. : Б. в., 2010. – 107 с.
5. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй. Затверджена резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_621
6. Женевська Декларація принципів Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apitu.org.ua/wsis/dp>

Prezentat: 24 octombrie 2013.

E-mail: pnp_u_politolog2010@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător ---



Aplicații ale metodologiei de monitorizare și evaluare a implementării cadrului normativ al serviciului public în Republica Moldova

Tamara GHEORGHÎȚA,
*doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

In this article some results are presented on the practical application of the monitoring and evaluation methodology for the enforcement of the civil service legal framework: the dynamic analysis has been carried out for the indicators on the application in the central specialized bodies of the following staff procedures during 2010-2012: merit-based employment, including competition, probation for junior civil servant, performance appraisal and professional development of civil servants. Also, the recommendations are formulated on improvement of the monitoring and evaluation mechanism for the enforcement of the civil service legislation.

În articolul „Fundamentele legale și metodologice ale monitorizării și evaluării aplicării legislației în domeniul funcției publice” [1] a fost analizată experiența țărilor europene în monitorizarea și evaluarea serviciului public, a fost propus un sistem de monitorizare și evaluare a implementării cadrului normativ al serviciului public din Republica Moldova, inclusiv au fost definiți anumiți indicatori de monitorizare și evaluare. Articolul pe care vi-l propun acum reprezintă o continuare a cercetării inițiate anterior, și anume: sunt expuse unele rezultate privind aplicarea în practică a metodologiei de monitorizare și evaluare a aplicării cadrului normativ al serviciului public, în el sunt, de asemenea, formulate o serie de recomandări privind îmbunătățirea mecanismului de monitorizare și evaluare a implementării legislației în domeniul serviciului public.

În corespundere cu abordarea metodologică privind monitorizarea și evaluarea implementării legislației în domeniul

funcției publice și al funcționarului public, a fost efectuată analiza în dinamică pentru anii 2010-2012 [2] a indicatorilor privind aplicarea în organele centrale de specialitate (OCS) a următoarelor proceduri de personal: ocuparea funcției publice vacante în bază de merit, inclusiv prin concurs, perioada de probă pentru funcționarul public debutant, evaluarea performanțelor profesionale și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.

Ocuparea funcției publice. Aplicarea noului cadru normativ cu începere din 1 ianuarie 2009 a contribuit la modernizarea procedurilor de personal în autoritățile publice din Republica Moldova, în special, în OCS. Drept rezultat, ocuparea funcțiilor publice vacante a început să fie efectuată în bază de merit – prin concurs deschis și transparent – începând cu anul 2009, și prin promovare – începând cu anul 2010. Evoluția angajărilor în funcție publică în bază de merit în OCS este prezentată în figura 1.

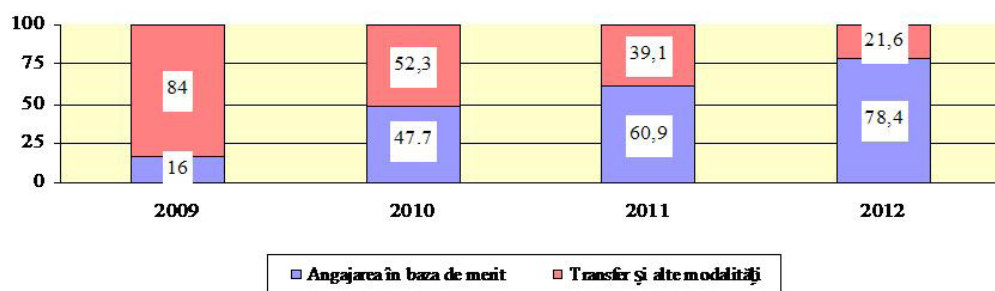


Fig. 1. Evoluția angajării în bază de merit în funcție publică vacantă în OCS (%).
Sursa. Elaborată de autor.

Analiza în dinamică a angajărilor în funcție publică relevă o îmbunătățire substanțială a situației referitor la aplicarea modalităților de angajare în funcțiile publice vacante în bază de merit – prin concurs și prin promovare. Astfel, angajarea în

bază de merit în OCS a sporit de la 16% în anul 2009 la 47,7% în anul 2010, la 60,9% în anul 2011 și la 78,4% în anul 2012.

Evoluția angajărilor în funcție publică în bază de concurs în OCS este prezentată în figura 2.

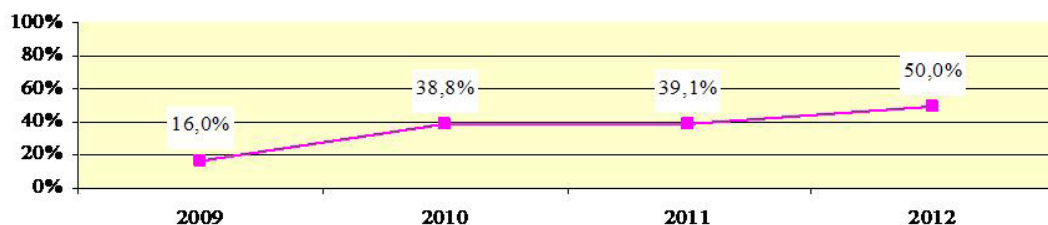


Fig. 2. Evoluția ocupării funcțiilor publice vacante prin concurs în OCS.
Sursa. Elaborată de autor.

Analiza datelor denotă că ocuparea funcțiilor publice (vacante și temporar vacante) prin concurs a devenit dominantă în structura angajărilor, fiind aplicată pentru 50 la sută din numărul de persoane angajate în medie în OCS. În perioada analizată, circa 4 persoane au aplicat în medie pentru o funcție publică vacantă propusă pentru concurs în OCS. Un număr mai mare de aplicații (dosare) la o funcție publică vacantă a fost înregistrat în unele ministere (Ministerul Economiei și Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor – câte 6 persoane, Ministerul Tineretului

și Sportului – 8 persoane, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene – 13 persoane).

Perioada de probă pentru funcționarul public debutant. Funcționarul public debutant este persoana angajată pentru prima dată în funcție publică, în conformitate cu prevederile *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. Evoluția ponderii funcționarilor publici debutanți și a gradului de înnoire a corpului de funcționari publici este prezentată în figura 3.

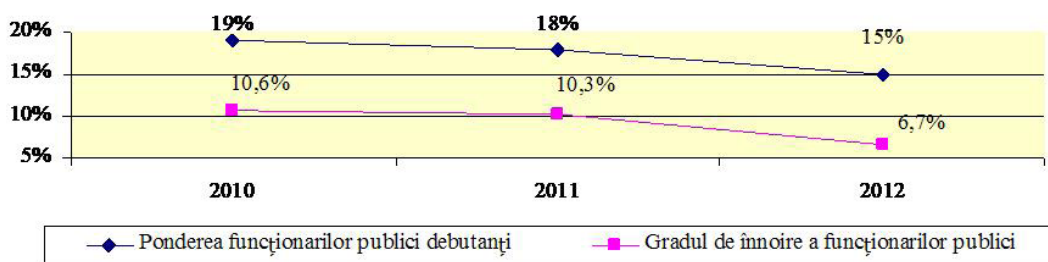


Fig. 3. Evoluția ponderii funcționarilor publici debutanți în numărul funcționarilor publici în OCS.

Sursa. Elaborată de autor.

Analiza relevă că numărul funcționarilor publici debutanți a înregistrat o pondere substanțială în numărul funcționarilor publici de conducere de nivel superior, de conducere  i de execu ie. Totodată, evoluția acestui indicator înregistrează o u oar  reducere în perioada analizată. Drept rezultat al implementării perioadei de probă a funcționarului public debutant, s-a  mbun t it gradul de înnoire a corpului de funcționari publici în OCS.

Evaluarea performan ei profesionale.

Focusarea spre performan e este nucleul modernizării administrației publice în   rile OCDE  i, inclusiv, în țările europene. Evaluarea performan ei constituie adeseori primul pas în eforturile individuale  i colective depuse în manieră obiectivă. Evaluarea performan ei clarifică obiectivele personalului în relația cu obiectivele autorit ii. Crearea unui sistem de management al performan ei depinde de scopurile  i strategiile autorit ilor, precum  i de abilit  ile manageriale ale conducătorilor autorit ilor pu-

blice.  n acest context, men ion m că există   ri care nu au implementat un sistem formalizat al managementului performan ei (adică acele care nu măsoară performanța).

 n Republica Moldova, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici a fost introdusă în anul 2010 în conformitate cu prevederile Legii nr.158-XIV din 4 iulie 2008 [3], iar performanța colectivă a fost introdusă în anul 2013 în conformitate cu *Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici* [4]. Sistemul managementului performan ei a fost formalizat pentru funcționarii publici, rezultatele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se află la baza promovării funcționarilor publici într-o funcție publică superioară, avansării într-o treaptă superioară de salarizare, conferirii unui grad de calificare superior sau destituirii din funcție.

Rezultatele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici din OCS sunt prezentate în figura 4.

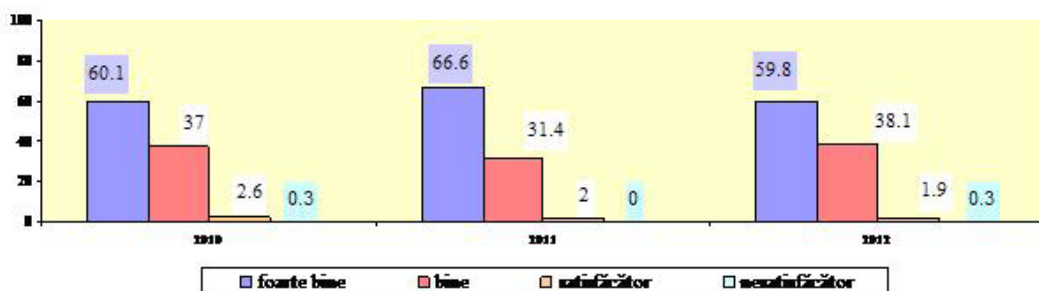


Fig. 4. Evoluția evaluării performan ei profesionale a funcționarilor publici în OCS, %.

Sursa. Elaborată de autor.

Evoluția rezultatelor evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici din OCS relevă că în anii 2010-2012 nu au existat careva schimbări radicale în aplicarea acestei proceduri de personal. Totodată, rezultatele relevă că circa 98 la sută dintre funcționarii publici au fost apreciați cu calificativul „foarte bine” și „bine”. În opinia autorului, aceasta nu corespunde întocmai realității, deoarece nu putem considera că politicile publice/actele normative elaborate de către ministere sunt de o calitate înaltă corespunzătoare bunelor practici europene, dat fiind faptul că încă multe domenii ce țin de competența acestora urmează a fi îmbunătățite, in-

clusiv armonizate cu legislația europeană și cu bunele practici europene.

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Evoluția situației în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici în anii 2010-2012 relevă un grad înalt de instruire a acestora în OCS. Astfel, peste 90 la sută dintre funcționarii publici au fost instruiți anual în cadrul cursurilor de instruire externă și internă. În același timp, cel puțin fiecare al doilea funcționar public, a fost instruit timp de 40 de ore sau mai mult. Evoluția datelor despre dezvoltarea profesională a funcționarilor publici din OCS este prezentată în figura 5.

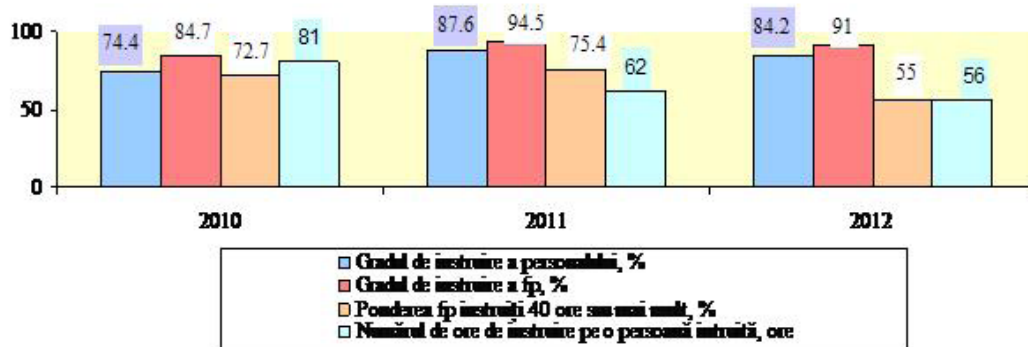


Fig. 5. Evoluția dezvoltării profesionale a funcționarilor publici în OCS.
Sursa. Elaborată de autor.

Analiza datelor din figura 5 relevă că, în prezent, situația în domeniul instruirii funcționarilor publici este următoarea: persoanele instruite beneficiază de un număr destul de mare de ore de instruire. Datele relevă o tendință de reducere a numărului de ore de instruire în medie pe o persoană instruită de la 81 ore în anul 2010 la 62 ore în anul 2011 și 56 ore în anul 2012. Acest indicator urmează a fi corelat cu cele 40 de ore, prevăzute de cadrul normativ. În același timp, urmează a fi întreprinse măsuri pentru a majora numărul funcționarilor publici instruiți în cadrul

cursurilor de dezvoltare profesională.

În rezultatul studierii procesului de monitorizare, de colectare și interpretare a datelor despre aplicarea procedurilor de personal, de raportare a aplicării cadrului normativ al serviciului public din Republica Moldova, s-a constatat că, actualmente, nu există o abordare univocă referitor la monitorizarea autorităților publice, cadrul normativ al Sistemului informațional automatizat „Registru funcțiilor publice și al funcționarilor publici” încă nu există, sistemul de indicatori de monitorizare nu asigură întreaga informație necesară pentru un management efi-

cient al funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova.

În acest context, se recomandă perfecționarea procesului de monitorizare, evaluare și raportare prin introducerea analizei în dinamică (pe o perioadă de 3 ani) a indicatorilor de monitorizare, ceea ce va permite de a reda un tablou dinamic al situației în domeniul managementului funcției publice și al funcționarului public. Eficientizarea sistemului de monitorizare necesită o abordare complexă, de esență, utilizând în acest scop Sistemul informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”. În rezultatul analizei în dinamică a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, precum și a monitorizării aplicării procedurilor de personal se va obține un tablou general care va reflec-

ta situația în ansamblu în serviciul public.

Concomitent, se propune ca Raportul anual cu privire la implementarea prevederilor *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* în autoritățile publice să conțină date privind valoarea indicatorilor de monitorizare în dinamică pe o perioadă de 3 ani. Acest Raport urmează să mai conțină analiza comparativă a situației din serviciul public din țară cu țările OCDE, statele-membre ale UE și unele țări din regiune. Analiza în dinamică a indicatorilor permite de a observa starea de lucruri în serviciul public și luarea deciziilor argumentate și corecte în domeniile de intervenție ulterioară în vederea îmbunătățirii managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Gheorghita T., Ciubotaru M. Fundamentele legale și metodologice ale monitorizării și evaluării aplicării legislației în domeniul funcției publice. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2011, nr. 4, p. 9-17.

2. Rapoarte cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice în anii 2010, 2011 și 2012. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. www.cancelaria.gov.md (vizitat la 10.05.2011, 15.05.2012 și 21.05.2013).

3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.

4. Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22 martie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.03.2012, nr. 63/213.

Prezentat: 18 octombrie 2013.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md

Политическая оппозиция как критерий демократических преобразований на постсоветском пространстве

Ирина САЕНКО,
*соискатель кафедры политических наук
Южно-Украинского национального педагогического
университета им. К. Д. Ушинского*

SUMMARY

The article is devoted to topical issues of political theory and practice – the study of opposition. Conditions of opposition from the democratic political regime and features functioning opposition in postcommunist countries.

Keywords: *opposition, political activity, opposition activity, democracy and democratization.*

Анализ функционирования политической оппозиции, определения сущности понятий «оппозиция» и «оппозиционная деятельность» требует теоретического осмысления данного феномена с точки зрения политической науки. Эта проблема имеет большое прикладное и теоретическое значение для современного политического дискурса.

Исследования феномена политической оппозиции имеют давнюю историю. Одним из первых исследователей, который ввел в политический дискурс понятие «оппозиция», был англичанин Белингбрук. В XVIII веке он обосновал необходимость баланса власти, критики и контроля за действиями власти со стороны оппозиции.

Исследованию оппозиционной деятельности, функционирования оппозиции как политического института посвящены работы таких известных зарубежных авторов, как Р. Арон, В. Парето, М. Вебер, Р. Михельс, П. Бирнбаум, Р. Даль, М. Дюверже, Й. Шумпетер, Д. Растоу, Х. Линц, Л. Вайтхед. Среди украинских ученых исследования в этом направлении проводят Н. Головатый, П.

Кузьмин, Н. Михальченко, С. Наумкина, В. Полохало, Ф. Рудич, В. Чумак и др.

Оппозиция – это носитель альтернативных путей развития общества, ее деятельность оптимизирует принятие государственных решений с учетом интересов всех заинтересованных групп общества. Институционализация оппозиции является способом конструктивного разрешения противоречий между интересами различных социальных групп, составной частью механизма сдержек и равновесия в структуре власти.

Этот феномен имеет несколько измерений, среди которых заслуживают наибольшего внимания следующие: определение сущности оппозиционной деятельности в демократическом обществе; особенности деятельности парламентской и непарламентской оппозиции; специфика оппозиционной деятельности в предвыборный период; механизмы ротации власти и оппозиции (смена власти) в условиях демократического политического режима; взаимодействие оппозиции с институтами гражданского общества,

масс-медиа; институционализация оппозиционной деятельности в Украине; правовое измерение оппозиционной деятельности и т. д.

Среди причин существования оппозиции в обществе следует выделить, прежде всего, внутренние противоречия, присущие социальным и общественным группам, наличие социального и экономического расслоения, отсутствие социальной справедливости, отчуждение власти от общества. Именно поэтому субъектами оппозиционной деятельности выступают не только парламентские силы, но и различные группы политических элит, социальные слои, классы, страты, политические партии, движения, отдельные индивиды.

При исследовании оппозиционной деятельности, как особого типа политической деятельности, необходимо учитывать специфику политической системы страны, партийной системы, избирательной системы, уровень политической культуры, традиции взаимодействия власти и граждан.

Политическая оппозиция не только критикует деятельность органов государственной власти и местного самоуправления; одна из важнейших функций оппозиции – формирование и публичная презентация альтернатив политического развития. Демократический механизм оппозиционной деятельности предусматривает обеспечение открытости политического процесса, прозрачности деятельности власти, повышение уровня рациональности и вариативности политических решений. Наличие политической оппозиции, обеспечение необходимых условий ее деятельности свидетельствуют о повышении уровня эффективности политики, поэтому оппозиционная деятельность стала важнейшим компонентом политических

систем демократических правовых государств. В то же время, определение статуса политической оппозиции должно предусматривать требования и к ней самой, прежде всего требования настраивая на конструктивные формы совместной работы, неиспользование неконституционных способов противостояния, строительство цивилизованных отношений с властью». [1]

Эффективность деятельности политической оппозиции непосредственно зависит от деятельности власти, политических и конституционно-правовых условий, которые сложились в стране, а также от статуса оппозиции и уровня ее поддержки со стороны граждан.

Оппозиционная деятельность в политической сфере является неотъемлемой чертой демократизации общества и дальнейшего развития гражданского общества.

Украинский исследователь В. Чумак совершенно справедливо утверждает, что оппозиции необходимо гарантировать возможность не только высказывать свои альтернативные взгляды, но и быть равноправным субъектом политического процесса». [2]

Процесс институционализации деятельности политической оппозиции в демократическом обществе выступает одним из способов разрешения конфликтов между различными социальными группами и позволяет ей получить субъектный статус в политическом взаимодействии с властью.

Недостаточная эффективность оппозиционной деятельности в Украине обусловлена следующими факторами: фрагментарностью общества, интересов социальных слоев и групп; фактическим отсутствием традиций такого рода деятельности; недостаточным развитием институтов гражданского общества; наличием противоречий

между направленностью политической деятельности правящего класса и интересами украинского общества.

По авторитетному мнению крымского исследователя П. Кузьмина, реалии Украины состоят, к большому сожалению, в «низком качестве принятых политических решений, перманентной борьбе политиков за власть, направленной на реализацию корпоративных, эгоистических, а не общественно значимых интересов, несогласованности политической деятельности с общепризнанными культурными и моральными ценностями». [3, с. 68]

Серьезные негативные последствия в этом направлении обусловлены и недостаточным уровнем профессиональной компетентности политических акторов, их ценностной разьединенностью по ряду принципиальных вопросов внутренней и внешней политики; неусовершенствованной правовой базой деятельности оппозиции; низким уровнем политической и гражданской культуры общества; несформированной демократической партийной системой, объединением партийных структур и финансово-промышленных групп.

В процессе институционализации политической оппозиции важную роль играют и такие факторы, как уровень толерантности в обществе и уровень политической культуры, наличие оппозиционных лидеров с высоким личностным рейтингом, кадровый потенциал оппозиции, функционирование независимых средств массовой информации и развитого гражданского общества, политическая ситуация в стране и т. п.

Одним из наиболее важных позитивных результатов прошедших двух десятилетий является общая рационализация политического пове-

дения граждан, которая выразилась, прежде всего в том, что восприятие деятельности властных институтов стало постепенно освобождаться от характерных для традиционалистского сознания элементов мифотворения и завышенных эмоционально-романтических ожиданий относительно власти. От неоправданных надежд значительная часть населения, преодолев абсентеистские настроения, пришла к пониманию необходимости создания в стране эффективной и дееспособной власти. Этот позитивный сдвиг сформировался как реакция на кланово-олигархический тип власти, который образовался за годы независимости Украины, ориентированный только на обслуживание интересов узких привилегированных групп. [4, с. 179]

Выделяют такие типы оппозиции: лояльную (умеренную) и нелояльную (радикальную), конструктивную и деструктивную, ответственную и безответственную, институционализированную и ситуативную, оппозицию национального, регионального и местного уровней, левую, правую и центристскую оппозицию, системную и антисистемную (внесистемную), а также партийную и непартийную.

Характерной особенностью политического рынка и политической конкуренции в современных условиях выступает возможность (и необходимость) отказа от «игры с нулевой суммой» и принципа «победитель получает все». Это происходит потому, что в отличие от системы экономических отношений, ориентированных на личный доход, политическое взаимодействие обязательно учитывает общественный интерес, а в идеале – служит ему. Власть и оппозиция часто меняются местами по результатам избирательных кампаний, что уменьшает риски, связанные с полным политическим проигрышем.

Как следствие, в результате политической конкуренции оппозиция и власть всегда стремятся поддерживать демократические преобразования (или хотя бы их привлекательный фасад) и повышать эффективность и результативность своей деятельности с учетом плюрализма и конкуренции на политическом поле.

В процессе политической деятельности оппозиция проходит следующие этапы: определение цели оппозиционной деятельности; политическое прогнозирование; выработка альтернативных политических решений; контроль за деятельностью власти и критика властных решений; политическая мобилизация сторонников во время избирательных кампаний; доступ к власти с целью влияния на принимаемые ею политические решения, повышение результатов оппозиционной деятельности и определение новой политической стратегии.

В процессе формирования оппозиции при переходе к демократическому политическому режиму необходимо учитывать не только позитивный опыт стран консолидированной демократии, а и тот исторический контекст, который присущ политическим практикам советского периода, имевшим серьезные последствия и влияние на политическую культуру и в целом менталитет народа.

В современных условиях на деятельность оппозиции, как и на все политическое пространство, в частности политическую деятельность, влияют следующие факторы: медиатизация политики, которая обуславливает перемещение деятельности оппозиции в коммуникативную сферу, ставя определенные задачи, в частности – формирования оппозиционного дискурса; процессы глобализации, которые разрушают границы между странами и переносят центр

политического взаимодействия с национальных государств и правительств на транснациональных политических и экономических акторов; демократизация политического взаимодействия, формирование консолидированной демократии на постсоветском пространстве. Учитывая смену правящих элит, такой контекст влияет как на деятельность власти, так и оппозиции, приводя к уменьшению роли идеологического фактора в политической жизни общества, прежде всего – в предвыборных программах оппозиционных партий.

Итак, динамика развития политического процесса непосредственно зависит от соотношения сил между основными политическими акторами, доступа оппозиции к масс-медиа, другим видам ресурсов и капиталов. Используя политический, информационный, социальный и экономический виды капитала, оппозиционные деятели стремятся максимизировать собственное влияние на вектор развития политического процесса и прийти к власти.

Функционирование оппозиции в современном плюралистическом обществе обусловлено потребностью социальных групп и слоев в определении и удовлетворении реальных социально-экономических, культурных и политических потребностей, с одной стороны, и объективной неспособностью власти обеспечить все разнообразие и разнонаправленность социальных интересов, с другой.

Стоит согласиться с мнением украинского исследователя И. Полищука, что «...повышение внимания к политической оппозиции и ее роли в украинском политическом пространстве на современном этапе обусловлено тем, что появились и презентовались влиятельные политические силы, которые поддерживает значительная часть электората. [5]

Особого внимания заслуживают и проблемы правового регулирования статуса и деятельности парламентской оппозиции, «теневое правительство», которое формируется оппозицией в парламенте, а также взаимодействие оппозиции с заинтересованными социальными группами. В настоящее время украинская оппозиционная деятельность не имеет четкого правового закрепления. В частности, Конституция Украины гарантирует свободу слова, право на объединения, право на мирные и невооруженные сборы, проводить митинги, демонстрации, право принимать участие в управлении государством, выбирать и быть избранным, право обращаться лично, а также направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Однако, в украинском законодательстве отсутствует целостное изложение права на оппозицию. То есть, ситуация в определенной мере приближена к системе правовых норм, которые регулируют оппозиционную дея-

тельность стран англосаксонской системы, где права оппозиции также содержатся в различных правовых актах. Мировая практика законодательного регулирования оппозиционной деятельности свидетельствует о том, что, хотя в этих правовых актах и не содержатся понятия «оппозиция» или «оппозиционная деятельность», их смысл в том, что представителям властных структур и их оппонентам от оппозиции представляются равные права в их взаимодействии с законом.

Политическая оппозиция как философская, социологическая и политологическая категория и неотъемлемая часть демократических преобразований в современном мире требует переосмысления и «перезагрузки» не только в постсоветских странах, но и в странах консолидированной демократии. Это связано с процессами глобализации, становлением информационного общества, появлением феноменов медиатизации политики и демократического конформизма, мирового финансового и экономического кризиса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Чумак В. Діяльність парламентської опозиції: корисний досвід для України / В. Чумак // Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій: Зб. наук. статей. – 2007. – Червень. – С. 33-38.
2. Чумак В. Указ. работа.
3. Кузьмін П. Політична діяльність: теоретичні засади та практика сучасної: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / П. Кузьмін. – Одеса: ОНУ, 2008. – 443 с.
4. Яковлев Д. Політична взаємодія як комунікативний процес: медіатизація, демократизація, раціоналізація / Д. Яковлев. – Одеса: Астропринт, 2009. – 288 с.
5. Поліщук І. О. Інститут політичної опозиції за умов транзитивного державного режиму в Україні / І. Поліщук // Державне будівництво. – 2011. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/5/08.pdf>

Prezentat: 27 octombrie 2013.

E-mail: pnpu_politolog2010@mail.ru

Dimensiunea transparenței administrative – oportunitate amplificată de dispozitivele comunica ionale

Galina MARDARE,
magistru  n administra ie public ,
metodist, Departamentul dezvoltare profesional ,
Academia de Administrare Public 
de pe l ng  Pre edintele Republicii Moldova

SUMMARY

This paper is studying administrative transparency as an output of a long-term evolution and constant efforts to promote citizen best interest in the public affairs by ensuring and enforcing access to the information.

Current changes in approaching administrative transparency's concept are nothing but a reaction to the crisis of the authoritarian state as well as to the establishment of representative democracy, as well as to the necessity to re-evaluate citizen's role and position in the decision-making process in the Republic of Moldova. Furthermore, opinions stated in the present paper are mostly founded on the idea that currently, the dimensions of the administrative transparency are amplified by numerous communicative tools, dictated by the public administration reform in the Republic of Moldova.

Comunicarea interactiv  dintre func ionarii publici  i cet ţeni  n promovarea transparen ei administrative apare,  n lumina acestui studiu, la fel de important  ca  i celelalte elemente integrante ale transparenței administrative. Această conexiune în procesul informațional  ntrune te diferite norme, criterii, elemente specializate privind asigurarea distribuirii informa iei, tipul comunicării oficiale  i neoficiale, barierele în comunicarea eficientă, tehnicile  i metodele privind difuzarea, verificarea informa iei, precum  i depozitarea, păstrarea acesteia.

 n accep iunea autorilor **Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg**, expusă în lucrarea „Administrația publică”, „procesul informațional de conexiune interactivă are două aspecte: „informația trebuie să treacă prin centrul

decizional pentru a forma baza deciziei, iar decizia trebuie comunicată de la centrul decizional pentru a influen a alți membri ai organizației, precum  i cetăţeni a căror cooperare trebuie asigurată pentru îndeplinirea deciziei”. [1] Astfel, problema nivelului din organizație la care poate fi luată cel mai bine o decizie va depinde considerabil de c t de eficient  i de ușor pot fi transmise informațiile de la sursă la centrul decizional  i de c t de eficient  i de ușor poate fi transmisă decizia în punctul în care se va desfăşura acțiunea.

 n opinia autorilor men iona i, **comunicările organizatorice se împart în două categorii: comunicările planificate sau „oficiale”  i cele neplanificate sau „neoficiale”**. Fiecare organizație are anumite structuri oficiale prin care pot fi transmise informațiile celor care au nevoie de ele. Dar aceas-

tă transmitere oficială a informațiilor este suplimentată, în mare parte, de comunicări care apar din dorința, nerăbdarea angajaților de a împărtăși informațiile în cazul în care această transmitere nu este autorizată oficial sau chiar este interzisă. Astfel, regulamentul fiecărei instituții publice, elaborat în conformitate cu Legea privind accesul la informație, prevede cine se poate adresa oficial în scris sau oral; cine trebuie să raporteze și să ofere.

Activitatea de planificare și canalizare a comunicării informației poate fi observată în cea mai elaborată formă în structurile administrației publice, în cadrul cărora există diverse reguli oficiale, care necesită a fi respectate întru asigurarea executării deciziei. În acest sens, una dintre procedurile cele mai des utilizate sunt *formularele standard* în care sunt introduse și transmise informațiile necesare procesului decizional. Formularele standardizate pot fi utilizate, deoarece prezintă avantaje pentru inițiatorul comunicării. Astfel, dacă o persoană constată că scrie în mod repetat scrisori sau înștiințări privind una și aceeași informație, elaborarea unui formular îi va eficientiza activitatea. Un dezavantaj al formularului este inflexibilitatea sa. Astfel, *utilizarea și crearea formularelor, chiar dacă sunt importante pentru construirea proceselor de comunicare, nu soluționează toate problemele de comunicare dintre funcționarii publici și cetățeni.* [2]

Planificarea comunicării oficiale, îndeosebi, identificarea canalelor de comunicare, este strâns legată de sistemul oficial de autoritate al organizației, ceea ce conduce la limitarea comunicării, iar canalele oficiale, deseori, nu pot exprima varietatea necesității umane de comunicare, nu pot oferi întotdeauna „sensul” celor ce se intenționează a fi comunicate. Astfel, conchidem că **comunicarea oficială are tendința de a fi rigidă, lentă, inflexibilă, adesea, nu poate exprima necesitățile și cerințele reale ale organizației.**

Pentru a fi eficientă, **comunicarea trebuie să depășească schema oficială sau regula cărții, necesită o „înțelegere” reciprocă a participanților, care să depășească tiparul oficial de comunicare al organizației.** Toate acestea, în opinia autorilor menționați, au condus la apariția metodei de comunicare neoficială, care o completează pe cea oficială, concludând că **în majoritatea instituțiilor publice, cea mai mare parte a informațiilor utilizate în luarea deciziilor se transmite neoficial.** Totodată, aceiași autori menționează consecințele comunicării neoficiale prin intermediul căreia se pot transmite informații deformate și eronate. În această ordine de idei, pornind de la elementele de eficientizare a procesului de comunicare, devine inerentă **înființarea unor unități speciale pentru informații**, al căror rol este să adune și să transmită informații în cadrul organizației. Astfel de unități sunt necesare **în depășirea barierelor de comunicare dintre funcționarii publici și cetățeni.**

Un rol important al unităților de acces la informație este să ofere cât mai multe informații, chiar dacă nu au fost solicitate de către cetățeni. Este important faptul că furnizorii de informație să-și îndeplinească rolul de transmitere a informațiilor ca pe o sarcină inerentă în exercitarea transparenței administrative.

Funcția de transmitere a informațiilor este strâns legată de funcția de arhivare. Păstrarea informațiilor astfel încât să fie accesibile atunci când este nevoie de ele reprezintă o problemă majoră în orice instituție publică. În cazul acestei activități este necesar să se utilizeze metode de arhivare sistematice, astfel încât înregistrările să fie puse la dispoziția subiecților sistemului de comunicare. Cei doi factori care trebuie luați în considerare la stabilirea oricărui sistem de arhivare sunt (1) structurarea sistemului astfel încât materialele să fie găsite atunci

c nd este nevoie de ele  i (2) structurarea sistemului astfel încât materialele să poată fi îndosariate  i extrase din dosare cu costuri minime. [3]

 n accep iunea acelorși autori, elementul esen ial al conexiunii interactive dintre furnizorii de informație  i cetăteni este **unitatea de acces la informație**, prin care înţelegem o unitate  nfiin at  cu scopul principal de a transmite informații atât în folosul instituției publice, c t  i al cetătenilor.

Relațiile cu publicul – un element al comunicării instituționale. Natura rela ional  reprezintă valoarea de prim ordin a comunicării. Această trăsătură însă nu este unica. Ea este secundată de altele, de asemenea, relevante. Cercetătorii în defini iile formulate (numărul lor depăşeşte cifra de 120) abordează comunicarea ca proces: *a) de transmitere de resurse, b) de influen , c) de schimb de valori, d) de transmitere a informa iei, e) de împărtăşire a ideilor*. [4]

Pledoaria pentru efectul coagulant al comunicării a fost dezvoltată într-o manieră extinsă de către savantul german, Jurgen Habermas, în studiul său fundamental *„Teoria acțiunii comunicative”*, în care argumentează necesitatea aplicării conştiin ei  i participării publice a cetătenilor în procesele sociale, a relevat rolul decisiv al acțiunii comunicative interpretată de el ca *„punctul de plecare spre teoria despre societate”*. [5]

Un alt reprezentant de v z  al teoriei comunicative (Nicolas Tenzer) defineşte aceasta drept *„mecanism prin care societatea umană există  i progresează”*. **„A comunica**, nota cercetătorul francez Nicolas Tenzer, * nseamn  a integra progresiv cetătenii într-o re ea de schimburi libere; a explica  i a asculta, a stabili un raport atent care e lipsit de pasivitate  i indiferen   i deci permite progresul rela iei. Dacă asemenea comunicare dispăre, atare integrare e imposibilă*. [6]. Cuv ntul „comunicare” descinde din latinescul *„communis”*, care înseamnă

comun. Communis implică referin a la un raport, la o interac iune. (*Michel Le Net*) [7]

Valen ele multidimensionale ale comunicării sunt remarcate, practic, de toți cercetătorii acestui fenomen social. Americanii P. Watzlawick, J. N. Beavin, D. Jackson notează, bunăoară, în studiul *„Pragmatica comunicării umane”*: *„Comunicarea nu e numai transmiterea informa iei. Ea impune, în acelaşi timp, un comportament”*. [8]

Sociologul italian Franco Ferrarotti estimează, la rândul său, comunicarea ca *„legare, participare, dăruire, dare  i primire”*, [9] iar Claudia Canilli concepe comunicarea ca *„instrument al relațiilor”*. [10]

Astfel, generaliz nd referin ele autorilor men iona i, conchidem că fără comunicare, nu pot fi f cu i nici măcar primii paşi spre valorificarea transparenței administrative  i este imposibil să vorbim despre dimensiunile acesteia, fără să studiem importanța comunicării sau măcar să o considerăm implicată.

Semnifica ia comunicării ca proces informațional de conexiune interactivă este dezvăluită de unii dintre cercetătorii Institutului European de Administrație Publică prin următoarele paradigme: *relațiile cu publicul – un element al comunicării instituționale, comunicarea societală – relația autorităţii publice cu publicul bine informat, societatea informa ional  – parte integrantă a dimensiunii comunica ionale*. [11]

Relațiile cu publicul, prin substan a lor, transformă instituția în „casă de sticlă” cu „uşile deschise”. Politica „uşilor deschise” promovată în relațiile cu publicul se întemeiază pe trei principii: deschiderea instituției către mesajele parvenite de la public; transparența activităţii interne instituționale  i accesul publicului la procesul decizional intern. Pichard Lubben estimează politica dată ca *just-in-time (JIT)*, ceea ce înseamnă „ n timp util”. Potrivit lui Lubben, relaționarea la scară internă  i externă în orice instituție se realizează, în temei, între furnizor  i client (instituție

– angajat, instituție – consumator, instituție – partener etc.). Eficiența acestui proces este determinată de transparența, sinceritatea și oportunitatea sa. Aceste exigențe sunt promovate de JIT, care asigură „publicitatea atât a produsului, cât și a instituției însăși”. [12]

Expresia „casă de sticlă” își are originea în Franța postbelică, fiind cauzată de incertitudinile și zvonurile, generate de lipsa de informație din guvern și instituții. Încă atunci a fost lansată ideea „casei de sticlă”, adică s-a optat pentru transparență, pentru controlul social al activității instituțiilor și pentru participarea opiniei publice în procesul decizional.

Următorul pas în relațiile cu publicul este modelarea opiniei despre instituție. Interpretarea univocă a instituției de un număr maximal posibil de auditori generează opinia publică despre entitatea pe care o reprezintă. Avantajul relațiilor cu publicul, spre deosebire, să zicem, de publicitate, constă în faptul că accentul e pus pe conștientizarea uzanței sociale a instituției, dar nu pe accentuarea oarbă a acesteia. Formarea unei viziuni clare și temeinice asupra unei instituții îi asigură acestea o validitate pentru ani de zile, care rezistă influențelor accidentale. Această transformare se produce, firește, sub acțiunea și a altor sectoare ale comunicării instituționale. Relațiile cu publicul constituie însă, în acest sens, factorul decisiv. Astfel, conchidem că imaginea instituțională, odată creată, optimizează și rentabilizează eforturile ulterioare de relaționare a publicului.

Comunicarea societală – relația autorității publice cu publicul bine informat. Cercetătorul francez Michel Le Net, remarcând contribuțiile comunicării între diferiți actori la dezvoltarea raporturilor interactive în beneficiul progresului uman, a fost primul, care a suplimentat-o cu un segment nou – comunicarea societală. Vectorul general al comunicării societale, remarcat de Michel Le Net, este suficient

„pentru a coagula și activitatea informațională a activității publice orientată spre relaționarea ei cu cetățenii prin canalizarea și asigurarea accesului lor neîngrădit la resursele informaționale oficiale”. [13]

Pornind de la această perspectivă, considerăm **comunicarea societală drept spațiu în care autoritatea publică dialoghează cu cetățenii prin difuzarea informației de utilitate publică și prin colectarea informației oferite de societatea civilă în scopul eficientizării gestiunii și coeziunii sociale.** Comunicarea societală, obținând această semnificație, devine astfel, pe de o parte, condiția depășirii stării de alienare a puterii față de societate, iar, pe de altă parte, o premisă de înlăturare a înstrăinării cetățenilor față de procesul de gestionare socială.

Sursa de alimentare a comunicării societale este libertatea de exprimare, care, actualmente, devine parte a unui drept mai complex. Acest drept, în opinia autorilor Ion Dogaru și Dan Claudiu Dănișor, este dezvăluit în lucrarea *„Drepturile omului și libertățile publice” și include „posibilitatea de a exprima liber posibilitatea de a recepta liber și dreptul de a avea acces la informația de interes public”.* [14]

Așadar, **comunicarea societală în statele cu democrații dezvoltate** dispune de o acoperire instrumentală specifică. Modul său de implementare denotă *voința puterii de a dialoga cu un public bine informat, capabil să se orienteze în labirinturile societății politice.* În prezent, amplificarea dispozitivelor comunicării informaționale devine un imperativ și pentru Republica Moldova, antrenată în edificarea unei administrații publice deschise. Întru realizarea acesteia, considerăm oportun Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de informare și comunicare cu mass-media a autorității administrației publice centrale. Proiectul în cauză a fost elaborat în scopul instituirii unui sistem eficient de comunicare în

cadrul Guvernului, sporirii accesului la informația publică, interac iunii Guvernului cu cetăţenii  i societatea civilă, precum  i în vederea asigurării transparenței în activitatea autorităţilor administrației publice centrale. Prin proiectul în cauză, se propune crearea unităţilor de informare  i comunicare cu mass-media ca subdiviziune structurală autonomă, instituită în cadrul aparatului central al autorităţii administrației publice centrale, care să fie subordonată nemijlocit conducătorului acestei autorităţi. Totodată, proiectul prevede aprobarea Regulamentului-cadru al subdiviziunii de informare  i comunicare cu mass-media din autoritatea administrației publice centrale, care reglementează misiunea, funcțiile  i atribuțiile de bază, drepturile, responsabilităţile şi modul de organizare a activităţii subdiviziunii structurale din cadrul autorităţii administrației publice, care asigură comunicarea  i informarea publicului despre activitatea autorităţii respective.

Societatea informa ional  - parte integrantă a dimensiunii comunica ionale. La fel de important este să men ion m că dimensiunea comunica ional  în segmentul transparenței administrative este dictată  i de **exigen ele societăţii informaționale**, care nu doar oferă noi dispozitive de interconectare umană, dar  i imprim  parametrii noi procesului comunicativ public. Dimensiunile comunicării în conformitate cu exigen ele tehnologiilor informaționale sporesc inevitabil rolul transparenței administrative în sistemul administrației publice din Republica Moldova. Astfel, *edificarea societăţii informaționale, în care tehnologiile informaționale  i comunica ionale influențează pozitiv asupra tuturor sferelor vieții, contribuie la dezvoltarea social-economică a statului, la ridicarea nivelului de trai al populației  i constituie una dintre direc iile strategice ale Republicii Moldova.*

Prin urmare, concluzionăm că **la etapa**

actuală de democratizare a societăţii şi promovare a valorilor general umane, progresul tehnico-științific este una din condițiile de bază privind sporirea calităţii unei guvernări transparente, care rezidă în oferirea de servicii în format electronic.

Serviciile electronice reprezintă o alternativă eficientă, permi t nd guvernării să fie mai aproape de cetăţeni  i să se adapteze la cerințele acestora. Plasarea procesului de adoptare a deciziilor la nivelul cetăţenilor creează o situație social-economică absolut nouă. Procesul fiind interactiv, iar luarea deciziilor descentralizată, apar noi posibilităţi, dar  i noi responsabilităţi. Una dintre problemele principale este generată de faptul că atât cetăţenii, c t  i funcționarii publici vor fi obliga i să-şi schimbe modul de activitate în condițiile unei structuri interactive de re ea în cadrul guvernării electronice, care include trei componente de bază: **Guvern-cetăţean**, **Guvern-business**  i **Guvern-Guvern**. Ultima componentă include subcomponenta Guvern-angajații autorităţilor administrației publice, accentu ndu-se, astfel, rolul funcționarilor publici în exercitarea actului de guvernare. [15]

Implementarea guvernării electronice presupune accesul nelimitat al cetăţenilor, indiferent de statutul social  i locul de trai, la serviciile electronice, care sunt estimate prin două criterii: *cea oferită de guvernare  i cea referitoare la capacitatea societăţii civile de a beneficia de oferta guvernamentală (infrastructura, informațiile, standardele, produsele-program, cadrul legislativ etc.), destinată participării active a cetăţenilor la dezvoltarea  i consolidarea democrației.* [16]

 n prezent, în Republica Moldova există **servicii electronice de accesare  i stocare a datelor de interes general, menite să promoveze imaginea unei guvernări transparente  i democratice.** Aceste elaborări nu oferă însă posibilitatea accesării

și utilizării datelor la toate nivelurile autorităților administrației publice și de către societatea civilă. Cu toate că mai multe autorități ale administrației publice centrale și locale oferă acces cetățenilor la un anumit gen de informație privind activitatea lor prin intermediul *site*-urilor pe care le dețin, această ofertă nu este una interactivă. [17] Obstacolele în calea dezvoltării guvernării electronice, precum și factorii care favorizează acest proces, sunt examinate în Strategia Națională de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 255 din 09.03.2005. Actul normativ respectiv determină insti-

tuțiile responsabile de realizarea Strategiei în cauză și trasează sarcinile concrete întru asigurarea concepției de informatizare a societății, ceea ce va contribui la sporirea calității unei guvernări transparente și democratice.

Astfel, vom remarca în concluzie că, actualmente, dimensiunile transparenței administrative necesită a fi cercetate prin prisma mai multor dimensiuni adiacente domeniului de referință, cum ar fi: *managementul comunicării, relațiile cu publicul etc. – toate trecute prin filiera concepției „Guvernul electronic”* – una dintre direcțiile principale ale dezvoltării digitale în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg. Administrația publică. Editura Cartier. Chișinău, 2003, pag. 292-315.
2. Ibidem, pag. 299.
3. Ibidem, pag. 303.
4. Constantin Marin. Societatea civilă: între mit politic și pledoarie socială. Editura Epigraf. Chișinău, 2002, pag. 112.
5. Habermas Jürgen. Théorie de l'agir communicationnel. Vol. 2, Paris. Fayard, 1988, pag. 477.
6. Tenzer Nicolas. La politique. Paris, PUF, 1991, pag. 111.
7. Michel Le Net. La communication sociale, Paris. La Documentation Française, 1988, pag. 151.
8. 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.
9. Ibidem, pag. 173.
10. Ibidem, pag. 177.
11. Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO „Raza Soarelui”, Editura „Elan Poligraf”, Chișinău, 2003, pag. 77-81.
12. Ibidem, pag. 99.
13. Michel Le Net. La communication sociale, Paris. La Documentation Française, 1988, pag. 151.
14. Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor. Drepturile omului și libertățile publice. Chișinău, Zamolxe, 1998, pag. 242.
15. Bivol E. Administrația publică din Republica Moldova: realități și concepții de dezvoltare. Tipografia Centrală. Chișinău, 2001, 147 p.
16. Grupul de specialiști în accesul la informațiile oficiale al Comitetului Director pentru Drepturile Omului în colaborare cu Biroul de Informare al Consiliului Europei în Moldova. Accesul la documentele publice: Ghid. Tipografia Centrală, Chișinău, 2004, pag. 5-6.
17. Tudor Iașcenco. Accesul la informație, posibilități și necesități nerealizate. Buletin Mass-Media, iunie 2001, pag. 27.

Cadrul normativ

1. Legea privind accesul la informație nr. 982-XVI din 11 mai 2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 88-90/664 din 28.07.2000.
2. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217/798 din 05.12.2008. În vigoare - la trei luni de la data publicării: 05.03.2009.
3. Strategia Națională de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 255 din 09.03.2005 *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.46-50/336 din 25.03.2005.*

Prezentat: 23 octombrie 2013.

E-mail: galina-mardare@rambler.ru

Beneficii și costuri de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană

Luminița GAVRILUȚA,
doctorandă,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

In this article are investigated benefits and costs of the Republic of Moldova for accession to the European Union. Moldova's integration to the EU would favour the creation of a range of State benefits, among which we could mention as being the most important: participation in the processes of political, economic, social and cultural institutions, both in the European area and worldwide. For any State, joining the EU means reinforcing democracy, full participation in the European Community institutions, economic development, improving living standards, a wide range of opportunities for development and modernization of the State, increasing foreign direct investment, access to the European labor market, security and protection. At the same time there are lots of costs which Republic of Moldova has to surpass. A series of political transformations, economic, social and cultural right should take place at all levels of society. Costs of accession are largely inevitable change costs to come out of the crisis caused by the collapse of the centralized economy.

Accederea Republicii Moldova în Uniunea Europeană ar favoriza crearea unui șir de beneficii pentru stat, dintre care am putea menționa ca fiind cele mai importante: participarea la procesele politice, economice, sociale și culturale atât în spațiul european cât și în cel mondial. Caracteristica definitorie a spațiului comunitar european constă în intersectarea diferitelor „locuri,” în funcție de dimensiunea analizată și supusă interesului politic, economic și cultural. Zona de întâlnire a „locurilor” poate fi denumită regiune. În opinia lui Deutsch, relațiile interstatale care formează o regiune pot fi analizate în funcție de cinci indicatori relevanți: a) multiplicitatea dimensiunilor interacționare; b) consistența interacțiunii, c) compatibilitatea valorilor de bază; d) importanța contactelor; e) fidelitatea contactelor; f) viteza contactelor. [1] De asemenea, constatăm că acești in-

dicatori funcționează pe toate cele trei dimensiuni și anume, cele politice, economice și culturale. Pentru orice stat aderarea la UE semnifică consolidarea democrației, participarea plenară în cadrul instituțiilor comunitare europene, dezvoltarea economică, sporirea nivelului de trai, o vastă gamă de oportunități de dezvoltare și modernizare a statului, creșterea investițiilor străine directe, acces pe piața europeană de muncă, securitate și protecție. [2] UE a parcurs treptat calea de la ideea de unitate europeană la o instituție în sine, cu mecanisme de conducere și control bine ajustate. Un proces, de altfel, previzibil, deoarece, după cum aprecia unul dintre „părinții fondatori” ai actualei Uniuni Europene, „numai instituțiile câștigă în înțelepciune; ele reprezintă locuri de acumulare a experienței colective”. Ca urmare, și țara noastră va avea în continuare instituțiile sale

naționale: Pre edinte, Parlament, Guvern  i Constituție proprii, ceea ce este important pentru t n rul stat independent Republica Moldova.  n urma integrării, Republica Moldova va deține aceleași drepturi  i obligații ca  i celelalte state membre, având reprezentanți în instituțiile europene, r m n nd, totodată, un stat democratic  i suveran. Soluționarea problemelor din domeniul justiției și sporirea siguranței interne va edifica, susține  i consolida statul de drept, va instaura o democra ie autentică  i va spori considerabil încrederea populației în instituțiile statului, dacă cele din urmă se vor reforma c t mai rapid ajung nd la standardele europene.

Experien a extinderilor anterioare ale Uniunii Europene demonstrează că unul dintre efectele aderării unui stat mai pu in dezvoltat este creșterea nivelului de trai al populației acestei   ri. Astfel, unul dintre principiile de bază ale Uniunii este coeziunea în vederea diminuării decalajelor economice  i sociale, integrarea populației în sistemul cultural  i al valorilor europene. [3]

Recunoa terea și protecția drepturilor minorităților la nivel național  i european reprezintă unul dintre marile c  tiguri ale democrației din ultimele decenii. Aceste minorit  i nu reprezintă un obstacol în integrarea europeană, dimpotrivă, integrarea permite o mai bună comunicare a membrilor unei minorit  i dintr-o   r  cu o majoritate similară etnică, lingvistică sau religioasă din alta   r . Atât timp c t nu sunt discriminate, aceste minorit  i tradi ionale se manifestă ca parteneri ai procesului de integrare europeană.  n acela i timp, c nd acestea sunt supuse discriminărilor, atunci alimentează tensiuni  i conflicte care fr neaz  integrarea europeană. [4] Miza alăturării la Uniunea Europeană vizează o modernizare de ansamblu a societății, care permite o creștere economică sus inut   i reducerea decalajelor fa   de țările dezvoltate din Europa.  n acest sens,

procesul de negociere a Zonei de Liber Schimb Aprofundat  i Cuprinzător  ntre UE  i Republica Moldova, ca parte a Acordului de Asociere, va conecta statul nostru la spa iul economic european. [5] Subliniem un alt beneficiu economic al integrării în spa iul comunitar ce se materializează prin realizarea unor proiecte comune cu statele-membre ale Uniunii Europene, în care oamenii de afaceri din Republica Moldova ar purcede la încheierea parteneriatelor cu omologii lor din cadrul Uniunii. Aceste proiecte ar contribui la înlăturarea bariereilor  i decalajului tehnologic pe care le resim im fa   de țările din UE, acestea necesit nd a fi suprimate în termene restr nse până la momentul integrării, astfel, asigurând un mediu favorabil pentru firmele moldovene ti. Notăm faptul că statutul de   r -membru al Uniunii Europene ar conduce la creșterea prestigiului  i consolidarea imaginii Republicii Moldova în relațiile cu alți actori statali, atât pe plan politic, c t  i economic. De asemenea, statul ar dob ndi un mediu de stabilitate în relațiile externe cu ajutorul sprijinului acordat de instituțiile comunitare în rezolvarea conflictului transnistrean, reglementarea relațiilor cu Rusia  i Ucraina, securizarea grani ei de est a Republicii Moldova, care ar deveni ulterior  i grani   a Uniunii. La 30 martie 2012, la Bruxelles, UE  i Ucraina au parafat textul Acordului de Asociere, care include dispoziții privind instituirea unei zone de liber schimb aprofundat  i cuprinzător. [6] Unificarea statelor europene va permite protejarea mai eficientă a intereselor comune pe plan internațional, precum  i va crea o piață internă mai puternică, cu o capacitate mai mare de negociere. Astfel, dezvoltarea intensă a noilor piețe de desfacere va genera o cerere  i o ofertă mai mare, ceea ce este un factor pozitiv atât pentru țările-membre c t  i pentru țările-candidate. Devenind membru al UE, cu statut de partener egal, atât în drepturi c t  i în obligații, Republica Moldova ar avea

acces liber la o piață de desfacere enormă, iar cetățenii și persoanele juridice cu statut de întreprinzători cu capital național vor putea beneficia de cele patru libertăți fundamentale unei economii eficiente: libera circulație a forței de muncă, a serviciilor, a mărfurilor și a capitalului. [7] Prin Hotărârea Guvernului au fost aprobate măsuri adiționale la Programul Național de implementare a Planului de Acțiuni RM-UE în domeniul liberalizării regimului de vize, având drept scop realizarea condiționalităților fazei a II-a a Planului de Acțiuni. [8] Un alt efect pozitiv al integrării europene se va reflecta și asupra învățământului, formării profesionale a tineretului din Republica Moldova, iar compatibilizarea politicilor educaționale moldovenești cu cele comunitare va marca beneficii considerabile pentru noua generație din Moldova. Ajustarea studiilor la standardele acquisului comunitar facilitează echivalarea diplomelor și, astfel, găsirea unui loc de muncă în orice țară-membru al Uniunii Europene. În vederea asigurării coerenței sistemului de învățământ, se intenționează modernizarea legislației naționale în conformitate cu cerințele societății moderne, instrumentelor internaționale, inclusiv prevederilor procesului de la Bologna. Operarea modificărilor propuse vor permite îmbunătățirea calității procesului instructiv la toate treptele și formele de învățământ, dezvoltarea sistemului de instruire, asigurarea recunoașterii diplomelor de studii peste hotare pentru continuarea studiilor sau angajarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ din Republica Moldova. [9] Cetățenii moldoveni care își desfășoară activitatea peste hotare vor beneficia de un șir de oportunități: dreptul la condiții de muncă echitabile, dreptul la securitate și la igiena muncii, dreptul la remunerare conformă, dreptul sindical, dreptul la negociere colectivă, dreptul copiilor și tinerilor la protecție, dreptul lucrătoarelor la protecția materni-

tății, dreptul la formare profesională, dreptul la protecția sănătății, dreptul la asistență socială și medicală, dreptul la exercitarea unei activități lucrative pe teritoriul celorlalte părți, dreptul lucrătorilor migranți și al familiilor acestora la protecție și asistență, dreptul la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și profesie, fără discriminare în funcție de sex, dreptul de a exercita orice profesie într-una din țările Comunității Europene, dreptul la ameliorarea condițiilor de viață și de muncă, asigurată prin sistemul în vigoare în țara primitoare, dreptul la informație, la consultare și participare a salariaților. [10] În accepția noastră, un avantaj important al integrării vizează creșterea potențialului economic al Republicii Moldova. Astfel, investitorii străini vor reuși să valorifice capacitățile și resursele țării, ceea ce va conduce la atragerea și implementarea unui șir de proiecte necesare pentru arealul nostru. Pământul Republicii Moldova este calificat drept un sol fertil cu una dintre cele mai înalte bonități din lume, care are un potențial mare de producție, însă țara nu este dotată cu mijloacele necesare de prelucrare. În acest context, este necesară intervenția Uniunii Europene cu o legislație, investiții și fonduri indispensabile unei agriculturi dezvoltate. Analizând costurile integrării, evidențiem probleme generale, cum ar fi interesele și suveranitatea națională, costurile de membru, precum și nepregătirea producătorilor autohtoni. Acquis-ul comunitar este foarte vast și complex, iar adoptarea acestuia are un impact direct și evident deoarece impune prioritățile, obiectivele conținutului și un cadru instituțional uniform de adoptare și implementare a politicilor economice naționale, interesul și modelul comunitar dominând în această formulă. Astfel, o serie de transformări politice, economice, sociale, chiar și culturale urmează să se producă la toate nivelurile societății. Costurile aderării sunt, în mare măsură, costurile schim-

b rilor inevitabile pentru a ie i din criza generată de colapsul economiei centralizate. Acestea sunt compuse din: cheltuieli publice, care vor fi acoperite în exhaustivitate din bugetul de stat, costuri private, ce vor fi plătite de agen ii economici,  i costuri individuale, ce vor fi achitate de fiecare cetăţean, care va dori o reconversiune profesională, pentru un nivel de via   mai ridicat. [11] Aceste costuri vor fi at t de natură financiară, c t  i socială, astfel, societatea este necesar să con tientizeze rolul  i importanța pe care o are fiecare locuitor în acest moment istoric. Men ion m faptul că nu doar guvernul se integrează în Uniune, ci întreaga populație, astfel fiecare cetăţean trebuie să contribuie activ la implementarea de zi cu zi a valorilor europene. [12] Cea mai mare parte a costurilor derivă din diferen ele existente între structurile instituționale, obiectivele  i conținutul politicilor economice la nivelul Republicii Moldova, pe de o parte,  i elementele definitorii ale modelului comunitar, pe de altă parte. De asemenea, în perspectivă sectorială, cea mai mare parte a costurilor derivă din nivelul redus de dezvoltare a unor sectoare comparative cu cele din Uniunea Europeană, ceea ce face ca adoptarea acquis-ului comunitar să afecteze serios competitivitatea de pre  a sectoarelor în cauză  i să ridice costurile alinierii  i prin dispari ia anumitor firme sau domenii de activitate care nu pot susține financiar ajustarea la normele europene. [13] Este inevitabil, după accedere, în urma limitării suveranităţii naționale producerea constr ngerii autorităţilor țării în determinarea politicilor  i gestionării întreprinderilor, determinarea politicilor macroeconomice, monetare  i structurale, politicile în agricultură  i comer  vor fi determinate în mod colectiv  i va fi asigurat un control al politicilor concurenței și ajutorului de stat. Din perspectiva socială, cetăţenii Republicii Moldova vor fi afectați de necesitatea adaptării la noile condiții de pe piața mun-

cii. De asemenea, produsele agenților economici vor trebui să corespundă normelor europene, care urmează să fie respectate după adoptare. Uniunea Europeană propune un model agrar func ional, în care numai 4,7% din populație este angajată în sfera agrară, dar, totodată,   i asigură securitatea alimentară. A a cum arată speciali tii americani, munca unui lucrător în agricultură în SUA este sus inut  de munca a 50 de lucrători neagricoli, antrena i în activități cu un înalt consum energetic  i salarii foarte mari. Sistemele agrare de acest tip sunt, a adar, foarte costisitoare, astfel, din cauza capacităţii avansate a ma in riilor este disponibilizată tot mai multă forță de muncă umană activă în agricultură, cheltuielile de capital fiind tot mai mari. Drept exemplu, în Republica Federală Germania, între anii 1950  i 1986 a avut loc o diminuare considerabilă de 77% a for ei de muncă ocupată în agricultură (de la 3,5 milioane la numai 0,8 milioane). Totodată, în aceeași perioadă, acestui procentaj de reducere a for ei de muncă,  i corespunde o creștere de patru ori a capitalului străin plasat în agricultura germană. [14] Remarcăm faptul că Republica Moldova nu poate să aspire la nivelul de bunăstare al   rilor UE, fără a consim i  i pre ul acestui proces. Astfel, se conturează necesitatea ajustării legislației naționale la legislația comunitară, stabilizarea instituțiilor statului care urmează să o aplice, consolidarea practicilor de economie concuren ial , controlul riguros al frontierelor statului, precum  i pregătirea de asigurare a grani elor exterioare ale UE. Astfel, no iunea de integrare europeană trebuie să fie definită prin  nsuarea tuturor oportunităţilor, posibilit  ilor  i responsabilităţilor pe care le are statul care aspiră la statutul de membru al Uniunii. Modificările aprofundate pe care țările candidate vor fi nevoite să le opereze în economiile lor ca urmare a aderării sunt foarte probabile întrucât aceste   ri nu au economii complementare în raport cu

economiile țărilor-membre, ci mai curând au structuri de producție care le copiază pe cele din statele comunității europene, dar la un nivel de eficiență mult mai scăzut. [15] Actualmente, Republica Moldova, în majoritatea cazurilor, nu poate să facă față concurenței cu producătorii din noile state ale UE, în special la capitolele taxe vamale, subvențiile fermierilor și standarde mai înalte de calitate. Adoptarea tarifului vamal al Uniunii Europene ar putea avea efecte nefavorabile de creștere a deficitului comercial, din cauza faptului că țările aspirante practică, de obicei, taxe vamale mai ridicate în medie decât cele utilizate de Uniunea Europeană. Devenind membru al Uniunii Vamale, țările candidate vor trebui să-și ajusteze tarifele la cele ale Uniunii Europene în sensul micșorării acestora. [16] Îmbunătățirea sistemului național de asigurare a calității și conformității produselor pentru aducerea acestuia la standarde europene depășește în mod vădit posibilitățile bugetare ale Republicii Moldova. Beneficierea deplină de avantajele și oportunitățile oferite prin intermediul schemei comerciale de preferințe autonome (ATP) a fost limitată mult de impunerea unor bariere netarifare de către Uniunea Europeană. Cele mai mari costuri se referă la eforturile care urmează a fi depuse în vederea îndeplinirii a două condiții esențiale impuse de către UE și anume – cele care se referă la controlul certificatelor de origine și protecția proprietății intelectuale, în special denumirile de origine și indicațiile geografice. Trebuie să menționăm că în prezent Comisia Europeană nu dorește să elimine bariere netarifare și insistă ca Moldova să îmbunătățească politicile sale de marketing. Deși în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013 a fost stipulat un punct – *armonizarea sistemului național de standarde și reglementări tehnice cu cele ale UE în asigurarea inofensivității alimentare*, Re-

publica Moldova are puține șanse să beneficieze pe deplin de ATP dacă nu racordează legislația națională la normele convenite, ceea ce implică mari cheltuieli bugetare. [17] Totodată, o parte dintre cheltuielile care se referă la produsele de origine animalieră, este suportată de Programul Inofensivității Alimentare al UE. O altă sarcină necesară pentru realizarea obiectivelor ambițioase ale tranziției reprezintă îmbunătățirea calității resurselor umane. Astfel, chiar dacă Republica Moldova întreprinde eforturi considerabile de reformare a administrației publice centrale, această reformă întâmpină un șir de impedimente care necesită a fi soluționate într-un ritm accelerat. Constatăm că cea mai mare atenție s-a focusat cu preponderență asupra reducerii statelor instituțiilor publice și optimizarea funcțiilor acestora în același timp însă trecându-se cu vederea realizarea obiectivului fundamental al oricărui plan de reformare a administrației publice, și anume – ajustarea sectorului public și privat. În condițiile în care statul Republica Moldova, în urma privatizărilor care au avut loc într-un cadru puțin reglementat din punct de vedere juridic, a devenit capturat de multiple interese private, realizarea acestui obiectiv fundamental necesită a fi pus la baza oricărui efort de dezvoltare. [18] Remarcăm faptul că, costurile aderării la UE sunt foarte mari, dar neaderarea ar însemna, de fapt, întoarcerea la perioada de stagnare și amortizare în care Republica Moldova s-a aflat recent. Izolarea și îndepărtarea de la procesele decizionale ale Uniunii Europene vor implica dificultăți și cheltuieli sporite pentru impunerea autonomă pe scena economică și politică, închistarea economică a Republicii Moldova, în condițiile în care UE deține în prezent circa 60% din comerțul exterior mondial. Restrângerea posibilităților de acces a produselor moldovenești pe piața comunitară, creșterea vulnerabilității produselor moldovenești în fața măsurilor de apărare comercială și a obsta-

coleur tehnice practicate de UE fa   de țările ter  , sporirea decalajului economic dintre Republica Moldova    țările care vor adera la UE, reprezintă   rul de consecin e negative suportate de RM    cazul neader rii țării noastre la Uniunea Europeană.

  n concluzie, dorim să men ion m faptul că evaluarea obiectivă a costurilor    beneficiilor determinate de agenda integrării europene a Republicii Moldova, pe baza acquis-ului comunitar,    starea actuală a crizei economice globale sugerează necesitatea adoptării de către Republica Moldova a unui model de progres practic. Astfel, este indispensabil de a manifesta o pozi ie fermă la transformările globale    la creșterea atribuției statului    administrarea proceselor economice. Prototipul capitalismului neoliberal a ratat enorm din legitimitate. Concomitent, avem destule argumente pentru a susține că aderarea României    Bulgariei la Uniunea Europeană a produs reforme esen iale    sistemul economic național ce a trebuit să se ajusteze imperativelor, normelor sau directivelor valabile pe piața occidentală.

Schimbările radicale din economia noastră națională vor genera pe o perioadă restr ns  costuri relevante prin reaaloc ri semnificative de forță de muncă    capital   tre diverse sectoare de producție. Rezultatul nemijlocit al redirection rii va consta    mărirea ratei   majului    reducerea producției poten iale de bunuri    servicii oferite consumatorilor. Aceste sacrificii impuse de integrare trebuie privite

ca investiții    renovarea sistemului economiei naționale, ca un cost curent achitat pentru o prosperitate viitoare mai sporită. Acest fapt nu   seamn  totuși că procesul de integrare va repartiza beneficii    acela i volum tuturor cetățenilor ce vor achita factura integrării. Indiferent de costurile care trebuie plătite pentru implementarea aquis-lui comunitar    condițiile globalizării, Republica Moldova nu are alte soluții dec   a reu i    componența Uniunii Europene. Astfel, beneficiile pe care ni le anun   integrarea europeană sunt consolidarea democrației, progresul economic, nivelul de trai decent, oportunitățile de dezvoltare    modernizare, bunurile de   alt  tehnologie, creșterea investițiilor străine directe, accesul pe piața europeană de muncă, securitatea    protecția vădite, dar cea mai importantă consecință a acestui proces ar fi ruperea Republicii Moldova din ansamblul geoeconomic eurasiatic    readucerea sa    albia firească, precum    dobândirea unei relative independen e   , mai ales, stabilitate economică.

Asigurarea independen ei energetice este o altă problemă majoră pe care o putem soluționa doar cu ajutorul UE. Acest subiect, plus problema transnistreană, sunt esen iale pentru existența sau durata instabilit ii care planează    interiorul   rii. Dacă Republica Moldova nu va reu i să   ntreprind  pa i dinamici    vederea reorientării sale geoeconomice, riscăm să r m nem ostatici ai arealului eurasiatic până la următorul mare seism geopolitic.

BIBLIOGRAFIE

1. C. Gore. *Regions in Question, Space, Development Theory and Regional Policy*. London, 1984, p. 224, apud. I. B descu, D. Dungaciu, oper  cit., vol. II, p. 17.
2. Miroslav N. Jovanovi . *The economics of European integration: limits and prospects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005, p. 828.
3. Kevin Robins. *The challenge of transcultural diversities: transversal study on the theme of cultural policy and cultural diversity*. Council of Europe, 2006, p. 82.
4. Bădescu Ilie, Mihăilescu Ioan. *Geopolitică, Integrare, Globalizare*. București: Mica Valahie, 2011, p. 309.

5. Interviu cu Valeriu Gheorghiu și Victor Chirilă: negocierea Acordului de Asociere cu UE: evoluții și perspective. Vocea Basarabiei. 04.04.2010, <<http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1047>>, accesat la 24.10.2011.
6. UE și Ucraina au parafat Acordul de Asociere. <<http://www.capital.ro/detalii-articole/stiri/ue-si-ucraina-au-parafat-acordul-de-asociere-163905.html>>, accesat 20.03.2012.
7. Politicile Uniunii Europene. <http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_12577/Politicile-Uniunii-Europene.html>, accesat la 21.11.2011.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 130 din 24.02.2012.
9. Notă informativă la proiectul Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova cu privire la Programul legislativ pentru anii 2010-2013.
10. Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice. Istanbul, 11.V.2011, Council of Europe Treaty Series - No. 210.
11. Klaus Liebscher, Josef Christl, Peter Mooslechner and Doris Ritzberger-Grenwald. Financial development, integration and stability: evidence from Central, Eastern and South-Eastern Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006, p. 20.
12. Iliana Zloch-Christy. Eastern Europe and the world economy: challenges of transition and globalization. Cheltenham, Northampton, UK: Edward Elgar, 1998, p. 125.
13. Iurie Josan. Costuri și beneficii de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. În: Revista „Administrarea Publică,” nr. 3, 2011, p. 93.
14. Ilie Bădescu. Sociologie rurală. București: Mica Valahie, 2011, p. 34.
15. Iulia Zamfirescu, Institutul European din România. Costuri și beneficii ale aderării la Uniunea Europeană pentru țările-candidate din Europa Centrală și de Est. București, 2001, p. 8.
16. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013. Chișinău, 2009, <<http://portal.moldpres.md/banner/filat/ro.html#Armonizare>>, accesat la 18.01.2012.
17. Massimiliano Dona, dr. Eugene Stuart. Legislația și politicile de protecție a consumatorilor, armonizarea legislației la standardele UE în Republica Moldova. I.B.F. International Consulting în colaborare cu D.M.I., I.R.Z., Nomisma, INCOM și Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2010, p. 72.
18. Hellman Joel S., Geraint Jones, Kaufmann D., Schankerman M. Measuring governance, corruption, and State capture - how firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies, Volume 1. World Bank Institute, 2000, p. 20.

Prezentat: 01 august 2013.

E-mail: luminita_robu@yahoo.com

Unele reflec ii juridice privind reglementarea legal  a grevei patronale (a lock-out-ului)

Gioni POPA GAVRILOVICI,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the employment relationship, a lock-out occurs when management shuts down company operations to prevent union workers from working. It is a tactic typically used by employers to hinder union organization or to gain leverage in labour disputes.

In this connection, the author of the given research paper has elucidated some aspects of the legal nature of the lock-out according to the labour legislation of the Republic of Moldova and other countries.

Dup  cum se men ioneaz   n literatura de specialitate,¹ *lock-out*-ul reprezint  o m sur  dispus  de c tre angajator, simetric opus  grevei, constând în închiderea totală sau par ial  a unității, în considerarea unei greve iminente ori declan ate, ceea ce are drept urmare refuzul angajatorului de a oferi condițiile de prestare a muncii  i, astfel, de a plăti salariile celor care nu participă la grevă.

 n opinia cercetătorului rom n Aurelian-Gabriel Uluitu,² pe plan mondial, după apariția grevei în secolul al XIX-lea, *lock-out*-ul a apărut  i, ulterior, a fost recunoscut ca instrument de presiune a patronilor asupra salariaților.

Dacă în prima sa etapă, *lock-out*-ul avea caracter preponderent ofensiv (prin intermediul său, patronul  i determina pe salariați să accepte măsuri care contraveneau intereselor acestora), cu timpul, datorită modificărilor semnificative referitoare la măsurile legale de protecție a salariaților, rolul ofensiv al *lock-out*-ului s-a diminuat. Astfel, în unele   ri europene, angajatorii recurg la *lock-out* ca o ripostă la greva declan at  de salariați, dar *această măsură este considerată legală numai dacă sunt respectate anumite condiții  i numai în anumite situații*:³ de exemplu, atunci când,

Într-o fază preconflitual , salariații   i îndeplinesc în mod defectuos atribuțiile de serviciu; atunci c nd o astfel de măsură se impune deoarece greva amenin  să pericliteze ordinea  i securitatea angajatorului, cu consecin a na terii riscului angajării răspunderii juridice a angajatorului; atunci când greva amenin  funcționarea totală sau par ial  a unității.

 n legislația română este consacrat, în mod expres, principiul egalității de tratament fa  de toți salariații  i angajatorii (art. 5, alin. (1) din *Codul muncii al României*).⁴ Astfel, aplicarea acestui principiu în raport cu cei doi parteneri sociali (salariații  i angajatorii) ar impune recunoșterea dreptului angajatorului la *lock-out*, simetric cu dreptul salariaților la grevă.⁵

Se cere menționat că, pe plan istoric, legislația română referitoare la conflictele colective de muncă  i la greve din perioada anilor 1920-1950 reglementa *lock-out*-ul ca fiind „posibilitatea patronilor de a închide unitatea, un serviciu, un atelier, cu ocazia unui conflict colectiv de muncă”.⁶ însă reglementările ulterioare privind soluționarea conflictelor colective de muncă (Legea nr. 15/1991 privind soluționarea conflictelor colective de munc ⁷  i Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor

de muncă⁸⁾) nu au cuprins prevederi expres referitoare la *lock-out*.

În opinia unor savanți, la care ne raliem și noi, în sistemul legislației românești, *lock-out*-ul este inadmisibil, întrucât în sfera raporturilor de muncă operează principiul stabilității în muncă, consacrat prin art. 41, alin. (2) din Codul muncii al României. La aceeași concluzie ajungem după elucidarea cadrului legal existent în Republica Moldova, potrivit căruia executarea contractului individual de muncă este guvernată de principiul stabilității în muncă, ceea ce presupune că modificarea unilaterală de către angajator a contractului individual de muncă este posibilă numai în cazuri excepționale (prevăzute de art. 104, alin. (2), lit. a) și b) din *Codul muncii al Republicii Moldova*⁹ (în continuare – CM RM)) și doar în condițiile prevăzute de CM RM.¹⁰

Totodată, în doctrina și practica românească, s-a pus în discuție problema asemănării șomajului tehnic cu *lock-out*-ul.¹¹ Astfel, șomajul tehnic este reglementat de art. 52, alin. (1), lit. c), alin. (3) și art. 53 din Codul Muncii al României, constând, în special, în întreruperea sau reducerea temporară a activității, fără încetarea raportului de muncă, pentru motive economice, tehnologice, structurale sau similare. Pe durata șomajului tehnic, salariatul implicat în activitatea redusă sau întreruptă, care nu mai desfășoară activitate, beneficiază, pe de o parte, de o indemnizație, plătită din fondul de salarii, ce nu poate fi mai mică de 75% din salariul de bază corespunzător locului de muncă ocupat, iar pe de altă parte, își va asuma o obligație corelativă de a se afla la dispoziția angajatorului, acesta având oricând posibilitatea să dispună reînceperea activității.

În plus, luând în considerare prevederile art. 52, alin. (3) din Codul Muncii al României, în cazul reducerii temporare a activității, pentru motive economice, tehnologice, structurale sau similare, pe perioade care depășesc 30 de zile lucrătoare, anga-

jatorul dispune de posibilitatea reducerii programului de lucru de la 5 zile la 4 zile pe săptămână, cu reducerea corespunzătoare a salariului, până la remedierea situației care a cauzat reducerea programului, după consultarea prealabilă a sindicatului reprezentativ de la nivelul unității sau a reprezentanților salariaților, după caz.

Luând în considerare prevederile legale invocate, concluzia care se desprinde este că, chiar dacă art. 52-53 din Codul Muncii al României se referă generic la „întreruperea activității angajatorului,” nu se poate concluziona că legiuitorul ar fi reglementat implicit *lock-out*-ul, conceput ca o măsură dispusă de către angajator, simetric opusă grevei, constând în închiderea totală sau parțială a unității, în considerarea unei greve iminente ori declanșate, ceea ce are drept urmare refuzul angajatorului de a oferi condițiile de prestare a muncii și, astfel, de a plăti salariile celor care nu participă la grevă.

Așadar, susținem întru totul poziția autorilor Roxana Radu și Mioara Neamțu,¹² care au relevat că argumentele logice (și istorice) conduc la ideea că textele legale citate trebuie interpretate în sensul că întreruperea activității în cazul șomajului tehnic este determinată de factori obiectivi, tehnici sau de altă natură, iar nu exclusiv de voința angajatorului.

Se cere relevat faptul că în doctrină au fost expuse opinii divergente referitoare la *lock-out*. Astfel, potrivit unor autori,¹³ se consideră că, *de lege lata*, *lock-out*-ul nu este permis în nicio situație, indiferent de scopul urmărit de angajator prin întreruperea temporară a activității. În sprijinul acestei soluții, pot fi invocate mai multe argumente:

- această poziție negativă are ca fundament principiul stabilității în muncă, care deși nu este enumerat în rândul principiilor fundamentale care guvernează raporturile juridice de muncă (art. 3-9 din Codul Muncii al României; art. 5 din CM RM), poa-

te fi dedus din prevederile legale referitoare la obligațiile principale ale angajatorului (art. 40 din Codul Muncii al României  i, respectiv, art. 10 din CM RM);

- lipsa din legislație a oricărei referiri la *lock-out* nu poate conduce la aplicarea principiului de interpretare, potrivit căruia ceea ce nu este interzis este permis, întrucât op iunea legiuitorului de a reglementa în mod exclusiv greva exprimă voința acestuia de a conferi *lock-out*-ului caracter ilicit.

Conform celei de-a doua opinii,¹⁴ se afirmă că legalitatea *lock-out*-ului ar trebui admisă, dacă prin acesta angajatorul nu urm re te un scop ofensiv  i încearcă să contracareze o grevă ilegală.

Ulterior, cea de-a doua opinie a fost  mp rt  it  de savantul Ion Traian  tef nescu, care consideră că închiderea temporară de către angajator a unității este licită atunci c nd acesta se află în situații grave care nu pot fi dep  ite decât prin *lock-out*  i anume:¹⁵

- dacă pe fondul unei situații preconflictuale angajatorul ripostează fa  de o prestație a muncii defectuoasă în mod inten ionat; astfel, ar fi vorba, ca reac ie, despre o aplicare concretă a excepției *non adimpleti contractus*;

-  n situația necesit  ii de a asigura ordinea  i securitatea unității, periclitate din cauza grevei  i care, dacă ar continua, ar fi de natură să antreneze responsabilitatea juridică a angajatorului;

- atunci când angajatorul, din cauza grevei, este în imposibilitate de a asigura funcționarea unității sale.

 n opinia lui Alexandru  iclea,¹⁶ *lock-out*-ul ar fi justificat  i de contracararea unor greve ilegale. Dar, desigur că este necesar ca legiuitorul să reglementeze în mod expres greva patronală a a cum reglementează  i greva lucrătorilor.

Din analiza reglementărilor din alte   ri, având ca obiect conflictele colective de muncă, a dezvoltărilor doctrinale  i a solu-

 iilor jurispruden iale, putem identifica următoarele op iuni în materie de *lock-out*:¹⁷

- a) *state în care lock-out-ul este permis  i beneficiază de o reglementare specială:*

- Statele Unite. Legea Taft-Harley din 1947 consfin e te în favoarea angajatorilor dreptul la *lock-out*. *Lock-out*-ul se declan eaz  atunci când reprezentanții organizației sindicale resping ultima ofertă făcută de angajator în cadrul negocierilor colective  i sunt de acord să reînceapă lucrul în aceleași condiții ca cele stipulate în contractul colectiv de muncă anterior, care a expirat sau urmează să expire în scurt timp.  n acest caz, *lock-out*-ul este menit să-i determine pe reprezentanții salariaților să accepte oferta finală a angajatorului;¹⁸

- Croa ia. Potrivit dispozițiilor art. 211 din Codul Muncii al Croa iei, angajatorul poate recurge la *lock-out* exclusiv pe durata desfășurării grevei, în următoarele condiții: au trecut, cel puțin, 8 zile de la încetarea lucrului de către salariați și p r ile nu au ajuns la un acord; numărul salariaților care nu participă la grevă  i care ar fi afectați de măsura angajatorului nu trebuie să dep  easc  jumătate din numărul salariaților greviști; angajatorul trebuie să plătească salariaților care nu participă la grevă  i sunt afectați de *lock-out* o indemnizație egală cu salariul de bază minim stabilit prin lege;

- Spania. Decretul-Lege asupra raporturilor de muncă din 1977, în scopul protec iei dreptului la grevă, admite caracterul licit al *lock-out*-ului numai în cazurile de excep ie în care prin grevă s-ar pune în pericol însăși existența întreprinderii, viața persoanelor ori proprietatea acestora  .a.;

- b) *state în care, fără a fi reglementat, lock-out-ul i se recunoa te, în anumite situații, caracterul licit:*

- Fran a.  n lipsa unor reglementări legale referitoare la problemă *lock-out*-ului, doctrina  i jurispruden a au identificat condițiile în care *lock-out*-ul poate fi recu-

noscut licit, respectiv, angajatorul trebuie să probeze că măsura închiderii întreprinderii s-a datorat unei situații „constrângătoare” de natură a-l elibera de obligația de a asigura condițiile de muncă și plata salariilor. Totodată, *lock-out-ul* poate fi calificat ca fiind ilicit, dacă patronul ripostează față de o prestație defectuoasă a muncii, care excede exercițiului normal al îndeplinirii obligațiilor de serviciu. În acest caz, *lock-out-ul* apare ca o manifestare din partea patronului a excepției de neexecutare a contractului, în situația în care este necesară ordinea și securitatea agentului economic, periclitată prin grevă și care ar fi de natură să antreneze responsabilitatea juridică a patronului;¹⁹

- Italia. *Lock-out-ul* este considerat licit, ca răspuns la grevă, în situații strict excepționale și strict determinate, când greva ar pune în pericol viața sau sănătatea oamenilor, existența întreprinderii ori ar face imposibilă activitatea angajatorului;

c) *state în care lock-out-ul este interzis prin norme juridice imperative:*

- Portugalia. Interdicția organizării *lock-out-ului* se regăsește atât în prevederile constituționale, cât și în actele normative

ce reglementează soluționarea conflictelor colective de muncă. Se cere remarcat faptul că încălcarea de către angajator a acestei interdicții constituie infracțiune;

- Federația Rusă. *Lock-out-ul* este interzis expres prin dispozițiile art. 415 din Codul Muncii al Federației Ruse.

Luând în considerare cele expuse mai sus, considerăm că aptitudinea angajatorului de a întrerupe temporar activitatea trebuie să fie circumscrisă în mod imperativ atât în cadrul normativ al Republicii Moldova, cât și în cel românesc, cu respectarea următoarelor exigențe: a) identificarea exhaustivă a situațiilor excepționale în care *lock-out-ul* s-ar justifica (de exemplu, situații în care greva ar pune în primejdie viața sau sănătatea oamenilor); b) consacrarea expresă a rolului defensiv al *lock-out-ului* (doar ca răspuns la grevă sau la amenințarea cu greva); c) notificarea salariaților (neparticipanți la grevă) care sunt afectați prin măsura angajatorului; d) consfințirea obligației angajatorului de a achita salariilor care nu participă la grevă și care sistează activitatea din cauza *lock-out-ului* a unei indemnizații raportate la nivelul salariului minim garantat pe țară.

NOTE

¹ Beligrădeanu Ș., Ștefănescu I. T. *Dicționar de drept al muncii*. București: Lumina Lex, 1997, p. 100; Ghimpu S., Țiclea A. *Dreptul muncii, ediția a II-a, revăzută și adăugită*. București: All Beck, 2001, p. 812; Ștefănescu I. T. *Tratat de dreptul muncii*, vol. II. București: Lumina Lex, 2003, p. 321-323.

² Uluitu A. G. „Grevă” patronală (*lock-out-ul*). În: *Dreptul*, nr. 11/2004, p. 137.

³ Corsiuc Olia-Maria. *Soluționarea conflictelor de muncă: considerații teoretice și practice*. București: Lumina Lex, 2004, p. 117-118.

⁴ *Codul muncii. Codul dialogului social și 5 legi uzuale*. București: Hamangiu, 2011.

⁵ Roxana Radu, Mioara Neamțu, *Grevă patronală (lock-out-ul)*. În: *Revista de Științe Juridice/La Revue de Sciences Juridiques*, nr. 3/2006, Craiova: Themis, 2006, p. 103.

⁶ Ion Traian Ștefănescu. *Dreptul muncii*. București: Lumina Lex, 1997, p. 89.

⁷ Legea României nr. 15/1991 „Privind soluționarea conflictelor de muncă” (abrogată). În: *Monitorul Oficial al României*, Partea I, 11.02.1991, nr. 33.

⁸ Legea României nr. 168/1999 „Privind soluționarea conflictelor de muncă” (abrogată). În: *Monitorul Oficial al României*, Partea I, 29.11.1999, nr. 582.

⁹ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 159-162 din 29.07.2003.

¹⁰ Nicolae Romandaș, Eduard Boi teanu. *Dreptul muncii: Manual*. Chișinău: Reclama, 2007, p. 171.

¹¹ Roxana Radu, Mioara Neam u. *Greva patronală (lock-out-ul)*.  n: Revista de  tiin e Juridice/La Revue de Sciences Juridiques, nr. 3/2006, Craiova: Themis, 2006, p. 107.

¹² *Idem*.

¹³ Beligrădeanu  . *Legislația muncii 1990-1991, comentată*, vol. I. București: Lumina Lex, 1991, p. 153; Uluitu A. G. „*Greva*” *patronală (lock-out-ul)*.  n: Dreptul, nr. 11/2004, p. 139.

¹⁴ Vasiu I. *Discu ii despre necesitatea reglementării lock-out-ului*.  n: Dreptul, nr. 9/1993, p. 41-42.

¹⁵ Ion Traian  tef nescu. *Tratat teoretic  i practic de dreptul muncii*. București: Universul Juridic, 2010, p. 863-864.

¹⁶ Alexandru  iclea. *Tratat de dreptul muncii*. București: Universul Juridic, 2011, p. 283.

¹⁷ Uluitu A. G. „*Greva*” *patronală (lock-out-ul)*.  n: Dreptul, nr. 11/2004, p. 139-141.

¹⁸ Roxana Radu, Mioara Neam u. *Greva patronală (lock-out-ul)*.  n: Revista de  tiin e Juridice/La Revue de Sciences Juridiques, nr. 3/2006, Craiova: Themis, 2006, p. 104.

¹⁹ Monna-Lisa Belu Magdo. *Conflictele colective  i individuale de munc *. Bucure ti: All Beck, 2001, p. 56.

Prezentat: 12 mai 2013.

E-mail: craciunana88@yahoo.com

Specificul soluționării litigiilor individuale de muncă din sectorul privat

Lilian PRUTEAN,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the private the legal relationship between employee and the employer are based on the employment contract. Employment contract is the foundation of the existence and further development of relations that appear in the work performance. Employer's refusal to legalize the labor relations by concluding in writing the labor contract with the employee is in violation of labor laws that are prejudicial to him, depriving him of certain rights, eg the right to social protection when the employee was unit was fired or liquidated.

În sectorul privat raportul juridic dintre angajat și angajator este fundamentat pe contractul individual de muncă. Acest contract constituie forma tipică și clasică a raportului juridic de muncă, deținând o poziție preeminentă față de celelalte forme, tipice sau atipice. Formele tipice sunt formele fundamentate pe contractul individual de muncă, iar cele atipice sunt cele fundamentate pe contractul de ucenicie, precum și cele ce privesc pe membrii barourilor de avocați. În cazul membrilor barourilor de avocați, raporturile juridice de muncă nu cuprind toate trăsăturile proprii, ci numai o parte, suficientă însă pentru a determina natura lor ca fiind totuși de muncă, dar într-o formă imperfectă.

Contractul individual de muncă se caracterizează prin aceea că una dintre părți, care este totdeauna persoană fizică, se obligă să depună forța sa de muncă în folosul celeilalte părți, persoană juridică sau persoană fizică, care își asumă, la rândul său, obligația de a crea condiții corespunzătoare pentru prestarea muncii și de a o remunera. Pe baza unor astfel de contracte își desfășoară activitatea marea majoritate a personalului încadrat în sectorul privat și de corectitudinea elaborării lor depinde și

apariția litigiilor individuale de muncă.

Contractul de muncă este fundamentul existenței și dezvoltării în continuare a relațiilor ce apar în procesul de prestare a muncii. Pe piața muncii cetățenii își realizează dreptul lor constituțional la muncă (art. 43 din Constituția Republicii Moldova) sub următoarele forme: încheierea contractului de muncă; intrarea-primirea în calitate de membru al organizației cooperatiste sau al societății pe acțiuni; angajarea într-o funcție publică; activitatea de muncă individuală sau particulară de antreprenariat.

Refuzul angajatorului de a legaliza relațiile de muncă prin încheierea contractului individual de muncă în scris cu salariatul este o încălcare a legislației muncii, care prejudiciază interesele acestuia, lipsindu-l de anumite drepturi, de exemplu, de dreptul la protecție socială atunci când salariatul a fost concediat sau unitatea a fost lichidată.

În această situație, Codul muncii apără interesele salariatului. Dacă contractul individual de muncă nu a fost încheiat în formă scrisă, prin lege el se consideră a fi încheiat pe o durată nedeterminată, producându-și efectele din ziua în care sala-

riatul a fost admis la muncă de către angajator. De aceea, dacă nu există un contract individual de muncă în scris, atunci angajatul beneficiază de toate drepturile de muncă ale unui salariat. Totodată, dacă angajatorul refuză să încheie un contract individual de muncă în scris, pretendentul se poate adresa cu o plângere la Inspec ia Muncii sau în instanța de judecată pentru a- i apăra drepturile. Dacă salariatul are dovezi că a fost admis la muncă, perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă va fi efectuată de angajator ulterior, în mod obligatoriu.

Conform Codului Muncii al Republicii Moldova toți salariații beneficiază de următoarele drepturi de bază:

Articolul 9. Drepturile  i obligațiile de bază ale salariatului:

(1) Salariatul are dreptul:

a) la încheierea, modificarea, suspendarea  i desfacerea contractului individual de muncă, în modul stabilit de prezentul cod;

b) la muncă, conform clauzelor contractului individual de muncă;

c) la un loc de muncă, în condițiile prevăzute de standardele de stat privind organizarea, protecția  i igiena muncii, de contractul colectiv de muncă  i de convențiile colective;

d) la achitarea la timp  i integrală a salariului, în corespundere cu calificarea sa, cu complexitatea, cantitatea  i calitatea lucrului efectuat;

e) la odihnă, asigurată prin stabilirea duratei normale a timpului de muncă, prin reducerea timpului de muncă pentru unele profesii  i categorii de salariați, prin acordarea zilelor de repaus  i de s rb toare nelucrătoare, a concediilor anuale plătite;

f) la informare deplină  i veridică despre condițiile de muncă  i cerințele fa  de protecția  i igiena muncii la locul de muncă;

g) la adresare către angajator, patronate, sindicate, organele administrației pu-

blice centrale  i locale, organele de jurisdicție a muncii;

h) la formare profesională, reciclare și perfec ionare, în conformitate cu prezentul cod  i cu alte acte normative;

i) la libera asociere în sindicate, inclusiv la constituirea de organizații sindicale  i aderarea la acestea pentru apărarea drepturilor sale de muncă, a libertăților  i intereselor sale legitime;

j) la participare în administrarea unității, în conformitate cu prezentul cod  i cu contractul colectiv de muncă;

k) la purtare de negocieri colective  i încheiere a contractului colectiv de muncă  i a conven iilor colective, prin reprezentanții săi, la informare privind executarea contractelor  i conven iilor respective;

l) la apărare, prin metode neinterzise de lege, a drepturilor sale de muncă, a libertăților  i intereselor sale legitime;

m) la soluționarea litigiilor individuale de muncă  i a conflictelor colective de muncă, inclusiv dreptul la grevă, în modul stabilit de prezentul cod  i de alte acte normative;

n) la repararea prejudiciului material  i a celui moral cauzat în legătură cu îndeplinirea obligațiilor de muncă, în modul stabilit de prezentul cod  i de alte acte normative;

o) la asigurarea socială  i medicală obligatorie, în modul prevăzut de legislația în vigoare.

(2) Salariatul este obligat:

a) să- i îndeplinească conștiințios obligațiile de muncă prevăzute de contractul individual de muncă;

b) să îndeplinească normele de muncă stabilite;

c) să respecte regulamentul intern al unității;

d) să respecte disciplina muncii;

e) să respecte cerințele de protecție  i igienă a muncii;

f) să manifeste o atitudine gospodărească fa  de bunurile angajatorului  i ale altor salariați;

g) să informeze de îndată angajatorul sau conducătorul nemijlocit despre orice situație care prezintă pericol pentru viața și sănătatea oamenilor sau pentru integritatea patrimoniului angajatorului;

h) să achite contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală în modul stabilit;

i) să îndeplinească alte obligații prevăzute de legislația în vigoare, de contractul colectiv de muncă și de convențiile colective.

Contractul individual de muncă. Contractul individual de muncă sau contractul de muncă este înțelegerea dintre salariat și angajator prin care salariatul se obligă să presteze o muncă într-o anumită specialitate, calificare sau funcție, să respecte regulamentul intern al unității, iar angajatorul se obligă să-i asigure condițiile de muncă prevăzute de legislația muncii și de contractul colectiv de muncă, precum și să-i achite la timp și integral salariul.

Încheierea contractului individual de muncă. Contractul de muncă se încheie în mod obligatoriu în formă scrisă, în baza negocierilor dintre salariat și angajator. Contractul se întocmește în două exemplare semnate de către părți, acestuia i se atribuie un număr din registrul unității și i se aplică ștampila unității. Un exemplar se înmânează salariatului, iar celălalt se păstrează la angajator. Contractul de muncă își produce efectele din ziua semnării, dacă contractul nu prevede altfel.

Angajarea se legalizează prin ordinul angajatorului, emis în baza contractului de muncă, care trebuie adus la cunoștința salariatului, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare de la data semnării de către părți a contractului de muncă. Refuzul angajatorului de a legaliza relațiile de muncă și de a încheia contractul de muncă în scris este o încălcare a legislației muncii, care prejudiciază interesele salariatului, lipsindu-l de anumite drepturi, de exemplu, de

dreptul la protecție socială atunci când salariatul a fost concediat sau unitatea a fost lichidată, fără ca relațiile de muncă să fi fost legalizate. În această situație Codul Muncii apără interesele salariatului. Dacă contractul de muncă nu a fost încheiat în formă scrisă, prin lege el este considerat a fi încheiat pe o durată nedeterminată, producându-și efectele din ziua în care salariatul a fost admis la muncă de către angajator. De aceea chiar dacă nu aveți un contract în scris, dvs. beneficiați de toate drepturile de muncă ale unui salariat. Dacă angajatorul refuză să încheie un contract în scris, vă puteți adresa cu o plângere la Inspekția Muncii sau în instanța de judecată pentru a vă apăra drepturile. Dacă salariatul dovedește faptul admiterii la muncă, perfectarea contractului de muncă în formă scrisă va fi efectuată de angajator ulterior, în mod obligatoriu.

Conținutul contractului de muncă se determină prin acordul părților (negocierea condițiilor care vă interesează), ținându-se cont de prevederile legislației în vigoare și trebuie să includă: numele și prenumele salariatului și datele de identificare ale angajatorului; durata contractului și data de la care contractul urmează să-și producă efectele; atribuțiile și riscurile specifice funcției; drepturile și obligațiile salariatului și ale angajatorului; condițiile de retribuire a muncii, inclusiv salariul și suplimentele, premiile și ajutoarele materiale; compensațiile și alocațiile, inclusiv pentru munca prestată în condiții grele, vătămătoare și/sau periculoase; locul de muncă, regimul de muncă și de odihnă; perioada de probă, după caz; durata concediului de odihnă anual și condițiile de acordare a acestuia; prevederile contractului colectiv de muncă și ale regulamentul intern al unității referitoare la condițiile de muncă ale salariatului; condițiile de asigurare socială și medicală.

Contractul de muncă poate conține și alte prevederi ce nu contravin legislației

 n vigoare. Orice clauză a contractului de muncă care  nr ut te te situația salariatului în compara ie cu legislația muncii este nulă şi nu produce efecte juridice.

Articolul 42. Dreptul salariaților la administrarea unității  i formele de participare.

(1) Dreptul salariaților la administrarea unității, nemijlocit sau prin intermediul organelor lor reprezentative,  i formele de participare la aceasta sunt reglementate de prezentul cod  i de alte acte normative, de documentele de constituire ale unității  i de contractul colectiv de muncă.

(2) Participarea salariaților la administrarea unității poate fi realizată prin:

a) participarea la elaborarea proiectelor de acte normative la nivel de unitate în domeniul social-economic;

b) participarea la aprobarea actelor normative la nivel de unitate în cazurile prevăzute de prezentul cod  i de alte acte legislative sau normative;

c) solicitarea opiniei reprezentanților salariaților în problemele ce  in de drepturile  i interesele colectivului de muncă;

d) colaborarea cu angajatorul în cadrul parteneriatului social;

e) alte forme care nu contravin legislației în vigoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154/28.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.

2. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 225/30.05.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115/451 din 12.06.2003.

3. Romandaș N. *Dreptul european al muncii*. Chișinău: Academia de Administrare Publica, 1998.

4. Romandaș N., Boistean E. *Dreptul colectiv  i individual al muncii*. Chișinău, 2007.

5. Romandaș N. *Dreptul muncii*. Chișinău: Reclama, 1997.

Prezentat: 24 iunie 2013.

E-mail: prutean@mail.ru

Reglementările internaționale privind operațiunile pacificatoare în conflictele etnopolitice

Ana-Maria BEJAN,
*doctorandă, Institutul de Cercetări Politice
și Juridice al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

International regulations on peacekeeping operations in ethno-political conflicts, grouped according to objective rules in international documents on peace and security in the world, and on guaranteeing the rights of members of ethnic groups form a particular legal framework directed towards maintaining peace in the world through peaceful settlement ethnopolitical conflicts of origin.

Keywords: operations, peace, international topics.

Identificarea problemei de cercetare.

Demersul efectuat urmărește prezentarea și analizarea instrumentelor internaționale care reglementează operațiunile pacificatoare în conflictele etnopolitice.

Am abordat, mai întâi, problematica actelor internaționale care reglementează menținerea păcii și securității în relațiile dintre statele lumii, după care am prezentat actele internaționale care consacră drepturi și libertăți pentru grupările etnice.

Scopul demersului. Din multitudinea de aspecte care au putut fi analizate în legătură cu o temă atât de complexă, am căutat să determinăm o legătură de cauzalitate existentă între actele internaționale care reglementează operațiunile pacificatoare în conflictele etnopolitice, organizarea și desfășurarea operațiunilor de pace și soluționarea practică a conflictelor etnopolitice la scară mondială.

Actualitatea temei. Cercetările efectuate sunt dedicate în întregime reglementărilor internaționale privind operațiunile pacificatoare în conflictele etnopolitice.

Soluționarea pe cale pașnică a conflictelor etnopolitice în lume prezintă o aspirație continuă a civilizației umane în evoluția acesteia la cea mai largă scară, dar și

o activitate specifică desfășurată de către forțele internaționale sub egida Organizației Națiunilor Unite și a instituțiilor cu vocație regională, în vederea asigurării și menținerii păcii și securității internaționale.

Actele internaționale, incluzând, între altele, și norme cu caracter imperativ ale dreptului internațional public, constituie acel cadru juridic pertinent pentru organizarea, desfășurarea și finalizarea operațiunilor internaționale de pace, ele fiind investite cu competențele specifice în baza mandatului să stabilizeze situația din zona afectată de conflictul etnopolitic, să asigure încetarea focului și a violențelor, să creeze pentru părțile implicate condiții favorabile întreținerii unui dialog rezultativ, precum și să protejeze păturile sociale cele mai vulnerabile la cazul unei dispute armate.

Operațiunile de menținere a păcii în lume în plan practic se prezintă a fi necesare pentru aplanarea, soluționarea sau, cel puțin, înghețarea conflictelor iscate, astfel oferind posibilități reale părților implicate să revadă propriile acțiuni și politici și să-și ordoneze contactele pentru stabilirea unui consens și menținerea relațiilor de pace.

Însă, indiferent de gradul de implicare a pacificatorilor internaționali, atât timp c t actorii din teatrul conflictului se vor eschiva de la stabilizarea situației de criză  i nu vor tinde spre soluționarea disputei prin măsuri eficiente  i concrete, va fi imposibilă reglementarea definitivă a conflictului etnopolitic iscat. Doar atunci când statele lumii, precum  i multiplele mi c ri cu specific etnic vor dori să con tientizeze faptul că convie uirea în pace  i stabilitate este cea mai optimă solu ie pentru ele, va fi reală instaurarea păcii  i securității atât de mult protejată de către structurile internaționale în virtutea normelor dreptului internațional public.

Metode  i materiale aplicate, rezultate ob t nute  i probleme tratate în cuprinsul articolului. Aceste elemente fundamentale reies, în principal, din  ns  si metoda analitică a compara iei, folosită at t de precursorii dreptului comparat, c t  i de juri tii fiecărui sistem juridic ca modalitate de identificare a asemănărilor  i deosebiriilor existente între două sau mai multe sisteme de drept.

Dacă analizăm instrumentele internaționale care reglementează operațiunile pacificatoare în conflictele etnopolitice, putem afirma că acestea pot fi grupate în două categorii generice,  i anume: actele internaționale care se referă la domeniul garantării  i menținerii păcii  i securității în lume, inclusiv prin op iunea recurgerii la operațiunile pacificatoare ca  i factor de reglementare a diferendelor internaționale  i actele internaționale care consacră drepturi  i libert  ti specifice pentru grupurile  i minorit  ile etnice.

Actele internaționale care reglementează menținerea păcii  i securității în relațiile între statele lumii. Carta ONU este actul de fundamentalitate care a condi ionat stabilirea statu-quo-ului în lumea postbelică, ordon nd cursul de pace al relațiilor interstatale mai mult dec t pentru  ase decenii. Astfel, Carta a stabilit în art.

23-51 formarea Consiliului de Securitate care poartă răspunderea principală pentru menținerea păcii  i securității internaționale.  n îndeplinirea scopurilor propuse, Consiliul ac ioneaz  în numele tuturor membrilor organizației  i în conformitate cu scopurile  i principiile ONU.

Prima funcție ce revine, în acest scop, Consiliului de Securitate este cea de prevenire a conflictelor, prin rezolvarea pe cale pa nic  a diferendelor internaționale, în conformitate cu prevederile Capitolului VI din Cartă. Consiliul de Securitate poate invita participanții să rezolve diferendul prin mijloace pa nice, poate ancheta orice diferend sau orice situație ce ar putea conduce la na terea unui conflict sau poate recomanda procedurile sau metodele de aplanare corespunzătoare.

Consiliul de Securitate  ntre ine relații cu organizațiile internaționale cu caracter regional în vederea menținerii păcii  i securității internaționale. De asemenea, el colaborează cu organizațiile regionale la soluționarea diferendelor care apar între membrii lor. Carta precizează: „Consiliul de Securitate va încuraja dezvoltarea soluționării pa nice a diferendelor locale prin intermediul unor asemenea acorduri regionale sau organisme regionale” (art. 52, alin. 3).

 n esen  , Carta ONU constituie principalul instrument internațional, prin prevederile căruia se formează un cadru juridic larg destinat fortificării relațiilor de pace  i securitate internațională, asigurând coexisten  a pa nic  între diferite popoare  i na iuni ale lumii, inclusiv cele care locuiesc în limitele teritoriale ale unui singur stat. Anume prin punerea în aplicare efectivă a dispozițiilor Cartei ONU este posibilă organizarea  i desfășurarea operațiunilor pacificatoare internaționale sub auspiciile Națiunilor Unite, dar  i sub egida organizațiilor internaționale cu voca ie regională.

Tratatul NATO, fiind documentul de bază care reglementează activitatea,

structura, funcțiile și competențele blocului politic și militar occidental, la rândul său, prevede că statele semnatare sunt hotărâte să-și unească eforturile în scopul apărării colective și al păstrării păcii și securității, ele căutând să promoveze stabilitatea și bunăstarea zonei nord-atlantice. În conformitate cu prevederile Cartei Organizației Națiunilor Unite, statele-semnatare ale Tratatului Organizației Atlanticului de Nord se angajează să soluționeze prin mijloace pașnice orice diferend internațional în care ar putea fi implicate, astfel încât să nu se aducă atingere păcii și securității internaționale, precum și justiției, și să se abțină în relațiile internaționale de la recurgerea la amenințarea cu forța sau la folosirea forței în orice mod incompatibil cu scopurile Organizației Națiunilor Unite (art.1).

Statele-membre ale NATO vor contribui la dezvoltarea relațiilor internaționale bazate pe pace și prietenie, prin consolidarea instituțiilor lor libere, prin asigurarea unei mai bune înțelegeri a principiilor pe care sunt fondate aceste instituții și prin promovarea condițiilor de asigurare a stabilității și bunăstării. Astfel, aplicarea forțelor armate devenind un ultim mijloc de soluționare a oricăror diferende sau conflicte.

În conformitate cu art. 5 din Tratatul Atlanticului de Nord, părțile convin că un atac armat împotriva uneia sau mai multora dintre ele, în Europa sau în America de Nord, va fi considerat un atac împotriva tuturor și, în consecință, sunt de acord ca, dacă are loc asemenea atac armat, fiecare dintre ele, în exercitarea dreptului la auto-apărare individuală sau colectivă recunoscut prin Articolul 51 din Carta Națiunilor Unite, va sprijini Partea sau Părțile atacate prin efectuarea imediată, individual sau de comun acord cu celelalte Părți, a oricărei acțiuni pe care o consideră necesară, inclusiv folosirea forței armate, pentru restabilirea și menținerea securității zonei nord-

atlantice. Orice astfel de atac armat și toate măsurile adoptate ca rezultat al acestuia vor trebui raportate imediat Consiliului de Securitate. Aceste măsuri vor înceta după ce Consiliul de Securitate va adopta măsurile necesare pentru restabilirea și menținerea păcii și securității internaționale.

Este necesar de a remarca faptul că Tratatul NATO constituie acel cadru de drept în conformitate cu care se mandatează operațiunile de menținere a păcii desfășurate de către blocul politic și militar.

Actul Final de la Helsinki, documentul care a constituit un cadru legal pertinent pentru ordonarea relațiilor între statele spațiului paneuropean în vederea edificării unui parteneriat durabil de stabilitate, a proclamat și a detaliat conținutul a zece principii de drept internațional, care au stat la baza construirii unei noi Europe în spirit reciproc de colaborare între state și națiuni, printre care se numără egalitatea suverană, renunțarea la forță sau la amenințarea cu utilizarea acesteia, inviolabilitatea frontierelor, integritatea teritorială a statelor, soluționarea pașnică a disputelor, neintervenția în afacerile interne, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, egalitatea în drepturi și autodeterminarea popoarelor, cooperarea între state, executarea cu buna-credință a angajamentelor asumate în virtutea dreptului internațional public.

În limitele juridice impuse prin Actul Final al Conferinței de la Helsinki pentru Securitate și Cooperare în Europa, își desfășoară activitatea pacificatoare și OSCE, fiind una dintre organizațiile internaționale regionale care își propun drept scop menținerea păcii și securității în lume.

Carta Ligii Arabe¹, instrumentul internațional de bază care reglementează relațiile între statele lumii arabe, enunță crearea Ligii, obiectul principal al activității acesteia fiind asigurarea de relații mai strânse între statele-membre, coordonarea acțiunilor lor politice în vederea salv-

gard rii independen ei și suveranit  ii lor, a preocupării fa   de problemele statelor arabe şi de interesele acestora. Conform prevederilor Cartei respective, statelor-membre nu le este permis să se atace între ele, din contra, ele au obligația de a interveni de partea membrilor, în cazul în care aceștia sunt supu i unei agresiuni din afară, în vederea respingerii actului de agresiune. Consiliului Ligii Arabe  i revine rolul de mediator însărcinat să asigure că disputele care pot conduce la război între două state-membre sau între un stat-membru  i un alt stat, vor fi soluționate pe cale pa nic .

Deci Carta Ligii Arabe constituie documentul internațional principal care asigură securitatea  i stabilitatea în statele arabe ale Orientului Apropiat, dar  i în cele din nordul  i centrul continentului african.

C t privește securitatea din regiunea Europei Occidentale  i Centrale, **Tratatul privind Uniunea Europeană**² pune în aplicare o politica externă  i de securitate comună, în cadrul căreia Uniunea poate recurge la mijloace civile  i militare, incluzând ac iunile comune în materie de dezarmare, misiunile umanitare  i de evacuare, misiunile de consiliere  i de asistență în probleme militare, misiunile de prevenire a conflictelor  i de men inere a păcii, misiunile for elor de luptă pentru gestionarea crizelor, inclusiv misiunile de restabilire a păcii  i opera iile de stabilizare după încetarea conflictelor. Toate aceste misiuni pot contribui la combaterea terorismului, inclusiv prin sprijinul acordat țărilor terțe în combaterea terorismului pe teritoriul acestora (art. 43, alin.1). Angajamentele  i cooperarea în acest domeniu sunt conforme cu angajamentele asumate în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord  i Cartei ONU, care r m n pentru statele-membre ale acestei organizații fundamentul apărării lor colective  i cadrul de punere în aplicare a acesteia.

Actele internaționale care consacră

drepturi  i libertăți pentru grupările etnice. Declarația Universală a Drepturilor Omului³, primul act internațional al lumii postbelice, care stabilește o serie de drepturi inalienabile fiin elor vii, cuprinde 30 de articole care garantează drepturi atât civile, c t  i politice pentru toate fiin ele umane excluz nd orice fel de discriminare. Astfel, este interzisă orice metodă de discriminare bazată pe deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine socială sau națională, avere, na tere sau orice alte împrejurări. Subliniem că, Declarația Universală a Drepturilor Omului, deși nu constituie un tratat internațional în sensul dreptului internațional public, nebeneficiind deci de for a juridică imperativă, prezintă un act fundamental care pentru prima dată în istoria contemporană postbelică a proclamat cele mai principale drepturi ale omului la cea mai largă scară.

Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului  i a libertăților fundamentale⁴, instrumentul european care instituie un mecanism distinct de protecție a drepturilor recunoscute fiin ei umane în spa iul paneuropean pus în sarcina Curții Europene a drepturilor omului, fiind cel mai des reclamat de către justi abili europeni în vederea apărării prerogativelor subiective consacrate, nu conține nicio dispozi ie expresă care să vizeze situația drepturilor grupurilor etnice de pe teritoriul statelor europene-membre ale Consiliului Europei. Însă Convenția consacră drepturi recunoscute oricărei persoane, care au inciden    i în raport cu situația grupurilor minoritare, cele mai importante din acest punct de vedere fiind interzicerea discriminării (art. 14 din Convenție), dreptul la interpret în procedurile judiciare civile  i penale (art. 5, alin. 2, art. 6, alin. 1, art. 6, alin. 3, lit. a)  i e) din Convenție), libertatea de întrunire  i de asociere (art. 11 din Convenție), dreptul la instruire (art. 2 din Protocolul nr. 1 la Convenție), drepturi-

le cu caracter electoral (art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție).

Convenția americană a drepturilor omului⁵, instrumentul principal care garantează un spectru larg de drepturi și libertăți pentru persoanele din teritoriul continentelor americane, menționează, în preambul, ideea de bază a respectării drepturilor fundamentale ale omului. Între principiile Organizației Statelor Americane figurează proclamarea drepturilor fundamentale ale persoanei umane, fără nicio distincție de rasă, naționalitate, religie sau sex. Statele-părți se angajează să respecte drepturile și libertățile recunoscute de Convenție și să garanteze deplinul lor exercițiu tuturor persoanelor ce depind de ele, fără nicio deosebire de rasă, culoare, sex, limbă, religie, credințe politice, origine socială sau națională, situație economică, naștere sau orice alte condiții sociale.

Convenția americană consacră în mod distinct drepturile la viață, tratamentul uman, personalitatea juridică, libertatea de sclavie, libertatea personală, procesul echitabil, respectarea vieții private, libertatea conștiinței și religiei, libertatea de întrunire și de asociere, libertatea gândirii și exprimării, dreptul la replică, la naționalitate etc. Subliniem că în șirul drepturilor subiective recunoscute indivizilor din teritoriile statelor americane, un loc special îl ocupă cel la protecție egală, toate persoanele fiind egale în fața legii și în afara oricărei discriminări beneficiind de protecția garantată de lege.

Carta africană a drepturilor omului și ale popoarelor⁶, instrumentul de bază care garantează multitudinea de drepturi recunoscute indivizilor de pe continentul african, se referă atât la drepturile omului, cât și la drepturile popoarelor.

Specific Cartei africane este faptul că aceasta se referă nu numai la drepturi, ci și la obligațiile persoanelor. De asemenea, protecția drepturilor omului în sistemul african acordă prioritate încălcărilor masive

ale drepturilor omului și obligației statelor de a interveni prin măsuri adecvate pentru înlăturarea situațiilor create prin asemenea încălcări.

Includerea drepturilor popoarelor în cuprinsul Cartei exprimă importanța deosebită acordată acestora de către statele africane datorită condițiilor specifice în care popoarele Africii au avut acces la viața internațională și a interesului ca asemenea principii să fie respectate de către toate statele lumii și în relațiile dintre statele continentului, pentru afirmarea tot mai deplină a suveranității și egalității lor în concertul statelor lumii.

Carta africană nu prevede în cadrul sistemelor de protecție de pe celelalte continente existența unei curți internaționale a drepturilor omului. În baza Cartei s-a înființat însă o Comisie africană a drepturilor omului și popoarelor, alcătuită din 11 persoane numite la o conferință a șefilor de state și de guvern ai țărilor Unității Africane. Sarcina acesteia este de a face studii și cercetări în domeniu, de a da avize și recomandări cu caracter general privind respectul drepturilor omului, de a pregăti proiecte de legi sau de convenții de codificare și de a propune soluții juridice în cazuri concrete de încălcare a drepturilor omului, îndeosebi atunci când acestea evidențiază încălcări grave sau masive ale drepturilor omului și popoarelor.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice⁷, fiind un tratat internațional cu forță juridică obligatorie, consacră un ansamblu de drepturi fundamentale de specific civil și politic, recunoscute indivizilor civilizației umane la cea mai largă scară.

Art. 2 din Pact cere statelor să ia măsuri pentru ca drepturile tuturor indivizilor de pe teritoriul lor și în cadrul jurisdicției acestora să fie asigurate și respectate fără niciun fel de deosebire, cum ar fi, între altele, și originea națională. Art. 21 și art. 22 din Pact garantează libertatea de întrunire

pa nic   i de asociere, dreptul persoanelor de a ac iona în comunitate cu alți membri ai grupului lor, dreptul de a- i  nfiin a  i administra propriile organizații neguvernamentale, asocia ii  i instituții, aceste prerogative reprezentând una dintre caracteristicile unei societăți deschise  i democratice.

Art. 27 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile  i politice stabilește că persoanelor aparținând minorităților etnice, religioase sau lingvistice nu li se va refuza dreptul de a se bucura de cultura proprie, de a practica religia lor sau de a- i folosi propria lor limbă, în comunitate cu alți membri ai grupului lor. Art. 19 garantează dreptul la opinie, precum  i dreptul la exprimarea acesteia, fiind un punct de referință fundamental cu privire la rolul  i locul mijloacelor de informare în societ  ile democratice.

Men ion m că aceste drepturi, împreună cu dreptul la egalitate  i nediscriminare, implică prerogativele persoanelor aparținând grupurilor etnice, în special minoritare, de a- i organiza viața în conformitate cu aspira iile  i dolean ele proprii, nefiind în mod nejustificat  i condamnable impu i să se conformeze cerințelor grupurilor etnice majoritare ale statului în care locuiesc.

Convenția-Cadru a Consiliului Europei pentru Protecția Minorităților Na ionale⁸ ocupă un loc relevant în  irul instrumentelor internaționale cu voca ia regională care consacră drepturi specifice pentru reprezentanții diverselor grupări etnice locuind în spa iul european în sens larg, nu include drepturi colective, dar se bazează pe ideea că minorit  ile pot fi ocrotite prin protejarea drepturilor indivizilor aparținând acestor minorit  i. Convenția reprezintă, de fapt, o serie de principii generale, referitoare la drepturile indivizilor aparținând minorităților naționale  i diferitelor grupări etnice minoritare.

Dorim, astfel, să subliniem că  i Convenția-cadru a Consiliului Europei pentru

protecția minorităților naționale constituie un instrument de o importanță cov r itoare pentru asigurarea coexisten ei pa nice a membrilor diferitelor grupuri etnice în teritoriile statelor-membre ale Consiliului Europei.  n pofida faptului că Europa, în special partea occidentală a acesteia, constituie un veritabil exemplu pentru popoarele altor continente de coexisten   în pace  i stabilitate între reprezentanții etniilor majoritare  i cei aparținând grupurilor etnice minoritare, de la începutul mileniului încoace, situații conflictuale au apărut şi acolo, implementarea practică  i efectivă a prevederilor Convenției-cadru fiind deci benefică  i cu referire la statele europene dezvoltate. C t despre statele Consiliului Europei în curs de dezvoltare, men ion m că, spre regretul nostru, Convenția, deși constituie un act internațional proeminent din domeniul protec iei drepturilor grupurilor etnice minoritare, ea nu  i-a găsit mecanisme rezultative de implementare la nivel local, fiind necesare eforturi continue în acest sens.

Documentul de la Copenhaga⁹ sau, desf  urat, Documentul reuniunii de la Copenhaga a conferinței asupra dimensiunii umane a Conferinței pentru Securitate  i Cooperare  n Europa, este primul act internațional regional, în textul căruia drepturile omului devin un subiect legitim de dialog şi o temă de interes  i de preocupare pentru toate statele-membre ale CSCE. Cel de-al doilea act cuprinde un set de norme privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale  i etnice, abord nd probleme precum nondiscriminarea, egalitatea în fa a legii  i autorităților, utilizarea limbilor minorităților, educa ia membrilor grupurilor minoritare etc. Deși nu este un tratat în sensul dreptului internațional public, documentul are importanță legală  i politică, datorită adoptării de comun acord în mod deliberativ de către statele-membre ale OSCE.

Documentul de la Copenhaga, între

alte, a scos în vizor principalele aspecte care necesită a fi tratate pe principii de egalitate și echitate cu referire la grupurile etnice minoritare, statele-semnatare asumându-și angajamente politice și juridice să asigure valorificarea de către reprezentanții grupurilor etnice a plenitudinii de drepturi recunoscute lor, atât cu caracter general garantate oricărui individ, cât și cu caracter special, garantate exclusiv minorităților.

Declarația Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Persoanelor aparținând Minorităților Naționale sau Etnice, Religioase sau Lingvistice¹⁰ proclamă în cele nouă articole ale sale dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale și etnice de a-și folosi propria limbă, în particular și în public, în mod liber și fără imixtiuni neautorizate sau orice formă de discriminare. Art. 3, alin. 1 al Declarației stipulează că persoanele aparținând minorităților își pot exercita drepturile individual, precum și în comunitate cu alți membri ai grupului lor, fără nicio discriminare. Acest act internațional cere statelor să protejeze existența și identitatea națională sau etnică, culturală, lingvistică sau religioasă a minorităților localizate pe teritoriul său. Declarația garantează libera practicare a propriei religii, limbii și culturii atât în mod particular, cât și în mod public. Reprezentanții minorităților etnice au dreptul de a participa în procesul de guvernare al statului, la libere întruniri fără careva discriminări și limitări neconforme. Textul Declarației obligă statele lumii să întreprindă măsuri pentru a asigura minorităților etnice toate condi-

țiile necesare pentru participarea deplină la dezvoltarea economică și culturală a societății, asigurând implementarea unor politici și programe care să apere interesele legitime ale minorităților etnice. De asemenea, Declarația se referă la o cooperare interstatală în vederea schimbului de informații și experiență pentru a promova înțelegerea și încrederea reciprocă.

Concluzii. În lumina celor relatate, urmează să conchidem că reglementările internaționale privind operațiunile pacifcatoare în conflictele etnopolitice, grupate după criteriul obiectului reglementării în acte internaționale privind asigurarea păcii și securității în lume, și cele privind garantarea drepturilor membrilor grupurilor etnice, formează un cadru juridic particular direcționat spre menținerea păcii în lume prin soluționarea pe cale pașnică a conflictelor de sorginte etnopolitică, care însă în vederea rezultativității activității pacifcatoare trebuie implementat în practică într-o manieră eficientă, responsabilă și conformă de către factorii de decizie internaționali și locali.

Or, anume implementarea faptică corectă a instrumentelor internaționale noatorii ar condiționa ordonarea relațiilor din teren între diverse grupări etnice aflate în contradicție, astfel încât să diminueze tensiunile existente, să asigure supremația valorii umane indiferent de oricare deosebiri și să conducă spre coexistența în pace și stabilitate a membrilor grupurilor majoritare și minoritare în vederea dezvoltării multidimensionale a statelor în care aceștia locuiesc.

NOTE

¹ Carta Ligii Arabe din 22 martie 1945, publicată pe <http://www.mideastweb.org/ara-bleague.htm>

² Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 83/13, 30 martie 2010.

³ Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948, publicată pe <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

⁴ Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 04 noiembrie 1950, publicată pe http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf

⁵ Convenția americană a drepturilor omului din 22 noiembrie 1969, publicată pe http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm

⁶ Carta africană a drepturilor omului și ale popoarelor din 27 iunie 1981, publicată pe <http://www.hrcr.org/docs/Banjul/afrhr.html>

⁷ Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966, publicată pe <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

⁸ Convenția-Cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale din 1 februarie 1995, publicată pe <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

⁹ Documentul de la Copenhaga din 29 iunie 1990, publicat pe <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

¹⁰ Declarația Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Persoanelor aparținând Minorităților Naționale sau Etnice, Religioase sau Lingvistice din 18 decembrie 1992, publicată pe <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>

BIBLIOGRAFIE

1. Carta ONU.
2. Organizația Tratatului Nord-Atlantic, Manualul NATO, 2001, Office of Information and Press, Brussels, Belgium.
3. Carta Ligii Arabe din 22 martie 1945.
4. Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 83/13, 30 martie 2010.
5. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948.
6. Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950.
7. Convenția americană a drepturilor omului din 22 noiembrie 1969.
8. Carta africană a drepturilor omului și ale popoarelor din 27 iunie 1981.
9. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966.
10. Convenția-Cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale din 1 februarie 1995.
11. Documentul de la Copenhaga din 29 iunie 1990.
12. Declarația Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Persoanelor aparținând Minorităților Naționale sau Etnice, Religioase sau Lingvistice din 18 decembrie 1992.
13. Neagu N. Dreptul internațional aplicabil operațiunilor pentru pace și conflictelor armate. București: Bren, 2005.

Prezentat: 7 noiembrie 2013.

E-mail: bejanana_maria@yahoo.com

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul public” și la revista metodică științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2014, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**

Revista metodică științifică trimestrială ISSN 1813-8489 Categoria C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

**EDIȚIE JUBILARĂ
CONSACRATĂ ANIVERSĂRII DE 20 DE
ANI DE LA FONDAREA ACADEMIEI**



2/2013

№ 20 (417) octombrie 2013 FONDAT ÎN ANUL 1994

FUNCȚIONARUL PUBLIC

ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ DE PE LÂNGĂ PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA
SUPPLEMENT LA REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

Atelierul II de lucru „Rețeaua de Colaborare la Marea Neagră UNIVER-SEA.NET”

În perioada 23-26 octombrie 2013, 6 cadre didactice și 4 masteranzi ai Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, în frunte cu rectorul Vasile Marina, au participat la sesiunile Atelierului II de lucru „Rețeaua de Colaborare la Marea Neagră UNIVER-SEA.NET”, organizat de Universitatea

teren, etc. Scopul Atelierului a fost atât discutarea subiectelor multiculturale și politice în vizuina reprezentanților din Republica Moldova, România, Turcia și Georgia în vederea descoperirii unor puncte de tangență și soluții replicabile, cât și promovarea comunicării și cooperării politice, culturale și multiconfesionale, precum și a valorilor culturale comune.

În cadrul Atelierului au fost investigate și discutate 14 comunicate științifice. Au prezentat un viitor interes, generând discuții aprinse, următoarele comunicate:

Unitate prin diferențe: multiculturalism și identitate etnică, autor Ali Güneş, Universitatea din Karabük.

Mediul educațional multicultural în cadrul Universității Internaționale „Mări Negre”, autor Tatiana Papiyavili, Universitatea Internațională „Mări Negre” din Tbilisi.

Studii de caz dedicate proiectelor de responsabilitate socială în Universitatea Aydin din Istanbul, autor Ganime Aydin, Universitatea Aydin din Istanbul.

(Continuare în pag. 3)

Inovație și calitate în serviciul public

Acesta a fost generalul Conferinței Internaționale, Către Știința Administrativă. Conferința a fost prezidată



desfășurată în perioada 17-19 octombrie curent, de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România (ANFP) în orașul Predeal. Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova a fost reprezentată la eveniment de către dl Oleg Ilaș, doctor habilitat, profesor universitar, Prim-prorector al Academiei, dna Aurelia Topordei, director al Departamentului dezvoltare profesională, Tatiana Savca, lector superior universitar la

de către Eugen Coifan, Președintele ANFP.

La Conferință au mai participat reprezentanți ai administrației publice românești, precum și ai celor din Azerbaidjan, reprezentanți ai structurilor asociative și profesionale, ai organizațiilor neguvernamentale, precum și ai mass-mediei.

În cadrul conferinței au fost prezentate și premiate exemple de bună practică înscrise

(Continuare în pag. 3)

SUMAR	
Oficial.....	2
Cooperare internațională.....	3-4
Vizita Academiei.....	5
Interviu cu ministrul M. Răducan.....	6-7
Colaborare.....	8
„Moldova în Acces Deschis”.....	9
În lumea științei și a tehnicii.....	10
Dura lex, sed lex.....	11
Diverse.....	12

Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
3 luni - 42 lei;
6 luni - 84 lei;
1 an - 168 lei.
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 activitate editorială

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Sergiu PÎSLARU - **redactor, designer**

Vitalie NICA - **redactor**

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Data la cules: 05.10.2013

Bun de tipar: 13.11.2013

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489