

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

**ianuarie - martie 2014
nr. 1 (81)**

**Chișinău,
2014**

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: *administrare publică, științe politice, drept, economie*
(Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 146 din 27 iunie 2013
cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 1 (81), ianuarie - martie 2014

COLEGIUL REDACȚIONAL

MARINA Vasile, 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, con-
ferențiar universitar

GOREA Ana, doctor în filologie, conferențiar
universitar

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

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în econo-
mie, profesor universitar

POPESCU Teodor, doctor în istorie, conferen-
țiar universitar

POPA Victor, doctor habilitat în drept, profe-
sor universitar, judecător al Curții Constituțio-
nale a Republicii Moldova

PUZYNA Wlodzimiers, rector al Școlii de Ad-
ministrare Publică din Szczecin (Polonia)

STOICA Virgil, șef Catedră științe politice, doc-
tor, conferențiar universitar, Universitatea „Ale-
xandru Ioan Cuza”, Iași (România)

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

ȘAPTEFRAȚI Tatiana, doctor în biologie, con-
ferențiar universitar

VELICIKA Alfonsas, profesor, directorul In-
stitutului Lituanian de Administrare (LIVADIS)
(Vilnius)

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI

Conflictul de interese în administrația publică.....11

Silvia DULSCHI

Partidul octombrist - exponent al ideilor liberale în Basarabia la începutul secolului al XX-lea.....18

Sergiu TATAROV

Regimul constituțional al autorităților publice locale cu statut juridic special.....23

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Silvia GORIUC

Raporturile șefului de stat cu organele executive.....29

Ion TIPA

Răspunderea civilă (patrimonială) a procurorilor în Republica Moldova.....36

Aleksandr BILOUSOV

Posibilități de comunicare și condiții de realizare a diverselor forme de participare civică în societatea contemporană.....42

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana MANOLE

Metodologia administrării cheltuielilor publice în scopul eficientizării lor.....48

Andrei BLANOVSCI

Renta funciară și formele sale de manifestare.....60

Leonid BABII

Aspecte multifactoriale ale sistemului de adoptare a deciziilor administrative în cadrul complexului agroindustrial.....74

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Eugenia CEBOTARU

Managementul proiectelor - soluție eficientă pentru atingerea unor obiective de anvergură.....80

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Tudor BALIȚCHI

Importanța instituțională a Agenției Internaționale pentru Energie Atomică
în procesul dezvoltării pașnice și stabile a lumii.....94

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Tatiana CASTRAȘAN

Evoluția descentralizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova.....102

Nighina AZIZOV

Impactul guvernării de coaliție asupra relațiilor politice și administrative.....108

Margarita OLEINIK

Construirea deciziilor puterii în cadrul procesului politic contemporan.....116

Ludmila ȚARANU

Acțiunile de stare civilă – semnificație teoretică și valoare aplicativă.....123

Ivan MALOIVAN

Interacțiunea actorilor politici în condițiile procesului de tranziție:
abordarea teoriei jocurilor.....128

Gheorghe BOTNARIUC

Evoluția sistemului de siguranță rutieră din Republica Moldova.
Aspecte problematice.....134

Nadejda PENKOVSKAYA

Rolul administrării publice în condițiile democratizării procesului politic.....140

Ion PLATON

Caracteristica elementelor principale în evaluarea economică a diferitelor
tipuri de resurse forestiere.....146

RECENZII

Ion DULSCHI, Irina COȘMAN

Lucrare de o valoare științifică și practică incontestabilă. *Maria ORLOV. Curs de
contencios administrativ. Chișinău, 2009*.....156

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI

Conflict of interest in public administration.....11

Silvia DULSCHI

Octobrists Party as proponent of liberal ideas in Bessarabia at the beginning of the XX century.....18

Sergiu TATAROV

Constitutional regime of local public authorities with special legal status.....23

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Silvia GORIUC

Relations of the head of state with the executive bodies.....29

Ion TIPA

Civil liability (patrimonial) of prosecutors in the Republic of Moldova.....36

Aleksandr BILOUSOV

Communication possibilities and conditions for implementation of various form of civic participation in modern society.....42

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana MANOLE

Methodology of public expenditure management aiming for improvement.....48

Andrei BLANOVSCI

Land rent and its forms.....60

Leonid BABII

Multifactorial aspects of administrative decision-making system in the agro-industrial complex.....74

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Eugenia CEBOTARU

Project management – efficient solution for achieving important goals.....80

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Tudor BALIȚCHI

Institutional importance of International Atomic Energy Agency in the process of peaceful and stable development of the world.....94

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Tatiana CASTRAȘAN

Evolution of administrative-territorial decentralization in the Republic of Moldova.....102

Nighina AZIZOV

The impact of coalition governance on political and administrative relations.....108

Margarita OLEINIK

Construction of power solutions in modern political processes.....116

Ludmila ȚARANU

Civil actions – theoretical significance and practical value.....123

Ivan MALOIVAN

Interaction of political actors in the transition process: the approach of game theory.....128

Gheorghe BOTNARIUC

Evolution of road safety system in the Republic of Moldova: problematic aspects.....134

Nadejda PENKOVSKAYA

The role of the government in the conditions of democratization of the political process.....140

Ion PLATON

Characteristics of key elements in economic evaluation of various types of forest resources.....146

REVIEWS

Ion DULSCHI, Irina COȘMAN

A work of incontestable scientific and practical value. *Maria ORLOV.*
A Course of Administrative Law.....156

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Анжела ПОПОВИЧ

Конфликт интересов в государственном управлении.....11

Сильвия ДУЛЬСКИ

Октябрьская партия – выразитель либеральных идей в Бессарабии
начала XX-го века.....18

Серджиу ТАТАРОВ

Конституционный режим местных публичных властей со специальным
юридическим статусом.....23

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Сильвия ГОРЮК

Отношения главы государства с исполнительными органами.....29

Ион ТИПА

Гражданская (патримониальная) ответственность прокуроров в
Республике Молдова.....36

Александр БИЛОУСОВ

Коммуникационные возможности и условия реализации разнообразных
форм гражданского участия в современном обществе.....42

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна МАНОЛЕ

Методология управления публичными расходами в целях повышения
их эффективности.....48

Андрей БЛАНОВСКИ

Земельная рента и формы ее проявления.....60

Леонид БАБИЙ

Аспекты многофакторной системы принятия управленческих
решений в агропромышленном комплексе.....74

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Еуджениа ЧЕБОТАРУ

Менеджмент проектов – эффективное решение для достижения
важных целей.....80

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Тудор БАЛИЦКИ

Институциональное значение Международного агентства по атомной энергии в процессе мирного и стабильного развития мира.....94

Трибуна Молодого Исследователя

Татьяна КАСТРАШАН

Эволюция административно-территориальной децентрализации в Республике Молдова.....102

Нигина АЗИЗОВ

Влияние коалиционной власти на политические и административные отношения.....108

Маргарита ОЛЕЙНИК

Конструирование решений власти в современном политическом процессе.....116

Людмила ЦАРАНУ

Мероприятия гражданского состояния – теоретическое значение и прикладная ценность.....123

Иван МАЛОИВАН

Взаимодействие политических акторов в условиях переходного процесса: подход теории игр.....128

Георге БОТНАРЮК

Эволюция системы дорожной безопасности в Республике Молдова. Проблемные аспекты.....134

Надежда ПЕНЬКОВСКАЯ

Роль государственного управления в условиях демократизации политического процесса.....140

Ион ПЛАТОН

Характеристика основных элементов в экономической оценке различных видов лесных ресурсов.....146

РЕЦЕНЗИИ

Ион ДУЛЬСКИЙ, Ирина КОШМАН

Труд неоспоримой научной и практической ценности. Мария ОРЛОВ. Курс административного суда. Кишинэу, 2009.....156



Administrarea publică: teorie și practică



Conflictul de interese în administrația publică

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

SUMMARY

This article addresses a particular type of conflict of interest in the civil service – the one resulting from contradictions between political orientation of a civil servant and his job duties. Such conflict emerges when the term in the office is used to promote interests of a certain political group. Causes of this type of conflict of interest are to be analyzed in the article, as well as the manners of expressing it in case of state dignitaries or career servants. Finally, political implications for the society are to be identified as well.

Misiunea fundamentală a guvernelor și a instituțiilor publice este aceea de a servi interesul public. Cetățenii doresc ca funcționarii publici să-și facă datoria în mod cinstit, corect și imparțial. În prezent, din ce în ce mai mult, se cere ca guvernele să ia măsuri pentru ca funcționarii publici să nu permită compromiterea procesului de luare a deciziilor oficiale și de administrație publică din cauza intereselor și relațiilor lor personale. În condițiile în care pretențiile societății sunt din ce în ce mai mari, conflictul de interese tratat în mod necorespunzător de către funcționarii publici pot slăbi încrederea cetățenilor în instituțiile publice.

De-a lungul timpului, au existat numeroase modalități de a defini termenul de „conflict de interese.” Cum toți funcționarii publici au interese legitime datorită calității lor de cetățeni privați, conflictele de interese nu pot fi, pur și simplu, evitate sau interzise și trebuie să fie definite, identificate și rezolvate.

Un „conflict de interese” implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

Definit în acest fel, „conflictul de interese” are același înțeles cu „conflictul real de interese.” O situație de conflict de interese poate fi, astfel, actuală sau poate să fi existat cândva în trecut. Prin contrast, se poate spune că există un conflict de interese *aparent* atunci când *se pare că* interesele unui funcționar public ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor, *dar în realitate situația nu este așa.* Un conflict *potențial* apare atunci când un funcționar public are interese personale care sunt de o asemenea natură, încât s-ar produce un conflict de interese dacă funcționarul ar avea atribuții oficiale în acea sferă (conflictuale) în viitor.

În cazul în care un interes personal a compromis *în fapt* îndeplinirea corectă a sarcinilor unui funcționar public, situația specifică respectivă trebuie privită mai degrabă ca un caz de comportament necorespunzător sau „abuz în serviciu” sau chiar ca un caz de corupție și nu ca un „conflict de interese.” În această definiție, „interesele personale” nu se limitează la interesele financiare sau pecuniare, sau la interesele care generează un beneficiu personal direct pentru funcționarul public. Un conflict de interese se poate referi la o activitate care altfel poate fi legitimă în calitate de

persoană privată, la afiliații și asocieri personale și la interese de familie, dacă aceste interese pot fi considerate în mod plauzibil ca putând influența necorespunzător modul în care funcționarul își îndeplinește sarcinile. [1] Un caz special îl constituie problema alegerii unui alt loc de muncă de către un funcționar public: negocierea viitorului loc de muncă de către un funcționar public, înainte de a renunța la funcția publică, este în mare măsură considerată drept o situație de conflict de interese.

Definirea unei abordări politice privind tratarea conflictelor de interese reprezintă o parte esențială a contextului politic, administrativ și cultural al administrației publice a unei țări.

În sectorul guvernamental și în cel public, conflictele de interese sunt de multă vreme obiectul unei politici specifice; abordările legislative și administrative au avut scopul de a susține integritatea și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice. Au apărut forme noi de relații între sectorul public și sectoarele comerciale și nonprofit, care dau naștere, de exemplu, unor forme de colaborare din ce în ce mai strânse, cum ar fi parteneriatele public/privat, autoreglementarea, schimburi de personal și sponsorizări. De asemenea, au apărut forme noi de activitate în sectorul public care ar putea conduce la apariția unor schimbări în obligațiile și loialitățile tradiționale ale angajaților. Prin urmare, în mod evident există un potențial în creșterea de forme noi de conflict de interese care implică interesele personale și obligațiile publice ale persoanei oficiale respective, iar creșterea preocupării publicului a exercitat presiune asupra guvernelor ca acestea să ia măsuri pentru a nu fi compromisă corectitudinea procesului de luare a deciziilor oficiale.

Deși un conflict de interese nu înseamnă *ipso facto* corupție, există o recunoaștere din ce în ce mai largă a faptului că apari-

ția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate conduce la corupție. [2] Obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă în simpla interdicere a tuturor intereselor de natură privată ale funcționarilor publici, chiar dacă o asemenea metodă ar fi posibilă. Obiectivul imediat ar trebui să fie acela de a susține corectitudinea deciziilor politice și administrative oficiale și a administrației publice în general, recunoscând faptul că un conflict de interese nesoluționat poate conduce la un abuz în serviciu.

Acest obiectiv poate fi în general atins dacă organismele publice au la dispoziție și pun în practică standarde politice corespunzătoare în vederea promovării corectitudinii, metode eficiente pentru identificarea riscurilor și soluționarea apariției unor conflicte de interese, mecanisme interne și externe adecvate de tragere la răspundere și metode administrative, inclusiv sancțiuni, prin care să se asigure că funcționarii publici răspund personal pentru respectarea literei și spiritului acestor standarde.

Cel mai bine cunoscute și descrise amănunțit în literatura de specialitate sunt conflictele de interese când poziția oficială se utilizează pentru profit personal. De obicei, un astfel de conflict apare atunci când funcționarii publici, în virtutea atribuțiilor lor, gestionează proprietăți de stat, distribuie resursele statului, organizează și desfășoară licitații, achiziții publice, desfășoară activități de control, eliberează licențe etc. La baza acestui conflict se află interesul personal al funcționarului care nu este limitat de bariere morale și juridice, dorința lui de a-și îmbunătăți poziția economică, financiară.

Un alt tip de conflict de interese este utilizarea poziției oficiale pentru a promova interesele unui anumit grup politic. De obicei, un astfel de conflict nu promite câștiguri financiare sau materiale directe

funcționarului public. Mai mult decât atât, funcționarul public se poate conduce de motive altruiste în sprijinirea unei forțe politice, ea poate să vină din convingerea personală că respectivele principii politice sunt corecte.

Dacă motivele pentru corupție și îmboșgățire personală pe seama averii publice au apărut odată cu formarea statului, apoi conflictul dintre atribuțiile funcționale ale unui funcționar public și preferințele sale politice sunt un fenomen relativ nou care are loc într-o societate pluralistă, care permite libera concurență între partidele politice. La baza acestui conflict se află, pe de o parte, preferințele politice ale funcționarului public, valorile și orientarea spre o forță politică, iar pe de altă parte, o luptă concurențială deschisă în cadrul căreia are loc un proces permanent de rotație a forțelor politice, partidelor, care ocupă funcțiile guvernamentale înalte și exercită conducerea corpului de funcționari publici.

În SUA, la începutul secolului al XIX-lea, s-a format un tip foarte specific de patronaj în serviciul public numit „toată prada – învingătorului.” Acest principiu înseamnă că partidul care a câștigat alegerile prezidențiale primea posibilități nelimitate în atribuirea de posturi membrilor săi. Loialitatea politică a devenit esențială pentru a obține o funcție publică. Într-o țară în care alegerile sunt organizate în mod regulat, iar președintele nu poate exercita decât două mandate, sistemul „toată prada – învingătorului” nu putea să nu conducă la destabilizarea activității aparatului birocratic de stat. Conștientizarea acestei probleme l-a determinat pe W. Wilson să formuleze principiul separării politicului de administrație. Legea Hatch adoptată în 1939 în SUA interzicea funcționarilor publici americani să se implice în organizarea campaniilor electorale, inclusiv strângerea de fonduri și propagandă, precum și de a folosi poziția oficială în favoarea vreunui partid politic.

Dihotomia dintre politică și administra-

ție în serviciul public era inevitabilă și din cauza creșterii rolului statului în societate, extinderii sferelor sale de influență. Aparatul de stat, care devine tot mai mare în legătură cu aceasta, are nevoie de noi principii de recrutare, diferite de favoritismul politic și patronajul personal. Era necesar de a deschide calea pentru persoane competente, capabile să soluționeze profesional problemele gestionării afacerilor publice.

Reforma serviciului public a condus la apariția în țările democratice a două tipuri de oficiali și funcționari publici – demnitarii și funcționarii publici de carieră. Primii obțineau funcții grație legăturilor cu forța politică care a câștigat alegerile, iar cei din urmă făceau carieră de sine stătător, fără a avea obligații față de careva forță politică.

Ponderea demnitarilor numiți pe criterii politice în diferite țări este diferită. De exemplu, în Marea Britanie, numărul funcționarilor care se schimbă, în cazul în care guvernul demisionează ca urmare a înfrângerii partidului în alegerile parlamentare, este de circa o sută de oameni. Aceștia sunt, în primul rând, miniștrii, șefii unor agenții guvernamentale, consilierii speciali în structurile executivului.

Statele Unite sunt țara în care reînnoirea politică a personalului din serviciul public este una dintre cele mai mari în lumea democratică. Congresul SUA publică la fiecare patru ani pentru Președintele țării o listă cu funcțiile publice federale în care pot fi desemnate persoane politice. În 2004, această listă a inclus 9051 de posturi. Majoritatea funcțiilor politice incluse în listă țineau de eșaloanele superioare ale puterii, iar unul dintre locurile de muncă-cheie pentru demnitari este Direcția executivă a Președintelui în Casa Albă.

Valorile și principiile politice reprezintă o parte integrantă a personalității și funcționarul, mai ales cel angajat politic, nu poate să-și lase acasă opiniile politice. El vine la locul de muncă cu o opinie deja formată vis-a-vis de politica guvernării, în aprecie-

rile sale ale eficienței activității instituțiilor de stat există inherent motive politice, deoarece serviciul public este strâns legat de puterea de stat și conștientizarea propriului rol și a propriei valori capătă în mod inevitabil o conotație politică. Normele juridice blochează, desigur, posibilitatea de abuz de poziția oficială în interese de partid, stabilesc restricțiile necesare privind utilizarea, de exemplu, a puterii executive în lupta pentru electorat. Cu toate acestea, ele nu înlătură cauza apariției conflictului de interese de natură politică în administrația publică. [3]

Simpatiile și antipatiile politice ale funcționarului public se pot manifesta în atitudinea preconcepută față de inițiativele cetățenilor și organizațiilor, în cazul în care poziția politică a acestuia nu este împărtășită și de funcționarul public. În acest context pot fi create obstacole administrative la înregistrarea formațiunilor politice și altor asociații, la eliberarea autorizațiilor pentru realizarea acțiunilor politice, la luarea deciziilor privind susținerea din partea statului a organizațiilor nonprofit etc. Fără a avea posibilitatea de a promova deschis o politică discriminatorie față de forțele politice de opoziție, funcționarii publici ar putea recurge la tergiversări birocratice, care sunt de natură să tempereze entuziasmul celor mai activi cetățeni.

Gradul de severitate a conflictelor de interese în administrația publică, care apare din motive politice, depinde și de caracterul fragmentării de partid. Disensiunile ideologice pot conduce la apariția actorilor politici care ocupă poziții diametral opuse cu privire la conținutul politicilor publice. În cazul accederii la putere a unuia dintre acești actori, gradul de satisfacție a forțelor politice pomenite în opoziție de cursul politic promovat ar fi minim, din cauza diferențelor serioase în sistemul de valori politice. Această nemulțumire se poate manifesta în serviciul public din cauza implicării funcționarilor de carieră în partide politice

de opoziție, printr-o atitudine necorespunzătoare față de atribuțiile lor.

Conflictele de interese care afectează sensibilitățile politice ale funcționarilor publici, spre deosebire de conflictele bazate pe cointerese materială și financiară, sunt mult mai dificil de identificat. Existența sau absența celui de-al doilea tip de conflict de interese sunt întotdeauna determinate de beneficiile pe care le-a primit sau așteaptă să le primească funcționarul ca urmare a utilizării poziției sale oficiale.

Cu toate acestea, conflictele de interese pe motive politice se derulează deseori pe ascuns, când funcționarul public, forțat să se afle în relații de serviciu cu o persoană a cărei concepții politice nu le împărtășește, încearcă să nu afișeze propriile preferințe politice, temându-se, inclusiv, să nu-și piardă locul de muncă. Astfel de conflicte ascunse nu sunt mai puțin periculoase pentru administrația publică, deoarece acestea pot genera resentimente într-un mediu birocratic și, în cazuri extreme – să-i determine pe funcționari să saboteze implementarea deciziilor adoptate la nivel politic.

Situațiile critice sunt caracteristice pentru țările în care nu există un respect față de normele de drept din partea oficialilor guvernamentali, unde se practică pe scară largă folosirea resurselor administrative în scopuri politice, de exemplu, în campania electorală. În cele din urmă, indiferent de normele democratice prevăzute în legislația care reglementează activitatea administrației publice, în cazul în care acestea nu sunt interiorizate, în practică se dovedesc a fi formale, adică acționează doar atunci când aceasta le convine înalților demnitari.

Conflictele de interese pot apărea la toate nivelurile administrației publice dintr-un stat. Cel mai vizibil este nivelul național unde mizele politice sunt, de obicei, cele mai mari. Unul dintre factorii determinanți ai conflictului de interese este rolul în schimbare al statului însuși, care creează oportunități de câștig privat prin procesele

sale, incluzând, în special, achizițiile publice, contractele și construcțiile.

În R. Moldova, în acest context, este extrem de importantă ralierea legislației naționale la standardele internaționale privind tratarea conflictului de interese, în special, Codul-model de conduită a agenților publici (aprobat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în 2000), Ghidul OCDE [4] privind tratarea conflictelor de interese (aprobat în 2003), Convenția ONU împotriva corupției (adoptată în 2003 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova în 2007). Armonizarea legislației naționale la standardele internaționale din domeniu s-a făcut în 2008 prin adoptarea *Legii cu privire la conflictul de interese* nr. 16-XIV din 15.02.2008 și *Legii privind Codul de conduită a funcționarului public* nr. 25-XVI din 22.02.2008.

În opinia experților, *Legea cu privire la conflictul de interese* oferă o interpretare eronată a noțiunilor „conflict de interese” și „interes personal,” tratează într-un mod îngust categoriile de persoane apropiate, nu include unele obligații și responsabilități ale instituțiilor publice privind tratarea conflictului de interese. *Legea privind codul de conduită a funcționarului public* nu conține un șir de norme de conduită importante, în special, obligativitatea de a raporta abaterile de la cod și sancționarea pentru neraportarea acestor fapte, iar clauza referitoare la cadouri și favoruri (permiterea acceptării cadourilor în limita unui salariu minim pe țară stabilit prin hotărâre de Guvern) creează condiții pentru proliferarea corupției mici. [5]

Pericolul corupției a fost sesizat de societatea civilă și forțele politice aflate la guvernare abia după ce au trecut câțiva ani de la destrămarea Uniunii Sovietice și declararea independenței de stat a Republicii Moldova. În perioada în care legile fostei Uniuni Sovietice erau deja abrogate, iar cele ale Republicii Moldova încă nu fuseseră adoptate, predomina principiul „Se per-

mite tot, ce nu este interzis de lege.” Acest principiu a servit drept justificare pentru înstrăinarea patrimoniului de stat de către persoanele ce dețineau funcții publice sau de conducere în cadrul marilor întreprinderi industriale și gospodăriile agricole, pentru promovarea persoanelor favorite în importante funcții de stat, garantarea de către guvern a unor credite preferențiale acordate firmelor-fantomă special fondate în acest scop, extinderea nepotismului. Odată ce aceste fenomene negative au luat amploare, Președinția, Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova au inițiat procesele de elaborare și aprobare a mai multor acte legislative și normative, scopul cărora era prevenirea și contracararea corupției și, implicit, a conflictelor de interese, acte normative prezentate anterior.

În literatura de specialitate s-a făcut încercarea de a tipologiza conflictele de interese după cum urmează:

- crearea unor structuri administrative (ministere, departamente, direcții, agenții, instituții) destinate plasării persoanelor favorite în posturi sau gestionării partinitorilor a anumitor sectoare profitabile ale economiei naționale;
- aprobarea de bugete centrale sau locale în care sunt incluse cheltuieli nejustificate destinate susținerii întreprinderilor favorite;
- aprobarea bugetelor, partea de cheltuieli a cărora depășește cu mult partea de venituri, creându-se, astfel, posibilitatea de a gestiona mijloacele financiare conform intereselor personale sau de grup;
- evitarea sau încălcarea procedurilor vizând angajarea și promovarea funcționarilor publici;
- garantarea de către stat sau a autorităților publice locale a unor credite preferențiale destinate firmelor protejate de către persoanele de conducere. [6]

Cu toate acestea, chiar și în pofida multiplelor modificări, cadrul legislativ existent nu conține mecanisme eficiente de preve-

nire a conflictelor de interese, stipulările respective având mai mult un caracter declarativ. Astfel, în legile Republicii Moldova nu se regăsește în mod explicit însăși noțiunea de „conflict de interese;” de la funcționarii publici se cere o declarație de venituri, dar și o declarație de interese; însă este o procedură mai mult formală. În consecință, în Republica Moldova corupția și protecționismul au căpătat dimensiuni alarmante, mulți cetățeni considerând ca ceva firesc apelarea la aceste mijloace în scopul soluționării problemelor cotidiene.

În concluzie, ținem să accentuăm faptul că, în pofida existenței mai multor legi și hotărâri de guvern, în Republica Moldova nu se promovează o politică eficientă de prevenire a conflictelor de interese, lupta cu corupția și protecționismul servind în multe cazuri drept un banal instrument de răfuială cu oponenții politici.

Totodată, studiile realizate [7] specifică faptul că Legea cu privire la conflictul de interese oferă o interpretare eronată a noțiunilor „conflict de interese” și „interes personal,” tratează într-un mod îngust categoriile de persoane apropiate, nu include unele obligații și responsabilități ale instituțiilor publice privind tratarea conflictului de interese; nu există un mecanism eficient de aplicare a legii și de familiarizare a angajaților cu prevederile sale, procedura declarării intereselor personale și a situațiilor de conflict de interese este una formală, măsurile ce țin de promovarea normelor și valorilor etice și tratarea conflictului de interese nu poartă un caracter constant.

Pentru o perioadă îndelungată, corupția nu a fost un subiect de interes pentru clasa politică în Republica Moldova. Deși sondajele de opinie și organizațiile neguvernamentale avertizau asupra importanței acestui fenomen, beneficiile ilegale obținute de persoane care se aflau în poziții de putere au blocat pentru mulți ani inițiativele care vizau soluționarea problemei.

Starea de fapt a început să se schimbe

numai atunci când statul s-a angajat ferm pe calea integrării europene și, astfel, a acceptat standarde în termenii statului de drept. Reforma în acest domeniu ar fi imposibilă fără ajutorul condiționalităților internaționale, din cauza rezistenței enorme din partea sistemului. Conflictele de interese reprezintă o zonă profitabilă de comportament necuvenit și nu sunt înțelese bine de către publicul larg. De aceea, presiunea din partea Comisiei Europene este constantă până când experiența acumulată în ceea ce privește sancțiunile este solidă, iar reforma în acest domeniu devine ireversibilă. Integrarea în Uniunea Europeană nu ar trebui să fie punctul terminus al procesului de reformă, ci doar un reper care necesită schimbarea cadrului legal pentru mecanismul de monitorizare.

Statele-membre și instituțiile europene diferă considerabil după densitatea de reglementare a conflictului de interese, dar, de asemenea, și după numărul de conflicte de interese, care nu sunt încă reglementate.

Primii ani după integrare au fost mai degrabă un experiment pentru multe dintre state, inclusiv România, unde statul de drept a fost construit foarte încet, cu o opoziție vizibilă din partea clasei conducătoare. Politicienii și foștii nomenclaturiști și-au păstrat privilegiile și nu s-au arătat deschiși față de ideea interesului public. România este un exemplu vizibil în ceea ce privește dificultatea de a reclădi un stat. Anii '90 au adus transparența și responsabilitatea într-un mod limitat. Lustrația a dat greș, iar legislația și practica privind integritatea publică nu s-au construit facil. O dovadă simplă este faptul că în anii '90 averea era declarată formal, fără acces sau control real exercitat, conflictele de interese și incompatibilitățile nu erau sancționate, iar apariția legilor anticorupție nu a fost un proces natural, ci unul extrinsec sistemului. [8]

Totuși, problema principală care trebuie dezbătută este legată de originea și structura acestor schimbări. Cele mai mul-

te dintre schimbări nu au fost naturale, provenind din interiorul clasei conducătoare, ci au fost mai degrabă realizate sub presiunea unor actori externi, susținute prin procesul de accesie la UE. Întregul proces nu trebuie văzut ca o serie de decizii luate de către Uniunea Europeană, dar mai degrabă ca o combinație de instrumente externe și chiar presiuni, combinate cu acțiunea factorilor locali. [9] Politicienii – principalul factor intern de construcție a procesului – păreau a sprijini, cel puțin, formal aceste decizii, dar au sfârșit prin a acționa vizibil împotriva acestor instituții, legi sau practici care au început să opereze împotriva intereselor personale sau de grup. Cu toate acestea, după cum au fost membri ai partidelor politice care au acționat împotriva, au existat și politicieni – de la toate partidele – care au susținut lupta împotriva corupției, precum și politicile și practicile de integritate.

În ciuda diferențelor în detalii, pot fi for-

mate unele concluzii generale. Noile state-membre au o densitate de reglementare mai mare decât „vechile” state-membre ale UE. Letonia, urmată de Bulgaria, sunt țările cu cea mai mare densitate de reglementare în Europa. Noile state-membre sunt, în general, mai reglementate decât „vechile” state-membre (80,5% vs. 66,5%). Cel mai strict sistem este aplicat în Letonia, unde toate categoriile de conflicte de interese sunt reglementate pentru toate instituțiile (100%). Dintre vechile state-membre, Portugalia, urmată de Regatul Unit și Spania, au, de asemenea, sisteme foarte reglementate. Țările cu cel mai mic număr de aspecte reglementate în domeniul conflictului de interese sunt Austria, Danemarca și Suedia. Prevenirea conflictelor de interese, a actelor de corupție, consolidarea integrității și îmbunătățirea managementului serviciului public sunt principalul scop al promovării unor standarde etice pentru funcționarii publici. [10]

BIBLIOGRAFIE

1. Chirilă A. Conflictul de interese. Implicații juridice, administrative și penale. În: „Revista Transilvană de Științe Administrative,” nr. 3, Galați, 2010, p. 18.
2. Măgureanu I. Conflictul de interese. În: „Revista de Drept Penal,” nr. 2, 2007, p. 122.
3. Prisacaru V. Funcționarii publici. București, 2004.
4. Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, 2003.
5. Spinei Iana. Tratarea conflictelor de interese în serviciul public: evoluție sau stagnare? Chișinău, 2010, p. 4-5.
6. Conflictul de interese în administrația publică locală – perspectivă regională, reglementări și mecanisme de control în aplicarea legislației. IPP, iunie 2003, București, p. 35-36.
7. Spinei Iana. Tratarea conflictelor de interese în serviciul public: evoluție sau stagnare? Chișinău, 2010, p. 41-43.
8. Ștefan Laura, Pîrvu Septimius. Conflicte de interese și incompatibilități în România. București, Expert Forum (EFOR), Romania 2013, p. 35.
9. Ibidem.
10. Chiriac L., Mocanu V., Secieru A., Gladchi Gh. Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova. Chișinău, 2012.

Prezentat: 04 februarie 2014.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

Partidul octombrist - exponent al ideilor liberale în Basarabia la începutul secolului al XX-lea

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

SOMMAIRE

Les partis politiques libérales en Bessarabie au début du XXe siècle, de l'organisation, on peut estimer que certaines structures fragiles qui ont réussi à recruter sous leurs drapeaux seule une partie de la société Bessarabie, avec des répercussions sur les faiblesses politiques.

Procesul de definitivare organizațională a liberalismului rus a fost determinat atât de factori interni și, întâi de toate, de viziunile social-filozofice ale liderilor acestora, cât și de factori externi, generați de poziția guvernării în chestiunile de reformare a societății și de receptivitatea socială a valorilor liberale.

Manifestul din 17 octombrie 1905 a orientat procesul de constituire a partidelor pe un făgaș legal, oferindu-le liberalilor posibilitatea definitivării constituirii propriilor partide.

Protagoniști ai liberalismului moldovenesc, de la începutul sec. al XX-lea, sunt considerați baronul A. Stuart și C. Cazimir – pedagog și savant de talie europeană, membru al primei Dume de Stat, în jurul cărora s-a unit un grup de constituționaliști democrați și progresiști - reprezentanți ai Zemstvei guberniale, printre care se evidențiau A. Aleinikov, K. Schmidt, A. Gheorghiu, E. Lisovski, E. Cristi. [1, pag. 98] Congresul gubernial al Zemstvei, care și-a ținut lucrările la Chișinău, în septembrie 1905, a pus temelia organizațională a mișcării liberale din ținut.

Partidul Uniunea 17 Octombrie: platforma politică și activitatea practică. Pe segmentul politic de centru-dreapta s-a

plasat partidul Uniunea 17 Octombrie, numit și Partidul octombrist, fondat în noiembrie 1905, ocupând un loc intermediar între cadeți și extrema dreaptă. Sub aspect organizațional, Partidul octombrist a fost conceput ca „uniunea tuturor partidelor de centru”. Statutul partidului permitea membrilor săi să facă parte concomitent din două sau mai multe partide și organizații. Apartenența la Partidul octombrist nu obliga respectarea anumitor norme de partid, nu era stabilită o taxă fixă a cotizației de membru. De regulă, din Partidul octombrist făceau parte oameni în etate, cu un nivel intelectual înalt, cu un statut social și material bine conturat. „Suntem un partid de guvernământ,” se constata în februarie 1907, la una dintre ședințele Comitetului Central al octombriştilor. [2, pag. 110] Conform criteriului social, Partidul octombrist era partidul nobilimii și al burgheziei financiare și industrial-comerciale. Tentativele octombriştilor de a atrage în rândurile lor reprezentanții categoriilor democratice ale populației, în primul rând, țăranii și muncitorii, au eșuat. Au fost necesare două campanii electorale pentru Dumă pentru ca conducerea octombristă să conștientizeze lipsa de perspectivă în ceea ce privește asigurarea unei susțineri

din partea unor categorii sociale rurale și urbane.

Conform statutului, membri ai partidului octombrist puteau deveni atât persoane fizice admise în mod individual, cât și partide, organizații, ce recunoșteau necesitatea reformelor în Rusia, în corespundere cu prevederile Manifestului de la 17 octombrie. Organizațiilor ce aveau la Partidul octombrist li se rezerva dreptul la autonomie organizațională, prioritate în elaborarea propriului program, formarea organelor centrale de conducere, subdiviziunilor și organelor de presă. Această gamă largă de libertăți avea ca scop extinderea bazei sociale a adeptilor Uniunii 17 Octombrie. În realitate, efectul a fost diametral opus.

Lipsa unor criterii determinate pentru calitatea de membru, autonomia organizațională au lipsit partidul de propria fizionomie politică, transformându-l într-o organizație amorfă. Deseori, organizațiile ce aveau la uniune făceau bloc cu partidele de dreapta – „sutele negre,” care aveau ca obiectiv lupta cu revoluția, în timp ce aripa de stânga a partidului tindea spre partidul cadet.

Majoritatea organizațiilor octombristilor s-au constituit în perioada campaniei electorale în prima Dumă de Stat, în ianuarie-aprilie 1906. În perioada primei revoluții ruse numărul membrilor partidului octombrist a atins cifra de 65-70 mii de persoane. [3, pag. 35-38] Președintele Comitetului Central al partidului, până în toamna lui 1906, a fost activistul de zemstvă D. Șipov, iar începând cu octombrie 1906, în fruntea partidului se plasează reprezentantul burgheziei moscovite, A. Gucikov.

Locul central în Programul Uniunii 17 Octombrie îl ocupa problema privind caracterul și structura puterii de stat în Rusia. Octombristii insistau asupra monarhiei constituționale ereditare, pronunțându-se împotriva ideii introducerii în Rusia a par-

lamentarismului, considerându-l inadmisibil în condițiile Rusiei, din punct de vedere istoric și politic. Conform schemei elaborate de către octombristi, structura puterii de stat urma să o alcătuiască monarhul și reprezentanța națională, alcătuită din două camere, în baza alegerilor censitare, directe, în orașe, și în două trepte în restul localităților. Al doilea compartiment al programului era consacrat revendicărilor în domeniul drepturilor cetățenești. Tezele ce se conțineau aici purtau un caracter liberal și prevedeau: libertatea conștiinței, confesiunilor, cuvântului, adunărilor, deplasărilor, inviolabilitatea persoanei și a domiciliului. Acesta era cel mai democratic compartiment din programul octombrist. Paradoxul însă consta în aceea, că octombristii nu respectau în practică aceste teze, îndeosebi, cele ce se refereau la revendicările privind egalarea în drepturi a cetățenilor. Cât privește problema națională, ei reieșeau din principiul necesității păstrării unității și integrității Rusiei, respingând categoric ideile de dezmembrare a imperiului și de creare a federației. Excepție făcea doar Finlanda, pentru care se propunea acordarea unei autonomii condiționate, prin care aceasta se obliga să păstreze legăturile cu imperiul. Formulând drepturile minorităților naționale, octombristii își exprimau disponibilitatea de a le satisface și promova necesitățile culturale, dar nu și cele politice.

O atenție deosebită se acorda în program problemelor sociale. De asemenea, ca o problemă stringentă era calificată și problema agrară, numită în una dintre broșurile octombriste drept „cea mai arzătoare și dureroasă problemă în tot cuprinsul Rusiei”. Cu toate acestea, spre deosebire de programele agrare ale partidelor politice de stânga, cadet și altele care își concentraseră atenția asupra problemei agrare, programul Partidului octombrist, în pofida acestei declarații, conținea pe marginea chestiunii agrare doar câteva rânduri, în

formă de niște dispoziții de ordin general. Astfel, pentru a ridica nivelul bunăstării sătenilor, se propunea: reglementarea procesului de arendă, modificarea activității băncii țărănești, acordarea ajutorului în procesul de strămutare și stabilire a țăranilor cu traiul în alte regiuni ale imperiului. De asemenea, se propunea transformarea pământurilor de stat și de udel în fondul de rezervă, pentru satisfacerea necesităților de pământ ale țăranilor nevoiași și ale altor categorii de lucrători agricoli.

Octombriștii insistau asupra ideii privind necesitatea egalării în drepturi a țăranilor, lichidarea obștii sătești, sporirea productivității muncii în agricultură. Înstrăinarea pământurilor aflate în proprietate privată se admitea numai pentru cauze de utilitate publică, pentru lucrări impuse de interesele generale ale statului și administrației publice și numai prin răscumpărare, mărimea fiind stabilită de legislație. Procurarea pământului urma să se facă la un preț echitabil și fără prejudicii pentru gospodăria moșierească. [4] Octombriștii abordau în mod superficial și problema muncitorească. Aceștia erau gata să recunoască libertatea organizațiilor muncitorești, a uniunilor, chiar și libertatea grevelor, dar numai a acelor cu caracter economic, profesional și cultural. În ramurile de interes strategic, stoparea activității cărora ar fi adus prejudicii statului, se propunea interzicerea grevelor. În problema duratei zilei de muncă, poziția octombriștilor era marcată de tendința lor de a apăra interesele industriei rusești.

Compartimentele definitorii ale programului octombrist erau consacrate problemelor învățământului, reformei judiciare, sistemului conducerii administrative locale, la fel măsurilor în domeniul economiei și finanțelor. Octombriștii nu evitau să-și manifeste disprețul față de revoluție, acordând ajutor guvernului în contracararea ei, dar, fără a se coborâ până la rolul de slugoi ai țarului, de felul „sutelor negre.” Grație

tendinței de a adapta tactica lor la acțiunile guvernului, care tot mai mult devia de la tezele declarate în Manifestul de la 17 octombrie, octombriștii au fost porecliți „partidul ultimei rezoluții a guvernului.”

Organizațiile locale ale octombriștilor erau alcătuite, în fond, din exponenți ai păturii mijlocii de la orașe, intelectuali, funcționari, mari antreprenori, moșieri. În unele regiuni se constituiau organizații octombriste ale muncitorilor și țăranilor. Periferiile naționale ale imperiului n-au înregistrat un număr însemnat de organizații octombriste.

În Basarabia, au existat 2 secții ale Partidului octombrist – secția gubernială constituită în Chișinău și o secție județeană la Hotin. La 15 ianuarie 1906, în sala dumei orășenești din Chișinău, din inițiativa administrației secției băncii de stat, a fost convocată adunarea fondatorilor secției Uniunii 17 Octombrie. După citirea unei predici, președintele adunării, A. Tiutriumov, i-a felicitat pe cei prezenți cu crearea Uniunii, subliniind, că în legătură cu proclamarea „Manifestului din 17 octombrie”, Uniunea nu poate fi concepută ca partid politic, deoarece include toate partidele și persoanele, ce consideră principiile Manifestului „suficiente de a reforma viața socială și de stat a Rusiei”. Atitudinea Uniunii față de evenimentele ce aveau loc în societate era reflectată, evident, în rezoluția Comitetului Central al partidului. La propunerea președintelui, secretarul adunării a dat citire rezoluției și statutului partidului, apoi a anunțat, că secția basarabeană include în componența sa 200 de persoane.

Tot în ianuarie 1906, a luat ființă secția județeană a octombriștilor în Hotin. S-a reușit recrutarea în cadrul secției a unui număr considerabil de persoane – 270 de membri. [5, pag. 154-155] În ianuarie 1905, gazeta «Дпыз» aprecia rolul exclusiv al Uniunii 17 Octombrie în fuziunea dintre activității de zemstvă și cei orășenești în cadrul Uniunii. Gazeta sublinia, că Uniunea dis-

punea de două comitete centrale și o rețea largă de organizații în provincie. Buna organizare și coeziunea zemstviștilor în redactarea tezelor de bază ale programului rezultau din experiența lor de activitate pe tărâm social. Conform estimărilor cotidianului, departamentele și dumele orașenești, care n-au fost afectate de isteria gazetărească și aduse până la extrema psihozei revoluționare, tindeau să se contopească cu acest partid. [6, pag. 2] „Această fuziune, – susținea gazeta, – o cere tactica și strategia tuturor partidelor parlamentare din țările constituționale. Este necesar de a obține victoria în problema principală și toate partidele, în pofida diverselor viziuni, se vor contopi într-un grup unic, pentru a-și atinge scopul. Toți moderații trebuie să pună capăt „acestei rebeliuni nemaivăzute” și să insiste asupra convocării, în mod urgent, a Dumei de Stat, pentru a traduce în viață principiile Manifestului de la 17 octombrie. De aceea, toate formațiunile politice moderate urmează să se contopească într-o mare majoritate, pentru a pune bazele libertăților democratice, iar acolo, în Dumă, să promoveze problemele cu conținut mai privat al programului său.” [7, pag. 3]

Octombriștii basarabeni își exprimau părerea că toți moderații, partidele legale urmează să se unească pentru instaurarea ordinii, obținerea legitimității și adevăratei libertăți. Ei considerau oportună concentrarea atenției asupra Dumei și, pentru o anumită perioadă de timp, să fie date uitării divergențele dintre partidele locale. Ei chemau partidele moderate să conștientizeze faptul că prin pasivitatea lor ele pun țara „într-un mare pericol, creând condiții pentru gazetele ultraradicale să mintă populația și să defăimeze regimul, uitând că minciuna este arma robilor și nu a cetățenilor liberi.” [8, pag. 2] Ca și partidele Centru și Progresist, Uniunea 17 Octombrie a lansat un apel către populația Basarabiei, în care relatea, că Uniunea 17 Octombrie

și-a trasat două obiective principale: contracararea agitației revoluționare și a activității cu caracter subversiv în mediul populației și unirea tuturor forțelor progresiste din societate în perioada electorală, în scopul promovării în Dumă a candidaților ce împărtășesc tezele principale ale Manifestului de la 17 octombrie.

Pentru atingerea obiectivelor partidului, s-au schițat drept sarcini primordiale: extinderea bazei sociale a uniunii, familializarea locuitorilor și membrilor altor partide cu obiectivele și activitatea formațiunii, constituirea secțiilor locale provizorii în toate guberniile și orașele mari. Perspectiva acestei activități, în cazul recrutării unui număr considerabil de persoane în rândurile Partidului octombriștilor, urma să conducă la organizarea în gubernie sau oraș a adunărilor generale sau congreselor, împuternicite să creeze secții locale permanente, stabilind programul, modul de activitate în gubernie sau oraș pentru realizarea obiectivelor trasate de către uniune. La mijlocul lunii decembrie 1905, la Uniunea 17 Octombrie a aderat Partidul Centru din Basarabia, eveniment recepționat cu mult entuziasm de către „sutele negre” din ținut. Relatând despre încadrarea activă a Partidului Centru basarabean în activitatea Partidului octombriștilor, gazeta «Дрыз» sublinia, totodată, că, deși partidul împărtășea tezele principale ale tuturor partidelor, ce au aderat la Uniunea 17 Octombrie, el și-a păstrat independența deplină în problemele, care nu erau vizate în programul Uniunii 17 Octombrie. [9, pag. 3]

O serie de crize au afectat relațiile dintre Dumă și Guvern, determinându-i pe octombriști să treacă în opoziție față de guvern, ca urmare a refuzului acestuia de a promova reformele. Acest fapt a condus la sciziunea în cadrul fracțiunii octombriștilor. Către 1913-1914 Uniunea se dizolvă definitiv, secțiile ei locale, la fel, încetându-și existența.

În concluzie, putem menționa că Uni-

unea 17 Octombrie urma să semnifice transformările în viața social-politică și economică din Rusia, declarându-se ca exponent al politicii de renovare a guvernului. Aceasta a făcut ca Partidul octombriștilor să devină atractiv pentru persoanele cu viziuni liberale, dar loiale guvernului. Caracterul amorf al partidului și lipsa unui sprijin din partea unei clase sociale cu adevărat orientate spre transformări au făcut

ca această formațiune social-politică să nu reziste schimbărilor timpului. Reculul revoluției și reacțiunea din 1907 au făcut inutilă existența formațiunii. Pentru Basarabia, intervenția în scena politică a Partidului octombriștilor a trecut, practic, pe neobservate, reușindu-se doar constituirea celor două secții ale partidului și agitarea presei promonarhiste.

BIBLIOGRAFIE

1. Juc V. *Din istoria gândirii politice românești (în Moldova)*. Chișinău: C.E. al U.S.M., 1997, 145 p.
2. *Политическая история России в партиях и лицах*. – Москва: Терра, 1993, 305 p.
3. Шелохаев В. *Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии 1907- 1914 гг.* – Москва: Наука, 1991, 1231 p.
4. Еськов Г. *Социальные доктрины политических партий России начала века*. № 8 (79) Обозреватель–Observer. Москва, 2006. – <http://www.Nasledie.ru/oboz/Nº0896/8_13.HTM>.
5. *Политические партии России в период 1905-1907 гг.* Количественный анализ. – Москва: Ин-т ист. СССР АН СССР, 1987, 244 p.
6. «Друг», 1905, nr. 206.
7. Ibidem.
8. «Друг», 1905, nr. 194.
9. «Друг», 1905, nr. 206.

Prezentat: 02 februarie 2014.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Regimul constituțional al autorităților publice locale cu statut juridic special

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

SUMMARY

The main topic treated in the article by its author is legal correlation between central authorities' responsibilities and local autonomous authorities' competences within issues what is subject of interest for both levels of administration.

Prezentul demers reprezintă o continuare a cercetărilor anterioare referitoare la corelarea formei autonomiei locale cu regimul constituțional al Republicii Moldova și autorul s-a inspirat din evoluțiile sociojuridice care au avut loc pe parcursul ultimilor 24 de ani în domeniul organizării și funcționării autorităților administrației publice locale în Moldova per ansamblu și, în special, din organizarea „referendumurilor” locale pe 2 februarie 2014 în teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia (în continuare – UTA Găgăuzia). La aceste referendumuri Adunarea Populară a UTA Găgăuzia a chemat locuitorii din UTA să se pronunțe asupra *legiferendei privind statutul amânat al Găgăuziei privind vectorul extern al Republicii Moldova de aderare la Uniunea Vamală și vectorul extern al Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană?*

Dincolo de aprecierile sociopolitice vizavi de lipsa temeiului legal de organizare și desfășurare a plebiscitelor cu tematica care depășește competența autonomiei locale, în speță a Adunării Populare a Găgăuziei, dorim să examinăm la nivel doctrinar corelarea unor competențe ale Adunării Populare cu dispozițiile relevante ale Constituției Republicii Moldova.

Conform art. 2 din Constituția Republicii Moldova, suveranitatea (puterea de

stat) aparține poporului care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Astfel, constituantul statuează că organele prin care poporul își exercită suveranitatea (puterea de stat) sunt organe reprezentative, fără a preciza care sunt aceste organe. Este știut că toate aceste organe fac parte din administrația publică. O simplă privire de ansamblu asupra autorităților publice din Republica Moldova (Parlamentul, Președintele țării, Guvernul, ministerele, agențiile, alte autorități administrative) ne permite să distingem în calitate de elemente componente ale administrației publice organele instituite la nivelul central și cele la nivelul local. În acest context, și competențele acestor organe – fie speciale, fie generale (domeniile de activitate) - sunt diferite în funcție de menirea fiecărei autorități.

Autoritățile publice reprezentative locale, inclusiv din teritoriul UTA Găgăuzia, fac parte din regimul reprezentativ al țării sau, altfel spus, din regimul democrației constituționale și, de rând cu alte autorități publice reprezentative, participă la realizarea puterii de stat, având ca obiect de activitate un segment important, numit administrarea interesului public local care este parte integrantă a interesului public general.

Este bine cunoscut faptul că, potrivit art. 109 din Constituția Republicii Moldova, autoritățile administrației publice locale sunt plasate sub imperiul mai multor principii, unul dintre care este principiul autonomiei locale. Astfel, autoritățile locale sunt scoase de sub acțiunea principiului subordonării directe autorităților centrale ale statului, activitatea acestora fiind supusă controlului administrativ de către structurile puterii executive (guvernamentale), de exemplu, de către Guvern prin intermediul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și controlului puterii judecătorești prin intermediul contenciosului administrativ. Observăm, de asemenea, că Capitolul VIII al Constituției Republicii Moldova nu distinge principiile la nivel de organizare și funcționare a serviciilor desconcentrate ale administrației publice centrale de administrația publică locală. Prin urmare, insistăm asupra ideii că administrația publică centrală și cea locală sunt părți componente ale sistemului unic administrativ în cadrul unității administrativ-teritoriale, implicit competențele acestora sunt interconexe.

În acest context, menționăm că, potrivit Legii nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), în special art. 12, alin. (3), lit. b) și lit. c) *„de competența Adunării Populare țin:*

- *participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei;*

- *efectuarea referendumului local în problemele ce țin de competența Găgăuziei”.*

Conform art. 96, alin. (1) din Constituție, numai Guvernul este organul statului abilitat să asigure realizarea politicii externe a statului.

Conform art. 177, alin. (1) din Codul electoral al Republicii Moldova, *„referendumul local pot fi supuse probleme care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin de competența autorităților administrației publice locale.”*

Pornind de la prevederile legale menționate, deși organizarea și desfășurarea referendumului local în problemele ce țin de interesele UTA Găgăuzia intră în competența Adunării Populare – organului reprezentativ al populației autonomiei, este cert că deciziile ce țin de vectorul politic extern al dezvoltării statului constituie prerogativa Executivului central, nu și a autorităților administrației publice locale, chiar celor din UTA Găgăuzia. Prin urmare, se învederează concluzia că „referendumurile” organizate și desfășurate la decizia Adunării Populare a Găgăuziei nu aveau fundamentare juridică.

Cu toate acestea, evidențiem o prevedere din Constituția Republicii Moldova care riscă să erodeze concluzia noastră imediat precedentă. Astfel, constituentul moldovenesc, modificând în anul 2003¹ art. 111 din Constituție, l-a dedicat pe acesta în întregime consfințirii statutului juridic al UTA Găgăuzia. Alin. (1) al articolului menționat prevede că *„Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural”.* În această ordine de idei, la nivel de Constituție au fost consfințite garanțiile din Legea nr. 344 din 23.12.1994, în speță, art. 1, alin. (4) care prevede expres: *„În cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă.”* Pornind de la logica constituentului dedusă din art. 110, alin. (1) al Constituției, care prevede că *„teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitate teritorială autonomă Găgăuzia”* și de la redacția actuală a art. 111 din Constituție, suntem tentați să conchidem

că Găgăuzia este o unitate teritorială cu *statut special*, iar autorităților publice din această unitate, deși li se aplică principiile de bază ale administrării publice locale din art. 109 al Constituției, totuși statutul juridic al UTA Găgăuzia nu poate fi echivalat statutului juridic altor unități administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova de nivelul II (raioane).

Pe de altă parte, la sintagma alin. (1), art. 111 din Constituție, precum că Găgăuzia „*soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic,*” pot fi raportate și întrebările propuse de Adunarea Populară a Găgăuziei pentru „referendumurile” din 2 februarie 2014 (a se vedea mai sus). Mai mult ca atât, prin calificarea autonomiei găgăuze ca „*o formă de autodeterminare a găgăuzilor*” constituantul a dat naștere, *volens-nolens*, premiselor pentru interpretarea extensivă, iar uneori – ruptă din context, a lit. b), alin. (3), art. 12 din Legea nr. 344 din 23.12.1994 care prevede că „*de competența Adunării Populare ține... participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei.*” În această ordine de idei, inițierea și promovarea „referendumurilor” a și fost motivată de autoritățile autonomiei prin dorința de a aduce la cunoștința autorităților centrale în *interesul întregii țări* a opiniei locuitorilor Găgăuziei.

Totuși considerăm că, vorbind de statutul special autonom al Găgăuziei și de competența autorităților publice locale, inclusiv din UTA Găgăuzia, ne aflăm în primul plan pe tărâm juridic și ar trebui să ne referim doar la autonomia administrativă a acestui teritoriu, parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova – stat unitar conform art. 1, alin. (1) din Constituție, nu și la o autonomie politică. Această concluzie se învederează din analiza profundă a normei cu pricina (art. 111 din Constituție),

deoarece soluționarea problemelor cu caracter politic se realizează *în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova*, iar conform art. 96, alin. (1) din Constituție, precum am menționat, numai Guvernul Republicii Moldova este organul statului abilitat să asigure realizarea politicii externe a statului.

În acest context, menționăm că printre doctrinari este unanim admisă ideea potrivit căreia descentralizarea este o problemă exclusiv de natură administrativă, spre deosebire de federalism, care relevă o problemă de natură politică sau de putere politică.² În una dintre cercetările anterioare, făcând analiza comparativă între statutul autonomiei locale în Republica Moldova și în Statele Unite ale Americii, am menționat că „sorginta fenomenului de *descentralizare administrativă* în Republica Moldova se regăsește în dreptul colectivităților locale reprezentate de autoritățile locale alese de a soluționa o parte importantă din treburile publice locale, pe când în Statele Unite ale Americii – în dreptul statului din componență SUA de a determina împuternicirile delegate atât guvernului federal cât și autorităților locale,”³ adică din fenomenul federalismului.

Fără a pretinde la adevărul științific în ultimă instanță, considerăm că demersul nostru succint asupra statutului *special* autonom al Găgăuziei ne permite să evidențiem trei aspecte de concept, marcante pentru perceperea corectă a competențelor UTA: (a) autonomia *specială* a autorităților administrației publice din Găgăuzia este datorată unui nivel mai pronunțat al descentralizării administrative în acest teritoriu, (b) există limita statală a activității autorităților administrației publice din Găgăuzia și (c) acestor autorități li se aplică regimul constituțional aplicabil autorităților administrației publice locale din Republica Moldova cu specificul impus de Legea nr. 344 din 23.12.1994. Drept confirmare a acestor constatări vine art. 12, alin. (6) din Legea

nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) care prevede expres că „*actele normative ale Găgăuziei care contravin Constituției Republicii Moldova și prezentei legi se declară nule.*”

Cu alte cuvinte, contemplând asupra temeiului juridic al deciziei Adunării Populare a UTA Găgăuzia de a organiza și desfășura „referendumurile” menționate sau al unor alte decizii de „competență locală,” noi suntem în prezența situației când interpretarea fie doctrinară, fie autentică, fie legală (dată de contenciosul administrativ) urmează a fi coroborată cu sensul și litera art.111 din Constituție prin prisma principiilor de bază ale administrării publice locale statuate în art.109 din Constituție.

În această ordine de idei, susținem că regimul constituțional al autorităților publice locale din întreg teritoriul Republicii Moldova, bazat pe principiile constituționale de administrare locală, este consolidat și prin concluziile Curții Constituționale. Astfel, pronunțându-se asupra constituționalității prevederilor Legii nr. 308-XIII din 7 decembrie 1994 cu privire la alegerile locale și Legii nr. 310-XIII din 7 decembrie 1994 privind administrația publică locală, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 750 din 6 noiembrie 1995, a constatat că autonomia autorităților publice locale constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială – raioane, orașe (municipii), sate (comune) – având caracterul persoanei juridice de drept public, cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestor persoane de drept public, descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea.⁴

Această concluzie a Curții Constituționale vine să completeze atât natura juridică, cât și locul autorităților administrației publice locale, inclusiv din UTA Găgăuzia, în sistemul administrației publice stabilit de Constituție.

De altfel, în altă hotărâre a Curții Constituționale a Republicii Moldova din 28 ianuarie 2014 pentru controlul constituționalității punctelor 113-119, 122 și 123 ale art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Codul fiscal (referitor la taxele locale), Curtea a reținut că, *potrivit art. 4, alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.*⁵ Această afirmare corespunde opiniilor expuse de doctrinari referitor la raporturile între autoritățile administrației publice centrale și cele locale, rezultat al autonomiei locale.⁶

Totuși considerăm că *consultarea* autorităților administrației publice locale în cazul adoptării deciziilor (actelor normative) *nu poate condiționa* sau afecta voința și exercitarea de sine stătătoare a competențelor autorităților publice centrale, ori în speța noastră *vectorul extern* de dezvoltare al statului Republicii Moldova prezintă interes atât pentru colectivitățile locale cât și pentru întreagă societate.

Implicit, **conchidem** că autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova nu se pot substitui autorităților centrale în ceea ce privește voința și exercitarea competențelor acestora din urmă.

Pornind de la cele expuse, **concluzionăm** următoarele:

- exercitarea competențelor autorităților administrației publice centrale și autorităților administrației publice locale, inclusiv celor din unitatea teritorială cu statut juridic

special, este raportată la regimul constituțional democratic al statului de drept;

- exercitarea prerogativelor autorităților publice centrale ține de competența acestora și nu poate fi condiționată chiar și în cazul în care chestiunea ține atât de interesul general, cât și de interesul local;

- statutul juridic *special* al autorităților administrației publice ale Găgăuziei este datorat unui nivel mai pronunțat al descentralizării administrative în acest teritoriu corelat la art. 111 din Constituție și

presupune existența limitei statale a activității autorităților administrației publice;

- unele prevederi ale Legii nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), în special art. 12, urmează a fi expertizate prin prisma coroborării cu principiile constituționale puse la baza administrării publice locale în Republica Moldova pentru a exclude interpretările arbitrare în exercitarea atribuțiilor date în competență autorităților reprezentative ale UTA Găgăuzia.

NOTE

¹ Legea nr. 344-XV din 25.07.2003 de modificare și completare a Constituției (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-172 din 08.08.2003, art. 721).

² Iorgovan Antonie. *Tratat de drept administrativ*, vol. II, 2002, pag. 444.

³ Tatarov Sergiu. *Unele aspecte comparative privind sorgintea descentralizării în sistemul administrației publice în Republica Moldova și din Statele Unite ale Americii*. Teoria și practica administrării publice: materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2010. Chișinău, 2010, p. 148-153.

⁴ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-66, art. 750, 1995.

⁵ <<http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=517&t=/Prezentare-general/Serviciul-de-presa/Noutati/Modificarea-taxelor-locale-neconstitutionala-Sesizarea-nr-2a2014>>

⁶ A se vedea: Tofan Dana Apostol. *Drept administrativ*, vol. I, Curs universitar. București, 2003, pag. 223.

BIBLIOGRAFIE

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

2. Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală din 15 octombrie 1985 // *Tratate internaționale*, vol.14, Chișinău, 1999.

3. Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81 din 08.12.1997, art. 667.

4. Legea nr. 344-XV din 25.07.2003 de modificare și completare a Constituției // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 170-172 din 08.08.2003, art. 721.

5. Tofan Dana Apostol. *Drept administrativ*, vol. I, Curs universitar. București, 2003;

6. Iorgovan Antonie. *Tratat de drept administrativ*, vol. II. București, 2002.

7. Tatarov Sergiu. *Unele aspecte comparative privind sorgintea descentralizării în sistemul administrației publice în Republica Moldova și din Statele Unite ale Americii*. Teoria și practica administrării publice: materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2010. Chișinău, 2010, p. 148-153.

Prezentat: 10 februarie 2014.

E-mail: sergiu_tatarov@gmail.com

Societatea civilă și statul de drept



Raporturile șefului de stat cu organele executive

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Les rapports du chef d'État avec les autorités exécutives dépendent de l'endroit lui attribué dans le système d'organes de l'État. Le contenu des relations dépend du régime constitutionnel établi et de la Constitution, qui causent expressément le lieu du chef d'État dans le système constitutionnel ou il peut révéler la place et le rôle des pouvoirs conférés par la Constitution. Étant donné que la Constitution de la République de Moldova ne stipule pas expressément la place du Président de la République de Moldova dans le système du pouvoir d'État, le problème reste discutabile. Dans une analyse comparative de la relation entre le chef de l'État et les autorités exécutifs d'État dans les arrangements constitutionnels différents, nous pouvons conclure que le chef de l'État, traditionnellement, fait partie de l'exécutif, même si cela n'est pas désignée dans la Constitution.

Raporturile șefului de stat cu organele executive depind de locul atribuit în sistemul organelor puterii de stat. Conținutul raporturilor depinde de regimul constituțional stabilit și prevederile Constituției, care pot determina expres locul șefului de stat în sistemul constituțional sau locul și rolul acestuia poate reieși din atribuțiile conferite de Constituție. În literatura de specialitate se apreciază caracterul moncefal (S.U.A.) și bicefal (Rusia) al executivului în cadrul republicilor prezidențiale și caracterul bicefal dualist (Franța) și bicefal monist (R.F.G.) în republicile semiprezidențiale și parlamentare. Ca exemplu, art. 2, paragraful 1 al Constituției S.U.A. prevede o formulare clară, lipsită de orice ambiguitate sau posibilitate de interpretare, potrivit căreia „puterea executivă va fi exercitată de Președintele Statelor Unite ale Americii”. [3] Articolul menționat atribuie de la început o putere de decizie executivă Președintelui, conferindu-i, astfel, locul de frunte în ierarhia constituțională americană. Instituția prezidențială va fi apreciată ca fiind puternică, influentă sau, dimpotrivă, slă-

bă, în funcție de caracteristicile personale ale celui ce ocupă fotoliul de președinte. Deși atribuțiile executive încredințate Președintelui sunt destul de largi, aceasta nu înseamnă că el ar putea acționa cu totul discreționar sau că ar încălca în mod vădit prerogativele celorlalte organisme. În termeni constituționali, el beneficiază pe lângă prerogativele prevăzute expres de Constituție și de „puteri neenumerate”, dar acest termen nu este sinonim cu putere nelimitată. [9, p.138] Președintele Rusiei este șeful statului, dar nu și șeful Guvernului. Parlamentul aprobă numai candidatura Primului-Ministru, ceilalți membri ai Guvernului fiind numiți direct de Președinte. Președintele poate demisiona în orice moment Guvernul. [15, p.10]

În Constituția Republicii Franceze, atribuțiile Președintelui Republicii, în domeniul executiv, sunt definite într-o formă generală, stabilind direcțiile principale ale competențelor prezidențiale. În relațiile cu Guvernul, atribuțiile Președintelui Republicii vizează numirea Primului-Ministru și a membrilor Guvernului, prezidarea șe-

dințelor Consiliului de Miniștri, [4] practică utilizată destul de des în sistemul francez, ceea ce facilitează Președintelui posibilitatea de a urmări acțiunea guvernamentală.

Referindu-se la caracterul bicefal al executivului în cadrul republicilor semiprezidențiale și parlamentare, Philippe Ardant accentuează că acest bicefalism poate fi atât dualist cât și monist. În cadrul executivului bicefal dualist, puterea executivă este împărțită în mod egal între șeful statului și șeful guvernului. În cazul executivului monist, „bicefalismul executivului este dezechilibrat în favoarea Cabinetului. În aceste condiții, „șeful de stat apare ca un element decorativ în edificiul constituțional”. În același timp, susține Philippe Ardant, „șeful statului este simbolul unității naționale la care se va recurge în caz de criză gravă... Regimul monist a devenit o regulă în sistemele parlamentare, cum ar fi Italia, Spania, Germania”. [1, p. 238-239]

Sub acest aspect, în Germania putem constata că puterea executivă federală este supusă regulilor regimului parlamentar monist, concentrarea puterii executive în mâna Cancelarului Federal reprezintă o trăsătură definitorie a sistemului. Președintele Republicii Federale a Germaniei numește în anumite funcții publice, reprezintă republica pe plan internațional, încheie tratate, acreditează și primește trimiși diplomatici, numește și revocă din funcție judecătorii, dar Cancelarul Federal este cel care stabilește liniile politicii interne și externe, el își asumă răspunderea politică în fața Parlamentului pentru realizarea programului de guvernare. Cancelarul Federal este principalul factor de decizie politică în sistemul puterii al Republicii Federative Germania.

Președintele Federal participă la formarea Guvernului prin desemnarea unui candidat la funcția de Prim-Ministru și, în final, la numirea Guvernului, însă Constituția R.F.G. prevede o procedură complexă de numire a Primului-Ministru, menită să ofere cât mai multe soluții pentru desemnarea

în fruntea Guvernului a unei personalități politice și, astfel, să se evite posibilele crize ministeriale. Președintele Federal propune un candidat care trebuie să întrunească acordul Bundestagului. În cazul în care cel propus de Președintele Federal la funcția de Cancelar Federal nu obține majoritatea necesară, Bundestagul poate alege un Cancelar Federal cu o majoritate absolută a membrilor săi în 14 zile de la primul scrutin, dar în acest caz, inițiativa de a propune un candidat aparține Bundestagului. Bundestagul va alege Cancelarul Federal cu majoritatea absolută de voturi, iar Președintele Federal îl va numi obligatoriu în funcție. În acest caz, Președintele Federal are doar un rol formal în acest raport între Parlament și Cancelarul Federal, deoarece, indiferent de poziția sa, va fi nevoit să se conformeze cerinței adresate de forul legislativ și să numească Primul-Ministru ales de Bundestag, dar nu cel propus de Președintele Federal. Miniștrii federali sunt numiți și revocați de șeful statului la cererea Cancelarului Federal. Legea Fundamentală nu prevede ca membrii Guvernului sau doar o parte dintre aceștia să primească investitura Parlamentului sau să fie responsabili în fața acestuia. Se precizează doar că la intrarea în funcție, Cancelarul Federal și membrii Guvernului depun jurământul în fața Bundestagului. [6]

Exercitarea controlului parlamentar asupra executivului, în această țară, cunoaște o expresie distinctivă. Pe lângă faptul că Președintele Republicii este iresponsabil, în sens constituțional, în fața Parlamentului, demiterea Cancelarului Federal, care antrenează destituirea Guvernului, este supusă unor reguli speciale, care validează așa-numita moțiune de cenzură pozitivă. În virtutea acestor reguli, Bundestagul nu poate demite Cancelarul Federal decât dacă acceptă un succesor al acestuia, cu o majoritate absolută de voturi. În cazul în care o moțiune de neîncredere în Cancelarul Federal este respinsă, Președintele Re-

publicii poate, la propunerea Cancelarului Federal, să dizolve Bundestagul, asigurând pe această cale reluarea funcționalității executivului, pe baza consultării corpului electoral, în cadrul alegerilor parlamentare.

În sistemul constituțional italian relația dintre Președinte și Guvern cunoaște și ea elemente specifice. În acest stat, executivul bicefal are puternice conotații dualiste. Astfel, Președintele Republicii este ales de Parlament, în ședința comună a celor două camere, la care mai participă și trei reprezentanți ai fiecărei regiuni, aleși de consiliul regional, cu asigurarea reprezentării minorităților din acest consiliu. Pentru alegerea Președintelui Republicii, la primele trei tururi de scrutin este necesară o majoritate calificată de două treimi, iar la următoarele - de o majoritate absolută.

Constituția Italiei prevede că Președintele Republicii este șeful statului și, în această calitate, el este cel care aprobă trimiterea unui proiect de lege uneia sau alteia dintre camere. Guvernul nu poate prezenta Parlamentului un proiect de lege în afara aprobării Președintelui Republicii. De asemenea, Președintele numește funcționarii publici, în condițiile legii, are comanda forțelor armate, prezidează Consiliul Suprem de Apărare, prezidează Consiliul Superior al Magistraturii.

Președintele are la dispoziție o paletă largă de posibilități de desemnare a Primului-Ministru, în funcție de configurația politică a Parlamentului. Miniștrii pot fi recrutați fie din cadrul Parlamentului, fie din afara acestuia. Statisticile guvernamentale indică însă practica de recrutare a miniștrilor din rândul membrilor Parlamentului, miniștrii nonparlamentari fiind, prin excelență, specialiști cu înaltă calificare sau militari. Primul-Ministru direcționează politica generală a Guvernului și își asumă răspunderea pentru aplicarea acesteia. Răspunderea Președintelui Republicii revine Guvernului, prin obligativitatea contrasemnării actelor prezidențiale de către miniștri care

le propun și pe care și le asumă. Miniștrii poartă o răspundere colectivă, pentru activitatea generală a Cabinetului, și o răspundere personală, pentru ministerul pe care îl conduc, în fața Parlamentului. [5]

Deoarece Constituția Republicii Moldova nu prevede expres locul Președintelui Republicii în sistemul organelor puterii de stat, această problemă rămâne a fi discutabilă. Aducem doar câteva opinii. „În țările în care forma de guvernământ este republica parlamentară, în condițiile funcționării stabile a mecanismului de stat, șeful statului, care nu face parte din „triada puterii”, ne-dispunând de atribuțiile necesare, poate avea o influență generală asupra deciziilor de importanță statală, doar în pofida autorității funcției pe care o deține sau a autorității proprii”. [14, p. 12] „Președintele Republicii Moldova, pe lângă calitatea de șef al statului, este și șef al executivului, aflându-se în vârful piramidei sistemului acestei autorități”. [11, p. 47] „Referitor la Guvern și Președintele Republicii Moldova, nu este expres prevăzut că ele ar fi o putere executivă, dar rezultă din atribuțiile prevăzute pentru Președinte în articolele 86-88 ale Constituției, iar pentru Guvern - în articolul 96 al Constituției, care asigură realizarea politicii interne și externe a statului, și exercită conducerea generală a administrației publice, încât putem conchide că ambele fac parte din autoritatea executivă”. [10, p. 32] După cum observăm, opiniile referitor la locul și rolul Președintelui Republicii Moldova, în raport cu puterea executivă, sunt destul de diferite.

Considerăm că atribuțiile înscrise în art. 86-88 [2] sunt atribuții exercitate de Președintele Republicii Moldova, în calitatea sa de șef al statului, dar nu ca parte a puterii executive. Astfel, art. 86 al Constituției acordă Președintelui Republicii Moldova atribuții în domeniul politicii externe, caracteristice șefului de stat, care personifică statul și exercită funcția reprezentativă a statului în exterior. Iar art. 88 al Constituției

ei acordă Președintelui Republicii Moldova un șir de atribuții caracteristice șefului de stat, care personifică statul și exercită funcția reprezentativă a statului în interior: conferă decorații și titluri de onoare; soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova; acordă grade militare supreme; acordă grațiere individuală etc. Articolul 87 al Constituției îi conferă Președintelui, în calitate de șef al satului și garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării, atribuții în domeniul apărării, care, de asemenea, sunt caracteristice atribuțiilor șefului de stat, excepție fiind R.F.G. (în R.F.G. atribuțiile în domeniul apărării sunt exercitate de Cancelarul Federal, însă nu din cauza că țin de domeniul executivului, dar, reieșind din situația politică la momentul adoptării Legii Fundamentale, pentru a evita concentrarea puterii, luând în considerație trecutul fascist al țării).

Conform art. 96 al Constituției Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Mai mult ca atât, responsabilitatea pentru guvernare și-o asumă Guvernul, iar decretele Președintelui ce țin de un șir de atribuții, prevăzute în articolele menționate (art. 86, alin. 2; art. 87, alin. 2-4 ale Constituției) necesită contrasemnarea Primului-Ministru. [2]

Profesorul Victor Popa susține că „șeful statului, în mod tradițional, face parte din puterea executivă, cu toate că nu este nominalizat astfel în Constituția Republicii Moldova”. [12, 340] Evident că, odată ce art. 6 al Constituției Republicii Moldova consfințește principiul separării și colaborării puterilor în stat, Președintele Republicii nu poate fi plasat în afara puterilor, pentru a evita apariția pe lângă puterile legislativă, executivă și judecătorească a unei a patra puteri – prezidențială.

Considerăm că prevederile, în domeniul puterii executive, ale Constituției Republi-

cii Moldova dovedesc caracterul monist al executivului, definit de constituționalistul francez Phillip Ardant, Președintele Republicii Moldova participând secundar la realizarea funcției de guvernare, care este exercitată la direct de Primul-Ministru al Republicii, ca șef al executivului, și Guvernul Republicii, responsabili pentru guvernare în fața Parlamentului.

În calitate de șef al statului, Președintele Republicii Moldova dispune de anumite atribuții în legătură cu Guvernul, după cum dispune și de atribuții în legătură cu Parlamentul și autoritatea judecătorească. În ce privește relația Președintelui Republicii cu Guvernul, în baza prevederilor constituționale, pot fi identificate următoarele atribuții: desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-Ministru; numirea Guvernului în baza votului de încredere acordat de Parlament; revocarea și numirea unor membri ai guvernului, la propunerea Primului-Ministru, în caz de remaniere guvernamentală sau vacanța postului.

Așadar, Președintele Republicii Moldova participă activ la formarea Guvernului; el declanșează procedura de investitură și tot el, prin numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament, o încheie. Între atribuțiile prezidențiale specifice acestor două etape există însă o diferență esențială.

Prima etapă este aceea a unor negocieri politice, în cadrul cărora Președintele îndeplinește o funcție activă, de incitare, selecție, mediere și, în final, de desemnare a candidatului la funcția de Prim-Ministru. Potrivit art. 98, alin. 1 al Constituției Republicii Moldova, îndeplinirea atribuției corespunzătoare acestei funcții nu este arbitrară, întrucât desemnarea candidatului se face de Președintele Republicii în urma consultării fracțiunilor parlamentare. Deci scopul constituțional al acestor consultări îl reprezintă configurarea sprijinului politic pentru viitorul candidat, respectiv constituirea unei majorități parlamentare abso-

lute din rândul parlamentarilor necesară a obține votul de încredere. În cazul în care niciun partid nu deține în Parlament o asemenea majoritate, sprijinul politic poate rezulta fie dintr-o alianță parlamentară, ce nu implică reprezentarea în Guvern a tuturor partidelor care îl acordă, fie dintr-o coaliție de guvernare, când partidele ce sprijină Guvernul sunt reprezentate în compoziția politică a acestuia, fie dintr-o combinație a acestor două modalități.

Prin exercitarea atribuției de desemnare a candidatului la funcția de Prim-Ministru, Președintele Republicii Moldova prefigurează sprijinul parlamentarilor de care acesta se va bucura în vederea acordării votului de încredere. De aceea, ținând seama de negocierile ce au loc, inițiate și conduse de Președintele Republicii, etapa de realizare a atribuției respective este prin excelență politică, iar în relația cu Parlamentul ea are semnificația unei colaborări inițiale și indispensabile dintre Președintele Republicii și Parlament, pentru formarea Guvernului. În formarea acestui acord, Președintele Republicii Moldova îndeplinește exclusiv rolul unui inițiator, desemnarea fiind expresia unei prerogative prezidențiale, iar Parlamentul - pe acela de autoritate de decizie, întrucât investirea Guvernului se realizează de către Președintele Republicii numai în baza votului de încredere acordat de Parlament.

Alin. 2 al art. 98 al Constituției Republicii Moldova prevede că, în termen de 15 zile de la desemnare, candidatul pentru funcția de Prim-Ministru va cere votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului. În cazul neacordării votului de încredere, procedura de investitură se reia, Președintele Republicii organizând noi consultări politice, în vederea desemnării unui nou candidat, fiind posibilă chiar desemnarea aceleiași persoane, în absența vreunei interdicții constituționale în acest sens.

Acordarea votului de încredere are loc

după dezbaterile programului de guvernare și a listei Guvernului și constituie un fapt juridic, un contract de guvernare, în urma căruia apare și răspunderea politică exclusivă a Guvernului în fața Parlamentului.

Votul de încredere se acordă întregii liste a Guvernului, iar programul de guvernare este „acceptat” de Parlament și nu „aprobat”, prin aceasta evidențiindu-se rolul politic al Guvernului. Rezultă că textul constituțional a urmărit să reliefeze că decizia stabilirii liniilor politice strategice ale guvernării aparține Parlamentului, fără ca acesta să devină copârtaș la realizarea lor. Guvernul va răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, iar fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia (art. 104; art. 105, alin. I al Constituției).

Având ca fundament votul de încredere al Parlamentului, Președintele Republicii numește Guvernul. Numea Guvernului de către Președintele Republicii este o atribuție caracteristică șefului de stat, ce se înscrie în mecanismele de interferență a puterilor. De altfel, Președintele este obligat să numească Guvernul în componența acceptată de Parlament, chiar dacă are careva obiecții asupra unor candidaturi din lista acceptată de Parlament. Aceasta nu înseamnă, în vreun fel, că numirea ar fi un act exclusiv formal al Președintelui Republicii. Dimpotrivă, ea are un caracter solemn, semnificând încheierea procedurii de investitură. De aceea, membrii Guvernului depun în fața Președintelui Republicii Moldova jurământul de credință, dată de la care intră în exercițiul mandatului ce le-a fost încredințat de Parlament prin votul de încredere exprimat.

Din cele menționate ajungem la concluzia că, în baza sistemului nostru constituțional, nu putem vorbi despre raporturi de subordonare între Președintele Republicii și Guvern și nici despre organe ale administrației ministeriale aflate în raporturi de

subordonare, în sensul strict al termenului, față de Președintele Republicii.

Conform prevederilor art. 98, alin. 5 din Constituția Republicii Moldova, Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii. Constituția Republicii Moldova prevede termenul de 15 zile de la desemnarea candidaturii la funcția de Prim-Ministru până la acordarea votului de încredere de către Parlament, dar nu prevede termenul în care Președintele Republicii numește Guvernul de la acordarea votului de încredere. Curtea Constituțională, referindu-se la termenul de numire a Guvernului de către Președinte, s-a pronunțat că „termenul urmează a fi unul rezonabil”. [7] Considerăm sintagma „termen rezonabil” nu prea reușită în cazul în care vorbim de unicul organ central executiv ce „asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice” (art. 96, al. 1 al Constituției). În acest context, considerăm că ar fi binevenită o completare a art. 98, alin. 4 al Constituției Republicii Moldova, prin care ar fi stabilit termenul concret, rezonabil, din punctul de vedere al legislativului, de numire a Guvernului de către Președintele Republicii după acordarea votului de încredere de către Parlament.

Pe lângă contribuția Președintelui Republicii Moldova în declanșarea și finalizarea procedurii de investitură a Guvernului, reglementările constituționale prevăd încă o atribuție a Președintelui Republicii în raporturile sale cu Guvernul și anume revocarea și numirea unor membri ai acestuia. Potrivit art. 98, alin. 6 din Constituție, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Primului-Ministru, pe unii membri ai Guvernului. Textul constituțional folosește noțiunea de remaniere guvernamentală, care trebuie înțeleasă ca o schimbare intervenită față de componența Guvernului anterior apro-

bată de Parlament. Aceasta presupune că locul unor miniștri care s-au aflat pe lista propusă de Primul-Ministru și aprobată de Parlament, este luat de alții. Pornind de la formularea din norma constituțională „unii membri ai Guvernului”, apare întrebarea dacă, ipotetic, ar fi posibil ca prin două remanieri guvernamentale succesive să fie schimbată întreaga componență a Guvernului cu păstrarea doar a Primului-Ministru? Într-o astfel de ipoteză ar funcționa un Guvern, în care niciunul dintre membri, cu excepția Primului-Ministru, nu au beneficiat de încrederea Parlamentului. Hotărârea Curții Constituționale din 24 aprilie 1999 cu referire la interimatul funcției de Prim-Ministru, interpretând art. 101 al Constituției, s-a pronunțat că „Primul-Ministru interimar nu poate fi desemnat decât din rândul membrilor Guvernului, deoarece numai acestora, la timpul respectiv, Parlamentul le-a acordat vot de încredere”. [8] În cazul în care Președintele Republicii desemnează un Prim-Ministru interimar din rândul Guvernului, care nu a figurat inițial în lista aprobată de Parlament, nu putem vorbi despre legitimitatea conducerii Guvernului. În aceeași ordine de idei, ținem să atragem atenția că, conform articolelor 80, alin. 2, 3 și 128, alin. 2 ale Regulamentului Parlamentului, lista Guvernului propusă de candidatul la funcția de Prim-Ministru se supune dezbaterii Parlamentului după prezentarea raportului Comisiei juridice, pentru numiri și imunități. În procesul întocmirii raportului, Comisia va examina candidaturile pentru numirea în funcție a membrilor Guvernului, având dreptul de a chema spre audiere persoanele în cauză. [13] Deși votul de încredere se acordă întregii liste a Guvernului, această investitură se face în bloc și nu pentru fiecare membru al Guvernului, totuși Comisia parlamentară, în procesul de pregătire a raportului, examinează candidaturile în parte.

În practica constituțională a altor republici, remanierele guvernamentale se reali-

zează atât fără participarea legislativului, cât și cu participarea acestuia. De exemplu, conform prevederilor constituționale ale Legii Fundamentale a R.F.G., Bundestagul acordă vot de încredere Primului-Ministru, care prezintă programul de activitate. În acest caz, pentru Primul-Ministru, acordarea încrederii comportă un caracter special, deoarece el este cel care în calitate de candidat la această funcție a solicitat votul de încredere și a reușit să-l obțină potrivit dispozițiilor constituționale. În ultimă instanță, componența Guvernului este expresia încrederii pe care Parlamentul o acordă candidatului la funcția de Prim-Ministru, care își formează echipa pentru realizarea programului acceptat de Bundestag. Conform prevederilor art. 101 din Constituția Lituaniei, remanierele guvernamentale se realizează fără participarea legislativului în

fiecare caz aparte, dar în cazul în care remanierele guvernamentale au atins jumătate din componența Guvernului, va fi solicitat un nou vot de încredere. [16]

În ultimul timp, s-au purtat multiple discuții referitor la necesitatea reformei constituționale în Republica Moldova, fiind invocați atât factori de natură politică, cât și de natură juridică. Principalul obiect al dezbatelor a fost instituția Președintelui, deoarece modificarea Constituției în anul 2000, cu schimbarea modalității de alegere a Președintelui, a dezechilibrat rolul pe care îl avea șeful statului, până în 2000, în sistemul autorităților publice. Necesitatea realizării unei reforme constituționale este evidentă, iar practica constituțională a unor țări la care ne-am referit, ne oferă unele norme constituționale deja verificate, care pot fi receptate pentru Republica Moldova.

NOTE

1. Ardant, Ph. Institutions politiques & Droit constitutionnel. Paris: L.G.D.J., 2001.
2. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2012.
3. Constituția Statelor Unite ale Americii. București: ALL Educațional, 1998.
4. Constituția Republicii Franceze. București: ALL Educațional, 1998.
5. Constituția Republicii Italiene. București: ALL BECK, 1998.
6. Legea Fundamentală pentru R.F.G. București: ALL Educațional, 1998.
7. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 15 din 23.03.1999. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39-41/25 din 22.04.1999.
8. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 18 din 27.04.1999. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53/19, 1999.
9. Ionescu, Cr. Instituții politice și drept constituțional. București: Ed. Fundației „România de mâine”, 1999.
10. Lazari, C. Reflecții teoretice asupra Constituției Republicii Moldova. // Revista Națională de Drept, nr.11(14) 2001.
11. Orlov, M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001.
12. Popa, V. Drept public. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998.
13. Regulamentul Parlamentului. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 59-62, 2000.
14. Гуцуляк, В. К вопросу о конституционно-правовом статусе главы государства. // „Закон и жизнь”, nr. 5(20), 2003.
15. Дегтев, Г. В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе. // „Государство и право”, nr. 2, 2005.
16. Конституция Литвы // Конституции стран Европы: в 3-х томах, том 2. Под. общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001.

Răspunderea civilă (patrimonială) a procurorilor în Republica Moldova

Ion TIPA,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Ensuring that the rights and freedoms of citizens in criminal and administrative proceedings, led by prosecutors is a dire necessity and responsibility Declaration of a State of law. Civil liability (Heritage) of prosecutors for illicit actions and errors in criminal and administrative proceedings, in which participates as a representative of the State, and for which they are responsible for the work of management, oversight and control, is a form of legal liability necessary to its existence in domestic law, among other forms of legal liability of the prosecutors. Through the existence of domestic legislation is of such forms of legal liability that is carried out against prosecutors, the State shall ensure justice and fairness in respect of persons to whom the prosecutors' actions have brought some economic damage. The article in question comes to elucidate some particularities of civil liability (property) of the prosecutors, the initiation and examination of such actions as well as the collection of economic reward due to which a citizen has been illegal and which caused the Prosecutor guilty of such injury.

Răspunderea civilă (patrimonială) a procurorilor, alături de alte forme ale răspunderii juridice ce se pot realiza în cazul săvârșirii ilegalităților în timpul exercitării funcției respective, reprezintă o temă abordată în societate, trezește interes teoretic și practic. Considerăm, că această formă a răspunderii juridice se fundamentează pe obligația procurorului (sau autorității publice centrale care îl reprezintă), ce se face vinovat de prejudiciul cauzat persoanei fizice, de a repara pe acesta. Un șir de acte normative naționale și internaționale prevăd dezideratul asigurării drepturilor și libertăților fiecărui individ în parte. Astfel, potrivit art. 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, [1] statele sunt obligate „să asigure” drepturile și libertățile prevăzute în Convenție fiecărei persoane aflate sub jurisdicția lor. Desigur că, în

vederea realizării acestui obiectiv, statele trebuie să asigure această posibilitate prin mecanisme clare și democratice. Totodată, art. 13 stabilește că „orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale...” Din aceste prevederi reiese că Convenția Europeană determină exact faptul că principala responsabilitate în asigurarea exercitării drepturilor revine propriilor instituții ale statului. Transpunerea reglementărilor internaționale în legislația RM, a determinat faptul stabilirii răspunderii patrimoniale pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, garantate de Constituția RM și de tratatele internaționale la care RM este parte.

În actele normative interne ale RM, la fel sunt prevăzute un șir de prevederi care se

referă la răspunderea civilă (patrimonială) a procurorilor. De exemplu, art. 23 al legii cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică [2] (procurorii, potrivit anexei legii în cauză, considerându-se persoane cu funcție de demnitate publică) prevede răspunderea civilă, alături de alte forme ale răspunderii juridice, în cazul săvârșirii încălcărilor prin neexecutarea mandatului cu bună-credință.

Totodată, art. 1405 al Codului Civil al RM din 6 iunie 2002, [3] prevede „răspunderea statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată.” Acest articol stabilește următoarele: „Prejudiciul cauzat persoanei fizice prin condamnare ilegală, tragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului, muncii neremunerate în folosul comunității se repară de către stat integral, indiferent de vinovăția persoanelor de răspundere ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată.” Totodată, alin. (2) al art. 1405 al Codului Civil al RM stipulează că statul se exonerează de răspundere în cazul în care persoana vătămată a contribuit intenționat și benevol la producerea prejudiciului prin autodenunț. În același timp, legiuitorul a prevăzut o astfel de răspundere materială similară în art. 524 al Codului de procedură penală al RM. [4] Astfel, prevederile în cauză indică: „Persoanele cărora, în cursul procesului penal, prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală sau ale instanțelor judecătorești, li s-a cauzat un prejudiciu material sau moral au dreptul la despăgubire echitabilă în conformitate cu prevederile legislației cu privire la modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală și ale instanțelor judecătorești.” Art. 525 al Codului de procedură

penală prevede modul de intentare a acțiunii pentru repararea prejudiciului și anume că acțiunea pentru repararea prejudiciului poate fi inițiată în termen de 3 ani de la data apariției dreptului la repararea prejudiciului în conformitate cu prevederile art. 6 din Legea nr. 1545-XIII din 25 februarie 1998 [5] privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești. Astfel, legiuitorul, potrivit prevederilor art. 6 al legii nr. 1545-XIII din 25 februarie 1998, determină câteva cazuri de apariție a dreptului la repararea prejudiciului, în mărimea și modul stabilit de lege și anume:

a) devenirii definitive și irevocabile a sentinței de achitare;

b) scoaterii persoanei de sub urmărire penală sau încetării urmăririi penale pe temeiuri de reabilitare;

c) adoptării de către instanța judecătorească a hotărârii cu privire la anularea arestului contravențional în legătură cu reabilitarea persoanei fizice;

d) adoptării, de către judecătorul de instrucție, în condițiile art. 313, alin. (5) din Codul de procedură penală, în privința persoanei achitate sau scoase de sub urmărire penală, a încheierii privind declararea nulității actelor sau acțiunilor organului de urmărire penală sau organului care exercită activitate specială de investigații.

Ținem să menționăm că legiuitorul stabilește clar în art. 3 al Legii nr. 1545-XIII din 25 februarie 1998 că este reparabil prejudiciul material și moral cauzat persoanei fizice sau juridice în urma:

a) reținerii ilegale, aplicării ilegale a măsurilor preventive sub formă de arest, de declarație de a nu părăsi localitatea sau țara, tragerii ilegale la răspundere penală;

b) condamnării ilegale, confiscării ilegale a averii, supunerii ilegale la muncă neremunerată în folosul comunității;

c) efectuării ilegale, în cazul urmăririi penale ori judecării cauzei penale, a perchezi-

ției, ridicării, punerii ilegale sub sechestru a averii, eliberării sau suspendării ilegale din lucru (funcție), precum și în urma altor acțiuni de procedură care limitează drepturile persoanelor fizice sau juridice;

d) supunerii ilegale la arest contravențional, reținerii contravenționale ilegale sau aplicării ilegale a amenzii contravenționale de către instanța de judecată;

e) efectuării măsurilor speciale de investigații cu încălcarea prevederilor legislației;

f) ridicării ilegale a documentelor contabile, a altor documente, a banilor, a ștampilelor, precum și în urma blocării conturilor bancare.

Totodată, legiuitorul invocă în art. 39 al Codului de procedură civilă [6] și faptul că acțiunea pentru repararea prejudiciului poate fi inițiată, la alegerea reclamantului (în acest caz, persoana căreia i-a fost cauzat prejudiciul) și în instanța judecătorească în a cărei rază teritorială domiciliază. Astfel, observăm din prevederile date, că posibilitatea reclamantului de a intenta acțiunea în repararea prejudiciului față de procurorul vinovat de aceasta este una alternativă, dând posibilitatea să intenteze această acțiune, în ordinea procedurii civile, chemând în judecată statul, care este reprezentat de către Ministerul Finanțelor în raza în care se află acest minister. Acțiunea pentru repararea prejudiciului este scutită de plata taxei de stat potrivit prevederilor art. 85, alin. (1), lit. I) al Codului de procedură civilă.

Din prevederile art. 3, alin. (2) al Legii nr. 1545-XIII din 25 februarie 1998 reiese faptul că, indiferent de culpa persoanelor cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, din procuratură sau instanțele de judecată, paguba va fi reparată integral din bugetele de stat sau cele locale, după caz. În cazul procurorilor, urmează a se proceda în următorul mod: instanța de judecată prezintă din oficiu titlul executoriu, emis în baza hotărârii judecătorești irevocabile, spre executare Ministerului Justiției. Astfel, în decurs de 10 zile din

data prezentării titlului executoriu, eliberat în baza hotărârii judecătorești irevocabile, Ministerul Justiției remite Ministerului Finanțelor titlul executoriu, împreună cu hotărârile judecătorești emise pe cauza respectivă, și datele bancare ale creditorului. Iar titlul executoriu se va executa de către Ministerul Finanțelor, în conformitate cu procedura și termenele stabilite prin Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

Totodată, trebuie de specificat că procurorul va purta răspundere civilă (patrimonială) pentru actele ce țin de îndeplinirea îndatoririlor sale legale în condițiile **acțiunii în regres**. Inițial, prejudiciul cauzat de astfel de acțiuni va fi întotdeauna compensat din bugetul de stat, iar ulterior în acțiune de regres, de la procurorul vinovat de prejudiciul cauzat. Așadar, art. 20 al Legii nr. 1545-XIII din 25 februarie 1998 stabilește, că Ministerul Justiției sau, după caz, după repararea, din contul bugetului respectiv, a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite comise de procuratură, va sesiza Procuratura Generală a RM în vederea stabilirii faptului dacă pot fi calificate drept infracțiuni acțiunile sau inacțiunile, în cazul dat ale procurorului, care au cauzat prejudiciul material sau moral. Sumele încasate ca efect al acțiunii de regres se varsă la bugetul de stat.

Situațiile în care procurorul a cauzat vreun prejudiciu în calitatea sa de persoană fizică, acesta va purta răspundere conform legislației civile materiale și procesuale ca orice altă persoană fizică.

Considerăm, că este binevenită și prevederea cu privire la răspunderea patrimonială a procurorilor în art. 63 al legii cu privire la Procuratură. [7] Din prevederile alin. (1) al art. 63 al Legii cu privire la Procuratură se arată că pentru prejudiciile cauzate, prin erorile comise de procurori în exercitiul funcției, răspunde statul. Totodată, prin prevederile alin. 3 al aceluiași articol se stabilește și faptul că procurorul care și-a exercitat cu rea-credință atribuțiile nu se

înlătură de la răspundere. Aceste prevederi se completează cu legea menționată cu privire la modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești și care enumeră clar temeiurile și modul de depunere a acțiunii și modul de reprezentare a procurorului prin intermediul Ministerului Justiției, iar la executarea hotărârii instanței de judecată – și Ministerul Finanțelor.

Jurisprudența CEDO spune că, odată pierdut un proces la Strasbourg, statul este obligat să plătească, prin Ministerul Finanțelor Publice, suma de bani acordată de către instanța europeană. Mai apoi, conform legii, Ministerul Finanțelor este obligat să îndrepte o acțiune în regres împotriva procurorului sau judecătorului din a cărui culpă s-a pierdut procesul.

Astfel de prevederi legale le întâlnim și în alte state, de exemplu, în România. Așadar, în prevederile alin. (3), art. 52 al Constituției [8] și Legea nr. 303/2004 a României, [9] se elucidează condițiile generale ale răspunderii patrimoniale a statului și a magistraților (potrivit legislației României calitatea de magistrat în afară de judecători o au și procurorii) pentru erorile judiciare. În ceea ce privește reglementarea reparării prejudiciilor produse prin erorile judiciare, observăm mai întâi că legiuitorul român a omis să definească eroarea judiciară. Dacă în Codul de procedură penală sunt stabilite acele situații când persoana prejudiciată trebuie despăgubită, în materie civilă lipsește orice reglementare de acest fel. De menționat, că Legea cu privire la Procuratură nu face o atare diferențiere, ci, dimpotrivă, generalizează situația, eroarea judiciară fiind imputabilă în toate categoriile de cauze și procese judiciare.

Pentru ca o persoană să fie despăgubită, în cazul dat în urma acțiunilor ilegale ale magistratului, ea trebuie să parcurgă o serie de pași și să îndeplinească o serie de condiții:

- să aștepte să se pronunțe o hotărâre judecătorească de condamnare penală definitivă a judecătorului sau o hotărâre definitivă și irevocabilă de sancționare disciplinară (cu alte cuvinte, trebuie să se parcurgă un proces în care să se judece o faptă penală sau disciplinară a magistratului);

- fapta penală sau disciplinară pentru care a fost condamnat sau sancționat magistratul să fie comisă în cursul procesului (înțelegem prin aceasta o faptă în exercitarea atribuțiilor funcției specifice de magistrat, în timpul procesului prin care s-a generat eroarea prejudiciabilă);

- să existe legătura de cauzalitate între fapta magistratului și eroarea judiciară;

- să existe o hotărâre definitivă prin care s-a stabilit răspunderea patrimonială a statului pentru acea eroare judiciară.

Răspunderea se poate angaja numai dacă prin eroarea judiciară s-a cauzat un prejudiciu. Dacă nu au fost suportate daune de către stat conform procedurilor prevăzute, statul nu se poate îndrepta împotriva magistratului; cu atât mai puțin în situația în care persoana prejudiciată nu va introduce acțiune pentru repararea prejudiciului. Eroarea judiciară trebuie să fi fost săvârșită cu rea-credință sau gravă neglijență. Aici se cuvine să menționăm că nici de această dată legiuitorul nu a arătat ce se înțelege prin rea-credință sau gravă neglijență. Având în vedere absența unei definiții legale a termenilor de rea-credință și neglijența gravă, dar ținând cont de faptul că vorbim despre elemente subiective, instanța este cea care are căderea să stabilească aceste stări. Quantumul prejudiciului pe care îl va suporta magistratul nu este prestabilit sau limitat. Astfel, statul va putea cere magistratului repararea întregului prejudiciu, inclusiv acoperirea cheltuielilor de judecată. Ar fi rațional ca legiuitorul să stabilească un mod de calcul pentru a determina cât din prejudiciul suportat de către stat va trebui acoperit de magistrat. Un astfel de demers ar fi util, deoarece aco-

perirea întregului prejudiciu ar putea fi de natură să producă efecte negative nu doar asupra magistratului, ci și asupra justiției însăși. Expunerea nelimitată a patrimoniului magistratului, pe de o parte, va genera reticență în ceea ce privește alegerea profesiei de magistrat de către absolvenții de drept și, pe de altă parte, va influența luarea deciziilor de către magistrat, care va ține cont de modul în care aceste decizii îi vor afecta patrimoniul. [10]

După cum se observă, prevederile legale nu diferă prea mult în România față de RM, ceea ce ne face să opinăm că dezideratul răspunderii materiale a unor demnitari, în cazul dat – a procurorilor, este binevenită, dar trebuie legate de anumite condiții și anume la cele care se referă la acțiuni ilegale sau erori comise în exercitarea funcției de procurori. Desigur, acest fapt trebuie demonstrat printr-un act al justiției și care va servi ca temei juridic de încasare a prejudiciului material în folosul persoanei căreia i s-a cauzat un astfel de prejudiciu. Prejudiciul material cauzat de către acțiunile ilegale și erorile judiciare urmează a fi reparat prin compensare sau restituire. Astfel, potrivit prevederilor art. 7 al Legii nr. 1545 din 25.02.1998, persoanei fizice ce a suferit un astfel de prejudiciu urmează să i se compenseze sau recupereze:

a) salariul și alte venituri provenite din muncă, ce constituie sursa ei principală de existență, de care a fost privată în urma acțiunilor ilicite;

b) pensia sau indemnizația a cărei plată a fost sistată ca urmare a arestului ilegal și ținerii sub arest;

c) averea (inclusiv depunerile bănești și dobânzile aferente, obligațiile împrumuturilor de stat și câștigurile aferente) confiscată ori trecută în venitul statului de către instanța judecătorească sau ridicată de organul de urmărire penală, precum și averea sechestrată;

d) amenzile percepute ca urmare a executării sentinței judiciare și cheltuielile de

judecată suportate de persoana fizică în legătură cu acțiunile ilicite;

e) sumele plătite de ea pentru asistența juridică;

f) cheltuielile pentru tratamentul ei, tratament determinat de aplicarea față de aceasta a unor acțiuni ilicite (a maltratării);

g) cheltuielile efectuate în legătură cu chemările în organul de urmărire penală, organul procuraturii sau în instanța judecătorească.

Desigur, dilema și discuțiile în jurul stabilirii mărimii prejudiciului cauzat persoanei fizice va trezi multe discuții, însă legiuitorul a considerat prin prevederile art. 11 al Legii nr. 1545 din 25.02.1998, că se va conduce de următorii piloni și anume:

a) gravitatea infracțiunii de a cărei săvârșire a fost învinuită persoana respectivă;

b) caracterul și gravitatea încălcărilor procesuale comise la urmărirea penală și la examinarea cauzei penale în instanța de judecată;

c) rezonanța pe care a avut-o în societate informația despre învinuirea persoanei;

d) durata urmăririi penale, precum și durata examinării cauzei penale în instanța de judecată;

e) natura dreptului personal lezat și locul lui în sistemul de valori al persoanei;

f) suferințele fizice, caracterul și gradul suferințelor psihice;

g) măsura în care compensația bănească poate atenua suferințele fizice și psihice cauzate;

h) durata aflării nelegitime a persoanei în detenție.

În concluzie putem menționa că răspunderea patrimonială a procurorului nu este modul de a influența independența lor în cauzele pe care le conduc, dar responsabilizarea acestora. Procurorii trebuie să contribuie substanțial la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale tuturor celor care se adresează acestora. Deși sunt aduse numeroase critici, acestei forme a răspunderii juridice a procurorilor, din

considerentele că răspunderea directă precum este stabilită și în legislația în vigoare a RM o poartă statul, iar nu direct procurorul vinovat și apoi prin acțiune în regres procurorul, prevederile în cauză responsa-

bilizează pe aceștia în exercitarea funcției lor prin însăși ideea că există o astfel de formă a răspunderii precum răspunderea civilă (patrimonială).

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale // Publicată: 04.11.1950 în Buletinul Oficial. Adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950. A intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. În vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.
2. Legea nr. 1999 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010.
3. Codul civil al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 1107-XV din 06.06.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
4. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 122-XV din 14.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-110/447 din 07.06.2003.
5. Legea nr. 1545 din 25.02.1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50-51 din 04.06.1998.
6. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr.225-XV din 30.05.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115/451 din 12.06.2003.
7. Legea cu privire la Procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
8. Constituția României, în forma inițială, a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991.
9. Legea nr. 303 (republicată) din 28 iunie 2004, privind statutul judecătorilor și procurorilor // Monitorul Oficial al României nr. 826 din 13 septembrie 2005.
10. Giurcău Adrian. Răspunderea materială (patrimonială) a magistraților pentru erori judiciare // „Legea și viața,” nr. 9, 2010, p. 57-58.

Prezentat: 27 ianuarie 2014.

E-mail: gancevmaria@mail.ru

Коммуникационные возможности и условия реализации разнообразных форм гражданского участия в современном обществе

Александр БИЛОУСОВ,
*кандидат политических наук, доцент кафедры правоведения
Одесского национального
политехнического университета (Украина)*

SUMMARY

A concept «Civil participation» is examined as a necessary constituent of process of democratic transformations in society. The various forms of such participation and expansion of terms and possibilities of their realization are analysed in modern informative space.

Key words: *civil participation, political participation, democracy, power, political decisions, norms of right, informative-communicative technologists.*

Понятие «гражданское участие» является сегодня чрезвычайно широко употребляемым не только в научном дискурсе (в частности, в социальной философии, политологии, теории государственного управления, правоведении, социологии, истории, культурологии и т. д.), но и в практическом политико-правовом и управленческом дискурсе. Однако, несмотря на значительное количество зарубежных и отечественных исследований (которое постоянно продолжает расти), посвященных как гражданскому участию в целом, так и отдельным его конкретным аспектам, позиция относительно определения самого этого понятия не только не сближается, а даже, скорее, наоборот – происходит определенная диверсификация дефиниции.

Не менее сложной гносеологической проблемой категориально-понятийного аппарата такого рода исследований остается вопрос относительно соотношения понятия «гражданское участие» с другими близкими по значению и не менее

широко употребляемыми дефинициями, такими как «политическое участие», «демократия участия» (она же «партиципаторная демократия»), «прямая демократия» и т. д.

Кроме того, понятие «гражданское участие» тесно связано с рядом понятий, которые образуют с ним определенную причинно-следственную связь, широко применяются в современной политологии и, в свою очередь, также вызывают научные дискуссии среди исследователей относительно их конкретики и понятийных пределов. Так, например, это само понятие «демократия» во всей его современной многомерности, «гражданин», «гражданственность», «участие», «политическая культура», «гражданская культура» и др.

По большому счету, демократия – это и есть, собственно, гражданское участие. Так, по мнению известного украинского ученого С. Рябова, «включение индивидов в жизнь общества, урегулирование конфликтов, отстаивание прав и свобод, реализация

разнообразных функций гражданского участия является существенной предпосылкой демократического функционирования государственных и политических институтов, принципом принятия правовых законов, их соблюдения и выполнения». [1, с. 241] Гражданское участие, как и гражданская культура в целом, придают стабильность и эффективность функционированию политической системы, создают ее демократические основы. Кроме того, гражданское участие является определяющим фактором модернизации общества, укрепления демократических порядков в нем, воплощения идеалов справедливости порядка.

В то же время было бы неверным абсолютизировать такой методологический плюрализм в определениях сути описываемых понятий, несмотря на то, что существует достаточно широкое консенсусное поле в понимании самого феномена исследователями, которые занимаются данной проблематикой. А это, в свою очередь, позволяет рассматривать разные подходы в трактовке гражданского участия в контексте их комплиментарности, то есть такими, что способствуют совокупному наращиванию социального знания в данной отрасли. Отмеченное консенсусное поле строится на определенном наборе признанных большинством постулатов, в частности того, что сущностным аспектом демократии является прямое или опосредованное участие граждан в процессе принятия решений субъектами политической власти, а ее важным признаком при этом является правовое закрепление прав граждан принимать участие в политическом процессе, реальной реализацией которого является их гражданское участие, выражающееся в различных формах проявления.

Стоит отметить, что устоявшееся в современной политической науке разделение различных форм участия на конвенционные и неконвенционные осуществляется не всегда на корректных основаниях. Так, распространенное мнение, что конвенционное участие, направленное в поддержку власти или осуществления влияния на нее, отвечает общепринятым образцам политического поведения и не противоречит правовым нормам (например, участие граждан в выборах, их коммуникация с представителями властных структур, общественные инициативы, направленные на решение общественно важных вопросов, участие в митингах и других мирных мероприятиях и тому подобное), в то время как неконвенционным участием считают несанкционированные властью действия, которые противоречат общепринятым нормам политического поведения или действующему законодательству.

Однако, по мнению автора данной статьи, нельзя согласиться с исследователями, которые протестную активность граждан относят исключительно к неконвенционному участию, ибо в реальной политической жизни протестная активность может выливаться и в санкционированные властью действия (полностью легальные мирные мероприятия, представления жалоб, петиций, обращений), которые не противоречат ни общепринятым нормам политического поведения, ни нормам действующего законодательства. Поэтому, исходя из выше отмеченного, есть все основания для утверждения, что протестная активность граждан является формой как неконвенционной формы участия, так и конвенционной.

Данное методологическое обоснование является актуальным на фоне

значительного роста протестной активности общественности на постсоветском пространстве, включая Украину. Протестная активность в последние годы стала одной из самых распространенных проявлений как политического участия, в частности, так и общественного участия, в целом. Так, в последние годы среди общего массива протестных акций значительно возросла их социально-экономическая направленность (например, относительно проблем незаконной застройки и приватизации городского пространства, ущемления интересов мелкого бизнеса, невыплаты и задержки зарплаты и социальных выплат, загрязнения окружающей среды, деградации социальной и коммунальной инфраструктуры и тому подобное) и количество протестов против нарушения гражданских прав и свобод (особенно в связи со своеволием или бездеятельностью правоохранительных органов, а также свободы слова и цензуры в СМИ). Характерной тенденцией такой протестной акции стало демонстративное дистанционирование их организаторов от официально зарегистрированных политических партий и позиционирования себя как неформальной общественной инициативы. Существенная роль в организации и проведении такого рода акций принадлежит Интернет-среде, в частности, социальным сетям, значимость которых в странах постсоветского пространства значительно возросла за последнее десятилетие.

Беспрецедентное падение низкого и ранее уровня доверия граждан ко всем властным институтам, в частности, к правоохранительной и судебной системе, всепроникающее распространение коррупции

и замещение ею легитимных общественных практик ведут к делегитимизации системы государственной власти как таковой и подрыву политико-правовых принципов ее функциональных возможностей, что, в свою очередь, составляет непосредственную и чрезвычайно серьезную угрозу национальной безопасности.

Необходимость преодоления отмеченных угроз социально-политической стабильности государства и его национальной безопасности, обусловленных как внешними, так и внутренними причинами объективного и субъективного характера, является первоочередной задачей любого государства, независимо от его политического режима и вектора направленности социально-политического развития.

Ряд ученых связывает нестабильность политических процессов во многих, даже развитых странах мира с так называемыми цивилизациями (термин С. Хантингтона), вызванными негативными последствиями процессов глобализации и информатизации в современном мире, в частности, таких, как увеличение возможности для тотального контроля и узурпации власти; угроза потери национального суверенитета и этнической, языковой и культурной самобытности; размывание устоявшейся политической, социальной и индивидуальной идентичности; эрозия гуманистических идеалов, норм и ценностей; разрушение традиционной морали и семьи и т. п. Преодоление такого рода серьезных негативных последствий бурно идущих мировых процессов объективно требует формирования и проведения государственной политики (в частности, в сфере безопасности), направленной на активизацию общественного участия, как одного из приоритетных

направлений дальнейшей демократизации общества с широким использованием современных информационно-коммуникативных технологий. [См.: 2; 3]

Необходимые факторы роста влияния современных информационно-коммуникативных технологий на распространение и активизацию общественного участия и предоставление ему конструктивного характера и максимальной эффективности можно классифицировать по ряду направлений, а именно:

- научно-техническое: разработка и внедрение современной компьютерной техники, технических средств для продуцирования, хранения и распространения информации, ее кодировки, декодирования и защиты, программного обеспечения;

- научно-аналитическое: мониторинг и анализ распространения современных информационно-коммуникативных технологий и последствий их использования; мониторинг и анализ динамики, основных тенденций, направленности и эффективности общественного участия;

- инфраструктурное: обеспечение максимального охватывания территории страны сетью Интернета и мобильной связи при режиме самого благоприятного и равного доступа к ним всех групп населения;

- нормативно-правовое: разработка и усовершенствование нормативно-правовых актов информационного законодательства и нормативно-правовых актов относительно регуляции гражданского участия, соответствующих стратегий и программ государственной политики и планов их реализации, имплементация норм международных документов в данной сфере, к которым присоединилась, в частности, Украина;

- политико-административное: широ-

чайшее привлечение граждан и их объединений к разработке и реализации государственной политики и решению вопросов местного самоуправления, органов государственно-общественного взаимодействия (общественных советов при органах государственной власти и местного самоуправления, других консультативно-совещательных органов), внедрения действенных механизмов общественного контроля;

- информационно-образовательное: разработка и распространение информационно-образовательных программ, направленных на повышение гражданской культуры и стимулирование общественного участия, в частности, с помощью современных информационно-коммуникативных технологий;

- интеграционное: перестройка национального информационного пространства и органическое вхождение его в глобальное информационное пространство; участие Украины в международных инициативах и программах, касающихся развития информационного общества, сотрудничество с соответствующими международными институтами.

Современные информационно-коммуникативные технологии выступают, преимущественно, как механизмы, с помощью которых не возникает какая-то принципиально новая форма гражданского участия, а улучшаются коммуникационная возможность и условия для осуществления уже устоявшихся форм гражданского участия, таких как, например, участие в выборах в представительские органы власти разного уровня, участие/неучастие в референдумах; в деятельности политических партий и общественных организаций, институтах гражданского общества; участие в конвенционных и неконвенционных гражд-

данских акциях; участие в консультациях с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики, в частности, в форме публичного общественного обсуждения (конференции, форумы, общественные слушания, «круглые столы», сборы, встречи с общественностью, теледебаты, радиodeбаты, Интернет-конференции, электронные консультации и тому подобное); участие в работе общественных советов при органах исполнительной власти и местного самоуправления и других консультативно-совещательных органов. [См.: 4]

Улучшение коммуникационной возможности и условий реализации разнообразных форм гражданского участия благодаря применению современных информационно-коммуникативных технологий (прежде всего, Интернета) дает возможность значительно расширить круг участников коммуникации, сделать ее практически неограниченной в пространстве и времени, существенно повысить скорость взаимодействия и поднять на качественно новый уровень все

необходимые при этом операции продуцирования, хранения и распространения информации.

Вместе с тем, распространение и применение современных информационно-коммуникативных технологий, вопреки некоторым технократическим-утопическим иллюзиям, не приводят автоматически ни к росту гражданской активности, ни к расширенному привлечению граждан к различным формам общественного участия, ни к возникновению каких-то принципиально новых форм такого участия. Поэтому государственная политика относительно перестройки информационного общества (а также взаимодействие в этом направлении государства с коммерческими структурами и институтами гражданского общества) должна органично совмещаться с привлечением граждан к участию в разработке и реализации государственной политики и решении вопросов местного самоуправления, с содействием развитию гражданского общества, воспитанием гражданской культуры и социальной ответственности.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Основи демократії: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А. Ф. Колодій. Третє видання, оновлене і доповнене. – Львів : Астролябія, 2009. – 832 с.
2. Указ Президента України № 32/2012 від 25 січня 2012 року «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14412.html>
3. Указ Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 року «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
4. Перспективи модернізації в Україні і тенденції змін суспільної свідомості / Інститут соціології НАН України: Матеріали круглого столу, м. Київ, 11 лютого 2013 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.i-soc.com.ua/institute/press_relis.pdf

Prezentat: 02 februarie 2014.

E-mail: pnpu_politolog2010@mail.ru

Economie și finanțe publice



Metodologia administrării cheltuielilor publice în scopul eficientizării lor

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat în științe economice,
profesor universitar,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In this article are investigated analyzing methods of social programs. One of these methods is the analysis of cost-effective as a variant of cost-benefit analysis. It is true that not all public services can be measured in money. In such a case, it is use cost-effectiveness analysis, which, for example, measure the effectiveness of public service in lives saved. Therefore, a life saved can not be measured in money. Cost-effective analysis (ACE) does not express benefits in monetary terms. However, it is noted that the ACE uses, inevitable, two different units: a) costs are expressed in monetary units; b) efficiency can be measured in natural units - number of vaccinated children, tonnes of waste household processed, number of lives saved and so on. In this article we have tried to determine techniques and procedures for performance measuring of social projects.

Key-words: *social programs, cost-benefit analysis (CBA), cost-effectiveness analysis (CEA), public sector, subsidies, cost-effective rate, cost-effectiveness rate, cost-effective growth rate.*

Introducere. Vom încerca să cercetăm analiza cost-eficiență ca alternativă a analizei cost-beneficiu. Această necesitate reiese din faptul că nu întotdeauna se poate determina eficiența unei politici sau a unui program în baza analizei cost-beneficiu. Aceasta se întâmplă în cazul în care eficiența socială a unui program sau politică nu poate fi măsurată în monedă. Astfel, practica financiară scoate în evidență câteva restricții pentru care nu se poate aplica analiza cost-beneficiu și este nevoie să se aplice un alt tip de analiză.

Prima restricție se referă la o *situație deficitară de a cuantifica o politică sau un program în expresie monetară*. Această situație se întâlnește mai des la programele sau politicile din domeniul sănătății.

A doua restricție este legată de situația în care eficiența unui program nu cu-

prinde toate beneficiile sociale, iar unele dintre aceste beneficii sociale nu pot fi monetizate.

A treia restricție apare atunci când programele vizează bunuri intermediare ale căror beneficii sunt dificil de cuantificat. Într-un astfel de caz este necesar să se utilizeze analiza cost-eficiență. Astfel, în sistemul național de apărare, în care sunt implicate diferite tipuri de armament, nu poate fi cuantificată contribuția fiecărui tip de armament. În acest caz numai analiza cost-eficiență poate furniza informații cu privire la eficiența relativă a diferitelor programe de apărare.

1. Metode de analiză a programelor sociale.

1.1. Analiza cost-eficiență (ACE). O variantă de analiză cost-beneficiu este analiza cost-eficiență. Analiza cost-efici-

ență (ACE) constă în compararea variantelor de politici pe baza raportului dintre costul total și un singur rezultat exprimat ca măsură neevaluată în termeni monetari ai eficienței (de exemplu, dolari per număr de vieți salvate). [1, pag. 543]

Astfel, teoretic, se consideră că programele cu un cost mai mic pentru o viață salvată sunt mai eficiente.

După cum am menționat deja, analiza cost-eficiență (ACE) nu exprimă beneficiile în termeni monetari. Însă este de menționat, că ACE utilizează inevitabil două unități de măsură diferite: a) costurile sunt exprimate în unități monetare; b) iar eficiența poate fi măsurată în unități naturale – număr de copii vaccinați, tone de deșeururi menajere prelucrate, număr de vieți salvate etc. Deoarece unitățile de măsură sunt foarte diferite, ele nu pot fi însumate și atunci este imposibil să se obțină o singură măsură a beneficiului net social. Totuși este posibil să calculăm raportul dintre cele două măsuri, raport care poate fi folosit ca bază pentru ordonarea variantelor de politici. Acest raport se poate calcula în două moduri: [1, pag. 544-545]

În primul rând, raportul cost-eficiență poate fi calculat ca o unitate de eficiență rezultată (de exemplu, dolari/viață salvată). Pentru a calcula rata cost-eficiență (**CE**), costul fiecărei variante de program i , notat C_i , se împarte la eficiența (sau beneficiul) acestei variante E_i . Formula de calcul poate fi prezentată astfel:

$$CE = \frac{C_i}{E_i}, \text{ unde}$$

CE – rata cost-eficiență;

C_i – costul fiecărei variante de program;

E_i – eficiența (beneficiul) acestei variante.

(Calculule se pot vedea în cele trei variante analizate mai jos)

Această rată poate fi percepută ca un

cost mediu pe unitate de eficiență. Proiectul cel mai eficient din punctul de vedere al costurilor este acel care are cel mai mic cost mediu pe unitate de eficiență.

Proiectele trebuie ordonate de la cel mai mare cost-eficiență (cu cea mai mică rată CE) la cel mai mic cost (cu cea mai mare rată CE). Dar, în cele din urmă, orice program public trebuie să fie urmat de îmbunătățirea calității serviciilor. În esență, **calitatea serviciilor** poate fi definită ca fiind nivelul la care natura output-ului (oferta de bunuri și servicii) și furnizarea sa respectă cerințele consumatorului (societății). Calitatea serviciilor reprezintă, în general, un parametru utilizat într-un sens mai restrâns decât eficacitatea, fiind întrebuințat în termenii satisfacerii directe sau imediate a nevoilor utilizatorilor. Calitatea conține elemente, cum ar fi: *accesibilitatea, punctualitatea, acuratețea, nivelul de control și amabilitatea în obținerea serviciului*.

Eșecul programelor de cheltuieli în sectorul public este deseori asociat cu comportamentul neașteptat al destinatarului final. Analistii au observat corect, că nu trebuie să ne așteptăm ca beneficiile bănești să fie folosite neapărat pentru scopurile cărora li se adresează. De exemplu, alocațiile pentru copii ar putea fi cheltuite de familiile respective pe băutură, țigări sau pe alte bunuri destinate părinților. Dacă se folosesc transferurile în natură, hainele acordate gratuit ar putea fi vândute la piață în loc să le fie date copiilor. Astfel, deciziile referitoare la tipul și la modul de distribuire a beneficiului pot determina succesul sau eșecul unui program de cheltuieli. Pentru succesul unui program de cheltuieli în favoarea beneficiarilor este nevoie de o informație amplă despre destinatarul final (cine trebuie să beneficieze, care sunt alternativele de atingere a obiectivelor programului etc.).

Este la fel de important să menționăm, că de cheltuielile guvernamentale nu be-

neficiază numai cei vizați, ci și alți subiecți. Această problemă este asemănătoare cu teoria impozitului, cu efectele incidenței impozitării (cei bogați plătesc mai mult, cei săraci plătesc mai puțin sau sunt scutiți, dar de programele sociale pot beneficia toți. De exemplu, iluminatul străzilor, programele de televiziune etc. pot fi utilizate de către toți). Același lucru, numai că invers, se întâmplă și în cazul programelor de cheltuieli. Este vorba despre **subvenții**. Din figura de mai jos putem constata că subvențiile guvernamentale pot deplasa curba cererii în sus spre dreapta, indicând creșterea cererii, iar prețurile vor urma această mișcare. Dar, totodată, este de menționat, că comportamentul cererii și al ofertei de pe aceste figuri se deosebește în funcție de timp: pe termen scurt vor avea un comportament, iar pe termen lung se vor comporta altfel [vezi figurile 1(A) și 1(B)].

Din figura 1(A) vedem că, dacă statul sau municipalitatea alocă bani familiilor tinere pentru achiziționarea unei case sau a unui apartament, cererea va crește, astfel, ne putem aștepta ca prețul chiriilor să crească în mod dramatic. Astfel, pe termen scurt, o subvenție poate conduce mai mult la sporirea prețului decât a cantității. Din figură observăm că prețul a crescut de la P la P_1 , iar numărul de locuințe construite a crescut foarte nesemnificativ, de la Q la Q_1 , de aceea și curba ofertei are o pantă aproape verticală, puțin elastică.

Astfel, persoanele care dau locuințele în chirie ar putea beneficia de subvenția acordată celor cu venituri mici (insuficiente) în scopul obținerii unei locuințe mai bune. Iar dacă prețurile la chirie vor fi reglementate prin stabilirea unei limite de sus, va apărea piața neagră. În această situație, va fi mult mai benefică subvenționarea rezervei de locuințe a primăriilor, deoarece aici chiriile sunt controlate direct de către comunitate.

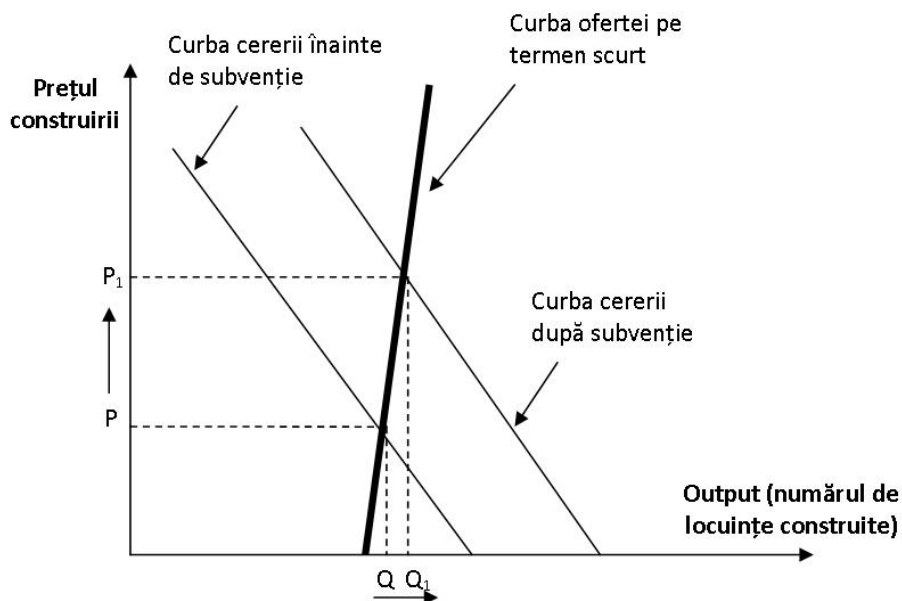


Figura 1(A). Incidența pe termen scurt a unui program de cheltuieli cu privire la subvenționarea construcției de locuințe.

Sursa. J. E. Stiglitz, *Economics in the Public Sector* (1988). Preluat din: Juraj Nemec, Glen Wright, coordonatori „Finanțe publice. Teorie și practică în tranziția central-europeană” (traducere, Editura „Ars Longa,” 2000, pag. 328-329).

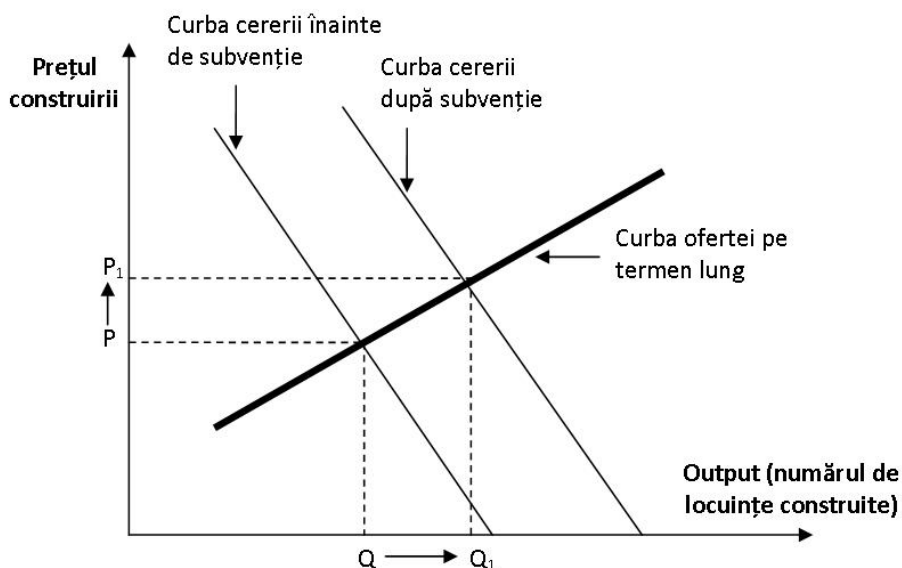


Figura 2(B). Incidența pe termen lung a unui program de cheltuieli cu privire la subvenționarea construcției de locuințe.

Sursa. J. E. Stiglitz, *Economics in the Public Sector*, 1988. Preluat din: Juraj Nemec, Glen Wright, coordonatori „Finanțe publice. Teorie și practică în tranziția central-europeană” (traducere, Editura „Ars Longa,” 2000, pag. 328-329).

Din figura 1(B) constatăm, că pe termen lung oferta de locuințe se va modifica, va crește mai mult și, ca urmare, prețurile vor avea tendința de scădere lentă, în comparație cu figura 1 (A). Pe termen lung, răspunsul ofertei (output-ului) va fi mai mare și prețurile de răspuns - mai mici. Pe termen lung prețurile la locuințe au crescut nesemnificativ de la P la P_1 , iar numărul de locuințe a crescut mai mult față de termenul scurt, de la Q la Q_1 . Curba ofertei are o pantă înclinată esențial spre dreapta ce demonstrează creșterea ofertei. Pe termen lung oferta devine mai elastică.

Dacă în sectorul privat beneficiile sunt evaluate ca profit, apoi în sectorul public beneficiile, în general, sunt evaluate în calitatea serviciilor. Pe de altă parte, reducerea totalului cheltuielilor publice este un proces politic foarte complicat din cauza creșterii cererii pentru programele sociale (îmbătrânirea populației, probleme majore de sănătate ca urmare a creșterii

speranței de viață, educația etc.), iar **eficiența** devine ținta dominantă a schimbărilor curente în ce privește cheltuielile publice. **Eficiența poate fi definită ca relația dintre ieșiri, rezultate (output-uri) și resursele utilizate la producerea lor.**

2. Probleme privind măsurarea performanței serviciilor publice. Una dintre cele mai importante probleme în sectorul public este măsurarea performanței organizațiilor.

Dacă **indicatorul global de performanță din activitățile private este profitul**, acest indicator nu poate fi aplicat în cazul activităților de furnizare a serviciilor din sectorul public. Practica a demonstrat, că **pentru evaluarea performanței organizațiilor din sectorul public sunt necesare unele metode mai mult sau mai puțin obiective.**

Astfel, **indicii de performanță**, folosiți în țările dezvoltate, pot fi clasificați astfel:¹
a) măsuri economice;

- b) măsuri de eficiență;
- c) măsuri de eficacitate;
- d) măsuri de calitate a serviciilor;
- e) măsuri de performanță financiară.

După cum menționează Juraj Nemec, această abordare a dezvoltat în continuare **metoda auditului financiar** propusă de Oficiul General de Audit în SUA [1972], apoi continuată în Marea Britanie, la începutul anilor '80 ai secolului trecut și preluată de alte țări. Această abordare pune la bază trei elemente ale performanței organizației – **economie, eficiență, eficacitate**, această abordare fiind cunoscută mai apoi cu denumirea de „3E”.

Economia poate fi definită ca fiind obținerea de bunuri și servicii de o calitate dorită la cel mai mic cost posibil. Un **indice economic** este **costul bunului sau al resurselor**, egal cu valoarea prognozată a costurilor.

Eficiența poate fi definită ca raportul dintre rezultatele obținute (bunuri, servicii) și resursele folosite la producerea lor.

Eficacitatea se deosebește de economie și eficiență. Ea se referă la un nivel administrativ al organizațiilor de resort. Se poate întâmpla ca o organizație să lucreze economic și eficient, dar să fie ineficace. **Eficacitatea este nivelul la care pot fi atinse scopurile organizației (obiective, rezultate).**

Eficacitatea este foarte greu de evaluat în sectorul public, mai ales din cauza problemelor de definire a obiectivelor și de măsurare a rezultatului final. De exemplu, la **evaluarea bunăstării sociale** este greu de specificat obiectivele unui program guvernamental de nivel înalt. Ele pot fi foarte diferite. Dar, după cum am menționat, considerăm că cel mai important

indice de măsurare a eficacității este **calitatea serviciilor furnizate de program cetățenilor.**

Astfel, în sectorul public există mai multe metode de analiză a programelor de cheltuieli, a programelor de investiții. De exemplu, **analiza cost-beneficiu (ACB)** este una dintre metodele de analiză a eficienței cheltuielilor publice. Dar sunt și alte metode de analiză, cum ar fi, de exemplu, **analiza cost-eficacitate (ACE) și analiza cost-utilitate (ACU).** [3, pag. 341-343; 1]

Analiza cost-eficacitate (ACE) presupune o *evaluare economică*, adică cercetarea indicatorilor de rezultate, fie în unități fizice, fie în unități naturale (de exemplu, ani de viață, cazuri corecte de diagnosticare etc.; km de drum construit, număr de copaci sădiți, m² de case de locuit construite pentru păturile social dezavantajate etc.).

„Tehnica ACE tinde să arate cum poate fi atins un anumit nivel de beneficiu contra unor costuri minime sau cum poate fi obținut beneficiul maxim contra unui cost dat.” [4, pag. 341]

La prima vedere, s-ar părea că acest principiu este foarte simplu, dar nu este așa, fiindcă apar anumite dificultăți în momentul alegerii unității de evaluare a eficacității, la fel pot apărea dificultăți și atunci când apare posibilitatea obținerii mai multor beneficii, dacă beneficiile nu se exclud unul pe altul sau dacă nu sunt în relație unul cu altul în mod consistent și sistematic. Un exemplu dat de Warner și Luce (1982) [3, pag. 341] poate demonstra împrejurările în care o **analiză de tip cost-eficiență** are sens și împrejurările în care o astfel de analiză este inutilă. Pentru a demonstra aceasta, sunt analizate patru programe cu următorii parametri:

Tabelul 1. Analiza cost-eficiență

Program	Cost	Eficacitate (numărul de vieți salvate)	Proporția cost-eficacitate (CE) $CE = \frac{C_i}{E_i}$
S	100.000	10	10.000
T	100.000	12	8.333
U	200.000	12	16.667
V	200.000	15	13.333

Sursa. [3, pag. 341].

În tabelul de mai sus eficacitate înseamnă numărul de vieți salvate de program (eficacitate = numărul de vieți salvate de program).

Proporția eficacității o determinăm împărțind costul la eficacitate (la numărul de vieți salvate) (**Program S: 100.000 / 10 = 10.000; Program T: 100.000 / 12 = 8.333; Program U: 200.000 / 12 = 16 667; Program V: 200.000 / 15 = 13.333**). Din rezultatele obținute privind proporția cost-eficacitate putem vedea costul pentru salvarea unei vieți. Rezultatele demonstrează că această proporție este diferită pentru fiecare dintre programele analizate sau costul pentru salvarea unei vieți este diferit la diferite programe. Este adevărat, că cel mai mic cost pentru salvarea unei vieți ni-l oferă programul **T**. Dar oare putem constata că cel mai mic cost

pentru salvarea unei vieți este costul oferit de programul **T** de **8.333 unități monetare**? În acest caz, după această logică, ar trebui să acceptăm programul **T**. Programul **U** cu un **cost de 200.000 u. m. a salvat 12**, proporția cost-eficacitate fiind de **16.667 u. m. per viață**. Programul **V** cu un **cost de 200.000 u. m. a salvat 15 vieți, costul per viață fiind de 13.333 u. m.** Costul marginal per viață salvată de Programul **V** este relativ mare, dar cine ar putea spune că aceste vieți nu valorau mai mulți bani?

Îndeosebi, în programele sociale de sănătate este foarte greu, chiar imposibil și inutil, să se aprecieze eficiența potrivit costului cel mai mic, care ar salva o viață. Orice viață salvată nu poate fi evaluată în mod monetar!

Tabelul 2. Programe sociale de sănătate (varianta I)

Program	Cost	Eficacitate (numărul de vieți salvate)	Proporția cost-eficacitate (CE) $CE = \frac{C_i}{E_i}$
P ₁	150.000	12	12.500
P ₂	150.000	14	10.414
P ₃	300.000	14	21.428
P ₄	300.000	17	17.647

Sursa. Adaptat de autor după [3].

$$P_1 : 150.000 / 12 = 12.500.$$

$$P_2 : 150.000 / 14 = 10.414.$$

$$P_3 : 300.000 / 14 = 21.428.$$

$$P_4 : 300.000 / 15 = 17.647.$$

Proporția eficacității o determinăm împărțind costul la eficacitate (**Program P1: 150.000 / 12 = 12.500; Program P2: 150.000 / 14 = 10.414; Program P3: 300.000 / 14 = 21.428; Program P4: 300.000 / 15 = 17.647**). Din rezultatele obținute privind proporția cost-eficacitate putem vedea costul pentru salvarea unei vieți. Rezultatele demonstrează că această proporție este diferită pentru fiecare dintre programele analizate sau costul pentru salvarea unei vieți este diferit la diferite programe. Este adevărat că cel mai mic **cost pentru salvarea unei vieți** ni-l oferă programul **P₂ (10.414)**. Dar oare putem constata că cel mai mic cost pentru salvarea unei vieți este costul oferit de programul **P₂ de 10.414 unități monetare?** În acest caz, urmând această logică, ar trebui să acceptăm programul **P₂**. Programul **P₃** cu un cost de **300.000** u. m. a salvat **14 vieți**, proporția cost-eficacitate fiind de **21.428 u. m. per viață**. Programul **P₄** cu un cost de **300.000** u. m. a salvat **15 vieți, costul per viață fiind de 17.647 u. m.** Costul marginal per viață salvată de **Programul P₄** este relativ mare, dar cine ar putea spune că aceste vieți nu valorau mai mulți bani?

Proporția eficacității o determinăm împărțind costul la eficacitate (**Program A: 50.000 / 8 = 6.250; Program B: 50.000 / 10 = 5.000; Program C: 100.000 / 10 = 10.000; Program D: 100.000 / 13 = 7.692,30**). Din rezultatele obținute privind proporția cost-eficacitate putem vedea costul pentru salvarea unei vieți. Rezultatele demonstrează că această proporție este diferită pentru fiecare dintre programele analizate sau costul pentru salvarea unei vieți este diferit la diferite programe. Este adevărat că cel mai mic cost pentru salvarea unei vieți ni-l oferă programul **B (5.000)**. Dar oare putem constata că cel mai mic cost pentru salvarea unei vieți este costul oferit de programul **B** de **5.000** unități monetare? În acest caz, urmând această logică, ar trebui să acceptăm programul **B**. Programul **C** cu un cost de **100.000** u. m. a salvat **10 vieți**, proporția cost-eficacitate fiind de **10.000** u. m. per viață. Programul **D** cu un cost de **100.000** u. m. a salvat **13 vieți**, costul per viață fiind de **7.692,30** u. m. Costul marginal per viață salvată de Programul **D** este relativ mare, dar cine ar spune că aceste vieți nu valorau mai mulți bani?

În tabelul de mai sus, eficacitate înseamnă numărul de vieți salvate de program (**eficacitate = numărul de vieți salvate de program**).

Din cele expuse putem conchide, că

Tabelul 3. Program social de sănătate (varianta II)

Program	Cost	Eficacitate (numărul de vieți salvate)	Proporția cost-eficacitate (CE) $CE = \frac{C_i}{E_i}$
A	50.000	8	6.250
B	50.000	10	5.000
C	100.000	10	10.000
D	100.000	13	7.692,30

pentru a efectua o analiză cost-eficacitate, trebuie să ținem seama de mai multe împrejurări:

a) orice dimensionare a evaluării eficacității trebuie să reiasă dintr-un obiectiv precis al intervenției, al caracterului programului;

b) pot exista mai multe obiective, dar programele de alternativă trebuie să fie astfel gândite încât să atingă obiectivele în mod egal.

În exemplul de mai sus este vorba despre intervenții chirurgicale cu rezultate similare – salvarea vieții unui om. Dar nu putem fi siguri de forma finală a studiului analiză cost-eficacitate, deoarece în stadiile incipiente o singură caracteristică a eficacității poate fi considerată obiectiv dominant, chiar dacă o serie de efecte neașteptate vor fi descoperite ulterior în procesul de evaluare. Efectele neprevăzute trebuie înregistrate și analizate.

De cele mai multe ori costurile, eficiența au o valoare pozitivă (vezi CE în tabelele de mai sus). Dar analizând și comparând diverse variante de programe, cu referire la același obiectiv, găsim totuși variante mai avantajoase, sunt mai eficiente și mai puțin costisitoare (vezi în cele trei variante de programe, programele T, P2, B sunt mai avantajoase, la prima vedere, deoarece costul este mai mic pe unitate analizată).

Dar în practică nu este exclus să existe și un **cost negativ**. Un exemplu² clasic în acest sens este obligativitatea utilizării căștilor de către bicicliști. Aceasta este o măsură eficientă (salvează vieți), economisind și banii publici (are un cost negativ). Un exemplu asemănător poate fi obligativitatea utilizării centurii de către automobiliști și pasagerii lor.

Astfel, chiar dacă anumite rate CE sunt negative, ele pot fi totuși folosite la ordonarea proiectelor.

Se mai poate constata că, de rând cu calcularea **ratei cost-eficiență (CE)**, se poate calcula și **rata eficiență-cost (EC)**,

care este raportul dintre eficiența rezultat din aplicarea variantei de program și costul acesteia, astfel calculul fiind

$$EC_i = \frac{E_i}{C_i}.$$

Această rată (EC) reprezintă, de fapt, eficiența medie pe unitate de cost.

Din cele analizate putem constata că proiectul cu cea mai mare unitate cost-eficiență este proiectul care are eficiența medie mai mare pe unitate de cost. După cum menționează analiștii,³ când se utilizează această rată, *proiectele trebuie ordonate de la cel cu cea mai mare unitate de cost-eficiență (cu valoarea cea mai mare pentru EC) la cel puțin cost-eficiență (cu cea mai mică valoare pentru EC) atâta timp cât $EC_i \geq 0$ pentru orice i .*

Ambele rate prezintă calcularea unui raport între consumuri și rezultate (sau viceversa) pentru fiecare variantă de proiect. Astfel, aceste rate măsoară eficiența proiectului. Dar din punctul de vedere al eficienței de alocare a resurselor, aceste rate pot fi neadecvate, deoarece în acest caz se pun pe primul plan resursele alocate, și nu rezultatul obținut. Din tabelele analizate, din punctul de vedere al alocării resurselor pentru un rezultat anume, am putea considera acele programe eficiente care au alocări mai mici pentru o unitate de rezultat (o viață salvată). Dar după cum am văzut, nimeni nu ar putea evalua în monedă costul unei vieți omenești.

Dar putem menționa că aceste rate pot fi utilizate cu succes pentru compararea a două proiecte (politici) pentru a determina rata de creștere cost-eficiență. Aceste două proiecte (politici) pot fi: un proiect nou cu C_N și E_N propus și proiectul vechi cu C_V și E_V . Având costurile și eficiența acestor două proiecte, putem calcula **rata de creștere cost-eficiență (CE)**:

$$\text{Rata de creștere cost-eficienta} = \frac{(C_N - C_V)}{(E_N - E_V)}.$$

Atunci când noul proiect (politică) este mai scump și mai eficient decât cel vechi, atunci numărătorul, precum și numitorul sunt pozitive, iar rata poate fi considerată ca media creșterii costului pentru o unitate suplimentară de eficiență, de exemplu, dolari/ani de viață câștigați. Așadar, ratele de creștere cost-eficiență pot fi utilizate pentru compararea a două variante de proiecte.

1) De exemplu, să comparăm două proiecte: **P₂ cu T**, unde **P₂** va fi proiectul nou, iar **T** va fi proiectul vechi și să calculăm în baza lor rata de creștere a costului-eficienței:

$$\begin{aligned} \text{Rata de creștere a CE} &= \frac{(C_N - C_V)}{(E_N - E_V)} = \\ &= \frac{150.000 - 100.000}{(14 - 12)} = \frac{50.000}{2} = 25.000 \end{aligned}$$

2) De exemplu să comparăm două proiecte: **P₂ cu B**, unde **P₂** va fi proiectul nou, iar **B** va fi proiectul vechi și să calculăm în baza lor rata de creștere a costului-eficienței:

$$\begin{aligned} \text{Rata de creștere a CE} &= \frac{(C_N - C_V)}{(E_N - E_V)} = \\ &= \frac{150.000 - 50.000}{(14 - 10)} = \frac{100.000}{4} = 25.000 \end{aligned}$$

Din calcularea acestor două rate de creștere a CE prin comparația a două proiecte putem constata că proiectul nou **P₂**, fiind comparat cu proiectul vechi **T**, vedem că noul proiect este mai scump (costul 150 000) și mai eficient (14 vieți

salvate) față de proiectul vechi (**T**), costul cărui este comparativ mai mic, de 100.000, și are și o eficiență mai mică de 12 vieți salvate față de proiectul nou. Rata de creștere a costului-eficiență a proiectului nou este de 25.000, aceasta înseamnă că pentru fiecare unitate suplimentară de eficiență (viață salvată) va trebui să se cheltuiască 25.000 dolari. Această rată poate fi privită ca media creșterii costului pentru o unitate suplimentară de eficiență, adică dolari/ani de viață sau o viață salvată.

Prin analogie, aceeași situație urmărim comparând proiectul nou **P₂** cu proiectul vechi **B** (vezi formula de calcul și rezultatul obținut).

Remarcă. De menționat că dacă în formula calculării ritmului de creștere a costului-eficiență numărătorul este negativ și numitorul la fel este negativ, apoi proiectul nou nu este eficient, nu este acceptat, dar aprobăm proiectul vechi. Din exemplele analizate compararea proiectului **B**, considerat nou cu proiectul **P₂** considerat vechi, rata de creștere a CE este negativă.

Atunci când se efectuează o analiză cost-eficiență (CE) pentru o anumită agenție guvernamentală, costurile sunt evaluate, în general, ca fiind cheltuieli bugetare ale agenției date. Analiza costurilor este cu mult mai complicată, deoarece ele pot include nu numai cheltuieli bugetare, dar unele pot include și costurile de oportunitate. De aceea analiza cost-beneficiu trebuie să ia în calcul și analiza cost-eficiență.

La alegerea variantelor de proiecte sau politici sociale problema costurilor și a beneficiilor este importantă.

Pentru analiză comparăm 3 variante de proiecte în care:

- costurile sunt bugetare;
- indicatorul de eficiență este numărul de vieți salvate;
- ratele cost-eficiență arată costul mediu pentru o viață salvată.

În tabelul de mai jos vom prezenta aceste trei variante de proiecte.

Tabelul 4. Compararea ratelor CE și EC în baza costurilor bugetare fixe

Costuri și eficiență	Proiecte (politici) alternative		
	A	B	C
Costuri (costuri bugetare)	10 mil. dolari	10 mil. dolari	10 mil. dolari
Eficiența (număr de vieți salvate)	5	10	15

<i>Rata CE (C/E) (cost pe viață salvată): $10 : 5 = 2,0$ mil. dolari etc.</i>	2,0 mil. dolari	1,0 mil. dolari	0,67 mil. dolari
<i>Rata EC (E/C) (vieți salvate la 1 milion dolari): $5 : 10 = 0,5$ vieți etc.</i>	0,5 vieți	1,0 viață	1,5 vieți

Sursa. Adaptat de autor. [1, pag. 548]

Din tabel observăm că varianta C salvează cele mai multe vieți. Chiar și rata eficiență-cost (EC) (vieți salvate la 1 milion de dolari) este mai mare comparativ cu celelalte variante de proiect.

Deoarece în cazul acesta toate variantele de proiect implică același nivel al cheltuielilor bugetare, iar rezultatul privind eficiența este diferit, putem presupune că se datorează faptului că în fiecare

caz aparte sunt folosite diferite modalități de cheltuire a unui buget fix. Totodată, am putea spune că asupra rezultatelor obținute a influențat performanța organizației care a gestionat banii publici. Dar e de menționat că **în cazul ACE cu buget fixat problema principală a fost pusă de a maximaliza eficiența, acesta a fost obiectivul principal, care a fost atins de proiectul C.**

Tabelul 5. Analiza cost-eficiență cu niveluri ale eficienței identice (fixate)

Costuri și eficiență	Proiecte (politici) alternative		
	A	B	C
<i>Costuri (costuri bugetare)</i>	5 mil. dolari	10 mil. dolari	15 mil. dolari
Eficiența (număr de vieți salvate)	10	10	10
<i>Rata CE (C/E) (cost pe viață salvată): $5 : 10 = 0,5$ mil. dolari etc.</i>	0,5 mil. dolari	1,0 mil. dolari	1,5 mil. dolari
<i>Rata EC (E/C) (vieți salvate la 1 milion dolari): $10 : 5 = 2$ vieți etc.</i>	2 vieți	1,0 viață	0,66 viață

Sursa. Adaptat de autor. [1]

Dacă toate cele trei proiecte (politici) au același nivel de eficiență (10 vieți salvate), apoi la selectare nu contează, la prima vedere, costurile. Dar și în acest caz nu este așa, deoarece sunt și alte caracteristici ale proiectelor (politicilor), care vor scoate totuși în evidență cel mai avantajos proiect. Din tabel putem vedea cu ochiul liber, fără vreo analiză, că proiectul **A** este cel mai avantajos, deoarece costurile sunt cele mai mici, adică rata CE este cea mai mică, iar rata EC este cea mai mare.

Care este totuși cauza că proiectele cu costuri diferite au obținut aceeași eficiență?

Răspunsul ar fi: au fost utilizate moduri diferite de a atinge o eficiență fixată.

Aici se poate discuta și scoate în evidență ce moduri anume au folosit fiecare și, în special, proiectul A cu costuri de trei ori mai mici decât proiectul C, dar a obținut aceeași eficiență, salvând tot atâtea vieți. [10]

În concluzie putem menționa, că în cazul ACE cu eficiență fixată, ACE s-a focalizat pe problema minimalizării costurilor, acesta a fost obiectivul principal.

În cazul ACE cu buget fixat, după cum

am arătat, **problema principală a fost pusă de a maximaliza eficiența, acesta a fost obiectivul principal, care a fost atins de proiectul C.**

Astfel, în ambele tabele analizate, identificăm variante de proiecte dominante. Și atunci, dacă se merge pe anumite caracteristici ale variantelor de proiecte (politici), apoi se va selecta varianta care le domină pe toate celelalte.

La selectarea proiectelor factorii de decizie pot pune mai multe probleme legate de adoptarea unui sau altui proiect. Astfel, criteriul de decizie a selectării proiectelor după metoda ACE pune în față anumite restricții. Pentru ilustrare vom lua un exemplu (vezi tabelul de mai jos).

viață salvată), cost care este foarte scăzut.

Într-adevăr, cheltuirea suplimentară a 50 milioane de dolari devine mai ieftină chiar ca proiectul **E**.

Concluzii. Totuși decizia alegerii unei dintre proiecte depinde de disponibilitatea factorului de decizie de a cheltui fonduri bugetare suplimentare pentru a salva un număr suplimentar de vieți. Cu toate că ACE este propusă ca o metodă de a evita exprimarea în termeni monetari a unei importante categorii de beneficiari, pentru a putea lua o decizie, analiștii sau factorii de decizie sunt obligați deseori să aleagă între costuri și beneficiul neexprimat monetar. În cazul selectării proiectului din tabelul 6, la baza selectării în cele

Tabelul 6. Restricții la selectarea proiectelor

Proiecte	Vieți salvate	Cost bugetar (mil. dolari)	Rata CE (cost per viață salvată)
H	50	200	4,0
A	100	250	2,5
E	10	20	2,0

Sursa. Adaptat de autor. [1, pag. 551-552]

Dacă am presupune că va trebui să alegem între aceste proiecte cu aceleași caracteristici, dar cu niveluri diferite de costuri, selectarea ar putea fi influențată de factorul de decizie. Astfel, condiția pusă de factorul de decizie ar putea fi: se vor adopta numai proiectele care salvează, cel puțin, 50 de vieți. Proiectul **H** satisface această restricție, în timp ce varianta acceptabilă, cu cel mai înalt indice de cost-eficiență, este proiectul **A**. Proiectul **A** costă cu 50 de milioane de dolari mai mult decât proiectul **H** și salvează cu 50 de vieți mai mult decât proiectul **H**. Rata cost-eficiență suplimentară a proiectului **A** relativ la proiectul **H** este, în medie, de 1 milion de dolari per viață salvată (50 mil. dolari: 50 vieți salvate = 1 milion dolari/o

din urmă s-a aflat, mai întâi, numărul de vieți salvate, apoi costul per viață salvată, deși ambele sunt importante.

Dar factorul de decizie poate introduce și alte restricții, de exemplu, restricția bugetară. Să presupunem, de exemplu, că factorul de decizie menționează că dorește să cheltuiască, cel mult, 250 milioane de dolari. Cu această condiție, proiectul **A** salvează cele mai multe vieți, dar proiectul **E** are cel mai înalt indice cost-eficiență.

Din nou, pentru a selecta unul dintre proiectele **A** sau **E**, factorul de decizie trebuie să hotărască în ceea ce privește salvarea unui număr suplimentar de vieți, dar cu efectuarea unor cheltuieli bugetare suplimentare.

NOTE

¹ Citat după: Juraj Nemec, Glen Wright, coordonatori „*Finanțe publice. Teorie și practică în tranziția central-europeană*” (traducere, Editura „Ars Longa,” 2000, pag. 331).

² Analiza cost-beneficiu: concepte și practică. Autori: Anthony E. Boardman; David H. Greenberg; Aidan R. Vining; David L. Weimer. Ediția a doua. Traducere din l. engleză. Editura ARC, 2004, pag. 545.

³ Analiza cost-beneficiu: concepte și practică. Autori: Anthony E. Boardman; David H. Greenberg; Aidan R. Vining; David L. Weimer. Ediția a doua. Traducere din l. engleză. Editura ARC, 2004, pag. 545.

BIBLIOGRAFIE

1. Anthony E. Boardman, David H. Greenberg, Aidan R. Vining, David L. Weimer. Analiza cost-beneficiu: concepte și practică. Ediția a doua. Traducere din l. engleză. Editura „ARC,” 2004.

2. J. E. Stiglitz. *Economics in the Public Sector* (1988). Preluat din: Juraj Nemec, Glen Wright, coordonatori „*Finanțe publice. Teorie și practică în tranziția central-europeană*” (traducere). Editura „Ars Longa,” 2000.

3. Juraj Nemec, Glen Wright, coordonatori „*Finanțe publice. Teorie și practică în tranziția central-europeană*” (traducere). Editura „Ars Longa,” 2000.

4. Knapp M. R. J. *The Economics of Social Care*, McMillan, London, 1984. Citat după: Juraj Nemec, Glen Wright, coordonatori „*Finanțe publice: Teorie și practică în tranziția central-europeană*” (traducere). Editura „Ars Longa,” 2000.

Prezentat: 24 ianuarie 2014.

E-mail: tatmanole@yahoo.com

Renta funciară și formele sale de manifestare

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

SUMMARY

In this article are reviewed the category nature and content of rent, premises, conditions and land rent source; its manifestation's forms; land price; land rent specific event in the Republic of Moldova.

Natura și conținutul rentei. Categoria economică de rentă a fost și este cercetată cu atenție de către specialiști în vederea stabilirii semnificației sale. Din această perspectivă este necesar să arătăm că de-a lungul timpului s-au constituit mai multe interpretări în legătură cu noțiunea de rentă. În continuare vor fi analizate cele mai reprezentative.

Încă în Evul Mediu, cuvântul „rentă” era folosit cu același înțeles ca și tributul, birul sau dijma, pentru a desemna chiria plătită de utilizatorul unui teren ori alt bun imobiliar proprietarului.

Ulterior, Toma d'Aquino (1225-1274), fondatorul doctrinei justiției sociale, considera în lucrarea sa „Suma Teologică” (1266) că există o anumită „justiție distributivă,” conform căreia fiecărei stări și clase sociale i se cuvin anumite drepturi și obligații. În acest context, renta este necesară pentru ca posesorii de pământ să fie lipsiți de grija traiului zilnic și să-și poată ocupa timpul, potrivit „funcției” lor firești – cultivarea orizontului spiritual.

Unul dintre precursorii liberalismului economic clasic, William Petty (1623-1687), în lucrarea „Tratat asupra impozitelor și contribuțiilor” (1662), considera renta ca reprezentând întregul surplus de valoare care depășește cheltuielile de pro-

ducție. El afirma că renta este un rezultat al supramuncii și că o creștere a salariilor trebuie să conducă la o scădere a rentei. [1, p. 147]

Reprezentanții gândirii economice fiziocratice (etimologic, „fiziocrație” înseamnă „puterea naturii”) François Quesnay (1694-1774), Anne Robert Turgot (1727-1781) ș. a. au confundat renta cu întregul produs net, iar acesta era considerat „un simplu dar al naturii.” Totuși A. Turgot a reușit să se debaraseze în lucrarea sa „Reflexiuni asupra formării și distribuirii bogăției” (1759) de prejudecata fiziocrată și să vadă în rentă un produs al supramuncii muncitorilor agricoli.

O altă semnificație a noțiunii de rentă provine de la fondatorii doctrinei liberalismului economic clasic. Astfel, Adam Smith (1723-1790) a făcut în opera sa „Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei” (1776) un pas înainte față de fiziocrați în analiza rentei. El a efectuat o delimitare strictă între rentă și profit. A. Smith definește renta ca reprezentând „un scăzământ din produsul muncii muncitorului care este încasat de proprietarul funciar. După A. Smith, sursa rentei, ca și sursa profitului, o constituie munca neplătită a muncitorului.” [2, p. 103]

A. Smith leagă apariția rentei de apari-

ția proprietății private asupra pământului, ea constituind un tribut pe care îl încasează proprietarul funciar de la cei care vor să folosească pământul.

David Ricardo (1772-1823), alt fondator al doctrinei liberalismului economic clasic, a combătut în lucrarea „Despre principiile economiei politice și a impunerii” (1817) teza fiziocraților precum că renta este un dar al naturii. Pentru el renta nu este „marele dar al naturii [...], ci o parte din plusprodusul creat de muncitori. Apariția rentei este o consecință a acaparării pământului în proprietate privată. [3, p. 85]

Fondatorul doctrinei socialiste, Karl Marx, a definit renta funciară ca fiind o for-

„termenul de rentă se aplică nu numai la pământ, ci la orice factor de producție disponibil în cantitate limitată.” [5, p. 299]

În baza abordărilor prezentate mai sus și ținând seama de realitățile contemporane, putem afirma că „*renta este un venit pe care îl aduce cu regularitate un bun imobiliar (teren agricol, de construcții, clădiri ș. a.) sau mobilier (capital sub formă bănească sau hârtii de valoare cu curs ferm ș. a.) și care nu este legat de o activitate productivă a proprietarului acestora*”.

Cauzele, condițiile și sursa rentei funciare. Pentru apariția și existența rentei funciare sunt necesare anumite premise și condiții, care pot fi prezentate schematic astfel:

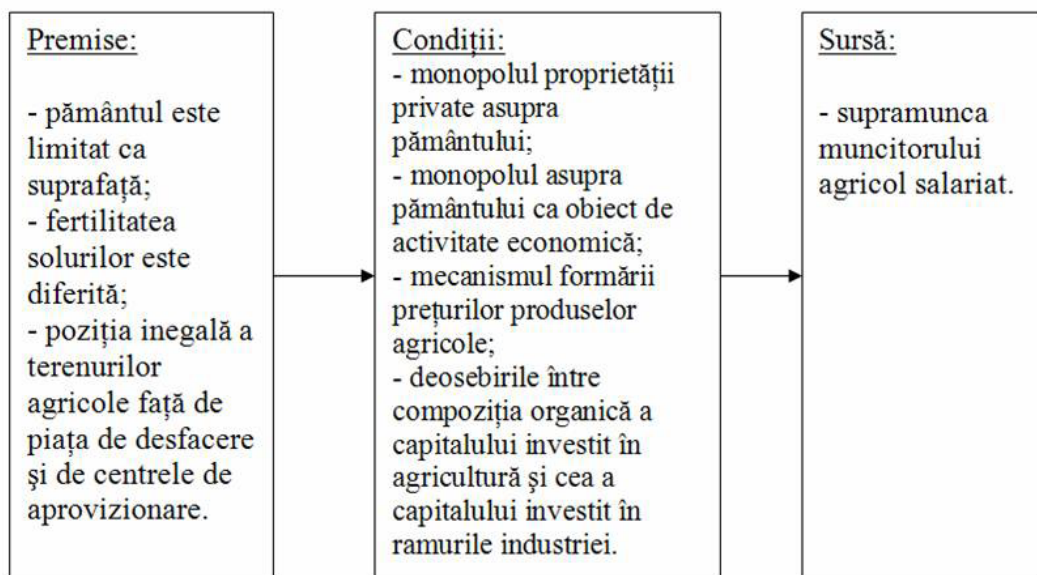


Fig. 1. Sursa. Elaborată de autor.

mă transformată a unei părți din plusvaloarea creată de munca neplătită a muncitorului agricol și anume – a excedentului de plusvaloare peste profitul mijlociu.” [4, p. 196]

Există și alte definiții ale naturii și conținutului categoriei de rentă. Astfel, autorii manualului de economie politică, Paul Samuelson și William Nordhaus scriu că

Renta funciară este renta obținută de pe pământurile utilizate în producția agricolă. Aceasta este un plus de venit de care beneficiază proprietarii de pământ. Cum apare acest plus de venit? Cine este creatorul său?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, este necesar să analizăm premisele, condițiile și sursa rentei funciare prezentate în

fig. 1. După cum știm, suprafețele de pământ cu potențial productiv sunt limitate. În același timp, terenurile de pământ cu o fertilitate sporită a solului sunt și ele limitate. Mai mult, există diferențe între suprafețele de pământ privind poziția lor față de piețele de desfacere a produselor agricole și centrele de aprovizionare. Deci terenurile de pământ atrase în circuitul agricol sunt limitate. Ele nu sunt suficiente pentru acoperirea cererii de consum de produse agricole ale societății. Drept urmare, oamenii vor atrage în producția agricolă și terenuri cu fertilitate redusă. Acestea sunt premisele apariției rentei funciare.

La condițiile formării rentei funciare se referă, în primul rând, monopolul proprietății private asupra pământului. Proprietatea privată asupra pământului asigură însușirea surplusului de venit, atât în cazul în care stăpânii pământului îl lucrează singuri cu forțe proprii, cât și în cazul în care îl arendează.

Monopolul asupra pământului ca obiect al activității economice, în condițiile în care pământul este limitat ca suprafață, exclude folosirea de către alt arendaș a aceleiași suprafețe de teren. În consecință, dreptul de monopol se exercită în exclusivitate asupra condițiilor economice și deci asupra rezultatelor obținute pe terenurile arendate.

Surplusul de venit se împarte între proprietarii funciari și arendași în virtutea dreptului de proprietari privați. Proprietarul funciar pretinde de la arendaș o rentă, ca plată pentru cedarea dreptului de folosire a pământului pe timp limitat. Arendașul urmărește să obțină un profit, cel puțin, egal cu cel care l-ar putea realiza ca și ceilalți întreprinzători, investind capitalul în alte domenii.

Mecanismul formării prețurilor produselor agricole determină ca prețul regulator să fie prețul de producție individual al produselor obținute pe terenurile cu cea mai slabă fertilitate, dar a căror producție

este necesară deoarece pentru acoperirea nevoilor nu sunt suficiente numai produsele realizate pe terenurile cu fertilitate medie și foarte înaltă. Ca urmare, prețurile produselor agricole vor spori la nivelul prețului de producție individual al produselor obținute pe terenurile cu cea mai slabă fertilitate. În acest fel, sporul de producție se transformă în produs net suplimentar.

În cazul în care terenul este mai aproape de piața de desfacere sau de aprovizionare, efectul economic este același, cu deosebirea că cheltuielile de producție se reduc pe unitate de produs, nu ca urmare a sporirii producției pe aceeași suprafață, ci datorită reducerii cheltuielilor de desfacere și aprovizionare.

Compoziția organică a capitalului reflectă raportul dintre masa mijloacelor de producție și numărul de lucrători care pun în mișcare aceste mijloace de producție. Compoziția organică a capitalului reflectă nivelul dezvoltării tehnice al unei întreprinderi sau ramuri. În agricultură, compoziția organică a capitalului, în majoritatea cazurilor, este mai joasă decât în industrie, ceea ce conduce la sporirea folosirii muncii vii și, în consecință, a rentei funciare.

Sursa rentei funciare este produsul net creat de muncitorii agricoli, iar însușirea lui depinde de caracterul relațiilor agrare ale modului de producție corespunzător etapei de dezvoltare a societății umane.

Formele de manifestare a rentei funciare. În societatea feudală existau două clase sociale: marii proprietari de pământ și țăranii iobagi. În decursul dezvoltării modului feudal de producție, renta a îmbrăcat trei forme: **renta în muncă**, specifică pentru prima perioadă a dezvoltării feudalismului, care consta în obligația țăranului iobag de a lucra gratuit, cu propriile sale unelte, pe pământul moșierului, un anumit număr de zile pe an. Munca necesară și suplimentară erau, astfel, se-

parate în timp și spațiu. **Renta în produse** este o formă mai avansată de rentă feudală în care țăranul iobag dădea moșierului produsul net sub formă naturală. Iobagul nu mai lucra sub supravegherea directă a moșierului, ci își cheltuia atât munca necesară cât și munca suplimentară în propria sa gospodărie. **Renta în bani** este forma cea mai dezvoltată, caracteristică perioadei de destrămare a feudalismului și de apariție a capitalismului, ceea ce presupune vânzarea prealabilă a produsului net pe piață.

Deși renta în muncă, renta în produse și renta în bani au reprezentat diferite stadii de dezvoltare a rentei feudale, ele au coexistat mult timp. În unele cazuri, renta feudală se plătea o parte sub forma rentei în muncă, iar o parte – sub forma rentei în produse sau rentei în bani.

În capitalism sectorul agrar este prezentat de trei clase sociale: proprietarii funciari care dețin monopolul proprietății private asupra pământului, arendașii care dețin monopolul asupra pământului ca obiect al activității economice și muncitorii salariați care produc produsul net. Aici renta reflectă relațiile economice de însușire a produsului net între aceste trei clase sociale. Muncitorii salariați primesc pentru munca necesară prestată arendașilor de pământ salariu, arendașii, o parte din plusprodusul creat de supramuncă

angajaților o prezintă proprietarilor funciari în formă de rentă, iar ei însușesc partea rămasă sub formă de profit.

Sunt cunoscute mai multe forme de rentă funciară. În cele ce urmează le vom examina pe cele mai reprezentative: renta diferențială de gradul I, renta diferențială de gradul II, renta absolută și renta de monopol.

Renta diferențială de gradul I apare ca rezultat al deosebirilor în ceea ce privește fertilitatea solului și poziția terenurilor de pământ față de piețele de desfacere a produselor agricole și cele de aprovizionare cu mijloacele de producție necesare desfășurării activității economice în agricultură. Aceste deosebiri cauzează inegalități în nivelul cheltuielilor de transport la o unitate de producție agricolă. Izvorul rentei diferențiale I, ca și al celorlalte forme de rentă, îl constituie supramunca muncitorilor agricoli salariați.

Mecanismul formării rentei diferențiale I a fost analizat de K. Marx pe baza următorului exemplu. S-a presupus că trei loturi de pământ de aceeași suprafață se deosebesc prin fertilitatea lor. De aceea, deși se investesc capitaluri de aceeași mărime, aceste loturi dau producție diferită. Renta diferențială I se formează pe terenurile cele mai bogate și mijlocii din punctul de vedere al fertilității. Cifrele cuprinse în tabelul 1 demonstrează o astfel de situație.

Tabelul 1. Mecanismul formării rentei diferențiale I.

Loturi de pământ	Cheltuieli de capital	Profitul mijlociu	Producția (în chintale)	Prețul de producție al unui chintal		Renta diferențială de la un chintal	Prețul de producție al întregii producții		Suma totală a rentei diferențiale I
				Individual	De piață		Individual	De piață	
1	100	20	4	30	30	0	120	120	0
2	100	20	5	24	30	6	120	150	30
3	100	20	6	20	30	10	120	180	60

Sursa. K. Marx. Capitalul, vol. III, partea 2, p.198.

Renta diferențială de gradul I este în-sușită integral de proprietarul pământului dat temporar în arendă. Ea este caracteristică tipului extensiv de dezvoltare a agriculturii.

Renta diferențială de gradul II se formează în cazul în care se fac investiții succesive de capital pe aceeași suprafață sau pe terenuri diferite. Apariția sa este rezultatul promovării unei agriculturi intensive, generate de creșterea continuă a nevoilor de consum de produse agricole ale societății și, desigur, de realizările în știință și tehnica cultivării plantelor și creșterii animalelor.

Cheltuielile suplimentare de capital aduc în afară de profitul mijlociu și un supraprofit. Până la expirarea termenului contractului de arendă acest supraprofit rămâne la dispoziția arendașului. Atunci însă când se încheie un nou contract de arendă, proprietarul funciar, stabilind o plată de arendă sporită, își însușește acest supraprofit. Renta nu coincide cu arenda. De regulă, aceasta este mai mare deoarece ea cuprinde, în afară de rentă, și alte elemente, cum ar fi: dobânda la capitalul celui care l-a dat în arendă, diferite impozite pe care le plătește proprietarul, chirii pentru diferite construcții pe care le folosește arendașul, lucrări de irigare, desecare ș. a. Desigur, mărirea arende este rezultatul negocierilor dintre proprietarii pământului și arendași.

Procesul de formare a rentei funciare II poate fi ilustrat astfel. Să presupunem că pe un lot de pământ de calitate superioară din punctul de vedere al fertilității (este vorba de lotul al treilea din tabelul 1) s-a investit suplimentar un capital de 100 de dolari americani. În urma acestei investiții s-a obținut o recoltă de 7 chintale de grâu. Dacă prețul de producție al unui chintal

va fi, ca și mai înainte, de 30 de dolari, prețul de piață al întregii producții obținute de pe urmă investiției suplimentare de capital va ajunge la 210 dolari. Prețul individual de producție al acestei producții va fi numai de 120 de dolari. Prin urmare, în rezultatul investiției suplimentare de capital apare un supraprofit egal cu 90 de dolari, care va îmbrăca forma de rentă diferențială II.

Să vedem, în continuare, ce se întâmplă în cazul terenurilor cu cea mai scăzută fertilitate sau cu poziția cea mai nefavorabilă față de piețele de desfacere sau de aprovizionare? Vor da și acestea rentă? Daca da, cum? K. Marx a explicat că și ele aduc ceva. Acest ceva este renta absolută. Ea este însușită de proprietarii funciari de pe toate terenurile, indiferent de fertilitatea și poziția lor față de piața de aprovizionare și desfacere. Terenurile de cea mai slabă fertilitate și cu cea mai mare distanță de piață, oferă posibilitatea obținerii rentei absolute datorită compoziției organice a capitalului mai scăzută în agricultură decât în industrie și monopolului proprietății private asupra pământului. Compoziția organică mai scăzută a capitalului determină o rată individuală a profitului mai mare în agricultură în comparație cu industria, iar monopolul proprietății private asupra pământului, fără să excludă concurența, împiedică participarea întregului profit produs în agricultură la formarea ratei generale a profitului pe economie. Ca urmare, profitul obținut în agricultură este mai mare decât profitul mijlociu, diferența fiind încasată de proprietarul funciar în calitate de rentă absolută ca rezultat al monopolului proprietății private asupra pământului. Următorul exemplu ilustrează fenomenul.

Tabelul 2. Mecanismul formării rentei absolute.

<i>Ramura economică</i>	<i>Capitalul investit</i>	<i>Compoziția organică C:V</i>	<i>C+V</i>	<i>Rata plus-valorii</i>	<i>Plusvaloarea</i>	<i>Diferența de plus-valoare (renta absolută)</i>
Industrie	200	8:2	160+40	100%	40	-
Agricultură	200	6:4	120+80	100%	80	+ 40

Sursa. Ion Pohoacă. *Doctrină economice universale*. Editura „Gh. Zane,” Iași, 1993, p. 214.

Exemplul poate fi înțeles numai dacă se pleacă de la ideea că monopolul proprietății private asupra pământului frânează deplasarea liberă al capitalurilor din alte ramuri și, ca urmare, o parte a plusvalorii create în agricultură nu participă la procesul egalizării ratei profitului. Tocmai acest excedent de plusvaloare se transformă în rentă absolută. Din nou este vorba de o barieră care frânează, dar nu stopează mișcarea capitalurilor în cadrul economiei naționale. O altă parte a plusvalorii participă la egalizarea ratei profitului.

Circulația capitalurilor între industrie și agricultură este greoaie, nu și imposibilă. Numai așa se explică faptul că și în agricultură are loc formarea profitului mijlociu însoțit de arendașii pământului.

Ceea ce este necesar de reținut e că și în agricultură, ca și în alte ramuri (industriale, comerț, construcții ș. a.) renta nu este altceva decât o parte a plusvalorii create de supramunca muncitorilor salariați. Renta absolută este mai mare sau mică în funcție de nivelul productivității muncii.

Renta de monopol se obține prin prețul de monopol al anumitor produse agricole care se cultivă în condiții de climă și sol cu totul speciale și care sunt nereproductibile. De regulă, aceste produse există în cantități reduse și nu fac obiectul unei cereri de masă. În acest caz, totul depinde de intensitatea cererii, de pasiunea pentru aceste produse, de posibilitățile de plată

ale consumatorului. Renta de monopol se determină valoric ca diferență, între prețul de monopol și prețul de producție al produsului.

Renta se obține nu numai în agricultură, ci și în alte sectoare: cel al extracției (industria minieră, petrolieră, a gazului metan ș. a.) și în sectorul construcțiilor.

Renta în industria extractivă și de pe terenurile de construcții este acea parte a produsului net care se transformă în venit și pe care îl obține un proprietar în virtutea dreptului său de proprietate asupra unor terenuri care, în comparație cu altele, oferă avantaje pe linia bogăției zăcămintelor, condițiilor de exploatare, poziției teritoriale, folosite în industria extractivă și în construcții.

Renta în industria extractivă se prezintă în toate formele: *renta diferențială I*, încasată de proprietarul terenurilor mai bogate în zăcămintele extrase, ca urmare a productivității muncii mai ridicate și a cheltuielilor pe unitatea ele produs mai mici, în comparație cu terenurile cele mai sărace în asemenea zăcămintele, a căror extracție este totuși necesară pentru satisfacerea nevoilor; *renta diferențială II* încasată de proprietarul terenurilor pe care au fost făcute investiții succesive și al căror randament este superior acelora care determină prețul regulator al produselor industriei extractive; *renta absolută*, încasată de proprietarii tuturor terenurilor cu ase-

menea destinație, pe baza produsului net mai mare creat în această ramură în virtutea compoziției organice a capitalului mai joasă decât în celelalte ramuri ale economiei, îndeosebi în industria prelucrătoare; *renta de monopol* încasată de proprietarii terenurilor ale căror bogății minerale sunt deosebit de rare și cerute, având roluri strategice în politica economică.

Renta în industria extractivă are tendința generală de creștere întrucât zăcămintele cunoscute ale subsolului sunt limitate, iar creșterea adâncimii de la care sunt exploatate impun cheltuieli tot mai mari.

Renta de pe terenurile de construcții se formează îndeosebi pe baza deosebirii de poziție teritorială în mediu urban. Sunt cazuri când ponderea cea mai mare în ansamblul acestei rente este determinată de renta de monopol, încasată în virtutea monopolizării unor terenuri foarte solicitate, situate, de regulă, în centrele marilor orașe. Tendința generală de creștere a rentei de pe terenurile de construcții se datorează: sporirii populației urbane, măririi capitalului încorporat solului sau plasat pe suprafața sa (rețele de apă și canalizare, căi ferate ș. a.).

Toate formele de rentă își au izvorul în plusprodusul creat de supramunca muncitorilor salariați.

În legătură cu problematica rentei funciare trebuie abordat și prețul pământului.

Prețul pământului. Pământul nu este un produs al muncii omenești, ci un dar al naturii. Ca și apa din izvor, ca și aerul neîmbuteliat, pământul nu are valoare. Cu toate acestea, în condițiile economiei de piață, pământul, neavând valoare, are preț, se vinde și se cumpără la fel ca și toate celelalte mărfuri.

Cum se stabilește prețul pământului? La ce nivel? Prima încercare de stabilire a prețului pământului a fost întreprinsă de economistul englez William Petty încă cu circa 350 de ani în urmă. După părerea

lui, banii primiți în schimbul unui lot de pământ trebuie să asigure întreținerea reprezentanților a trei generații: bunicul, care a împlinit 50 de ani, fiul de 28 de ani și nepotul de 7 ani. Potrivit statisticii, aceștia pot trăi împreună încă 21 de ani. De aici W. Petty trage concluzia că prețul pământului este suma rentelor anuale pe 21 de ani. O astfel de definiție este corectă deoarece prețul pământului, într-adevăr, reprezintă renta capitalizată pe un număr de ani înainte.

Ulterior, au avut loc și alte abordări cu privire la prețul pământului.

În prezent, în cele mai dese cazuri, prețul pământului este definit ca fiind suma de bani plătită de către cumpărător proprietarului în schimbul cedării dreptului de proprietate privată asupra terenului de pământ.

Asupra formării prețului pământului influențează mai mulți factori, dintre care cei mai importanți sunt:

- mărimea și evoluția rentei, adică a venitului ce poate fi obținut prin prelucrarea terenului respectiv;

- rata dobânzii la capitalul dat cu împrumut, rată care influențează invers proporțional prețul pământului. Altfel spus, atunci când rata dobânzii crește, prețul pământului tinde să scadă, deoarece potențialii cumpărători preferă să depună banii la bancă și să obțină în acest caz un venit mai sporit decât cel care l-ar obține sub formă de rentă;

- cererea și oferta de pământ. Întrucât oferta de pământ este limitată, prețul va fi influențat, în principal, de cererea acestuia;

- cererea și oferta de produse agricole. Acesta este un factor cu o acțiune indirectă asupra prețului pământului. Oricum, creșterea cererii la produsele agricole influențează prețul pământului în sensul sporirii acestuia și invers;

- posibilitățile de folosire alternativă a pământului. Dacă terenul de pământ poa-

te fi utilizat nu doar pentru cultivarea plantelor, ci și în alte scopuri (în construcții, în industria minieră ș. a.), prețul pământului respectiv va fi mai ridicat.

Deși asupra prețului pământului influențează mai mulți factori, cei mai importanți sunt: a) mărimea rentei și b) rata dobânzii bancare.

Să explicăm acest lucru. Pentru aceasta să ne imaginăm că un anumit teren de pământ dat în arendă aduce proprietarului său un venit anual de \$1000. Rata dobânzii bancare este de 5% pe an. Dacă acest teren se va vinde, prețul lui va fi egal cu suma care, depusă la bancă, va aduce o dobândă posesorului său egală cu suma rentei. Există și o formulă specială care se folosește în cazul determinării prețului pământului:

$$P_p = R/d' \times 100\%,$$

unde:

P_p – prețul pământului;

R – mărimea rentei anuale (sau mărimea arendeii);

d' – rata anuală a dobânzii, la depozite.

Dacă presupunem că un teren agricol dat în arendă aduce posesorului acestuia un venit anual egal cu \$1.000, iar rata dobânzii este de 5% pe an, atunci prețul pământului va fi egal cu: $(1.000/5) \times 100\% = \20.000 .

În cazul în care rata dobânzii va scădea până la 4%, prețul pământului va crește până la \$25.000. Deci prețul pământului este, de fapt, renta capitalizată, adică acea rentă care, fiind transformată în capital, aduce posesorului banilor respectivi un venit egal sub formă de dobândă.

Prețul pământului are o tendință de creștere permanentă, cu unele mici excepții de scurtă durată. Pe parcursul unui secol (1850-1950) prețul pământului a crescut în țările Europei Occidentale de 8-10 ori. În a doua jumătate a secolului al XX-lea, prețul pământului a crescut cu ritmuri și mai mari. La sfârșitul sec. al XX-lea prețul unui hectar de pământ agricol în

țara cu cea mai dezvoltată agricultură din Europa – Franța – era de 30-40 mii de euro. [8, p. 192] Prețul pământului se stabilește pe piața funciară.

Particularitățile mecanismului formării rentei funciare în condițiile actuale. Pe măsura industrializării economiilor naționale, numărul celor ocupați în agricultură și, adesea, a suprafețelor cultivate se reduce, ceea ce denotă o creștere a productivității muncii. Concomitent, are loc și scăderea ponderii agriculturii în P.I.B. (produsul intern brut). Această reducere nu înseamnă însă și o diminuare a importanței acestei ramuri în dezvoltarea economico-socială. Agricultura a fost și rămâne ramura de bază a aprovizionării populației cu produse alimentare și a industriei prelucrătoare cu materie primă.

În aceste condiții, relațiile de rentă se amplifică datorită următoarelor aspecte:

1. Intervenția masivă a statului contemporan în întreg mecanismul reproduției agricole, în redistribuirea valorilor produse, în mecanismul formării prețurilor, al egalizării ratelor de profit ș. a., adică în pârghiile economice care generează relații de rentă.

2. Teoria rentei a fost de la bun început legată de problema randamentelor și deci de aplicarea științei. În prezent, revoluția tehnico-științifică oferă noi dimensiuni întregii chestiuni, astfel încât relațiile agrare includ cu necesitate pe lângă factorii de producție tradiționali – muncă, pământ, capital – și știința.

3. Reducerea sau chiar lichidarea decalajelor de productivitate dintre agricultură și industria țărilor dezvoltate. În aceste condiții baza materială a formării rentei absolute se reduce datorită egalizării compozițiilor organice ale capitalurilor dintre industrie și agricultură.

4. Una dintre problemele teoretice noi ridicate cu acuitate de economia modernă este aceea a stabilirii preturilor la produse, ținând cont de mediul înconjurător

și de cercetarea științifică. Or, din acest punct de vedere, modelul prețului caracteristic rentei diferențiale I conține, în genere, modelul prețului resurselor care să țină seama de valoarea de întrebuințare și limitarea lor, iar modelul prețului caracteristic rentei diferențiale II conține în genere posibilitatea elaborării aprofundate a valorii și, respectiv, a prețului tehnologiilor ca una dintre mărfurile specifice lumii contemporane.

5. Pătrunderea și extinderea progresului tehnic în agricultură au determinat profunde modificări în structura costului factorilor de producție. S-a accentuat reducerea relativă a factorului muncă, în schimb a sporit capitalul. În ce privește pământul, ponderea pe care o deține în structura factorilor de producție a rămas neschimbată.

6. Creșterea constantă a volumului fizic al factorilor de producție procurați din afară: mașini, unelte, îngrășăminte ș. a. este caracteristică agriculturii moderne. Agricultura plătește tot mai scump factorii de producție. Ca urmare a influenței conjugate a celor doi factori (creșterea volumului fizic al factorilor de producție cumpărați și creșterea prețurilor produselor achiziționate de agricultură), agricultura afectează o parte tot mai însemnată din veniturile pentru cheltuielile materiale de producție, ceea ce reduce tot mai mult partea de venit net din producția agricolă globală.

7. Noile fenomene și procese ce caracterizează evoluția agriculturii contemporane își lasă amprenta și asupra rentei funciare.

Premisa rentei diferențiale — inegalitatea rezultatelor obținute de cantități egale de muncă și de capital pe suprafețe egale de teren — își păstrează pe deplin valabilitatea. Aceasta din două motive: a) menținerea deosebirilor privind fertilitatea naturală și poziția terenurilor față de piață, cu toate că progresul producției agricole acționează în sensul reducerii lor; b) efectul inegal al îmbunătățirilor aduse agriculturii asupra diferitelor categorii de pământ. Ca urmare,

există toate condițiile de formare atât a rentei diferențiale I, cât și a rentei diferențiale II.

Produsul net suplimentar care se formează ca rezultat al aplicării muncii în condițiile naturale mai favorabile și ale unei mai bune poziții a terenului constituie *baza materială a rentei diferențiale I*. Renta diferențială care ia naștere datorită deosebirilor existente în fertilitatea naturală a solului, se manifestă sub forma *rentei de fertilitate*, iar cea datorată poziției geografice a terenului, cum ar fi situarea lui față de căile de comunicație, de centrele de prelucrare și desfacere, se manifestă sub forma *rentei de poziție*. Acestea îi corespunde agriculturii de tip extensiv.

În evoluția istorică a rentei diferențiale I, al cărui mecanism de formare ține, în principal, de agricultura extensivă, se pot desprinde următoarele etape: *prima* este cea de la începutul capitalismului, când, datorită caracterului extensiv al agriculturii, ea avea o greutate specifică mare în ansamblul rentei; *a doua* este situată cu precădere între deceniile al IV-lea și al VII-lea ale secolului al XX-lea, când importanța ei se reduce ca urmare a scoaterii din circuitul agricol a unor suprafețe mai puțin fertile sau a extinderii acțiunilor de modernizare și dezvoltare a căilor de comunicație care atenuează deosebirile de poziție; și *a treia* când, sub influența crizei alimentare și de materii prime, aria rentei diferențiale I începe să se extindă din nou.

8. Produsul net suplimentar, care se formează ca urmare a pătrunderii progresului tehnic în agricultură prin efectuarea de investiții suplimentare în mijloace de mecanizare, chimizare, îmbunătățiri funciare, perfecționarea materialului biologic și tehnologiilor de producție, constituie *baza materială a rentei diferențiale II*. Premisa formării rentei diferențiale II o constituie diferența de randament dintre diferitele investiții suplimentare de muncă ce se fac pe aceeași suprafață de teren sau pe suprafețe diferite.

Cât privește renta diferențială II, deși

condițiile ei sunt date de practicarea unei agriculturi intensive, având ca bază renta diferențială I, se află în interdependență cu aceasta: diminuarea ultimei influențează negativ asupra primei.

9. În ultimul timp, în țările dezvoltate a crescut importanța rentei diferențiale II, atât în ansamblul rentei diferențiale, cât și în cadrul rentei în general. Aceasta își găsește explicația în apariția unor factori cu influențe contradictorii, ce generează noi posibilități de formare a supraprofiturilor în agricultură și de transformare a lor în rentă diferențială II. Printre acestea se numără: accentuarea deosebirilor dintre ferme în ceea ce privește randamentul folosirii tehnicii noi și agrotehnicii avansate; inegalitatea repartizării capitalului între arendași de unde și posibilități inegale de îmbunătățiri funciare; inegalitatea provenită din gradul diferit al dezvoltării agriculturii și regiunilor unei țări; politica agrară promovată; dezvoltarea unor ramuri noi; repartizarea inegală a impozitului pe gospodării ș. a.

O consecință a creșterii volumului și a ponderii rentei diferențiale II este mărirea rentei pe unitate de suprafață și ca atare ridicarea prețului pământului. Pământul, inclusiv elementele de îmbunătățiri funciare, reprezintă în prezent o componentă principală a capitalului agricol. Într-o serie de țări, cele cu suprafețe mici pe cap de locuitor și cu utilizare deosebit de intensivă, capitalul funciar reprezintă aproximativ 2/3 din totalul capitalului agricol. Fenomenul se explică și prin creșterea valorii reale a pământului ca urmare a acțiunii umane exercitate în vederea sporirii fertilității sale, a valorii de întrebuințare, a cererii de pământ, în raport cu oferta rigidă ș. a.

10. Probleme deosebite se ridică actualmente în legătură cu renta absolută. După cum se cunoaște, existența acestei rente este determinată de doi factori:

a) monopolurile proprietății private asupra pământului;

b) compoziția organică a capitalului mai

scăzut în agricultură față de cea din industrie. Care este situația în prezent? În condițiile actuale constatăm o pătrundere tot mai mare a progresului tehnic și în această ramură. Ca rezultat, s-a produs apropierea compoziției organice a capitalului din agricultură cu cea din industrie. Teoretic, acest fenomen conduce în mod inevitabil la scăderea, sau în cazul egalizării compoziției capitalului agricol cu cea a capitalului industrial, la dispariția uneia dintre condițiile rentei absolute.

În problema perspectivei rentei absolute s-au conturat două puncte de vedere: a) acela după care renta absolută va dispărea odată cu ridicarea compoziției organice a capitalului din agricultură la nivelul celei din industrie; b) acela ce susține că menținându-se cauza rentei absolute – proprietatea privată asupra pământului – aceasta nu poate să dispară.

Desigur, existența rentei absolute are un caracter istoric. De fapt, ea este o rentă de tip precapitalist și menținerea ei în condițiile actuale corespunde unei anumite trepte de dezvoltare a agriculturii. Cu toată diminuarea suferită până în prezent de renta absolută, aceasta n-a dispărut. Ca urmare, renta absolută continuă să reprezinte o parte a rentei funciare în general, iar pentru unele bogății ale subsolului chiar partea cea mai mare.

Odată cu apropierea agriculturii de industrie, cu concentrarea și centralizarea pământului și a producției agricole în cadrul unor mari ferme, se creează condiții de transformare a rentei absolute în renta de monopol, adică într-o rentă bazată pe prețul de monopol propriu-zis.

În condițiile actuale, ca urmare a concentrării și centralizării capitalului, asistăm la o îngemănare, înglobare, întrepătrundere a formelor particulare ale produsului net întruna singură – profit de monopol.

Specificul relațiilor agrare în Republica Moldova. Este cunoscut faptul că problema-cheie a tuturor transformărilor

economice și sociale o constituie înlocuirea sistemului relațiilor de producție existent cu altul adecvat noilor cerințe. Această problemă-cheie urma să fie soluționată și în Republica Moldova după destrămarea Uniunii Sovietice.

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

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

În mediul rural au devenit proprietari funciari 1326,7 mii de persoane cu o suprafață totală de 1951,1 mii ha. Unui proprietar funciar i-a revenit, în medie, 1,48 ha de teren agricol divizat în 3-4 loturi plasate la diferite distanțe unul de altul. Cota valorică medie s-a cifrat, respectiv, la 7800 lei. [9, pag. 55] Ulterior, s-a demonstrat însă că pulverizarea fondului funciar în peste 4 mil. de parcele nu a creat condiții pentru utilizarea rațională a terenurilor, aplicarea metodelor avansate de prelucrare a solurilor, sporirea producției agricole. Mai mult, atribuirea țăranilor a cotelor valorice a constituit, în același timp, destrămarea bazei tehnico-materiale de producție prin desființarea brigăzilor de mașini și tractoare, distrugerea complexelor agroindustriale de creștere a animalelor, demolarea rețelei și instalațiilor de irigare, altor obiective destinate activității de producție agricolă.

În astfel de condiții, majoritatea deținătorilor de terenuri agricole nu aveau cu ce le prelucra, decât cu sapa. Ca urmare, a

apărut emigrația masivă a forței de muncă din localitățile rurale, ceea ce a condus la îmburuienirea și împârlogirea sutelor de mii de parcele agricole. Aceste și alte fenomene negative, precum și atitudinea pasivă a statului față de sectorul agrar, au condiționat starea de regres a agriculturii, care continuă și în prezent.

Specificul relațiilor agrare din țara noastră mai include: dimensiunile limitate ale fondului funciar agricol; suprafețele mici ale cotelor echivalente de pământ; ponderea mare (peste 650 mii de hectare) a terenurilor erodate, saline, alcaline ș. a.; slăbiciunea structurilor de organizare în agricultură; lipsa capitalului necesar modernizării sectorului agrar; insuficiența informației referitoare la cererea și oferta privind tranzacțiile cu bunuri funciare.

În astfel de condiții s-a desfășurat procesul de maturizare a relațiilor agrare în Republica Moldova. În prezent ele au loc în următoarele forme:

- tranzacții de vânzare-cumpărare a terenurilor agricole;
- arenda loturilor de pământ;
- moștenirea terenurilor agricole;
- donația și schimbul terenurilor agricole.

Tranzacțiile de vânzare-cumpărare.

În ultimii ani numărul afacerilor de vânzare-cumpărare a terenurilor agricole este în creștere, de la 1933 în anul 1999 la 72.000 în anul 2008. [10, pag. 23] Cu toate acestea, suprafața terenurilor comercializate este destul de modestă și constituie 25.034 ha, iar suprafața medie a unui teren vândut a constituit doar 0,08 ha.

Prețul normativ al terenurilor agricole se calculează după următoarea formulă:

$$P_{\text{teren}} = S \times B \times T, \text{ unde:}$$

P – prețul normativ al sectorului de teren agricol;

S – suprafața lotului de teren agricol comercializat, ha;

B – bonitatea solului pe sectorul de teren agricol, grade;

T – tariful pentru calcularea prețului normativ al sectorului de teren agricol/grad-ha.

Exemplu. Indicii cadastrali ai sectorului de teren agricol care urmează a fi vândut sunt: suprafața sectorului $S=1,000$ ha și bonitatea medie a solului în Republica Moldova $B=65$ grade. Conform anexei la Legea nr. 1308-XIII din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, tariful pentru calcularea prețului normativ $T = 434,30$ lei/grad-ha. În urma calculului, prețul normativ al sectorului de teren agricol $P_{\text{teren}} = 1,000 \times 65 \times 434,30 = 28.229,50$ lei.

În cazul vânzării-cumpărării terenurilor agricole prețul acestora nu poate fi mai mic decât prețul normativ al pământului. În majoritatea cazurilor terenurile agricole sunt arendate pe un termen mai mic de trei ani. În anul 2009, din suprafața totală a terenurilor arendate – 825,9 mii ha, 788,6 mii ha au fost arendate pe un termen mai mic de trei ani. [10, pag. 26]

Plata pentru arendă se determină în funcție de suprafața terenului arendat, de relief și de mărimea posibilităților de a efectua lucrările în mod mecanizat, de alte caracteristici ale terenului, dar nu va constitui mai puțin de 2% pe an din prețul normativ al terenului agricol. În Republica Moldova termenul maxim de dare în arendă este de 30 de ani.

Calcularea nivelului minim al plății anuale pentru arenda unui sector de teren agricol, indiferent de faptul dacă pe acest teren sunt sau nu amplasate construcții, amenajări, instalații sau plantații multianuale, se efectuează conform următoarei formule:

$$P_{\text{a.teren}} = S \times B \times T \times M / 100, \text{ unde:}$$

$P_{\text{a.teren}}$ – cuantumul minim al plății anuale pentru arenda sectorului de teren agricol, lei/an;

S – suprafața sectorului de teren agricol, ha;

B – bonitatea solului pe sectorul de teren agricol, grade;

T – tariful pentru calcularea prețului normativ al sectorului de teren agricol, lei/grad-ha;

M – nivelul minim al plății anuale pentru arenda sectorului de teren agricol, 2%/an.

Exemplu. Indicii cadastrali ai sectorului de teren agricol care se transmite în arendă sunt: suprafața sectorului $S = 5,000$ ha, bonitatea medie a solului în Republica Moldova $B = 65$ grade, $T = 434,30$, $M = 2\%/100$ an.

În urma calculării, cuantumul minim al plății pentru arendă va fi: $5000 \times 65 \times 434,30 \times 2 / 100 = 28.229,50$ lei/an.

Este necesar de remarcat faptul că legislația în vigoare prevede că arenda terenurilor agricole se efectuează prin licitație publică.

Achitarea plății de arendă se face în bani sau în natură. În Republica Moldova plata de arendă, în majoritatea cazurilor, se efectuează în natură. Cotașii la cotele de teren arendate primesc, conform contractelor, grâu, porumb, zahăr și alte produse agricole.

Aceasta reflectă nivelul nematurizat al relațiilor de rentă funciară în țara noastră.

Prețul normativ constituie punctul de plecare în stabilirea prețului de licitație.

Potrivit legislației în vigoare, proprietarii terenurilor agricole private au dreptul de a le vinde la preț liber de piață.

Conform datelor Agenției Relații Funciare și Cadastru, cele mai mari prețuri la terenurile agricole comercializate se înregistrează în Chișinău de la 10 mii până la 300 mii lei/ha, la Bălți – 9-70 mii lei/ha, Orhei – 3-15 mii lei/ha, Ialoveni – 8-30 mii lei/ha, Criuleni – 3-20 mii lei/ha. Însă putem constata cu fermitate că aceste prețuri sunt de zeci de ori mai mici decât prețul unui hectar de pământ din țările Uniunii Europene.

Arenda terenurilor agricole. În ansamblul formelor de transmitere a dreptului de proprietate cea mai populară este arenda. În anul 2008, suprafața terenurilor cu destinație agricolă arendate în Repu-

blica Moldova a constituit 808,1 mii ha, ceea ce reprezintă aproape 25% din fondul funciar al țării (3.384,6 mii hectare) sau 41,07% din suprafața totală a terenurilor cu destinație agricolă. În anul 2009, suprafața terenurilor arendate a crescut până la 825.964 ha, din care 591,6 mii ha sunt arendate de societăți cu răspundere limitată, 66,0 mii ha – de gospodării țărănești (de fermier), 122,9 mii ha – de cooperativele agricole de producție și 45,4 mii ha – de societăți pe acțiuni.

Suprafața terenurilor arendate pe un termen mai mare de trei ani este extrem de mică. În anul 2009, din suprafața totală a terenurilor arendate – 825,9 mii ha, numai 37,353 mii ha au fost arendate pe un termen mai mare de trei ani. Din acestea, 28.011 ha au fost arendate de societăți cu răspundere limitată, 3.054 ha – de gospodării țărănești (de fermier), 1785 ha – de cooperativele agricole de producție și 4.503 ha – de societăți pe acțiuni.

Moștenirea terenurilor agricole.

Printre formele de transmitere a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole moștenirea ocupă un loc important. Această formă de relații funciare se realizează conform testamentului (succesiune testamentară) și în temeiul legii (succesiune legală). În cazul succesiunii testamentare a terenului agricol, testatorul întocmește testamentul în una dintre următoarele forme:

a) *olograf* – scris în întregime personal, datat și semnat de testator;

b) *autentic* – autentificat notarial, precum și asimilat cu cel autentificat notarial;

c) *mistic* – scris în întregime, datat și semnat de testator, strâns și sigilat și apoi prezentat notarului, care aplică inscripția de autentificare pe plic și îl semnează împreună cu testatorul.

În anul 2008, în Republica Moldova au fost înregistrate 63.191 de cazuri de moștenire a terenurilor agricole. Pe profil teritorial, cele mai multe cazuri de trans-

mitere a dreptului de proprietate asupra suprafețelor agricole au fost efectuate în raioanele Anenii Noi, Briceni, Cahul, Căușeni, Comrat, Hâncești, Ialoveni, Fălești, Ștefan Vodă ș. a. [10, pag. 28]

Donăția și schimbul terenurilor agricole. Donăția și schimbul sunt două forme de transmitere a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole. Schimbul este efectuat în scopul comasării parcelelor mici și consolidarea terenurilor agricole. Schimbul se efectuează prin contract.

Fiecare parte a contractului de schimb a terenului agricol este considerată vânzător al bunului pe care îl înstrăinează și cumpărător al bunului pe care îl primește în schimb. Asupra contractului de schimb se aplică în modul corespunzător regulile contractului de vânzare-cumpărare. Părțile contractului de schimb al terenului agricol solicită de la oficiul cadastral teritorial extrasul din registrul bunurilor imobile și informația privind valoarea terenului în cauză.

În cazul în care terenurile agricole schimbate nu au aceeași valoare, diferența de valoare poate fi compensată printr-o sumă de bani, numită sultă, dacă aceasta este prevăzută de contract. Sulta nu poate depăși valoarea bunului. [11] Notarii solicită de la părți, la momentul autentificării tranzacției, următoarele acte:

- titlul de proprietate;
- extrasul din registrul bunurilor imobile;
- informația privind valoarea bunului imobil;
- certificatul privind lipsa datoriilor la impozitul funciar de la primăria unității administrativ-teritoriale și inspectoratul fiscal teritorial de stat;
- buletinul de identitate;
- acordul soțului sau soției, după caz.

În cazul donăției terenului agricol, donatorul solicită de la oficiul cadastral teritorial extrasul din registrul bunurilor imobiliare și informația privind valoarea bunului imobil.

În anul 2009, în Republica Moldova au fost înregistrate peste 23 mii de donații sau de schimb al terenurilor. [11, pag. 29] Pe profil teritorial, cele mai multe cazuri de donație și schimb au avut loc în raioanele Anenii Noi, Briceni, Cahul, Hâncești, Ialoveni și Soroca.

Concluzii. 1. Renta funciară reprezintă un fenomen destul de complex și contradictoriu și caracterizează relațiile (raporturile) agrare pe diferite trepte de dezvoltare a societății umane.

2. Renta funciară constituie o parte din plusvaloarea creată de supramunca muncitorilor agricoli salariați și însușită gratuit de marii proprietari funciari.

3. Sunt cunoscute mai multe forme de rentă funciară. Printre acestea - renta diferențială I, renta diferențială II și renta absolută ocupând locul prioritar.

4. Pământul este dat de natură pentru toți. El nu reprezintă un produs al muncii omeneste și de aceea nu are valoare. În economia de piață însă, pământul neavând valoare, are preț, se vinde și se cumpără ca și toate celelalte mărfuri.

5. La etapa contemporană mecanismul formării rentei funciare are o serie de particularități care trebuie să fie cunoscute în

procesul elaborării și implementării politicilor agrare.

6. Specificul relațiilor agrare în Republica Moldova este condiționat de desfășurarea proceselor de deetatare și privatizare și constituirea diverselor forme de proprietate în acest sector al economiei naționale. Relațiile agrare se află în faza de maturizare și se manifestă prin relații de vânzare-cumpărare a terenurilor agricole, de arendă, moștenire, donație și schimb al loturilor de pământ.

7. Relațiile de arendă sunt cele mai răspândite și reprezintă un instrument eficient al consolidării terenurilor agricole.

8. Cauza dezvoltării slabe a plății în bani pentru arendă se explică prin dezvoltarea insuficientă a relațiilor de marfă-bani în sectorul agricol. De asemenea, o cauză a acestui fenomen constă în dorința țăranilor de a obține renta în natură, care, practic, în totalitate poate fi consumată în cadrul gospodăriei. În prezent, peste tot locul predomină renta în natură.

9. La moment, legislația Republicii Moldova nu permite cumpărarea terenurilor agricole de către cetățenii străini. Considerăm că o astfel de situație este foarte justificată.

BIBLIOGRAFIE

1. Smith A. *Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei*. Chișinău, ed. „Universitas,” 1992.
2. Ricardo D. *Opere alese*. Chișinău, ed. „Universitas,” 1993.
3. Marx K. *Capitalul*, vol. III. Chișinău, ed. „Cartea Moldovenească,” 1967.
4. Samuelson P., Nordhaus W. *Economie politică*. București, ed. „Teora,” 2000.
5. Galbraith J. K. *Știința economică și interesul public*. București, „Editura Politică,” 1982.
6. Pohoată I. *Doctrine economice universale*. Iași, ed. „Gh. Zane,” 1993.
7. Blanovschi A. *Doctrine economice*. Chișinău, Academia de Administrare Publică, 2004.
8. Moldovanu D. *Curs de teorie economică*. Chișinău, ed. „Arc,” 2006.
9. *Dicționar de economie*. București, ed. „Economica,” 2001.
10. *Revista „Administrarea Publică,” nr. 2/2011.*
11. Chivriga V. *Evoluția pieței funciare în Republica Moldova*. Chișinău, 2009.

Prezentat: 14 ianuarie 2014.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Aspecte multifactoriale ale sistemului de adoptare a deciziilor administrative în cadrul complexului agroindustrial

Leonid BABII,
doctor habilitat în economie, conferențiar universitar,
director financiar al Societății pe Acțiuni
„Barza Albă”, mun. Bălți

SUMMARY

Presently, the problem of qualified administrative decision taking gains a great importance. In the given article the specific characteristics of a multifactorial system of administrative decision taking are regarded, as well as the implementation process of analyzed adaptive informational technologies and the forecasting in agroindustrial complex.

Chestiunea cu privire la adoptarea la ora actuală, când au loc procese de dimensiune și în profunzime de depășire a crizei economice și administrative, a unor decizii calificate are, cu adevărat, o importanță decisivă.

Un pas progresist în soluționarea sarcinilor administrative în vederea analizei și pronosticării pieței agricole îl constituie utilizarea metodelor și a abordărilor contemporane de modelare a proceselor economice. Potrivit revistelor analitice, eficiența maximă va fi obținută în cazul implementării tehnologiilor informaționale adaptive de analiză și pronosticare.

Cu referire la complexul agroindustrial (C.A.I.), procesul inovațional prezintă un flux permanent și continuu de transformare a ideilor tehnice și tehnologice concrete, în baza elaborărilor științifice, în tehnologii noi sau în părți componente ideale ale lor în scopul obținerii unei producții calitativ noi.

Inovațiile trebuie să existe în toate sferele de activitate a organizațiilor agricole, inclusiv în sfera adoptării deciziilor administrative eficiente.

Anume prin intermediul aplicării teh-

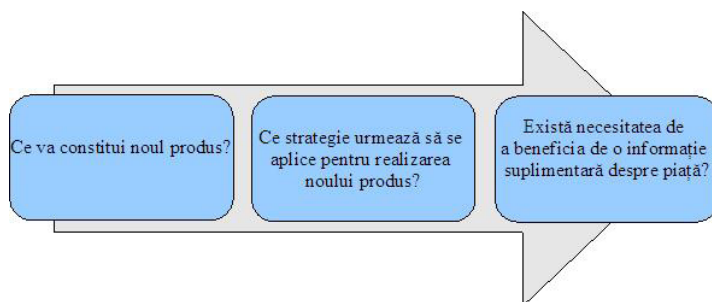
nologiilor inovaționale poate fi asigurată probabilitatea realizării unor rezultate esențiale la soluționarea sarcinilor de conducere în cadrul C.A.I., lucru confirmat și de practica țărilor străine.

De o actualitate tot mai mare beneficiază în cadrul întreprinderilor C.A.I. deciziile ce țin de amplasarea noilor produse pe piața consumatorilor.

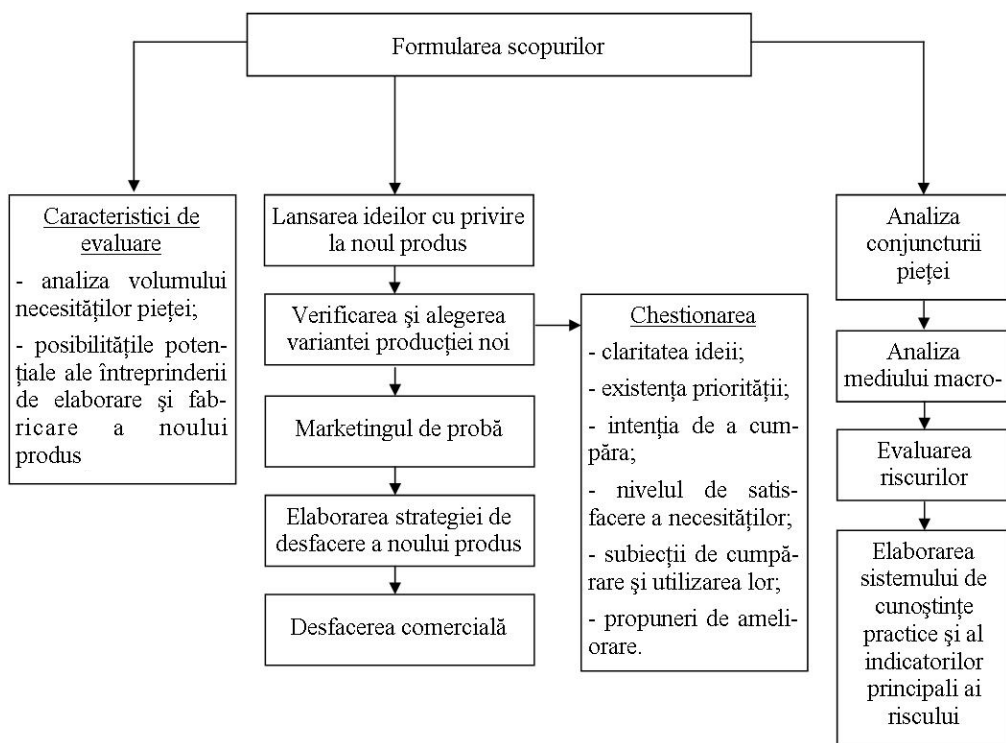
Întreprinderile au posibilitate potențială de a-și ocupa nișa lor pe piață, de a fi competitive și de a spori volumul de vânzări prin intermediul amplasării pe piață a producției noi. În scopul evitării riscului la ieșirea pe piață cu un nou produs, este necesar de a studia minuțios căile de realizare cu succes a scopurilor întreprinderii cu ajutorul elaborării strategiei și tacticii de amplasare și promovare a produsului pe piață.

Fiecare ramură a economiei naționale, inclusiv agricultura, posedă un șir de particularități specifice care influențează în mod substanțial procesul de administrare.

Pentru a se orienta corect în situația de pe piață, pe plan organizatoric, întâi de toate, este necesar să se adopte corect decizia cu privire la următoarele chestiuni:



Întreprinderile C.A.I. urmează să stabilească de la bun început scopul principal, pe care întreprinderea dorește să-l realizeze pe calea lansării de producției noi (fig. 1).



Drept temei pentru adoptarea deciziei administrative va servi informația acumulată. Pe parcursul colectării și sistematizării informației, este necesar să se țină seama de următoarele: posibilitățile potențiale ale întreprinderii cu privire la elaborarea și valorificarea producției, determinarea gradului și dimensiunilor riscului, durata dezvoltării piețelor cu destinație specială.

Sistemul multifactorial recomandat de noi pentru utilizare constă dintr-un șir de etape principale ale adoptării deciziilor administrative. În calitate de criteriu pentru

selectarea optimală servește beneficiul așteptat. În acest caz, analiza sistemică se va executa în succesiunea următoare:

- elaborarea modelului structural al sistemului;
- elaborarea matricei evaluărilor relative;
- calcularea greutății specifice a fiecărei variante și determinarea priorităților.

Crearea sistemului multifactorial prevede studierea elementelor componente potrivit calităților de același tip și repartizarea lor după niveluri în funcție de subordona-rea lor reciprocă. Elementele de același ni-

vel se produc în calitate de scopuri pentru elementele de nivelul superior. La nivelul superior se elaborează scopul global, pe care doresc să-l realizeze în cazul lansării pe piață a unor mărfuri noi. La nivelul al doilea sunt expuși factorii esențiali ai mediului exterior: situația organizației agricole pe piață; asigurarea organizației cu toate resursele necesare; oportunitățile tehnice și tehnologice ș. a. m. d. La cel de-al treilea nivel sunt amplasați factorii mai precizați, care consti-

tuie elemente de asigurare a factorilor de nivelul al doilea; posibilitățile căilor de desfacere a producției agricole; existența unor tipuri concrete de resurse; a nivelului de automatizare a proceselor agricole tehnologice. La nivelul inferior sunt reprezentate variantele selectate ale noii producții agricole. Astfel, se formează schema organizațională de selectare a variantelor în baza posibilităților potențiale de resurse ale organizației agricole (fig. 2).

Indice	Situația organizației agricole pe piață	Asigurarea organizației agricole cu resursele necesare	Posibilitățile tehnice și tehnologice ale organizației agricole
Posibilitățile căilor de desfacere			
Cererea la producția agricolă			
Resurse financiare			
Resurse materiale			
Resurse umane			
Gradul de automatizare a procesului tehnologic			
Corespunderea producției standardelor ISO			

Variante diverse
Tipuri diverse de producție agricolă

Matricea evaluărilor relative va fi edificată în baza analizei mediului intern al întreprinderii. Pentru sistemul prezentat în fig. 2 există următoarea succesiune a acțiunilor și calculelor:

1. Compararea elementelor de nivelul al doilea cu scopul principal.

2. Compararea elementelor de nivelul al treilea cu nivelul al doilea.

3. Compararea variantelor de producție nouă cu nivelul al treilea.

Pentru determinarea priorității variantelor de producție nouă este necesar să se calculeze greutatea specifică a fiecărei

variante a scopului principal. Dintre toate variantele se va alege varianta cu greutatea specifică maximală, cu alte cuvinte, valoarea maximă a greutății specifice determină varianta cea mai de perspectivă din punctul de vedere al posibilităților de resurse ale organizației.

În procesul de plasare a noii producții pe piață există o mulțime de aspecte imprevizibile și independente de voința conducătorilor factorilor de care trebuie să se țină seama. De acești factori ține riscul, ale cărui strategii de reducere sunt elaborate simultan. Sarcina constă în faptul că, din multitu-

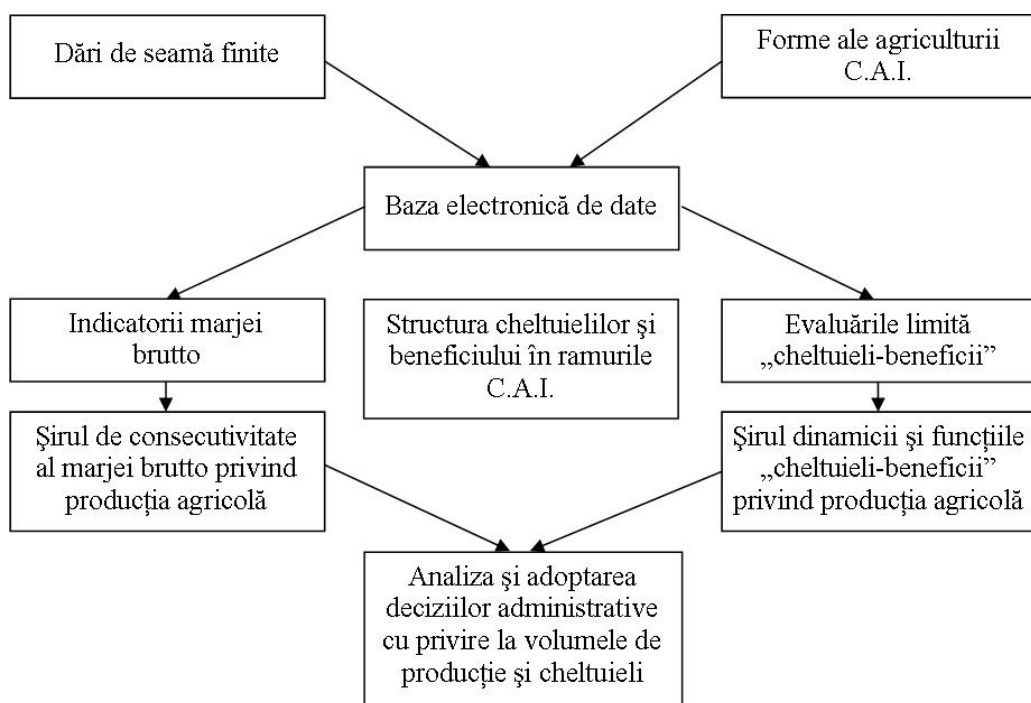
dinea de variante posibile, să fie selectată decizia administrativă cu un risc minimal. În acest scop, se elaborează tabelul probabilităților situațiilor și al utilităților pe piață, în care să fie indicate la fiecare variantă selectată probabilitatea și utilitatea pentru o situație sau alta pe piață.

În legătură cu variabilitatea permanentă a pieței, în fața organizației apare următoarea întrebare: cum să-și modifice strategia, pentru a nu se pomeni într-o situație de criză? În cadrul procesului de pronosticare cantitativă a situației pe piață este oportun să se beneficieze de aparatul de lanțuri Markov. Aplicarea acestui aparat va permite adoptarea din timp a deciziei în cazul modificării situației de pe piață. În procesul pronosticării se va utiliza probabilitatea tranzitivă dintr-o situație în alta. Orice modificare a unei anumite situații de pe piață va conduce aproape în mod obligatoriu la schimbarea utilității, adică va aduce un profit suplimentar sau va conduce la pierderi. Aceste utilități se vor înscrie în matricea următoare care se numește matricea de utilitate a transferurilor. În baza matricei proba-

bilităților transferului și a matricei utilității transferului se va construi matricea adop-tării deciziilor în cazul modificării situațiilor de pe piață.

Beneficiind de informația acestei matrice, se poate afla ce strategie urmează să se aplice, în ce perioadă și în ce situație de piață aleasă. În activitatea practică de marketing a organizației, adeseori este necesar să se compare cheltuielile pentru obținerea unei informații parțiale (incomplete) și a cheltuielilor pentru identificarea unei informații suplimentare noi în scopul adop-tării unei decizii mai calitative.

Astfel, managerul urmează să evalueze în ce măsură beneficiul de la informația suplimentară obținută va acoperi cheltuielile pentru obținerea sa. Persoana care adoptă decizia poate corecta cu ajutorul noii informații probabilitățile apriorice, iar aceasta este deosebit de important pentru adop-tarea deciziilor. Algoritmul adop-tării deciziilor administrative în cadrul întreprinderilor C.A.I. de producere a culturilor agricole prin utilizarea metodei „cheltuieli-beneficii” arată în felul următor (fig. 3):



În cea de a doua etapă are loc identificarea informației cu privire la structura producției organizației agricole, precum și a prețului său de cost, asigurarea acestei analize cu resurse/beneficii tehnico-materiale și umane este prezentată, de regulă, în formă grafică de tipul histogramei. Indicatorii care țin de formarea marjei brutto a unor culturi agricole concrete se stabilesc în funcție de formele de „desfacere a producției”, precum și de „producerea și prețul de cost ale producției vegetale”.

Modelul este format cu ajutorul Microsoft Excel și ajută la evaluarea unor astfel de indicatori, cum ar fi:

- cheltuielile permanente și variabile cumulative la un hectar și la o unitate de producție în unități absolute și relative;
- prețul de cost comercial, prețul și beneficiul la o unitate de producție;
- marja directă (diferența dintre preț și cheltuielile variabile la o unitate de producție);
- marja brutto (diferența dintre venitul de la 1 ha de semănături și cheltuielile variabile pentru producția colectată de pe 1 ha);
- marja brutto de pe întreaga suprafață, de pe care a fost recoltată producția vândută.

Cea de a patra etapă constă în pregăti-

rea pentru analiza beneficiilor obținute în etapa precedentă. Se produce o constituire a diagramelor structurale ale valorilor relative și absolute, care alcătuiesc cheltuielile variabile, precum și dinamica lor privind unele culturi agricole în diverși ani. În baza unui an, se construiesc histograme liniare pentru fiecare cultură agricolă în parte, care conțin informația despre cheltuielile, beneficiul și marja brutto permanente. În continuare, are loc pregătirea evaluărilor limită ale calculelor modelelor „cheltuieli-beneficiu” și sunt construite modelele înseși. Acestea sunt redată în formă grafică și prezintă rezultatul confruntării dinamicii valorilor absolute ale cheltuielilor generale ale îngrășămintelor minerale și evoluției recoltei, precum și a capacităților energetice cumulative și a cheltuielilor directe de muncă la o unitate de suprafață și de producție pentru unele culturi agricole. Ultima etapă este consacrată generalizării și analizei finale a informației obținute, efectuării unor experiențe numerice în baza modelelor construite, determinării parametrilor optimați. În baza acestei analize, are loc procesul de adoptare a deciziilor administrative cu privire la structura, cheltuielile de resurse, precum și a volumelor de producție pentru fiecare cultură agricolă în parte.

BIBLIOGRAFIE

1. Babii L. „Ramura vitivinicola: aspectul creșterii eficienței economice”. Chișinău, 2005, p. 256.
2. Денин Н. «Эффективность агропромышленной интеграции на микроэкономическом уровне/АПК». Экономика. Управление, 2003, 2010, с. 44-51.
3. Кунц Г., Доннел С. «Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций». М., 1981, 225 с.

Prezentat: 8 noiembrie 2013.

E-mail: ana.caliga@mail.ru

The photograph captures a panel discussion during the 'Forum della Ricerca' event. Four individuals are seated at a long wooden table on a stage: three men and one woman. They are all looking towards the audience. Behind them, a large projection screen displays a presentation slide. The slide is titled 'ORGANIZZARE' and lists several bullet points, including 'Struttura organizzativa', 'Organizzazione del lavoro', and 'Organizzazione del tempo'. The audience, consisting of many people, is seated in rows of chairs, facing the stage. The overall atmosphere is professional and academic.

Managementul proiectelor - soluție eficientă pentru atingerea unor obiective de anvergură

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

SUMMARY

After studying this article you will get answer at a number of questions: what is a project, purpose, advantages and disadvantages of project management. Project management description is possible through the life-cycle project analysis. The design of programs required a project cycle formed by several steps, which they are. Which are the major phases of a generic life-cycle for international development project. What responsibilities has a project manager. These are just some of questions resulting from development projects that require answers.

În prezent, se vorbește tot mai des despre proiecte și managementul proiectelor, iar înțelegerea proceselor și activităților incluse într-un proiect nu este suficient și chiar corect percepută. Trebuie să menționăm, că proiecte există în toate domeniile de activitate și prin proiecte pot fi rezolvate un șir de probleme de dezvoltare locală.

Organizarea activităților pe *proiecte* și *managementul proiectelor* au reprezentat, inițial, o soluție foarte eficientă pentru atingerea unor obiective de anvergură, din diferite domenii. Odată cu dezvoltarea sistemelor informaționale (SI) pentru conducerea activităților, în mod special, odată cu generalizarea utilizării tehnicilor moderne aparținând tehnologiei informaționale (TI) – *managementul proiectelor* s-a extins la nivelul tuturor activităților din economie, deoarece și-a dovedit capacitatea de a face față noilor tendințe manifestate atât pe plan mondial, cât și național: creșterea accelerată a volumului de informație și a cunoștințelor, creșterea cererii pentru bunuri și servicii tot mai complexe și mai puternic personalizate și creșterea competiției pe piață.

Managementul proiectelor s-a dezvoltat

inclusiv ca urmare a creșterii accesului la TI moderne, astfel încât în prezent au devenit instrumente curente tehnologiile care facilitează lucrul în echipe multidisciplinare.

În primul rând, trebuie să precizăm care este originea conceptului în limba engleză din vocabularul limbii române. „Cuvântul *proiect* provine din latinescul *projectum* al verbului *proicere* (a arunca ceva înainte) format din prefixul *pro* (care indică ceva ce precede acțiunea următoare a cuvântului în timp) și rădăcina *iacere* (a arunca). Rădăcina latină sugerează mișcarea, o traiectorie, o anume relație cu spațiul și timpul. Procesul implicat presupune un punct de plecare folosit ca o bază, de unde cineva se aruncă înainte, către un scop.” [2, p. 15]

Conform Dicționarului explicativ al limbii române, termenul de proiect are mai multe sensuri, interesante fiind următoarele: „plan sau intenție de a întreprinde ceva, de a organiza, de a face un lucru; prima formă a unui plan (economic, social, financiar etc.) care urmează să fie discutat și aprobat pentru a primi un caracter oficial și a fi pus în aplicare; lucrare tehnică executată pe baza unei teme date și care cuprinde cadrul

tehnice, desenele, justificarea utilității obiectului proiectat, amplasarea lui.” [15]

Trebuie să menționăm din start, că *proiectul* nu este sinonim nici cu planul de afaceri, care trebuie să evidențieze situația unei organizații și a mediului său economic concurențial la un moment dat, nici cu studiul de fezabilitate, care trebuie să evidențieze necesitatea și avantajele implementării ideii unui proiect.

La întrebarea „*Ce este un proiect?*” am putea răspunde că un proiect este caracterizat de un efort temporar pentru crearea unui produs sau serviciu cu caracter de unicitate. Această caracteristică de a fi temporar contrastează cu procesele sau operațiile de producție care au caracter permanent sau semipermanent, acestea continuându-și existența pentru crearea aceluiași produs sau serviciu în mod repetat.

Deci caracterul de unicitate al produsului, serviciului sau rezultatului implică să se efectueze ceva *unic*, în sensul că rezultatul final este diferit de alte produse sau servicii din categoria la care aparține, produsele/serviciile nu reprezintă o „repetare.”

Având în vedere evoluția din perspectivă istorică a conceptului de proiect prezentată mai sus, credem că este util ca în continuare să oferim o listă de posibile definiții care abordează acest concept dintr-o varietate de perspective. Aducem ca exemplu câteva definiții: „*Proiectul reprezintă un efort temporar depus pentru a crea, cu resurse limitate, un produs unic sau un serviciu unic;*” [3, p. 5] „*Un proiect este un set de activități interdependente, care se derulează potrivit unui plan și cu costuri bine determinate, pentru a atinge un anumit obiectiv și a realiza anumite rezultate într-o perioadă de timp bine delimitată.*” [1, p. 6]

Deci putem spune, că „*un proiect este o cerere de finanțare adresată instituției finanțatoare cu scopul de a folosi capacitatea proprie și a organizației în vederea soluționării problemelor comunității.*”

Trebuie de menționat, că activitățile din

cadru proiectului încetează în momentul în care obiectivul respectiv a fost atins. Însă trebuie să atenționăm, că nu toate proiectele lansate sunt reușite, din punct de vedere statistic, căci din fiecare 4 proiecte reușite, un proiect eșuează, deci rata de eșec este de 20%. Dar, să vedem ce înseamnă *eșecul unui proiect*? Desigur, că nerespectarea unor criterii și anume unul din următoarele: cost, durată și performanță. Apare întrebarea, de ce totuși eșuează proiectele? Răspunsul poate fi următorul: planificare deficitară; resurse inadecvate; lipsa susținerii managementului superior; comunicare deficitară; conflicte între departamente sau indivizi; definire deficitară a rolurilor și responsabilităților; obiective neclare; schimbări în sfera de cuprindere a proiectelor; ignorarea semnalelor de atenționare; așteptări nerealiste. Și, desigur, sunt cazuri, dar se întâmplă mai rar, când proiectele eșuează din motive tehnice.

Deci putem spune, că proiectele sunt activități unice, orientate spre un obiectiv, cu un grad ridicat de noutate și cu o sarcină de lucru complexă. Ele sunt limitate în timp atât din punctul de vedere al resurselor materiale cât și umane, necesitând, de obicei, o colaborare interdisciplinară în cadrul unei structuri organizatorice speciale, precum și al unei metodologii speciale, implicând riscuri specifice.

Să vedem care este definiția **managementului proiectului**. Au fost formulate definiții diferite pentru sintagma *managementul proiectelor (Project Management)*. „**Managementul de proiect** este o disciplină dedicată planificării, organizării și managerizării resurselor pentru a ajunge la finalizarea cu succes a scopurilor și obiectivelor specifice ale proiectului.” [9, p. 17] „Managementul proiectelor constă în aplicarea cunoștințelor, capabilităților, instrumentelor și tehnicilor specifice pentru activitățile unui proiect, care au obiective, scopuri și cerințe definite, referitoare la timp, costuri, calitate și parametri de performanță, activități considerate

ca importante și adecvate pentru finanțare. Timpul, costul, calitatea și performanțele sunt *constrângeri pentru proiect*.” [3, p. 1]

Deci putem spune, că managementul oricărui proiect include un set de principii, tehnici și practici utilizate pentru a conduce echipa de lucru a proiectului și a verifica termenele, costurile și riscurile în scopul producerii rezultatului dorit. Totodată, managementul proiectului include astfel de etape ca: planificarea, organizarea, monitorizarea, controlarea, raportarea și întreprinderea acțiunilor corective necesare tuturor proceselor proiectului, de care este nevoie pentru realizarea obiectivelor proiectului, în mod continuu. Totodată, managementul proiectelor este o abordare metodică a planificării și ghidării proceselor proiectului de la start până la terminare și este utilizat pe larg pentru controlul proceselor complexe ale proiectelor de dezvoltare a software.

Managementul de proiect constă în planificarea, organizarea și controlul atât al sarcinilor cât și al resurselor, ce urmărește atingerea unui anumit scop, în condițiile existenței unor constrângeri referitoare la timp, resurse și costuri.

Descrierea managementului proiectelor este posibilă prin analiza **ciclului de viață al proiectelor**, care se referă la ansamblul logic de faze ale proiectului, ale căror denumiri și număr sunt determinate de necesitățile realizării scopurilor sau obiectivelor proiectului. Indiferent de scop sau complexitate, fiecare proiect trece printr-o serie de faze.

Managementul de proiect trebuie să includă o analiză a riscului și o definiție a criteriilor pentru terminarea cu succes a fiecărui rezultat livrabil, exemple de livrabile pot fi: un studiu de fezabilitate, un proiect de detaliu sau un prototip funcțional.

Proiectele se realizează într-o succesiune de etape, pornind de la un document strategic de dezvoltare din care se desprinde ideea de proiect într-un anumit domeniu, care este apoi formulată, implementată și, în final, evaluată, cu scopul de a crea condi-

țiile necesare pentru realizarea unor acțiuni viitoare dezvoltate.

Dacă ar fi să ne referim la abordarea tradițională, pe faze, succesiunea etapelor de realizare a managementului proiectelor este următoarea: inițierea proiectului, planificarea sau dezvoltarea proiectului, execuția proiectului sau etapa de producție, monitorizarea și controlul, finalizarea sau închiderea proiectului.

În proiecte cu elemente de cercetare-dezvoltare semnificative, aceste etape pot fi suplimentate cu puncte de decizie (decizii continuare/abandonare) în care este dezbătută și decisă continuarea sau nu a proiectului.

Deci ciclul de viață al proiectului este o colecție de faze, în general secvențiale, care oferă structura și abordarea proiectului, începând de la conceperea proiectului până la terminarea acestuia.

„Modul de concepere a programelor europene a impus un ciclu al proiectelor format din 6 etape: programarea, identificarea, evaluarea ex-ante, aprobarea finanțării, implementarea, evaluarea ex-post (a rezultatelor).” [10] Să le caracterizăm, în continuare, succint:

Programarea. Programarea este prima fază care constă în stabilirea cadrului general.

Identificarea. Se analizează problemele (situațiile dificile, care nu convin, care se doresc a fi depășite), nevoile și interesele posibilor factori interesați și se identifică ideile de proiecte care urmează să fie aprofundate.

Formularea. În această fază se analizează aspectele importante ale ideii de proiect, ținând cont de obiectivele generale, de indicatorii-cheie de calitate și de opiniile principalilor factori interesați.

Finanțarea. Propunerea de finanțare se elaborează sub forma unei cereri de finanțare, care se completează într-un formular standardizat (aplicație), diferit pentru fiecare tip de program de finanțare în parte.

Implementarea. Resursele materiale și umane ale implementării proiectului sunt

utilizate pentru îndeplinirea scopului propus prin proiect (rezultatele propuse prin proiect se adresează grupurilor-țintă și beneficiarilor), contribuind, astfel, la îndeplinirea obiectivelor generale ale proiectului.

Evaluarea. Evaluarea reprezintă estimarea, cât mai sistematică și obiectivă cu putință, a unui proiect, în derulare sau finalizat, în fazele de concepție și implementare, precum și a rezultatelor sale. Scopul evaluării este de a compara coerența rezultatelor proiectului cu obiectivele propuse, determinând, astfel, eficiența, eficacitatea, impactul și durabilitatea proiectului.

Există și alte denumiri ale fazelor componente, de exemplu: concepție, definiție, execuție, finisare (sau închidere). [13]

Institutul Național pentru Standarde și Tehnologie din SUA a elaborat un cadru general de management și proceduri tehnice pentru managementul proiectelor, care conține următoarele faze majore ale ciclului de viață al proiectului: formularea, planificarea și propunerea proiectului; inițierea și execuția proiectului; închiderea, tranziția și/sau terminarea proiectului. [12]

Vom menționa că denumirile exacte diferă pentru diferite industrii și organizații și nu toate proiectele trec prin toate fazele, deoarece unele proiecte pot fi terminate înainte de a ajunge la final. Chiar unele proiecte nu parcurg faze structurate de planificare și monitorizare ș. a.

Totodată, este de observat că fazele nu reprezintă, pur și simplu, un lanț secvențial de pași, ci constituie procese iterative. De exemplu, problemele sau schimbările care apar în faza de control pot necesita replanificarea sau chiar modificări ale obiectivelor și scopurilor stabilite în faza de inițiere a proiectului.

Fazele unui proiect de dezvoltare internațional. Proiectele de dezvoltare internaționale sunt prin definiție proiecte executate în țări în curs de dezvoltare, sunt destinate pentru dezvoltarea economică și socială și sunt finanțate din exterior, cel puțin parțial.

Fazele majore ale unui ciclu de viață generic pentru un proiect de dezvoltare internațional sunt următoarele: identificare/concepție, fezabilitate/definiție, dezvoltare/proiectare, aprobare/evaluare/finanțare, implementare. [14, p. 92]

Inițierea proiectului. În faza de inițiere se autorizează proiectul, este numit *managerul de proiect* și se nominalizează competențele și atribuțiile sale, sunt formulate obiectivele și scopurile proiectului. Totodată, se angajează resursele (materiale și umane) și se creează baza de date a proiectului. În faza de inițiere se elaborează un plan de management al proiectului, care ar trebui să includă sau să se refere la planul de management al calității în proiecte. În știința managementului proiectelor, faza de inițiere mai este denumită și *definirea proiectului*. În timpul acestei faze, soluția preferată este evaluată și optimizată. Odată cu definirea proiectului, pot fi definite rezultatele cerute de diferite părți interesate.

Rezultatele unui proiect sunt active, tangibile sau intangibile, create de proiect și pot fi reprezentate de desene, scheme, descrieri, modele, prototipuri, sisteme și produse de diferite tipuri. Ele pot fi reprezentate și de procese operaționale, schimbări organizaționale, schimbări de resurse umane necesare pentru o funcționare de succes a organizației.

Obiectivele proiectului reprezintă starea finală sau finalitatea pe care managementul proiectului urmărește să o atingă, ele definesc rezultatul final dorit al proiectului, atingerea ansamblului de obiective permite executarea completă a proiectului.

Formularea obiectivelor trebuie să detalieze următoarele informații: performanțele tehnice ale produsului sau serviciului creat/livrat prin proiect, data pentru terminarea proiectului și datele planificate pentru începutul și sfârșitul fiecărei activități, costurile proiectului (bugetul), criteriile de acceptare.

Criteriile de acceptare a proiectului reprezintă formulări ale modului în care re-

cepționerii proiectului vor cădea de acord cu managerul proiectului că documentele proiectului, lucrările sau serviciile livrate sunt complete și acceptabile.

Definirea scopurilor proiectului se realizează prin descrierea conținutului lucrărilor (activităților) care trebuie efectuate și a produselor sau rezultatelor proiectului cu caracteristici și funcțiuni specificate; aceste scopuri urmăresc să cuantifice obiectivele proiectului.

Planificarea proiectului. Pentru o serie de proiecte, planificarea propriu-zisă este precedată de o subfază de *pregătire a planificării*, care include *specificarea performanțelor și studiul de fezabilitate*.

Specificarea performanțelor, în contextul pregătirii planificării, are un caracter general, precizând ce este de așteptat să asigure construcția, uzina, produsul sau procesul care vor fi proiectate. Această specificare acoperă atât întregul proiect, cât și fiecare fază critică pentru realizarea obiectivelor generale.

Studiul de fezabilitate pune în evidență existența sau absența soluțiilor în studiul asupra oportunității derulării unui proiect. El se bazează pe studiul de piață pentru produsul sau serviciul care ar urma să fie furnizat și cuprinde studii tehnico-economice succinte ale tehnicilor specifice, studiul de impact, studiul de rentabilitate. În cadrul analizei fezabilității se definește obiectivul proiectului și sunt previzionate resursele necesare.

Deci studiul de fezabilitate trebuie să precizeze în principal: Cât va dura proiectul? Este realizabil (fezabil) proiectul? Cât va costa proiectul? Anume pe baza studiului de fezabilitate se ia decizia de a continua sau nu cu fazele următoare ale proiectului.

Planificarea proiectului definește și rafinează obiectivele de realizare a proiectului (termene, costuri etc.) și selectează cea mai bună dintre alternativele de desfășurare a activităților pentru a atinge obiectivele propuse. Planificarea stabilește și susține defi-

niția și scopurile proiectului, modul în care va fi efectuat proiectul (proceduri și sarcini), rolurile și responsabilitățile, estimările de timp și costuri. Planificarea proiectului dezvoltă și susține *planul proiectului*, ca document formal, utilizat pentru a ghida atât execuția proiectului cât și controlul acestuia. Acest plan al proiectului cuprinde ansamblul planurilor, elaborate pentru diferitele procese din proiect. Scopul planului de management al proiectului este de a documenta rezultatele procesului de planificare și de a furniza un document de referință pentru managerizarea proiectului.

Deci planificarea proiectului nu este o știință exactă: două echipe de lucru diferite ar putea genera planuri foarte diferite pentru același proiect. Procesul de planificare a proiectului poate fi parcurs în 5 pași: identificarea activităților, estimarea duratelor și resurselor, identificarea relațiilor și dependențelor activităților, identificarea constrângerilor (de resurse, de timp) pentru programare, stabilirea programării.

Concomitent cu planificarea propriu-zisă a proiectului, este necesar să se efectueze și *managementul calității în proiecte*. Planificarea include: definirea și descrierea obiectivelor de realizat; descrierea activităților generale sau particulare, necesare pentru a produce diferite rezultate livrabile ale proiectului, respectiv stabilirea responsabilităților persoanelor; planificarea resurselor necesare, atât umane, cât și materiale; compararea mijloacelor disponibile cu mijloacele necesare; stabilirea termenelor previzionale care vor trebui respectate: identificarea dependențelor dintre activități (a succesiunii lor), estimarea duratelor activităților și planificarea calendaristică, stabilirea datei de finalizare a proiectului, identificarea standardelor de calitate impuse; estimarea costurilor resurselor necesare pe fiecare tip de activitate; stabilirea planului de management al proiectului, ca un ansamblu al tuturor proceselor planificate, cu identificarea riscurilor și a modurilor de management al acestora.

Planul de management al proiectului integrează toate planurile individuale cum sunt: planul calității, planul de management privind părțile interesate, planul de comunicare în proiect, planul de achiziții, planul de contractare, planul rezultatelor. Acest plan include atât modul în care va fi managerizat proiectul, cât și modul în care va fi realizat produsul sau serviciul, de exemplu, caracteristicile tehnice, procesele și fazele tehnice, precum și specificațiile produsului.

Managementul cu succes al proiectului necesită planificarea minuțioasă pentru satisfacerea obiectivelor tehnice, satisfacerea cerințelor de timp ale proiectului și încadrarea în bugetul proiectului.

Formularea obiectivelor proiectului și a scopurilor dezvoltate pentru a le sprijini sunt utilizate pentru a descrie proiectul ca un grup de *activități* sau *sarcini*.

O *activitate* este un element de muncă, efectuat în timpul derulării proiectului, a cărui executare poate fi încredințată unei persoane fizice competente (sau mai multor membri ai echipei). Termenul de *sarcină* este considerat, în general, în planificare, ca fiind sinonim cu *activitate*.

Totuși, în multe aplicații, activitățile sunt considerate ca fiind subdivizate în sarcini. Sarcinile se caracterizează prin durate, determinate de un început și un sfârșit, identificabile, și prin costuri previzionale. Sarcinile pot fi programate pentru a fi executate în serie sau în paralel, conform cu dependențele lor reciproce.

Dependențele dintre activitățile proiectului prezintă relația de ordine între două activități succesive, exprimă *legătura* dintre activități. Legătura cea mai folosită este cea de tip „sfârșit – început,” adică leagă evenimentul de sfârșit al activității precedente cu evenimentul de început al activității următoare. Dependențele logice dintre activități pot fi definite utilizând o diagramă în rețea a activităților, care permite identificarea unui drum critic.

Sarcinile trebuie să fie asociate cu așa-

numitele *repere de referință* sau mai sunt denumite și *jaloane*. Un reper de referință reprezintă un eveniment intermediar important care survine în cursul unei realizări, asociat cu obținerea unui rezultat important sau cu o analiză de stadiu, caracterizată drept critică. Exemple: începerea sau terminarea sarcinilor critice, terminarea unei faze a proiectului, terminarea analizelor clientului, furnizarea unui dosar, recepția unui echipament, decizia de a construi un prototip etc.

O mare utilitate în planificarea activităților proiectului are dezvoltarea unei *structuri de descompunere a lucrărilor* (*Work Breakdown Structure – WBS*), adică „*Structură detaliată orientată pe activități*.” [5]

O structură de descompunere a lucrărilor este o grupare a elementelor proiectului, orientată pe sarcini și activități, care organizează și definește **scopul global al proiectului**, ajută la stabilirea bugetului previzionat și identifică rezultatele livrabile dorite. Un element al proiectului în WBS poate fi un produs identificabil, un set de date, un serviciu sau orice combinație a lor.

Descompunerea ierarhizată, pe niveluri descendente, a lucrărilor în elemente mai ușor de analizat, reprezintă o descriere din ce în ce mai detaliată a elementelor proiectului, până ce rezultatele livrabile sunt definite cu detaliere suficientă pentru a susține viitoarele faze ale proiectului (planificare, execuție, control și finalizare).

Elementele de pe nivelul cel mai detaliat sunt denumite *pachete de lucrări* (*work packages*). Fiecare pachet de lucrări este caracterizat prin definirea lucrărilor de realizat, un responsabil unic, un buget și elemente de termene, fie o durată, fie legături cu alte pachete anterioare sau posterioare. Pachetele de lucrări definesc *sarcini* specifice care contribuie la realizări definite.

Structura de descompunere a lucrărilor este reprezentată grafic ca o diagramă arborescentă, cu itemuri detaliate, subordonate itemurilor de nivel superior.

Descompunerea rezultatelor livrabile ale proiectului are loc în următorii pași:

Identificarea elementelor majore ale proiectului, care corespund unui ansamblu de sarcini sau unei singure sarcini. În general, elementele majore vor fi livrabilele proiectului și *managementul proiectului*. Totuși elementele majore trebuie să fie totdeauna definite în funcție de modul în care proiectul va fi managerizat în realitate.

Se identifică elementele constitutive ale livrabilelor, ca rezultate verificabile. Elementele constitutive trebuie să fie definite în termenii modului în care vor fi realizate, în realitate, lucrările proiectului. Rezultatele verificabile pot include servicii, precum și produse.

Se verifică corectitudinea descompunerii, examinând, dacă itemurile de pe nivelul inferior sunt atât necesare, cât și suficiente pentru finalizarea (realizarea completă) a itemului descompus; dacă fiecare item este definit clar și complet; dacă fiecare item poate fi în mod adecvat programat, bugetat și alocat unei unități specifice o organizației (departament, echipă de lucru, persoană). [11]

Estimarea duratelor și a resurselor necesare, considerată ca al doilea pas al procesului de planificare, urmărește să identifice cerințele de timpi și resurse pentru pachetele de lucrări și pentru activități. Duratale acestora se estimează pe baza experienței experților sau în funcție de cantitatea de resurse ce contribuie la realizarea lucrărilor. Totuși valorile estimate sunt numai cele mai bune aprecieri, fără a fi predicții perfecte.

Resursele se referă la materiale, mașini, calculatoare, personalul proiectului, resursele financiare etc. Planificarea resurselor constă în a determina ce fel de resurse sunt necesare și ce cantități din fiecare resursă, pentru a îndeplini activitățile proiectului. Cerințele de resurse identificate sunt apoi comparate cu resursele disponibile, cu încărcarea lor, programarea și controlul acestora.

Identificarea relațiilor și dependențelor activităților. Între toate activitățile necesare pentru derularea proiectului vor exista anumite *relații logice*, care vor depinde de succesiunea logică a acestor activități. Unele dependențe (relații logice) sunt *obligatorii*, inerente prin natura lucrării. Acestea implică deseori limitări fizice; de exemplu, într-un proiect de construcție a unei clădiri, fundația trebuie să fie construită înainte de înălțarea suprastructurii.

Alte dependențe sunt *discreționare*, fiind definite facultativ de echipa de management al proiectului. Aceste dependențe „discreționare” sunt definite fie pe baza „celor mai bune practici” dintr-un domeniu de aplicații particular, fie în cazul în care o succesiune specifică este dorită, preferată.

Există mai multe ***metode pentru punerea în evidență a relațiilor de ordine ale activităților***.

Metoda diagramelor de precedență (*Precedence diagram method – PDM*) [6] este o metodă de construire a diagramei în rețea a activităților, care folosește dreptunghiuri sau *noduri* pentru reprezentarea activităților și săgeți care unesc activitățile, pentru reprezentarea dependențelor. Această metodă poate fi aplicată manual sau pe calculator. Relațiile de dependență sau de precedență pot fi de 4 tipuri:

Sfârșit - Început: activitatea succesoare nu poate începe decât după ce se termină activitatea predecesoare. Desigur, că cea mai des utilizată este această relație.

Început - Început: activitatea predecesoare trebuie să înceapă înainte ca activitatea succesoare să poată începe.

Sfârșit - Sfârșit: activitatea predecesoare trebuie să se termine înainte ca activitatea succesoare să se poată termina.

Început - Sfârșit: activitatea predecesoare trebuie să înceapă înainte ca activitatea succesoare să se poată termina. Aceasta se folosește foarte rar și numai de ingineri profesioniști în programarea proiectelor.

Metoda diagramelor prin arce (*Arrow di-*

agramming method – ADM) [4] este o metodă de construire a diagramelor în rețea a activităților, în care activitățile sunt reprezentate prin arce și sunt conectate prin puncte, denumite *noduri*, pentru a prezenta relațiile de dependență. Această metodă este mai rar utilizată astăzi decât metoda PDM. Această metodă utilizează numai dependențele „sfârșit - început.”

Metoda diagramelor condiționate (Conditional Diagramming Method) permite activități nesecvențiale, cum sunt buclele (de exemplu, un test care trebuie repetat de mai multe ori) sau ramurile condiționate (de exemplu, o actualizare a desenului care este necesară numai dacă controlul detectează erori).

Șabloane de rețele sunt rețele standardizate care pot fi utilizate pentru a urgenta pregătirea diagramelor în rețea a activităților. [11] Acestea pot include un proiect întreg sau numai o parte de proiect. Părțile de rețea sunt deseori denumite subrețele.

Identificarea constrângerilor pentru programare. Constrângerile (restricțiile) în programare sunt factori susceptibili de a condiționa sau de a limita alegerea sau realizarea sarcinilor, activităților și poziția lor în timp.

Scopul managementului proiectelor.

Există două opțiuni fundamentale în programarea proiectului cu constrângeri de resurse și de timp. Scopul îl reprezintă obținerea unui anumit rezultat, respectând constrângerile de timp, calitate, natură tehnică și financiară impuse proiectului.

Stabilirea programării proiectului. Programarea constă în analiza succesiunii activităților, a duratelor activităților, a necesarului de resurse pentru a crea programul de desfășurare a proiectului, care trebuie să precizeze datele de început și de sfârșit pentru activitățile proiectului și datele planificate pentru jaloane.

Programarea restricționată de resurse este necesară atunci când numai resursele disponibile trebuie utilizate, iar acestea nu pot fi depășite. Exemple de constrân-

geri referitoare la resurse pot fi disponibilitatea, securitatea, considerațiile culturale, acordurile de muncă etc. Deciziile de programare condiționate de disponibilitatea limitată a resurselor (referitoare la datele de început și de sfârșit) pot fi rezolvate prin *nivelarea resurselor*. Această nivelare constă în reordonarea activităților ținând seama de succesiunea logică și de restricțiile de disponibilitate a resurselor, cu posibilitatea de prelungire a duratei proiectului. Atunci când o activitate nu poate fi realizată la o anumită dată din lipsa resurselor, ea este suspendată până când resursele necesare vor fi disponibile, ceea ce conduce deseori la o durată mai mare a proiectului decât cea dorită în programarea preliminară.

Programarea cu constrângeri de resurse este guvernată de algoritmi de tip euristic. Se pot folosi euristici cum sunt „alocarea resurselor insuficiente, în primul rând, pentru activitățile critice.” Sunt disponibile software pentru managementul proiectelor care automatizează calculele datelor de început și sfârșit ale activităților și aplicarea nivelării resurselor, generând, astfel, mai multe alternative de programare.

La *programarea cu constrângeri de timp* prioritatea precumpănitoare este de a termina proiectul la o dată specificată. Aici pot apărea două categorii de constrângeri, date impuse pentru terminarea unor livrabile. Astfel de condiționări pot fi cerute de finanțatorul proiectului, de clientul proiectului sau de alți factori externi; evenimente importante sau jaloane majore. În acest caz, datele specificate pentru terminarea unor livrabile, odată ce au fost programate devin date așteptate.

Programarea setului de activități ale unui proiect se poate face utilizând mai multe metode care permit să se determine duratele tuturor activităților ce compun proiectul, fiind date limitele de resurse și alte constrângeri cunoscute

Execuția proiectului este faza efectivă de execuție a planului proiectului prin des-

fășurarea activităților prevăzute, perioadă în care proiectul este realizat sau produsul proiectului este fabricat, iar majoritatea bugetului proiectului va fi cheltuită pentru efectuarea acestui proces. În această fază sunt implementate planurile, sunt distribuite informațiile, se fac contractări. În faza de execuție, echipa proiectului și resursele necesare vor fi gata pregătite pentru a efectua activitățile proiectului, conform programării și scopurilor definite anterior.

Pentru *execuția proiectului* sunt necesare anumite instrumente și tehnici, dintre care fac parte:

- *aptitudinile și cunoștințele* asupra produsului proiectului, necesare pentru realizarea acestui produs. Cunoștințele necesare sunt asigurate de către resursele umane ale echipei proiectului;

- *sistemul de autorizare a activităților* este o procedură formală prin care se autorizează începerea lucrului la diferitele activități sau pachete de lucrări, la momentele planificate și în succesiunea prevăzută;

- *sistemul informațional pentru managementul de proiect*.

Project Management Information System (PMIS) [8] este un sistem bazat pe tehnica de calcul care constă din instrumente și tehnici utilizate pentru a colecta, a integra și a structura informațiile necesare managerilor și factorilor executivi în luarea deciziilor și controlul proiectului. Acest sistem sprijină planificarea, execuția și finalizarea obiectivelor managementului proiectului.

Monitorizarea și controlul proiectului are rolul de a asigura ca obiectivele proiectului să fie îndeplinite și se realizează în timpul execuției proiectului prin monitorizarea resurselor, a calității și a costurilor reale ale proiectului. Prin monitorizare vor fi identificate abaterile dintre planificarea inițială și actualizări, pentru a ajusta planul proiectului prin adoptarea de acțiuni corective, inclusiv prin repetarea proceselor de planificare, atunci când este necesar.

Procesul de control al proiectului implică

trei grupe de decizii: cum să se monitorizeze proiectul, pentru a verifica progresul desfășurării acestuia; cum să se evalueze performanțele proiectului, prin compararea observațiilor monitorizate cu planul proiectului; cum să se intervină în proiect printr-o buclă de reacție inversă, pentru a efectua schimbările care îl vor readuce la planul inițial.

Managerul de proiect poate monitoriza desfășurarea proiectului pe baza rapoartelor asupra performanțelor, care arată ce s-a realizat față de plan. Rapoartele asupra performanțelor trebuie să conțină informații asupra schimbărilor scopului, asupra programării, asupra costurilor și calității. Întrebările mai frecvente la care managementul proiectelor trebuie să ofere răspuns: Cât va dura proiectul? Întârzierea unei anumite activități/a unui set de activități va provoca întârzierea întregului proiect? Resursele puse la dispoziție sunt suficiente pentru a putea respecta planificarea inițială? Standardele de calitate și cele de natură tehnică pot fi respectate în contextul constrângerilor financiare și de timp?

Există mai multe tipuri de rapoarte utilizate pentru **monitorizarea proiectului**: liste de activități, cu procentaje de îndeplinire; analize în timp ale proiectului; grafice-rețea; diagrame Gantt de eșalonare calendaristică a activităților; rapoarte de execuție lunare, trimestriale, semestriale sau anuale, pentru proiecte pe termen lung.

Se pot utiliza diferite tehnici de analiză a performanțelor. *Analiza varianței* – se compară rezultatele actuale ale proiectului cu cele planificate. Sunt utilizate frecvent analize ale varianței costului și programării; *analiza trendului* implică examinarea rezultatelor proiectului în timp, pentru a determina dacă performanțele se îmbunătățesc sau se diminuează; *analiza valorii realizate (earned value analysis)*, denumită și *analiza valorii câștigate*.

Ultima este cea mai completă metodă utilizată pentru analiza performanțelor proiectului. Aceasta integrează măsuri

asupra scopului, costului și programării. La analiza valorii realizate se compară cantitatea de lucrări planificate cu cea care s-a realizat în realitate, pentru a determina dacă performanțele de costuri și programare corespund cu ceea ce s-a planificat. Curba în formă de „S” a cheltuielilor indică valoarea cumulată a cheltuielilor asociate consumului de resurse, în funcție de durata de execuție a activității (lucrării).

Evaluarea performanțelor proiectului. Parametrii de performanță monitorizați trebuie să fie evaluați în fiecare punct de analiză în timp. Astfel, pentru controlul costurilor se compară cheltuielile reale cu cele previzionate, la puncte de analiză regulate și se analizează orice abatere față de plan, pentru a decide asupra acțiunii de corecție necesare.

Intervenții pentru schimbări în proiect. Dacă proiectul în derulare este în mod evident în afara limitelor de control (de toleranță), în sensul că duratele de execuție, costurile și nivelurile de calitate sunt diferite semnificativ față de cele planificate, atunci va fi necesar un anumit gen de intervenție. Natura exactă a intervenției va depinde de caracteristicile tehnice ale proiectului.

Finalizarea proiectului constă în acceptarea formalizată a rezultatelor proiectului și terminarea ordonată a acestuia. Finalizarea oricărui proiect include două etape.

Închiderea administrativă care implică generarea, colectarea și diseminarea informațiilor pentru a formaliza terminarea proiectului. Ea constă din verificarea și documentarea rezultatelor proiectului, pentru a formaliza acceptarea produsului proiectului de către sponsor, client sau beneficiar. Rezultatele proiectului pot fi dezvoltate sub următoarele forme: rezultate arhivate, rezultate reutilizabile, rezultate acceptate (preda-te beneficiarului). Închiderea administrativă include colectarea înregistrărilor proiectului, asigurarea că acestea reflectă specificațiile finale, analiza succesului proiectului și a beneficiilor obținute, arhivarea acestor informații. Trebuie pregătită și distribuită ac-

ceptarea formală sub forma documentației care confirmă că sponsorul sau clientul au acceptat rezultatele proiectului, iar acestea sunt în concordanță cu specificațiile.

Închiderea contractului care implică terminarea și decontarea contractului, inclusiv rezolvarea oricăror probleme deschise. Ea este similară cu închiderea administrativă prin faptul că include atât verificarea produsului final, cât și actualizarea înregistrărilor care reflectă rezultatele finale și arhivarea informațiilor pentru utilizări viitoare.

Documentele proiectului includ toate cunoștințele, informațiile și datele necesare pentru a sprijini activitățile proiectului, pe parcursul întregului ciclu de viață. Dacă ar fi să ne referim la un set minim de astfel de documente, putem spune, că el include:

- *rezumatul proiectului* care cuprinde informații necesare pentru a sprijini demararea proiectului;

- *studiul economic al afacerii* este un document esențial care justifică montajul proiectului;

- *documentul de inițiere a proiectului* conține toate informațiile care descriu „ce, de ce, când, cine, cum (what, why, when, who, how);”

- *planul proiectului sau planul de execuție a proiectului* care trebuie revăzut și up-datat în timpul ciclului de viață al proiectului;

- *raportul final al proiectului, analiza postproiect sau analiza postimplementare* - documente care dovedesc dacă au fost realizate beneficii și care oferă recomandări pentru îmbunătățiri viitoare.

Managementul proiectelor prin lanț critic (*Critical Chain Project Management*) [16] este o metodă de planificare și management al proiectului care pune accentul pe resursele necesare (fizice și umane) pentru a executa sarcinile proiectului. Această abordare a managementului proiectelor a fost dezvoltată de Eliyahu M. Goldratt și publicată în 1997 și se bazează pe metode și algoritmi derivați din Teoria constrângerilor (*Theory of Constraints*). Lanțul critic este

succesiunea de elemente terminale dependente de relațiile de precedență și de resurse, care evită ca un proiect pentru care există resurse limitate să fie terminat într-un timp mai scurt. Dacă disponibilitatea resurselor nu este o constrângere, atunci lanțul critic al proiectului devine același cu *drumul critic*.

Elementele proiectului. Trebuie de menționat, că vom efectua un studiu succint al elementelor proiectului.

Justificarea proiectului. De ce? La această prima etapă trebuie să răspundem la următoarele întrebări: Care este problema pe care vrem s-o rezolvăm? De ce avem nevoie de acest proiect? Deci ar trebui să efectuăm analiza problemei, situației și a nevoii beneficiarilor, contextului, instituției care dorește să aplice proiectul, partenerilor.

Scopul și obiectivele proiectelor. Ce? La această etapă trebuie să răspundem la următoarele întrebări: Ce ne propunem să facem prin acest proiect? Care este stadiul la care vrem să ajungem? Scopul poate fi văzut ca o sinteză a proiectului într-o singură propoziție. Se vor evita enumerările sau referirea la metode. Totodată, se vor evita cuvintele: și, precum, prin. În definirea scopului și a problemei se vor stabili, de asemenea, care sunt beneficiarii și grupurile țintă ale proiectului.

Acțiunile metodei. Cum? La această etapă trebuie să răspundem la următoarele întrebări: Care sunt activitățile pe care trebuie să le realizăm pentru a atinge fiecare dintre obiectivele stabilite. Se vor defini acțiunile concrete, ce trebuie întreprinse pentru a atinge fiecare dintre obiectivele stabilite. În stabilirea acțiunilor trebuie să avem în vedere scopul pentru a nu omite nimic important, dar și pentru a evita să încărcăm prea mult proiectul.

Resursele necesare. Cu ce? Cu cine? La această etapă trebuie să ne referim la următoarele resurse: financiare, materiale și umane, disponibile și resurse care trebuie solicitate. Pentru fiecare activitate se defi-

nesc resursele necesare: banii, materialele, oamenii, instituțiile, deci rezultă: bugetul, organigrama, partenerii.

Încadrare în timp. Când? Această etapă definește perioada totală de derulare a proiectului, încadrarea în timp a diferitelor acțiuni și faze - suprapuneri. Activitățile se vor defini în timp: data de începere, durata, diagrama Gantt, Work Breakdown Structure (WBS), Graf PERT (diagrama de rețea), Graf PERT (detaliu).

Evaluarea: cum ne asigurăm că am atins obiectivele, corectarea problemelor.

Cum se stabilesc obiectivele unui proiect? Există mai multe tipuri de obiective: în funcție de gradul de măsurabilitate: obiective cantitative și obiective calitative. Un obiectiv cantitativ este valoarea ce se urmărește să fie realizată într-o anumită perioadă de timp (cât de mult). Un obiectiv calitativ descrie stadiul atingerii unor caracteristici (cât de bine). În funcție de gradul de complexitate: obiective pe termen lung (generale) și obiective imediate, pe termen scurt (specifice). Un obiectiv general reprezintă orientarea globală către dezvoltare. Un obiectiv imediat: (specific) reprezintă impactul pozitiv al proiectului asupra beneficiarului/organizației. Adesea există mai multe riscuri în definirea obiectivelor unui proiect: o confuzie între veleitate și obiectiv, impresia că toată lumea înțelege jumătate de cuvinte (ambiguitate în exprimarea obiectivelor). Metoda cea mai bună pentru stabilirea obiectivelor unui proiect este transformarea ambițiilor organizației într-un obiectiv concret, precis și măsurabil, într-un interval de timp exact.

Câteva recomandări pentru alegerea obiectivelor proiectului: obiectivele proiectului se aleg, de obicei, în funcție de obiectivele/prioritățile organizației/programului, trebuie să se potrivească cu tendințele/obiectivele generale, trebuie să permită o justificare suficientă pentru proiect, în funcție de experiența organizației nu este bine să fie prea ambițioase, trebuie să fie adec-

vate/corelate cu beneficiarul, trebuie să fie exprimate ca finalități de dorit, nu ca un mijloc de îndeplinire, trebuie să fie cuantificabile, măsurabile, exprimate precis, realiste și posibile. *Deci obiectivele proiectului* trebuie să fie direct legate de scopul stabilit și vor prefigura rezultatele așteptate. Obiectivele reprezintă stări intermediare pe care trebuie să le atingem pentru a atinge scopul stabilit.

„Definirea obiectivelor proiectului capătă o importanță majoră, pentru că în funcție de acestea ne stabilim strategia și metodele folosite. Conform teoriei manageriale, pentru a fi corect formulate, obiectivele trebuie să fie de tipul „SMART:” [7, p. 11-12]

- specifice (specific) – pentru a defini foarte clar ceea ce va fi realizat;
- măsurabile (measurable) – rezultatul obținut trebuie să poată fi măsurat;
- acceptate (achievable) – de toți membrii echipei;
- realiste (relevant) – pentru a putea fi îndeplinite;
- timp precizat (time-bound) – stabilirea unui interval de timp realist pentru a le realiza.”

Totuși care sunt avantajele și dezavantajele utilizării managementului pe proiecte? Managementul pe proiecte permite: un control foarte bun asupra utilizării resurselor, fiind extrem de util în situațiile în care resursele disponibile în activitatea unei organizații sunt restrânse; relații mai bune cu clienții; timpi reduși de dezvoltare a organizației, costuri mai mici, calitate mai înaltă și marje de profit mai mari; creșterea eficienței activității în ansamblul prin orientarea spre rezultate, îmbunătățirea coordonării interdepartamentale și îmbunătățirea moralului angajaților. Managementul pe proiecte poate conduce, în același timp, la creșterea complexității organizației.

De ce reușesc sau eșuează proiectele? Managementul proiectelor este o activitate complexă, care necesită respectarea anumitor algoritmi specifici. Reușita unui proiect depinde de măsura în care organizația

inițitoare reușește să evite (sau să reducă la minimum) efectele acțiunii unor factori interni și externi.

Factori interni: evaluarea eronată a bazei de resurse disponibile pentru derularea proiectului; planificarea defectuoasă a activităților din cadrul proiectului (sau a activităților de realizare a cererii de finanțare, ceea ce are un impact negativ asupra posibilităților de planificare și de realizare a activităților din cadrul proiectului); problemele legate de aprovizionare; lipsa de resurse (fonduri sau personal calificat); ineficiența organizatorică.

Factori externi: factorii naturali (dezastre naturale); influențe economice externe (de exemplu, modificarea nefavorabilă a cursului de schimb a monedei utilizate în cadrul proiectului); reacția oamenilor afectați de proiect; lipsa de voință politică în implementarea unor măsuri de politică economică sau socială necesare pentru derularea în bune condiții a proiectului; nepotrivirea culturală dintre obiectivele și activitățile proiectului și mediul în care se desfășoară proiectul, care apare ca urmare a necunoașterii specificului local; astfel de neconcordanțe conduc la respingerea proiectului de către beneficiarii cărora le este adresat proiectul; apariția unei tendințe mai accentuate de încălcare a unor componente ale politicii interne a firmei, dat fiind gradul ridicat de autonomie a personalului implicat în activitățile organizate pe bază de proiecte; creșterea costurilor anumitor activități, apariția unor dificultăți în organizare, utilizarea incompletă a personalului în intervalul de timp dintre finalizarea unui proiect și inițierea următorului proiect.

Deci, până la urmă, ce reprezintă managementul proiectelor? Reprezintă utilizarea unui set de cunoștințe, competențe, deprinderi, instrumente, tehnici specifice în vederea îndeplinirii obiectivelor generale și specifice ale unui proiect anume.

Ce instrumente pot fi utilizate în elaborarea unui proiect? Alături de instrumentele

utilizate în mod curent pentru colectarea, sistematizarea și analiza informațiilor privind organizația solicitantă și mediul economico-social în care aceasta funcționează (bilanț, cont de profit și pierderi, alte evidențe financiar-contabile ale organizației, studii de piață etc.), managementul proiectelor utilizează o serie de instrumente și tehnici specifice.

În final, am dori să menționăm, că proiectele sunt finanțate de diferite instituții internaționale sau de agenții internaționale

de finanțare, prin împrumuturi sau granturi complete.

Vă propunem, în încheiere, sursele de informații referitor la lansarea proiectelor: Cancelaria de Stat, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, agențiile de dezvoltare regională, ministerele de resort, ambasadetele, consulatetele, ziarele, rețeaua Internet, organizațiile finanțatoare în Republica Moldova, cum ar fi: USAID, PNUD Moldova, Fundația SOROS Moldova, SIDA Suedia, Banca Mondială, BERD ș. a.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulat Veaceslav. Cum scriu un proiect? Ghid de reguli și principii de bază de scriere a unui proiect. Chișinău, 2011.
2. Florescu Margareta, Marton Balogh, Neamțu Bogdana, Balogh Natalia. Managementul proiectelor. Dezvoltare durabilă. Suport de curs. Cluj-Napoca, 2013.
3. Hulea Mihai. Managementul proiectelor. Note de curs, Partea I, 2011.
4. Năftănăilă Ion, Asociația Franceză de Managementul Proiectelor, AFITEP. Dicționar de managementul proiectelor: român-englez-francez-spaniol. București: Editura Tehnică, 2001.
5. Asociația Project Management România. Managementul proiectelor: glosar. București: Editura Economică, 2002.
6. Association for Project Management. Glossary of Project Management Terms.
7. Cf. Open University Business School. Management performant. Vol. 2, Controlul managerial. București: Codecs, 2000.
8. Lawrence P. Leach. Critical Chain Project Management. Artech House Professional Development Library, 2000.
9. Manual de managementul proiectelor. Guvernul României, Departamentul de Integrare Europeană, 1998.
10. Project Cycle Management (Manual, Handbook). European Commission, Europe Aid Cooperation Office, Brussels, 2002.
11. Project Management Institute, A B C. A guide to the project management body of knowledge. Ediții: ed. 1: 1996; ed. 2: 2000; ed. 3: 2004; ed. 4: 2008.
12. Projekt management - Projekt management systeme, DIN 69901-5: 2009-01.
13. Webster's Online Dictionary (2010) Wideman Comparative Glossary of Project Management terms, 2002, vol. 3.1.
14. Youker Robert. Managing projects financed by international lending agencies. În: Vol.: Project manager's handbook: applying best practices across global industries. Eds. Cleland, D.I., Ireland, L.R., New York: McGraw-Hill, 2008.
15. Dicționarul explicativ al limbii române, 2010.
16. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Managementul_proiectelor>.

Prezentat: 10 februarie 2014.

E-mail: cebotaru@list.ru

Relații internaționale și integrare europeană



Importanța instituțională a Agenției Internaționale pentru Energie Atomică în procesul dezvoltării pașnice și stabile a lumii

Tudor BALIȚCHI,
doctorand, Academia de Științe a Moldovei,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice

SUMMARY

The IAEA is an international organization which main role is to assure the peaceful use of nuclear energy and to prevent proliferation of nuclear weapon. In its more than 60 years activity the Agency realized to institute a real and effective system of guaranties to prevent proliferation, the basic importance in that system being characteristic to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). Though the Agency faced and keeps facing challenges and different problems, the success of its activity cannot be underestimated.

Instituționalizarea supravegherii utilizării energiei atomice exclusiv în scopuri pașnice. Din primele zile de după conștientizarea pericolelor legate de utilizarea energiei atomice și, în special, după dezastruoasele atacuri asupra orașelor nipone Hiroshima și Nagasaki din 06-09 august 1945, comunitatea internațională a căutat să găsească modalități sigure de a preveni utilizarea acesteia în proliferarea armelor nucleare, care reprezintă un risc continuu pentru existența vieții pe glob. Fiind rezultatul final al inițiativei „Atomi pentru pace,” propusă de președintele SUA Dwight D. Eisenhower, Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA) a fost înființată în 1957 ca o organizație interguvernamentală independentă pentru cooperare științifică și tehnică universală în domeniul nuclear.

Alături de problemele neproliferării armamentului nuclear, în fața statelor lumii au fost puse spre soluționare chestiunile legate de potențialele riscuri în utilizarea energiei nucleare, astfel încât să fie instituit un sistem de garanții sigure și obligatorii pentru toate națiunile care intenționează

să exploreze energia atomilor în vederea satisfacerii cerințelor economice crescânde.

Punctele respective sensibile, în contextul existenței actuale a 440 de stațiuni electrice atomice pe glob, [13, p. 709] condiționează afirmarea continuă a importanței instituționale a AIEA.

Astfel, Agenția a fost inițiată cu misiunea de promovare și răspândire a beneficiilor rezultate din utilizarea pașnică a energiei nucleare în întreaga lume, iar având în vedere natura dualistă a energiei atomice (utilizată atât în scopuri pașnice, cât și militare), fondatorii AIEA au stabilit în mod expres că în urmărirea obiectivului său fundamental de activitate, Agenția trebuie să se asigure că asistența promovată în niciun mod nu va fi folosită pentru careva scopuri militare. [1, p. 91]

AIEA, cu sediul la Viena, în virtutea statutului său, este responsabilă de asigurarea neproliferării armei nucleare și acordarea asistenței în vederea utilizării în scopuri exclusiv pașnice a energiei atomice, urmând a garanta că statele neposesoare de arme nucleare nu vor utiliza energia atomi-

că pentru crearea armamentului respectiv. [2, p. 33]

AIEA fiind o organizație autonomă, nu se află sub controlul direct al ONU, însă este ținută să prezinte rapoarte anuale atât Adunării Generale, cât și Consiliului de Securitate. Spre deosebire de majoritatea instituțiilor specializate, AIEA colaborează, practic, în toate cazurile cu Consiliul de Securitate, în timp ce celelalte trimit asemenea rapoarte de activitate altor instituții specializate ale ONU, de exemplu, Consiliului Economic și Social.

Organele principale ale AIEA sunt Conferința generală (incluzând reprezentanții tuturor statelor-membre) și Consiliul guvernatorilor (numără reprezentanți din partea a 44 de state).

Analizând misiunea Agenției în contextul asigurării dezvoltării pașnice și stabile a relațiilor între statele lumii, subliniem principalele funcții ale acesteia, și anume: încurajarea și asistarea în cercetare, dezvoltare și practici de aplicare a energiei atomice în scopuri pașnice la scară mondială; asigurarea ca activitățile promovate să nu fie utilizate ulterior în scopuri militare; aplicarea de măsuri de siguranță pentru activități relevante la cererea statelor-membre.

De asemenea, AIEA își concentrează eforturile consolidate pentru a acorda asistență și sprijin în cazul avariilor nucleare, inclusiv în vederea diminuării eventualelor consecințe negative și ireversibile.

Instituția își desfășoară activitățile în conformitate cu scopurile și principiile Cartei ONU pentru promovarea păcii și cooperării internaționale, precum și în conformitate cu politicile ONU pentru continuarea dezarmării din punctul de vedere al garanțiilor nucleare. Sistemul de garanții conceput de agenție este definit, în principal, prin articolul XII din statutul său. [9]

În esență, AIEA joacă un rol important în domeniul de consultanță și ajutor în dezvoltarea nucleară civilă, vizând astfel de domenii, cum ar fi cooperarea tehnică,

cercetarea de siguranță a reactoarelor sau producția de energie electrică, aplicațiile medicale, agricole, industriale și de mediu, securitatea nucleară în domeniul transportului, protecția împotriva radiațiilor nucleare, managementul deșeurilor etc. De mai mult de 20 de ani, Agenția contribuie la reducerea cantității de uraniu îmbogățit folosit în scopuri civile. Astăzi limita acceptată în toate utilizările combinate (nonmilitare) constituie o îmbogățire de 20% a uraniului. Cooperarea în domeniul proiectelor de îmbogățire redusă a uraniului este în curs de desfășurare la obiectivele din Bulgaria, Kazahstan, Uzbekistan, Portugalia, România, Ucraina. [12, p. 82]

Importanța Tratatului privind neproliferarea armelor nucleare. Mai mult de cincizeci de ani de după înființarea AIEA, rolul său în auditul nuclear este la fel de important. Una dintre principalele funcții ale Agenției, în conformitate cu articolul III din Tratatul privind neproliferarea armelor nucleare (TNP), [11] este de a asigura folosirea sigură și pașnică a materialelor nucleare, pentru a preveni ca energia atomică să nu fie folosită în fabricarea de arme nucleare sau alte dispozitive nucleare. În acest sens, organizația care dispune de un buget pentru verificare de 121 mln. dolari SUA, a stabilit acorduri și garanții de control cu peste 145 țări ale lumii. Ea supraveghează în prezent 900 centrale și instalații nucleare.

Evenimentele din ultimii ani au demonstrat că energia nucleară devine o problemă din ce în ce mai importantă a securității internaționale. Testele nucleare desfășurate de India, Pakistan și Coreea de Nord, alături de programul de îmbogățire a uraniului dezvoltat în Iran, au alimentat afirmarea diverselor speculații ale unui iminent val de proliferare. Până în prezent, conform datelor neoficiale, există nouă țări care sunt recunoscute ca fiind posesoare de arme nucleare: SUA, Rusia, Marea Britanie, Franța, China, Israel, India, Pakistan și Coreea de Nord. [4] În plus, există o serie de țări

care au materiale și cunoștințe suficiente pentru fabricarea rapidă a unei bombe nucleare, de exemplu, Japonia, și câteva țări care încearcă să dezvolte capacități care să le permită producerea materialelor necesare pentru o armă nucleară, de exemplu, Iran. [10, p. 207, 208] Momentul-cheie pentru consolidarea sistemului de garanții al Agenției și efectuarea verificării nucleare în statele lumii a fost adoptarea tratatelor de neproliferare în care părțile și-au luat angajamentul fundamental să nu dobândească sau să fabrice arme nucleare sau alte dispozitive nucleare explozive.

Tratatul privind neproliferarea armelor nucleare este atât un tratat internațional multilateral, cât și un sistem integrat conceput pentru a gestiona conflictele apărute în utilizarea tehnologiei nucleare. Sistemul caută să echilibreze dorințele concurențe ale statelor-membre de a avea acces la tehnologii nucleare pașnice și să garanteze conservarea securității mondiale. În cursul aplicării, sistemul trebuie să se ocupe de disputele apărute în urma încălcărilor TNP și acordurilor de garanții ale AIEA. TNP și orice alte acorduri relevante semnate cu AIEA servesc drept bază juridică, un set de reguli care stabilește drepturi și obligații pentru toate părțile implicate. Acest cadru juridic recunoaște și încorporează diverse mijloace de constrângere pentru a pune în aplicare drepturile și obligațiile prescrise. Deși AIEA nu dispune de autoritatea de a impune sancțiuni care pot obliga statul de a-și înceta activitățile nucleare, ea este împuternicită să rețină sau să suspende proiectele de asistență tehnică și să refuze unui stat participarea completă la activitățile Agenției.

Principalele prevederi ale Tratatului privind neproliferarea armelor nucleare, care asigură dezvoltarea stabilă a lumii, sunt:

- statele neposesoare de arme nucleare încheie cu AIEA acorduri de garanții (verificare), care se aplică „surselor sau materialelor speciale fuzionabile” produse, prelucra-

te sau utilizate pe teritoriul acestora;

- statele posesoare de arme nucleare se angajează să nu transfere arme nucleare sau alte dispozitive explozive nucleare și să nu sprijine, încurajeze sau determine orice stat neposesor de arme nucleare să le producă sau să le obțină pe orice altă cale;

- statele neposesoare de arme nucleare se angajează să nu producă, să nu primească și să nu obțină, în niciun fel, arme nucleare sau alte dispozitive explozive nucleare;

- toate statele-părți se angajează să faciliteze și să participe la schimbul de echipamente, materiale și informații științifice și tehnice pentru utilizarea pașnică a energiei nucleare, să participe cu bună-credință la negocieri asupra stabilirii de măsuri eficiente pentru încetarea cursei înarmărilor și pentru dezarmare nucleară, precum și pentru instituirea unui tratat de dezarmare generală și completă, sub control internațional strict și eficient.

TNP a fost conceput pentru a reduce stimulul statelor nonnucleare să prolifereze oferindu-le asistență și acces la tehnologii nucleare pașnice și pentru a încuraja statele ce dețin arme nucleare să se orienteze spre dezarmare. Meritul esențial al tratatului constă în faptul că, după încheierea sa, au apărut doar câteva state care dețin arme nucleare. Însă problema de bază rămâne a fi că tehnologia nucleară în acest timp a continuat și continuă să se dezvolte, existând riscul că mai multe state, mai devreme sau mai târziu, vor fi tehnologic capabile să producă arme nucleare eficiente.

Sistemul de garanții al AIEA. Anume în vederea aplanării eventualei lărgiri a membrilor clubului nuclear, AIEA promovează un sistem de garanții fiabile integrate în mecanismul preventiv de bază a regimului global de neproliferare. Sistemul de garanții constă din acorduri și practici ce permit AIEA să obțină o imagine clară asupra activităților nucleare ale unui stat și să determine dacă activitățile respective prezintă riscuri de proliferare a armelor nucleare.

În contextul TNP, sistemul de garanții AIEA constituie începutul și punctul final pentru verificarea dacă programul energiei nucleare al unui stat este folosit pentru scopuri pașnice. [3, p. 722]

Acordurile de garanții constituie principalul mijloc prin care AIEA este capabilă de a oferi asigurări credibile că materialul nuclear nu este utilizat pentru scopuri militare. Articolul III din TNP solicită statelor să încheie acorduri privind garanțiile în conformitate cu statutul AIEA și sistemul de garanții al Agenției. Punerea în aplicare a măsurilor de garanții începe cu crearea și administrarea unui sistem de contabilitate și control a elementelor nucleare care au fost plasate sub măsurile de asigurare în conformitate cu acordul special încheiat între statul în cauză și Agenție. AIEA a fost înzestrată cu sarcina de a verifica rezultatele rapoartelor statelor cu scopul de elaborare a concluziilor independente privind conformitatea acestora cu obligațiile de garanții asumate la nivel internațional. În acest sens, inspecțiile efectuate în teren de către inspectorii AIEA constituie măsurile cele mai eficiente. În afară de inspecții și alte activități în domeniu, AIEA face uz de o gamă largă de informații care pot fi obținute din surse deschise sau solicitate de la state și organizațiile internaționale.

În condițiile lumii actuale, în care, fără îndoială, se promovează continuu rolul esențial al Agenției de a asigura dezvoltarea prin utilizarea pașnică a energiei nucleare, nu putem să nu trecem cu vederea unele **studii de caz** care demonstrează că altele AIEA nu dă dovadă de diligență maximă, iar activitatea sa se prezintă a fi puțin eficientă în neproliferarea armamentului nuclear.

Cazul Coreei de Nord. Astfel, în timp ce istoria disputei nucleare din Coreea de Nord își are rădăcinile în Războiul coreean, cele mai importante faze ale crizei au apărut mai recent – în 1994, 2006 și 2009. Deși Coreea de Nord a devenit membru al AIEA

tocmai din 1974, ea nu a semnat TNP decât în anul 1985, iar deja în 1990 a fost descoperită de către serviciile secrete americane o instituție de prelucrare nucleară, în consecință, sub presiunea internațională, Coreea de Nord în cele din urmă negociind un acord de garanții cu AIEA în 1992. Când AIEA a efectuat inspecții în conformitate cu măsurile de garanții la începutul anilor 1990, aceasta nu a fost în stare să verifice aspecte legate de programul nuclear din Coreea de Nord, în special activitățile sale de reprocesare a carburantului și cantumul plutoniului, care a fost separat de combustibilul uzat. Inspecțiile inițiale ale AIEA au indicat efectuarea mai multor operațiuni de reprocesare, deși Coreea de Nord a recunoscut numai una. Coreea de Nord a refuzat realizarea inspecțiilor speciale care permiteau AIEA să verifice activitatea nucleară a statului. După mai mulți ani de necooperare și negocieri eșuate, Coreea de Nord în cele din urmă a extras plutoniu suficient pentru a dezvolta arme nucleare. După ce procesul de inspecții a eșuat, Coreea de Nord a anunțat la 12 martie 1993, că intenționează să se retragă din TNP, invocând „interesul de stat” și pretinzând că se confruntă cu amenințări din partea Coreei de Sud și SUA, care o obligă să-și revadă sistemul de apărare națională.

AIEA a monitorizat situația din 1994-2002 cu unele dificultăți. În octombrie 2002, Coreea de Nord a declarat unei delegații SUA că are un program în curs de desfășurare pentru a îmbogăți uraniu pentru arme nucleare. Acest lucru a determinat AIEA să adopte la 06 ianuarie 2003 o rezoluție, cerând respectarea garanțiilor, ce a condus, în consecință, la anunțul de retragere a Coreei de Nord din TNP la 11 ianuarie 2003. Coreea de Nord a expulzat inspectorii AIEA din reactoarele sale nucleare și a reluat operațiunile de prelucrare. Coreea de Nord este prima și singura țară în lume care s-a retras din TNP, [10, p. 231] nerevenind înapoi, spre deosebire de Cambodgia,

care s-a retras în 2003 și a revenit în 2009. După mai multe negocieri lente și începearea discuțiilor între șase state (Coreea de Nord, Coreea de Sud, China, Rusia, Japonia și SUA), Coreea de Nord a efectuat primul test al propriei arme nucleare în octombrie 2006. După și mai multe discuții șovăitoare și o reluare temporară a inspecțiilor, Coreea de Nord efectuat un al doilea test nuclear la 25 mai 2009. În Rezoluția 1874 din 12 iunie 2009, [7] Consiliul de Securitate al ONU a reiterat principiile fundamentale inserate în rezoluțiile sale anterioare și a cerut Coreei de Nord să revină la TNP și garanțiile promovate de AIEA. Rezoluția s-a extins la sancțiuni pentru echipamentele militare și nucleare, bunuri de lux și active financiare legate de programul nuclear; restricțiile de călătorie au fost impuse persoanelor implicate în program și a fost desemnat un comitet care să pună în aplicare și să facă recomandări referitoare la sancțiunile instituite.

Este de menționat că nici cadrul de negociere, nici sistemul de inspecții nu a fost suficient în acest caz pentru a preveni producerea de arme nucleare de către Coreea de Nord. Problema nu mai este una de prevenire a proliferării, dar de aplicare a interdicției de proliferare a armelor nucleare de către statul totalitar coreean.

Cazul Iranului. Preocupările legate de aspectele de dezvoltare a programului nuclear iranian se referă, în principal, la activitățile de îmbogățire a uraniului. Potrivit AIEA, Iranul posedă capabilități avansate în aproape toate aspectele legate de ciclul nuclear. Decizia sa de a dezvolta opțiunile de îmbogățire a substanțelor atomice a fost realizată în 1985 în perioada ostilităților militare cu Irakul (în timpul când statul condus de Saddam Hussein a folosit arma chimică). În 1968, Iranul a semnat TNP, iar în anii '70 ai secolului trecut a început construcția unei centrale nucleare la Bushehr, încheind în acest sens un acord de cooperare cu o filială a concernului „Siemens,” abandonat temporar după Revolu-

ția islamică din 1979. Tot în anii '70, Iranul a început pregătiri pentru instituții de cercetări nucleare extinse cu susținerea unei companii franceze – Esfahan Nuclear Technology Center (ENTC). Acest proiect a fost finalizat în anul 1994 cu ajutorul specialiștilor chinezi. ENTC este la moment gazda a trei reactoare de cercetare, o instalație de conversiune a uraniului și laboratoare și facilități conexe. Programul de îmbogățire a Iranului a procedat fără știrea AIEA din 1985 până la sfârșitul anului 2002, când un grup disident iranian a dezvăluit existența facilităților de îmbogățire nedeclarate de la Kalaye Electric Company în Teheran, în Nantanz și în Arak. [3, p. 740]

Răspunzând la aceste informații, AIEA a făcut numeroase cereri, care să conducă la publicitatea în 2003 a informației privind instalațiile nucleare nedeclarate, inclusiv laboratoarele radiologice și facilitățile pentru deșeuri, instituții și programe în Teheran, Nantanz, Lashkar Ab'ad și Arak. La 21 septembrie 2009, Iranul a declarat că a construit o altă centrifugă de îmbogățire pe teritoriul bazei militare în Qom, cunoscută ca instituția Fordow. În noiembrie 2009, Iranul a anunțat public că are ca scop să construiască zece noi facilități de îmbogățire și a identificat cinci potențiale amplasări. Ca răspuns la adresarea AIEA privind exactitatea rapoartelor, Iranul a declarat că va asigura Agenția cu informațiile cerute dacă este necesar. În noiembrie 2011, AIEA a lansat un raport [6] care furnizează detalii extinse referitoare la posibilele dimensiuni militare ale programului de energie nucleară a Iranului. Raportul a reiterat în mare măsură îngrijorarea exprimată anterior cu privire la eventualele dimensiuni militare ale programului iranian de energie nucleară. Eforturile de a rezolva îndoielile cu privire la programul nuclear iranian au implicat negocierile multipartite, trei recomandări AIEA pentru Consiliul de Securitate, șapte rezoluții ale Consiliului de Securitate și programe de sancțiuni economice autorizate

de state. Cele mai stricte măsuri până în prezent sunt conținute în Rezoluția 1929 a Consiliului de Securitate, [8] adoptată la 09 iunie 2010, care stabilește autorizarea confiscării articolelor referitoare la activitățile sancționate; măsuri financiare împotriva căilor maritime; prelungirea sancțiunilor împotriva Gărzilor Revoluționare ale Iranului; stoparea furnizării de servicii financiare, inclusiv de asigurare și reasigurare, referitoare la orice activități care ar putea avea efect asupra proliferării.

Deși Iranul a continuat să nege intenția de a construi arme nucleare, fostul președinte al Iranului Mahmoud Ahmadinejad a reiterat de multiple ori poziția ambiguă a statului șiit, care nu intenționează să construiască arme nucleare, dar o va face dacă va considera de cuviință.

Oricum, la ora actuală sunt tot mai evidente tendințele noi în abordarea programului nuclear iranian, susținute atât de factorii de decizie internaționali, AIEA, cât și nemijlocit de noua conducere în frunte cu actualul președinte Hassan Rouhani. La 24 noiembrie 2013, la Geneva, între reprezentanții Iranului, SUA, Marii Britanii, Rusiei, Franței, Germaniei și Chinei a fost semnat Planul comun de acțiuni, [5] potrivit căruia

Iranul s-a angajat să sisteze, cel puțin, pentru 6 luni activitățile de îmbogățire a uraniului și să creeze condițiile necesare pentru Agenție în vederea verificării situației în teren, în schimbul ridicării unor sancțiuni economice aplicate anterior succesorului statului persan.

În concluzie, analizând rolul specific al AIEA pe arena relațiilor internaționale, urmează să subliniem că, în pofida multiplelor probleme și chestiuni sensibile care necesită o abordare particulară, precum și diferitelor provocări puse în mod continuu în fața instituției specializate, Agenția reușește să țină pasul modificărilor din teren și să asiste în reglementarea conduitei statelor lumii pe calea utilizării pașnice a energiei atomice și neproliferarea armei nucleare.

Deși, în mod firesc, activitățile AIEA îi sunt caracteristice și anumite insuccese, care, dată fiind natura absolut particulară a materiei abordate, pot condiționa efecte negative dezastruoase, nu putem să nu apreciem în mod corespunzător faptul că rolul Agenției în asigurarea dezvoltării relațiilor de pace și stabilitate între statele lumii prin promovarea utilizării exclusiv în scopuri pașnice a energiei atomului, este unul proeminent.

BIBLIOGRAFIE

1. Andrés G. E. The International Atomic Energy Agency's safeguards system. In: Revista Colombiana de Derecho Internacional, 2008, no. 11, pp. 87-118.
2. Balan O., Sîrcu D. Interzicerea armei nucleare – o sarcină primordială a lumii contemporane. În: Revista „Administrarea Publică,” 2013, nr. 2, pp. 32-41.
3. DeFrancia C. Enforcing the nuclear nonproliferation regime: the legality of preventive measures. In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2012, vol. 45, pp. 705-783.
4. Lista statelor lumii, membre ale Clubului nuclear conform datelor Federației Savanților Americani, publicată pe <<http://www.icanw.org/the-facts/nuclear-arsenals/#.UVhLRxfwlc0>> (vizitat la 24.12.2013).
5. Planul comun de acțiuni pe marginea programului nuclear iranian, semnat la 24 noiembrie 2013 la Geneva (Elveția), textul publicat pe <http://online.wsj.com/public/resources/documents/iranpact_11242013.pdf> (vizitat la 24.12.2013).
6. Raportul Consiliului Guvernatorilor al AIEA din 24 mai 2011 privind situația din Iran, accesibil din 09 iunie 2011, publicat pe <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-29.pdf>> (vizitat la 24.12.2013).

7. Rezoluția 1874 (2009) a Consiliului de Securitate al ONU din 12 iunie 2009, publicată pe <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009))> (vizitat la 24.12.2013).

8. Rezoluția 1929 (2010) a Consiliului de Securitate al ONU din 09 iunie 2010, publicată pe <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929(2010))> (vizitat la 24.12.2013).

9. Statutul Agenției Internaționale pentru Energie Atomică din 23 octombrie 1957, publicat pe <<http://www.iaea.org/About/statute.html>> (vizitat la 24.12.2013).

10. Suleman M. A. Bargaining in the shadow of violence: the NPT, IAEA, and nuclear non-proliferation negotiations. In: Berkeley Journal of International Law, 2008, vol. 26, pp. 206-253.

11. Tratatul privind neproliferarea armelor nucleare din 12 iunie 1968, în vigoare din 05 martie 1970, publicat pe <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>> (vizitat la 24.12.2013).

12. Trelin J. L'agence internationale de l'énergie atomique et la mise en oeuvre du TNP. În: Recherches internationales, 2007, no. 79, pp. 65-88.

13. Бекашев К. А. и др. „Международное публичное право.” Проспект, Москва, 2005. 784 ст.

Prezentat: 03 februarie 2014.

E-mail: secretariat@cna.md

Tribuna tânărului cercetător ---



Evoluția descentralizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Catedra științe administrative,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Administrative division of a state reflects an essential element, which achieved through legislation brings the system of state administration and local subsystems, falling under the territorial aspect, politics and organizes social and economic life of a nation. In this order we must adjust our administrative organization to streamline the activities of the state.

Organizarea administrativ-teritorială joacă un rol definitoriu în ceea ce privește capacitățile de dezvoltare economică, socială, culturală și, nu în ultimul rând, administrativă, fapt valabil pentru toate țările care se află în proces de tranziție, inclusiv pentru Republica Moldova.

Organizarea administrativ-teritorială a unui stat constituie un element esențial de suprastructură care, realizat pe cale legislativă, determină constituirea sistemului administrației statului, încadrează, sub aspect teritorial, viața politică și organizează viața economică și socială.

Necesitatea organizării teritoriului sub aspect administrativ este incontestabilă, realizarea oricărui interes general al societății fiind înfăptuit anume prin intermediul structurilor colectivităților special organizate și al persoanelor desemnate în cadrul lor, menite să dirijeze comunitatea și să influențeze colectivitatea în ansamblu pentru un comportament prescris, să realizeze interesele publice. [16, pag. 6]

Republica Moldova a experimentat, de-a lungul istoriei teritoriului său, două tipuri generale de organizare administrativ-teritorială – cel regional și cel raional. [18, pag. 8]

În Evul Mediu, Principatul Moldovei a fost divizat în *ținuturi* și *ocoale*. Între anii 1812 și 1917, aflată sub dominația Imperiului Rus, Moldova a avut mai multe statute. Până în anul 1873, a fost o regiune autonomă, iar în perioada anilor 1873 și 1917 a fost o gubernie sau provincie.

Sub administrarea românească, în perioada României interbelice, teritoriul Moldovei a fost împărțit în zece județe: Hotin, Soroca, Bălți, Orhei, parțial Iași, Lăpușna, Cahul, Tighina, Chilia și Cetatea Albă, conform modelului românesc. Județele, la rândul lor, erau divizate în plase și comune.

După ce de-al Doilea Război Mondial, Moldova intră în componența U.R.S.S. și, respectiv, i se aplică modelul sovietic de organizare teritorială, fiind divizată în *raioane* și *soviete satești*. În anul 1945, numărul raioanelor a fost de 60, în anul 1950 - de 46, iar în anul 1959, fiind organizate în patru circumscripții (*округи*) - Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul, au fost în număr de 35. În următorii ani numărul acestora a continuat să se modifice: în anul 1963 - 18, în anul 1964 - 26, în anul 1966 - 31, în anul 1972 - 33 și în anul 1981 - 40.

În perioada sovietică, raionul era con-

siderat unitatea administrativ-teritorială de bază în teritoriu, mai ușor de controlat ca județul, fiind mai mică și cu un număr al populației – mai redus. În această perioadă, configurația spațiului geografic era modelată în baza deciziilor politice, economice și administrative ale guvernării sovietice. În rezultatul creșterii migrației, au apărut orașe industriale, ele fiind centre administrative. Migrarea în orașele mari a fost facilitată și de procesul de colectivizare din regiunile rurale, care a subminat sistemele sociale și de producție tradiționale, urmărind principiile economiei planificate la nivel central.

Primul act legislativ care reglementa funcționarea administrației publice locale a fost *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale*, adoptată la 10 iulie 1991, care pe lângă inițierea unui nou sistem de administrație publică locală, determina existența unei unități administrativ-teritoriale cu condiția deținerii unui teritoriu adecvat și a unui potențial economic și social puternic, toate realizându-se în contextul noii orientări, de obținere a independenței. [7] Reieșind din prevederile acestei legi, s-a propus efectuarea organizării administrativ-teritoriale în două niveluri, primul incluzând comuna, orașul, iar al doilea – județul. În pofida tuturor prevederilor, legea nu a ajuns să fie aplicată, rămânând să zacă în sertarele demnitarilor.

Pentru a ieși din criza creată, Parlamentul Republicii Moldova adoptă la 10 iulie 1991 *Hotărârea nr. 636-XII pentru aplicarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale*. Această hotărâre stabilește două etape de implementare, prima referindu-se la elaborarea și adoptarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială în Republica Moldova, prin care să se lichideze unitățile existente în acea perioadă – raionul, satul, orașul, orașelul – și să se instituie noile unități administrativ-teritoriale – județul, comuna, orașul. [15] Această etapă a fost negată complet, Guvernul adoptând

la 22 iulie 1991 *Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale ale Republicii Moldova în perioada de tranziție până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative*. Regulamentul respectiv nu a venit decât cu niște modificări de ordin lingvistic, schimbând anumite denumiri: din Soviet sătesc în Primărie, din Președinte al Sovietului sătesc în Primar, din deputați în consilieri și din sesiuni ale deputaților în ședințele consiliului.

Perioada tranziției a venit cu schimbarea ideologiei comuniste în cea neoliberală, care nu a corespuns însă logicii organizării teritoriale și a generat o criză a acesteia. Una dintre primele consecințe a fost deficitul de resurse financiare, care erau necesare pentru păstrarea structurilor centralizate vechi.

Menționăm faptul că teritoriul Republicii Moldova de azi a trecut prin mai multe reforme de ordin administrativ-teritorial. Prima dintre reformele perioadei de tranziție se raportează la anul 1994, în care modificările în sistemul de organizare administrativă sovietic au fost aprobate legal. Una dintre acestea a fost crearea unității teritoriale autonome Găgăuzia, care includea și include și până astăzi 3 raioane. În celelalte unități administrativ-teritoriale nu s-au făcut schimbări esențiale, modelul sovietic păstrându-se în mare parte. Astfel, până în anul 1998, teritoriul țării a fost divizat în 40 de raioane, inclusiv în regiunea separatistă Transnistria.

Astfel, în 1994, au fost adoptate 3 legi, prin care a fost abrogată *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale*. Una dintre aceste legi, care ne interesează nemijlocit, a fost *Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 306-XII*, care nu vine să realizeze prevederile legii abrogate, de formare a județelor și comunelor, ci legisfează vechea structură administrativ-teritorială cu 40 de raioane, moștenită din perioada sovietică. Noutatea acestei legi a

fost reglementarea anumitor noțiuni, cum ar fi cea de *comună*, în locul sovietului sătesc, ca fiind două sau mai multe sate ce se unesc și formează o singură unitate administrativ-teritorială și lichidarea noțiunii de *orașel* pentru fostele centre raionale și a unor localități ce aveau întreprinderi de prelucrare a produselor agricole, denumindu-le, în schimb, *orașe*. [5] În aceea perioadă, o unitate administrativ-teritorială se putea forma doar dacă avea, cel puțin, 1000 de locuitori. În ciuda faptului că această prevedere nu era respectată, multe din localități având o populație de cca 500 de locuitori, în Republica Moldova au fost create 923 de unități administrativ-teritoriale de nivelul I. Tot prin această lege s-a introdus o nouă denumire, cea de *municipiu*, pentru orașele ce aveau un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă. Statut de municipiu au primit 4 orașe: Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol. În rest, această lege nu a adus nimic nou la capitolul descentralizare administrativă, limitându-se mai mult la modificări de ordin lingvistic.

Pe lângă Legea privind organizarea administrativ-teritorială, în 1994 a fost adoptată și *Legea privind administrația publică locală*. [10] Actul a stabilit atribuțiile autorităților de ambele niveluri, I și II, dar nu a realizat o delimitare concretă între acestea. Această lipsă de diferențiere a atribuțiilor a generat o serie de probleme în gestionarea treburilor publice, în special în ceea ce ține de formarea, aprobarea și executarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, care au devenit într-un tot dependent de comitetele executive raionale.

Alte legi contextuale adoptate au fost: *Legea privind statutul municipiului Chișinău* din 19 aprilie 1995, în baza căreia, cu mici modificări, funcționează și azi Municipiul Chișinău. [12] Tot la 19 aprilie 1995, a fost adoptată *Legea privind Statutul - cadru al satului (comunei), orașului (municipiului)*, care reprezintă o bază juridică pentru autorități-

le locale în elaborarea și adoptarea statutului unităților administrativ-teritoriale. [11]

Perioada anilor 1994-1998 a fost rodnică în contextul adoptării de legi, care reglementau modalitatea de organizare a autorităților administrației publice locale, dar menținerea formelor vechi de organizare administrativ-teritorială nu a facilitat dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale, ci a stopat progresul acestora.

A doua reformă a început anume în anul 1998, când cele 40 de raioane au fost transformate în 9 județe, la care, ulterior, a fost adăugat și al 10-lea. Treptat, se efectua trecerea la modelul românesc de organizare administrativ-teritorială, care a generat redistribuirea competențelor și resurselor.

Sfârșitul anului 1998 se caracterizează prin adoptarea cadrului legislativ coraportat la noile condiții social-economice. Unii autori numesc această perioadă etapa „marilor schimbări,” dat fiind faptul că ea depășește tentativele de reformare doar a unor aspecte limitate, fie la niște componente organizatorice, dimensiuni teritoriale, fie la niște mecanisme funcționale. În acest context menționăm adoptarea, la 6 noiembrie 1998, a *Legii nr. 186-XIV privind administrația publică locală* și la 12 noiembrie, același an, a *Legii nr. 191-XLV privind organizarea administrativ-teritorială*. Anume prin Legea nr. 191 divizarea administrativ-teritorială se modifică substanțial și din cele 40 de raioane existente sunt constituite 10 județe. [4]

Tot în această perioadă a fost ratificată și Carta Europeană a Autonomiei Locale, astfel încercându-se apropierea de standardele europene. În scopul promovării autonomiei a fost majorat chiar și numărul minim al populației cerut pentru existența unei comune, la 2.500 de locuitori.

La nivelul I, din cele 923 de unități administrativ-teritoriale, în urma comasării s-au format 648, cu condiția ca o unitate administrativ-teritorială să fi fost formată doar dacă avea numărul minim de locuitori pre-

văzut. În urma alegerilor locale din 1998, la nivel de fiecare județ, a fost ales Consiliul Județean, autoritate reprezentativă și deliberativă. De asemenea, la nivelul fiecărui județ, al municipiului Chișinău și Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, a fost legiferată instituția prefectului, acesta fiind reprezentant al Guvernului în teritoriu. Toate orașele – reședință de județ au beneficiat de statut de municipiu, iar la nivel de sat, comună, oraș au fost alese consilii locale, în funcție de numărul populației.

Această reformă însă s-a confruntat cu câteva probleme de bază: prima ține de faptul că descentralizarea funcțiilor nu a fost urmată de o finanțare adecvată, iar multe dintre serviciile publice au fost concentrate doar în „capitalele” noi ale județelor sau în fostele centre raionale, cu statut de orașe. Respectiv, pentru a beneficia de anumite servicii, cetățenii erau nevoiți să parcurgă distanțe mari sau să nu beneficieze deloc de ele. O altă problemă era discrepanța dintre sistemul de așezări conform modelului raioanelor și cel al județelor, spațiul geografic fiind unul mult mai inert decât deciziile politico-administrative și schimbările fiind făcute mai mult formal, din cauza insuficienței de voință politică a Guvernului.

O nouă reformă administrativ-teritorială a fost promovată în perioada anilor 2001-2003. Astfel, la data de 27 decembrie 2001, a fost adoptată *Legea nr. 764 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, cea care este în vigoare și astăzi. Pentru a ieși din situația confuză creată, la 24 mai 2002, Parlamentul adoptă *Legea nr. 1078 cu privire la modul de aplicare a Legii nr. 764 privind organizarea administrativ-teritorială*. Potrivit acesteia, acțiunea Legii privind organizarea administrativ-teritorială se stopează, ea urmând să intre în vigoare la stabilirea datei alegerilor locale generale. [14] Astfel, după alegerile locale din anul 2003, a fost implementată reforma adoptată în anul 2001, prin care statul

a revenit la modelul cvasisovietic de divizare teritorială, autonomia locală fiind redusă substanțial.

Prioritățile expuse în contextul reformării administrative a teritoriului au constituit necesitatea apropierei autorităților de cetățean și reducerea numărului de funcționari din cadrul autorităților locale, sub invocarea abuzului de putere al acestora. La acest subiect, mai mulți analiști în domeniu se întrebau dacă este logic faptul că numărul de funcționari publici se va reduce odată cu creșterea numărului de unități administrativ-teritoriale și dacă acest lucru va reduce din abuzul de putere mai bine decât instrumentele legale pentru soluționarea acestei chestiuni.

În pofida celor expuse, în Republica Moldova au fost formate 32 de raioane și 898 de unități administrativ-teritoriale de nivelul I. La nivel de raion a apărut o autoritate nouă, președintele raionului, autoritate executivă unipersonală aleasă din rândul consilierilor raionali, în locul prefecurilor lichidate s-au instituit oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului, actualele oficii ale Cancelariei de Stat.

Politica externă a Republicii Moldova este orientată în direcția în care sunt orientate și obiectivele Uniunii Europene, precum și prevederile Acordului de Parteneriat și Cooperare, care reprezintă baza juridică a relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și asigură colaborarea cu aceasta în domeniul politic, economic, juridic, cultural-științific.

Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova la 16 iunie 1997, relevă obligația și responsabilizarea statului moldovenesc în fața Uniunii Europene. Prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale stipulează faptul că autoritățile publice locale reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic și că drepturile cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice constituie un principiu democratic co-

mun tuturor statelor europene, care poate fi exercitat cel mai bine, la nivel local. Tot acest document reflectă că o administrație eficientă și apropiată de cetățeni înseamnă existența autorităților administrației publice locale, care să fie împuternicite cu responsabilități efective. [1]

Prin urmare, toate atribuțiile exercitate de către acestea trebuie să fie pe măsura capacităților lor administrative. De asemenea, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze de o autonomie largă în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor.

Toate aceste elemente relevă faptul că, pentru a obține o eficiență în administrarea localităților și a gestiona treburile publice cât mai eficace, este necesar de a crea și menține o structură administrativ-teritorială care să permită realizarea acestora.

Atât Carta Europeană a Autonomiei Locale, cât și Constituția Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind administrația publică locală, precum și noua Strategie Națională de Descentralizare adoptată la 5 aprilie 2012, [14] vorbesc despre autonomia decizională, organizațională, de gestiunea financiară și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Toate acestea sunt realizate prin aplicarea autorității în limitele teritoriului administrat. Prin urmare, teritoriul trebuie să fie potrivit ca dimensiune, ca număr al populației care îl ocupă și ca relief.

Studiile efectuate în baza realităților actuale demonstrează faptul că fragmentarea teritorială excesivă poate fi o problemă gravă pentru statele cărora le este caracteristică. Una dintre soluții pentru aceasta este *consolidarea teritorială*.

În încheiere putem constata că teritoriul Republicii Moldova a trecut printr-o serie de reforme administrativ-teritoriale de-a lungul istoriei sale, implementarea lor fiind, de cele mai multe ori, inefficientă, fapt care a lăsat reminiscențe și pentru structura administrativ-teritorială actuală a statului. Organizarea administrativ-teritorială actuală a Republicii Moldova relevă o fragmentare înaltă a teritoriului, care este formată din prea multe unități administrativ-teritoriale de dimensiuni mici și cu o activitate a autorităților administrative inefficientă.

Având situația concretă a administrației publice, putem menționa că dezvoltarea locală și regională poate fi realizată doar prin asigurarea unui model eficient de administrare locală, iar în acest sens crearea unui număr mai mic de unități administrativ-teritoriale cu dimensiuni mai mari, atât din punctul de vedere al teritoriului, cât și după criteriul demografic, constituie unica soluție viabilă pentru Republica Moldova; corelarea reformei administrativ-teritoriale cu cea de atribuire autorităților locale de nivelul I și II a competențelor suficiente, inclusiv financiare, de realizare a funcțiilor administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. În: Ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 14, 1999.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. I, art. nr. 1.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. I6, art. nr. 53.
4. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116.

5. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 306 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1994, nr. 003.
6. Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635 din 10.07.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.07.1991, nr. 006.
7. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. nr. 116.
8. Legea privind administrația publică locală, nr. 123 din 18.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.03.2003, nr. 49, art. nr. 211.
9. Legea privind administrația publică locală, nr. 186 din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.02.1999, nr. 014.
10. Legea privind administrația publică locală, nr. 310 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.
11. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.12.2003, nr. 244-247, art. nr. 972.
12. Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 431 din 19.04.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.06.1995, nr. 31-32, art. nr. 340.
13. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. nr. 91.
14. Legea cu privire la modul de aplicare a Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și a Legii nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală, nr. 1078 din 24.05.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.06.2002, nr. 71-73, art. nr. 585.
15. Strategia Națională de Descentralizare, adoptată la 5 aprilie 2012.

Monografii

16. Arsene A. Drept Constituțional și Instituții Politice. Tratat elementar. Volumul I. Chișinău: C.E.-P. al U.S.M., 2005, 502 p.
17. Creangă I. Curs de Drept Administrativ. Volumul I. Chișinău, Editura „Epigraf”, 2003, 336 p.
18. Deliu T. Administrația publică locală în țările Europei Centrale și de Est. Chișinău, 2001, 47 p.
19. Deliu T. Administrație Publică Locală. Chișinău 1998, 98 p.
20. Sirodoev I. Orașele și dezvoltarea regională în Republica Moldova: o sinteză geografică. A.Ș.M., Institutul de Ecologie și Geografie. Chișinău, 2009.
21. Sîmboteanu A. Istoria Administrației Publice din Moldova. Chișinău, 2009, 252 p.
22. Andriesvchi L. Unele aspecte privind noțiunea de structură a administrației publice. În: „Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova,” materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008, vol. I. Chișinău, A.A.P., 2008.

Prezentat: 22 ianuarie 2014.

E-mail: tcastrasan@mail.ru

Impactul guvernării de coaliție asupra relațiilor politice și administrative

Nighina AZIZOV,
*doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Modern societies are passing a long period of transition from a paternalistic way of thinking to a free and democratic one. Many researchers consider that coalition governments, created and based on democratic traditions, nowadays represent the best way to influence politically the development of an entire state. The role of coalition governments are crucial for establishing political stability and assuring a common sense for state institutions.

Istoria modernă cunoaște o serie de exemple care demonstrează succesul și insuccesul guvernărilor de coaliție în promovarea traiectoriei de reformă pentru o anumită perioadă de timp sau mandat, în special pentru partidele politice care preiau puterea în baza votului democratic. Experiențele guvernelor de coaliție sunt foarte și foarte diferite, dar, în același timp, pentru realizarea unei continuități politice, sunt expresia principiului atins al compromisului și al toleranței. Totodată, guvernele de coaliție influențează, în mare parte, comportamentul cetățenilor, gradul de comunicare și gradul de implicare în procesul decizional modern. Astfel, relațiile care se construiesc în baza recunoașterii legitimității unui guvern de coaliție pot afecta rezultatele actului de guvernare contemporan.

Dacă ne referim la Republica Moldova, separarea puterilor este punctul de pornire în procesul de administrare a treburilor statului. Principiul separării puterilor în stat este punctul de pornire, inclusiv pentru delimitarea acelor modalități de construire a relațiilor politice și administrative într-o societate democratică care pot realiza de-

ciziile luate de un guvern legitim. În acest articol, vom aborda gradul de influență a guvernelor de coaliție asupra modului în care sunt dezvoltate relațiile politice și relațiile administrative dintre diferiți actori politici la diferite etape și niveluri.

Actul de guvernare, cum a fost menționat anterior, nu poate fi definit prin termeni simpli și abstracti, el reprezentând o totalitate de procese sociale, economice, politice, culturale care are la bază puterea, în toată complexitatea sa. Factorul de putere caracterizează starea de lucruri și, desigur, determină cursul de dezvoltare politică a unui stat. În context, guvernele de coaliție reprezintă rezultatul schimbărilor electorale care au loc într-o societate sau alta, de preferințele alegătorului și de gradul de democratizare a societății.

Opiniile experților cu referire la guvernele de coaliție sunt separate. Pe de o parte, guvernele de coaliție reprezintă un instrument democratic care dă curs unui act de guvernare echilibrat și centrat pe cetățean, pe de altă parte, reprezintă un instrument care are tendința de a uniformiza electoratul, de a distruge democrația și a volatiliza doctrinele. În literatura de

specialitate nu există o pozi ie științifică unică care ar oferi o definiție exhaustivă sintagmei „guvern de coaliție”. Cu toate acestea, exemplele din Uniunea Europeană demonstrează că guvernele de coaliție reprezintă un „r u necesar” pentru instituțiile politice care, fiind create din mai multe partide politice, cu diferite viziuni, ajung să diminueze din importan a și influența unui sau altui partid în favoarea Programului de guvernare prestabilit în procesul de negocieri. Cea mai simplă definiție a sintagmei „guvern de coaliție” este că „un guvern de coaliție este format din două sau mai multe partide aflate la guvernare”. [1] O altă definiție, mai complicată, reflectă aspectul unic al coali iei,  i anume acel de implementare a unui program de guvernare comun, dezbătut  i negociat până la formarea propriu-zisă a coali iei. [2]

Autorii lucrărilor de specialitate în subiectul guvernelor de coaliție consideră că coalițiile se creează în virtutea mai multor factori. Succesul  i durata de via a a unui guvern de coaliție depinde, în mare parte, de Acordul coali iei  i de comportamentul actorilor implicați din partidele politice în procesul de modelare a actului de guvernare. Acest document reprezintă, de fapt, idealul, condițiile  i criteriile care vor fi respectate în procesul de guvernare. Analiza unui  ir de acorduri de guvernare în coali ii denotă următoarea situație: *titlul acordului este întotdeauna elaborat în concordan a cu aspira iile  i obiectivele politice mixate ale guvernului de coaliție  i reprezintă expres reflectia politicilor de bază care vor fi abordate în cadrul actului de guvernare*. Astfel, **Acordul pentru stabilitate  i reformă**, elaborat  i semnat în luna mai, 2010, între Partidul Conservator  i Partidul Liberal-Democrat din Marea Britanie [3] este un exemplu elocvent de document concis, care reflectă în totalitate priorit ile guvernării de coaliție, condițiile  i mecanismele de cooperare pe diverse domenii  i politici sectoriale.

Principalele obiective incluse în docu-

ment sunt axate pe: *structura guvernului nou format, responsabilitatea colectivă, care presupune că, înainte de luarea unor decizii importante, este necesară consultarea tuturor factorilor de decizie implicați în proces, funcționarea guvernului nou format, care presupune existența unor relații politice  i administrative de cooperare  i/sau de subordonare în cazul implicării directe a Primului-Ministru sau al unuia dintre viceprim-mini tri într-un subiect anumit, politicile  i programul legislativ, suportul oferit Guvernului de către Parlament  i numirile publice*. Cu alte cuvinte, sunt direc iile prioritare de politică socială, economică, internă  i externă a statului pe durata unui mandat politic. Acordurile realizate în urma unui  ir numeros de negocieri reprezintă calitatea dialogului  i maturitatea politică ale actorilor antrena i în procesul decizional. Relațiile politice  i administrative, care sunt construite în cadrul guvernelor de coaliție, sunt foarte dificile  i contradictorii.  n consecin a, delimitarea dintre factorul politic  i factorul administrativ devine din ce în ce mai complicată.

 n eseu lui Woodrow Wilson intitulat „Despre administrație”, din iulie 1887, autorul vorbe te despre necesitatea imperioasă de a delimita politicul de administrativ. Politicianul consideră că doar în cadrul statelor, în care guvernează un singur partid, politicul se identifică cu administrația, ceea ce conduce la falimentarea valorilor democratice  i produce animozități în eficientizarea procesului decizional. [4] Cu toate că opinia este una care poate fi dezbătută din perspectiva teoriei politice  i a administrației publice, părerile experților sunt similare la acest subiect. Chiar dacă unii consideră că Woodrow Wilson este tatăl administrației publice, totuși, la nivel european lucrarea sa este deseori criticată.

Acordul de coaliție din Norvegia, **„Tară unit  - oameni uni i”**, pentru anii 2013-2017, este un alt model de acord care cuprinde în linii generale acelea i direc ii de

cooperare între partide și este centrat, ca în marea majoritate a acordurilor studiate, pe interesul superior al cetățeanului. Obiectivele prezentului acord sunt inspirate din realitățile sociale, economice și politice ale statului și reflectă, în mare parte, viziunea strategică a partidelor în realizarea programului de guvernare. Un aspect important în acest acord îl joacă subiectul determinismului geografic, Norvegia având mai multe dificultăți la acest subiect cu vecinii. [5]

Astfel, principalele puncte pe care s-a pus accentul în elaborarea politicilor de viitor sunt: subiectele de limbă, autoritățile publice centrale, afacerile externe, statutul străinilor, economia, municipalitatea (administrația publică locală), natura și mediul înconjurător, impactul trecutului colonial. În context, dacă ne referim la subiectul autorităților publice centrale și locale, atunci coaliția și-a propus următorul obiectiv de realizat în cadrul mandatului politic: dezvoltarea unei mai bune cooperări dintre puteri și sectoare, precum și reevaluarea structurii autorităților publice locale și centrale. Obiectivul final este reducerea factorului administrativ în favoarea serviciilor publice.

La prima vedere, acest obiectiv pare inofensiv din punct de vedere politic. Însă rezultatul scontat este reducerea implicării politicului în oferirea serviciilor sociale cetățenilor. Această tendință se observă în statele UE, dar și în statele din fostul lagăr socialist, unde politizarea excesivă și birocratizarea latentă au condus la perpetuarea unor anacronisme profunde în procesul politic și administrativ.

Urmare analizelor conceptuale realizate pe marginea acordului de coaliție menționat, au fost identificate următoarele domenii care vor fi reflectate în programul de guvernare, precum: serviciile sociale, familia, copiii și tinerii, bunăstarea persoanelor în etate, persoanele cu dizabilități, sănătatea, prevenirea, pescuitul, vânatul,

agricultura, alimentația. Totodată, în acord se conțin inclusiv proiectele naționale de importanță strategică, precum: reevaluarea și aplicarea legislației privind transportul naval, organizațiile din cadrul pieței de muncă să fie abilitate cu drept de negociere pe plan național și internațional, subiecte cu referire la limba vorbită în regiune. De importanță majoră sunt proiectele de educație națională, extinderea dreptului decizional congregațiilor de orice tip, sportul național, mass-media și democrația, turismul, educația, cercetarea științifică, cultura, construcția, treburile casnice, infrastructura de comunicare, resursele energetice regenerabile, comoditățile de transport național și internațional, securitatea, justiția, taxele, afacerile, piața muncii și, în final, comerțul.

În context, dezideratul de realizare a programului de guvernare, procesul și instituțiile care sunt antrenate în înfăptuirea obiectivelor constituie actul de guvernare în toată complexitatea sa. În această ordine de idei, J. Rivero opinează că există, în termeni politici și normativi, diferențe între guvern și administrație, chiar dacă ele sunt foarte greu de identificat.

Explicația apare în urma definirii verbului „a guverna”, care înseamnă procesul de luare a deciziilor la nivel național, iar administrarea reprezintă o activitate de rutină care are diferite niveluri ce ar putea constitui sau reprezenta doar o parte din acel proces decizional. Astfel, poate fi definit ca un instrument prin care este realizată decizia la toate nivelurile posibile ale administrației publice locale. La fel, în conformitate cu DEX-online, „a guverna” înseamnă perioada în care un guvern își exercită puterea, semnificând la fel și sintagma de „a conduce un stat, un popor” sau a „exercita autoritatea politică”. [6]

Cu toate că schimbările electorale în țările cu democrație consolidată au sporit gradul de volatilitate politică în rândul cetățenilor, în ultimii 15 ani, guvernele de co-

ali ie se bucură de o mai puternică stabilitate  i eficiență administrativă. De această părere sunt A. Timmermans  i C. Moury, care au elaborat un studiu despre paradoxul  nfiin  rii guvernelor de coaliție. Cea mai mare problemă cu care se confruntă guvernele de coaliție o constituie conflictele externe  i interne care pot distruge alian ele stabilite pe criteriile politice. Republica Moldova a trecut în ultimii trei ani prin experien a e ecurilor legate de supravie uirea coali iilor. Cert este că aceste e ecuri au influen at în mod negativ unele procese, în mod pozitiv - altele.

Conflictele pot să apară din cauza punctelor de vedere diferite asupra unor politici - la nivel executiv, asupra unor proiecte de legi - la nivel legislativ, asupra numirii unor funcționari publici în anumite funcții - la nivel de relații politice  i administrative, asupra subiectelor de politică externă, bugetară etc. Deseori, pentru a supravie ui în timp, a a cum a fost prezentat anterior, negociatorii, în special liderii politici care participă la formarea coali iilor de guvernare, au la bază un document care prevede toate elementele organizatorice  i de principiu, în temeiul căruia func ioneaz  coali ia: **acordul de coaliție**. La fel, autorii sus in cu îngrijorare că anume conflictele dintre partidele-membre ale coali iilor de guvernare conduc la provocarea alegerilor anticipate  i la demisiile guvernelor create. Aceste conflicte au origine locală  i escaladează la nivel național, transform ndu-se în crize politice ce afectează direct calitatea reformelor lansate  i calitatea vie ii cetățenilor. Pe de altă parte, aceste conflicte pot fi transformate în oportunități. Nevoia de stabilitate politică  i economică este mai presus de nevoia  i interesele înguste de partid.  i, în această ordine de idei, partidele   i concentrează toată energia pe elaborarea proiectelor de legi comune care reflectă unitatea în cadrul coali iilor  i generează rezultate pozitive cu impact social pe termen lung.

 ncrederea sau lipsa acesteia reprezintă un alt factor important care determină longevitatea coali iilor de guvernare. Relațiile care se stabilesc între actorii politici implicați în proces trebuie să fie bazate pe profesionalism  i interesul general, care a favorizat crearea coali iei. Alte aspecte sunt secundare în acest context. Este necesar de creat un mecanism eficient care ar disciplina membrii coali iei.

Legislația Republicii Moldova nu conține reglementări speciale cu referire la termenul de „act de guvernare”, mai cu seamă cu referire la guvernările de coaliție. Însă putem afirma că, în conformitate cu prevederile Legii nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern, art. 25, alin. 1  i alin. 2, actul de guvernare reprezintă  nsu i *Programul de guvernare adoptat de Guvern  i strategiile de dezvoltare socioeconomică a   rii*. [7]

Prin politică internă este  n eles, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, textul comentat, „forma de organizare, de activitate  i de conducere a unei comunit  i umane în limitele teritoriului național, potrivit unui program care reflectă ideologia, valorile, idealurile, interesele acesteia. Totodată, Legea cu privire la Guvern stabilește direc iile principale ale activității Guvernului care creează condiții pentru stabilirea  i asigurarea suveranit  ii economice  i politice a Moldovei etc.” [8]

Guvernul  i acțiunea sa, guvernarea, care necesită a fi structurate pe mai multe niveluri în societ  ile moderne sunt entit  i atât teoretice, cât  i entit  i practice, prin intermediul cărora sunt transferate  i integrate politicile statului, rezultatul final ajung nd la cet  ean.  n România, de exemplu, Guvernul este mecanismul de stat învestit de autoritatea  i legitimitatea poporului pentru a ac iona prin acele trei puteri - executivă, legislativă  i judec toareasc , prin intermediul instituțiilor statului de diferite niveluri, unde este concentrată for a de decizie  i mecanismul de aplicare a legilor adoptate de către politicieni.

În Republica Moldova, începând cu anul 2009, puterea politică este integrată într-un guvern de coaliție, format din partidele de orientare democratică. Acordul politic privind constituirea și funcționarea coaliției proeuropene elaborat în urma negocierilor dintre Partidul Liberal Democrat, Partidul Democrat și grupul reformatorilor din cadrul Partidului Liberal reprezintă un document, dar și un instrument în baza căruia se vor construi relațiile politice și administrative până la următoarele alegeri parlamentare. Necesitatea constituirii acestei Coaliții a fost condiționată de mai mulți factori, în mare măsură de ordin politic: niciun partid nu a acumulat numărul necesar de voturi pentru a guverna de sine stătător, criza politică din ultimii doi ani a determinat partidele democratice să-și concentreze eforturile pe atingerea obiectivelor propuse și să transforme provocările existente în oportunități.

Caracterul guvernelor de coaliție este determinat, în mare măsură, de o nouă abordare a actului de guvernare, care în perioada contemporană cunoaște o dezvoltare semnificativă și este numită guvernanta sau buna guvernare. Tot mai des, în cadrul conferințelor de talie națională și internațională, reprezentanții factorilor decizionali europeni atribuie procesului decizional și actului de guvernare sintagma de bună guvernare care, în opinia politologilor englezi P.G. Bjork și S.H. Johansson, „reprezintă o formă nouă de guvernământ care, în esență, contribuie la reducerea rolului guvernului în democrațiile contemporane, produce efectele abandonării ambițiilor politicienilor de a guverna nelimitat și ține nemijlocit de descentralizarea reală a administrației publice centrale și locale.” [9]

Astfel, politologul G. Stoker consideră că teoria politică și cea a administrației publice utilizează termenul de „guvern” pentru a se referi la instituțiile formale ale statului și monopolul puterii coercitive le-

gitime, el fiind caracterizat prin abilitatea de a lua decizii și capacitatea de a controla executarea acestora. În context, autorul concluzionează că, în particular, rolul guvernului este adresat proceselor formale și instituționale care operează la nivel național pentru menținerea ordinii publice și facilitării acțiunii colective în stat. [10] Adepții teoriei despre buna guvernare sau guvernanta, în special D. Osborne și T. Gaebler, consideră că rolul guvernului trebuie redimensionat și regândit, după noile necesități ale sistemului politic și al cetățeanului. În acest sens, autorii lucrării „Reinventarea guvernului” [11] afirmă că un guvern viabil și orientat pe interesele cetățeanului trebuie să: 1) administreze sau să conducă, dar nici într-un caz să devină un implementator. Astfel, ideea centrală a tezei este că obligația guvernului nu este de a furniza servicii, dar de a monitoriza că acestea sunt furnizate la timp; 2) guvernul are rolul de a împuternici comunitățile de a rezolva propriile probleme, dar să nu fie, pur și simplu, un furnizor pasiv de servicii; 3) guvernul trebuie să încurajeze concurența, nu monopolurile; 4) guvernul trebuie să fie axat pe misiunea sa generală, ci nu pe reguli stricte; 5) guvernul trebuie să fie orientat mai mult spre rezultate, dar nu pe input-urile de sistem; 6) guvernul trebuie să fie deschis și receptiv la nevoile clientului (beneficiarului), și nu ale birocratilor din sistem; 7) guvernul trebuie să atragă investiții și resurse, dar nu să irosească; 8) să se axeze pe prevenire, și nu pe soluționarea crizelor; 9) descentralizarea este crucială pentru un guvern tehnocrat; 10) guvernul trebuie să soluționeze problemele prin intermediul pieței, dar nu prin crearea de programe publice.

Desigur, această viziune modernă și militantă asupra rolului guvernului într-un stat în plină transformare sociopolitică și economică reprezintă pentru societățile în tranziție profundă și continuă un dezechilibru departe de a fi realizat în accepțiunea

sa modernă. Cu toate acestea, în cadrul Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova, multe din caracteristicile prezentate se regăsesc la nivel de pleoară. Acest fapt demonstrează că voința politică pentru reformarea societății există și este direct proporțională cu voința politică în cadrul Coaliției proeuropene despre care am menționat anterior.

Autorii de specialitate în administrația publică din Marea Britanie consideră că rolul Guvernului în perioada contemporană trebuie racordat la tipul de relații politice, economice și administrative care există în societate. Dacă în anii '90 ai sec. al XX-lea rolul Guvernului în Marea Britanie era unul primordial și principiile statului unitar aveau la bază doctrina responsabilității ministeriale, atunci în perioada actuală aceste lucruri s-au schimbat dramatic. Este cert că rolul Guvernului ca instituție decizională nu a fost diminuat în totalitate. Dar, în același context, modelul Westminster nu ține pasul dezvoltării complexe a sistemului politic și al relațiilor sociale și administrative care se dezvoltă în ritmuri foarte dinamice. [10] De obicei, se consideră ca într-un stat unitar, cum este și Republica Moldova, puterea este centralizată. Însă impactul dezvoltării constante a societății civile, al instituțiilor care întrețin relații cu statul, este evident. Necesitățile instituțiilor și ale cetățenilor cresc și relațiile devin tot mai complexe pe zi ce trece.

Această realitate este determinată inclusiv de creșterea gradului de implicare a sectorului privat în dezvoltarea și furnizarea serviciilor necesare cetățenilor și participarea strategică în procesul de luare a deciziilor la toate nivelurile posibile. Teoria politică a consolidat din perspectiva legală principiul centralismului puterii, Guvernul fiind centrul de putere acolo unde ia naștere decizia, se dezvoltă și, în final, este implementată. Însă teoria administrației publice vine cu o nouă abordare a rolului guvernului, ea fiind diferită: *anume im-*

plicarea unui număr mai mare de cetățeni, prin instrumente legale, în procesul decizional poate asigura consolidarea democrației într-un stat sau altul, sigur cu respectarea principiului reprezentativității puterii. Dacă ne referim la Guvernul de coaliție, atunci produsul final al procesului politic și al interacțiunii dintre actorii politici trebuie să fie decizia luată în unanimitate pentru realizarea programului de activitate care include subiectele de politică internă și externă, inclusiv strategia de dezvoltare pentru o anumită perioadă de timp și este expresia unei viziuni comune a diferiților actori politici implicați în proces.

Guvernul Republicii Moldova, în exercitarea atribuțiilor sale, se ghidează de programul de guvernare, acceptat de Parlament. Este un program de activitate obligatoriu care trebuie realizat. Guvernul este considerat o instituție cardinală și esențială a executivului și are trei dimensiuni care îl caracterizează: a) Guvernul este un organ central al administrației publice – Constituția Republicii Moldova abilitază Guvernul cu atribuția de a exercita conducerea generală a administrației publice, ceea ce înseamnă, de jure și de facto, că nicio structură a administrației publice, fie aceasta locală sau centrală, numită sau aleasă, nu se poate eschiva de la „veghea” guvernamentală, după cum menționează V. Popa în lucrarea „Autoritățile publice ale Republicii Moldova” [12]; 2) Guvernul este un organ cu competență materială generală; 3) Guvernul este un organ colegial. [8]

În Republica Moldova rolul Guvernului rămâne a fi primordial și, deseori, cetățenii văd în Prim-Ministru și Cabinetul de Miniștri unica putere care are competențele necesare pentru a soluționa problemele existente în societate. Rezultatele Barometrului Opiniei Publice (BOP) din 2013 arată că încrederea cetățenilor din Republica Moldova în Guvern este mai mare ca încrederea în Parlament. Dar și acest rezultat se referă la calificativul de „oarecare încrede-

re". [13] Per ansamblu, încrederea în instituțiile politice ale statului este una foarte joasă, datorită crizelor politice și nivelului scăzut de transparență a actului decizional. Juridic, Guvernul are dreptul la inițierea proiectelor legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, monitorizarea ca toate autoritățile administrației publice să acționeze cu operativitate și profesionalism în respectarea Constituției și a legii. [7] Și dacă Guvernul joacă un rol important în organizarea și conducerea administrației publice centrale și locale, atunci joacă un rol important inclusiv atunci când ne referim la administrarea relațiilor cu instituțiile cu care întreține raporturi de coordonare și subordonare. În principiu, aceste relații sunt create și administrate în baza cadrului legal care stabilește clar rolul și modalitatea în care se lucrează și se comunică pentru realizarea activității Guvernului. În urma proceselor de transformare a societății la nivel național și a societăților la nivel global, relațiile dintre diferiți actori politici, dar și dintre instituțiile statului au suferit schimbări. La fel, a crescut calitatea acestora și nevoia de a redimensiona modalitățile de interacțiune. Tot mai multe competențe au fost transferate administrațiilor publice locale, astfel crescând rolul cetățenilor în participarea colectivă la treburile publice. Toate aceste transformări au favorizat dezvoltarea unei noi teorii despre rolul Guvernului în procesul decizional și rolul cetățenilor, care prin

intermediul administrației publice locale pot juca atât rolul de utilizatori ai puterii politice, cât și de furnizori de putere politică și administrativă. Nu întâmplător, în literatura de specialitate, relațiile politice și administrative sunt definite prin prisma factorului de interes (economic, politic, social etc.) și, în mod special, prin prisma factorului de putere (politică, administrativă, economică, corporativă).

În concluzie, constatăm că, grație acestor transformări pe dimensiunea relațiilor politice și administrative, însuși actul de guvernare a suferit modificări când este relaționat cu puterea politică. În context, procesul de guvernare este privit prin prisma a patru abordări moderne, care ar fi: un Guvern mai mic, cu putere descentralizată și cu responsabilități delegate; Guvernul modern trebuie să aibă viziune globală și flexibilitate destulă pentru a lua decizii strategice; Guvernul trebuie să fie responsabil și credibil în fața propriilor cetățeni și pe arena internațională; Guvernul trebuie să fie echitabil în relațiile cu sine și cu cetățenii care l-au investit cu încredere. Din aceste principii pot fi deduse calitățile definitorii ale relațiilor politice și administrative determinate de rolul guvernelor de coaliție. Cu cât este mai echitabil Guvernul, cu atât mai bune și eficiente sunt relațiile cu cetățenii și cu societatea civilă. La fel este și în raport cu autoritățile autonome ale administrației publice centrale, cu serviciile desconcentrate și descentralizate.

BIBLIOGRAFIE

1. English dictionary extras, din <http://www.collinsdictionary.com/> dictionary/english/coalition-government la 3 octombrie, 2012.
2. *What is a Coalition Government* // extras din [http://wiki.answers.com /Q/What_ is _Coalition _government](http://wiki.answers.com/Q/What_is_Coalition_government) la 7 octombrie, 2012.
3. *Coalition Agreement for Stability and Reform, May 2010* // [https:// www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78978/coalition-agreement-may-2010_0.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78978/coalition-agreement-may-2010_0.pdf) extras din 9 octombrie 2013.
4. Woodrow Wilson, *The study of Administration Essay* // Political Science Quarterly,

July 1887, extras din <http://www.heritage.org/initiatives/first-principles/primary-sources/woodrow-wilson-on-administration> la 26 octombrie, 2013.

5. Jean Rivero, *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 1987, p.15.

6. *Dicționar al limbii române online* // extras din <http://dexonline.ro/definitie/guvernare> extras din 18 martie, 2013.

7. *Legea cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.1990*.

8. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu* // http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf extras din 9 octombrie, 2013.

9. P.G. Bjork, H.S.H. Johansson, *Towards governance theory: in search for a common ground*. //Department of Bussiness and Public Administration, Mid Sweden University, p. 45.

10. G. Stoker, *Governance as theory: five propositions* // Blackwell Publishers, 108, Cowley Road, Oxford. -1998, p. 17.

11. D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government*. Addison-Wesley Publ. Co., 1992, p. 427.

12. V. Popa, *Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendiu privind structura, organizarea și funcționarea lor*. Chișinău: TISH, 2004, p. 45.

13. *Barometrul de Opinie Publică, aprilie 2013*, extras din http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_aprilie_2013_Final.pdf la data de 2 noiembrie 2013.

Prezentat: 15 noiembrie 2013.

E-mail: nighinaa@gmail.com

Конструирование решений власти в современном политическом процессе

Маргарита ОЛЕЙНИК,
*аспирант кафедры политических наук
Государственного учреждения «Южноукраинский национальный
педагогический университет имени К. Д. Ушинского»,
г. Одесса, Украина*

SUMMARY

The article investigates the design decisions of government (public administration and local self-government in the modern political process. Understanding the social and technological features of the components of decision-making power and democratization opens the way to a knowledge of the process of political interaction between the government and the society.

Keywords: *construction of power solutions, decision making, political decision-making design, the political process, the political interaction.*

Процесс обеспечения устойчивого развития государства требует повышения эффективности политических решений, которые должны быть направлены на реализацию стратегии коммуникативного взаимодействия власти и граждан. В условиях трансформации посткоммунистических стран одним из основных факторов демократизации политического пространства выступает коммуникативное измерение политического дискурса относительно принятия и реализации политических решений.

В основе современной модели развития политической системы находится идея представительной демократии, которая предусматривает репрезентацию интересов общественных групп в политическом пространстве, их учет в процессе принятия политического решения в целях обеспечения легитимности власти, соблюдение либеральных принципов и ценностей во взаимодействии

власти и граждан, рационализацию политических решений и др.

Учитывая, что коммуникативное измерение политических решений характеризуется сочетанием комплекса объективных и субъективных факторов, его осмысление с позиций политической науки требует исследования роли и места политических решений в коммуникативном взаимодействии, определения коммуникативных технологий и составляющих процесса конструирования политических решений, институциональных и функциональных особенностей политических решений в современной Украине.

Содержание и динамика политических трансформаций в посткоммунистических странах в значительной степени обусловлены процессами демократизации конструирования политических решений, формирования коммуникативного измерения политических решений.

Проблема конструирования эффе-

ктивного рационального политического решения – одна из главных в процессе взаимодействия власти и общества, демократического развития, институционализации власти и гражданского общества.

В исследованиях коммуникативного измерения политического решения отражается не только достигнутый уровень философских, политических, социально-экономических знаний, парадигм и подходов, но и особенности исторического развития каждой страны.

Принятие решений лежит между формированием политики и ее внедрением и формирует пространство демократического взаимодействия. По мнению В. Парсонса, «принятие решений проходит через весь цикл публичной политики, например: решение о том, что рассматривать как проблему, какую выбрать информацию, стратегию для влияния на повестку дня, выбор средств и целей, выбор способа внедрения политики, выбор способа оценки политики. В каждый из этих моментов происходит принятие решения». [5, с. 221]

Именно поэтому исследование политического решения с использованием методологического инструментария коммуникативной парадигмы предусматривает анализ основных этапов развития научной мысли по проблеме политического решения и исторических трансформаций процесса выработки, принятия и реализации политического решения.

Актуальность обращения к процессу политического решения (с петель обратной связи – когда последний этап одного решения является первым этапом следующего решения) обусловлена общественной необходимостью исследовать коммуникативное измерение политическо-

го решения, которое формируется под влиянием демократизации институтов власти и информатизации политического пространства в целом.

Сегодня, в связи с изменениями в структуре политического взаимодействия, становлением информационного общества, переходом к сетевой организации политического пространства просмотру подлежат основные принципы власти эпохи модерна, механизмы формирования институтов власти и конструирования политических решений.

В связи с этим актуализируется научный поиск механизмов «оздоровления» всей политической системы страны с целью вывода ее из кризисного состояния и реализации общественных интересов и потребностей. Одним из таких механизмов выступает политическое решение.

Стоит согласиться с украинским исследователем Б. Кухтой, который дает такое определение политического решения: «Это властный процесс, суть которого заключается в преимущественно сознательном выборе и принятии системных, режимных решений по реализации национальной политической доктрины». [4, с. 114]

Научные дискуссии относительно содержания и характеристики, места и роли политического решения в современном обществе открылись в зарубежной политической науке более шестидесяти лет назад. До сих пор продолжается перманентный поиск оптимальной модели конструирования эффективного политического решения с использованием эвристического потенциала междисциплинарных исследований – политической науки, истории, социологии, теории государственного управления, психологии и философии.

В то же время процессы гло-

бализации и информатизации политического взаимодействия требуют качественно новых подходов к выработке политического решения. И хотя за последние годы был накоплен значительный опыт по принятию политического решения, системные трансформации в сфере публичного администрирования и политического взаимодействия актуализируют исследования коммуникативного измерения политического решения.

Исследование процесса принятия решений (decision-making) в странах консолидированной демократии в течение последних десятилетий выступает одним из главных направлений анализа публичной политики. Политическое решение «является устоявшейся аналитической категорией, которая включает весь процесс от разработки до принятия и реализации политических решений».

[1, с. 147]

На протяжении всей истории человечества шел поиск оптимальной модели политического решения, эти модели менялись, согласно трансформаций форм правления и требований правящих элитных групп, правящего класса и общества в целом. Параллельно происходило философское, а впоследствии – социологическое и политологическое осмысление феномена решения.

В целом, на современном этапе развития политических наук теория принятия решений выступает одним из ведущих направлений из-за высокой общественной необходимости находить и воплощать в жизнь эффективные политические решения в условиях нестабильности, переходного периода и информационного общества. В качестве аналитической категории принятие решения включает весь управленческий процесс от раз-

работки до принятия и реализации политических решений.

Исследованию сущности политического решения в условиях посткоммунизма посвящены работы российских политологов, среди которых следует отметить Т. Виноградову, А. Дегтярева, И. Киселева, Т. Клементович, В. Конышева, Т. Корнилову, А. Ларичева, М. Осипова, Е. Плешакова, О. Соловьева, Д. Сосунова и др.

Среди украинских ученых раскрытию сущности политического решения и содержания этапов его конструирования в демократическом обществе посвящены научные исследования Б. Андресюка, Е. Афонина, В. Бебика, Н. Винниковой, Н. Головатого, В. Горбатенко, А. Колодий, В. Кулика, Б. Кухты, Ю. Мирошниченко, М. Михальченко, С. Наумкиной, Н. Ротарь, Ф. Рудича, С. Рябова, А. Сушинского, С. Телешуна, В. Токовенко, Д. Яковлева и др.

Принятие политического решения зачастую определяется в двух измерениях: во-первых, как технологическое преобразование политической власти в управление социальными процессами, а во-вторых, как центральный элемент преобразования политических требований различных групп граждан в приемлемые для всего общества средства и методы регулирования социальных отношений.

Основными характеристиками политических решений, которые отличают их от других типов управленческих решений, выступают:

- особая суть политического решения, которая заключается в регулировании и распределении общественных ресурсов (экономических, интеллектуальных, информационных и др.);

- приоритетность политического решения перед другими видами решений;

- высокая степень неопределенности процесса конструирования политического решения;

- наличие конфликта индивидуального (эгоистического) и общественного (стратегического) интересов в процессе конструирования политического решения;

- политическое решение формулирует общие цели и направления общественного развития, воспроизводит или изменяет нормативные и институциональные параметры государственного устройства.

К факторам, которые определяют качество и эффективность политических решений, можно отнести следующие:

- состояние нормативно-правовой базы в области политического процесса;

- действие механизмов ответственности и отчетности для субъектов политической власти;

- открытость и прозрачность политических процессов, профессионализм политических субъектов, принимающих решения;

- использование современных методов политического менеджмента и информационных технологий.

Выработка действенных механизмов конструирования политических решений выступает одной из актуальных задач для теоретического знания, этому вопросу посвящены исследования в правовых, политологических, социологических и экономических теориях.

Конструирование политических решений выступает важной составляющей политического взаимодействия, как в странах консолидированной демократии, так и в переходных, гибридных режимах. Для последних эта проблема связана с институционализацией власти и гражданского общества, развитием

парламентаризма, формированием политических элит, уровнем политической культуры и политического сознания, деятельностью масс-медиа. Это проявляется в различных формах политического участия граждан в принятии политических решений и политической активности. И если демократические страны характеризуются многообразием форм политического участия граждан и общественных объединений в выработке политического решения, то в странах гибридного политического режима влияние общества на власть в целом и на процесс принятия политических решений в частности, проявляется во время голосования в избирательных кампаниях.

Исходя из анализа процесса конструирования политических решений, можно утверждать, что оптимальная модель принятия политических решений находится в плоскости рациональности, а, следовательно (несмотря на критику со стороны постмодернистов), она в полной мере еще не реализована в современном обществе, и решение этой задачи предстоит найти в XXI веке.

Глобализация создает новые вызовы для анализа процесса принятия решений, такие как необходимость субсидиарности, изменение функций в сфере национальных правительств («границ» компетентности определенных органов власти), появление новых глобальных политических субъектов влияния на принятие решений (ТНК, международные неправительственные организации, наднациональные органы власти и т. д.).

В глобализованном мире уже недостаточно тех механизмов принятия решений, которые были сформированы в период модерна (ООН, компенсации,

репрессалии, санкций, согласно Уставу ООН могут предприниматься только по решению Совета Безопасности ООН по поводу государств, действия которых угрожают миру или нарушают его). Такие санкции могут выражаться в полном или частичном приостановлении экономических связей, работы коммуникаций (транспорта и связи), в разрыве дипломатических отношений, а также в применении вооруженной силы, действиях воздушных, морских и сухопутных сил, необходимых для поддержания или восстановления международного мира и безопасности (демонстрации, блокады и другие операции вооруженных сил стран-членов ООН).

Благодаря утверждению рациональности в политическом взаимодействии, значительно повысился уровень эффективности принятия политических решений. Буржуазные демократические революции привели к демократизации управления, сформировали модель управления в «государстве благосостояния» и повысили технологичность политических решений и деятельность власти в целом в последние триста лет, по сравнению с предыдущими периодами развития цивилизации.

Во второй половине XX века в процессе постмодернистской деконструкции логоцентризма, власти, права, политики, науки, личности, нравственности – то есть базисных понятий цивилизации эпохи модерна – состоялась реинтерпретация и понятия политического решения. [см. детал.: 3, с. 19]

Представители постмодерна изменили понимание конструирования политического решения (как технологического процесса, связанного с общественной моралью) с аксиомы демократического политического

режима в разряд проблемы, связанной скорее с ценностным измерением политической деятельности, чем с рациональностью выбора и действия акторов, взаимодействия власти и общества.

В анализе конструирования политических решений постмодернистский подход выражается в признании культурного и политического многообразия (расцвета политических субкультур, мезо- и микрокультур), распространении политических ценностей постмодерна, проблеме идентичности в политике в целом и в политическом управлении, роли личности в политике, социальной политики и инициатив, идущих снизу, горизонтального взаимодействия как на уровне гражданского общества, так и на уровне государственной политики, развития горизонтальных самоуправляющихся сетей, роли идентичности в политическом управлении. [2, с. 12]

Таким образом, политические решения в эпоху постмодерна принимают следующие вызовы:

- развитие форм горизонтального политического взаимодействия, локальных движений и ассоциаций;
- процесс глобализации, который усиливает давление на национальные правительства и требует перераспределения власти;
- появление новых социальных движений, основанных на постмодернистском стиле жизни и создающих условия для индивидуального выбора индивидом характера деятельности в политике;
- переход от ценностей гражданственности, равенства, представительства, ответственности и нейтральности к ориентации на потребителя, на эффективность, состязательность, менеджеризм и партнерство;

- этические стандарты государственного управления становятся похожими на присущие бизнес-менеджменту, нормативные различия между двумя этими сферами размываются, что ставит под сомнение служение общественному интересу в процессе конструирования политических решений;

- демократические нормы в процессе выработки политического решения уступают принципам автономности управленческой сферы, а вместо традиционно присущего государственной службе принципа справедливости утверждается модель партнерства между частным и публичным секторами;

- в связи с этим, граждане могут потерять доверие к институту государственной службы в качестве представительства интересов граждан.

Таким образом, становление демократической модели политического управления выступает результатом эффективного взаимодействия активных граждан и власти на всех уровнях общественной жизни.

В современной политической ситуации речь идет о необходимости повышения эффективности процесса взаимодействия власти и общества, предусматривающее как улучшение качества управленческих услуг, предоставляемых властью, так и соответствие политического решения потребностям общества. Это создаст благоприятные условия для обеспечения поддержки политического решения со стороны

граждан, легитимирует его в глазах общественности.

Теория принятия решений органично сочетает анализ всех элементов процесса принятия политического решения: цели решения, динамику внешней среды, уровень организации (иерархию), формулирование и выбор альтернатив, реализацию решения и модификацию политики.

Одно из требований к эффективно-му политическому решению – это его своевременность, т. е. выбор оптимального времени для принятия решения. На этапе непосредственного принятия политического решения основным элементом выступает выбор одной из имеющихся альтернатив, на который влияют такие технологические детерминанты, как директивность, адресность, законность, наличие ресурсов для реализации, логичность, возможность контроля. После реализации решения необходимо выбрать направления модификации политики.

Таким образом, проблематика конструирования политических решений напрямую связана с понятием легитимности власти и осуществлением выбора политическими акторами во время «рутинной» управленческой деятельности и гражданами в ходе голосования. Политические решения обусловлены рациональными и иррациональными факторами, а в посткоммунистических странах часто становятся точкой бифуркации, в которой от выбора зависит дальнейшее направление развития всего общества.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Вінникова Н. Сутність політичного рішення: від традиції до новації/ Вінникова Н.// Освіта регіону. Український науковий журнал. Політологія, психологія, комунікації. – 2010 – № 4. – С. 145 – 156.

2. Горбатенко В. Постмодерн і трансформаційні цінності людського буття / В. Горбатенко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 1 (10). – С. 3-13.

3. Енциклопедія постмодернізму / за ред. Ч. Вінквіста та В. Тейлора; пер. з англ. В. Шовкун; наук. ред. пер. О. Шевченко. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 503 с.
4. Кухта Б. Політична влада та її рішення / Б. Кухта. – Львів: ЦПД, 2006. – 240 с.
5. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики/В. Парсонс; пер. з англ. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.

Prezentat: 19 noiembrie 2013.

E-mail: pnpu_politolog2010@mail.ru

Acțiunile de stare civilă – semnifica ie teoretică  i valoare aplicativ 

Ludmila  ARANU,
*doctorand , Academia de Administrare Public 
de pe l ng  Pre edintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The Civil Status records are registered in an organized way in the Republic of Moldova. The rules of naming which form the legal background of certain civil status registrations, differ significantly, and are partly deeply rooted in society, culture, and language. The rules of family law, and of private law, which form the legal background of civil status registrations, differ significantly, and are partly deeply rooted in society and culture. While practically all civil status registration offices are equipped with personal computers and other technology, some systems are, in essence, paper-based, other systems are fully digitised.

Ac iunile de stare civilă, denumite  i acțiuni de stat, sunt acele acțiuni care au ca obiect starea civilă a persoanei fizice. Ele apar ca o varietate a acțiunilor civile, servind ca mijloc procesual pentru stabilirea sau modificarea unui sau mai multor elemente ale stării civile a unei persoane. Acțiunile de stare civilă sunt legate nemijlocit, prin obiectul lor, de izvorul concret al stării civile, adică acele împrejurări – evenimente sau acțiuni – de care legea leagă efecte de stare civilă. Acțiunile de stare civilă se clasifică în funcție de obiectul ori finalitatea lor  i după criteriul persoanelor  ndrept  te să le promoveze.

 n funcție de obiectul ori finalitatea lor, acțiunile de stare civilă sunt de trei feluri:  n reclamație de stat, în contestație de stat  i în modificare de stat.

Prin *acțiunile în reclamație de stat* persoana fizică urmărește să obțină recunoa terea unei stări civile, altă decât cea aparentă. O astfel de acțiune este cea în stabilirea paternității copilului din afara căsătoriei sau acțiunea în stabilirea filiației fa   de mamă.

Prin *acțiunile în contestație de stat* se

urmărește înlăturarea unei stări civile, pretinsă nereală, cu o altă stare civilă, pretinsă reală. Astfel de acțiuni sunt: cea în tăgăduirea paternității copilului din căsătorie, acțiunea în contestarea recunoa terii de maternitate, acțiunea de contestare a filiației din căsătorie.

Prin *acțiunile în modificare de stat* se urmărește schimbarea stării civile numai pentru viitor, starea civilă anterioară nefiind pusă în discu ie, întrucât a corespuns realit  ii. Astfel de acțiuni sunt cea de divor   i cea de desfacere a înfierii.

După criteriul persoanelor  ndrept  te să le exercite, acțiunile de stare civilă se împart tot în trei feluri: care pot fi pornite de orice persoană interesată; care pot fi intentate numai de titularul stării civile, de reprezentantul său legal ori de procuror; care pot fi pornite numai de titularul stării civile.

Acțiunile care pot fi intentate de orice persoană interesată sunt: contestarea recunoa terii de maternitate; contestarea filiației de mamă, când nu există concordanță între folosin a stării civile  i certificatul de naștere; contestarea recunoa terii

paternității copilului din afara căsătoriei; contestarea filiației din căsătorie; acțiunea în nulitate absolută a căsătoriei și a înfierii.

Acțiunile care pot fi intentate numai de persoanele expres prevăzute de lege sunt: acțiunea în stabilirea filiației de mamă; acțiunea în stabilirea față de tată din afara căsătoriei; acțiunea în tăgăduirea paternității copilului din căsătorie; acțiunea în desfacerea și nulitatea relativă a înfierii.

Din categoria acțiunilor care pot fi intentate numai de titularul stării civile fac parte: acțiunea de divorț; acțiunea în nulitatea relativă a căsătoriei.

Acțiunile de stat sunt, de regulă, imprescriptibile. Prin excepție sunt prescriptibile: acțiunea în anulabilitatea căsătoriei; adopției ori recunoașterii de filiații, acțiunea în tăgăda paternității, acțiunea în stabilirea paternității copilului din afara căsătoriei.¹

Efectele acțiunilor de stare civilă sunt diferite. Astfel, dacă în cazul primelor două categorii de acțiuni efectele sunt declarative (retroactive), în cazul celei de-a treia efectele au un caracter constitutiv, stabilind numai pentru viitor o nouă stare civilă. Altfel spus, pentru acțiunea în reclamație de stat și deopotrivă pentru acțiunea în contestație de stat hotărârea judecătorească are efecte retroactive deoarece starea civilă reclamată este considerată a fi fost dintotdeauna starea civilă reală a persoanei, iar starea civilă contestată este considerată a nu fi existat niciodată; așadar, persoana reclamantă dobândește și pentru trecut o altă stare civilă decât cea aparentă.

Caracterele juridice ale acțiunilor de stare civilă sunt: indisponibilitatea, imprescriptibilitatea și personalitatea.

Indisponibilitatea semnifică că acțiunile de stare civilă nu pot fi cedate sau înstrăinate în vreun fel; de asemenea, înseamnă că titularul dreptului la acțiune nu poate tranzacționa cu privire la obiectul cauzei, respectiv, la elementul de stare civilă.

Imprescriptibilitatea acțiunilor de stare

civilă învederează faptul că ele pot fi introduse oricând, ele nefiind supuse, în principiu, prescripției extinctive oricât timp ar trece de la nașterea acestui fapt. Există anumite acțiuni de stare civilă care sunt supuse prescripției extinctive; ele trebuie, așadar, introduse într-un anumit termen prevăzut de lege.

Personalitatea este un alt caracter al acțiunilor de stare civilă. Ea presupune că, în principiu, numai titularul stării civile sau reprezentantul său legal poate să exercite acțiunea respectivă. Aceasta înseamnă că acțiunile de stare civilă au un caracter strict personal ele neputând fi exercitate de creditorii chirografari pe calea acțiunii oblice și nici de moștenitorii celui îndreptățit. Totuși în unele cazuri moștenitorii pot continua acțiunea promovată de titularul care a decedat.²

Starea civilă a persoanei trebuie să fie înregistrată în mod obligatoriu. Actele de stare civilă sunt înscrisuri autentice de stat, prin care se confirmă faptele sau evenimentele ce influențează apariția, modificarea sau încetarea drepturilor și obligațiilor persoanelor. E de menționat faptul că între starea civilă și actele de stare civilă există concordanță deplină. Prin actele de stare civilă se materializează în registrele de stare civilă, prin înregistrarea sub formă de înscrisuri, acte și fapte de stare civilă. Această concordanță este obligatorie, dat fiind faptul că actele de stare civilă se întocmesc în baza actelor sau faptelor de stare civilă. În practică, apar, totodată, situații, când starea civilă a persoanei nu corespunde cu actele de stare civilă. În acest caz schimbarea actelor de stare civilă este efectuată în baza hotărârii instanței de judecată. Acest tip de acțiuni civile în doctrină este numit „acțiuni de stare civilă” (de exemplu: lipsa actului de stare civilă care dovedește legătura de rudenie, apariția persoanei declarate decedate etc.).

Acțiuni de stare civilă sunt acele acțiuni care au ca obiect elemente ale stării civile

a persoanei fizice.³ Pentru a produce efectele urmărite de reclamant, acțiunile de stare civilă trebuie admise printr-o hotărâre irevocabilă. Prin urmare, nu acțiunile de stare civilă sunt acelea care creează sau modifică o anumită stare civilă, ci hotărârile judecătorești pronun ate pentru soluționarea lor.

Actele  i faptele de stare civilă sunt supuse înregistrării în registrele de stare civilă. Această opera iune se materializează în consemnarea lor în registrele respective  i poartă denumirea de înregistrare de stare civilă. Prin urmare, considerăm că înregistrarea de stare civilă este opera ia juridică de consemnare în registrele de stare civilă a actelor  i faptelor de stare civilă  i a altor elemente, opera ii îndeplinite de către organele cu atribuții de stare civilă în condițiile legii.

Conform alin. (1), art. 3 al Legii privind actele de stare civilă, actele de stare civilă sunt înscrieri autentice de stat, prin care se confirmă faptele  i evenimentele ce influențează apariția, modificarea sau încetarea drepturilor  i obligațiilor persoanelor  i se caracterizează statutul de drept al acestora. Alin. (1), art. 4 prevede faptul că înregistrarea de stat a actelor de stare civilă este stabilită în scopul protec iei drepturilor patrimoniale  i personale nepatrimoniale ale persoanelor, precum  i în interesul statului.⁴

 n literatura de specialitate  nt lnim sintagma „acte de stare civilă” ca fiind susceptibilă de două  n elesuri.

Mai întâi, prin actele de stare civilă se desemnează acele acte juridice care au ca efect na terea, modificarea sau stingerea unor elemente de stare civilă. Din acest punct de vedere, sunt, de pildă, acte de stare civilă: actul juridic al căsătoriei încheiat prin acordul de voința al celor doi viitori so i.⁵ Această concep ie cunoaște un suport juridic prin faptul că, potrivit art. 5 al Legii privind actele de stare civilă, întocmirea actului de stare civilă  i  nscri-

erea mențiunilor se fac, la cerere, pe baza declarației persoanei obligate la aceasta sau din oficiu, precum  i pe baza actelor care confirmă faptele ce urmează a fi înregistrate, fiind prezentate  i actele ce atestă identitatea declarantului. Func ionarul organului de stare civilă este obligat să verifice con inutul declarației  i corespunderea acestuia cu actele de identitate, cu certificatele de stare civilă, cu alte înscrieri prezentate de declarant.

Mai apoi, prin actele de stare civilă se desemnează înscrierile doveditoare ale stării civile  i ale actelor de stare civilă  i ale actelor juridice  i faptelor juridice generatoare, modificatoare sau extinctive de stare civilă. De exemplu:  n conformitate cu art. 7 al legii menționate, pe baza actelor de stare civilă se eliberează certificate de stare civilă: de naștere, de căsătorie, de divor , de schimbare a numelui  i/sau a prenumelui - titularilor sau reprezentanților legali ai acestora; de deces - membrilor familiei, rudelor decedatului sau altor persoane  ndrept  ite.

Sunt cunoscute două categorii de înregistrări:

-  ntocmirea actelor de stare civilă – naștere; căsătorie; desfacerea căsătoriei; schimbarea numelui  i/sau prenumelui; deces, întocmindu-se: actul de naștere, actul de căsătorie, actul de desfacere a căsătoriei, actul de schimbare a numelui  i/sau prenumelui  i actul de deces;

-  nscrierea de mențiuni pe registrele de stare civilă, în următoarele cazuri: modificare, rectificare, reconstituire  i anulare a actelor de stare civilă.

Principalele evenimente din viața civilă a unei persoane, dacă sunt elemente de stare civilă, sunt constatate în documente oficiale – actele de stare civilă.

Certificatele de stare civilă eliberate în temeiul registrelor de stare civilă au acelea i putere doveditoare ca  i actele întocmite sau înscrie în registre.

Reglementarea certificatelor de stare

civilă ca un mijloc de dovadă a stării civile, alături de actele de stare civilă, este cât se poate de firească și necesară, deoarece actele de stare civilă sunt o filă din registrul de stare civilă, care se păstrează, împreună cu respectivul registru, de către organele de stare civilă. Persoana titulară a stării civile are nevoie de un instrument de probă uzual, prin care să-și poată dovedi starea civilă în orice moment. Acest instrument este tocmai certificatul de stare civilă. Dovada stării civile a persoanei fizice este necesară pentru identificarea reală a acesteia în cele mai variate raporturi juridice în care ea participă.

Proba stării civile izvorăște și din nevoia fiecărui om de a se individualiza față de alți oameni când intră în diferite raporturi juridice, existând deci și un interes personal. Actul de naștere este cel mai important mijloc de probă, deoarece prin el se centralizează toate datele de stare civilă, pe el se înscriu mențiunile privind modificările intervenite cu privire la elementele de stare civilă a persoanei fizice, pe parcursul vieții acesteia. Starea civilă a persoanei fizice se dovedește deci în primul rând, cu actele de stare civilă.⁶

Art. 69 al Legii privind actele de stare civilă relevă temeiurile înscrierii mențiunilor pe actele de stare civilă, după cum urmează: în actele de naștere și, după caz, în cele de căsătorie, de divorț sau de deces se înscriu mențiuni cu privire la modificările intervenite în starea civilă a persoanei, precum și alte mențiuni similare.

Mențiunile, rectificările și completările respective în actele de stare civilă se înscriu pe baza:

- actului de căsătorie, de divorț sau hotărâri judecătorești privind anularea sau nulitatea căsătoriei;

- cererii părinților sau hotărârii judecătorești privind stabilirea paternității;

- hotărârii judecătorești privind contestarea recunoașterii sau tăgăduirea paternității ori privind excluderea datelor referitoare la tată din actul de naștere al copilului;

- cererii mamei care nu este căsătorită cu tatăl copilului, precum și a însuși copilului care a atins majoratul, cu privire la completarea rubricii referitoare la tată din actul de naștere al copilului, la modificarea sau omiterea acestor date;

- hotărârii judecătorești privind încuviințarea, anularea sau nulitatea adopției, precum și a actului de adopție;

- actului de schimbare a numelui de familie și/sau prenumelui copilului minor;

- actului de deces;

- actului eliberat de către organele competente cu privire la identificarea cadavruului, dacă decesul respectiv a fost înregistrat anterior cu mențiunea „necunoscut”;

- actului eliberat de către organele competente cu privire la rectificarea actului de deces al persoanei-jertfă a represiunilor;

- deciziei oficiului stare civilă privind modificarea, rectificarea sau completarea actului de stare civilă ori privind anularea acestuia;

- actului privind acordarea sau pierderea cetățeniei;

- declarația pe propria răspundere a părinților sau a titularului care a împlinit vârsta de 16 ani cu privire la înscrierea apartenenței etnice.

Din cele relatate rezultă că starea civilă este o activitate de interes național. Cu ajutorul ei se cunoaște numărul, structura populației și situația demografică contribuind, astfel, la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

NOTE

¹ Lupan E., Popescu D. Persoana fizică. București: Ed. Lumina Lex, 1993, p. 137.

² Ungureanu O., Juguștru C. Drept civil. Persoanele. București: Ed. Rosetti, 2003, p. 188.

³ Trofimov I. Drept civil. Introducere în dreptul civil. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: Tipog. Elena V.I, 2004, p. 122.

⁴ Legea nr. 100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99 din 17.08.2001.

⁵ Reghini I., Diaconescu  ., Vasilescu P. Introducere în dreptul civil. Cluj-Napoca: Ed. Sfera Juridică, 2008, p. 175.

⁶ Lupan E., Popescu D. Persoana fizică. București: Ed. Lumina Lex, 1993, p. 155.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99 din 17.08.2001.

2. Lupan E., Popescu D. Persoana fizică. București: Ed. Lumina Lex, 1993, p. 137.

3. Reghini I., Diaconescu  ., Vasilescu P. Introducere în dreptul civil. Cluj-Napoca: Ed. Sfera Juridică, 2008, p. 175.

4. Ungureanu O., Jugastru C. Drept civil. Persoanele. București: Ed. Rosetti, 2003, p. 188.

5. Trofimov I. Drept civil. Introducere în dreptul civil. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: Tipog. Elena V.I, 2004, p. 122.

Prezentat: 15 noiembrie 2013.

E-mail: 16ly@mail.ru

Взаимодействие политических акторов в условиях переходного процесса: подход теории игр

**Иван МАЛОИВАН,
аспирант кафедры политических наук
Государственного учреждения
«Южноукраинский национальный педагогический
университет имени К. Д. Ушинского», г. Одесса, Украина**

SUMMARY

This article examines the current trend of political science – game theory, which is wide lusted for the analysis of political interaction of two or more political actors (individual and collective) in anunstable political system, lack of information, risk and uncertainty of political development. Determined that the game theory as a component of rational choice theory allows us to understand the political challenges of transition in post-communist countries.

Актуальность темы статьи обусловлена теоретической значимостью и практической важностью теории игр (как составляющей теории рационального выбора) для исследования политического взаимодействия в странах, находящихся на этапе системных трансформаций.

В условиях переходного процесса активизируются научные дискуссии относительно механизмов повышения эффективности принятия политических решений, избирательной системы, социальной направленности государственной политики, сущности, темпов и последствий экономических реформ, действий индивидуальных и коллективных политических акторов, институционального дизайна демократических преобразований.

В полной мере все эти проблемы справедливы для посткоммунистических государств, которые уже более двадцати лет реализуют переход от авторитаризма к демократии.

В политическом взаимодействии невозможно представить ситуацию полного отсутствия риска в действиях акторов, трудно дать прогноз относительно развития и последствий политического процесса. Это происходит не в последнюю очередь из-за нехватки достоверной и своевременной информации. Избежать (или, по крайней мере, минимизировать) негативные последствия, вызванные риском, позволяет использование в политической науке теории игр.

Именно в условиях переходного процесса ставится под сомнение способность властей найти рациональное решение социальных проблем, проводить эффективные экономические реформы, а в обществе расшатываются основы морали и механизмы правового регулирования. То есть, когда разрушены старые, не всегда эффективные, но такие привычные для большинства людей формы взаимодействия, а новые еще не созданы, или к ним еще не привыкли.

Цель данной статьи - исследовать взаимодействие политических акторов в условиях переходного процесса с точки зрения теории игр.

Начало активной теоретической разработки и практического применения теории игр для анализа политического процесса приходится на вторую половину XX века. Под «игрой» понимается ситуация или процесс, в которых результаты (выигрыш) является следствием рационального взаимодействия более чем одного игрока. Этот термин используется для широкого спектра социального взаимодействия, при этом существует множество способов классификации игр. Два наиболее распространенных – это различать игры с полной и неполной информацией и с неизменной суммой выигрыша и с переменной. Теория игр предлагает математически обоснованный способ исследования процесса управления и принятия решений, поведение акторов в ситуациях выбора, когда успех стратегии зависит от действий других участников.

Истоки теории игр можно найти в работах философов Платона, Аристотеля, Н. Макиавелли, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, математиков XVIII-XIX вв. (Кондорсе, Т. Лаплас и др.). Социально-философское понимание политического выбора и рационального поведения в процессе политической игры представлено в работах И. Берлина, Ф. Бенетона, Ж. Бодуэна, П. Бурдые, Ю. Хабермаса, М. Дюверже, М. Фуко и др.

Изучение социально-политических и экономических условий игры рациональных акторов развивались в экономической науке в исследованиях А. Смита, К. Винселя, Дж. Кейнса, Ф. Хайека, К. Полани, М. Фридмана, М. Флуда, М. Дрешера, А. Такера, К. Эрроу и др.

Современные исследования взаимодействия политических акторов в ус-

ловиях переходного процесса с точки зрения теории игр опираются на достижения Дж. Бьюкенена, М. Олсона, Г. Таллока, Й. Шумпетера, Л. Бальцеровича, Э. де Сото и др.

Методологические основы подхода теории игр заложены в философии утилитаризма (И. Бентам) относительно действий индивидуального актора, как исходной точки политического и экономического анализа. Одним из главных положений теории игр стала идея о конфликтности взаимодействия акторов, которая обусловлена попытками максимизировать индивидуальную пользу и нежеланием идти на компромисс и вступать в переговоры. Исходя из методологических позиций теории игр, анализируются проблемы, которые традиционно находились в поле исследовательского внимания представителей политической науки: теория государства и бюрократии, избирательный процесс, образование коалиций, партийные стратегии и др.

Взаимодействие политических акторов с точки зрения теории игр исследовалось такими авторами как Д. Грин, И. Шапиро, Дж. Найт, Г. Кавка, К. Монро, П. Ейбелл, М. Олсон, П. Цыганков, М. Фармер, Д. Яковлев и др. Отдельное направление теории игр в исследовании процесса принятия политических решений сформировалось в области анализа публичной политики (Д. Стоун, В. Парсонс, Г. Колбеч, А. Демьянчук, В. Тертичка, В. Данн, Г. Саймон, А. Вилдавски, Л. Пал, Э. Дрор и др.).

С позиций институциональной теории политические институты рассматриваются как «правила игры», следствие борьбы за власть и усилий отдельного политического актора по ограничению действий других акторов, которые делятся на «формальные» и «неформальные». В целом, теория игр выходит из методологических пози-

ций индивидуализма, «экономического человека» и теории обмена. В исследование политического взаимодействия в условиях переходного периода и неопределенности большое значение имеют такие понятия теории, как «экономика бюрократии» (Дж. Бьюкенен), «политическая рента» (А. Крюгер), «общественный интерес» и «коллективное действие» (М. Олсон).

Особое внимание в работах представителей теории игр уделяется рациональности в действиях акторов и институций, процессу рационализации политического взаимодействия, как одному из главных факторов успешности демократического перехода. Процесс рационализации предусматривает оптимальное (рациональное) формулирование цели общественного развития, поиск наиболее эффективных средств ее достижения, калькуляцию затрат и выгод от реализации определенной стратегии, учет поведения других акторов и оценку ситуации в целом.

Рациональное поведение означает наличие плана и стремление максимизировать собственные преимущества, одновременно минимизировав возможные затраты. Экономическая теория говорит об «оппортунистическом» поведении акторов, когда преследуются, в первую очередь, собственные интересы, включая при этом даже явные формы обмана (ложь, воровство, мошенничество и др.), то есть рациональный человек - это «максимизатор», который соглашается исключительно на лучший вариант.

В условиях переходного периода обостряются конфликты между индивидуальной и общественной рациональностью.

Представители теории игр исследуют модели принятия решений в условиях неопределенности и кон-

фликтности, то есть в тех ситуациях, когда интересы политических акторов противоположны или не совпадают.

Если интересы акторов прямо противоположны, то такая игра называется «антагонистической». Антагонизм проявляется в том, что при переходе от одной ситуации к другой увеличение выигрыша одного актора влечет за собой уменьшение выигрыша другого. Таким образом, сумма выигрышей акторов в антагонистических играх равна нулю. Такие игры получили название игры с нулевой суммой: «Большинство человеческих контактов - это игры с неполной информацией. Игра с нулевой суммой - это игра, в которой общий выигрыш - сумма выигрышей всех игроков - одинаковый при любых обстоятельствах. Игра с ненулевой суммой - это любая другая игра... Большинство игр, которые исследуют в политике, в частности дилемма узников, - это игры с ненулевой суммой». [1, с. 683]

Теория игр - это исследования того, как должны вести себя рациональные индивиды в условиях риска или неопределенности, активно используется в исследованиях политического взаимодействия. Подход теории игр предполагает исследование стратегий выбора политических акторов в условиях нестабильной политической системы и определения оптимальной линии поведения во взаимодействии двух и более политических акторов.

Одной из особенностей современных демократических преобразований выступает то, что они происходят в глобальном контексте усиления неопределенности и нестабильности в международных отношениях, ослаблении роли национальных государств и повышения возможностей транснациональных корпораций,

международных неправительственных и общественных организаций глобального типа по установлению общемировых правил политической и экономической игры. Исследование политической игры в условиях переходного периода включает определение основных действующих лиц политического процесса (как заинтересованных в преобразованиях, так и противников реформ). Такой подход предполагает также раскрытие динамики политического процесса, изменений в политической топологии и результатов политической борьбы и политического выбора.

При этом теория игр предлагает объяснение политического выбора с позиций рациональности, избегая психологизма в политике, и позволяет проводить анализ как индивидуальных, так и коллективных (институциональных) акторов во внутренней политике и международных отношениях.

В рамках теории игр политическое взаимодействие интерпретируется как процесс, в котором участвуют две и больше заинтересованных сторон, соревнующихся в политическом пространстве с целью реализации собственных интересов. Соответственно, каждый политический актор конструирует собственную политическую стратегию, которая корректируется под влиянием действий других акторов. Теория политической игры формулирует предложения и модели по оптимизации политического выбора акторов с учетом многих факторов - от деятельности других акторов и их ресурсов (экономических, информационных, символических и др.) до возможных изменений в политической ситуации. Эвристический потенциал теории игр проявился в процессе решения задач по выбору политических акторов в условиях

неопределенности, нестабильности и ограниченной информации. Так, теория игр использовалась для разрешения конфликтов во время „холодной войны” (Карибский кризис, процесс разоружения, переговоры между СССР и США, создание и деятельность международных организаций).

В посткоммунистический период происходит ренессанс теории игр, который связывается с обострением конфликтов между политическими акторами под влиянием процессов глобализации, либерализации и демократизации. Теория игр призвана дать адекватное понимание рационального (часто – эгоистического) поведения политических акторов в условиях информационного и темпорального дефицита. С этой целью были разработаны модели игр с нулевой суммой (антагонистические, игры с постоянной суммой и др.), кооперативных и коалиционных игр. Аналитический инструментарий теории игр может применяться в процессе политической деятельности - образовании коалиций в выборных органах власти, процессах политической интеграции и взаимодействия в условиях, когда акторы вынуждены продолжать сотрудничество и не могут разорвать соглашение о взаимодействии. Именно последнее объясняет, почему эпицентр исследований с использованием теории игр постепенно переместился от экономической теории к публичной политике, проблемам демократизации, теории элит и парламентских коалиций.

Следует назвать основные принципы теории игр. Во-первых, тезис о конфликтности взаимодействия акторов, которая обусловлена попыткой максимизировать индивидуальную пользу. В полной мере это касается процесса публичной политики и публичного администрирования – управления, пред-

полагает рациональное формулирование цели общественного развития, поиск наиболее эффективных средств ее достижения, калькуляцию затрат и выгод от реализации определенной стратегии, учета поведения других акторов и оценки ситуации в целом.

Во-вторых, рациональные действия индивидуальных и коллективных политических игроков основываются на информированности и аналитичности. Политические акторы выстраивают собственные стратегии, исходя из модели политического рынка, холодно рассчитывают выгоду от собственного политического участия и ориентируются на механизмы рационального выбора электората: принцип максимизации выгоды, мотивы участия в голосовании, стоимость голосования, возможные потери в случае отказа от участия в голосовании и др. То есть, речь идет об инструментальном понимании рациональности, согласно которому индивиды сопоставляют собственные ожидаемые выгоды и издержки, пытаясь максимизировать первые и минимизировать другие.

В-третьих, политические ситуации сводятся к действиям индивидов, а рациональность выбора определяется в процессе оценки соотношения затрат и выгоды с обязательным учетом предпочтений актора.

В-четвертых, политическая ситуация выступает внешним по отношению к выбору фактором, который структурирует возможные альтернативы выбора. Рациональное поведение политического игрока означает, что действуя и взаимодействуя, он имеет план и стремится максимизировать собственные преимущества, одновременно минимизируя возможные затраты. Теоретики рационального выбора интерпретируют политическую реальность, исходя

из модели рационального поведения избирателей и политиков, стремящихся достичь цели максимальной индивидуальной или коллективной выгоды и пользы.

В процессе исследования политического взаимодействия переходного периода с позиции теории игр определяется, что оптимальные стратегии акторов заключаются в соблюдении следующих основных требований: отвечать взаимностью на измену и на сотрудничество, при этом не предавать первым; быть предсказуемым в отношениях; понимать, что проигрыш оппонента ведет к собственному поражению, поэтому не пытаться набрать больше очков, чем оппонент. Принципиально важным для рациональной политической игры двух и более акторов выступает умение убедить оппонента «сесть в одну лодку» с целью появления общего интереса.

Одной из особенностей современного этапа развития теории игры является усиленное внимание к политическим институтам и их роли в процессе перехода к демократическому типу политического режима. Институционализация демократических процедур и организаций способна уменьшить неопределенность в переходный период и повысить эффективность управления общественными отношениями.

Таким образом, необходимость применения теории игры на современном этапе обусловлена развитием и усложнением общественных отношений, ростом количества перекрестных линий социальных и политических интеракций, в процессе демократизации общества приводит к возникновению новых, нестандартных ситуаций, требующих соответствующих средств анализа с целью повышения эффективности политики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Короткий оксфордский политический словарь / Под ред. Я. Маклина, А. Макмилана; пер. с англ. – К.: Из-во «Соломії Павличко «Основи», 2005. – 789 с.
2. Маляренко Т. Теорія ігор у дослідженні конфліктів / Т. Маляренко // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. - 2009. - № 4. – С. 162-168.
3. Динаміка політичного режиму в Україні (прогнозний аспект) [Текст] : аналіт. доп. / за заг. ред. О. А. Фісун. - Х. : Золоті сторінки, 2011. - 116 с.
4. Дегтерев Д. Зарубежные работы по теории игр [Электронный режим] / Д. Дегтерев // Международные процессы. - 2009. - № 2 (20). - Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty/006.htm>
5. Крап А. Формування правил гри в політиці та демократизація українського суспільства / А. Крап // Політична наука в Україні: стан і перспективи: матеріали всеукраїнської наукової конференції (Львів, 10-11 травня 2007 року). – Львів, ЦПД, 2008. - С. 131-134.

Prezentat: 14 noiembrie 2013.

E-mail: pnpu_politolog2010@mail.ru

Evoluția sistemului de siguranță rutieră din Republica Moldova. Aspecte problematice

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

SUMMARY

A thorough analysis of the progress made by the Republic of Moldova in the field of administration of road safety indicates that despite the delayed issuing of the law on road safety, the appointment of the Prime Minister as the President of the National Council for road safety and approval of the state strategy for road safety, at present there isn't any criteria for assessing the effectiveness of public authorities engaged in administration of road safety, still a presence of departmental interests is being present in the process of solving the road safety issues, it is considered to be inadmissible that the Ministry of Internal Affairs remains responsible for the subject of road safety.

Administrarea siguranței rutiere în Republica Moldova își are originea în perioada în care Moldova făcea parte din U.R.S.S. Astfel, până la destrămarea Uniunii Sovietice, în țara noastră erau puse în aplicare mecanisme bazate pe conceptul sistemului centralizat de asigurare a securității circulației rutiere, accentul fiind plasat pe consolidarea centralizării în procesul de organizare și desfășurare a activității în domeniu. Conceptul era axat pe rolul exclusiv al autorităților publice cu antrenarea organizațiilor obștești.

În acest context, deciziile Comitetului Central al P.C.U.S. și ale Consiliului de Miniștri al U.R.S.S. erau adoptate, fără a se ține seama de acoperirea financiară. Ulterior, administrarea prin intermediul actelor interdepartamentale era realizată de către ministere, departamente și organe ale administrației publice locale. De regulă, erau implicate ministerele de interne, învățământului, sănătății, industriei etc. ale Uniunii Sovietice și ale republicilor unionale.

Documentele de bază care reglementau activitatea subiecților sistemului de sigu-

ranță rutieră erau adoptate de către Comitetul Central al P.C.U.S. și Consiliul de Miniștri al U.R.S.S., în medie, o dată la cinci ani.

În acea perioadă, concepția era bazată pe strategia de reducere a numărului de accidente rutiere. Esența strategiei consta în ideea precum că rata accidentelor rutiere, decedaților și traumatizaților nu trebuia să depășească rata de motorizare. În termeni cantitativi, indicii relativi ai situației accidentare raportați la 10 mii de vehicule trebuiau să fie într-o permanentă descreștere.

La baza acestei strategii se afla ideologia axată pe lipsa de contradicții în sistemul socialist. Prin urmare, se considera precum că accidentele rutiere aveau un caracter tehnologic, fiind tranzitorii și temporare, ceea ce a determinat în anul 1982 trasarea, de către Partidul Comunist al Uniunii Sovietice, sarcinii privind eradicarea accidentelor rutiere. Astfel, siguranța traficului rutier nu era considerată problemă de interes public major și la elaborarea bugetelor nu erau prevăzute surse pentru soluționarea acesteia.

Prin urmare, sarcina trasată urma să fie realizată sub aspect tehnico-științific, prin crearea de noi tehnologii de supraveghere  i de dirijare a circulației rutiere finan at  integral din bugetul central  i implementarea acestora finan at  din bugetele locale, dar controlată de către autorita ile centrale în baza rapoartelor statistice de stat cu aplicarea, în caz de necesitate, a măsurilor administrative.

 n acea perioadă, eficiența acestui mecanism s-a dovedit a fi destul de înaltă, dovadă servind reducerea numărului accidentelor rutiere cu 3,5% în condițiile creșterii cu 10-12% a numărului total de vehicule.

 ncep nd cu anul 1989, în contextul evenimentelor social-politice, acest mecanism a devenit ineficient. Prin urmare, în perioada anilor 1989-1991 s-a agravat considerabil situația accidentar .  n Moldova, problema siguranței traficului a ajuns în aten ia Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești în anul 1957, care la data de 21 august a adoptat Hotărârea nr. 324 cu privire la situația creată  i măsurile de prevenire a accidentelor în traficul rutier, [1,p.1-6] prin care s-a constatat activitatea nesatisfăcătoare a autoritaților publice în domeniul circulației și siguranței rutiere. Astfel, Consiliul de Miniștri a trasat sarcini concrete pentru subiec ii sistemului siguranței rutiere în vederea înlăturării neajunsurilor în activitatea de prevenire a accidentelor rutiere.

Agravarea considerabilă a situației accidentare a determinat Consiliul de Miniștri să adopte un  ir de hotărâri  i dispoziții cu privire la intensificarea activita ii de prevenire a accidentelor rutiere, prin care autorita ile abilitate au fost responsabilizate cu noi sarcini concrete în vederea asigurării siguranței rutiere,  i anume:

1. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 426 din 11.09.1959. [2, p.131-134]

2. Hotărârea Consiliului de Miniștri al

R.S.S. Moldovenești nr. 155 din 31.03.1962. [3, p.112-113]

3. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 13 din 10.01.1968. [4, p.25-31]

4. Dispozi ia Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 396p din 30.07.1969. [5, p.130]

5. Dispozi ia Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 459p din 29.10.1971. [6, p.6-8]

6. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 65 din 29.02.1972. [7, p.206-208]

7. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 289 din 14.09.1973. [8, p.102-103]

8. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 27 din 29.01.1975. [9, p.179-184]

9. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 192 din 05.05.1980. [10, p.146-148]

10. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 8 din 08.01.1982. [11, p.16-21]

11. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 193 din 11.06.1986. [12, p.47-48]

12. Hotărârea Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 73 din 02.03.1989. [13, p.148-149]

13. Hotărârea Guvernului R.S.S. Moldovenești nr. 237 din 31.07.1990. [14, p.13-15]

O altă etapă a procesului de administrare a sistemului de siguranță rutieră s-a conturat  ncep nd cu adoptarea Declara iei de Independen   a Republicii Moldova [15] prin elaborarea primului Regulament de circula ie rutieră, care a fost pus în aplicare la data de 01.01.1996.

 ncep nd cu această etapă, administrarea sistemului de siguranță rutieră a început să se realizeze într-o manieră mult mai largă fiind implicați mai mulți subiec i.  n anul 1999, au fost schimbate  i eliberate permise de conducere auto  i certificate

de înmatriculare a vehiculelor în conformitate cu cerințele Convenției asupra circulației rutiere, încheiată la 8 noiembrie 1968, la Viena, în cadrul Conferinței Organizației Națiunilor Unite pentru circulația rutieră. Această măsură a fost realizată prin intermediul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele măsuri în vederea respectării condițiilor Convenției asupra circulației rutiere nr. 571 din 21.06.1999.

Prin urmare, în același an a fost elaborat un nou Regulament al circulației rutiere care intră în vigoare la data de 05.10.1999, ca urmare a schimbărilor care au avut loc în traficul rutier și în modalitățile de administrare a sistemului de siguranță rutieră, impuse de creșterea considerabilă a gradului de motorizare.

În anul 2002, Regulamentul circulației rutiere a fost supus din nou unor modificări principiale, de conformare a acestuia realităților existente și cerințelor **Convenției internaționale privind circulația rutieră**, întrucât, după cum s-a menționat, Regulamentul este elementul de bază în administrarea și organizarea traficului rutier, care intră în vigoare, la rândul său, la data de 23.05.2002.

În același an, întru realizarea Legii privind controlul și prevenirea consumului abuziv de alcool, consumului ilicit de droguri și de alte substanțe psihotrope nr. 713-XV din 6 decembrie 2001 și asigurarea securității circulației rutiere, Guvernul Republicii Moldova hotărăște să introducă, cu începere de la 1 decembrie 2002, măsura de „control al treziei” obligatoriu pentru conducătorii mijloacelor de transport de pasageri (taximetre, maxi-taxi, autobuze etc.) și de mărfuri periculoase (explozibile, inflamabile), care este exercitată de Dispensarul Republican de Narcologie și cabinetele narcologice teritoriale, cu eliberarea, o dată la doi ani, a unui aviz consultativ și a adeverinței medicale pentru conducătorii mijloacelor de transport.

În anul 2003, Guvernul Republicii Moldova hotărăște să instituie, în scopul asigurării securității circulației rutiere, Consiliul Național pentru Securitatea Circulației Rutiere și aprobă Regulamentul acestuia, având ca sarcină de bază elaborarea în termen de trei luni a unui program național de acțiuni prioritare pentru redresarea situației privind securitatea circulației rutiere pe termen scurt - anii 2003-2004 și pe termen lung - până în anul 2008. Consiliul nominalizat a devenit succesorul Comisiei pentru securitatea circulației rutiere de pe lângă Consiliul de Miniștri al R.S.S. Moldovenești și era prezidat de un viceprim-ministru.

La data de 8 aprilie a aceluiași an, a fost adoptată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 415 din 08.04.2003 despre aprobarea Regulamentului cu privire la supravegherea tehnică exercitată de poliția rutieră, având drept scop principal asigurarea securității circulației rutiere, sporirii eficienței activității supravegherii tehnice, determinării formelor de relații cu persoanele juridice și fizice. Prin intermediul acestui regulament au fost responsabilizate diferite subunități ale poliției rutiere cu supravegherea tehnică și cu funcții de dirijare a acestei activități.

Urmare a multiplelor tentative de a promova proiectul, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la data 7 iunie 2007 Legea Republicii Moldova nr. 131-XVI **privind siguranța traficului rutier**, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.103-106, 2007, art. 443. [16] Obiectivul acestei legi constă în reglementarea juridică a relațiilor sociale în domeniul administrării sistemului de siguranță rutieră, delimitarea competențelor autorităților publice în procesul de asigurare a ordinii și deplinei siguranțe pe drumurile țării.

Astfel, pentru realizarea obiectivelor de bază ale administrării sistemului de siguranță rutieră s-a impus ajustarea cadrului legal în vederea stabilirii clare a atribuțiilor instituțiilor abilitate în domeniul siguranței

rutiere conform sectoarelor de competență, implementarea mecanismelor  i instrumentelor recomandate de practica internațională, asigurarea susținerii acțiunilor întreprinse, precum sporirea responsabilității tuturor subiecților implicați în acest proces.

Următoarea ini iativ  legislativă a Parlamentului Republicii Moldova a constituit-o adoptarea pe 24.10.2008 a noului Cod contraven ional care a intrat în vigoare la data de 31.05.2009, în care sunt incriminate  i sancționate toate încălcările normelor rutiere s v r ite de către participanții la trafic. Concomitent, întru executarea prevederilor art. 37 din Legea nr. 131-XVI din 7 iunie 2007 privind siguranța traficului rutier, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 357 din 13.05.2009, a fost aprobat un nou Regulament al circulației rutiere  i pus în aplicare la 15 iulie a aceluia i an.

Ulterior, în scopul eficientizării activității poli iei rutiere, orientate spre prevenirea  i combaterea cazurilor de conducere a vehiculelor în stare de ebrietate, au fost adoptate Hot r rile Guvernului Republicii Moldova nr. 296 din 16.04.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de testare alcoolscoptică  i examinare medicală pentru stabilirea stării de ebrietate  i naturii ei  i Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 493 din 14.08.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind eviden a contraven iilor în domeniul circulației rutiere  i asigurarea accesului titularului permisului de conducere la informația despre punctele de penalizare etc.

 n contextul dezideratului privind aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, un rol important revine modernizării sectorului transporturilor, în special sub aspectul sporirii siguranței rutiere.

 n această ordine de idei, în luna martie a anului 2010, Republica Moldova a semnat rezoluția ONU privind declararea anilor 2011-2020 *„Deceniul acțiunilor în domeniul siguranței rutiere”*  i  i-a asumat responsabilitățile ce decurg din aceasta, printre care

 i obiectivul de a reduce cu 50% numărul accidentelor până în anul 2020.

Reieșind din seriozitatea problemelor cu care se confruntă Republica Moldova la capitolul siguranței traficului rutier, Guvernul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr.1214 din 27 decembrie 2010, aprobă Strategia națională pentru siguranță rutieră, care stabilește drept obiectiv prioritar constituirea unei baze pentru o politică de siguranță rutieră eficientă  i durabilă, ce include organizarea domeniului siguranței rutiere din punct de vedere strategic  i institu ional, crearea unui sistem eficient de management în domeniul siguranței traficului rutier, precum  i creșterea gradului de con tientizare a siguranței rutiere la nivel național. [17]

Analiz nd drumul parcurs de Republica Moldova în domeniul administrării sistemului siguranței rutiere, vom constata: nec t nd la adoptarea cu  nt rziere a legii siguranței traficului rutier, preluarea, în 2009, a pre edin iei Consiliului Național pentru securitatea circulației rutiere de către Primul-Ministru, aprobarea Strategiei Naționale pentru Siguran   Rutieră, actualmente nu sunt instituite criteriile de apreciere a eficacității activității autorităților publice cu abilit  i în domeniul circulației și siguranței rutiere, în soluționarea problemei siguranței traficului rutier continuă să predomină interesele departamentale, responsabil pentru siguranța rutieră rămâne Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, ceea ce este inadmisibil.

Prin urmare, ajungem la concluzia că administrarea sistemului de siguranță rutieră în Republica Moldova este exercitată în lipsa unui mecanism de control asupra activității autorităților abilitate, nu este orientată spre un scop unic  i nu dispune de un feedback al acțiunilor autorităților care deseori nu reac ioneaz  sau reac ioneaz  cu mare  nt rziere la schimbările mediului atât intern c t  i extern.

Analiza efectuată denotă faptul că nive-

lul de siguranță a traficului rutier este condiționat de un șir de factori cum ar fi:

- educația rutieră în instituțiile preuniversitare;
- disciplina participanților la trafic;
- calitatea instruirii conducătorilor auto;
- construcția și starea tehnică a unităților de transport;
- dotarea unităților de transport cu mijloace de securitate pasivă;
- întreținerea arterelor rutiere în starea corespunzătoare;
- amenajarea arterelor rutiere cu mijloace tehnice de reglare a circulației etc.

Prin urmare, drumurile publice, îndeosebi cele locale, nu corespund cerințelor și nu sunt pregătite la nivelul corespunzător pentru deplasarea în siguranță a participanților la trafic. Întru soluționarea problemei vizate a fost înaintat un șir de sesizări și propuneri în adresa Guvernului Republicii Moldova și administratorilor de drumuri, o mare parte dintre care nu au fost soluționate, fiind invocat motivul de bază – insuficiența mijloacelor financiare.

Până în prezent nu este elaborat un program de prevenire și lichidare a consecințelor alunecărilor de teren, care afectează unele sectoare ale drumurilor publice. În mare parte, aceste sectoare nu sunt semnalizate corespunzător și prezintă pericol pentru participanții la trafic.

În același timp, nu se realizează în volumul necesar lucrările de reparație a dru-

murilor publice și amenajarea acestora cu mijloace tehnice de dirijare a circulației rutiere. La moment lipsesc sau necesită a fi reînnoite circa 60% din indicatoarele rutiere ale drumurilor naționale, majoritatea dintre care sunt indicatoare de informare și orientare.

În domeniul învățământului nu este asigurată instruirea prealabilă a corpului didactic, precum și înzestrarea instituțiilor preuniversitare cu manuale și materiale metodice pentru studierea la un nivel corespunzător a cursului opțional „**Siguranța traficului rutier**”.

Ca urmare a lipsei unei politici de stat, fundamentată din punct de vedere economico-juridic, o situație complicată se atestă și în asigurarea siguranței tehnice a parcului auto al țării, în special în transportul auto de călători cu acces public, precum și în transportul de persoane în regim taxi, unde cota-parte majoritară revine multiplelor întreprinderi private, care nu dispun de cadre calificate de șoferi și tehnico-ingineriști, precum și de bază tehnico-materială pentru asigurarea stării tehnice corespunzătoare a parcului auto.

Astfel, asigurarea unui climat de ordine și deplină siguranță pe drumurile țării ține de soluționarea problemelor enumerate printr-o abordare sistemică prin implementarea strategiilor și mecanismelor moderne cu stabilirea răspunderii pentru autoritățile abilitate în domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 198, p. 1-6.
2. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 221, p. 131-134.
3. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 246, p. 112-113.
4. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 297, p. 25 - 31.
5. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 29, dosar 183, p. 130.
6. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 29, dosar 199, p. 6-8.
7. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 332, p. 206 - 208.

8. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 342, p. 102 - 103.
9. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 351, p. 179 - 184.
10. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 404, p. 146 - 147.
11. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 427, p. 16 - 21.
12. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 485, p. 47 - 48.
13. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 519, p. 148 - 149.
14. Arhiva Națională a Republicii Moldova, fondul 2848, inventar 22, dosar 535, p. 13 - 15.
15. Legea Republicii Moldova nr. 691 din 27.08.1991 privind Declara ia de Independen   a Republicii Moldova, publicat: 27.08.1991, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 011, art. nr.: 103;118, promulgat: 27.08.1991.
16. Raport de expertiză la proiectul *Legii privind siguranța traficului rutier* ( nregistrat în Parlament cu numărul 1049 din 15 martie 2007).
17. *Analiza preliminară* a impactului de reglementare (A.I.R.) efectuată pentru proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea proiectului Legii cu privire la modificarea  i completarea Legii nr. 131-XVI din 7 iunie 2007 privind siguranța traficului rutier”, capitolul III, punctul 3.1.

Prezentat: 13 noiembrie 2013.

E-mail: vitalie-ionascu@mail.ru

Роль государственного управления в условиях демократизации политического процесса

Надежда ПЕНЬКОВСКАЯ,
аспирантка кафедры политических наук
Государственного учреждения
«Южноукраинский национальный педагогический
университет имени К. Д. Ушинского», г. Одесса, Украина

SUMMARY

The article investigates the role of public administration in the conditionsof democratization of the political process. Analyze such trends and principles of democratization, the development of parliamentary and parliamentary coalitions, local government, electoral campaigns, freedom of speech in the media, etc. The main theoretical approaches to the process of democratization marked the components of good governance in a democratic political regime.

Keywords: *political process, public policy, public administration, parliamentary, civil society and democratization.*

В современной политической науке исследования процесса демократизации занимают одно из главных мест, что связано с устоявшимся пониманием демократии как действенного механизма разрешения политических конфликтов, обеспечения благосостояния и устойчивого развития общества. Демократия выступает основной формой организации политической жизни и управления, независимо от идеологической позиции различных политических акторов.

Демократические принципы государственного управления, такие как разделение властей, верховенство права, политический плюрализм, свобода слова, свободные и честные выборы и др., были задекларированы в качестве принципов политического развития посткоммунистических стран на первом этапе преобразований.

В процессе демократизации государственного управления необходимо решить такие задачи, как приближение

центра принятия решений к гражданам, своевременное реагирование власти на потребности социальных групп и отдельных индивидов, привлечение широких общественных слоев к процессу обсуждения и выработки государственных решений, повышение качества управленческих услуг.

Современный политический процесс характеризуется влиянием глобализации (которое связано с появлением новых наднациональных экономических и политических акторов), демократизации (прежде всего, как трансформация основ взаимодействия власти и граждан и развитие институций гражданского общества и правового государства) и медиатизации (возрастание роли средств массовой информации в политической жизни, развитие медиакратии и медиаполитических средств управления).

В условиях демократизации политического процесса происходят

существенные изменения в сфере государственной политики и государственного управления, которые во многом определяют вектор общественного развития, состояние политического режима и механизмы управления обществом.

Исследованию демократизации политического процесса посвящены работы таких зарубежных авторов, как Р. Даль, Т. Карл, А. Лейпхарт, Х. Линц, С. Майнверинг, М. Олсон, Л. Пай, Д. Растоу, А. Салмин, А. Степан, Ф. Шмиттер и др.

Среди украинских ученых проблемами демократических трансформаций, становления неототалитаризма, неопатримониализма и монополизации политического рынка занимаются О. Бабкина, А. Демьянчук, О. Дергачев, О. Долженков, А. Колодий, Л. Кормич, С. Наумкина, В. Полохало, С. Рябов, Ю. Сурмин, О. Фисун, Ю. Шведа, Д. Яковлев и др.

В современном политическом дискурсе государственное управление в политическом, административном и экономическом аспектах означает процесс совершенствования работы органов государственной власти, улучшение функционирования управленческой системы, принятия и реализации властных решений. В контексте демократизации политического процесса говорят о необходимости реформирования государственной службы, содействии более эффективной организации государственных структур, а также внедрении принципов открытости, подотчетности и ответственности в деятельности органов государственной власти.

Так, по мнению А. Колодий, «одной из задач науки государственного управления является повышение способности государственного аппарата обеспечивать надлежащее ка-

чество управления как на уровне политического управления, так и на уровне профессионального администрирования, повышать его эффективность и результативность не только с точки зрения управленцев, но и граждан. Характеристики такого управленческого процесса выражаются ныне через формулу «хорошего управления» («good governance»). Концепция «хорошего управления» вытесняет популярную ранее концепцию «нового публично-менеджмента» с ее односторонней ориентацией на эффективность, она наполняет концепцию государственного управления гуманитарной и социальной составляющей; формирует новый подход к пониманию надлежащего управления, которое должно теперь отвечать не только требованиям эффективности, но и быть открытым, доступным, подотчетным и подконтрольным, а следовательно – чувствительным требованиям граждан, их потребностям и запросам». [1, с. 106]

Сущность современного государственного управления заключается в партнерских отношениях между государственным и негосударственным сектором, привлечении всех заинтересованных субъектов к процессу выработки и принятия политических решений.

Современная концепция государственного управления отвечает системе ценностей, политики и институтов, благодаря которым цивилизованные страны способны эффективно управлять экономикой, социальными и политическими делами в результате взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса (частного сектора).

Соблюдение основных принципов государственного управления в условиях демократизации политическо-

го процесса предусматривает выполнение основных задач государства по нормотворческой деятельности высшего уровня, создание надлежащих условий для выполнения положений нормативных актов, реализацию государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества и полноценное обеспечение и защиту прав и свобод гражданина.

Среди факторов, которые негативно влияют на демократизацию политического процесса, следует отметить чрезмерную бюрократизацию принятия политических решений, низкую эффективность аппаратов и управленческих процедур в государственной власти и местного самоуправления на фоне низкой политической и управленческой культуры, централизацию власти и отсутствие механизмов самоорганизации населения, высокий уровень конфликтности в обществе, отсутствие необходимого количества активных социальных акторов демократической трансформации общества и др.

Одной из главных проблем выступает социальное расслоение, а рост неравенства способствует развитию авторитарных тенденций. Среди факторов демократизации государственного управления, как составляющей политического процесса, следует отметить следующие:

- деятельность основных политических акторов (политических элит), которые определяют темп и направления преобразований. Конечно, нельзя недооценивать структурные и институциональные факторы демократического развития, но именно стратегии политических акторов (лидеров и партий), так называемый «пакт элит», во многом определяют успех демократических преобразований;

- внешние факторы; активная

позиция демократических стран по защите прав и свобод граждан в авторитарных странах, а также целенаправленные действия через гражданское общество и давление на органы государственной власти дают определенный результат, хотя и не способны обеспечить демократизацию управления без мощной поддержки демократических сил внутри страны;

- тип избирательной системы и проведение регулярных и свободных выборов в органы власти. Важно проведение нескольких подряд избирательных кампаний по единым правилам, чтобы избиратели и кандидаты привыкли к ним;

- деятельность оппозиции, которая призвана не только контролировать власть, но и предлагать собственное видение дальнейшей демократизации, выступает важным фактором самоорганизации общества. Оппозиция обеспечивает состоятельность и плюрализм, которые являются основой демократической политической системы. Институционализация оппозиции свидетельствует о рационализации потребностей основных общественных групп, усложнении и открытости политической системы;

- развитие парламентаризма и переход от президентской формы правления к парламентской.

Парламентаризм способствует демократизации из-за необходимости учета интересов большого количества политических акторов, что не позволяет вернуться к политической монополии, от которой один шаг до авторитаризма. В условиях демократической формы правления политические партии принимают активное участие в избирательных кампаниях, создают фракции и коалиции в парламенте и формируют правительство.

Демократизация политического про-

цесса требует постоянного пересмотра законодательных положений для приведения их в соответствие с новыми условиями. Именно поэтому основная роль в процессе демократизации государственного управления принадлежит парламентам, задача которых – четкое законодательное регулирование различных сфер жизни общества с целью регламентации деятельности различных общественных групп, социальных институтов и отношений. Процесс формирования парламента происходит на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при условии тайного голосования.

Степень участия представителей политических партий в государственном управлении в условиях демократического политического процесса зависит от формы организации власти и типа избирательной системы. Существует несколько разновидностей формы правления: парламентская, смешанная (парламентско-президентская) и президентская система. Именно форма правления определяет роль фракций политических партий в парламенте в процессе создания правительства. Тип избирательной системы определяет роль политических партий в организации работы парламента.

В структуре парламента, независимо от типа избирательной системы, ключевая роль принадлежит депутатским фракциям, объединениям депутатов, наделенным полномочиями по реализации парламентских функций. Парламентские фракции образуются по принципу принадлежности депутатов к политической партии. Вместе с тем существует практика создания совместных фракций из представителей нескольких партий, которые проводят близкую политику, а также с

участием независимых депутатов.

Парламентские фракции, образованные по принципу партийной принадлежности депутатов, имеют двойственную природу. С одной стороны, они являются структурными единицами политических партий, а с другой – органами самих парламента, неотъемлемой частью парламентской деятельности.

В странах консолидированной демократии существуют различные сочетания формы правления и избирательной системы, однако общим является то, что процесс принятия государственных решений напрямую связан с процессом формирования большинства в парламенте, то есть – с процессом создания коалиций.

Термин «коалиция» (лат. «coalitio») означает объединение, союз, соответственно, парламентская коалиция – это союз фракций, созданный с целью координации усилий для достижения определенной цели.

С позиции теории рационального выбора, коалиция рассматривается как координация и кооперация двух или более игроков с целью максимизации собственной прибыли (получение министерских портфелей) благодаря объединению усилий. То есть, в процессе создания парламентской коалиции ее участники исходят из рациональных соображений.

В развитии парламентской коалиции выделяют три этапа: «рождение» (создание коалиции), «деятельность» (формирование правительства, законодательная работа, реализация государственной политики), «распад» (кризис коалиции или период избирательных кампаний, который предшествует созданию новой коалиции). При этом процесс создания парламентских коалиций выступает в качестве «игры с нулевой суммой», то

есть сумма выигрышей и проигрышей участников равна нулю.

Демократизация управления в современном политическом процессе происходит под влиянием процессов глобализации, информатизации и маркетинга.

Во-первых, процесс глобализации, который осуществляет противоречивое влияние на развитие демократического управления. Волна глобализации способствует распространению демократических ценностей, большинство стран получает возможность приобщаться к мировым финансовым, технологическим, информационным потокам.

Во-вторых, в современном мире дальнейшее развитие демократического управления связывается со становлением информационного общества и медиаполитических средств управления.

Медиазация политики меняет систему представительства общественных интересов, трансформирует социальную, политическую и экономическую реальность. Это происходит потому, что коммуникативное пространство создает новые формы взаимодействия в сфере публичной власти, приводит к росту

открытости и транспарентности политических институтов, предоставляет гражданам технологическую возможность участвовать в обсуждении общественно - политических проблем. В развитии коммуникаций можно увидеть эффективное средство обеспечения обратной связи, участия граждан в формировании политической повестки дня. Демократия заставляет чиновников работать без монополии на информацию, которая была одним из основных ресурсов государственной власти предыдущей эпохи.

В-третьих, маркетингизация политического процесса, которая понимается как перераспределение ролей между государством и обществом, обусловленная внедрением рыночных механизмов экономической и политической конкуренции в политическом взаимодействии.

Таким образом, в процессе реализации концепции демократизации государственного управления особое значение приобретает расширение участия институций гражданского общества в управлении публичной сферой, когда вертикальное измерение управления дополняется горизонтальным.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Колодій А. Процес деліберації як складова демократичного врядування / А. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. – ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106-110.
2. Філоненко Р. Демократизація українського суспільства – засаднича складова входження України до простору Європи [Електронний ресурс] / Р. Філоненко // Віче. – 2011. – № 2. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2377/>
3. Бабкіна О. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства [Електронний ресурс] / О. Бабкіна // Віче. – 2007. – № 13. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/628/>
4. Кіндратець О. Ризики українського суспільства [Електронний ресурс] / О. Кіндратець // Віче. – 2009. – № 17. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1623/>

5. Яковлев Д. В. Медіатизація політики в умовах становлення демократичного політичного режиму / Д. В. Яковлев. // Вісник СевДТУ: Політологія: зб. наук. пр. – Севастополь: Вид-во СевНТУ, 2008. – Вип. 91 – с. 103 – 105.

Prezentat: 14 noiembrie 2013.

E-mail: pnpu_politolog2010@mail.ru

Caracteristica elementelor principale în evaluarea economică a diferitelor tipuri de resurse forestiere

Ion PLATON,
vicedirector, Agenția „Moldsilva”, doctorand,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The issue of economical evaluation for natural resources, including forestry ones, considering its practical importance is increasing, lately draw the attention to researchers.

The economical evaluation of forestry resources ascertains the shift from a forestry household for wood production to a household oriented on complex usage of the wood. In many European countries such a concern has become currently an economical issue. This is the issue, that the protection action proceeded by the forest has the ability to maintain today the economical values which declines simultaneously with forest damage which cannot be restored via ecological reconstruction even in a long period of time.

Introducere. De chestiunile cu privire la evaluarea economică a resurselor naturale biologic regenerabile, inclusiv a celor forestiere, se ocupă specialiștii din diverse domenii, inclusiv: economiști, biologi, geografi, matematicieni, precum și reprezentanți ai altor științe. În mod natural, a fost elaborată o serie de recomandări care reflectă pozițiile reprezentanților diferitelor domenii ale științei și care nu întotdeauna sunt aceleași ca conținut. Însă nu s-a putut obține o opinie unică. De menționat că este recunoscut la general faptul că capacitatea de producere a naturii trebuie să dispună de o evaluare economică corespunzătoare. Cu siguranță, acest fapt se referă întru totul, în primul rând, la ecosistemele forestiere.

Conținut de bază. Resursele forestiere sunt evaluate prin indici care se referă la suprafața totală a fondului silvic, inclusiv a celui acoperit nemijlocit de păduri; suprafețele reîmpădurite în decurs de un an; plantarea perdelelor forestiere de protecție; cantitatea de lemn recoltată; pierderi-

le de suprafețe forestiere în urma incendiilor și inundațiilor; investițiile necesare pentru realizarea măsurilor de protecție a pădurilor.

Numeroși economiști, silvicultori și gestionari de păduri se ocupă de evaluarea funcțiilor productive și protective ale pădurii. Metodologiile folosite în acest scop sunt diferite, de regulă, se iau în calcul, pentru aprecierea în bani a valorii resurselor forestiere, următoarele izvoare ale valorii: pământul, munca, capitalul și managementul, fără de care ceilalți factori nu pot fi pe deplin evidențiați. Evaluarea economică a serviciilor (considerând funcțiile ca noțiuni abstracte) de protecție a pădurilor este legată de un anumit nivel de dezvoltare a societății umane. Pornind de la acest nivel, se apelează la „indicatori de utilitate”, susceptibili de a exprima în bani influența pădurii asupra climatului și a altor factori de mediu. Cu titlu de exemplificare, se menționează:

- costul împăduririi sau regenerării pentru crearea pădurii;

- raportul costuri / beneficii;
- beneficiul rezultat din existența pădurii generatoare de influen e favorabile privind protecția mediului  i a sănătăţii oamenilor;

- costurile de substituie, respectiv costul instalațiilor care pot asigura acelea i efecte ca  i pădurea.

Apreciind cum se cuvine terenurile silvice  i, în egală măsură, pădurile, se poate da măsura cuvenită efortului economic  i tehnic al tuturor activităţilor de conservare  i dezvoltare a fondului forestier național.   ţelegem prin fond forestier totalitatea terenurilor cu vegeta ie forestieră, recunoscute ca atare prin amenajamentele silvice, precum  i suprafe ele care deservesc nevoile administrației silvice pentru pepiniere, instalații de transport forestier, construcții de interes silvic  i cinegetic etc.

Din cele expuse se poate forma o percep ie asupra rosturilor  i importanței economice asupra pădurilor. Se consideră utilă în acest stadiu al cuno tiin elor tratarea anumitor considerente cu privire la eficiența economică  i asupra economiei naționale. Factorii care influențează eficiența economică în silvicultură pot fi grupa i în: *factori cu acțiune directă  i factori cu acțiune indirectă*. Fa   de multitudinea opiniilor cu privire la conceptul de eficiența economică, considerăm plauzibilă, în cazul gospodăririi pădurilor, modalitatea de definire a conceptului, care  ine de strategia politicii economice naționale. Realizarea unor procese de producție cu economicitate ridicată se poate înfăptui numai dacă se ia în considerare întreaga gamă a posibilităţilor pe care le oferă utilizarea resurselor de care dispune economia națională, ramurile  i subramurile acesteia.

 n condițiile economiei de piață concurențială cu semnifica ii în activitățile din silvicultură un rol complex îl au productivitatea arboreturilor exprimată prin creșterea medie pe an  i hectar  i productivitatea socială, determinată prin raportul

dintre volumul maxim al producției, prețul minim al costului de producție, investi ia minimă făcută  i profitul maxim obținut.

Are, de asemenea, importanță  i definirea indicatorilor de eficiență care prezintă particularit  i determinate de specificul procesului de producție în silvicultură. Simplul raport dintre venituri  i cheltuieli nu este de natură să exprime efectul activității economice din silvicultură. O apreciere relevantă a activității economice a unit  ţilor silvice constă în examinarea consecințelor indicatorilor tehnico-economici pe durate îndelungate de timp, echivalente după structura arboreturilor, de la 40 la 160 de ani.

Se consideră că economia de piață reprezintă acel sistem economic în care mecanismele naturale ale pieței tind să asigure echilibrul cererii cu oferta, except nd interven ia monopolurilor sau a statului. Din examinarea modelelor economiei de piață  i ale economiei centralizate, opinăm în cazul silviculturii pe ideea că planificarea este fundamentată ca o reac ie la disfunc ionalit  ile apărute în funcționarea reală a sistemului de piață. Deciziile economice, pentru mult timp, sunt concentrate în ceea ce privește piața lemnului, la nivel centralizat. Sinteza măsurilor adoptate o reprezintă programele Guvernului/autorității de stat pentru silvicultură, considerate normă de conduită pentru agen ii economici. Aceste norme devin obligatorii pentru subunit  ile silvice teritoriale, a căror activitate este apreciată în raport cu modul în care realizează indicatorii pe care  i con in programele respective.

 n literatura științifică, mal ales în cea din ultima perioadă de timp, c nd a început să se acorde o aten ie deosebită naturii economice a pădurii, au fost examinate mai profund  i dezvoltate diferite idei  i abordări ale evaluării sale economice. Analiza acesteia demonstrează o diversitate mare, în particular, a no iunii de

„evaluare a pădurilor”. În acest context se folosesc termenii evaluare cadastrală, rentă diferențială, taxe forestiere, cheltuieli marginale, impozite forestiere, cheltuieli compensatoare, rentă departamentală, cheltuieli substituibile, evaluare ecologic-economică etc. În general, majoritatea acestor noțiuni sunt bazate pe evaluarea unui tip concret de resurse forestiere sau terenuri silvice. [4,5,6]

Evaluarea pădurii ca ecosistem a fost examinată în lucrările cercetătorilor I. V. Turchevici, O. I. Tuiniția, I. V. Lebedev etc. În aceste lucrări este menționată necesitatea de elaborare a abordărilor metodice față de o evaluare la fel de veridică, atât a resurselor forestiere, cât și a funcțiilor ecologice și sociale ale pădurii. [9,12,13]

În practică, evaluarea pădurii ca ecosistem (*interacțiunii pământului, masei lemnoase, tufişurilor și ierbii, animalelor, microorganismelor și altor componente ale mediului natural, legate între ele cu mediul extern și care se influențează reciproc*) are loc, de obicei, în mod generalizat, cu ajutorul unor coeficienți speciali elaborați pentru evaluarea masei lemnoase sau se reduce la evaluarea terenurilor silvice. De exemplu, metoda evaluării economice a celor mai importante tipuri de resurse naturale recomandă acceptarea temporară a rolurilor de protecție a mediului și de recreere a pădurilor din primul grup funcțional, la nivelul evaluării triple a valorii lor de exploatare, însă nu mai jos de evaluarea cadastrală a terenului arabil.

Între timp, problema abordată este în realitate mult mai vastă. Prin evaluarea economică a pădurilor înțelegem expresia valorică a efectului economic maxim posibil, obținut de la unitate de suprafață a terenurilor fondului forestier la folosirea rezonabilă a tuturor tipurilor de resurse. Totuși nici în acest caz nu se ia în calcul o serie de funcții ecologice ale pădurilor, nu se efectuează evaluarea lor motivată. [9]

Evaluarea pădurii, fără luarea cores-

punzătoare în considerare a factorilor ecologici, având în vedere diapazonul contemporan de gestiune a naturii, conduce la pierderi greu de acoperit în funcționarea landşafturilor naturale, la urmări economice și sociale negative. Mai mult decât atât, în condițiile creșterii diapazonului de industrializare a muncii și dezvoltare a urbanizării vieții, cresc inevitabil posibilitățile de degradare și a ecosistemelor forestiere înseși, ceea ce, în esență, conduce la o nouă agravare a situației ecologice. În legătură cu acest fapt, apare necesitatea de a examina pădurile nu numai ca resursă de utilitate industrială, ci și ca tezaur natural național. Cu alte cuvinte, sarcina constă în a atinge compatibilitatea și echilibrul ambelor abordări care examinează pădurea ca valoare absolută și ca obiect de consum, pentru a exclude atât dominarea evaluării particularităților de consum, cât și a evaluării valorii lor absolute.

Prin evaluarea economică a ecosistemelor forestiere trebuie, în opinia autorului, să înțelegem totalitatea acțiunilor de determinare a importanței factorilor obiectului natural multifuncțional folosit pentru satisfacerea directă a necesităților omului și care, în același timp, servește la formarea condițiilor mediate de viață a acestuia și obținerea, în rezultatul acestor acțiuni, a informației privind nivelul total de profitabilitate a obiectelor evaluării, corectată cu mărirea daunelor ecologice.

În practica modernă se întâlnește evaluarea economică a resurselor funciar - forestiere. În particular, evaluarea economică a terenurilor fondului forestier, precum și altor categorii de terenuri, se folosește la calculul plăților încasate de la persoanele fizice și juridice în interesul cărora are loc perceperea lor, precum și în scopurile fiscale ale statului, și exprimă în formă bănească utilitatea sectoarelor terenurilor fondului forestier. Este necesar de presupus că expresia valorică can-

titativ  a poten ialului utilității resurselor ecosistemelor forestiere ar putea deveni o componentă importantă la determinarea valorilor lor în componenta bog  iei naționale a teritoriului. Ea este necesară  i la elaborarea măsurilor de stimulare a folosirii ra ionale a ecosistemelor forestiere.  n afară de aceasta, existența unor caracteristici cantitative similare ar oferi posibilitatea de determinare complexă a eficienței activității economice  i a nivelului de folosire a productivității poten iale a terenurilor silvice, precum  i de determinare a daunelor cauzate de incendiile pădurilor, dăunătorii  i bolile pădurii.

Nivelul atins în prezent de utilizare a resurselor naturale face indiscutabilă  i necesitatea de a fi luate în considerare, la evaluarea economică a ecosistemelor forestiere,  i a valorii lor „nonutilizare”, care constă în importan a decisivă a pădurii ca regulator natural al echilibrului  i vitalit  ii mediului natural. Având în vedere importan a deosebită a acestui aspect, parametrii economici ai evaluării trebuie să fie completa i cu cei ecologici.

Importan a multifunc ional  a ecosistemelor forestiere conduce la necesitatea de folosire a diferitelor principii de evaluare economică a tipurilor de beneficii naturale ale lor. Deși pădurea ca ecosistem reprezintă un tot întreg, în opinia autorului, ea este imposibil de evaluat din punct de vedere economic cu ajutorul unui singur procedeu. De aceea, ecosistemul forestier trebuie să fie examinat ca o totalitate a resurselor, fiecare dintre care urmează a fi evaluată de sine stătător. Numai suma evaluărilor date poate să ne ofere o imagine corectă cu privire la valoarea ecosistemului forestier ca un tot întreg.

După cum reiese din studiul surselor literaturii de specialitate, în general toate abordările evaluării economice a resurselor naturale  i a ecosistemelor forestiere în particular, pot fi bazate pe abordarea de cheltuieli, de rentă, de cost alternativ, de

evaluare subiectivă, de valoare economică totală.  n același timp, abordările enumerate nu sunt separate, ci se intersectează sub multe aspecte.

Direcția bazată pe evaluarea ecosistemelor forestiere, conform cheltuielilor suportate pentru regenerarea lor, se bazează pe presupunerea faptului că, reieșind din factorii naturali, ecosistemele forestiere sunt pregătite  i pentru a fi exploatate. Având în vedere faptul că pădurea este un „dar al naturii”, la baza valorii economice a resurselor forestiere se pun, astfel, cheltuielile activității economice a omului, pentru reconstruc ia  i creșterea masivelor de păduri. Iar prețul mediu al pădurii se determină prin  mp r irea sumei planificate a cheltuielilor pentru gestionarea gospodăriei silvice la suprafața posibilit  ii de parchet. Efectuarea evaluării economice conform abordării de cheltuieli este, în opinia autorului, problematică atât în plan metodic, c t  i în plan practic, dat fiind că:

- lipse te eviden a funcțiilor ecologice  i sociale ale ecosistemelor forestiere;

- resursele forestiere cele mai calitative  i avantajos localizate vor obține evaluarea cea mai joasă, dat fiind faptul că, cu c t este mai înaltă calitatea pădurii, cu at t mai pu ine cheltuieli sunt necesare pentru exploatarea sa  i, astfel, are loc distorsionarea valorii veritabile a resurselor forestiere.

 n calitate de a doua abordare a evaluării economice a ecosistemelor forestiere poate fi utilizată abordarea de rentă.  n sensul larg, în cadrul teoriei economice, prin rentă se  n elege venitul sau suma mijloacelor b ne ti achitate pentru folosirea unor anumite bunuri pentru o anumită perioadă de timp.

Mecanismul contemporan al formării rentei funciare are drept componentă structurală existența prețurilor de intervenție la principalele produse, prin intermediul cărora se reglează oferta și cererea.

Există mai multe tipuri de rentă:

a) *renta absolută* încasată de toți proprietarii funciari, indiferent de calitatea terenului pe care îl dețin. Ca mărime absolută, renta este egală cu diferența dintre prețul de vânzare al produselor și costul lor, plus profitul normal. În mărime relativă, renta se exprimă ca rată față de veniturile aduse de terenul arendat;

b) *renta diferențială* (I și II), inclusiv:

- renta diferențială I provine din diferența de fertilitate dintre terenuri, fiind rezultatul cheltuielilor mai mici cu care se obțin produsele pe terenurile fertile, în condițiile în care prețul de vânzare este determinat de cheltuielile realizate pe terenurile mai slabe;

- renta diferențială II caracteristică agriculturii intensive, formată ca diferență între randamentul a două sau mai multe investiții succesive sau simultane (pe suprafețe diferite) de capital și de muncă.

Direcția neoclasică folosește o altă abordare: reprezentanții ei reies din concepția cheltuielilor marginale. Neoclasicii sunt interesați nu de cine creează renta, ci de factorii de care depinde nivelul la care aceasta este stabilită.

În rezultatul studierii acestei probleme, obținem două concluzii. În primul rând, nivelul rentei se află în dependență directă de oferta neelastică și, în al doilea rând, nivelul rentei depinde de cererea pentru produsul finit.

În economia de piață, pământul devine obiect al vânzării-cumpărării, având un anumit preț. Proprietarul pământului tinde să-l comercializeze pentru așa o sumă (preț) de bani, care, dacă ar fi depozitată la bancă, ar aduce un procent anual egal cu renta anuală, de aceea prețul pământului depinde de dimensiunile rentei funciare și de rata dobânzii pentru împrumuturi.

În ultimul timp, în Occident este recunoscut faptul că teoria neoclasică principală, mai ales în curentul său ortodox – monetarist, este în criză. Ea nu poate da răspuns la asemenea probleme acute ale

contemporaneității, cum ar fi stagflația, păstrarea naturii pentru generațiile viitoare etc. Acest fapt este confirmat de materialele Conferinței ONU pentru dezvoltarea mediului de la Rio de Janeiro (1992), din care reiese că cunoștințele economice moderne care au creat civilizația tehnogen-industrială și psihologia consumului nu corespund cerințelor timpului și au încetat să corespundă scopurilor unei societăți social și ecologic sănătoase. În locul lor trebuie să vină teoriile de orientare socio-naturală și informațional-analitică, precum și teoriile care ar spori rolul statului în gestiunea naturii.

Unele școli economico-științifice au propus, pe la mijlocul anilor '80 ai secolului XX, în cadrul sistemului centralizat planificat, o perioadă de evoluție la evaluarea pe bază de rentă a resurselor naturale. La baza lor se afla evaluarea economică comparativă a anumitor tipuri de resurse naturale, cu luarea în considerare a multitudinii de efecte utile obținute de la folosirea lor atât în prezent, cât și în perspectivă. Se presupunea determinarea rentei la elaborarea planurilor optime privind diferența de cheltuieli pentru obținerea materiei prime în condiții marginale (limită) și concrete (evaluate). Nivelul de cheltuieli marginale trebuia să fie stabilit de către stat pentru o anumită perioadă de timp, cu luarea în considerare a restricțiilor ecologice referitoare la resurse.

Metodologia dată a creat posibilitatea de a desfășura evaluări comparative ale potențialului natural și de resurse a diferitelor teritorii, de a lua în calcul diferențele ce par reieșind din condițiile climatice și a permis, în baza unor criterii obiective, construirea relațiilor interbugetare. A fost dezvoltată teoria folosirii spațiului și amplasării producției, legată indivizibil de teoria rentei, care a fost ignorată nemeritat de teoreticienii englezi Adam Smith, David Ricardo etc. [10]

Această lacună esențială a teoriilor en-

gleze a fost indicată de mulți cercetători.  n particular, A. Marshall le indica economi tilor englezi să manifeste interes fața de circumstan a dată, deoarece diferența de amplasare în raport cu cele mai bune pie e reprezintă un factor la fel de puternic de apari ie a productivit ii în acces, ca  i diferența de fertilitate. [11]

Teoria rusă a rentei a evitat neajunsurile teoriei engleze  i a adus o mare contribu ie la dezvoltarea teoriei spa iului. Analiza teoretică în cauză a rentei funciare în aspect istoric este justă, în opinia autorului,  i pentru renta forestieră. Renta forestieră este supraprofitul (venitul), bazele căruia sunt puse de natură, care se poate forma la producător, în particular în cazul comercializării pe piața a producției lemnoase  i nelemnoase.  n cazul abordării de rentă, se ia în considerare atât mărimea venitului de la folosirea resurselor pădurii, c t  i mărimea cheltuielilor pentru crearea unor noi resurse. Indicele venitului dat, obținut de o unitate de resursă utilizată, se determină ca diferența dintre prețul producției exploataării forestiere  i cheltuielile pentru obținerea sa.

 n același timp, după cum arată practica unor   ari, piața contravine adesea scopului de păstrare a echilibrului ecologic, ca bază pentru existența economiei  i societății în general. Acest lucru impune o amenin are reală pentru sănătatea populației  i necesită cheltuieli în creștere permanentă pentru cur  area contaminărilor cauzate de activitatea economică.  n legătură cu acest fapt, spore te nespus de mult rolul ecologic al pădurii.

Astfel, piața permite evaluarea mai mult sau mai puțin satisfăcătoare a unei singure funcții a ecosistemelor forestiere – asigurarea cu resurse forestiere, iar funcțiile deosebit de importante ale ecosistemului ce constau în asigurarea vitală nu sunt examinate de ea.  n afară de concep iile tradi ionale ale evaluării economice a resurselor forestiere – de cheltuieli  i de

rentă –  n ultimul timp se dezvoltă metodele indirecte de evaluare.

Una dintre metodele indirecte de evaluare a resurselor naturii este concep ia costului alternativ, care permite evaluarea funcțiilor ecologice ale pădurilor, care nu au preț de piața, prin veniturile  i profiturile ratate care au putut fi obținute la folosirea pădurilor nu în urma exploataării/producerii masei lemnoase, ci în alte scopuri, de exemplu, în scop de recreere sau protecție.

Concep ia *costului alternativ* este leg t  într-o anumită măsură de concep ia de cheltuieli, astfel, cu c t este mai mic costul alternativ al bunului natural, cu at t mai pu ine cheltuieli sunt necesare pentru compensarea pierderilor economice pentru păstrarea acestui bun. Abordarea dată poate fi folosită, în opinia autorului, pentru evaluarea economică a funcțiilor ecologice ale pădurilor. [7]

Concep ia *evaluării subiective a costului* se bazează pe determinarea prețurilor de piața, prin stabilirea la o anumită categorie de persoane a unei evaluări evidente a setului ecologic de beneficii. Se efectuează o anchetă în scopul depistării preferin elor oamenilor în ceea ce privește mărfurile care nu se găsesc pe piața (care sunt până acum gratis), li se pune întrebarea: c t ar dori să plătească pentru anumite  mbun   iri în mărfurile date sau pentru prevenirea modificărilor negative în acestea. Scopul metodei constă în a elucida gradul de pregătire a persoanelor anchetate să plătească pentru anumite resurse naturale ale pădurii. Metoda dată se folosește destul de des în străinătate, însă în condițiile Republicii Moldova are aplicare limitată dat fiind faptul că în  ara noastră oamenii s-au obi nuit cu exploatarea gratuită a naturii  i persistă o atitudine negativă fața de asemenea chestionare. Plus la aceasta, evaluarea gradului de pregătire pentru a plăti nu corespunde adesea în teorie cu practica, ceea ce distorsionează

valoarea reală a resurselor naturale și, în particular, a celor forestiere.

Din punctul de vedere al complexității abordării evaluării serviciilor mediului are mare importanță conceptul valorii economice totale (VET). [1,2] Valoarea economică totală este suma a 4 indicatori: $VET = \text{costul folosirii} + \text{costul nefolosirii} = \text{costul direct al folosirii} + \text{costul indirect al folosirii} + \text{costul posibil} + \text{costul existenței}$.

Cel mai bine se supune evaluării economice costul utilizării. Astfel, costul direct al utilizării pe care o oferă pădurea constă din:

- fabricarea durabilă (inepuizabilă) a materialului lemnos;
- plante medicinale;
- produse auxiliare (ciuperci, pomușoare, nuci etc.);
- turism;
- vânătoare și pescuit etc.

Toți acești indicatori sunt sesizabili și au prețul lor, iar sumarea lor va constitui costul direct.

O problemă mai complicată este determinarea costului indirect al utilizării. În unele cercetări costul indirect de utilizare a pădurii este constituit din următorii indicatori: atenuarea efectului de seră; funcțiile de reglare a apelor (protecția de inundații) etc.

Și mai complicați pentru calcule sunt indicatorii costului posibil. El este legat de conservarea resursei biologice pentru posibilitatea de folosire sa în viitor. În acest caz, costul posibil este suma corectată a costului direct și indirect al utilizării.

În acest mod, concepția dată integrează în sine câteva metode de evaluare atât directe, cât și indirecte, însă are și o serie de neajunsuri. Astfel, la evaluarea costului existenței, care este o încercare de a evalua economic unele aspecte etice și estetice destul de fine: valoarea naturii în sine, valoarea estetică a naturii pentru om, datoria de păstrare a naturii față de generațiile viitoare etc., se folosesc abor-

dări economice simplificate, legate, întâi de toate, de teoria disponibilității de a plăti, determinată cu folosirea metodelor de anchetare.

Înseși principiile evaluării economice a rolului pădurii în menținerea compoziției aerului atmosferic (producerea oxigenului) au constituit obiectul de studiu al multor savanți. [6] Principiile date se bazează pe determinarea mărimii cheltuielilor pentru crearea sistemelor tehnice sau biologice echivalente cu pădurile. Evaluarea economică a funcțiilor de protecție a mediului poate fi efectuată cu ajutorul diferitelor metode. În particular, prin rolul pădurilor de protecție a apelor se înțelege acumularea roadei sau sporirea cantității de apă pe teritoriul dat, care se exprimă prin creșterea debitului râurilor. Iar funcția de reglare a apelor se manifestă prin atenuarea viiturilor, precum și prin creșterea debitelor râurilor. Mecanismul de reglare a apelor constă în posibilitatea de transformare a fluxului de suprafață în flux din interiorul solului și subteran, unde viteza apei este de zeci și sute de ori mai mică, decât pe suprafața solului. La evaluarea economică a rolului pădurii de protecție și reglare a apelor se pornește de la evaluarea apei în sursele de suprafață și subterane, având în vedere creșterea debitului râurilor în funcție de împădurirea teritoriului și altor indicatori. Specificul său constă în luarea în calcul a structurii arboretului, precizarea datelor privind componenta de suprafață și subterană a debitului de apă și, în principiu, determinarea creșterii debitului. În același timp, este necesar de a lua în considerație faptul că până acum resursele de apă la noi sunt, practic, gratuite. Plățile existente sunt de natură simbolică.

Evaluarea economică a pădurii în purificarea aerului atmosferic se propune cel mai des să se efectueze în baza cheltuielilor necesare pentru reducerea (sau prevenirea) contaminărilor date până la o

normă stabilită. Cu alte cuvinte, principiul dat este analogic principiului de cheltuieli substituibile.

Ca materiale de referin  pentru evaluarea economică a rolului pădurii în purificarea aerului atmosferic de contaminări tehnogene vor servi evaluarea economică a influen ei substanțelor contaminante absorbite de pădure asupra consumatorilor producției exploatării forestiere, modificării diversit  ii biologice în ecosistemele forestiere, tulburarea ciclurilor bi chimice, extinderea teritoriului cu condiții ecologice nefavorabile.

Evaluarea economică a rolului pădurii de protecție a solului constă în determinarea mărimii rentei de la adaosul de productivitate a culturilor agricole, mărimii pierderilor prevenite de la eroziunea solurilor cauzată de ape  i v nt.  n sistemul măsurilor îndreptate spre creșterea productivității culturilor crescute pe aceste sectoare  i păstrarea fertilității p m nturilor agricole, un rol important îl joacă perdedele de protecție a c mpurilor. Autorii propun efectuarea evaluării economice a funcției pădurii de protecție a solului  i de protecție a c mpurilor conform schemei din figura 1.

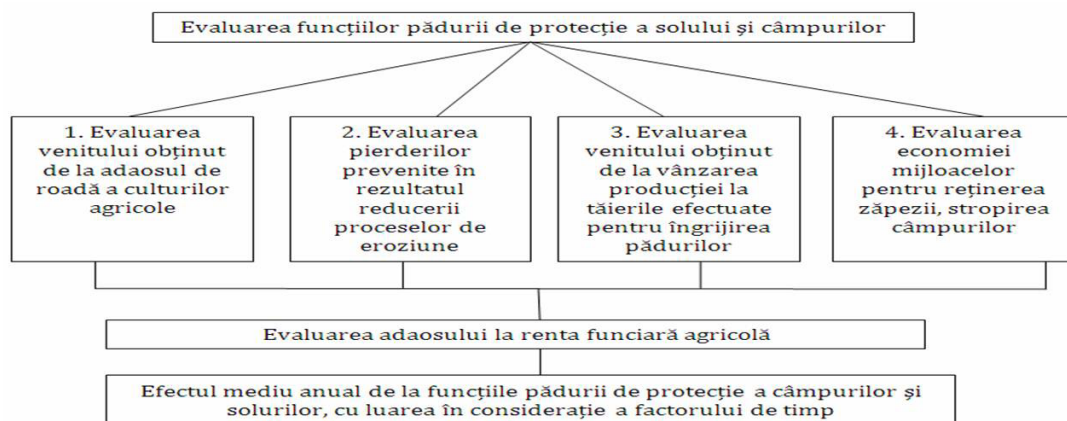
Diferen a dintre profitabilitatea terenurilor agricole care se află sub protecția perdedelor forestiere  i care nu se află în apropierea acestora va prezenta efectul concret adus de f  iile de protecție a c mpurilor.

Analogic se efectuează evaluarea f  iilor forestiere de protecție de-a lungul căilor ferate  i drumurilor, pe pantele digurilor  i barajelor, în jurul rezervoarelor de apă.  n acest scop, în fiecare caz concret trebuie să cunoa tem mărimea anuală a pierderilor prevenite sau a cheltuielilor prevenite datorită influen ei protectoare a pădurii, evaluarea pădurii ca mijloc de o importanță deosebită de producție în sfera economică, iar în sens ecologic – ca element al naturii, va permite determinarea mai motivată a eficienței variantelor alternative de folosire economică a teritoriilor.

Astfel, cele expuse mai sus motivează necesitatea evaluării economice a ecosistemelor forestiere  i fac obligatorie examinarea evaluării economice a pădurilor cu luarea în considerare a componentei ecologice.

 n același timp, este important să avem în vedere  i faptul că nu este suficient de folosit evaluările economice ale resurselor naturale numai la etapele de planificare  i proiectare în sfera gestiunii naturii, ci, în

Fig. 1. Schema principală a evaluării economice a funcțiilor pădurii de protecție a solului  i c mpurilor



opinia autorului, este necesar de realizat sistemul de prețuri și raporturi financiare în general în economie. Este necesar, cel puțin, să mergem în direcția dată.

Concluzii. Generalizând cele expuse, este necesar ca societatea să conștientizeze și să atragă atenția sporită asupra caracterului multilateral al contribuției și importanței pădurii în restabilirea echilibrului ecologic și asigurarea condițiilor normale de viață pe Terra, ca toate funcțiile utile ale pădurii să fie promovate printre cele de importanță vitală și puse, în esență, în același rând cu funcția de asigurare cu material lemnos sau cu produse de origine nelemnoasă. Numai o asemenea abordare poate

proteja sistemele forestiere din punct de vedere economic de folosirea irațională, de retragerea excesivă a resurselor lor din fondul forestier, precum și poate contribui la depășirea tendințelor negative care conduc la degradarea masivelor de păduri.

După cum arată practica unor țări, nu trebuie să ne bazăm la evaluarea resurselor forestiere numai pe prețurile de piață la producția forestieră, fără a fi luate în considerare și parametrii ecologici, dat fiind faptul că aceasta conduce la epuizarea resurselor forestiere și contravine scopului de menținere a echilibrului ecologic și de exploatare forestieră durabilă fără epuizarea resurselor.

BIBLIOGRAFIE

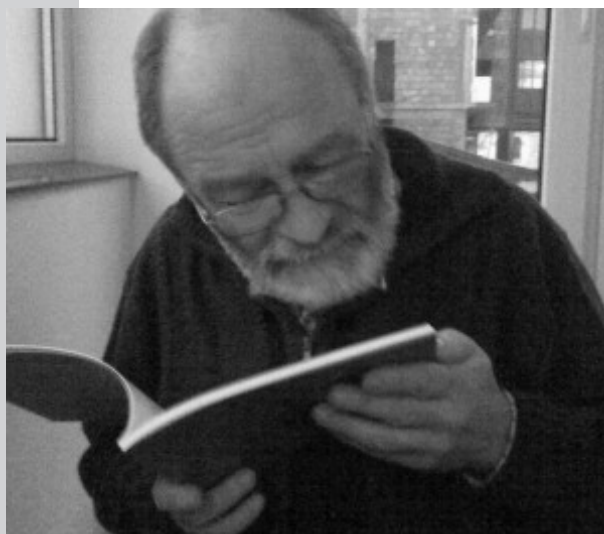
1. Drăgoi M. Economie forestieră. București: Editura Economică, 2000.
2. Drăgoi M. Economie și management forestier, Editura Universității din Suceava, 2008, pag. 334.
3. Ecosistemele și bunăstarea oamenilor. Un cadru de evaluare, 2005. Evaluarea Ecosistemelor Mileniului. <http://www.maweb.org/en/index.aspx>
4. Антанайтис В., Малищаускас В. и др. Методика экономической оценки лесных земель. - Каунас: Изд-во СХА, 1975, pag. 29.
5. Воронин И. В., Смородин В. О стоимостной оценке леса// „Лесной журнал”.- 1970, № 5, pag. 123-129.
6. Выварец А. Д., Федоренко О. В. Концептуальный подход к определению норматива оплаты за производственное использование кислорода атмосферы// Проблемы экологии окружающей среды.
7. Гирусов Э. В. Экология и экономика природопользования / Э. В. Гирусов [и др.]. - М.: ЮНИТИ, 1998, pag. 455.
8. Кожухов Н. И. Экономика воспроизводства лесных ресурсов. Москва: Лесная пром-сть, 1988, pag. 262.
9. Лебедев Ю. В. Эколого-экономические основы формирования системы плат за лесопользование в современных социально-экономических условиях. Екатеринбург: УрО РАН, 1996, pag. 80-87.
10. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва: Наука, 1993, pag. 28-30.
11. Сударев В. Г., Панков Е. В. и др. Экономическая оценка лесов рекреационного назначения. Москва, 1989, pag. 15-16.
12. Туница О. Ю. Эколого-экономическая эффективность природопользования. — Москва: Наука, 1980, pag. 168.
13. Туркевич И. В. Кадастровая оценка лесов. Москва: Экология. Лесн. пром-сть, 1977, pag. 167.

Prezentat: 15 ianuarie 2014.

E-mail: platonmoldsilva1@yahoo.com

R

ecenzii



Lucrare de o valoare științifică și practică incontestabilă

**Maria ORLOV. *Curs de contencios administrativ.*
Chișinău, 2009**

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

Irina COȘMAN,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Lucrarea recenzată prezintă interes pentru cititori din mai multe perspective. Prin acest curs universitar cititorul-student, cititorul-cercetător, cititorul-practician, cetățeanul Republicii Moldova realizează o comunicare nu doar cu semntarul unei valoroase lucrări didactice, dar și cu autorul textului Legii contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000, care introduce în circuitul social o instituție importantă a statului de drept – instituția contenciosului administrativ.

Într-un volum relativ modest de 158 de pagini, textul cursului este structurat în opt compartimente distincte, fiecare având un subiect aparte, autoarea nu doar realizând o prezentare a instituției contenciosului administrativ, dar și scoate în relief șirul de probleme apărute odată cu implementarea acestei legi în practică, propunând soluții și prezentând exemplul altor state, mai cu seamă cel al Franței și al Germaniei, în care instituția contenciosului administrativ se aplică de mai mult timp.

Lucrarea determină locul și rolul insti-

tuției contenciosului administrativ în cadrul sistemului de protecție a drepturilor omului contra abuzurilor și exceselor de putere ale administrației publice, elucidează și analizează particularitățile acestei instituții, conturează evoluția istorică, interpretează conținutul juridic al principiilor specifice justiției administrative.

În notițele ce vor urma ne vom axa pe analiza a doar două capitole din acest curs: **„Conceptul contenciosului administrativ - justiția administrativă”** și **„Considerații generale instituite prin Legea nr. 793/2000.”**

Capitolul **„Conceptul contenciosului administrativ - justiția administrativă”** este structurat de către autoare în patru subcapitole.

Pentru început, în subcapitolul 1, *„Controlul judecătoresc asupra administrației publice”*, a fost analizată etimologia noțiunilor de „justiție administrativă,” „jurisdicție administrativă,” „contencios administrativ,” definit și prezentat coraportul dintre aceste concepte.

Subcapitolul 2, *„Noțiunea și formele de*

contencios administrativ,” prezintă etimologia conceptului „contencios”, dezvăluind scopul principal al acestuia, examinează formele contenciosului administrativ (de anulare; de plină jurisdicție; subiectiv și obiectiv), descrie succint diferite sisteme de contencios administrativ, în special, axându-se pe exemplul francez, în care instituția contenciosului administrativ începe a se contura sub influența Revoluției franceze din 1789, în urma căreia a fost consfințit principiul separării puterilor în stat ca garant al asigurării legalității procesului de administrare și s-a pus problema responsabilității statului în fața particularului.

Ulterior, autoarea Maria Orlov realizează, în subcapitolul 3, *„Reglementarea juridică a contenciosului administrativ în Republica Moldova,”* o incursiune istorică, cercetând etapele de dezvoltare a instituției contenciosului administrativ în Moldova:

- prima, perioada sovietică, care debutează odată cu semnarea pactului Ribbentrop-Molotov și până în anul 1990;

- a doua, perioada de tranziție, cuprinsă între anii 1990-2000, adică perioada de adaptare la instituțiile democratice;

- a treia, cea de după anul 2000, când sistemul de contencios administrativ al Republicii Moldova este guvernat de Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000, prima reglementare consacrată soluționării adecvate a litigiilor dintre administrație și cei administrați.

Subcapitolul 4, *„Fundamente constituționale și principii ale contenciosului administrativ,”* conține prevederile Constituției din 29 iulie 1994, care reprezintă primele reglementări în domeniul contenciosului administrativ din Republica Moldova.

O atenție deosebită acordă autoarea principiilor materiale și principiilor procesuale, care stau la baza funcționării instituției contenciosului administrativ și care ar trebui să ghideze elaborarea și adoptarea unui Cod al jurisdicției administrative.

Capitolul **„Considerații generale instituite prin Legea nr. 793/2000”** este schițat în trei subcapitole.

Studiul realizat în subcapitolul 1, *„Scopul contenciosului administrativ și semnificația unor termeni,”* este centrat pe descrierea unui șir de termeni utilizați în Legea nr. 793/2000 și evidențierea deosebirilor dintre aceștia, dezvăluirea celor patru aspecte ale scopului contenciosului administrativ consacrate în art. 1, alin. (1) din Lege:

- contracararea abuzurilor și exceselor de putere al autorităților publice, care nu fac obiectul unei infracțiuni;

- apărarea drepturilor persoanelor în spiritul Legii;

- ordonarea activității autorităților publice;

- asigurarea ordinii de drept.

În subcapitolul 2, *„Obiectul acțiunii în contenciosul administrativ,”* autoarea tâlmăcește prevederile art. 3 din Legea nr. 793/2000 în care este analizat obiectul acțiunii în contenciosul administrativ: actele administrative cu caracter normativ și individual; nesoluționarea în termene legale a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

O cercetare amplă a fost realizată în subcapitolul 3, *„Actele exceptate de la controlul pe calea contenciosului administrativ,”* în care sunt prezentate excepțiile impuse de legislație, privind controlul jurisdicțional de legalitate al unor acte administrative (de ex., actele exclusiv politice, ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului, acte administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova, acte de comandament cu caracter militar etc.) și argumentată științific necesitatea impunerii de către legiuitor a acestor excepții.

Valoarea aplicativă a cursului derivă din importanța sa pentru lucrătorii practici și pentru realizarea reformei în domeniul administrației publice, precum și pentru

utilizarea în cadrul procesului didactic etc.

Examinând cuprinsul cursului, putem constata o structură logică, care oferă posibilitatea unei înțelegeri cât mai realiste și profunde a disciplinei, structură conformă cerințelor și practicilor din domeniul cercetării.

Suportul de curs prezintă numeroase elemente de originalitate, limbajul utilizat denotă un bogat vocabular juridic, care justifică un studiu aprofundat și o muncă enormă de documentare și de sistematizare a informațiilor.

Făcând apel la legislația de specialitate, la lucrările unor specialiști notorii, atât străini cât și autohtoni (G. Jézé, J. Rouvriér, I. Tihomorov, Gh. Alexeianu, V. Verdinaș, I. Iovanaș, I. Alexandru, I. Creangă, St. Stămatin etc.), autoarea Maria Orlov reușește să îmbine discursul științific cu cel didactic și prin aceasta să-și atingă scopul declarat al lucrării la care s-a angajat, acela de a oferi nu doar un nou manual despre justi-

ția administrativă, ci, mai degrabă, un util instrument de lucru.

Reieșind din conținut, merită a fi menționat profesionalismul analizei teoretice și practice a problemelor conturate odată cu apariția instituției contenciosului administrativ pe plan național. Analiza este coerentă, neprezentând erori juridice, având un bogat conținut de idei logic exprimate. Forma de expunere este clară, directă, predominând analiza și sinteza, comparația, metoda istorică și logică.

Lucrarea este impregnată de personalitatea autoarei, care și-a valorificat din plin capacitățile sale native: inteligența, perspicacitatea, spiritul de analiză și sinteză.


Axându-ne pe cele expuse, considerăm că acest suport de curs corespunde condițiilor de fond și formă înaintate față de aceste lucrări, este interesant, util și merită a fi utilizat în cercetarea justiției administrative de către toți cei preocupați de această problemă.

Prezentat: 04 februarie 2014.

E-mail: dulschi@mail.ru

AVIZ


Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2014, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**



Revista
metodico-științifică
trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



4/2013

Nr. 2 (423) Ianuarie 2014

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"

Vizită de studii în Estonia

În perioada 20 - 25 Ianuarie, un grup de profesori ai Academiei de Administrare

pat la nouă sesiuni de lucru, organizate și susținute de

de întrebări referitoare la elaborarea și implementarea curriculumului universitar, scopurile și obiectivele învățământului superior, calitatea personalului implicat în procesul de studii, predarea și înșușirea materialului, riscurile și avantajele aplicării tehnologiilor informaționale, mobilitatea studenților în cadrul globalizării învățământului. În această perioadă au fost stabilite legături pentru o viitoare colaborare cu Facultatea de Științe Sociale a Universității Tehnologice din Tallinn și Academia Estoniană de Științe de Securitate,



Publică, din componența căruia au făcut parte: Maria Strehli, doctor, conferențiar universitar, director al Departamentului organizarea instruirii, Aurelia Teodorci, director al Departamentului dezvoltarea profesională, Andrei Groza, doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe administrative, Orest Târță, doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe politice și relații internaționale, Tatiana Tofan, doctor, conferențiar universitar inter-

profesor universitar, Tanel Kerikmaa, de doctori, conferențieri universitari, Tii Ruutman, Helmut Kalda și Arelhi Chochia etc.

Un spațiu aparte a fost rezervat familiarizării profesorilor Academiei cu experiența Universității de Tehnologie din Tallinn în domeniul efectuării cercetărilor științifice, colaborării în acest domeniu cu alte instituții din țările Uniunii Europene, spațiul post-sovietic și din Orientul Apropiat.

Profesorii Academiei de Administrare Publică, împreună cu reprezentanții universității, au efectuat, de asemenea, o vizită de lucru la Ministerul Afacerilor Externe al Estoniei, unde au avut întreprinderi cu responsabili pentru cooperare internațională în dezvoltarea transfrontalieră a învățământului și realizarea proiectelor comune de cercetare.

În cadrul acestei vizite, au fost examinate peste 30

care au în structura lor departamente specializate în pregătirea specialiștilor din domeniul serviciilor publice. Vizita de studiu a profesorilor AAP a avut pe agenda sa și o întreprindere cu ambasadorul Republicii Moldova în Estonia, Victor Guzun. Schimbul de experiență, noile cunoștințe obținute în cadrul proiectului nominalizat vor contribui substanțial la îmbunătățirea calității studiilor atât la masterat, cât și la cursurile de dezvoltare profesională din cadrul Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Cor., F. R.



SUMAR

Oficial.....	2
Viața Academiei.....	3
Administrația publică centrală.....	4-5
Administrația publică locală.....	6-7
Știri pe scurt.....	8
Un pelerinaj cu sacrificii.....	9
Eugeniu Grebenicov, comemorare.....	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

Dată la cules: 13.01.2014

Bun de tipar: 24.02.2014

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489