

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

***aprilie - iunie 2014
nr. 2 (82)***

**Chișinău,
2014**

Administrarea Publică

Revistă metodico-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică

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*.

(Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 61 din 30 aprilie 2009

cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 2 (82), aprilie - iunie 2014

COLEGIUL REDACȚIONAL

BALAN Oleg, rector al Academiei, redactor-șef,
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, vicepreședinte al
Academiei de Științe a Moldovei

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

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

POPESCU Teodor, doctor în istorie, conferen-
țiar universitar

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

Teodor POPESCU

Sistemul electoral – parte componentă a sistemului politic.....11

Ион ДУЛЬСКИЙ

Государственная служба в Европейском союзе и
перспективы её развития в Республике Молдова.....20

Tamara GHEORGHÎȚA

Direcții de modernizare a managementului funcției publice
și al funcționarului public în Republica Moldova.....27

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Anatolie BANTUȘ

Principii de organizare și funcționare eficientă a administrației publice.....38

Marcel CUȘMIR, Carolina CUȘMIR

Considerațiuni cu privire la limitele libertății de conștiință
în legislația națională și în practica CEDO.....50

Ion TIPA

Pedepsele penale aplicate funcționarilor publici și demnitarilor pentru
actele de corupție și a celor conexe lor prevăzute de capitolul XV din
Codul Penal al Republicii Moldova.....60

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana MANOLE

Noua metodologie de finanțare a autorităților publice locale –
pilon al autonomiei locale și al descentralizării financiare.....71

Nicolae PLATON

Abordări conceptuale în clasificarea turismului în Republica Moldova.....81

Екатерина БАРБАРОШИЕ, Надежда НАЗАР

Реклама: сущность и особенности в Республике Молдова.....89

Andrei BLANOVSCI

Există sau nu deosebire între conceptele „muncă” și „forță de muncă,”
„piața muncii” și „piața forței de muncă”?.....98

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Teodora GHERMAN, Viorel MALCOI

Aspecte ale securității datelor în spațiul virtual.....109

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Tanel KERIKMÄE, Lehte ROOTS

Schimbarea de paradigmă teoretică a extinderii Uniunii Europene.....114

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Alexei STURZA

Eficiențizarea managementului serviciilor publice
desconcentrate în Republica Moldova.....127

Марина ДОБРОВА

Основные этапы и направления исследований
политической идентичности.....136

Anatoli BABAIANU

Autonomia locală – principiu de organizare și funcționare a
administrației publice locale în Republica Moldova.....142

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Răspunderea juridică a salariatului în cazul neexecutării sau executării
necorespunzătoare a obligațiilor de organizare a securității muncii.....148

Adrian CRASNOBAEV

Carențe privind determinarea conținutului dreptului fundamental
al omului la un mediu înconjurător sănătos.....155

Dumitru POPILEVSCHI

Perspective ale securității naționale la limita bazinului Mării Negre
în contextul geopolitic și geostrategic al securității globale.....164

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Teodor POPESCU

Electoral system as a component part of the public system.....11

Ion DULSCHI

Civil service in the European Union and prospects of its
development in the Republic of Moldova20

Tamara GHEORGHITA

Directions to modernize the management of public function and
of civil servants in the Republic of Moldova27

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Anatolie BANTUS

Principles of organization and efficient operation of public administration.....38

Marcel CUSMIR, Carolina CUSMIR

Considerations on the limits of the freedom of conscience in the national
legislation and ECHR practice.....50

Ion TIPA

Criminal penalties applied to civil servants and officials for
corruption and related acts provided by Chapter XV of
the Criminal Code of the Republic of Moldova.....60

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana MANOLE

The new methodology for funding local authorities -
a pillar of local autonomy and fiscal decentralization.....71

Nicolae PLATON

Conceptual approaches of tourism classification in the Republic of Moldova81

Ecaterina BARBAROSIE, Nadejda NAZAR

Advertising: its essence and characteristics in the Republic of Moldova.....89

Andrei BLANOVSCI

Is there a difference between the concepts of „labour” and „labour force,” “labour market” and „labour force market”?	98
--	----

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Teodora GHERMAN, Viorel MALCOCI

Aspects of data security in cyberspace	109
--	-----

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Tanel KERIKMAE, Lehte ROOTS

Theoretical paradigm shift of EU extension	114
--	-----

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Alexei STURZA

Improving the management of decentralized public services in the Republic of Moldova	127
---	-----

Marina DOBROVA

Main stages and directions of researching political identity	136
--	-----

Anatoli BABAIANU

Local autonomy – organizational and operational principle of local public administration in the Republic of Moldova	142
--	-----

Felicia PASCALUTA

Employee’s liability for failure to execute or poor organization of occupational safety obligations	148
--	-----

Adrian CRASNOBAEV

Deficiencies in the determination of the contents of the fundamental human right to a healthy environment	155
--	-----

Dumitru POPILEVSCI

Perspectives of national security at the limit of Black Sea in the geopolitical and geostrategic context of global security	164
--	-----

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Теодор ПОПЕСКУ

Избирательная система – составная часть политической системы..... 11

Ион ДУЛЬСКИЙ

Государственная служба в Европейском союзе и перспективы её
развития в Республике Молдова.....20

Тамара ГЕОРГИЦА

Направления модернизации менеджмента публичной должности
и государственного служащего в Республике Молдова.....27

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Анатолие БАНТУШ

Принципы эффективной организации и
функционирования государственного управления.....38

Марчел КУШМИР, Каролина КУШМИР

Вопросы пределов свободы совести в национальном законодательстве
и в практике ЕСПЧ.....50

Ион ТИПА

Применяемые уголовные наказания к государственным служащим
и должностным лицам за совершение актов коррупции и смежных
с ними, предусмотренных главой XV Уголовного кодекса
Республики Молдова.....60

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна МАНОЛЕ

Новая методология финансирования местных органов власти –
опора местной автономии и финансовой децентрализации.....71

Николае ПЛАТОН

Концептуальный подход в классификации туризма
в Республике Молдова.....81

Екатерина БАРБАРОШИЕ, Надежда НАЗАР

Реклама: сущность и особенности в Республике Молдова.....89

Андрей БЛАНОВСКИ

Существуют ли различия между концепциями «труд» и «рабочая сила», «рынок труда» и «рынок рабочей силы»?.....	98
---	----

**ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ:
НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ**

Теодора GERMAN, Виорел МАЛКОЧ

Вопросы безопасности данных в виртуальном пространстве.....	109
---	-----

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Тэнел КЕРИКМЕЕ, Лехте РУТС

Изменение теоретической парадигмы расширения Европейского союза.....	114
---	-----

Трибуна Молодого Исследователя

Алексей СТУРЗА

Повышение эффективности менеджмента децентрализованных публичных услуг в Республике Молдова.....	127
---	-----

Марина ДОБРОВА

Основные этапы и направления исследований политической идентичности.....	136
---	-----

Анатолий БАБАЯНУ

Местная автономия – принцип организации и функционирования местного публичного управления в Республике Молдова.....	142
--	-----

Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ

Юридическая ответственность работника за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей организации безопасности труда.....	148
--	-----

Адриан КРАСНОБАЕВ

Недостатки в определении содержания основного права человека на незагрязненную окружающую среду.....	155
---	-----

Думитру ПОПИЛЕВСКИ

Перспективы национальной безопасности у черноморского бассейна в геополитическом и геостратегическом контексте глобальной безопасности.....	164
---	-----



Administrarea publică: teorie și practică



Sistemul electoral – parte componentă a sistemului politic

Teodor POPESCU,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The population of any country, including the Republic of Moldova, is in the right to choose the electoral system it wishes, being firmly convinced that the chosen system will meet the expectations. Unfortunately, a large amount of people, due to both subjective and objective factors don't fully comprehend the importance of one or another electoral system. First of all, in a democratic country, it is meant to keep the people's sovereignty, giving it the lead role in this process to the electoral staff, through elections. Secondly, only through the electoral system, that basically is a entirety of rules, methods and processes, it is assured that the legitimate establishment of the representative state authorities of the political power, starting with the central ones and finishing with the local level. In the third place, it is known the fact that the electoral system becomes the main element in forming the political system of the society, presented by all institutions, groups and social classes through the parties, of the alliances and the socio-political movements.

Sistemul electoral este o instituție ce înglobează totalitatea normelor și regulilor care reglementează desfășurarea alegerilor în toate aspectele sale. Funcția principală a sistemului constă în asigurarea desfășurării libere și corecte a tuturor tipurilor de alegeri în conformitate cu caracteristicile și principiile democratice. Totodată, menționăm că sistemul electoral este inseparabil de noțiunile de alegeri și de vot, ele fiind, la rândul lor, componente ale procesului electoral.

Alegerile prezintă un proces bine organizat de constituire a organelor de putere și conducere prin intermediul exprimării libere a voinței politice a cetățenilor. Anume alegerile permit cetățenilor să-și exercite dreptul de participare la guvernare, fie direct, fie prin intermediul reprezentanților aleși.

Votarea este, de asemenea, un proces în care cetățenii își exprimă prin votul lor opinia în legătură cu alegerea

reprezentanților lor în organele de conducere. Activitatea de a alege reprezentanții unei instituții politice nu trebuie opusă modalității de a vota. Dreptul la vot este unul dintre drepturile politice fundamentale ale cetățeanului. A merge să votezi înseamnă a-ți afirma cetățenia și a-ți manifesta integritatea și, în același timp, integrarea în societate. Momentul în care persoana își lansează buletinul de vot în urnă este un moment festiv, și cetățeanul ca membru al societății se simte mândru și onorat că participă la alegerea guvernanților în conformitate cu prevederile Constituției, art. 38, alin. (1), care stipulează că alegerile au loc printr-un sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Aceasta înseamnă că toți cetățenii au dreptul de a vota fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, de avere sau origine socială. Caracterul direct al votului presupune că alegătorul poate și

trebuie să-și exprime opțiunea sa în mod personal și nu prin reprezentanți sau intermediari. Iar caracterul secret al votului asigură alegătorului posibilitatea de a-și manifesta, în mod liber, opinia sa cu privire la candidații propuși, fără ca această opțiune să fie cunoscută de alții. Astfel de drepturi și cerințe sunt caracteristice pentru toate societățile democratice care organizează alegeri prin intermediul partidelor politice. Partidele politice, și nu numai ele, acordă o mare atenție pregătirii maselor, inclusiv a tineretului, pentru o participare activă și conștientă în viața social-politică, inclusiv la sufragiile generale și locale.

Reieșind din particularitățile naționale, în baza Constituției este constituit un sistem electoral adecvat, care asigură posibilități largi de propagare și participare activă în baza principiilor democratice care prevăd:

- alegeri libere;
- existența alegerii alternative a candidatului;
- competiție și concurență între candidați;
- periodicitatea și regularitatea alegerilor;
- posibilități egale de participare pentru toți factorii politici și candidații independenți.

Drepturile electorale sunt drepturi exclusiv politice ale cetățenilor oricăru stat din lume. Pentru a obține aceste drepturi, în primul rând, el trebuie să se înregistreze în calitate de alegător. Înregistrarea în listele de alegători se face în conformitate cu cele două modalități cunoscute. Prima modalitate este întocmirea listelor de alegători de către autoritățile publice locale care sunt și responsabile pentru corectitudinea întocmirii lor. A doua modalitate este cea directă, utilizată în unele state, unde înregistrarea se face independent de stat, de către un birou, comisie, comitet în baza datelor prezentate de alegător în

mod personal, fiind totalmente responsabil pentru datele furnizate.

Înregistrarea alegătorilor în listele electorale are loc în conformitate cu legislația în vigoare a statului respectiv. În listele alegătorilor, ca regulă, se includ toți cetățenii cu drept de vot. În majoritatea statelor, inclusiv în Republica Moldova, după cum e cunoscut, listele alegătorilor se întocmesc de organele puterii locale, pe când în alte state, de exemplu, SUA, procesul de înregistrare se face în mod personal de către alegători în conformitate cu metoda directă, considerând, că înregistrarea pentru participarea la alegeri este o chestiune personală a cetățeanului.

Modalitatea de înregistrare personală permite organului respectiv care dirijează procesul electoral să decidă dacă persoana în cauză corespunde formalităților de a participa la alegeri în localitatea dată. Totodată, prin această modalitate de înregistrare se evidențiază particularitățile democratice ale sistemului electoral american.

Pentru a deveni concurent electoral, este nevoie de a respecta anumite condiții stipulate în Codul electoral. Pentru început, candidatul e obligat să prezinte autorităților electorale un anumit număr de semnături din circumscripția respectivă sau să depună un anumit gaj electoral. De exemplu, în R.F.G. dreptul de a înainta candidați pentru alegerea deputaților în camera superioară (Bundestag) le aparține partidelor politice, alegătorilor, precum și grupurilor fără de partid. Pentru înregistrarea candidaților fără de partid, sunt necesare semnăturile a peste 200 de alegători din circumscripția dată. În Italia, lista candidaților trebuie să fie semnată de, cel puțin, 350 de alegători. În Republica Moldova pentru alegerile în Parlament este nevoie de 2.000 de semnături.

Există țări, în care înaintarea candidaților în organele puterii poate fi exercitată numai de cetățeni și nu de partide. În Anglia, fiecare cetățean are dreptul

să-și înainteze candidatura sa, adresându-se organului respectiv, fiind susținut de câțiva alegători. În Franța, Japonia, India este suficientă semnătura unui singur alegător, în Irlanda – 10, în Elveția – 15 etc.

Participarea cetățenilor la alegeri, ghidați de sistemul electoral, indică nivelul reprezentativității și legitimității instituțiilor eligibile și a întregului sistem politic. Din aceste considerente, unele state utilizează așa-numitul *cvorum* (barem) electoral care determină numărul minim necesar de alegători participanți la alegeri, pentru ca ele să fie recunoscute valabile. În majoritatea statelor, pentru alegerile parlamentare numărul alegătorilor prezenți la urne oscilează în jurul indicelui majorității absolute. Pe când în statele (cu tradiții anglo-saxone), indiferent de numărul alegătorilor prezenți la urne în ziua alegerilor, ele se consideră valabile. Amintim și faptul că, în unele state europene, cum ar fi Grecia, Cipru, Belgia, precum și într-o parte considerabilă din țările Americii Latine este instituit votul obligatoriu pentru toți cetățenii țării. Acei ce nu participă la alegeri sunt penalizați.

Pentru majoritatea populației din orice țară democratică, după cum s-a mai vorbit, principala activitate politică, și, adeseori, unica în felul său, este participarea la diferite tipuri de alegeri (prezidențiale, parlamentare, locale). Anume alegerile generale, și nu numai, permit evidențierea potențialului forțelor politice la nivel de țară și la nivel local, determină gradul de încredere a alegătorilor în candidații înaintați, în liderii politici, precum și în programele lor. Numai în rezultatul alegerilor pot fi determinate valențele unui sau altui partid politic. Partidul care câștigă scrutinul de unul singur sau în alianță cu altele, participă nemijlocit la instituirea organelor de conducere și repartizarea posturilor la nivel de țară, realizându-și scopurile prin intermediul programului înaintat.

Astfel, din secvențele expuse mai sus

putem menționa, că în realitate rezultatele scrutinelor electorale sunt determinate de sistemul electoral folosit în acel sau alt stat. La etapa actuală, în majoritatea țărilor lumii, în fond, sunt practicate două tipuri de sisteme electorale: cel majoritar, recunoscut ca cel mai vechi sistem, și cel proporțional. În unele țări este utilizat și sistemul mixt.

Sistemul electoral majoritar. Sistemul majoritar are o diversitate mare de scrutine. Dintre cele mai utilizate sunt scrutinele majoritare uninominale cu un singur sau cu două tururi format din scrutinul simplu (cu o majoritate relativă) și scrutinul majoritar absolut:

- majoritatea simplă înseamnă mai multe voturi acumulate în raport cu ceilalți concurenți;

- majoritatea absolută – 50% + un vot.

Scrutinul majoritar uninominal, simplu sau absolut în funcție de legislația statului respectiv, cu un singur tur, presupune existența unui număr de circumscripții electorale (în care e împărțită țara) egal cu numărul de reprezentanți în parlament. Fiecare circumscripție are un singur mandat și se votează persoane concrete, și nu partide politice. Cu toate că e cunoscut faptul că persoanele candidate, de regulă, reprezintă anumite formațiuni politice. Candidații independenți care nu sunt susținuți de nicio formațiune politică, practic, nu au șanse de izbândă.

Să analizăm în cele ce urmează o situație concretă în baza unei circumscripții cu un număr de aproximativ de 80 mii de alegători. Menționăm că în fiecare circumscripție au fost înregistrați trei sau mai mulți candidați, reprezentanți ai diferitelor partide (vezi tab. 1).

În rezultatul scrutinului, candidatul „A” a acumulat 28% din voturi, candidatul „B” a acumulat 33%, iar candidatul „C” a acumulat, respectiv, 36% din voturi. Cele 3% revin altor candidați.

Câștigătorul celor mai multe voturi și

Tabelul 1

<i>Circumscripția nr. 10 cu 80 mii de alegători</i>		
<i>Candidații</i>	<i>% de voturi pentru fiecare candidat</i>	<i>Câștigătorul mandatului</i>
A	28%	0
B	33%	0
C	36%	1
D...	3%	0

al scrutinului în general este candidatul „C,” căruia i se atribuie și voturile celorlalți candidați participanți la scrutin, dar care au acumulat mai puține voturi fiecare din ei, comparativ cu candidatul „C.” Un astfel de scrutin se mai numește: învingătorului tot – învinșilor nimic sau câștigă acel care a venit primul la finiș.

Scrutinul majoritar universal cu un singur tur este considerat ca cel mai simplu, datorită faptului că alegătorul își exprimă votul său pentru un singur candidat, iar cel care obține cele mai multe voturi e declarat ales, acumulând numai o majoritate relativă, fără a acumula, cel puțin, 50% din voturi.

În cazul în care într-o anumită țară se practică sistemul majoritar absolut și în rezultatul primului tur niciun candidat nu a obținut majoritatea absolută de voturi, după primul tur se organizează al doilea tur de scrutin la care participă, de regulă, primii doi candidați. Va fi ales acel candidat care va acumula 50% + un vot.

În practica electorală se utilizează și scrutinul majoritar plurinomial cu un singur tur de scrutin sau cu două. În sistemul majoritar uninominal votul este acordat, după cum s-a menționat, unei persoane concrete, pe când în sistemul majoritar plurinomial se votează liste de candidați înaintate de partidele politice.

Scrutinul majoritar plurinomial absolut cu un singur tur presupune ca alegătorii să voteze un anumit număr de candidați

(cu un vot aparte pentru fiecare candidat) direct proporțional cu numărul de locuri (mandate) care sunt repartizate circumscripției date. Există două variante de scrutin: unul cu liste blocate (aceasta înseamnă că în lista propusă ordinea candidaților nu poate fi schimbată) și scrutinul cu liste ne-blocate, când alegătorul votează pentru fiecare candidat, având dreptul să plaseze candidații în buletinele de vot în conformitate cu preferințele lor, în ordinea pe care îi vrea să-i vadă la conducere.

Și în cazul scrutinului majoritar plurinomial absolut, când nicio listă de candidați propusă de partide nu a acumulat votul necesar de 50%+1, se organizează turul al doilea al scrutinului în care lista cu candidați va fi aleasă cu o majoritate relativă. Și în cazul dat principiul sistemului majoritar „câștigătorul ia totul - învinșii nimic” nu este afectat.

Sistemele majoritare sunt, în principiu, uninominale, care presupun că în fiecare circumscripție se dispută un singur loc. Dar acest sistem poate fi folosit, după cum am mai vorbit, și sub forma plurinomială (în bază de listă). Acest sistem este aplicat în S.U.A. pentru alegerea Președintelui țării. În cazul dat, alegătorii votează pe liste de partid în fiecare stat pentru Marii electori (ci nu pentru candidații propriu-ziși) care, la rândul lor, îl aleg pe Președinte. Sistemul majoritar, cu toate că este cel mai vechi în Europa, mai este utilizat numai de două țări - Marea Britanie și Franța.

Sistemul reprezentativ proporțional, spre deosebire de sistemul majoritar (care are o vechime onorabilă, fiind utilizat încă din anul 1789, în Franța, pentru alegerea deputaților Stării a Treia), sistemul proporțional este relativ mai nou, avându-și începutul în anul 1917 în Olanda. Apoi aspirațiile democratice după Primul Război Mondial au creat condiții favorabile pentru aplicarea reprezentării proporționale, într-un șir de alte țări, începând cu anul 1919 în Germania, Italia, Elveția, Austria, Cehoslovacia, Norvegia, România ș. a. După 1945, sistemul proporțional s-a impus în țările eliberate de nazism și fascism, iar după căderea regimurilor dictatoriale din Grecia (1974), Portugalia (1975), Spania (1977) și prăbușirea sistemului comunist (sfârșitul anilor '80 și începutul anilor '90 ai secolului trecut) din Europa Centrală și de Sud-Est sistemul proporțional este practicat de majoritatea absolută a țărilor europene. De menționat, că în prezent chiar și în majoritatea țărilor lumii se utilizează sistemul proporțional.

Acest sistem este utilizat masiv din motivul că oferă posibilitatea partidelor mici și mijlocii (spre deosebire de sistemul majoritar care favorizează partidele mari), să aibă reprezentanții lor în parlamentele țărilor respective. Acest sistem, fiind mai democratic decât cel majoritar, permite o mai bună reprezentare a opiniilor electoratului și voința alegătorilor este mai bine reprezentată în rezultatele scrutinelor.

Sistemul reprezentării proporționale poate fi utilizat sub mai multe forme. Una dintre ele are următorul format.

Scrutinul uninominal în care teritoriul țării este împărțit într-un număr de circumscripții electorale (cu o întindere teritorială destul de redusă), adică mici, care corespund numărului de mandate în organul legislativ suprem, și, respectiv, alegătorii sunt chemați să desemneze prin votul lor un singur reprezentant din circumscripție în parlament. Acest sistem este aplicabil atât la formarea organelor colegiale alese, cât și a organelor unipersonale.

Un alt format poate avea scrutinul în care electoratul țării este divizat la fel în mai multe circumscripții. Însă în asemenea caz numărul mandatelor de deputați în parlament depinde în mod direct de activitatea și influența partidelor în circumscripțiile respective. De la fiecare circumscripție se alege un singur candidat al partidului care a acumulat cele mai multe voturi (vezi tabelul 2).

Datele din tabelul de mai sus reflectă situația reală din teritoriu a partidelor înainte și-n perioada scrutinului. Participând la alegeri în cele trei circumscripții cu același număr de votanți, partidele s-au ales cu rezultate diferite. Partidul „X” a obținut un mandat, partidul „Z” – 2 mandate, iar partidul „Y” a fost lipsit de mandate, cu toate că, în cele trei circumscripții, a acumulat un număr total de voturi mai mare

Tabelul 2

Circumscripție	<i>Circumscripția I, 40 mii alegători</i>	<i>Circumscripția II, 40 mii alegători</i>	<i>Circumscripția III, 40 mii alegători</i>	<i>Număr voturi</i>	<i>Număr mandate</i>
Partide:					
X	28	4	2	34	1
Z	4	26	20	50	2
Y	8	10	18	36	-
Total	40	40	40	120	3

Tabelul 3

<i>Circumscripție la nivel de țară cu 50 de mandate</i>		
<i>Partidele</i>	<i>Procentele din voturile acumulate</i>	<i>Numărul mandatelor în parlament</i>
A	23,8%	12
B	39,9%	20
C	16%	8
D	19,8%	10
L	0,5%	0

decât partidul „X,” însă el nu a acumulat nici într-o circumscripție un număr mai mare de voturi față de concurenții săi.

Cea mai populară formă a scrutinului electoral proporțional este cea plurinomială cu liste blocate sau nebloate, prin care alegătorii urmează să aleagă o singură listă din numărul de liste ale partidelor participante la scrutin și incluse în buletinul de vot, fără a o completa sau modifica.

Această formă poate fi aplicată și într-o singură circumscripție la nivel de țară. Exemplificăm această formă prin intermediul unei țări cu o populație nu prea numeroasă (vezi tabelul 3).

O astfel de circumscripție are 50 de mandate pentru care luptă 5 partide - „A”, „B”, „C”, „D” și „L”. În rezultatul scrutinului, partidul „B” a acumulat 39,9% din voturi și, respectiv, a obținut 20 de mandate. Partidul „A” a acumulat 23,8% și a obținut 12 mandate, partidele „D” și „C” au acumulat, respectiv, câte 19,8% și 16% și au obținut câte 10 și 8 mandate. Partidul „L” a acumulat aproape 0,5%, fără a acumula voturile necesare, cel puțin, pentru un mandat. Astfel, locurile în parlament au fost repartizate între 4 partide, iar al cincilea a fost eliminat din procesul de repartizare a mandatelor.

Pentru sistemul electoral proporțional este caracteristic un element semnificativ - pragul electoral. Pentru a obține un mandat în parlament, orice partid politic sau

candidat independent trebuie să treacă așa-numitul prag electoral. Pragul este introdus în țările pluripartidiste care au multe partide mici și foarte mici participante la scrutin, dar cu o influență neînsemnată asupra electoratului. Așadar, pragul electoral poate fi egalat cu limita minimă stabilită de voturi, necesar de acumulat, pentru a constitui un mandat. Recunoașterea pragului electoral constituie o anumită garanție pentru buna funcționare a vieții parlamentare, facilitând constituirea unei majorități sigure, excluzând partidele cu o influență neînsemnată asupra maselor.

În funcție de țară, pragul electoral oscilează între 1% și 8%, cu unele excepții. De exemplu, în Germania, Estonia și Polonia pragul electoral constituie 5%, în Italia, Ungaria, Suedia, Albania acesta este de 4%, în Argentina - 3%, Danemarca - 2%, Israel - 1,5%, Turcia - 10%, Egipt - 8% etc. În Republica Moldova, din motivul instabilității politice, pragul electoral oscilează de la scrutin la scrutin.

Avantajele și dezavantajele celor două sisteme electorale. Cele două sisteme - majoritar și proporțional - cunoscute în toate țările lumii, au unele avantaje, dar nu sunt lipsite și de unele dezavantaje. Cel mai vechi scrutin electoral este considerat, după cum s-a menționat, cel majoritar. Pe parcursul a mai mult de două secole acest sistem s-a dezvoltat și s-a maturizat, rămânând și în prezent unul dintre cele

mai acceptate sisteme în țările cu democrații bine stabilite de orientare anglo-saxonă.

Particularitățile ce determină viabilitatea acestui sistem sunt:

1. În primul rând, se deosebește prin simplitatea sa bazată pe principiul majorității simple și absolute.

2. În al doilea rând, asigură buna relație dintre alegători și reprezentanții aleși.

3. În al treilea rând, condiționează formarea unei majorități parlamentare bazate pe partidele cu o influență și popularitate mai mare în societate.

4. În al patrulea rând, asigură constituirea unui guvern stabil format din reprezentanții unui sau ai două partide cu calitățile necesare pentru realizarea programului propus.

De menționat și faptul că scrutinul majoritar uninominal conduce la o selecție mai riguroasă a persoanelor care ajung în Parlament.

Din cele relatate, menționăm o particularitate importantă a sistemului majoritar care contribuie la consolidarea tendințelor de constituire în țară a sistemului din două sau trei partide care corespunde regimului optimal-democrat.

Paralel cu avantajele sale, sistemul respectiv are și unele dezavantaje. În primul rând, datorită faptului că partidele mari, cu susținere masivă din partea electoratului, de regulă, câștigă fără probleme scrutinul electoral, partidele mici și mijlocii rămân fără reprezentanții lor în organele puterii de stat. Astfel, se restrâng posibilitățile de opțiune ale alegătorilor.

În al doilea rând, unii candidați, fără a obține majoritatea absolută, dar numai având o majoritate relativă, au permis la mandatele de deputat în parlament, și în acest caz un anumit segment social este lipsit de reprezentanții săi în organele electiv.

Dacă sistemul electoral majoritar se sprijină pe partidele cu o pondere solidă

în societate, participând nemijlocit la consolidarea sistemului de două-trei partide, apoi sistemul electoral proporțional favorizează formarea sistemului pluripartidist. Ca rezultat, partidele mici și mijlocii au posibilitatea să aibă candidații lor în parlament, în așa fel reprezentând toate segmentele sociumului. Al doilea moment pozitiv e acela că deputații aleși prin sistemul proporțional comparativ au relații mai strânse cu masele. Tot ca moment pozitiv poate fi menționat faptul că în cazul scrutinului proporțional pluripartidist alegerile constituie o competitivitate a ideilor, a programelor partidelor și nu a unor persoane aparte.

Concomitent cu aspectele pozitive, sistemul dat are și el unele dezavantaje. În primul rând, sistemul proporțional permite ca pragul electoral să fie trecut de mai multe formațiuni politice. Însă practica a demonstrat că numărul mare de formațiuni în parlament încă nu înseamnă o conlucrare creativă spre soluționarea problemelor de pe ordinea de zi, precum și formarea unui guvern stabil, profesionist. Guvernul de coaliție, neavând un suport parlamentar major, rămâne a fi instabil și neproductiv.

În al doilea rând, dat fiind faptul că în timpul alegerilor votul este dat partidelor și nu persoanelor concrete, aceasta sporește dependența deputatului de liderii de partid și nu de acei care l-au ales.

În al treilea rând, partidele politice care nu au o susținere relativă în toată țara pot avea reprezentanții lor în organele electiv, câștigând scrutinul doar în unele circumscripții luate aparte.

Sunt și alte momente, când un partid acumulează mai multe voturi în general, dar nu a câștigat majoritatea nici într-o circumscripție, astfel fiind lipsit de mandate pe când un alt partid cu voturi mai puține, dar câștigând majoritatea în unele circumscripții, este prezent în parlament.

Cu toate dezavantajele relative enume-

rate, sistemul proporțional este preferat de majoritatea țărilor lumii.

În scopul minimalizării deficiențelor sistemului majoritar, precum și ale celui proporțional, unele țări utilizează **sistemul mixt**, care, în fond, reprezintă o îmbinare în diferite proporții a avantajelor ambelor sisteme minimalizând dezavantajele. Astfel, în Republica Federativă Germană jumătate din componența deputaților primei și principalei camere, Bundestag, este aleasă prin intermediul sistemului majoritar într-un singur tur la nivel de țară, iar cealaltă parte se alege prin scrutin proporțional în baza landurilor. În scrutinele mixte alegătorul, de regulă, are două voturi – unul este dat candidatului din circumscripția uninominală, iar al doilea este dat aleșilor pe liste de partid. Avantajul sistemului constă în faptul că, având două buletine de vot, alegătorul poate opta pe două planuri: la nivelul circumscripției electorale – pe plan local și la nivel național. În Australia, de exemplu, Camera Reprezentanților se formează conform sistemului majoritar absolut, iar Senatul – conform sistemului reprezentativ proporțional. În ultima perioadă, la sistemul electoral mixt au trecut încă două state europene - Lituania și Ungaria.

Practica vieții politice a demonstrat, că sistemul electoral mixt, spre deosebire de sistemul proporțional, relativ, poate soluționa într-o manieră mai potrivită, mai acceptabilă, atât problema reprezentării minorității în organele legislative, cât și a formării majorității necesare pentru o guvernare stabilă. Soluționarea sau posibilitatea soluționării acestei probleme de o importanță deosebită a servit drept motiv pentru desfășurarea unei dispute, în mai multe țări din Europa, inclusiv în Republica Moldova, referitor la transformarea sistemului proporțional sau chiar trecerea la sistemul mixt. Argumentele principale înaintate nu numai de alegători în favoarea schimbărilor sunt incontestabile, dat fiind

faptul că însuși sistemul proporțional este constituit nu să avantajeze alegătorii, ci unul menit să reprezinte interesele și voința partidelor politice. În rezultat avem:

- relații insuficiente, nesatisfăcătoare, nepersonalizate între cei aleși și cei care i-au ales; deseori cei aleși uită de obligațiunile lor și susțin mai mult interesele liderilor de partid și, totodată, nu uită și de cele personale;

- alcătuirea listelor candidaților se execută sus, la nivel național, și nu la nivel regional, astfel că alegătorii nu cunosc potențialul candidaților incluși pe listele de partid;

- însă cea mai importantă chestiune este aceea că sistemul nu oferă alegătorilor posibilitatea de a juca un rol activ în selecția candidaților de pe listă. Listele prezentate de partidele politice sunt „liste blocate”, în care nu se poate interveni nici cu o schimbare în ordinea candidaților. Acestea și alte argumente relative sunt caracteristice și pentru sistemul electoral autohton.

Cu regret, în Republica Moldova politicienii s-au obișnuit cu faptul că ei trebuie să dețină controlul total în acest domeniu, fără a-i oferi alegătorului nicio alternativă decât să voteze în întregime lista prezentată de partid. Actualul sistem electoral favorizează dreptul și voința exclusivă a liderilor politici la întocmirea listelor de candidați pentru calitatea de deputat în Parlamentul republicii.

Reieșind din realitatea concretă, evident, apare necesitatea căutării unui echilibru între imperativul de a acorda alegătorului posibilitatea de a alege direct persoana dorită, competență pentru o astfel de activitate și necesitatea unei reprezentări proporționale echitabile a voinței poporului. Însă sistemul electoral proporțional existent în Republica Moldova, care este organizat pe bază de listă de partid la nivelul unei circumscripții electorale (reprezentând 101 mandate), nu permi-

te alegătorului personal de a participa la selectarea candidaturilor pentru mandatul de deputat. Pentru obținerea acestui drept, unele formațiuni politice insistă să se înceapă procesul de trecere la sistemul mixt, așa încât 51 de deputați să fie aleși pe liste de partid și ceilalți 50 să fie aleși direct, în circumscripții uninominale. Dar, paralel, sunt și alte formațiuni politice care explică că votul uninominal sau mixt este bun pentru țările dezvoltate, unde cetățenii sunt bine informați, pe când la noi electoratul nu este pregătit pentru astfel de transformări. Rezultatele unor sondaje sociologice arată că cea mai mare parte din electorat dorește schimbări în modul de alegere a deputaților. Exemple de schimbări în sistemele electorale aplicate în alegerea organelor legislative a țărilor din Europa avem îndeajuns.

De menționat faptul că, în prezent, mai există doar trei țări în Uniunea Europeană - Italia, Spania și Portugalia - în care lista de candidați propusă de un partid politic sau de o alianță de partide într-o circumscripție sau alta este ceea ce în teoria sistemelor electorale se numește „listă blocată”, în care alegătorul nu are nicio posibilitate de a interveni, în sensul de a schimba ordinea candidaților în listă. În celelalte țări există diferite mecanisme, prin intermediul cărora sunt posibile unele intervenții. Așadar, există un număr relativ mare de țări, precum Austria, Belgia, Cehia, Cipru, Olanda, Danemarca, Slovacia, Letonia, Suedia ș. a., în care alegătorul are de votat o „listă

închisă” a candidaților, predeterminată și propusă de un partid sau altul, însă alegătorul are dreptul de a modifica ordinea respectivă prin voturile preferențiale pe care le poate exprima pentru candidații favoriți, sau chiar prin acordarea votului de neîncredere pentru candidații pe care dorește să-i elimine din cursa electorală (Letonia).

Un nivel mai mare de intervenție a alegătorului în selectarea candidaților poate fi întâlnit în astfel de țări ca Polonia, Grecia, Finlanda, Estonia, în care lista candidaților este deschisă, fără o ordine prestabilită de partid, pe când votul preferențial este obligatoriu. În aceste țări, practic, alegătorul stabilește ordinea candidaților pe listă.

În astfel de țări ca Irlanda, Irlanda de Nord și Malta este aplicată o altă formă de scrutin, cunoscută ca sistemul de vot preferențial (sau alternativ), care dă posibilitate alegătorului de a modifica ordinea candidaților pe lista electorală, în funcție de preferințele sale. Implicarea alegătorilor în selectarea celor ce ajung în Parlament se consideră una dintre cele mai eficiente.

Aceste, precum și alte schimbări cunoscute deja în practica electorală a multor țări, cu siguranță, vor fi folosite de formațiunile politice din Republica Moldova pentru a perfecționa sistemul electoral național. Combinarea avantajelor sistemului electoral existent cu aplicarea mecanismelor de schimbare a dezavantajelor trebuie privită ca o soluție de renovare a actualului sistem electoral depășit din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Martin Petru. Sisteme electorale și modurile de scrutin. București, 1999.
2. Teodorescu Gheorghe, Gherasim-Proca Ovidiu. Sisteme și componente electorale. Editura Fundației „Axis,” Iași, 2006.
3. Popescu Teodor. Politologie. F.E.-P. „Tipografia Centrală,” Chișinău, 2007.
4. Barbu Claudiu. Sisteme electorale. Editura „Universul Juridic,” București, 2010.

Prezentat: 10 aprilie 2014.

E-mail: ap_groza@yahoo.com

Государственная служба в Европейском союзе и перспективы её развития в Республике Молдова

Ион ДУЛЬСКИЙ,
доктор исторических наук, доцент,
Академия публичного управления

SUMMARY

Becoming a public service in the EU has accelerated its development in connection with the adoption of the White Charter of administrative reform in 2000. Charter has become a platform for the determination of the principles and norms of the public service, not only in the institutions of the European Union, as well as for the countries sharing the values of the European Union.

The countries forming their own civil service, based on the principles of the European Union and the Republic of Moldova refers, as evidenced by the adoption of laws and regulations aimed at improving the quality of public functions by setting higher standards for business, professional and moral qualities of the civil servant.

Правовые рамки государственной службы в учреждениях Европейского союза были установлены в связи с принятием Европейской Комиссией в марте 2000 г. Белой Хартии административной реформы, в которой были сформулированы принципы публичного управления на европейском уровне. В Хартии делается упор на качестве оказываемых услуг, на самостоятельности служащего, на его ответственности за совершённые действия, на эффективности и прозрачности государственной службы, исполняемой европейскими гражданами.

Для претворения в жизнь обозначенных требований, 13 сентября 2000 г. был принят Кодекс надлежащего административного поведения (The Code of Good Administrative Behaviour), задуманный в качестве инструмента для персонала европейских учреждений, работающих напрямую с людьми.

Более того, кодекс нацелен на информирование граждан об их праве на качественные услуги, об условиях обращения, на которые они должны рассчитывать во время обращения в европейское учреждение. [11]

Наиболее часто, в специальных изданиях выделяются положения, касающиеся права граждан на хорошее управление: понятие весьма универсальное, охватывающее самые разные аспекты деятельности публичного управления.

Из посвящённых сравнительному административному праву работ, мы констатировали, что в западных странах существуют традиции регламентирования государственной должности. Первой страной, принявшей в 1852 году общий Устав государственной должности, является Испания, за которой следуют Люксембург – в 1872 году и Дания – в 1899 году. В

Италии первый устав для гражданских служащих был принят 22 ноября 1908 года, а в Ирландской Республике первый закон о государственной должности датирован 1922 годом. Общий регламент Объединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии появился в 1931 году. [10]

Германская традиция относительно публичной должности восходит к средневековью и, хотя первый закон об общей кодификации норм государственной должности был принят в 1937 году, известно, что с 1 июля 1806 года действовал Баварский кодекс государственной должности.

Аналогичное положение наблюдается и во Франции, где традиции государственной должности были заложены задолго до революции 1789 года. Законопроекты положения о государственной должности неоднократно рассматривались в Парламенте в последней четверти 19-го и первой половине 20-го столетий (1879, 1885, 1909 гг.), однако первый Устав государственной должности был принят только в октябре 1946 года. [10]

Греция приняла первый Устав государственного служащего в 1951 году, взяв за основу положения из аналогичных уставов Франции, Германии и Великобритании. В оценке регламентирования государственной должности в странах Европейского союза следует выделить два вопроса:

- а) какие категории служащих подпадают под действие устава (статуса), то есть одностороннего юридического режима (публичного права) и
- б) каков уровень обобщения содержащихся в уставе правил.

В большинстве стран (Бельгии, Греции, Испании, Франции, Ирландии, Голландии, Португалии) устав применяется ко всем постоянным агентам публично-го управления, то есть к государству,

территориальным общностям и автономным образованиям. Таким же было положение и в Италии до издания указа-закона в феврале 1993 года, Правительством Амато. [10]

Правило применения устава ко всем агентам уточняется в отношении временных агентов, которых не следует путать с агентами, работающими по сокращённой норме.

В другую группу стран входят Германия и Люксембург. Согласно традиции, в этих странах существует чёткое разграничение служащих, подпадающих, с одной стороны, под односторонний режим публичного права (Beaute), а с другой стороны (Angestellte) и рабочие (Arbeiter), подпадающие под договорный режим.

Отличие основывается на сущностном различии функций, германское право, установив, таким образом, и иерархию служащих публичного управления.

В германской доктрине установлено, что только государственные служащие могут осуществлять прерогативы публичной власти или должностей, связанных с защитой общего интереса, при этом в должностях на постоянной основе, тогда как остальные две категории сотрудников выполняют офисные функции административного или технического характера.

В Объединённом королевстве отличие проводится по линии разделяющей общее право и уставной режим государственной должности, устанавливающей, что служители короны (crown servants) подчиняются правилам common law, тогда как статус гражданского служащего (civil servant) оставлен исключительно для агентов государственной администрации. В Дании также отмечено, что подавляющее большинство служащих подчиняются уставному режиму, хотя

в 1969 году рассматривалась, в связи с этим, договорная реформа.

Несмотря на то, что правовое регулирование государственной должности и государственного служащего начиналось в специфических условиях для каждого государства, впоследствии они сблизились вокруг общих ценностей и принципов, обозначив во второй половине прошлого столетия право европейской публичной должности.

Учреждения Европейского сообщества объединяют служащих с различной подготовкой, деятельность которых осуществляется в соответствии с положениями, содержащимися в специально принятых нормативных актах. Эти нормативные акты и формируют право европейской публичной должности, ставшим новой отраслью права, получившей автономию, благодаря особому вниманию, уделённом этим юридическим нормам и благодаря важности правового регулирования для деятельности союза.

Понятие европейской публичной должности широко вошло в обиход, будучи использовано в двух разных смыслах, в зависимости от конкретного контекста.

Во-первых, в самом широком смысле понятие *европейская должность* указывает как на лиц, наделённых публичной властью, работающих в европейском учреждении или организации, так и на служащих, работающих в структурах публичного управления в каждом из государств, членов Европейского союза.

В свою очередь, лица, работающие в учреждениях и организациях Союза, являются либо европейскими служащими (в узком смысле понятия), либо контрактными агентами, то есть лицами, работающими по трудовому договору и не наделёнными полномочиями публичной власти.

Определение понятия *европейский*

служащий в его узком значении содержится в ст. 1 Устава, согласно которому «является служащим в понимании настоящего устава любое лицо, назначенное на постоянную должность в одно из учреждений Сообщества в соответствии с условиями, предусмотренными в уставе, письменным актом института, наделённого правом назначения этим учреждением».

Таким образом, получение статуса служащего сообщества обусловлено наличием акта назначения, изданным компетентным учреждением. [9] 5-я статья Устава разделяет публичных служащих на 4 категории: «А», «В», «С» и «D». Наряду с указанными категориями существует категория «1А», которая включает устных и письменных переводчиков.

Служащие, принадлежащие к той же категории, подлежат одинаковым критериям набора и исполнению служебных обязанностей. Каждая категория подразделяется на разряды, а каждый разряд на эшелоны. В момент издания акта о назначении, каждое учреждение, наделённое этим правом, должно указать подразумеваемые категорию, разряд и эшелон.

Служащие категории «А» разделены на 8 разрядов, сгруппированных по должностям или карьерам. В свою очередь, должности или карьеры подразделяются на два подразряда или эшелона. Таким образом, категория «А» включает в себя 16 подкатегорий служащих.

Для занятия этих должностей нормы европейского права устанавливают необходимость наличия университетских знаний, а любой вузовский диплом является важным фактором для кандидата на соответствующую должность.

Служащие категории «А» занимают должности управления, концепции и

исследования. Так, например, генеральные директора обозначаются индексом «А1», исполнительные директора – индексом «А2», а руководители подразделений обозначаются индексом «А3». Категория «В» включает пять разрядов, сгруппированных в карьерах или должностях, каждая из которых подразделяется на два подразряда.

Служащие категории «В» соответствуют прикладным должностям, для которых необходимы доуниверситетские знания (среднее образование). Категория «В» включает служащих, осуществляющих получение и анализ необходимой информации, будь то для разработки политик Союза, будь то для осуществления надзора и обеспечения соблюдения законодательства, включает около 3000 агентов. [9]

В категории «С» также 5 разрядов, разделенные каждый на два подразряда. Эта категория включает служащих со средним образованием или обладающих соответствующим профессиональным опытом, которые выполняют задания в секретариате, архиве или административную работу постоянного характера. Численность служащих категории «С» вдвое превышает служащих категории «В».

В категории «D» только 4 разряда, включающие служащих, выполняющих задания, связанные с физическим трудом. Уровень профессиональной подготовки для служащих данной категории предполагает наличие начального образования, дополненного рядом технических знаний, связанных с особенностями работы на соответствующей должности. Эта категория включает служащих выполняющих охранную, курьерскую деятельность, дежурный персонал и др. [9]

Наряду с персоналом, работающим в учреждениях или организациях Союза и обладающим статусом публичного

служащего, работают и лица по трудовому договору или по договору о сотрудничестве, обозначенные как контрактные агенты.

Статус контрактного агента отличается от статуса служащего тем, что он не обладает правом карьерного роста, не обладает стабильностью в занимаемой должности и не получает большей части прав, содержащихся в Уставе.

В зависимости от рассматриваемой должности различают условия допуска, общие для всех категорий европейских должностей, а также специальные условия с учётом особенностей предполагаемой деятельности.

Общие условия отражены в 28-й статье Устава, а специальные условия содержатся в нормативном акте, регламентирующем деятельность соответствующего учреждения, которое осуществляет приём на службу. Как правило, это устав учреждения или положение об организации и функционировании. [9]

Общие условия

а) национальность (гражданство)

Любой кандидат на европейскую должность должен обладать европейским гражданством, то есть должен быть гражданином одного из государств Европейского союза, в соответствии с Маастрихтским договором. Так, например, после вступления Румынии и Болгарии в Европейский союз, на всех формулярах, запрашиваемых в режиме online для поступления на публичную службу в учреждения Союза, были включены специальные рубрики для граждан Румынии и Болгарии для обеспечения более широкого географического представительства. [7]

Таким образом, «может занять публичную должность лицо, которое соответствует следующим условиям:

- обладает румынским гражданством и проживает в Румынии;

- владеет румынским языком письменно и устно;

- достиг 18-летнего возраста;

- обладает полной дееспособностью».

b) полная дееспособность

Наличие полной дееспособности указывает на возможность правовых субъектов лично реализовывать свои права и принимать на себя обязанности. Дееспособность указывает на возможность индивидов брать на себя ответственность за совершённые действия, осуществление деятельности должно быть осознанным и ответственным.

c) высокий уровень корректности (нравственность служащего)

Этика, надлежащее поведение и нравственность служащего являются элементами его оценки, как в начале его деятельности, так и на протяжении исполнения им обязанностей, возлагаемых на соответствующую публичную должность.

Оценка нравственности и уровня корректности, проявляемых лицом в рамках служебных отношений, осуществляется, как правило, на основании предъявляемой выписки из реестра о судимостях.

d) обладает состоянием здоровья, соответствующим должности, на которую претендует, подтверждённым медицинским обследованием;

e) отвечает условиям образования, предусмотренным в законе для государственной должности;

f) отвечает специфическим условиям для занятия государственной должности;

g) не был осуждён за преступления, совершённые против человечества, против государства или против власти, должностное преступление или в связи с исполнением служебных обязанностей, преступления против осуществления

правосудия, подлог или коррупционные действия или другое преднамеренное преступление, которое делает кандидата несовместимым с исполнением государственной должности, за исключением случаев, когда наступила реабилитация;

h) не был уволен с государственной должности в последние 7 лет;

i) глубокое знание одного из официальных языков Союза и удовлетворительное владение одним из языков Сообщества. [9]

Специальные условия

Специальные условия для поступления на публичную службу определяются для каждой вакансии отдельно. Как правило, они могут предусматривать более высокий уровень образования. Наличие определённого опыта, стажа в профессии или должности.

Формирование правовой базы для функционирования органов публичного управления Республики Молдова в условиях суверенитета и независимости началось практически с их провозглашения. Первый целостно сформулированный и принятый в Парламенте Закон о государственной службе [2] стал началом комплексного подхода к вопросу о государственной службе и статусе государственного служащего. Закон, вступивший в силу 1 января 1996 года, регламентировал самые важные аспекты деятельности государственного служащего. Были введены понятия «государственная должность» и «государственный служащий», были разделены политические и административные функции, трудовой договор был заменён служебными отношениями, определение задач перешло в делегирование служебных заданий; регламентировано занятие государственной должности, введён испытательный срок, введены: оценка деятельности, карьерный рост,

профессиональное развитие, ответственность государственного служащего, прекращение деятельности и др.

Эти и другие положения Закона о государственной службе получили детализацию и развитие в принятых Правительством подзаконных нормативных актах.

Реализация положений закона способствовала приближению национальных стандартов в сфере государственной службы к европейским принципам, однако потребовались дополнительные усилия для более полного их внедрения. В результате была разработана и утверждена Парламентом Концепция кадровой политики в области государственной службы. [6] В Концепции заложены основные принципы в области государственной службы, которые в полной мере корреспондируются с принципами Европейского союза. Это:

- гуманизм;
- законность;
- гласность;
- доступность;
- социальная справедливость;
- сотрудничество;
- стабильность;
- профессионализм.

На основании названных принци-

пов было развито национальное законодательство, нацеленное на повышение статуса государственного служащего, на повышение эффективности его деятельности, на усиление его нравственных и профессиональных качеств. В 2008 году были приняты новые законы: О государственной должности и статусе государственного служащего, [5] О Кодексе поведения государственного служащего, [3] О конфликте интересов [4] и др.

В Кодексе поведения государственного служащего устанавливается, что при исполнении государственной должности государственный служащий руководствуется следующими принципами:

- a) законности;
- b) беспристрастности;
- c) независимости;
- d) профессионализма;
- e) лояльности.

Приведение национального законодательства в соответствие с нормами Европейского союза должно послужить предпосылкой для реальной интеграции в европейское сообщество через повышение внутренних жизненных стандартов и в значительной степени эта задача ложится на плечи государственных служащих.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Республики Молдова, принятая 29 июля 1994 г. Опубликовано 12.08.1994 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1.
2. Закон Республики Молдова о государственной службе № 443-XIII от 4 мая 1995. Опубликовано 30.05.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova 02.11.1995, nr. 61.
3. Закон Республики Молдова о Кодексе поведения государственного служащего № 25 от 22 мая 2008 г. Опубликовано 11.04.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 74-75.
4. Закон Республики Молдова о конфликте интересов №16 от 15.02.20. Опубликовано 30.05.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 94-96.
5. Закон Республики Молдова о государственной должности и статусе государственного служащего № 158-XVI от 4 июля 2008. Опубликовано 23.12.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 .

6. Постановление Парламента Республики Молдова об утверждении Концепции кадровой политики в области государственной службы, nr. 1227-XV din 18 iulie 2002. Опубликовано 29.08.2002 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 122-123.

7. Ordonanța de Guvern nr. 187/2001 cu privire la salarizarea funcționarilor publici. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 848 din 29 decembrie 2001.

8. O.U.G. nr. 92 din 2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Partea I, nr. 484 din 30.06.2008.

9. Călinoiu Constanța, Vedinaș Verginia. Teoria funcției publice comunitare. București: Editura „Lumina Lex,” 1999.

10. Iorgovan Antonie. Tratat de drept administrativ, ediția a III-a, vol. I. București: Editura „All Beck,” 2001.

11. Vătăman Dan. Drept instituțional al Uniunii Europene. București: Editura „Universul Juridic,” 2010.

Prezentat: 6 februarie 2014.

E-mail: dulschi@mail.ru

Direcții de modernizare a managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova

Tamara GHEORGHÎȚA,
șef Direcție reforma administrației publice centrale,
Cancelaria de Stat a Republicii Moldova

SUMMARY

In this article is reflected the situation in the Republic of Moldova on the ten areas of administration, which refers to the degree of incorporation of European principles of administration in the civil service management: reform programs, legislation, the central management institution, recruitment system, protection system, top civil service, performance management, remuneration system, training system, integrity management, and concrete recommendations on the modernization of the current system of public position and civil servant management in each area.

În anii '90 ai secolului al XX-lea, Consiliul European a formulat anumite criterii de aderare la Uniunea Europeană, stabilite în mai multe documente. Esența acestora constă în: stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, supremația legii (statul de drept) și drepturile omului (Copenhaga, 1993); structuri administrative și judiciare ajustate în așa mod, încât să fie capabile să transpună legislația comunitară în legislația națională, dar, și mai important, să o aplice corect și să o respecte (Madrid, 1995); capacitatea operațională a instituțiilor necesită a fi întărită și îmbunătățită (Luxemburg, 1997); candidatul trebuie să împărtășească valorile și obiectivele Uniunii Europene, așa cum sunt prevăzute în tratate (Helsinki, 1999).

Documentele menționate determină patru grupuri principale de principii corespunzătoare spațiului administrativ european: 1) statul de drept: legalitate, fiabilitate și previzibilitate; 2) deschidere și transparență; 3) responsabilitate juridică; 4) eficiență și eficacitate. Fiecare principiu de bază include principii secundare de

administrare ca, de exemplu, neutralitate politică, imparțialitate, integritate profesională și accesibilitate, tratare echitabilă a personalului administrației publice. [1, 2] Principiile europene de administrare, standardele referitor la acțiunile în cadrul administrației publice și mediul pentru funcționarii publici apar în diferite fragmente ale legislației statelor-membre ale Uniunii Europene – în constituție și legi speciale, în legi privind instanțele judecătorești pentru litigiile din administrația publică. O astfel de situație este în Belgia, Franța, Grecia, Irlanda, Regatul Unit al Marii Britanii. Alte țări au pus în funcțiune condițiile generale privind procedurile administrative, care întrunesc și sistematizează multe dintre principiile menționate. La acestea se referă Austria, Ungaria, Spania, Polonia, Germania, Bulgaria, Danemarca, Portugalia și Olanda.

Reforma administrației publice, inclusiv profesionalizarea serviciului public se abordează de Comisia Europeană prin gradul de aplicare a principiilor europene de administrare. În scopuri analitice,

Programul SIGMA al O.C.D.E. și al Uniunii Europene abordează *managementul serviciului public pe zece domenii de administrare*, care se referă la gradul de încorporare a principiilor europene de administrare în managementul serviciului public: programe de reformare, legislația, instituția centrală de management, sistemul de recrutare, sistemul de protecție, serviciul public superior, managementul performanței, sistemul de remunerare, sistemul de instruire, managementul integrității. Armonizarea cu principiile europene de administrare nu se limitează la adoptarea normelor formale, dar și la practicile administrative și calitatea punerii în aplicare a legislației. În acest context, se disting *trei niveluri de instituționalizare* a principiilor europene de administrare: reguli formale compatibile cu principiile europene de administrare, practici efective de gestionare a serviciului public, reguli instituționalizate privind atitudinea funcționarilor publici față de principiile europene de administrare. [3]

Țările, inclusiv Republica Moldova, pentru a aplica ca membru asociat al Uniunii Europene, trebuie să-și modernizeze în continuare administrația publică pentru a corespunde criteriilor Consiliului European. [4] Aceste țări urmează să transpună legislația Comunității Europene în cadrul național în vederea implementării și punerii în funcțiune a principiilor europene de administrare, să ia în considerare setul comun de principii pentru acțiune în serviciul public, determinat de spațiul administrativ european. Acțiunile concrete care urmează a fi realizate de către țara noastră în acest sens se conțin în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, parafat la Summitul Parteneriatului Estic de la Vilnius din 29 noiembrie 2013, care prevede că cooperarea se va axa pe astfel de domenii precum crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale; mana-

gementul eficient și profesionist al resurselor umane, promovarea valorilor etice în serviciul public. [5, art. 22]

În contextul menționat, modernizarea administrației publice, în special a managementului funcției publice și al funcționarului public, continuă să rămână un obiectiv prioritar în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova. Modernizarea este un proces explicat de teoria de modernizare a societății, concept care a apărut la mijlocul secolului al XX-lea și înseamnă proces de trecere, evoluare a sistemului social spre contemporaneitate. [6] Modernizarea, ca și concept modern al științei politologiei, este abordat ca un proces evoluționist de dezvoltare „de la bine spre mai bine.” [7, p. 80] Modernizarea este acțiunea de a „moderniza,” de a „adapta la cerințele, la exigențele prezentului, a face să corespundă acestor cerințe,” de a fi „în pas cu progresul actual.” [8, p. 645] Cuvântul *modernizare* provine de la latinescul „modernus,” iar cuvântul *modern* – de la franțuzescul „moderne”, calificativul *modernize* (fr. „modernizer”) înseamnă îmbunătățire, înnoire, schimbare conform cerințelor contemporane. [9] Modernizarea administrației publice întrunește reorganizarea (schimbări minore de ordin organizatoric și functional) și reformarea (schimbări radicale structural-organice și funcționale în activitatea administrației) dimensiunilor programatice și politice ale administrației prin implementarea unor principii moderne și ajustarea sa la inovațiile timpului, în prezent, la rigorile europene. Modernizarea administrației publice este de neconceput fără asigurarea profesionalizării funcționarilor publici, lucru posibil de realizat prin delimitarea funcțiilor politice de cele administrative și promovarea unei politici de personal meritocratică. [10, p. 19]

Cercetările științifice efectuate și experiența profesională în domeniu ne permit să formulăm *direcțiile de moderni-*

zare a managementului funcției publice și al funcționarului public din Republica Moldova, care încorporează recomandări concrete, structurate pe zece domenii de management, specifice evaluării administrației publice în spațiul administrativ european.

Programe de reformare. Reforma managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova a fost efectuată conform Strategiei de reformă a administrației publice centrale în anii 2006-2008 și Programului de activitate a Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” în anii 2011-2014, precum și Planurilor de acțiuni ale Guvernului pentru anii 2011-2014, 2012-2015 și 2013-2014. Menționăm că, din punctul nostru de vedere, pot fi două alternative de politici publice de reformare în continuare a serviciului public. Prima. Reformele pot fi continuate în baza obiectivelor și acțiunilor prioritare ale Programului de activitate a Guvernului și, respectiv, a planurilor de acțiuni pe termen mediu ale Guvernului. În acest caz, considerăm oportun de a include în viitoarele planuri de acțiuni ale Guvernului acțiunile privind racordarea serviciului public la principiile europene de administrare, în special cele ce vor fi menționate în continuare pe domeniile managementului serviciului public. A doua oportunitate ține de elaborarea unei noi strategii comprehensive de reformare a administrației publice, inclusiv a serviciului public, care ar include analiza situației actuale și ar trasa obiectivele și acțiunile prioritare de reformare în continuare a serviciului public. Totodată, menționăm că rezultatele reformării nu depind de modalitatea (forma) care se alege, ci de conținutul acțiunilor planificate și rezultatele scontate ale reformării.

Recomandări. Reforma serviciului public, a managementului funcției publice și al funcționarului public urmează a fi

efectuată în continuare prin ajustarea cadrului normativ și a politicilor de personal la principiile europene de administrare. Viitoarele documente de planificare strategică urmează să includă acțiunile de racordare a serviciului public la principiile europene de administrare, în special cele menționate în continuare.

Legislația. Funcția publică și statutul funcționarului public în Republica Moldova au fost definite în Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și în cadrul normativ, înglobat în Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”; statutul altor categorii de personal – în *Legea nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică* și *Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*; cadrul de reglementare pentru personalul de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice – în Codul Muncii. Cadrul normativ a fost aprobat, modificat și completat pe parcursul anilor 2009-2013. Punerea în funcțiune a reglementărilor privind activitatea diferitelor categorii de personal din autoritățile publice este un prim pas, o etapă în reformarea serviciului public. Impactul scontat al acestei reformări – servicii de calitate oferite cetățenilor – va fi atins numai dacă toate aceste reglementări vor fi implementate uniform și corect, adică numai dacă va fi asigurată omogenitatea aplicării cadrului normativ în toate autoritățile publice. În acest scop, urmează să se identifice în mod sistematic locurile slabe în cadrul normativ al funcției publice și al altor categorii de posturi și să se propună modificările și completările necesare.

Evidența funcționarilor publici și a altor categorii de personal din autoritățile

publice, conform *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, urmează să fie efectuată prin implementarea S.I.A. „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” – la prima etapă în autoritățile publice de nivel central, la etapa a doua – în autoritățile administrației publice locale. Elaborarea acestui registru a demarat în anul 2011, fiind pilotat în autoritățile publice de nivel central în anul 2013.

Recomandări. Actorii implicați în procesul de gestiune a personalului din serviciul public urmează să asigure aplicarea omogenă a prevederilor cadrului normativ în toate autoritățile publice prin implementarea uniformă și corectă a prevederilor legislației în domeniul funcției publice și al funcționarului public.

Adițional la cele menționate, se propune consolidarea sistemului de monitorizare și evaluare a aplicării prevederilor cadrului normativ în domeniul funcției publice și al funcționarului public prin implementarea instrumentelor și activităților de monitorizare de birou și teren, inclusiv a formularelor și indicatorilor de monitorizare, rapoartelor de monitorizare și evaluare în corespundere cu practicile europene, studiilor și sondajelor privind situația în serviciul public și atitudinea funcționarilor publici referitor la diverse aspecte ale managementului serviciului public. Un aspect important al creării sistemului de evidență a funcțiilor publice și a funcționarilor publici ține de necesitatea de încorporare în registrul menționat a metodelor și algoritmilor automatizate pe calculator, care se aplică în prezent în autorități (în special, formularul de date generale privind evidența personalului, matricea de evidență a instruirii personalului).

Instituția centrală de management.

Actualmente, Direcția reforma administrației publice centrale (din cadrul Direcției generale coordonarea politicilor, asis-

tenței externe și reforma administrației publice centrale a Cancelariei de Stat) – succesorul Direcției politica de cadre, responsabilă de managementul serviciului public, cu un efectiv de nouă unități de personal, dispune de capacități insuficiente pentru a realiza sarcinile necesare în domeniu, inclusiv cele ce țin de monitorizarea implementării cadrului normativ de reglementare a activității funcționarilor publici.

Procesul de evidență a funcționarilor publici și monitorizare a aplicării prevederilor cadrului normativ în domeniul funcției publice și al funcționarului public este în curs de dezvoltare. Instrumentele de evidență și de monitorizare urmează a fi dezvoltate, pilotate și implementate în autoritățile publice în scopul creării materialelor analitice veridice referitor la situația din serviciul public. De asemenea, urmează a fi consolidată capacitatea instituției centrale responsabile de managementul serviciului public. În scopul de a formula recomandările în acest domeniu și a argumenta alegerea modalității de consolidare a acestei instituții centrale, apelăm la experiența altor țări în domeniu. Astfel, analiza în domeniu relevă că pot fi identificate *trei modele de organizare a instituției centrale menționate*:

1. Instituția centrală responsabilă de managementul serviciului public este reprezentată de *un minister* (de exemplu, Ministerul Administrației și Internelor) ce elaborează politicile și cadrul normativ în domeniul serviciului public și *o agenție* pe lângă minister (de exemplu, Agenția Națională a Funcționarilor Publici) cu atribuții privind asigurarea implementării cadrului normativ al serviciului public. Asemenea modele funcționează în Lituania, România, Muntenegru.

2. Cancelaria de Stat sau/și un minister/câteva ministere sunt responsabile de elaborarea politicilor în domeniul serviciului public și a cadrului normativ, autoritățile

publice sunt responsabile de implementarea cadrului normativ al serviciului public. Asemenea modele funcționează în Estonia, Letonia, Polonia.

3. Există o entitate publică (consiliu, birou, comisie) pe lângă Președintele țării cu statut autonom, care este responsabilă de elaborarea politicilor în domeniul serviciului public și a cadrului normativ, autoritățile publice sunt responsabile de implementarea cadrului normativ al serviciului public (Georgia, Azerbaidjan, Armenia).

Recomandări. Reieșind din specificul de organizare și funcționare a serviciului public, se consideră oportun pentru Republica Moldova al doilea model de gestionare a serviciului public. În acest context, se propune consolidarea capacității instituționale și funcționale a Cancelariei de Stat prin instituirea funcției de control a respectării prevederilor cadrului normativ în domeniu. Această propunere poate fi argumentată prin concluziile cercetărilor efectuate de O.C.D.E. conform cărora reformarea serviciului public este cu succes atunci când este efectuată „din centru” (Oficiul Primului-Ministru, Cancelaria de Stat, Aparatul Guvernului). [11]

Sistemul de recrutare. Sistemul actual de recrutare a personalului în serviciul public a fost modernizat în corespundere cu principiile europene de administrare, conține atât proba scrisă, cât și interviul. Totodată, menționăm că, actualmente, procesul de selectare a candidaților la funcțiile publice vacante se concentrează pe aprecierea nivelului de cunoștințe în domeniu și mai puțin pe identificarea abilităților practice ale candidaților, a motivației acestora de a activa în serviciul public.

Recomandări. În scopul îmbunătățirii procesului de selectare a candidaților la funcțiile publice vacante, propunem ca proba practică să se axeze, preponderent, pe identificarea abilităților practice ale candidaților, iar în cadrul interviului să se identifice motivația personală a candida-

tului privind interesul, dorința de a activa într-o funcție publică. De asemenea, pentru candidații la anumite categorii de funcții publice, de exemplu, la început pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior, să fie aplicate teste psihologice, inclusiv de personalitate, pentru a obține informația privind specificul persoanei (abilități de leader, comunicare etc.), precum și privind integritatea candidaților. Propunem să se sporească nivelul de informare și atragere a potențialilor candidați la concursurile de angajare în funcție publică prin intermediul portalului guvernamental (www.cariere.gov.md), pe care toate autoritățile publice trebuie să plaseze funcțiile publice scoase la concurs. În scopul eliminării influenței factorului politic și birocratic asupra procesului de recrutare și selectare a personalului în funcțiile publice vacante, propunem folosirea testelor pe calculator.

Sistemul de protecție. Cadrul normativ în domeniu include prevederi referitor la stabilitatea funcționarilor publici în funcție, dar practicile de aplicare a acestor prevederi denotă existența abaterilor de la prevederile cadrului normativ, inclusiv în procesul de reorganizare și lichidare a autorităților publice, precum și influența politicului.

Recomandări. În vederea asigurării stabilității în funcție a funcționarilor publici, propunem stabilirea clară în cadrul normativ a prevederilor privind reorganizarea, lichidarea organelor centrale de specialitate și a autorităților administrative din subordine, inclusiv în cazurile de remaniere guvernamentală. În același timp, introducerea funcției de secretar de stat în ministere urmează să diminueze influența politicului asupra personalului din autoritățile publice.

Serviciul public superior. Delimitarea funcțiilor din serviciul public superior (S.P.S.) de funcțiile din nivelul politic este importantă pentru a înțelege de ce pâr-

ghii beneficiază funcționarii publici superiori [12, 13, 14] în oferirea consilierii în domeniul de politici. Funcționarii publici superiori demult nu mai dețin monopolul asupra consilierii în domeniul de politici în majoritatea țărilor, indiferent dacă formează un grup separat sau nu. Funcționarii publici superiori se depărtează de rolul lor tradițional de dezvoltatori de „conținut” și devin „brokeri” (intermediari), care reunesc diferite surse de informație și consultanță diferiților factori interesați (de exemplu, *think-tank*-uri, firme de consultanță, cercul academic, grupuri de interese). Datorită consilierilor politici, funcționarii publici superiori nu colaborează direct cu partidul politic de guvernământ și pot înțelege mai bine preferințele ministrului lor, beneficiind de un canal de comunicare asigurat de consilierul politic.

S.P.S. reprezintă o „instituție mediatoare” pe verticală și este delimitată atât de politic, cât și de cealaltă parte a serviciului public. Delimitarea între aceste arene este mai bine înțeleasă printr-o analiză a rolurilor și atitudinilor, și anume: capacitatea politicianilor de a influența procesul de recrutare, funcțiile demnitarilor și ale consilierilor politici, prezența funcționarilor publici în diferite arene politice, în special, numirile politice și cabinetele. Mai mult decât atât, hotarele între politicieni și funcționarii publici superiori trebuie văzute și în legătură cu performanțele.

Implicarea funcționarilor publici superiori poate fi dublă: în calitate de *promotori* ai reformei – participă la elaborarea politicilor și programelor de reformă, și în calitate de *implementatori* – sunt responsabili de implementarea strategiilor de reformă. În procesul de promovare a reformelor, funcționarii publici superiori pot avea o contribuție importantă prin consultanța oferită la elaborarea diferitelor strategii de reformă. *Rolul de implementare* al S.P.S. se bazează pe ideea că aceștia sunt mai capabili să consolideze

performanța organizațională, că managementul performanțelor lor este focusat pe atingerea rezultatelor și aplicarea instrumentelor de soluționare a problemelor, depășirea cauzelor performanței scăzute. Astfel, se argumentează necesitatea: *a)* de creare a unui S.P.S. stabil, cu scheme de stimulare adecvate și *b)* de elaborare a reformelor bazate pe rezultate. Aceste raționamente ar putea oferi o traiectorie a reformei în care crearea unui S.P.S. stabil fie precedă, fie are loc în paralel cu programele de modernizare. Adoptarea *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* a pus bazele delimitării funcțiilor politice de cele administrative la nivelul administrației publice centrale din Republica Moldova. Pornind de la experiența altor țări, pentru instituirea S.P.S., ar fi necesar de întreprins mai multe acțiuni, printre care:

Instituirea funcțiilor publice de conducere de nivel superior în organele centrale de specialitate. De exemplu, funcția de „secretar de stat” în fiecare organ central de specialitate al administrației publice. Principala sarcină a „secretarului de stat” ar fi să acționeze drept intermediar între demnitar (ministrul sau directorul general/directorul), numit pe principii politice și funcționarii publici, selectați pe bază de merit. Anume „secretarii de stat” ar fi responsabili de realizarea adecvată a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu de către funcționarii publici. Scopul major al activității secretarului de stat ar fi de a acorda servicii profesionale conducătorului autorității, în baza principiului de continuitate și păstrare a memoriei instituționale în activitatea autorității.

Determinarea modalității de gestionare a S.P.S. De exemplu, instituirea unei unități (comisii) centrale de gestionare la nivel guvernamental. Unitatea respectivă ar avea ca sarcini de bază asigurarea realizării principiilor egalității, obiectivității și transparenței în procesul de recrutare

pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și, ulterior, de gestionare eficientă a acestei categorii de funcționari.

Instituirea unor reglementări clare și eficiente vizavi de recrutarea/selectarea/numirea/evaluarea/remunerarea/încetarea activității S.P.S. Pornind de la experiența statelor O.C.D.E., ar putea fi introdusă o rezervă de candidați la funcțiile publice de conducere de nivel superior pentru a recurge la aceasta în cazul vacanței funcțiilor respective. Prin această abordare s-ar putea asigura ca în funcția publică de conducere de nivel superior să vină o persoană pregătită, din interiorul sistemului, care va continua reformele inițiate de către autoritatea respectivă.

Delimitarea clară a responsabilităților dintre persoanele politice (demnitari) și funcționarii publici de conducere de nivel superior (ca prime persoane după „puterea decizională” în ierarhia funcțiilor publice).

Instituirea interdicției funcționarilor publici de conducere de nivel superior de a deține calitatea de membru al partidelor politice. Pornind de la ideea că S.P.S. trebuie să fie apolitic, în privința funcționarilor publici de conducere de nivel superior urmează a fi instituită interdicția de a deține calitatea de membru al partidelor politice.

În prezent, nu este creat un cadru normativ-metodologic adecvat pentru realizarea acțiunilor menționate, lipsește cultura corporativă interinstituțională bazată pe coeziune, care are un rol important în crearea și dezvoltarea rețelei de practicieni în domeniu.

Recomandări. În scopul separării domeniilor „politic” de „administrativ” prin introducerea funcției de „secretar de stat” în ministere (top management), propunem crearea mediului necesar în serviciul public privind activitatea secretarului de stat, inclusiv completarea cadrului normativ cu reglementări care ar asigura realizarea acțiunilor privind modalitatea de gestionare a acestei categorii, de depoli-

tizare a categoriei respective, de implementare a procedurilor de personal; crearea rețelei de profesioniști și dezvoltarea acestora prin aplicarea managementului cunoștințelor.

Managementul performanței. Începând cu anul 2010, managementul performanței se aplică pentru evaluarea performanței profesionale a funcționarilor publici de diferite categorii, conform legislației în vigoare. Prevederi privind evaluarea performanței colective au fost încorporate în *Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici*, ca urmare a fost aprobat cadrul normativ referitor la acest aspect. Pornind de la elementele sistemului complex al managementului performanței, constatăm că în acest domeniu lipsește managementul performanței organizaționale, nu există cadrul normativ relevant unui sistem integru de management al performanței, ceea ce ar presupune o corelare între performanța individuală, colectivă și cea organizațională. Introducerea evaluării performanței organizaționale ar contribui la asigurarea elaborării politicilor publice și prestării serviciilor publice de calitate înaltă cetățenilor și societății.

Recomandări. Propunem introducerea evaluării performanței organizaționale pentru autoritățile publice, corelate cu performanța profesională colectivă la nivel de subdiviziune și cu cea individuală a funcționarilor publici.

Sistemul de remunerare. Sistemul de salarizare a funcționarilor publici a fost introdus recent (din 1 aprilie 2012) și elaborat în baza principiului „plată egală pentru muncă egală.” Totodată, acesta include sistemul de gradare care este bazat pe titlurile funcțiilor și nu este corelat cu valoarea posturilor, este unul arbitrar, deoarece nu a fost realizată evaluarea posturilor din autoritățile publice. De asemenea, noul sistem de salarizare a funcționarilor publici nu este implementat integral, nu

sunt aplicate unele componente ale părții variabile a salariului.

Recomandări. În vederea realizării scopului major al noului sistem de salarizare a funcționarilor publici, inclusiv a principiului „plată egală pentru muncă egală”, considerăm oportună realizarea exercițiului de evaluare a posturilor și, în baza rezultatelor obținute, elaborarea unui sistem de gradare argumentat și ajustarea ulterioară a cadrului normativ; implementarea integrală a sistemului de salarizare: aplicarea avansării în trepte de salarizare; acordarea premiului anual.

Sistemul de instruire. Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se realizează prin comanda de stat, realizată de Academia de Administrare Publică, cursuri de instruire organizate de autoritățile publice și cu asistența partenerilor de dezvoltare. Pentru a putea exercita eficient sarcinile de serviciu, competența funcționarilor publici trebuie să fie dezvoltată continuu. Actualmente, nu există un program de dezvoltare continuă a personalului din serviciul public pe termen mediu, care ar prevedea, printre altele, și liberalizarea serviciilor de instruire prin oferirea posibilității de a participa la procesul de instruire a mai multor prestatori de servicii de instruire.

Recomandări. Pentru a îmbunătăți competența funcționarilor publici, propunem preluarea bunelor practici europene privind investițiile în oameni, astfel, dezvoltarea profesională să devină un proces cu caracter continuu, să fie cuantificate și satisfăcute necesitățile individuale, colective și organizaționale de instruire. În acest scop, este obligatorie finanțarea procesului de dezvoltare profesională minimum în limitele stabilite de legislația serviciului public. Totodată, urmează de lărgit rețeaua de prestatori de servicii de instruire, de creat cadrul normativ pentru liberalizarea procesului de instruire în vederea asigurării competitivității și calității instruirii.

Managementul integrității. Sistemul de integritate a funcționarilor publici conține reglementări încorporate în *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, *Codul de conduită a funcționarului public*, *Legea cu privire la conflictul de interese* și alte acte normative, care stabilesc drepturile și obligațiunile funcționarilor publici, regulile de conduită și anumite restricții privind conflictul de interese, depunerea declarațiilor de venit și proprietate, de interese. În prezent, Cancelaria de Stat monitorizează aplicarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În același timp, nicio autoritate nu monitorizează aplicarea Codului de conduită a funcționarului public, ca urmare, lipsesc datele referitor la acest aspect. În vederea monitorizării aplicării Legii cu privire la conflictul de interese, în anul 2012 a fost creată Comisia Națională de Integritate, care este în proces de dezvoltare a capacității instituționale. La etapa actuală nu sunt elaborate și implementate programe speciale de instruire a funcționarilor publici, lipsesc materialele metodologice privind aplicarea prevederilor cadrului normativ, nu există instrumente de monitorizare a legilor menționate și nemonitorizate, de colectare și analiză a datelor privind aplicarea legilor în cauză.

Reforma managementului funcției publice și al funcționarului public este un proces de durată. Aceste reforme țin nu numai de existența și punerea în aplicare a legislației serviciului public. Este în mare măsură, de asemenea, o chestiune de creare și susținere a unui context administrativ în care funcționarii publici pot îndeplini sarcinile lor în mod profesionist, responsabil, imparțial, transparent și controlabil.

Recomandări. Propunem introducerea monitorizării aplicării *Codului de conduită a funcționarului public* și a altor legi ce țin de sistemul de integritate, elaborarea

instrumentelor de monitorizare a acestor legi, colectarea și analiza datelor privind aplicarea legilor menționate. Considerăm că Comisia Națională de Integritate urmează să dispună de competențe în domeniul monitorizării sistemului de integritate în ansamblu. De asemenea, propunem elaborarea și realizarea unor programe specializate de instruire, elaborarea materialelor metodologice privind aplicarea cadrului normativ în domeniu în vederea asigurării integrității funcționarilor publici.

În concluzie, putem spune că în Republica Moldova au fost realizate progrese importante ce țin de reformarea fundamentelor legale ale serviciului public, realizate în cadrul reformei administrației publice centrale. Reformarea serviciului public a cuprins domeniile de bază, dar cadrul normativ autohton încă nu încorporează toate prevederile principiilor europene de administrare. Până la etapa actuală, Repu-

blica Moldova a obținut rezultate modeste în următoarele domenii: managementul integrității, sistemele de salarizare și de protecție a funcționarilor publici. Adoptarea *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nu este suficientă pentru a avea un management eficient al funcției publice și al funcționarului public, deoarece calitatea implementării legii depinde de mai mulți factori, printre care atitudinea și responsabilizarea demnitarilor și a funcționarilor publici.

Multe dintre țările care au acceptat vectorul european de dezvoltare, inclusiv Republica Moldova, urmează să asigure implementarea prevederilor cadrului normativ, adică instituționalizarea regulilor și procedurilor de management transparent și imparțial al funcționarilor publici. Pentru aceasta este nevoie de timp, inclusiv pentru obținerea abilităților de aplicare corectă a practicilor de personal, respectiv a principiilor europene de administrare.

BIBLIOGRAFIE

1. European Principles for Public Administration. SIGMA Paper, no. 27. Organization for Economic Co-operation and Development. November, France, Paris, 1999, 27 p.
2. SIGMA Paper no. 44. Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession, Paris, 2009, 91 p.
3. Civil Service Professionalization in the Western Balkans. SIGMA Paper, no. 48. Organization for Economic Cooperation and Development. November, France, Paris, 2012, 83 p.
4. European Council Conclusions. <<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions/archives-2002-1993>> (vizitat la 15.07.2013).
5. Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. <http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf> (vizitat la 15.02.2014).
6. Modernization. <www.wikipedia.org/wiki/modernization> (vizitat la 29.07.2013).
7. Морозова Е., Фалина А. Модернизация как концепт современной политологии. Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Научно-политический журнал «Государственная служба», № 1, 2013, с. 79-83.
8. Dicționarul explicativ al limbii române. București: Univers enciclopedic, 1998, 1192 p.
9. Modernizare. <www.sursa.md> (vizitat la 29.07.2013).

10. Simboteanu A. Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste. Materiale ale secțiunii a treia din cadrul conferinței științifice internaționale. Chișinău: C.E.-P. al USM, 2010, p. 13-29.

11. Cardona F. Europeanising the Civil Service. O.E.C.D., Sigma Programme, 2007, 9 p.

12. Matheson A. et al., Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants," O.E.C.D. Working Papers on Public Governance, 2007/6, 75 p.

13. SIGMA Paper no. 1. Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, O.E.C.D.-SIGMA, Paris, 1995, 29 p.

14. SIGMA Program, The Senior Civil Service in National Governments of O.E.C.D. countries, Paris, 2008, 50 p.

Prezentat: 30 aprilie 2014.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md

Societatea civilă și statul de drept



Principii de organizare și funcționare eficientă a administrației publice

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The organization and functioning of public administration on principles and criteria of efficiency, through decentralization of decision-making and accountability at the local level of the local authorities is the main goal in any European country.

Să realizezi și să menții o guvernare democratică într-o anumită societate este un lucru dificil, fapt recunoscut în știința politică, a cărei istorie pornește de la cuvintele lui Aristotel, conform căruia „scopul unui stat este să fie, în măsura posibilității, o societate de egali.”

Descentralizarea și desconcentrarea fac obiectul unor serioase divergențe, polemici și eforturi în statele din întreaga lume. Din această perspectivă descentralizarea este un efort de lungă durată, care solicită acțiuni sistematice de cunoaștere a instituțiilor, a politicilor publice și a percepției actorilor locali și regionali asupra fenomenului de ansamblu al descentralizării. Descentralizarea este un principiu constituțional și un instrument de evaluare a gradului de autonomie locală, financiară, patrimonială și administrativă.

Înainte de a discuta despre aplicarea principiilor de organizare și funcționare ale unei administrații moderne, se impune o serie de delimitări conceptuale referitoare la centralizare, descentralizare, desconcentrare, pentru o înțelegere adecvată a subiectului și pentru formularea unor alternative și recomandări.

Raporturile dintre administrația centrală și cea locală se caracterizează prin diferite grade de dependență față de centru, respectiv, fie prin centralizare, fie prin desconcentrare sau prin descentralizare,

principii care stau la baza organizării și funcționării administrației publice.

Profesorul Paul Negulescu afirma că în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate și altele care sunt speciale unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese, statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete. Inițial, centralizarea și descentralizarea nu au fost noțiuni juridice, se apreciază în doctrina actuală, ci ele exprimau tendințele politicii administrative, legate de istorie, de regimul constituțional, de cerințele practice, ulterior, odată cu apariția dreptului administrativ, ele luând forme concrete. [1, p. 218]

În realitate nu există regimuri total centralizate sau total descentralizate, astfel încât problema centralizării și descentralizării în administrația publică s-a pus și se pune în orice stat, indiferent de structura sa, de forma de guvernământ și de regimul politic. Problema descentralizării puterii de stat este strâns legată de cea a centralizării ei. Gradul de dependență a administrației locale de administrația centrală reprezintă criteriul care separă sistemele centralizate de cele descentralizate. [2, p. 16]

Putem spune că în organizarea administrației publice a unui stat se cunosc două sisteme de organizare administrativă: centralizarea și descentralizarea, iar desconcentrarea administrativă reprezintă o variantă a sistemului centralizat.

În ultimele decenii, doctrina administrativă se bazează pe trei principii fundamentale privitoare la organizarea administrației publice, respectiv teritoriale:

- principiul centralizării;
- principiul descentralizării;
- principiul desconcentrării.

În cazul centralizării, toate sarcinile administrative revin statului care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat și unificat, în care autoritatea centrală adoptă decizii, iar agenții teritoriale le execută. Treptat însă statul a cedat din atribuțiile sale unor agenți sau autorități plasate la nivel local, menținându-și un drept de control sau, în unele cazuri, acordând o libertate totală, aplicându-se, astfel, principiile desconcentrării sau descentralizării.

Acest sistem administrativ a cunoscut o lungă istorie, fiind promovat de doctrinele etatiste, caracterizate prin elementul dominant pe care-l acordau centralismului de stat în detrimentul inițiativei locale, fiind specific organizării statale și administrative din Antichitate și Evul mediu.

Doctrinile etatiste s-au bucurat de o largă popularitate, mai ales în cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, reușind să se impună în importante state europene ca Franța, Germania, Rusia etc. Cele mai importante variante ale doctriinelor etatiste au fost considerate:

a) doctrina socialismului de stat, reprezentată prin lucrările lui Schumacher, care a jucat un rol important în Germania la finele secolului al XIX-lea;

b) doctrina solidaristă, al cărui reprezentant de marcă a fost Leon Bourgeois;

c) doctrinele socialiste și comuniste. [3, p. 40]

Centralizarea în administrația publică înseamnă în plan organizatoric subordonarea ierarhică a autorităților locale față de cele centrale, nerecunoscând dreptul colectivităților umane de a se autoadministra, existând o voință unică ce se transmite din centru spre unitățile administrativ-teritoriale.

Este incontestabil faptul că interesele întregii comunități nu pot fi încredințate decât puterii centrale. Într-un regim administrativ centralizat funcționarii publici sunt numiți din conducerea autorităților locale de către cele centrale. Și în acest fel cetățenii nu mai participă la administrarea treburilor lor, sunt lipsiți de inițiativă.

Cu alte cuvinte, în cadrul unui sistem centralizat autoritatea publică centrală ia deciziile și exercită conducerea, asigurându-se o funcționare coordonată, promptă și eficientă a serviciilor publice, printr-o administrație ierarhizată și unificată, iar autoritățile locale execută deciziile primite de la centru.

Un asemenea sistem nu exclude organizarea teritoriului statal în circumscripții, care sunt însă simple delimitări teritoriale, destinate să permită o implantare rațională a serviciilor statului pe ansamblul teritoriului național; un regim centralizator pur organizează numai circumscripții teritoriale, dar nu recunoaște colectivitățile locale. [4, p. 140]

Acest lucru prezintă însă unele dezavantaje, deoarece interesele locale nu-și pot găsi o rezolvare optimă, autoritățile centrale neputând cunoaște în specificitatea lor aceste interese care diferă de la o localitate la alta. Concentrarea, la nivel central, a modului de conducere a unor servicii publice de interes local are ca urmare supraaglomerarea autorităților centrale ceea ce conduce la rezolvarea cu întârziere și superficialitate a problemelor care s-ar rezolva mai operativ și mai bine de către autoritățile locale.

Centralizarea administrativă ca sistem

de organizare statală prezintă următoarele caracteristici:

a) statul este singura persoană de drept public politico-teritorială, existând o supunere directă sau indirectă a autorităților locale în exercitarea atribuțiilor lor puterii ierarhice;

b) interesul public era unul, cel al statului centralizat, fiind, astfel, exclusă posibilitatea autorităților locale de a acționa în baza unei inițiative proprii;

c) rezumarea activității autorităților locale la traducerea voinței autorităților ierarhice și nu a colectivităților locale;

d) existența unui control anterior și posterior privind oportunitatea și ilegalitatea actelor emise, controlul ierarhic, putând anula, modifica sau suspenda actele autorităților locale. [5, p. 12]

Actele emise de către autoritățile locale, în regimul centralizării (atunci când acestea primesc competențe de a le emite) pot fi anulate de autoritățile centrale (în virtutea dreptului de control ierarhic) ori de câte ori nu sunt în concordanță cu decizia „centrului.”

În cadrul sistemului centralizat, administrația statului este riguros ierarhizată, pe principiul subordonării ierarhice, existând pe planul exercitării dreptului de control mai multe trepte de efectuare a controlului și de luare a măsurilor legale corespunzătoare, fapt ce se constituie în garanții suplimentare pentru apărarea intereselor celor administrați.

Descentralizarea în administrația publică este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. În acest regim administrativ, statul conferă unor autorități publice și dreptul de exercitare a puterii publice în unele probleme.

Ideea de descentralizare are la bază existența unei colectivități locale care, bine ancorată într-o altă colectivitate mai vastă, se administrează ea însăși, își gi-

rează propriile afaceri, concept care este exprimat prin „*sebstverwaltung*” (care înseamnă dreptul de a se administra pe sine însuși), „*local government*” (guvernanre locală sau administrație locală), al căror corespondent francez ar fi „*autoadministrare*.” [6, p. 85-86]

Putem desprinde concluzia că descentralizarea nu reprezintă un scop în sine, ci un mijloc care permite apropierea nivelului deciziei de cel care o va suporta sau va beneficia de aceasta.

Prin urmare, descentralizarea nu reprezintă opusul centralizării, ci micșorarea sa. Problema ce preocupă orice națiune este deci cea a gradului de descentralizare necesar, ce variază după întinderea teritoriului, mărimea populației, condițiile economice și politice existente, tradiții etc. [7, p. 845]

În cazul descentralizării, statul nu-și asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane, cum sunt colectivitățile locale.

Sistemul descentralizării înlocuiește puterea ierarhică – specifică centralizării – cu controlul administrativ de legalitate.

Descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, necesare pentru satisfacerea intereselor locale. Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. Conform acestui principiu, are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autoritățile publice centrale către cele locale. [8, p. 241]

Descentralizarea este acel sistem, potrivit căruia administrarea intereselor locale (comunale, orașenești sau raionale) se realizează de către autorități liber alese de către și dintre cetățenii colectivităților

respective, care au la dispoziție, conform normelor constituționale, mijloace financiare proprii și putere autonomă de decizie.

Descentralizarea nu reprezintă o alternativă a centralizării, deoarece ambele forme de administrare sunt necesare într-un stat democratic. Acest regim administrativ se fundamentează pe un patrimoniu propriu al unităților administrativ-teritoriale, distinct de cel al statului, care asigură mijloacele materiale și financiare necesare satisfacerii intereselor și nevoilor locale.

În cazul descentralizării administrative, deși autorităților locale li se încredințează puterea de decizie, puterea ierarhică a organelor centrale față de cele locale este înlocuită cu tutela administrativă. Pentru elaborarea strategiei de descentralizare trebuie să se țină seama de toate aceste aspecte.

Descentralizarea este o formă a procesului de guvernare, ceea ce înseamnă că nivelul de performanță atins de autoritățile publice centrale se va regăsi și la autoritățile publice locale. Însă trebuie subliniat că în competența autorităților administrației publice locale nu sunt date toate problemele din unitatea administrativ-teritorială respectivă, ci numai „o parte,” și anume partea „importantă” a treburilor publice.

Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. O bună guvernare descentralizată include forme și proceduri care permit societății să-și atingă obiectivele vizate, obiective ce se axează, în principal, pe eradicarea sărăciei, creșterea susținută a nivelului de viață și echitatea socială dintre indivizi.

Noțiunea descentralizării are o *accepție largă și una restrânsă*. În sens larg, prin descentralizare se înțelege orice transfer de atribuții din plan central în plan local,

indiferent de procedeul folosit. În sens restrâns, descentralizarea este legată de procedeul de realizare a acestuia. Un procedeu este cel al transferului de atribuții către unitățile administrativ – teritoriale (descentralizarea teritorială). Al doilea procedeu al descentralizării este acela al serviciului public, când se realizează desprinderea unor servicii publice din competența centrală sau locală și se conferă acestora personalitate juridică.

Am putea spune că descentralizarea se prezintă ca o *democrație locală aplicată în administrație*. Există diferite tipuri de descentralizare care se disting deoarece au diferite caracteristici, implicații politice și condiții pentru succes. Există patru tipuri de descentralizare, care includ: descentralizarea politică, descentralizarea administrativă, descentralizarea fiscală și descentralizarea de piață.

Evidențierea deosebirilor dintre aceste concepte este folositoare pentru a evidenția multiplele dimensiuni pe care le presupune descentralizarea și nevoia de coordonare dintre acestea. Cu toate acestea, există o clară suprapunere în definirea fiecăruia dintre acești termeni și definițiile individuale nu sunt atât de importante ca nevoia pentru o concepție cuprinzătoare. Descentralizarea politică, administrativă, fiscală și de piață poate apărea în diferite forme și combinații în diverse țări.

Din punct de vedere politic, descentralizarea este o instituție democratică ce implică participarea cetățenilor sau a reprezentanților acestora în rezolvarea treburilor de interes public, fiind expresia a ceea ce se numește „democrație aplicată administrației.”

Descentralizarea politică este recunoscută și de Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale” adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, care consideră descentralizarea drept unul dintre principiile democratice comune Europei.

Descentralizarea administrativă nu tre-

buie confundată cu descentralizarea politică ce implică federalismul.

Descentralizarea politică urmărește să le acorde cetățenilor și reprezentanților aleși de ei mai multă putere în luarea deciziilor. Ea poate, de asemenea, să sprijine democratizarea, prin acordarea cetățenilor și reprezentanților lor mai multă influență în formarea și implementarea politicilor publice. [9, p. 100-116] Din punct de vedere politic, descentralizarea este expresia „democrației aplicată administrației”, asigurându-se un sistem în care cetățenii, prin intermediul autorităților locale alese, participă la conducerea treburilor publice locale. [10, p. 276]

Adepții descentralizării politice susțin că deciziile luate printr-o participare mai mare vor fi mai bine informate și mai relevante pentru diferitele interese ale societății decât cele luate doar de către autoritățile politice naționale. Conceptul de descentralizare politică implică faptul că selecția reprezentanților din jurisdicțiile electorale locale le permite cetățenilor să-și cunoască mai bine reprezentanții politici și să le comunice mai bine oficialilor aleși nevoile și dorințele lor.

Descentralizarea politică cere adesea reforme constituționale sau de stat, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, întărirea legislaturii, crearea unităților politice locale, încurajarea grupurilor efective de interes public, acestea fiind componente importante ale descentralizării. Sunt elocvente, în acest sens, cuvintele lui Alexis de Tocqueville, precum că: „Instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă școlile primare pentru știință, ele o aduc la îndemâna poporului; ele îl obișnuiesc să o folosească și îl învață să-i guste binefacerile. O națiune poate să-și instaurze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dobândi spiritul de libertate.” [11, p. 44]

Dimensiunile politice ale descentralizării sunt, în general, preocupate cu creș-

terea participării publice prin implicarea activă a cetățenilor în instituțiile publice. Programele care se ocupă cu descentralizarea cer implicarea formală a guvernelor în inițierea procesului. Dacă mediul politic de bază nu atrage după sine reforma, este puțin probabil ca descentralizarea să fie trecută în agenda guvernamentală sau, odată inițiată, să fie un succes.

Arta europeană a autonomiei locale recunoaște caracterul politic al descentralizării, consacrand principiul descentralizării ca fiind unul dintre principiile democratice comune Europei.

În majoritatea țărilor aflate în dezvoltare, se înregistrează o tendință de centralizare dominantă și birocrație prematură a sistemelor politice. În această perspectivă statele nu favorizează implementarea eficientă a formelor de descentralizare politică și administrativă bazate pe transferul de putere de la nivelul central la cel local. Aceasta este pentru că descentralizarea politică are adesea provocări înrădăcinate în practicile birocratice ale departamentelor administrative ale guvernului. În consecință, doar puține state au experimentat serios descentralizarea politică.

În majoritatea cazurilor, colaborarea dintre instituțiile politice în cazul descentralizării lasă de dorit. Cele mai multe inițiative de descentralizare stipulează o gamă de reguli și reglementări care acoperă interacțiunea dintre consiliile locale și agențiile centrale guvernamentale. Felul în care aceste reguli sunt interpretate în practică are un impact decisiv asupra implementării cu succes a unui sistem viabil de descentralizare, care asigură mai multe dintre serviciile și bunurile cerute de cetățeni.

Pentru ca democrația reprezentativă să aibă succes, trebuie să fie completată de mecanisme ale participării cetățenilor, să permită celor aleși să decidă mai bine care sunt nevoile și prioritățile oamenilor și, de asemenea, să creeze, de partea cetățeni-

lor, un sentiment al proprietății serviciilor asigurate de guvern.

Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor. Descentralizarea, în doctrina contemporană, este considerată o problemă exclusiv administrativă, spre deosebire de federalism, care are semnificație politică. *Descentralizarea instituțională* caută să redistribuie autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare către serviciile publice dintre diferitele niveluri de guvernare.

Acesta este transferul de responsabilitate pentru planificarea, finanțarea și administrarea unor funcții publice de la guvernul central și agențiile sale către unitățile pe teren ale agențiilor guvernamentale, unități subordonate sau niveluri de guvernare, autorități sau corporații publice semiautonomie sau autorități pe întreaga zonă, regionale și funcționale.

Descentralizarea fiscală este o componentă de bază a descentralizării. Pentru ca guvernele locale și organizațiile să-și îndeplinească în mod eficient sarcinile descentralizate, ar trebui să aibă un nivel corespunzător al veniturilor colectate local sau transferate de la guvernarea centrală, precum și autoritatea de a decide asupra cheltuielilor.

O comunitate care se dezvoltă e o comunitate care depinde din ce în ce mai mult de propriile decizii și resurse pe care le gestionează și din ce în ce mai puțin de ajutor de dinafară. Dacă deciziile și gestionarea resurselor nu sunt luate în interiorul comunității, aceasta va deveni dependentă.

Acest lucru se poate obține în două feluri: fie guvernul central cedează baza de venit care va putea fi exploatată de autoritățile locale, fie acesta colectează veniturile prevăzute și le transferă către niveluri guvernamentale mai joase.

În multe țări în dezvoltare, guvernele locale sau unitățile administrative dețin autoritatea legală de a impune taxe, dar baza acestora este, de obicei, atât de redusă încât nu reușesc să adune destule venituri și, astfel, depind de subvențiile guvernului central. În multe cazuri, controlul exercitat de guvernul central este atât de înrădăcinat încât nicio încercare nu este efectuată cu scopul de a exercita această autoritate fără o aprobare prealabilă (Banca Mondială).

Din aceste motive, inițiativele de descentralizare recunosc importanța furnizării de resurse financiare către instituții descentralizate pentru a le ajuta să-și îndeplinească funcțiile și responsabilitățile. Lipsa unei acordări de fonduri adecvată către unitățile de nivel inferior a fost singurul fapt mai important care a subminat multe dintre încercările de descentralizare din 1992 și până în prezent. Astfel, pentru ca unitățile descentralizate să îndeplinească responsabilitățile care le-au fost transferate, vor avea nevoie de un nivel adecvat de resurse fiscale.

O reformă reală a administrației locale nu se poate rezuma numai la delegarea de responsabilități către autoritățile locale. Fără o abordare mult mai serioasă a segmentului descentralizării fiscale, care trebuie să asigure resursele financiare necesare unei decizii performante a administrației, nu putem vorbi de reforme. Transferul de sarcini către autoritatea locală, nedublat de transferul de fonduri, va afecta în mod direct procesul investițional.

Fără descentralizare fiscală nu poate exista descentralizare administrativă reală. Accelerarea procesului de descentralizare fiscală de la administrația publică centrală către autoritățile publice locale prin transferarea competențelor în gestionarea anumitor activități trebuie să fie simultan cu generarea unor resurse financiare autonome la nivel local.

Descentralizarea economică și de piață

implică atât fenomenul de privatizare, cât și cel de reglementare care mută responsabilitățile și funcțiile de la sectorul public către cel privat. Obiectivul acestor forme de descentralizare este să realizeze managementul problemelor politice printr-o punere în practică mai receptivă, eficientă și fiabilă la nivel local.

Pentru ca descentralizarea să fie eficientă în schimbarea vieții oamenilor, ar trebui să existe o îmbinare corectă între dimensiunea politică, administrativă, fiscală și economică, acestea mergând împreună cu formarea de capacități.

Dacă guvernul național descentralizează doar funcțiile administrative, atunci nu face altceva decât să aducă birocrăția mai aproape de oameni, fără să transfere puterea politică la nivel local. Dacă transferă puterea politică fără autoritatea fiscală, atunci creează autorități locale fără mijloace de a-și îndeplini funcțiile. Astfel, o combinație echilibrată a acestor tipuri de autorități ar trebui să fie transferată în concordanță cu exigentele specifice impuse de condițiile naționale și locale.

În general, descentralizarea administrativă sau desconcentrarea tinde să aibă loc la început, urmată de o descentralizare politică și, în final, de descentralizarea fiscală. La fiecare pas, întocmirea programelor ar trebui să se axeze pe crearea de raționamente privind reprezentarea, responsabilitatea, transparența, mobilizarea resurselor, formarea capacităților locale, purtătorii de cuvânt locali și viabilitatea acestora.

Oricând veniturile sunt colectate pe plan local sau central, strângerea lor nu reprezintă un succes în sine, ci este limpede că guvernele naționale trebuie să acorde într-un fel guvernelor locale accesul la suficiente resurse corespunzătoare responsabilităților și funcțiilor pe care le dețin. Pe de altă parte, eșecurile în descentralizare nu sunt doar rezultatul lipsei de resurse și de cunoștințe tehnice ale

personalului guvernelor locale, ci reflectă și anumite constrângeri care domină relația dintre guvernele locale și cele subordonate.

Descentralizarea economică și de piață reprezintă procesul treptat de deconectare dintre stat și întreprinderile sale sau serviciile furnizate de stat, de la controlul și subvențiile guvernului și înlocuirea acestui canal cu o rețea legată de forțele pieței. Acest proces presupune existența unei economii centrate pe piață, cu un regim economic privat cu infrastructura necesară, gata să-și asume funcțiile cedate. Aceasta nu este în mod clar realitatea multora dintre țările în curs de dezvoltare, nici măcar în toate regiunile unei singure țări.

Astăzi, literatura de specialitate a impus două forme ale descentralizării.

Descentralizarea teritorială, care presupune faptul că teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale, care se bucură de independență față de autoritatea centrală. În prima accepțiune de *descentralizarea teritorială*, de cele mai multe ori cele două noțiuni de descentralizare și de autonomie se folosesc împreună, ideea de descentralizare implicând și ideea de autonomie locală. [12, p. 452] Conducerea unităților administrativ-teritoriale create aparține autorităților administrației publice locale, care au competență materială generală.

În acest sens, Paul Negulescu definea principiul descentralizării ca un regim administrativ care admite „...ca îngrijirea intereselor locale sau specifice să fie încredințate la autorități ai căror titulari aleși de corpul electoral local pot stabili norme valabile pentru locuitorii din acea localitate...”

Descentralizare tehnică (pe servicii), prin care unul sau mai multe servicii publice sunt scoase din competența autorităților centrale sau locale și sunt organizate în mod automat. [13, p. 59] Procesul de

descentralizare a serviciilor publice va asigura preluarea atribuțiilor administrative și financiare ale unor activități, de către autoritățile administrației publice locale (consilii județene, consilii locale) și reprezintă unul dintre obiectivele pe care administrațiile publice le au de îndeplinit în perioada următoare.

Descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică care au dobândit personalitate juridică și care au la bază proprietatea privată a statului ori a unor persoane fizice sau juridice. [14, p. 146]

Putem spune că descentralizarea este un fenomen complex, care implică transferul prerogativelor de la un nivel central la un nivel local, prin acordarea unei mai mari libertăți de acțiune, proces ce ar trebui însoțit, pentru a fi eficient, și de un transfer al resurselor financiare.

Desconcentrarea reprezintă redistribuirea de competențe administrative și financiare între diferite niveluri ale administrației centrale.

Desconcentrarea administrativă este considerată ca fiind o formă intermediară între organizarea centralizată și cea descentralizată, caracterizată fiind printr-o oarecare independență a organelor locale în fruntea cărora sunt funcționarii numiți de organele centrale. Practic, însă centralizarea administrației există în orice moment, deoarece, pe de o parte, agenții sunt subordonați ierarhic puterii administrative centrale, iar pe de altă parte, deciziile lor sunt imputabile exclusiv statului. [15, p. 118]

Apropierea desconcentrării de centralizare reiese din numirea titularilor puterii locale de către centru, ei nefiind aleși de electoratul local. Ceea ce o apropie de descentralizare este faptul că titularii puterii locale au competența să rezolve ei problemele locale, fără să le mai înainteze șefului său ierarhic de la centru, dar el este

supus controlului acestuia și obligat să se conformeze actelor superiorului său. [16, p. 345] Deciziile sunt date în competența agenților și organismelor locale aflate la fața locului, și care au putere de decizie, însă rămân supuși centralizării.

Prin desconcentrare administrativă, profesorul A. Teodorescu înțelegea „a lărgi cât mai mult atribuțiile agenților puterii centrale așezați în județe și comune”, iar profesorul Paul Negulescu, analizând același principiu, îl definea astfel: „Când se acordă unei autorități locale sau speciale, ai cărui titulari sunt numiți de puterea centrală, dreptul de a lua anumite deciziuni, nu se poate zice că avem descentralizare, cu toate că s-ar putea acorda o oarecare autonomie acelei autorități. În cazul acesta avem o diminuare a sistemului de centralizare. Această formă micșorată de centralizare poartă numele de desconcentrare.” [17, p. 610]

Prin desconcentrarea serviciilor publice se înțelege transferul unor atribuții care revin nivelului central de administrare, unor entități subordonate, ce funcționează în teritoriu, fiind vorba de o formă diminuată a sistemului de centralizare.

Diferența rezidă în faptul că la nivel teritorial nu există agenți, ca în cazul centralizării, ci organe (instituții) administrative, numite, revocabile și răspunzătoare în fața autorităților administrației centrale de stat, ce au o competență proprie și putere de decizie.

Justificarea desconcentrării o regăsim, de exemplu, în Franța, în expunerea de motive a decretelor din 1964: „Pentru a face față la nevoi crescânde, statul se vede obligat să intervină în cele mai diverse forme în viața țării... În fața acestor fenomene și în fața acestei politici, adaptarea structurilor administrative se impune... Această restructurare va facilita desconcentrarea, care va avea ca avantaje apropierea administrației de administrați și accelerarea adoptării deciziilor.”

Desconcentrarea poate îmbrăca două forme: *orizontală* și *verticală*. Prima vizează încredințarea unui reprezentant unic al statului a responsabilității serviciilor desconcentrate ale diferitelor ministere, în timp ce cea de-a doua așază aceste servicii după o ierarhie directă în care șeful serviciului depinde doar de ministrul de resort.

Prin desconcentrare nu se promovează interesul local, ci se dorește realizarea sarcinilor autorităților publice centrale, dar menținându-se puterea ierarhică, în detrimentul principiului autonomiei.

Desconcentrarea orizontală concentrează autoritatea teritorială în mâinile unui reprezentant unic al guvernului, întărește puterea acestuia și aplică asupra teritoriului un sistem ce se dorește coerent, elaborat la nivel național. În cazul desconcentrării verticale se conservă o anumită continuitate administrativă, dar se tinde spre sectorializarea ministerială.

În cele mai multe cazuri este vorba de servicii strict specializate, fiind evident că reprezentantul statului nu se poate implica în conducerea activităților specifice și, dacă se menține acest sistem, trebuie precizat exact în ce constă activitatea de conducere a reprezentantului statului și pentru ce competențe există o subordonare față de minister.

Justificarea acestui sistem rezidă în faptul că, dincolo de apropierea de cei administrați, apare nevoia de a realiza o contrapondere autorității aleșilor locali pentru a menține autoritatea statului. Tendințele europene, mai ales în Franța, sunt de a scoate de sub autoritatea prefectului acele servicii care presupun o utilizare privată: educația, inspecția muncii, încasările, cheltuielile publice și controlul conturilor și de a le transfera către colectivitățile locale. Având în vedere amploarea descentralizării, desconcentrarea are ca menire crearea unui interlocutor etatic pentru autoritățile locale, destul de puternic pentru a lua decizii prin care să oblige

diferite servicii să acționeze sub responsabilitatea sa. Altfel spus, asistăm la o încercare de sporire a puterii administrației desconcentrate. Or, un astfel de sistem este imposibil de aplicat într-un sistem descentralizat, în care autoritățile locale sunt alese de colectivitate.

Desconcentrarea este destinată echilibrării, pe de o parte, a tendințelor centralizatoare care vor să concentreze deciziile etatice la nivelul administrației centrale și, pe de altă parte, celor de teritorializare a puterilor prin care se dorește apropierea de nevoile reale ale unei țări.

Așadar, desconcentrarea reprezintă o formă diminuată a centralizării ce presupune deplasarea în teritoriu a unor competențe etatice, menținându-se relația de subordonare față de nivelul central. În cazul serviciilor descentralizate, nu există o subordonare față de nivelul central, ci doar forme de control. [18, p. 2]

Desconcentrarea sistemului administrativ se poate defini și ca o dispersare teritorială a sarcinilor administrative, ce implică deschiderea unor birouri regionale sau raionale ale ministerelor centrale și ale altor agenții statale urmată de delegația autorității de la centru către aceste reprezentări locale ale autorităților centrale. Așadar, există componente ale autorităților publice centrale care nu pot fi supuse procesului de descentralizare. Ele pot fi, cel mult, desconcentrate

Astfel, desconcentrarea sistemului administrativ reprezintă transferul responsabilităților de la organele administrației centrale către reprezentanțele acestora în teritoriu, care, deși sunt la dispoziția cetățeanului, ele rămân subordonate centrului.

Putem afirma că desconcentrarea exprimă o variantă îmbunătățită a centralizării, reprezentând o centralizare atenuată sau o slabă descentralizare. În realitate, acest sistem mărește centralizarea întrucât, în caz că se dovedește a fi eficient, ex-

tinde controlul autorităților centrale asupra chestiunilor locale ce ar putea rezulta în frustrarea participării cetățenilor.

Considerăm în acest sens, că se impune și definirea altor doi termeni și anume – cel de *devoluție* și cel de *delegare*. Devoluția este un termen utilizat în unele state anglo-saxone (Marea Britanie, Irlanda, Statele Unite) și implică transferul puterii politice și al autonomiei politice către unitățile guvernamentale locale cu politicieni aleși pe plan local.

Acest sistem conferă autonomie autorităților locale în domenii clar stabilite de luare a deciziilor prin drepturi constituționale, implicând un transfer real al responsabilității. Devoluția poate conduce la dominarea exercitată de către elitele locale și la neechilibre regionale între zone bogate în resurse și cele sărace. De aceea este necesară stabilirea unui echilibru între interesele locale legitime, pe de o parte, și interesele naționale legitime, de cealaltă parte. Acest bilanț poate fi realizat prin transfer de venituri necesare de la guvernele centrale către cele locale.

Devoluția presupune transmiterea competențelor și a surselor de venituri de la autoritățile publice centrale în beneficiul autorităților publice locale, fiind un fenomen mai important decât desconcentrarea, care nu presupune decât un transfer la nivel local al politicii centrale.

Delegarea reprezintă exercitarea, de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice, a unor competențe în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

Delegația este o formă mai extinsă a descentralizării. Prin delegație guvernele centrale transferă responsabilitatea luării deciziilor și administrării funcțiilor publice către organizațiile semiautonome necontrolate în întregime de guvernul central, dar în ultima instanță care răspund în fața acestora. Guvernele delegă responsabili-

tăți când creează firme sau corporații publice, autorități imobiliare, de transport, sectoare cu servicii speciale, sectoare școlare semiautonome, corporații regionale pentru dezvoltare sau unități pentru implementarea proiectelor speciale. *De obicei, aceste organizații iau decizii cu un grad înalt de discreție. Ele pot fi scutite de constrângerile unui personal obișnuit de serviciu civil și pot să încaseze bani pentru servicii direct de la beneficiari. Acestea pot avea și libertatea de a plăti salariile personalului lor.*

Delegarea presupune exercitarea competențelor administrației publice centrale de către administrația publică locală, în numele și în limitele stabilite de administrația publică centrală.

Prin descentralizare se renunță la o structură administrativă ierarhizată și unificată și se acordă o anumită autonomie autorităților locale, care vor avea dreptul de a exercita competențe în unele probleme legate de comunitatea locală.

Totuși importantă este nu simpla existență a unor structuri descentralizate ale statului, ci, mai ales, modul în care autoritățile au reușit un transfer de resurse către autoritățile locale, pentru ca acestea să poată funcționa eficient. Principiile la care s-a făcut referire sunt chemate să asigure buna funcționare a autorităților publice locale, dezvoltarea dinamică în domeniile economic, social, cultural etc. ale colectivităților locale. De asemenea, principiile enunțate urmează să asigure respectarea drepturilor și libertăților locuitorilor unităților administrativ-teritoriale și să stăviească ingerința puterii centralizate.

Concluzionând cele prezentate, putem spune cu siguranță că organizarea și funcționarea administrației publice pe criterii de eficiență, prin descentralizarea puterii decizionale și responsabilizarea la nivelul local al autorităților publice locale, constituie scopul principal în orice stat european.

În acest sens, *centralizarea* răspunde nevoii de unitate națională, în timp ce *descentralizarea* răspunde nevoii de diversitate. Ambele forme de administrație coexistă în diferite sisteme politice.

Un exces de centralizare sau de autonomie locală absolută nu este benefic, fiind necesară instaurarea unui sistem de colaborare mai eficient între autoritățile naționale, regionale și locale. Cât privește desconcentrarea, aceasta nu este o variantă a descentralizării, ele reprezintă două procese distincte: desconcentrarea

este pentru guvernul central transferul factorilor de decizie către propriii agenți locali, iar descentralizarea este transferul de putere către organele alese de populație.

Aplicarea principiilor de descentralizare și de desconcentrare conduce la un sistem administrativ și la instituții ale administrației publice capabile să ofere o mai mare transparență și responsabilitate, respectul pentru guvernarea legii, strategii solide pentru eradicarea sărăciei și rezolvarea altor probleme.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol Tofan Dana. *Drept administrativ*, vol. I. Editura C. H. Beck, București, 2008, 321 p.
2. Vida Ioan. *Puterea executivă și administrația publică*. Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial București”, 1994, p. 172-196.
3. Nicolae Iordan. *Managementul serviciilor publice locale*. Editura All Beck, București, 2003, 264 p.
4. Manda Corneliu. *Știința administrației*. Editura Lumina Lex, București, 2004, 286 p.
5. Popa Victor. *Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale*. Inst. Pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul”, Chișinău, Editura TISH, 2008, 70 p.
6. Laubadere Andre, Jean Claude de Venezia, Gaudement Yves. *Traite de droit administratif*, tome I, 14 edition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 104.
7. Dincă Dragoș. *Servicii publice și dezvoltare locală*. Editura Lumina Lex, București, 2008, 191 p.
8. Cușmir Vitalie. *Unele aspecte ale reformei administrativ-teritoriale și administrării locale*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”, Chișinău, Tipografia centrală, p. 201-321.
9. Șandor Sorin Dan, Tripon Ciprian. *Romanian public servants on public administration reforms*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 23E, iunie 2008, p. 100-116.
10. Ghencea Flavia. *Descentralizarea și desconcentrarea administrativă – principii de organizare a administrației publice locale*. În: Caietul Științific „Reforme administrative și judecătorești în perspectiva integrării europene”, nr. 6, Sibiu, 2004, p. 271-282.
11. Iorgovan Antonie. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, II, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, 650 p.
12. Petrescu Rodica. *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1 (2)/1999, Cluj-Napoca, p. 59.
13. Manda Corneliu. *Știința administrației*. Editura Lumina Lex, București, 2004, 286 p.
14. Gheorghe Filip, Onofrei M. *Elemente de știința administrației*. Editura Junimea, Iași, 2004, 261 p.
15. Preda Mircea. *Drept administrativ, partea generală*. Editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.

16. Negulescu Paul. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, Editura Marvan, București, 1934, p. 609-623.

17. Dincă Dragoș. *Deconcentrarea serviciilor publice*, <<http://www.cadranpolitic.ro>>, p. 1-17.

Prezentat: 7 mai 2014.

E-mail: a_bantus@yahoo.com

Considerațiuni cu privire la limitele libertății de conștiință în legislația națională și în practica CEDO

Marcel CUȘMIR,
doctor habilitat în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Carolina CUȘMIR,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Institutul Nistrean de Economie și Drept

SOMMAIRE

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. La liberté de manifester sa religion ou sa conviction peut créer des tensions avec autres droits fondamentaux: la liberté d'expression peut porter atteinte au droit au respect de la vie privée, au droit à la liberté de religion, aux droits à l'égalité etc. Ces conflits et tensions sont dans une certaine mesure résolus par les exceptions aux droits, lorsque celles-ci sont nécessaires et proportionnées à la réalisation d'un objectif légitime, comme la protection des droits d'autrui. La nature non absolue de nombreux droits de l'homme s'accompagne implicitement de la notion d'un équilibre entre les droits concurrents, et le maintien d'un certain équilibre. Les tribunaux devront évaluer le caractère proportionné de toute restriction à la liberté de conscience et de religion à la lumière du principe du maintien de l'égalité et de la protection d'autres droits de l'homme comme le respect de la vie privée et la liberté d'expression, l'objectif étant de concilier la protection de la liberté de religion et la protection des droits d'autrui.

Libertatea de conștiință reprezintă unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una dintre condițiile primordiale ale progresului său și ale dezvoltării individuale. În cadrul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, libertatea de conștiință, gândire și religie ocupă un loc deosebit – ca drept fundamental al omului, aceasta garantează libertatea forului interior al persoanei, respectarea diversității spirituale. Consecința a poziției sale în cadrul drepturilor fundamentale ale omului, libertatea de

conștiință, gândire și religie deține un loc-cheie în toate actele internaționale în domeniu.

De exemplu, *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948, printre alte drepturi fundamentale, recunoaște și libertatea de gândire, conștiință și religie. [1] Art. 18 din Declarație statuează că „*orice persoană are dreptul la libertatea gândirii, a conștiinței și a religiei; acest drept implică libertatea de a-și schimba religia sau convingerile,*

precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile sale, individual sau în colectiv, atât în public, cât și particular, prin învățământ, practici, cult și îndeplinirea de rituri."

Organizația Națiunilor Unite a reconfirmat importanța dreptului la libertatea de conștiință, gândire și religie prin intermediul *Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice*, adoptat de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. [2] Art. 18, alin. (1) al Pactului, în sintonie cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, prevede că orice persoană deține dreptul la libertatea gândirii, conștiinței și religiei. Acest drept implică libertatea de a avea sau de a adopta o religie sau o convingere la alegerea sa, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea, individual sau în comun, atât în public cât și în particular, prin cult sau îndeplinirea riturilor, prin practici și prin învățământ.

Crearea unui fundament rigid în domeniul protecției drepturilor omului, la general, și a dreptului la libertate de conștiință, în special, se datorează adoptării *Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*. [3] Art. 9 din Convenție stabilește standardele libertății de conștiință și religie pentru statele semnatare ale acesteia: *orice persoană are dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie; acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor. Libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate forma obiectul altor restrângeri decât cele care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare într-o societate democratică, pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.*

Din prevederile actelor internaționale în domeniu pot fi desprinse două componente ale dreptului la libertatea de conștiință, gândire și religie:

- componenta interioară sau subiectivă a acestui drept, care constă în libertatea de a avea sau de a adopta o religie sau anumite convingeri, libertatea de a-și schimba religia sau convingerea și libertatea de a nu avea nicio religie sau convingeri;

- componenta exterioară sau obiectivă, care reprezintă libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea, individual sau împreună cu alții, atât în public, cât și în mod privat, prin cult, îndeplinirea riturilor, practici și învățătură.

Dacă latura internă este parte a sferei intime a persoanei, latura externă se exprimă prin libera manifestare a convingerilor, credințelor sau valorilor persoanei. Dar, trăind în societate, persoana nu poate fi absolut liberă în comportament și în manifestarea exterioară a convingerilor sale. Facultatea individului de a acționa după propria sa voință este limitată atât de obligația de a nu prejudicia pe altul sau a-i aduce vreo daună materială sau morală, cât și de facultatea altui individ de a acționa în mod neîngrădit, așa încât putem spune că limitele libertății fiecăruia dintre noi sunt condiționate de libertatea celuilalt. Astfel, societatea are dreptul să se protejeze de abuzurile care ar putea apărea sub motivul libertății de conștiință, sarcina de a asigura această protecție revenindu-i, în primul rând, puterii de stat. Acest lucru însă nu trebuie să se efectueze în mod arbitrar sau discriminator, ci după norme juridice conforme cu ordinea morală obiectivă, norme cerute de ocrotirea eficientă a drepturilor tuturor cetățenilor și de armonizarea lor pașnică.

Deci legătura cu drepturile omului arată limitele acceptabile de a fi impuse libertății de gândire, conștiință și religie. Cu toate că dreptul la libertatea de conștiință și de religie beneficiază de o protecție ab-

solută cu titlul articolului 9 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, nu se întâmplă același lucru în cazul libertății de a-și exprima sau de a-și manifesta convingerile. Dreptul la exteriorizarea convingerilor și manifestarea credinței sau la practicarea religiei sale poate fi limitat atunci când exercitarea acestui drept lezează drepturile altora, când apar conflicte și tensiuni între drepturi. De exemplu, libertatea de exprimare poate prejudicia dreptul la respectarea vieții private; dreptul la libertatea de religie poate veni în conflict cu dreptul la egalitate; libertatea de conștiință și de religie poate leza dreptul la nondiscriminare; dreptul la libertatea de cult poate afecta drepturile angajaților anumitor structuri religioase etc. Problematika simbolurilor religioase în locurile publice este un alt domeniu, unde poate apărea conflict dintre libertatea religioasă și „libertatea de nonreligie.” În unele țări, menținerea unei ambianțe publice laice constituie un aspect important al libertății de conștiință și de religie. Pe de altă parte, punerea în evidență a laicității poate fi tratată ca o prejudiciere a libertății de religie. Aceste interese conflictuale sunt dificil de conciliat, deoarece luarea în considerare a intereselor unei persoane sau ale unui grup merge în paralel cu nerespectarea intereselor altora.

În dreptul european aceste conflicte și tensiuni sunt, într-o anumită măsură, aplanate de excepțiile de la drepturi, atunci când acestea sunt necesare și proporționale pentru realizarea unui obiectiv legitim, precum protecția drepturilor altora. Astfel, natura nonabsolută a numeroaselor drepturi ale omului contribuie la menținerea unui anumit echilibru între drepturile concurente. În asemenea cazuri, dreptul la libertatea de conștiință, gândire și religie nu va putea fi valorificat decât în măsura în care exercitarea sa este necesară și proporțională. Dacă libertatea de conștiință prejudiciază drepturile altu-

ia, instanțele vor trebui să determine în ce mod să concilieze aceste interese: prin menținerea libertății religioase sau prin protejarea intereselor antagoniste.

Conflictele dintre drepturi, în aparență incompatibile, vor trebui soluționate de instanțele judecătorești, care să găsească o aparență de echilibru între aceste interese neconciliabile. Din această perspectivă, problema proporționalității este cea care va permite deslușirea unui just echilibru. Cu toate acestea, existența unor interese conflictuale, dar valabile, lasă să se presupună faptul că identificarea unui just echilibru va rămâne mai degrabă o chestiune de judecată decât o operațiune de constatare a faptelor.

Deoarece protecția dreptului la libertatea de conștiință și de religie, precum și a altor drepturi ale omului este prevăzută de constituțiile naționale ale numeroaselor state-membre ale UE, am putea presupune că ele posedă deja o experiență, care le permite tribunalelor să concilieze interesele contradictorii și să rezolve tensiunile identificate. Diverse problematice au fost examinate, deja, în statele-membre, precum limitele autonomiei acordate grupurilor religioase în afacerile lor interne; expunerea simbolurilor religioase în locurile publice; modalitățile de garantare a egalității de tratament în raport cu diferite grupuri religioase; conflictul între libertatea de religie și respectarea vieții private sau între libertatea de exprimare și dreptul de a nu fi discriminat pe motiv de orientare sexuală.

Tratarea problematiceii cu privire la expunerea simbolurilor religioase în locuri publice și purtarea însemnelor religioase variază în mod considerabil de la un stat-membru la altul: unele consideră neutralitatea religioasă principiu fundamental (Franța), în timp ce altele privilegiază libertatea de religie a persoanelor care poartă un simbol religios (Germania). Legislația europeană nu abordează în mod univoc

nici problematica simbolurilor religioase la locul de lucru. Totuși acest aspect poate fi regulat de dispozițiile referitoare la discriminarea indirectă din Directiva 2000/78/CE. [4] Exigența de a purta o ținută vestimentară neutră din punct de vedere religios echivalează, de fapt, cu defavorizarea adeptilor anumitor religii. Orice exigență de acest gen va trebui justificată prin concilierea unei largi game de interese: dreptul angajatorului de a crea un loc de lucru neutru din punct de vedere religios; libertatea de exprimare a angajatului, căruia i se interzice purtarea unei anumite ținute vestimentare; dreptul personalului și al clienților la libertatea de nonreligie, în opoziție cu libertatea de religie; interesul în promovarea diversității la locul de lucru etc. Este vorba aici despre conflicte de drept greu de soluționat.

Astfel, problematica purtării simbolurilor religioase intră în legătură cu problematica nondiscriminării. În această privință, este necesar de a concilia libertatea de religie și libertatea de nonreligie, fără a pierde din vedere faptul că interzicerea de a-și manifesta apartenența religioasă nu va avea același impact asupra tuturor grupurilor religioase. Date fiind argumentele și contraargumentele, de altfel foarte numeroase și diverse, care alimentează dezbaterile asupra purtării simbolurilor și ținutelor religioase, nimeni nu va fi uimit de diversitatea practicilor naționale în domeniu. După cum am menționat deja, Franța impune o obligație legală de laicitate și interzice purtarea vălului și a altor simboluri religioase în instituțiile școlare. [5] În același timp, purtarea vălurilor în sectorul public este o practică frecventă în Regatul Unit, unde uniformele oficiale sunt, uneori, chiar adaptate. În Germania, Tribunalul Federal al Muncii a decis că concedierea unei vânzătoare pe motiv că aceasta purta vălul islamic, nu putea fi justificată. [6] Judecata a fost influențată de faptul că angajatorul nu fusese în măsură

să pună în evidență o oarecare pierdere financiară reală legată de purtarea vălului și că, prin urmare, pierderile erau pur ipotetice. Dacă angajatorul ar fi putut demonstra existența pierderilor reale, interzicerea purtării vălului ar fi putut fi menținută.

Deci interferența dintre dreptul la libertatea de conștiință și de religie și alte drepturi ale omului invocă anumite focare sensibile, susceptibile de tensiuni. Legislația internațională și națională nu tratează întotdeauna în mod direct calea de conciliere a acestor interese contradictorii. Din această perspectivă, abordarea reținută de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) la soluționarea acestor tensiuni, atât de controversate și de sensibile, pare să poată furniza o bază procedurală corespunzătoare.

În viziunea CEDO, libertatea de gândire, conștiință și religie este unul dintre elementele fundamentale, care conduc la crearea identității credincioșilor și a concepției lor asupra vieții, dar este, de asemenea, prețioasă pentru atei, agnostici, sceptici sau indiferenți. [7] Este adevărat că într-o societate democratică, în care coexistă mai multe grupuri religioase, pentru a concilia interesele divergente ale acestora și pentru a asigura libertatea de conștiință și religie a fiecăruia, poate fi necesar de impus anumite limite libertății de religie. Dar, asemenea restrângeri trebuie să corespundă unor necesități sociale presante și trebuie să fie proporționale scopului legitim urmărit. [8] Curtea lasă statelor o anumită marjă de apreciere în a decide dacă, și în ce măsură, o interferență este necesară, însă aceasta merge în paralel cu supravegherea europeană atât a legislației relevante, cât și a deciziilor prin care este aplicată.

Un exemplu concret din această perspectivă constituie cazul Nadia Eweida împotriva Marii Britanii, dezbătut la Curte în ianuarie 2013. Nadea Eweida, angajată a companiei britanice British Airways

în subdiviziunea check-in la Aeroportul Heathrow din Londra, i s-a cerut de către companie să-și acopere colierul în formă de cruce pe care îl purta la gât în timpul programului de lucru. În același timp compania aeriană făcuse concesii pentru unii angajați, cum ar fi hindușii și musulmai, care purtau vestimentar religios sau alte însemne religioase. La rândul său, creștinii nu beneficiau de același tratament, cerința companiei față de dna Eweida având un evident caracter discriminatoriu. Curtea a stabilit că refuzul British Airways de a-i permite continuarea activității sale în acel post, în perioada septembrie 2006 – februarie 2007, purtând crucea la vedere, a echivalat cu o ingerință în dreptul său de a-și manifesta religia. Crucea dnei Eweida era purtată discret și nu putea să-i diminueze din ținuta profesională. Nu a existat nicio dovadă potrivit căreia portul de alte obiecte de vestimentație religioasă anterior autorizate, precum turbanele sau hijab-urile, de către alți angajați, au avut un impact negativ asupra brandului sau imaginii British Airways. Mai mult, faptul că această companie și-a amendat codul vestimentar în favoarea portului bijuteriilor cu o simbolistică religioasă la vedere a demonstrat că interzicerea anterioară nu era de o importanță crucială. Prin urmare, așa cum nu a existat nicio dovadă a unei reale încălcări a intereselor celorlalți, autoritățile naționale au eșuat în a proteja suficient dreptul Doamnei Eweida de a-și manifesta religia, prin încălcarea obligației pozitive decurgând din art. 9.

Astfel, CEDO a statuat că Marea Britanie a încălcat dreptul Nadei Eweida la libertatea de religie, prevăzută în art. 9 din CoEDO, precizând din nou că „libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, *constituie măsuri necesare într-o societate democratică, pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori*

pentru protejarea drepturilor și libertăților altora”.

Dar, în context profesional, echilibrul, în termenii CEDO, nu va consta mereu în protejarea libertății de conștiință și de religie. De exemplu, în cazul Chaplin Shirley împotriva Marii Britanii, [7] Curtea a fost de acord că hotărârea dnei Chaplin Shirley de a purta o cruce la locul de muncă a fost o manifestare a convingerilor sale religioase și că refuzul autorității pentru sănătate de a-i permite să rămână pe postul de asistentă medicală dacă mai continua să poarte crucea a reprezentat o ingerință în libertatea sa de a-și manifesta religia. Totuși, în opinia CEDO, restricția în discuție a urmărit un scop legitim, și anume cel de a proteja sănătatea și siguranța asistentelor medicale și a pacienților. Dovada a fost că managerii doamnei Chaplin Shirley considerau că a existat riscul ca un pacient tulburat ar fi putut profita și trage de lanț cu riscul accidentării sau că acea cruce s-ar fi balansat înainte și ar fi putut intra, de exemplu, în contact cu o rană deschisă. Prin urmare, motivul care s-a aflat la baza acestei restricții a fost, firește, de o importanță mai mare decât în cazul Nadiei Eweida. A mai existat și dovada că unei alte asistente medicale de religie creștină i-a fost solicitată înlăturarea crucii și a lanțului; unor două asistente Sikh li s-a spus că nu pot purta brățări sau kirpane; hijab-urile care nu erau strânse erau interzise. Doamnei Chaplin Shirley i s-a acordat posibilitatea să-și poarte crucea prinsă cu o agrafă de uniformă sa sau ascunsă de un guler înalt sub tunică sa, dar aceasta nu a considerat că propunerile ar conștina suficient cu convingerile sale religioase. Era un domeniu în care autorităților naționale li s-a acordat o largă marjă de apreciere. Managerii de spital erau mai îndreptățiți să ia decizii cu privire la siguranța medicală decât o instanță, mai ales o instanță internațională căreia nu i s-au prezentat probe directe. Prin urmare, Curtea nu a

putut constata că măsurile în discuție erau disproporționate și că ingerința în libertatea doamnei Chaplin Shirley de a-și manifesta religia nu era necesară într-o societate democratică. Nu a existat, așadar, o încălcare a art. 9.

Astfel, în viziunea Curții, art. 9 al CoEDO nu protejează orice act motivat sau inspirat de o religie sau convingeri.

Din perspectiva coroborării art. 9 cu art. 11 din Convenție, dreptul la libertatea de conștiință și religie include dreptul de a-și manifesta convingerile și religia în comunitate cu alții, ceea ce presupune dreptul de liberă asociere, fără nicio ingerință nejustificată a statului. Toate aceste aspecte ale dreptului la libertatea de conștiință și religie, coroborat cu dreptul la libertatea de asociere, sunt reprezentate concludent în speța Mitropolia Basarabiei și alții contra Republica Moldova. [9]

La originea cauzei se află cererea nr. 45701/99 depusă împotriva Republicii Moldova prin care Mitropolia Basarabiei („Mitropolia Basarabiei și Exarhatul Plaiurilor”) și 12 cetățeni ai Republicii Moldova au denunțat, în special, faptul că refuzul autorităților moldovenești de a recunoaște Mitropolia Basarabiei a adus atingere libertății lor de conștiință și religie, precum și la dreptul de asociere, și că biserica reclamantă a fost victimă a unei discriminări de ordin religios. Reclamanții au pretins faptul că refuzul autorităților Republicii Moldova de a recunoaște Mitropolia Basarabiei constituie o încălcare a libertății lor de conștiință, deoarece doar cultele recunoscute de guvern pot fi practicate pe teritoriul Republicii Moldova. Ei au relevat, în special, că libertatea de a-și manifesta colectiv religia lor este împiedicată de interdicția de a se reuni într-un scop religios, precum și prin absența unei protecții juridice a patrimoniului Bisericii reclamante.

În deliberarea cazului, Curtea a specificat acel fapt că, conform Legii din 24 martie 1992 cu privire la culte, puteau practi-

ca numai cultele recunoscute prin decizie guvernamentală. Nefiind recunoscută, Biserica reclamantă nu a putut să-și desfășoare activitatea sa. În special, preoții nu puteau oficia, membrii săi nu se puteau reuni pentru a-și practica religia și, fiind lipsită de personalitate juridică, Biserica nu putea beneficia de protecția juridică a patrimoniului său. Curtea a considerat că refuzul guvernului moldovenesc de a recunoaște Biserica reclamantă, care a fost confirmat prin decizia Curții Supreme de Justiție de la 9 decembrie 1997, a constituit o imixtiune în dreptul acestei Biserici și al altor reclamanți la libertatea religiei garantată de art. 9, §1 al Convenției. Pentru a determina dacă această imixtiune constituia o violare a Convenției, Curtea a trebuit să constate dacă ingerința era „prevăzută de lege,” dacă „urmărea un scop legitim” și dacă era „necesară într-o societate democratică.”

În cauza dată, Curtea a menționat că articolul 14 al Legii din 24 martie 1992 prevedea recunoașterea cultelor prin decizia guvernului și că, în conformitate cu articolul 9 al legii date, puteau beneficia de recunoaștere numai cultele ale căror practici și ritualuri sunt conforme Constituției și legilor moldovenești. Fără a se pronunța categoric asupra faptului dacă prevederile legale menționate erau conforme exigențelor de previzibilitate și precizie, Curtea a demarat de la constatarea că imixtiunea în cauză era „prevăzută de lege,” înainte de a determina dacă ea a urmărit „un scop legitim” și dacă a fost „necesară într-o societate democratică.” Curtea a considerat că statele sunt în drept să controleze dacă o mișcare sau o asociație urmărește, sub pretextul scopurilor religioase, activități care ar dăuna populației sau securității publice. Examinând circumstanțele cauzei, Curtea a opinat că în această speță, imixtiunea invocată a urmărit un scop legitim conform art. 9, §2 al Convenției, și anume protecția ordinii și a securității publice.

Pentru a determina, conform cerințelor paragrafului 2 al art. 9, dacă această imixtiune corespundea unei „nevoi sociale imperioase” și dacă ea era „proporțională scopului legitim vizat,” Curtea a ținut cont de necesitatea menținerii unui adevărat pluralism religios, inerent noțiunii de societate democratică. Curtea a reamintit că obligația de neutralitate și imparțialitate a statului, așa precum este definită de jurisprudență, este incompatibilă cu orice putere de apreciere din partea statului cu privire la legitimitatea credințelor religioase și că această obligație impune statului să asigure ca grupurile opuse unul altuia sau chiar membrii aceluiasi grup să se tolereze reciproc. Curtea a precizat că, în conformitate cu Legea nr. 979-XII din 24 martie 1992, doar cultele recunoscute prin decizia Guvernului puteau fi practicate pe teritoriul Republicii Moldova. În special, numai un cult recunoscut avea personalitate juridică (art. 24), putea produce și comercializa obiecte specifice de cult (art. 35) și putea angaja lucrători (art. 44). În aceste circumstanțe, Curtea a marcat că, în lipsa recunoașterii, Biserica reclamantă nu putea nici să se organizeze, nici să funcționeze. Lipsită de personalitate juridică, ea nu putea acționa în justiție pentru a-și proteja patrimoniul său, necesar în exercitarea unui cult, iar membrii săi nu puteau să se reunească pentru a urma activități religioase, fără a încălca, astfel, legislația cu privire la culte. Curtea a subliniat că autoritățile nu au invocat pentru alte culte recunoscute aceleași criterii care au fost aplicate pentru a refuza recunoașterea Bisericii reclamante și că nicio justificare nu a fost prezentată de guvernul moldovenesc cu privire la această diferență de tratament. În final, Curtea a concluzionat că refuzul de a recunoaște Biserica reclamantă are astfel de consecințe asupra libertății de religie a reclamantilor, care nu ar putea fi considerate proporționale scopului legitim și necesare într-o

societate democratică. Prin urmare, art. 9 al Convenției a fost violat.

Conflictul dintre libertatea religioasă și libertatea de nonreligie este cel mai bine învederat în problematica expunerii simbolurilor religioase în locurile publice, în special în școli. În acest sens, este foarte elocvent cazul Lautsi vs. Italia. [10] În 2002, italianca Soile Lautsi a reclamat faptul că în școala publică frecventată de cei doi copii ai săi erau expuse crucifixe, ceea ce, în opinia reclamantei, era contrar principiului laicității. Lautsi a contestat în contencios administrativ refuzul școlii de a înlătura crucea din clasă. Cererea a fost respinsă, prima instanță reținând că crucifixul reprezintă un simbol al istoriei și culturii italiene și, pe cale de consecință, al identității italiene (una construită pe egalitate, libertate și toleranță). Recursul reclamantei la Consiliul de Stat a fost respins pe motiv că simbolul crucii devenise una dintre fundațiile Constituției italiene și reprezenta valorile vieții civile.

În iulie 2006, Soile Lautsi a depus o plângere la CEDO, trei ani mai târziu Curtea decizând că reclamantii au temei să conteste prezența crucifixelor în școli. În motivarea hotărârii sale, Curtea a precizat că, dintre numeroasele semnificații pe care le poate avea crucifixul, semnificația religioasă este predominantă. În consecință, instanța europeană consideră că prezența obligatorie și ostentativă a crucifixului în sălile de clasă este de natură nu doar să afecteze convingerile laice ale reclamantei, în care erau crescuți copii acesteia într-o școală publică, dar în același timp, să destabilizeze echilibrul emoțional al elevilor care practică o altă religie decât cea creștină sau a celor care nu au nicio credință religioasă. În opinia Curții, statul este ținut de o obligație de neutralitate confesională în cadrul educației publice unde prezența la cursuri se face în absența unor criterii de apartenență religioasă. Curtea și-a exprimat nedumerirea cu privire la argumentul

Guvernului italian că expunerea în sălile de clasă ale școlilor publice a unui simbol religios, care poate fi asociat în mod rezonabil religiei majoritare din Italia, ar putea servi pluralismului educativ care este esențial pentru prezervarea „societății democratice.” Curtea a concluzionat că *expunerea obligatorie a unui simbol al unei confesiuni anume, în exercitarea funcțiilor publice în situații care presupun autoritatea statului, în mod special în sălile de clasă, restrânge dreptul părinților de a-și vedea educați copiii potrivit propriilor convingeri, precum și dreptul copiilor-elevi de a crede sau de a nu crede.*

Hotărârea Curții a fost atacată de Guvernul italian și, la cererea acestuia, cauza a fost trimisă în fața Marii Camere. Cadrul juridic în interiorul căruia s-a judecat cererea de către Curte a fost lărgit, prin intervenția a treizeci de membri ai Parlamentului European, care au acționat printr-o poziție comună, a mai multe organizații guvernamentale, precum și a guvernelor mai multor state. Ca urmare, în hotărârea sa, Curtea a efectuat o analiză a problemei din perspectiva modului în care aceasta este privită la nivelul statelor-membre ale Consiliului Europei. În cadrul acestei analize, se face referire la situația existentă în România, unde ICCJ a soluționat speța similară, validând punctul de vedere potrivit căruia expunerea icoanelor în școlile publice nu este discriminatorie, decizia în acest sens aparținând comunității locale.

În ceea ce privește argumentele și soluția Marii Camere, aceasta a precizat, că chiar dacă se consideră crucifixul drept un simbol religios, nu există totuși niciun element care să arate ce influență ar avea asupra elevilor expunerea acestuia sau a unui simbol echivalent, în sălile de clasă. În plus, chiar dacă este de înțeles faptul că reclamanții văd în expunerea crucifixului în sălile de clasă publice o nerespectare din partea statului a dreptului de a fi educat și instruit conform propriilor

convingeri religioase, simpla lor percepție subiectivă nu este suficientă pentru a caracteriza situația drept o încălcare a art. 2 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Curtea subliniază că statele-membre se bucură de o marjă de apreciere în ceea ce privește concilierea modului de exercitare a funcțiilor pe care și le asumă în domeniul educației și învățământului și a respectării dreptului părinților de a asigura educația copiilor în conformitate cu convingerile lor religioase și filozofice. Curtea este ținută, în principiu, să respecte alegerea statelor în acest domeniu, în măsura în care aceste alegeri nu conduc, sub orice formă, la îndoctrinare. Astfel, alegerea de a expune crucifixe în sălile de clasă ține, în principiu, de marja de apreciere a statului, având în vedere și lipsa de consens la nivel european în acest domeniu. Această marjă de apreciere este supusă însă unui control al Curții, căreia îi revine sarcina de a se asigura că atitudinea statului nu conduce la îndoctrinare.

Legiferând prezența crucifixelor în sălile de clasă ale școlilor publice, legislația italiană conferă religiei majoritare o vizibilitate preponderentă în mediul școlar. Curtea apreciază totuși că acest lucru nu este suficient pentru a se concluziona în sensul unui demers de îndoctrinare din partea Italiei. În opinia Curții, un crucifix expus pe un perete este un simbol esențialmente pasiv, a cărui influență asupra elevilor nu poate fi comparată cu cea a unui discurs didactic sau cu participarea la activități religioase. Curtea a apreciat, între altele, că efectele de vizibilitate crescute pe care prezența crucifixului le dau creștinismului în spațiul școlar, trebuie să fie relativizate, în raport de următoarele elemente:

- această prezență nu este asociată cu învățământul obligatoriu al creștinismului;

- potrivit Guvernului, spațiul școlar în Italia este deschis și altor religii (portul simbolurilor și al îmbrăcăminții având

conotații religioase nonmajoritare, posibilitatea de a organiza un sistem de învățământ religios facultativ pentru toate religiile recunoscute, sfârșitul Ramadanului este sărbătorit, de obicei, în școli);

- nimic nu indică asupra faptului că autoritățile se arată intolerante față de elevii care sunt adepți ai altor religii, necredincioși sau față de cei care au convingeri filozofice care nu se realizează niciunei religii.

Curtea a mai concluzionat că, prin decizia de a menține crucifixele în sălile de clasă ale școlilor publice frecventate de copiii dnei Lautsi, autoritățile au acționat în limitele de care dispune Italia în privința obligației sale de a respecta, în exercitarea funcțiilor pe care și le-a asumat în domeniul educației și învățământului, dreptul părinților de a asigura această educație conform convingerilor religioase și filozofice. În consecință, Curtea nu a constatat o încălcare a prevederilor art. 2 din Protocolul nr. 1 la Convenție, în ceea ce o privește pe reclamanta, nicio problemă distinctă nefiind vizibilă în ceea ce privește prevederile art. 9 din Convenție. Hotărârea Curții a fost adoptată cu majoritate, existând o opinie divergentă asumată de doi dintre judecători.

Din speța expusă, putem reține poziția diferitelor instituții atât la nivel național, cât și la nivelul Curții Europene, existând un dezacord chiar în interiorul acesteia. Concluzia care se desprinde este că oricare dintre soluții poate fi la fel de ușor argumentată sau combătută. În aceste condiții, poziția primită de Marea Cameră în recursul în cauza *Lautsi vs. Italia* s-a fondat mai mult pe considerente de oportunitate și mai puțin pe argumente juridice, termenul „oportun” fiind utilizat în această hotărâre a Curții în mod precuțat.

În viziune strict juridică, minoritatea laică sau diferită religios din Italia poate fi considerată discriminată de către majoritatea catolică, căci ateii sau adepții altor religii nu beneficiază de același tratament ca și catolicii, și anume de dreptul de a-și vedea propriile simboluri religioase pe pereții școlilor sau de a nu vedea niciun însemn religios în cazul ateilor. Această situație interceptează însăși esența discriminării din perspectivă juridică: tratament diferențiat, bazat pe criterii de apartenență religioasă, aplicat unor persoane aflate în situații similare. Dar, dacă din punct de vedere juridic problema se prezintă ca elementară, fiind ușor de stabilit o concluzie în sensul discriminării, abordare pe care a și adoptat-o CEDO în prima instanță, din punctul de vedere al oportunității, Marea Cameră a considerat necesar să țină cont de sensibilitatea națională și de situația de moment a evenimentelor.

La finele acestei analize, am putea face concluzia că libertatea de conștiință și religie poate fi îngrădită. Totuși obiect al îngrijirii poate fi doar elementul extern al acestei libertăți, și anume exprimarea ei, dar nu și cel intern, adică însăși existența sau lipsa unei credințe religioase ori a unor convingeri. Pentru ca aceste îngrijiri să constituie o ingerință permisă, este necesară respectarea cumulativă a trei condiții: măsura să fie prevăzută de lege; măsura să urmărească un scop legitim, și anume securitatea publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori protecția drepturilor și libertăților altuia; măsura să fie necesară într-o societate democratică. Dacă una dintre aceste condiții nu este îndeplinită, îngrijirea în exercitarea libertății de conștiință și de religie va fi considerată o violare a acestui drept.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948 la New York. Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. I, p. 11.

2. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, din 16.12.1966. Publicat în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. 1, p. 30.
3. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=285802>>.
4. Directiva 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:06:32000L0078:RO:PDF>>
5. Droits civils et politiques, notamment la question de l'intolerance religieuse, Rapport présenté par Asma Jahangir, Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/117/20/PDF/G0611720.pdf?OpenElement>>.
6. Les relations entre l'Etat et l'Eglise au regard de l'Union européenne / Texte commun de l'EKD et de la CEA, <http://www.ekd.de/francais/textes/etat_et_eglise-4996.html>.
7. Eweida and others vs. Regatul Unit, 48420/10, 36516/10, 51671/10, Hotărârea nr. 159 din 15.1.2013, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-115881>>.
8. Case of AGGA v. Greece, 17/01/2003, <[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60690#{%22itemid%22:\[%22001-60690%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60690#{%22itemid%22:[%22001-60690%22]})>.
9. Cazul metropolitan church of Bessarabia and others v. Moldova, Hotărârea din 13 decembrie 2001.
10. Lautsi vs. Italia, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114879>>.

Prezentat: 12 februarie 2014.

E-mail: cevca@rambler.ru

Pedepsele penale aplicate funcționarilor publici și demnitarilor pentru actele de corupție și ale celor conexe lor prevăzute de capitolul al XV-lea din Codul penal al Republicii Moldova

Ion TIPA,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article is based on the study of criminal penalties imposed on civil servants and officials from the Republic of Moldova for crimes of corruption and those related to them. However, this study shows the limits of criminal penalties for different acts of corruption and those related to them. At the same time, are identified the categorized crimes as acts of corruption or those related to them, as well as the spectrum of people to which the crimes of corruption can be involved. The study is based on how the individualization of criminal penalties regards to be applied to civil servants and officials for crimes of corruption, taking into account the criminal law, decisions and recommendations of the Supreme Court of Justice from the Republic of Moldova.

Pedepsele penale aplicate funcționarilor publici și demnitarilor din Republica Moldova au trezit de multe ori discuții teoretico-practice aprige, legate de coraportul dintre gravitatea faptelor infracționale săvârșite în timpul exercitării funcției sau mandatului cu mărimea și categoria acestora. Este cert faptul că buna desfășurare a activității în sfera publică condiționează direct prestarea serviciilor calitative față de cetățenii Republicii Moldova și ale altor categorii de persoane, precum și a respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Desigur, buna desfășurare a activității organelor administrației publice prin atingerea obiectivelor legate de prestarea calitativă a serviciilor și a respectării, în general, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului a fost adesea periclitată de ilegalitățile săvârșite de funcționarii publici și demnitarii din Republica Moldova. Astfel, actele de co-

rupție, precum și cele conexe lor au fost un germen care a erodat buna desfășurare a activității în sfera publică. Din aceste considerente legiuitorul a stăruit asupra stabilirii în Codul penal al Republicii Moldova, în capitolul XV, a categoriilor de infracțiuni și pedepselor pentru acestea, funcționarilor publici și demnitarilor din Republica Moldova care se fac vinovați de astfel de fapte care periclitează buna desfășurare a activității legale a administrației publice. Totodată, prin prevederile Legii nr. 90 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, se determină actele de corupție și cele conexe lor. Astfel, art. 16 al Legii nr. 90 denumesc actele de corupție și anume: coruperea activă, coruperea pasivă, traficul de influență, luarea de mită și darea de mită, iar cele conexe lor: abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, legalizarea veniturilor obținute din

acte de corupție, împiedicarea îndeplinirii justiției, însușirea de bunuri, cauzarea de daune materiale prin înșelăciune sau prin abuz de încredere, distrugerea sau deteriorarea de bunuri, protecționismul, falsificarea rezultatelor votării, coruperea alegătorilor, falsul în actele publice și falsul în documentele contabile. Pedepsele pentru acestea sunt variate și prevăzute de diferite acte normative ale Republicii Moldova.

[1] Pedepsele asupra cărora vom atrage o atenție mai detaliată vor fi cele prevăzute pentru categoriile actelor de corupție și celor conexe lor stabilite în Capitolul XV din CP al RM, săvârșite de funcționarii publici și demnitarii în exercitarea funcției sau mandatului pe care îl dețin și care sunt mai des întâlnite în practica judiciară. Astfel, infracțiunile din capitolului XV al CP al RM, [2] catalogate de Legea nr. 90 ca acte de corupție, și care pot fi săvârșite de funcționarii publici și demnitari sunt: coruperea pasivă (art. 324 CP al RM) și traficul de influență (art. 326 CP al RM), iar actele conexe actelor de corupție sunt: abuzul de putere sau abuzul de serviciu (art. 327 CP al RM), excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328 CP al RM), încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate (art. 330¹ CP al RM), îmbogățirea ilicită (art. 330² CP al RM), falsul în actele publice (art. 332 CP al RM). Ținem să menționăm, că neglijența în serviciu ca infracțiune (art. 329 CP al RM) nu o catalogăm ca act de corupție sau act conex actelor de corupție, deși este prevăzută în capitolul XV CP al RM, totodată, este de amintit și faptul că această infracțiune nu este săvârșită din intenție ci din imprudență, iar, în fine, fără un scop. Considerăm, că legiuitorul n-a prevăzut-o pe bună dreptate în Legea nr. 90 ca act de corupție sau ca act conex actelor de corupție, acordând, în ultimii ani, tot mai multă atenție prevenirii și combaterii actelor coruptibile în cadrul administrației

publice centrale și locale care se săvârșesc numai prin forma de vinovăție a intenției. Desigur, că statul RM are ca prioritate prevenirea și combaterea ilegalităților nelegate de actele de corupție și al celor conexe lor, dar se acordă totuși atenție în mod primordial anume celor legate de corupție și celor conexe lor, acest deziderat fiind determinat de pașii întreprinși spre apropierea RM de standardele justiției comunității europene.

Pedepsele pentru infracțiunile prevăzute de art. 324-332 CP al RM, făcând abstracție de infracțiunea prevăzută de art. 329 CP al RM, catalogate de legiuitor ca acte de corupție sau acte conexe actelor de corupție, se referă la cele legate de pedeapsa închisorii, pedeapsa amenzii și celei legate de privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate. Spectrul subiecților la care se referă aceste pedepse sunt, desigur, funcționarii publici și demnitarii, însă trebuie să menționăm faptul că în dispozițiile articolelor menționate se utilizează, de fapt, noțiunea de persoană publică, persoană publică străină și persoana cu funcție de demnitate publică. Astfel, noțiunea de persoană publică, potrivit prevederilor art. 123 CP al RM, se referă la un spectru mai mare de subiecți, înglobând și noțiunea de funcționar public. Conținutul noțiunii de funcționar public o întâlnim și în art. 2 al Legii nr. 158, care se referă anume la faptul că aceasta este o persoană fizică numită, în condițiile legii, într-o funcție publică. [3] Cât privește identificarea noțiunii de persoană cu funcție de demnitate publică, aceasta urmează a fi înțeleasă potrivit prevederilor alin. (3) al art. 123 CP al RM. Prevederile în cauză statuează că persoana cu funcție de demnitate publică este o persoană al cărei mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova sau care este investită în funcție, prin numire sau prin alegere, de către Parlament,

Președintele Republicii Moldova sau Guvern, în condițiile legii; persoana căreia persoana cu funcție de demnitate publică i-a delegat împuternicirile sale. La fel și Legea nr. 199 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, în alin. (2)-(3), art. 2 [4] identifică noțiunea de persoană cu funcție de demnitate publică și anume: demnitarii sunt persoanele care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al legii în cauză și al altor acte legislative, iar această funcție se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii.

Pentru infracțiunea de corupere pasivă prevăzută la alin. (1), art. 324 CP al RM funcționarul public va suporta o pedeapsă cumulativă și anume – de la 3 la 7 ani închisoare cu amendă în mărime de la 4.000 la 6.000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani. Potrivit alin. (2) al art. 324 CP al RM, pentru aceleași acțiuni săvârșite de două sau mai multe persoane; cu extorcare de bunuri sau servicii enumerate la alin.(1); în proporții mari, sancțiunea la fel va fi una cumulativă și care constă în pedeapsa închisorii de la 5 la 10 ani cu amendă în mărime de la 6.000 la 8.000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 7 la 10 ani. Alin. (3), art. 324 CP al RM prevede că pentru aceleași acțiuni prevăzute de alin. (1) și (2) săvârșite de o persoană cu funcție de demnitate publică; în proporții deosebit de mari sau în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, se va aplica pedeapsa cumulativă de la 7 ani la 15 ani închisoare cu amendă în mărime de la 8.000 la 10.000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de

la 10 la 15 ani. Alin. (4), art. 324 CP al RM stabilește că pentru acțiunile prevăzute de alin. (1), săvârșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale, pedeapsa penală va fi din nou cumulativă și anume amenda în mărime de la 1.000 la 2.000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

Din spectrul pedepselor penale aplicate funcționarilor publici și demnitarilor din RM, pentru săvârșirea infracțiunii de corupere pasivă, se distinge caracteristica cumulativă a acestora. Această cumulativitate constă din următoarele categorii de pedepse: pedepse privative de libertate, pedepse pecuniare și pedepse restrictive de drepturi. Astfel, din limitele minime și maxime ale închisorii se observă că infracțiunea de corupere pasivă săvârșită în diferite moduri și în diversitatea calificărilor sale, coroborat cu prevederile art. 16 din CP al RM, reprezintă o infracțiune gravă, cu excepția săvârșirii coruperii pasive în condițiile alin. (4), art. 324 CP al RM, care se consideră infracțiune ușoară. Mărimea amenzii se calculează reieșind din unitatea convențională, care este de 20 de lei potrivit prevederilor art. 64 CP al RM și care variază în funcție de alineatul care elucidează fapta infracțională săvârșită de funcționarul public sau, după caz, demnitarul, după cum se vede de la 20 mii lei la 200 mii lei. În același timp, pedeapsa privării de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate variază de la 5 ani la 15 ani, în funcție de alineatul care prevede infracțiunea incriminată funcționarului sau demnitarului din RM. Totodată, este de observat faptul că în cazul demnitarilor, săvârșirea infracțiunii de corupere pasivă va fi întotdeauna calificată în baza alin. (3), art. 324 CP al RM, iar pedeapsa penală coraportată cu pedeapsa care ar putea fi aplicată unui funcționar public, dacă va săvârși o coru-

pere pasivă în condițiile alin. (1), art. 324 CP al RM, va varia în limitele mai joase ale pedepsei închisorii, doar dacă calificativul nu va fi potrivit alin. (2) sau (3) al aceluiași articol din CP al RM. Astfel, considerăm că este o discriminare vădită în abordarea problemelor legate de mărimea minimă și maximă a pedepselor aplicabile funcționarilor publici și a demnitarilor din țara noastră pentru aceleași infracțiuni, știrbind din principiul egalității în fața legii, chiar dacă s-ar spune că demnitarii au o mai mare responsabilitate decât funcționarii publici și că ambii trebuie să respecte principiul legalității, al profesionalismului și independenței etc., care sunt prevăzute de legile speciale care reglementează statutul și activitatea acestora. Considerăm, că modificările legiuitorului ar trebui să fie văzute la alin. (1), art. 324 CP al RM, astfel încât în dispoziția acestuia să se regăsească și demnitarii din RM.

Pentru traficul de influență prevăzut la alin. (1), art. 326 CP al RM, funcționarii publici și demnitarii ar putea suporta o pedeapsă cu amendă de la 2.000 la 3.000 unități convenționale sau o pedeapsă cu închisoarea de până la 5 ani. Potrivit prevederilor alin. (2), art. 326 CP al RM, în cazul agravantelor, precum și săvârșite de două sau mai multe persoane; săvârșite cu primirea de bunuri sau avantaje în proporții mari; urmate de influența promisă sau de obținerea rezultatului urmărit, pedeapsa penală variază între 3.000 și 4.000 unități convenționale sau închisoare de la 2 ani la 6 ani. Iar în cazul alin. (3) al art. 326 CP al RM, care invocă agravantele, precum primirea de bunuri sau avantaje în proporții deosebit de mari; săvârșite în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, pedeapsa se va stabili între 4.000 și 6.000 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 ani la 7 ani. Ținem să menționăm că subiect al infracțiunii respective poate fi atât un funcționar public sau demnitar cât și alte persoane ce

nu au o astfel de calitate. Aceste persoane pot fi: funcționarul public cu statut special, angajatul autorităților publice autonome sau de reglementare, al întreprinderilor de stat sau municipale, al altor persoane juridice de drept public; angajatul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică sau persoana autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public.

Din cele enunțate, se observă cu ușurință că specificul pedepselor penale aplicabile traficului de influență rezidă în caracterul lor alternativ. Astfel, instanța de judecată poate să stabilească o pedeapsă penală prin excluderea uneia dintre cele două stabilite în același alineat. În acest caz, este vorba fie de pedeapsa amenzii, fie de pedeapsa închisorii pentru o astfel de infracțiune. Cu atât mai mult în cazul alin. (1), art. 326 CP al RM, care este o infracțiune mai puțin gravă, se pot aplica și alte măsuri juridico-penale alternative închisorii în afară de amendă, dacă în urma individualizării pedepsei, constatând un cumul de circumstanțe atenuante, se va ajunge la concluzia că se va putea aplica una dintre modalitățile liberării de pedeapsa penală. Alin. (2) al art. 326 CP al RM acordă din nou o astfel de posibilitate de alegere a unei pedepse penale prin excluderea alteia, însă limitele acestor pedepse variază, prin ridicarea plafonului minim și maxim al acestora. Este de remarcat și faptul că alin. (4), art. 326 CP al RM prevede și posibilitatea liberării de răspundere penală și anume persoana care a promis, a oferit sau a dat bunuri ori servicii enumerate la alin. (1), este liberată de răspundere penală, dacă ele i-au fost extorcate sau dacă persoana s-a autodenunțat, fără a ști că organele de urmărire penală sunt la curent cu infracțiunea pe care a săvârșit-o.

În ce privește pedepsele penale prevăzute la art. 327 CP al RM, pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu, acestea la

fel se axează pe cele trei pedepse invocate mai sus și anume: pedeapsa pecuniară – amenda, pedeapsa privativă de libertate – închisoarea și pedeapsa restrictivă – privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un anumit termen. Astfel, alin. (1), art. 327 CP al RM prevede ca sancțiune pedeapsa amenzii în mărime de la 300 la 800 unități convenționale sau închisoarea de până la 3 ani, în ambele cazuri, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani. Astfel, caracterul alternativ al aplicării pedepsei amenzii sau închisorii este urmată de fiecare dată obligatoriu de pedeapsa complementară a privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani. Ca și în cazul altor categorii de infracțiuni invocate mai sus alegerea pedepsei penale principale – amenda sau închisoarea – se va determina de instanța de judecată examinării cauzei penale, aplicând principiile și regulile individualizării pedepsei penale. Agravantele prevăzute la alin. (2), art. 327 CP al RM se referă la săvârșirea aceleiași acțiuni prevăzute la alin. (1), numai că de persoana cu funcție de demnitate publică sau care s-a soldat cu urmări grave. Astfel, pentru demnitarii publici, în cazul săvârșirii acțiunii de folosire intenționată a situației de serviciu, în interese materiale ori în alte interese personale, dacă acesta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, se va aplica direct alin. (2) al art. 327 CP al RM și pedeapsa în cazul dat va fi amenda în mărime de la 1000 la 2000 unități convenționale sau cu închisoarea de la 2 la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani. Alin. (3) al art. 327 CP al RM, în cazul agravantei care con-

stă în săvârșirea abuzului de putere sau abuzului de serviciu în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, se va pedepsi cu închisoarea de la 3 la 7 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

În cazul săvârșirii de către funcționarii publici și demnitarii publici a infracțiunii prevăzute de art. 328 CP al RM, pedepsele penale se vor axa, ca și în cazul altor categorii de acte de corupție și acte conexe actelor de corupție, pe cele trei și anume: amenda, închisoarea și privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un anumit termen. Alin. (1), art. 328 CP al RM prevede pedeapsa amenzii de la 300 la 800 unități convenționale sau închisoarea de până la 3 ani în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 ani la 5 ani. Alin. (2) cu agravanta - aplicarea armei de foc, pedeapsa este închisoarea de la 2 la 6 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani. Alin. (3) se referă la excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu săvârșit de un demnitar și alte agravante legate de urmările grave sau săvârșirea excesului sau depășirea atribuțiilor de serviciu în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale, pedeapsa va fi cu închisoarea de la 6 la 10 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

Pedeapsa aplicată pentru infracțiunea prevăzută de art. 330¹ CP al RM constă din pedeapsa amenzii în mărime de la 150 la 300 unități convenționale, cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 1 la 5 ani. Infracțiunea este considerată una ușoară și poate

fi urmată de aplicarea și a altor alternative la pedeapsa închisorii, precum unele modalități ale liberării de răspunderea penală sau a liberării de pedeapsa penală. În același timp, trebuie de explicat că încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietăți, de fapt se referă la o anumită categorie de subiecți care au luat cunoștință de astfel de informații. Din prevederile alin. (3) al art. 330¹ CP al RM rezultă că divulgarea sau publicarea intenționată a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate se referă la persoanele cărora le-au fost cunoscute aceste informații în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului. Potrivit prevederilor p. 4; 14; 15 ale Regulamentului CNI, aprobat prin Legea nr. 180, [5] rezultă că membrii CNI sunt persoanele care fac cunoștință cu declarațiile pe venit și proprietăți, precum și au dreptul la efectuarea controlului respectiv în vederea adevăririi datelor invocate în declarații, iar potrivit prevederilor p. 10 al Regulamentului menționat funcția de membru al CNI se consideră una de demnitate publică. Totodată, în cadrul CNI, mai pot cunoaște informația din declarațiile cu privire la venit și proprietăți și funcționarii publici care sunt angajați ai CNI. În același timp, pot cunoaște informația expusă în declarații și funcționarii publici responsabili de colectarea declarațiilor. Acești funcționari publici, potrivit prevederilor art. 9 al Legii nr. 1264 cu privire la declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și al unor persoane cu funcție de conducere, [6] sunt persoane desemnate, din cadrul serviciului resurse umane, iar numărul acestor persoane desemnate depinde direct de numărul persoanelor din cadrul entității în cauză care au obligația de a depune declarații. Despre aceste categorii de funcționari publici și despre atribuțiile

acestora statuează încă o dată Instrucțiunea privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate aprobată prin Ordinul nr. 5 al Președintelui CNI. [7] Astfel, pedepsele prevăzute de art. 330¹ CP al RM vor fi aplicate funcționarilor publici responsabili de colectarea declarațiilor, funcționarilor publici angajați în CNI și demnitarilor din cadrul CNI, cărora le-au fost cunoscute informațiile din declarațiile cu privire la venituri și proprietăți, ca rezultat al îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau al exercitării controlului.

Pentru îmbogățirea ilicită a funcționarului public sau a demnitarului din RM, legiuitorul la art. 330² CP al RM, la fel, a prevăzut cele trei pedepse clasice aplicate și pentru alte acte de corupție și celor conexe lor. Astfel, alin. (1), care se referă la deținerea de către funcționarul public personal sau prin intermediul unor terți a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite și acest lucru fiind constatat, în baza probelor, că acestea nu avea cum să fie obținute licit, prevede pedeapsa amenzii între 6.000 și 8.000 unități convenționale sau închisoare de la 3 la 7 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani. Alin. (2) se referă la aceleași acțiuni, însă săvârșite de demnitarii publici și care se sancționează cu pedeapsa amenzii în mărime de la 8.000 la 10.000 unități convenționale sau cu închisoare de la 7 la 15 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

Pedepsele penale aplicate față de funcționarii publici în cazul săvârșirii infracțiunii prevăzute de alin. (1), art. 332 CP al RM se rezumă din nou la pedeapsa penală a amenzii în mărime de la 500 la 1.000 unități convenționale sau cu închisoare de până la 2 ani, în ambele cazuri cu privarea

de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani. Pentru demnitarilor publici, precum și pentru agravanta ce ține de săvârșirea falsului în acte publice în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale potrivit alin. (2) al art. 332 CP al RM, se prevede pedeapsa amenzii în mărime de la 1.000 la 2.000 unități convenționale sau cu închisoare de la 1 la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani.

Pentru toate infracțiunile catalogate ca acte de corupție și cele conexe lor, indicate mai sus, pedeapsa privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, dacă este aplicată în cumul cu pedeapsa amenzii, potrivit prevederilor alin. (4), art. 65 CP al RM, termenul său se calculează de la data rămânării definitive a hotărârii de condamnare, iar la aplicarea ei în calitate de pedeapsă complementară la închisoare, termenul său se calculează din momentul executării pedepsei principale. Totodată, alin. (2) al art. 180 Cod de executare al RM, [8] statuează, că executarea pedepsei privative de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate stabilită ca pedeapsă complementară pedepsei închisorii este asigurată de către instituția care asigură executarea pedepsei principale, iar după executarea sa – de către organul de probațiune în a cărui rază teritorială își desfășoară activitatea sau își are domiciliul condamnatul.

La aplicarea pedepselor penale pentru infracțiunile indicate mai sus, în privința funcționarilor publici sau a demnitarilor care le-au săvârșit, instanța de judecată va aplica de fiecare dată aceste pedepse reieșind din principiul individualizării pedepsei penale indicat în art. 7 CP al RM și coroborat cu criteriile generale de individualizare a pedepsei stabilite în alin.

(1), art. 75 CP al RM. Instanța de judecată va aplica pedeapsa penală funcționarilor publici și demnitarilor din RM pentru infracțiunile la care ne-am pronunțat mai sus, luând în considerare caracterul infracțiunii, gradul prejudiciabil al infracțiunii săvârșite, motivul și scopul celor comise, persoana celui vinovat, caracterul și mărimea daunei prejudiciabile, circumstanțele ce atenuează sau agravează răspunderea, ținându-se cont de influența pedepsei aplicate în vederea corectării vinovatului, precum și de condițiile de viață ale familiei acestuia. Criteriile generale ale individualizării pedepsei penale reprezintă repere diriguitoare ale instanței de judecată în vederea stabilirii pedepsei penale (prin coborâre sau ridicare în raport cu minimul și maximul pedepsei), în cazul dat funcționarilor publici și demnitarilor pentru actele de corupție și ale celor conexe lor, ce le-au săvârșit în timpul exercitării funcției sau mandatului, după caz. Totodată, este de menționat și faptul că, la individualizarea pedepselor penale, se va ține cont și de circumstanțele cauzei, și anume cele care se referă la atenuare sau la agravarea pedepsei. Legiuitorul stabilește aceste circumstanțe atenuante în art. 76 CP al RM, iar cele agravante – în art. 77 CP al RM. Circumstanțele atenuante nu sunt limitative, iar cele agravante sunt exhaustive.

Studiul efectuat de Centrul Național Anticorupție, cu suportul Curții Supreme de Justiție și împreună cu experții Proiectului MIAPAC și Misiunii EUHLPAM, cu privire la practica judecării cauzelor referitor la infracțiunile de corupție, examinate în perioada 01.01.2010 – 30.06.2012, relevă o multitudine de dosare penale intentate în privința funcționarilor publici și a demnitarilor din RM, care într-un mod sau altul nu de fiecare dată se finalizează cu o executare a pedepsei închisorii, reieșind din aplicarea neuniformă a circumstanțelor atenuante și agravante, care au fost stabilite de instanțele de judecată la apli-

care a pedepsei penale. Astfel, studiul a relevat că dosarele penale de corupție puse pe rolul instanțelor de judecată, conform datelor din rechizitoriu, sunt cele de trafic de influență (49%), abuz de putere sau abuz de serviciu (17%), corupere pasivă și remunerații ilicite de către un funcționar public (16%). Totodată, s-a constatat că instanțele de fond au pronunțat sentințe de condamnare în 60% din cazuri, de încetare a procesului penal – în 31% de cazuri și de achitare în 9% de cazuri. Pronunțând sentințele de condamnare, instanțele de judecată au dispus în fiecare al treilea caz examinat (27-29%) liberarea de răspundere penală și tragerea la răspundere contravențională în conformitate cu prevederile art. 55 Cod penal; în patru din cinci cazuri de corupție (81%), cauzele au fost examinate în procedura privind acordul de recunoaștere a vinovăției, reglementată de prevederile art. 504-509 CPP. În fiecare al treilea caz (26-27%), instanțele, conducându-se de prevederile art. 79 Cod penal, au aplicat pedepse mai blânde, adică sub limita prevăzută de lege sau nu au aplicat pedepsele complementare obligatorii (de exemplu, privarea de dreptul de a ocupa o anumită funcție pe un termen de până la 5 ani). În fiecare al treilea caz (33-29%), instanțele au dispus suspendarea executării pedepsei în conformitate cu prevederile art. 90 Cod penal. [9]

În același timp, prin recomandarea nr. 6 a CSJ a RM, aplicarea unei pedepse mai blânde decât cea prevăzută de sancțiunea de bază (art. 79 CP al RM), poate avea loc doar ca o excepție. Or, nu se poate aplica art. 55 CP al RM - liberarea de răspundere penală, cu tragerea la răspundere contravențională, pentru infracțiunea de corupere pasivă prevăzută de art. 324 CP al RM, sau pentru traficul de influență prevăzut de art. 326 CP al RM, reieșind din faptul că se cauzează daune intereselor publice, care afectează imaginea instituțiilor statale și a întregii societăți, iar daunei

nemateriale create în acest caz nu pot fi considerate reparabile total. Totodată, la individualizarea pedepsei penale instanțele de judecată nu se pot conduce de prevederile alin. (2), art. 76 CP al RM, adică indicând ca circumstanță atenuantă faptul că persoana cu funcție de răspundere sau persoanele publice au lipsa antecedentului penal. Invocând, totodată, că legislația în vigoare reglementează statutul acestor persoane, iar drept condiție pentru a fi numite, alese trebuie ca aceste persoane să nu aibă antecedente penale. Deci lipsa antecedentelor penale nu poate fi considerată ca o circumstanță atenuantă sau ca indice pozitiv ce caracterizează persoana.

Practica judiciară se axează tot mai mult pe stabilirea unor pedepse mai mari persoanelor ce au săvârșit infracțiuni de genul celor indicate mai sus, de către funcționarii publici și demnitari. Astfel, prin HP CSJ a RM din 11.11.2013, [10] la p. 17 se vorbește despre faptul că instanțele de judecată trebuie să acorde o atenție sporită la stabilirea pedepsei în cazul infracțiunilor grave, deosebit de grave și excepțional de grave, dar și în cazul infracțiunilor de corupere pasivă, care în afara pericolului sporit, afectează grav autoritatea și imaginea instituțiilor, organizațiilor publice. Susținem pe deplin această prevedere, însă considerăm că și în cazul altor infracțiuni decât coruperea pasivă, din spectrul indicat mai sus afectează grav acea autoritate și imagine a instituțiilor menționate și ar fi bine ca și în cazul coruperii pasive acest lucru să fie luat în considerare.

În concluzie, menționăm că pedepsele ce urmează a fi aplicate funcționarilor publici și demnitarilor, sunt, în general, blânde și de multe ori se poate ajunge la aplicarea altor măsuri juridico-penale alternative închisorii, care încurajează proliferarea comportamentelor coruptibile în rândul acestor categorii de persoane. Iar pe de altă parte, pedeapsa închisorii nu trebuie să devină un deziderat, ci rezultat

al individualizării pedepsei penale, aplicate funcționarilor publici și demnitarilor din RM, pentru actele de corupție și ale celor conexe lor ce le-au săvârșit. Circumstanțele atenuante și agravante stabilite de instanța de judecată la examinarea cauzelor penale ce vizează categoriile de infracțiuni indicate mai sus și săvârșite de funcționarii publici și demnitarii din RM, trebuie luate în conformitate cu recomandările Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, pe care le susținem pe deplin și care cu adevărat, prin studiul efectuat, a evidențiat lipsa temeiurilor la aplicarea unor circumstanțe atenuante în vederea aplicării unor măsuri juridico-penale alternative pedepsei cu închisoarea sau a liberării de răspundere penală. Totodată, pedepsele penale aplicate funcționarilor publici și demni-

tarilor din țara noastră, pentru actele de corupție și celor conexe lor, prevăzute de capitolul XV CP al RM, trebuie să răspundă scopului pedepsei penale în general și numai prin prisma respectării criteriilor de individualizare a pedepsei penale. Așadar, pedepsele penale aplicate funcționarilor publici și demnitarilor pentru infracțiunile prevăzute de capitolul XV CP al RM, catalogate ca acte de corupție sau conexe lor, trebuie să fie aplicate în mod echitabil și reieșind din faptul că atenția față de îndeplinirea atribuțiilor funcției sau mandatului deținut este una sporită și care, în cazul abuzului, excesului și al altor acțiuni ilegale ce influențează îndeplinirea lor afectează considerabil imaginea autorității publice și/sau funcționabilitatea legală a ei, iar în consecință – interesele cetățenilor.

NOTE

1. Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-105 din 13.06.2008.

2. Codul Penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129/1012 din 13.09.2002.

3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, în vigoare de la 01.01.2009, cu modificările ulterioare.

4. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010 cu modificările ulterioare.

5. Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-6 din 06.01.2012.

6. Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 05.09.2002.

7. Ordinul nr. 5 din 08.02.2013 „Cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-55 din 08.03.2013, în vigoare de la 08.03.2013.

8. Codul de Executare al Republicii Moldova, Legea nr. 443-XV din 24.12.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-35/112 din 03.03.2005, în vigoare de la 01.07.2005.

9. Recomandarea nr. 61 a Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale în cauzele de corupție // <http://jurisprudenta.csj.md/db_rec_csj.php>.

10. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale // <<http://despre.csj.md/>>.

Prezentat: 8 aprilie 2014.

E-mail: ioneltipa@yahoo.com

Economie și finanțe publice



Noua metodologie de finanțare a autorităților publice locale - pilon al autonomiei locale și al descentralizării financiare

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article is researched the process of elaboration of local government budget in terms of autonomy and fiscal decentralization. The new funding formula of territorial administrative units increase the stimulus to supplement their incomes and improve services.

The motivation is supported by indicators underlying the calculation of financial balance transfers, namely: per capita fiscal capacity, area and population of that territory - all of these indicators are calculated in comparison to national indicators.

Key-words: *administrative territorial unit, fiscal capacity per capita, general transfers (of balancing), special transfers, specific weight, distribution parameter, financial support fund.*

***„În cadrul politicii economice naționale autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în executarea atribuțiilor lor”
(Carta Europeană a Autonomiei Locale,
Strasbourg, 15.X.1985, art. 9, p. 1)***

Conform Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 262-267/748 din 22.11.2013), Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-253, art. 996) cu modificările ulterioare, se modifică și se completează. Astfel, putem constata, că conform modificărilor și completărilor la Legea nr. 397-IV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, s-au făcut schimbări esențiale în modalitatea de elaborare a bugetelor unităților

administrativ-teritoriale atât la formarea veniturilor bugetelor U.A.T., cât și la cheltuieli. Cu totul nouă este modalitatea de calculare a transferurilor de echilibrare și a transferurilor cu destinație specială. Noua viziune creează posibilități reale pentru întărirea autonomiei financiare și a descentralizării fiscale.

Termenul de realizare stipulat pentru perioada 2012-2014 nu a fost respectat din motive obiective. Pentru a iniția procesul de reformare, s-a dispus realizarea celor mai urgente acțiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanțare a administrației publice locale și care să fie implementate cu prioritate, acestea con-

ținându-se în blocul II de acțiuni. Astfel, termenul de realizare este prelungit, începând cu 2014.

Astfel, **trecerea la noua formulă de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale a început cu elaborarea proiectelor bugetelor U.A.T. pentru anul bugetar 2014. În acest scop, toate unitățile administrativ-teritoriale au primit indicație de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova de a elabora proiectele de buget pentru anul bugetar 2014 în două variante: varianta I – în formula existentă și varianta a II-a – conform noii formule de finanțare.**

În continuare, prezentăm mecanismul de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale în condițiile noii formule pentru anul 2014.

1) Veniturile bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) se formează din:

1.1. Venituri proprii:

- a) impozitul pe bunurile imobiliare;
- b) taxa pentru patenta de întreprinzător;
- c) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
- d) taxele locale aplicate, în conformitate cu Codul Fiscal;
- e) încasări din arenda terenurilor și locațiunea;
- f) alte venituri prevăzute de legislație.

1.2. Defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, colectat în teritoriul U.A.T. respective:

a) pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor (municipiilor) de reședință de raion și unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 75% din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective;

b) pentru bugetele orașelor (municipiilor) de reședință de raion și a unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 20% din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective.

1.3. Transferuri cu destinație generală.

1.4. Transferuri cu destinație specială.

1.5. Mijloace speciale.

1.6. Fonduri speciale.

2) Veniturile bugetelor raionale se formează din:

2.1. Venituri proprii:

- a) taxele pentru resursele naturale;
- b) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
- c) alte venituri prevăzute de legislație.

2.2. Defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice – 25% din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective;

b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective.

2.3. Transferuri cu destinație generală.

2.4. Transferuri cu destinație specială.

2.5. Mijloace speciale.

2.6. Fonduri speciale.

3) Veniturile bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special:

3.1. Venituri proprii:

- a) taxele pentru resursele naturale;
- b) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
- c) alte venituri prevăzute de legislație.

3.2. Defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice – 25% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

b) impozitul pe venitul persoanelor juridice – 50% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autohtone;

c) taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 50% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

d) accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 50% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

e) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50 % din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome.

3.3. Transferuri cu destinație specială.

3.4. Mijloace speciale.

3.5. Fonduri speciale.

4) Veniturile bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău:

4.1. Venituri proprii:

a) impozitul pe bunurile imobiliare;

b) taxa pentru patenta de întreprinzător;

c) taxele pentru resursele naturale;

d) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);

e) taxele locale aplicate, în conformitate cu Codul Fiscal;

f) alte venituri prevăzute de legislație.

4.2. Defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice – 45% din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective (cu excepția U.A.T. de nivel întâi din componența municipiilor);

b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective.

4.3. Transferuri cu destinație specială.

4.4. Mijloace speciale.

4.5. Fonduri speciale.

Menționăm, că estimarea veniturilor persoanelor fizice se efectuează conform Codului Fiscal și proporțiilor stabilite între nivelul I și nivelul II al bugetelor U.A.T.

Calculule transferurilor cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele U.A.T. pentru anul 2014 și estimările pe anii 2015-2016 se calculează conform unei modalități noi.

Prezentăm, în continuare, **modalitatea**

de calcul a transferurilor cu destinație generală.

Pasul 1. Sursa transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul I și II o constituie fondul de susținere financiară (F.S.F.). F.S.F. este format din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări pentru U.A.T. Astfel, F.S.F. se formează din veniturile nealocate în formă de defalcări în cuantumul de:

- la nivelul I din impozitul pe venitul persoanelor fizice (I.V.P.F.) se defalcchează – 75%, restul merge în F.S.F. în bugetul de stat;

- pentru bugetele orașelor (municipiilor) de reședință de raion și a unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 20% din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective, restul merge în F.S.F.;

- la nivel raional din I.V.P.F. se defalcchează 25%, restul 75% merge în F.S.F.;

- în bugetul central al U.T.A. Găgăuzia din I.V.P.F. rămân 25%, restul 75% se varsă în F.S.F. la bugetul de stat.

Pasul 2. F.S.F. se distribuie în două fonduri distincte:

a) fondul de echilibrare a bugetelor U.A.T. de nivelul întâi (F.E.B.1);

b) fondul de echilibrare a bugetelor U.A.T. de nivelul al doilea (F.E.B.2).

Pasul 3. Distribuția între cele două fonduri se face conform parametrului de distribuție P_d ($P_d < 100\%$), în modul următor:

$$F.E.B.1 = F.S.F. \times (100\% - P_d)$$

$$F.E.B.2 = F.S.F. \times P_d,$$

unde $P_d = 55\%$.

Pasul 4. F.E.B.1, destinat echilibrării bugetelor U.A.T. de nivelul întâi, este repartizat în funcție de următorii indicatori:

a) **capacitatea fiscală pe locuitor** (calculată ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice și numărul de locuitori ai U.A.T.);

b) **populația;**

c) **suprafața U.A.T., potrivit formulei:**

$$TE_i = FEBI \times \left[(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n}) \right];$$

$$PS_{CFL}^1 + PS_p^1 + PS_s^1 = 100\% ,$$

unde:

TE_i – transferul de echilibrare pentru o anumită U.A.T. de nivelul întâi;

$F.E.B.1$ – fondul de echilibrare a bugetelor U.A.T. de nivelul întâi;

CFL_i – capacitatea fiscală pe locuitor a unei anumite U.A.T. de nivelul întâi;

CFL_n – capacitatea fiscală națională medie pe locuitor;

P_i – populația unei anumite U.A.T. de nivelul întâi;

P_n – populația totală a U.A.T. de nivelul întâi;

S_i – suprafața unei anumite U.A.T. de nivelul întâi;

S_n – suprafața totală a U.A.T. de nivelul întâi;

PS_{CFL}^1 – ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscală pe locuitor;

PS_p^1 – ponderea specifică a indicatorului populației;

PS_s^1 – ponderea specifică a indicatorului suprafață;

P_e – parametrul supraunitar;

unde, $PS_{CFL}^1 = 80\%$;

$PS_p^1 = 10\%$;

$PS_s^1 = 10\%$;

$P_e = 1,3$.

A) Modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul întâi:

Pasul 1. Se calculează capacitatea fiscală pe locuitor pentru fiecare U.A.T. de nivelul întâi - CFL_i , ca **raport** între veniturile colectate din defalcări din impozitul pe venitul persoanelor fizice în teritoriul U.A.T. și numărul de locuitori ai U.A.T. respective.

Pasul 2. Se calculează capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor U.A.T. de nivelul întâi - CFL_n , ca **raport** între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice, cumulate din toate U.A.T. de nivelul întâi și numărul de locuitori cumulat din toate U.A.T. de nivelul întâi.

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012, CFL_n utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014 este egală cu 107,3 lei.

Valoarea estimată a CFL_n utilizată la calcularea transferurilor pentru anii 2015 și 2016, este egală cu 113,6 lei și, respectiv, 124,6 lei.

Pasul 3. Se calculează produsul dintre CFL_n și parametrul supraunitar $P_e = 1,3$.

Pasul 4. Pentru toate U.A.T. de nivelul întâi se calculează expresia (diferența): $(P_e \times CFL_n) - CFL_i$.

Pasul 5. Se calculează expresia $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$, sumând doar valorile pozitive ale expresiei calculate mai sus $(P_e \times CFL_n - CFL_i)$, astfel, nu sunt incluse U.A.T. de nivelul întâi, în cazul cărora expresia $[(P_e \times CFL_n) - CFL_i] < 0$ (este negativă).

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012, expresia $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$, utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014, este egală cu 62.565,3 lei.

Valoarea estimată a expresiei $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$, utilizată la calcularea transferurilor pe anii 2015 și 2016, este egală cu 66.636,7 lei și, respectiv, 73.083,2 lei.

Pasul 6. Se calculează expresia:

$$\frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)} , \text{ pen-}$$

tru U.A.T. de nivelul întâi, în cazul căreia

expresia $(P_e \times CFL_n - CFL_i) > 0$ (este pozitivă), iar în cazul U.A.T. de nivelul întâi, pentru care expresia $(P_e \times CFL_n - CFL_i) < 0$ (este negativă), se atribuie automat valoarea 0 (zero).

Pasul 7. Pentru toate U.A.T. de nivelul întâi se calculează expresiile:

$$PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)} ;$$

$$PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n} ; \text{ și } PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n} .$$

Pasul 8. Se calculează expresia:

$$[(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n})] \text{ unei } S_j - \text{ suprafața anumite U.A.T. de nivelul al doilea;}$$

pentru toate U.A.T. de nivelul întâi, deci se sumează rezultatele obținute la pasul precedent.

Pasul 9. În final, se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare U.A.T. de nivelul întâi prin înmulțirea F.E.B.1 cu rezultatul obținut la pasul 8, potrivit formulei:

$$TE_i = FEB1 \times [(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n})] .$$

B) Transferuri de echilibrare bugetară pentru bugetele U.A.T. de nivelul al doilea.

F.E.B.2 este destinat echilibrului bugetelor U.A.T. de nivelul al doilea și este repartizat în funcție de următorii indicatori:

- populația;
- suprafața U.A.T., potrivit formulei:

$$TE_j = F.E.B.2 \times (\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n});$$

$$PS_p^2 + PS_s^2 = 100\%,$$

unde:

TE_j – transferul de echilibrare pentru o anumită U.A.T. de nivelul al doilea;

F.E.B.2 – fondul de echilibrare al bugetelor U.A.T. de nivelul al doilea;

P_j – populația unei anumite U.A.T. de nivelul al doilea;

P_n – populația totală a U.A.T. de nivelul al doilea, calificate la alocarea mijloacelor;

S_j – suprafața unei anumite U.A.T. de nivelul al doilea;

S_n – suprafața totală a U.A.T. de nivelul al doilea calificate la alocare;

PS_p^2 – ponderea specifică a indicatorului populației;

PS_s^2 – ponderea specifică a indicatorului suprafață;

unde $PS_p^2 = 60\%$ și $PS_s^2 = 40\%$.

Calculul transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul al doilea se face direct proporțional cu populația și suprafața U.A.T., fiind calificate la echilibrare bugetele U.A.T. de nivelul al doilea, cu excepția bugetelor municipale Chișinău, Bălți și bugetului central al unității teritoriale autonome (U.T.A.) cu statut juridic special.

Modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul al doilea:

Pasul 1. Se calculează expresiile

$$PS_p^2 \times \frac{P_j}{P_n} \text{ și } PS_s^2 \times \frac{S_j}{S_n}$$

pentru toate U.A.T. de nivelul al doilea calificate la alocare. P_n și S_n sunt determinate prin excluderea populației și, respectiv, a suprafeței municipiilor Chișinău și Bălți și a U.T.A. Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare.

Pasul 2. Se calculează suma expresiilor

$$\left(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right)$$

pentru toate U.A.T. de nivelul al doilea calificate la alocare.

Pasul 3. În final, se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare U.A.T. de nivelul al doilea, calificată la alocare, prin înmulțirea F.E.B.2 cu rezultatul obținut la pasul 2), potrivit formulei:

$$TE_j = FEB2 \times \left(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right).$$

C) Transferurile cu destinație specială. Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se alocă bugetelor U.A.T. pentru finanțarea:

a) învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar);

b) competențelor delegate autorităților APL de Parlament, la propunerea Guvernului.

Informația privind transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele U.A.T. pentru finanțarea învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar) pentru anul 2014 și estimările pe anii 2015-2016 se prezintă în anexa nr. 2.2. la prezentele Note metodologice privind elaborarea proiectelor bugetelor U.A.T. pentru anul 2014 și estimările pentru 2015 și 2016.

La etapa actuală de stabilire a raporturilor între bugetul de stat și bugetele U.A.T., ca transferuri pentru finanțarea competențelor delegate autorităților APL sunt luate în considerație:

a) transferurile pentru plățile sociale;

b) transferurile pentru compensarea diferenței de tarife la energie electrică și la gazele naturale (utilizate de locuitorii unor localități din raioanele Dubăsari și Căușeni și a satului Varnița din raionul Anenii Noi);

c) transferuri pentru compensarea veniturilor ratate ale bugetelor U.A.T. (compensare a veniturilor bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, ratate în legătură cu scutirea deținătorilor de terenuri agricole situate pe traseul Râbnici – Tiraspol);

d) transferurile din fondul republican de susținere socială a populației.

În baza formulelor explicate mai sus, se pot prezenta calcule concrete de determinare a transferurilor generale (de echilibrare) pentru unitățile administrativ-teritoriale, care au capacități fiscale pe locuitor în proporții diferite față de capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național. Aceste calcule vor scoate în evidență avantajele și

dezavantajele noii formule de calcul a transferurilor generale (de echilibrare) pentru unitățile administrativ-teritoriale cu baze fiscale diferite. Pentru a face o

sinteză a avantajelor și dezavantajelor noii modalități de finanțare a autorităților publice locale, prezentăm analiza SWOT a acestui proces.

Analiza SWOT

<i>Puncte forte</i>	<i>Puncte slabe</i>
<ul style="list-style-type: none"> - schimbă motivația administrației publice locale în generarea veniturilor; - delimitarea clară a veniturilor proprii pe nivelurile U.A.T.; - normativele de defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice se stabilește prin lege pentru fiecare nivel de APL; - transferurile se efectuează conform unei formule standard, ceea ce exclude total posibilitatea de a avea avantaj pe cineva pe anumite motive subiective în detrimentul altora; - la calcularea transferurilor generale (de echilibrare) se iau în considerație următorii indicatori: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unității administrativ-teritoriale, fapt ce dă posibilitate ca surplusul de venit colectat să rămână în bugetul local; - excluderea raporturilor financiare de subordonare între bugetele U.A.T. de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea; - noul sistem de finanțare a autorităților publice locale asigură autonomie în repartizarea banilor din veniturile proprii, defalcărilor din impozitul pe venit al persoanelor fizice și transferurilor de la bugetul de stat cu destinație generală după priorități de servicii necesare colectivității locale; - cheltuielile pentru educație sunt preluate de către stat și sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială directă pentru fiecare administrație publică locală în parte. 	<ul style="list-style-type: none"> - baza economică și, prin urmare, și cea fiscală, slabă a majorității administrațiilor publice locale; - nivelul de dezvoltare a U.A.T. este diferit. Noul sistem nu oferă imediat majorarea capacității fiscale a APL, pentru aceasta este nevoie de timp și efort propriu; - majoritatea conducătorilor APL sunt obișnuiți să fie finanțați din bugetul de stat prin transferuri, iar schimbarea mentalității de a genera venituri în teritoriul său cere voință și interes. Noul sistem creează stimulente, dar cere, totodată, eforturi; - receptorul fiscal local este lipsit de instrumente de influență asupra răuplatinicilor; - lipsa de predictibilitate (de prognozare) a veniturilor locale; - insuficiența lichidităților (a mijloacelor bănești) la bugetul de stat pentru efectuarea integrală și la timp a transferurilor cu destinație generală și specială la bugetele unităților administrativ-teritoriale.

Analiza SWOT (continuare)

<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări (riscuri)</i>
<p>- stabilirea defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice va stimula APL în crearea noilor locuri de muncă în funcție de contribuția cetățenilor la bugetul local;</p> <p>- veniturile din impozitele și taxele locale nu se iau în considerare la nivelarea bugetară, prin urmare, vor apărea mai multe posibilități de finanțare a activităților de interes comunal;</p> <p>- apare oportunitatea de a aloca transferurile cu destinație generală direct de la bugetul de stat către fiecare administrație publică locală, evitând amestecul (intervenția) factorului politic;</p> <p>- noul sistem de partajare a veniturilor și calcul al transferurilor cu destinație generală asigură stabilitate, predictibilitate, previzibilitate pe mai mulți ani în elaborarea strategiilor și planurilor de dezvoltare a localităților;</p> <p>- administrațiile publice locale care vor dispune de bază fiscală proprie dezvoltată vor putea aloca mijloace financiare suplimentare pentru instituțiile de învățământ din localitate.</p>	<p>- un risc esențial este șovăiala, nesiguranța, îndoiala unor conducători ai administrației publice locale la schimbări, frica că nu vor putea aplica în practică stimulentele oferite;</p> <p>- implementarea noului sistem de finanțare a administrației publice locale presupune implicarea directă a conducătorilor administrației publice locale de nivelul I; aceasta presupune eforturi suplimentare pe care mulți conducători nu doresc să le depună, preferând să mențină situația existentă;</p> <p>- influența slabă și lipsa pârghiilor administrației publice locale asupra diminuării evaziunii fiscale și a economiei tenebre;</p> <p>- divergențe între datele administrației publice locale și datele statistice oficiale cu privire la numărul populației și suprafața unităților administrativ-teritoriale complică situația prin solicitări suplimentare pentru a concretiza indicatorii de care are nevoie APL pentru elaborarea bugetelor;</p> <p>- capacitățile manageriale limitate ale administrației publice locale. Conducătorii nu sunt suficient instruiți, nu dispun de informații exacte precum și abilitățile necesare.</p>

Figura 2. Analiza SWOT a noului sistem de finanțare a U.A.T.

Sursa. Elaborată în baza analizei Strategiei Naționale de Descentralizare și a noului sistem de finanțare a bugetelor U.A.T.

Analiza SWOT scoate în evidență șirul de probleme cu care se confruntă autoritățile publice locale, dar, totodată, autoritățile publice locale au multe

părți puternice, care le dă posibilitatea să îmbunătățească situația economico-socială în teritoriu. Noul sistem oferă aceste posibilități.

Concluzii

1. Noul sistem de finanțare asigură realmente autonomia locală care conferă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

2. De asemenea, autoritățile administrației publice locale, conform principiului autonomiei locale, administrează sau, după caz, dispun de resurse financiare și de bunurile proprietate publică sau privată a unității administrativ-teritoriale.

3. Noul sistem asigură și descentralizarea financiară, care urmărește, de fapt, creșterea calității serviciilor publice oferite cetățenilor, lucru ce se poate realiza prin responsabilizarea și eficientizarea administrației publice locale, aleșii locali primind autoritatea și resursele cu care să poată lua decizii în privința furnizării de servicii publice. O importanță deosebită în această direcție o au autoritățile administrației publice locale, care prin activitatea practică, prin acumularea de experiență internă și internațională în domeniu, prin managementul realizat, trebuie să fie principalul actor în acest proces. [10]

4. Noul sistem de finanțare a autorităților publice locale reprezintă fundamentarea, pentru prima dată, a proiectelor bugetelor locale potrivit procedurilor și gradului de independență oferite de Legea finanțelor publice locale. Acesta creează posibilitatea ca autoritățile administrației publice locale să-și organizeze propriile servicii fiscale și oferă capacitatea de a exercita complet și eficient

toate componentele și responsabilitățile descentralizate privind stabilirea, constatarea, încasarea, controlul și urmărirea impozitelor și taxelor locale.

5. Aceasta permite corelarea resurselor financiare cu elementele patrimoniale ale comunităților locale, precum și cu nevoia de reorganizare și de îmbunătățire a managementului și calității serviciilor publice oferite populației. Corelarea politicilor locale cu cele de dezvoltare regională, precum și cu politicile sectoriale, în special, în astfel de domenii ca învățământul, asistența socială, cultura, de asemenea, reprezintă o oportunitate a noului sistem ce deschide noi posibilități pentru administrația publică locală.

6. Din cele menționate putem concluziona că descentralizarea financiară aduce beneficii economice unităților administrativ-teritoriale prin îmbunătățirea sistemului de alocare a resurselor și eficiența administrației, prin prisma principiului subsidiarității, adică prin transferul de responsabilități la nivelul administrativ cel mai potrivit să asigure performanța maximă. La fel, un sistem descentralizat este benefic pentru că poate atrage la nivel local mai multe resurse. Deci descentralizarea este un proces de dezvoltare organizațională, de tranziție de la un tip de sistem spre unul fundamental diferit, totul realizat în vederea creșterii calității serviciilor oferite comunității.

7. Este evident faptul că noul sistem de finanțare a autorităților publice locale oferă mult mai multe avantaje și oportunități decât dezavantaje. Implementarea acestuia este un proces complicat și necesită timp și eforturi suplimentare, însă avantajele care le oferă merită efortul.

BIBLIOGRAFIE***Acte normative internaționale***

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, semnată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16.07.97.
2. Declarația Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la cel de-al 27-lea Congres Mondial al Uniunii Internaționale a Autorităților Locale, Rio de Janeiro, 1985.

Acte normative interne

3. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1.
4. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr. 847-XIII din 24.05.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.03.1997, nr. 19-20/197.
5. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148/465.
7. Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 573 din 06.08.2013. Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.08.2013, nr. 173-176, art. 669.
9. Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2014 și a estimărilor pe anii 2015-2016, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.
10. Manole Tatiana. Finanțele publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Chișinău: Editura „Epigraf,” 2003, 239 p.
11. Manole Tatiana. Finanțele publice locale: teorie și aplicații. Chișinău: Editura „Cartier,” 2000, 262 p.
12. Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova „Moldova 2020.”

Prezentat: 16 aprilie 2014.

E-mail: tatmanole@yahoo.com.

Abordări conceptuale în clasificarea turismului din Republica Moldova

Nicolae PLATON,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
director general al Agenției Turismului a Republicii Moldova

SUMMARY

The tourism in the contemporary world presents itself under different forms, categories, types, organizational way, etc., being based on different relations and phenomena, fact that determines the necessity of a certain classification or alignment depending on the specificity, motivation, and purpose. The classification of tourism is important from theoretical and practical point of view, because it offers elements scientifically backed up concerning the analysis of the tourist circulation at international level.

The essence of tourism resides in the possibility to travel, to know, to recover, to relax and have a rest. In most of cases the tourists, when planning their travel and in the process of selecting the tourist destination, have to answer the question: what is the purpose of the travel, and the countries that receive tourists need to have the possibility to monitor the tourism flow.

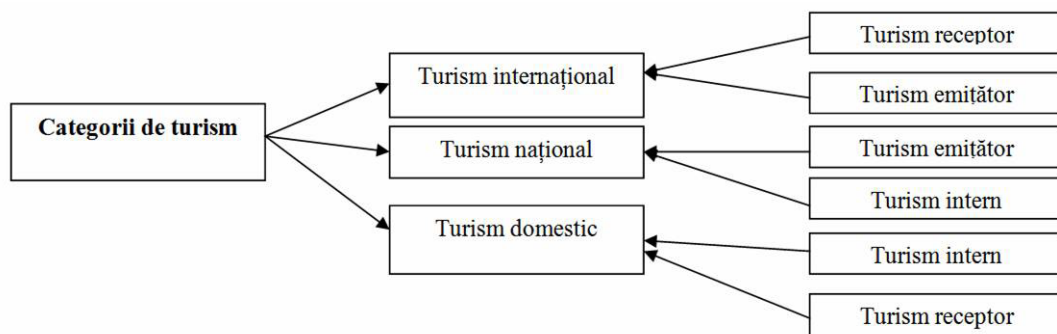
This article, in our opinion, makes clear how the tourism is structured through the conceptual approaches used in the classification of the local tourism.

Key-words: *tourism, categories of tourism, types of tourism, motivational forms of tourism, typical forms of tourism, way of touristic organization.*

Turismul este un sector de activitate cu profil complex, care pune în valoare atât potențialul turistic al țării cât și o gamă largă de servicii, care contribuie la satisfacerea anumitor necesități de ordin moral, cultural, spiritual și, nu în ultimă instanță, satisfacerea necesităților de consum turistic al persoanelor, care intenționează să

beneficieze de anumite servicii turistice.

Dacă ar fi să analizăm circulația turistică la nivel național și internațional, este necesar să clasificăm turismul după locul de proveniență a turiștilor și anume în **categorii: turism internațional, turism național și turism domestic (în interiorul țării).**



(Fig. 1)

Turismul internațional este un aranjament turistic care prevede deplasarea temporară a unor persoane dintr-o țară în alta, diferită de cea de reședință, pe un anumit itinerar sau într-o anumită zonă turistică, în scopul satisfacerii unor necesități de ordin social, cultural, spiritual, sportiv, medical sau economic. Cuprinde turismul receptor și cel emițător.

Turismul național prezintă niște aranjamente turistice care au la bază consum turistic, practicat de rezidenții unei țări atât pe teritoriul țării cât și peste hotarele sale. Include turismul intern și turismul emițător al acestei țări.

Turismul domestic ține de aranjamentele turistice care au la bază consumul turistic în interiorul țării de destinație, practicat de rezidenții unei țări, precum și de nerezidenți. Include turismul intern și receptor.

Pentru a caracteriza categoriile de turism specifice industriei turistice, ele pot fi împărțite în **tipuri de turism**, care oferă posibilitatea de a analiza tipologia turiștilor. Tipurile de turism includ: turismul intern, receptor și emițător.

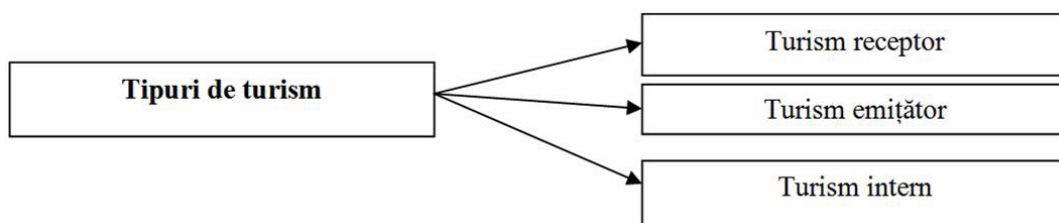
relor acesteia, incluzând minimum o noapte de cazare.

O asemenea abordare în clasificare permite statisticilor internaționale să efectueze analize comparative între turismul național și cel internațional.

Actualmente, turismul a devenit un important jucător în comerțul internațional, reprezentând o sursă apreciabilă de venit pentru multe țări în curs de dezvoltare. Pentru Republica Moldova baza activității de formare a ofertei turistice o constituie formele motivaționale și tipice de turism.

Formele de turism reprezintă un fenomen turistic prin care se delimitează motivația turistică și specificul călătoriei în funcție de scopul propus. Formele de turism se împart în forme motivaționale și forme tipice. Forma motivațională stabilește motivația călătoriei, forma tipică stabilește specificul călătoriei.

Formele motivaționale de turism includ: turismul academic; turismul de afaceri; turismul de aventură; turismul balnear; turismul cultural; turismul ecologic; turismul gastronomic; turismul medical sau de



(Fig. 2)

Turismul intern este un aranjament turistic care prevede deplasarea în scop turistic a rezidenților în interiorul țării, incluzând minimum o noapte de cazare.

Turismul receptor prezintă activitatea turistică care prevede primirea de către o țară, în scop turistic, a persoanelor străine, incluzând minimum o noapte de cazare.

Turismul emițător ține de activitatea turistică care prevede deplasarea în scop turistic a rezidenților unei țări în afara hota-

sănătate; turismul nostalgic; turismul religios; turismul rural; turismul sportiv; turismul urban; turismul vitivinicol.

Formele tipice de turism sunt caracterizate de: turismul acvatic; turismul automobilistic; turismul de excursii; turismul social; turismul de tranzit; turismul de week-end.

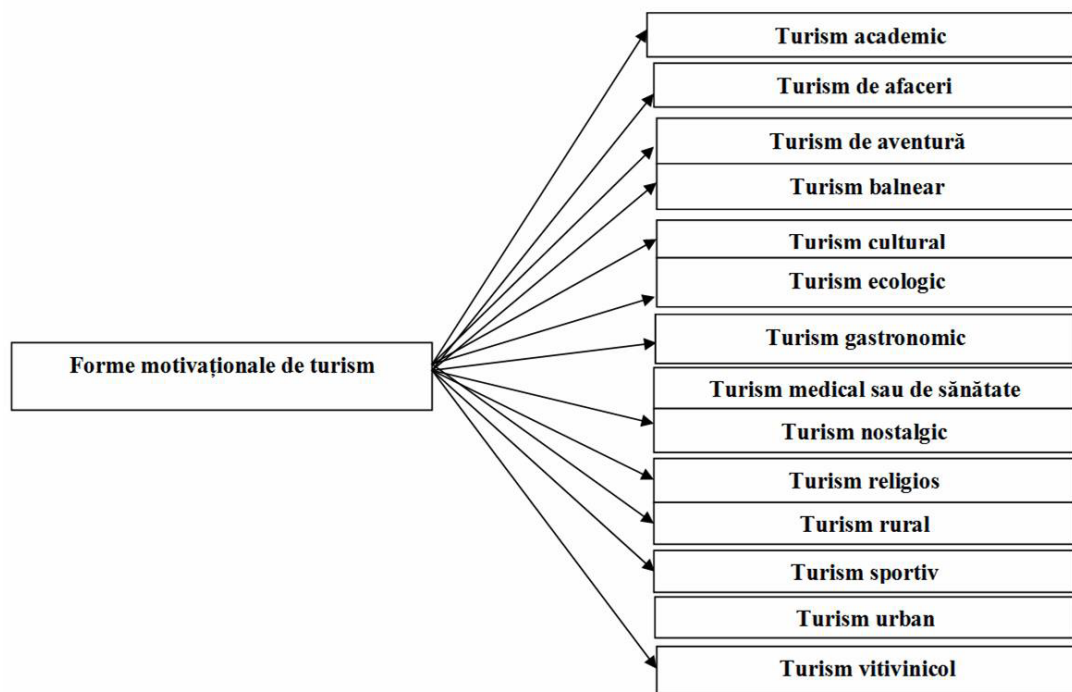
Acestea sunt valorificate și dezvoltate într-un mod neuniform. Cele mai răspândite forme motivaționale care stau la baza formării ofertei turistice a țării sunt turismul vi-

tivinicol, turismul de afaceri, turismul rural, turismul gastronomic, turismul religios și turismul cultural. Mai puțin este valorificat turismul de aventură, cel academic, medical, sportiv, urban, nostalgic și ecologic.

În vederea stabilirii unor clarități ale **formelor motivaționale de turism**, este necesar de a efectua o descriere mai largă a lor, pentru a pune în evidență importanța acestora la formarea ofertei turistice naționale.

cetățenii altor state. Atragerea studenților străini în Republica Moldova contribuie la dezvoltarea bazei tehnico-materiale a instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate din țară prin sumele acumulate de la contractele de studii, iar firmele turistice implicate în atragerea lor beneficiază de comisionul de intermediere.

Turismul de afaceri prezintă o formă motivațională de turism care vizează călă-



(Fig. 3)

Turismul academic este formă motivațională de turism care are ca scop atragerea doritorilor de a studia la instituțiile de învățământ superior și mediu de specialitate. Turismul academic este reprezentat de călătoriile cu scopul de a studia, de a învăța, de a perfecționa cunoștințele. O amploare deosebită în ultimul timp revine deplasărilor cu scopul studierii limbilor de circulație internațională. Cele mai mari solicitări sunt pentru Marea Britanie și Statele Unite ale Americii. Republica Moldova propune, de asemenea, diverse oferte pentru studii la instituțiile de învățământ superior pentru

toriile în interes oficial și de serviciu, incluzând vizitele angajaților sau ale altor persoane în interes comercial, pentru participări la expoziții și târguri, conferințe, convenții și călătorii stimulative. Turismul de afaceri întrunește călătoriile organizate de întreprinderile economice și de administrațiile publice centrale și locale pentru personalul lor, cu ocazia deplasărilor în interes profesional, comercial, participărilor la diferite reuniuni, congrese, simpozioane, întruniri, seminare naționale sau internaționale. Atât călătoriile cu scop de afaceri și îndeplinirea misiunilor de stat cât și participarea la con-

ferințe și întruniri reprezintă o formă importantă de turism. Călătorii în scopuri de afaceri folosesc multe componente ale serviciilor turistice, materializate prin consumul turistic cum ar fi cazarea, alimentarea, transportul și, în unele cazuri, agrementul. Moldova dispune de un potențial bine dezvoltat pentru a practica această formă motivațională de turism.

Turismul de aventură este o formă motivațională de turism, care presupune interacțiunea cu mediul ambiant prin petrecerea activă a timpului liber, practicând anumite activități extremale bazate pe depunerea efortului fizic. Cererea pentru turismul de aventură înregistrează cea mai dinamică dezvoltare la nivel mondial. Turiștii sunt în permanentă căutare de aventură, având ca scop petrecerea distractivă a timpului liber. Turismul de aventură include interacțiunea cu mediul ambiant, excursii în peșteri, alpinism, expediții arheologice, drumeție (hiking), canotaj/caiac, ciclism, auto, moto, hipism, curse de orientare, salturi cu parașuta etc.

Turismul balnear constituie o formă motivațională de turism practică de persoanele care se deplasează în stațiunile balneoclimaterice pentru îngrijirea sănătății sau prevenirea unor boli. Această formă specifică a turismului a cunoscut o mare dezvoltare, îndeosebi în ultimele decenii, odată cu sporirea numărului de boli profesionale provocate de stresul vieții moderne din marile aglomerații urbane. Turismul curativ poate fi practicat în stațiunile balneomedicale și climaterice cu bogate resurse naturale de cură: ape minerale, termale, nămoluri etc., cu efecte terapeutice, situate, de obicei, în zonele cu un microclimat specific, adecvat pentru tratarea diferitelor maladii. Acestor resurse naturale li se adaugă baza materială și infrastructura tehnică specifică, pentru punerea lor în valoare cu efect maxim. În perspectivă, această formă de turism se va dezvolta considerabil, având ca scop nu numai tratamentul balnear propriu-zis,

ci și tratamentele și curele balneomedicale profilactice. Existența unor bogate resurse naturale balneoclimaterice în țara noastră oferă turismului din Moldova posibilitatea de a dezvolta intens turismul balnear.

Turismul cultural este o formă motivațională de turism, care valorifică potențialul cultural al unui oraș, al unei zone sau țări. Turismul cultural se bazează pe vizitarea muzeelor și locurilor interesante din punct de vedere arheologic, istoric și religios, precum și pe cunoașterea artei și folclorului local: muzică, dans, meșteșuguri populare, teatru folcloric, port național, ce prezintă interes cognitiv și cultural. Turismului cultural îi pot fi atribuite și diverse festivaluri naționale și internaționale.

Turismul ecologic prezintă o formă motivațională de turism orientată spre cunoașterea naturii, protejarea și conservarea mediului ambiant. Ecoturismul sau turismul bazat pe natură implică turiștii care practică drumeția sau călătoria în scopul observării florei și faunei, studierii ecologiei zonei și se cazează în apropierea ariilor protejate, în locuri nedăunătoare naturii.

Anumite suprafețe silvice protejate din Moldova servesc drept bază de resurse pentru dezvoltarea ecoturismului în țară. Una dintre opțiunile cele mai potrivite pentru dezvoltarea ecoturismului, astfel încât să fie asigurată și protecția mediului înconjurător, este practicarea acestuia în parcurile naționale, care dispun de o administrare corespunzătoare și asigură controlul și ordinea arealului.

Turismul ecologic poate fi combinat cu turismul rural în cazul în care există sate cu potențial de cazare în vecinătate, care, la rândul lor, ar putea oferi spații de cazare pentru turiști. Din punct de vedere economic și social, aceste forme motivaționale de turism ar aduce beneficii populației locale. De asemenea, ar putea fi refăcute pentru scopuri turistice și taberele existente. Pentru practicarea ecoturismului este necesar de amenajat trasee ecoturistice.

Turismul gastronomic este o formă motivațională de turism, destinată persoanelor iubitoare de a descoperi secretele specifice bucătărilor tradiționale din diverse țări. Ospitalitatea, tradițiile și obiceiurile culinare se află la baza dezvoltării acestei forme de turism. Calitățile gustative, specificul bucatelor pot servi drept motivație importantă pentru turiștii care au ca scop de a se alimenta cu bucate selecte caracteristice zonei turistice vizitate.

Turismul medical sau de sănătate nu e altceva decât o formă motivațională de turism care presupune atragerea turiștilor străini, motivația de bază fiind tratarea diferitelor boli sau maladii în instituțiile medicale specializate din țară. Turismul de sănătate are perspectivă bună în Republica Moldova, deoarece serviciile medicale sunt mai puțin costisitoare ca în Europa. Diaspora Republicii Moldova, care își desfășoară activitatea de muncă peste hotarele țării, poate contribui în modul cel mai direct la atragerea categoriilor de persoane care sunt interesate în aceste servicii. Pe lângă serviciile medicale, cetățenii străini participă și la consumul de servicii turistice, cum ar fi cazarea, masa și agrementul.

Turismul nostalgic este o formă motivațională de turism care include vizitarea locurilor de baștină de către persoanele care au emigrat în diverse țări. Turismul nostalgic implică oamenii ce vizitează locurile copilăriei lor sau ale strămoșilor și este destul de popular. Un număr mare de moldoveni care au emigrat în decursul timpului doresc să se întoarcă în țară pentru a-și vizita familiile, prietenii, locurile de baștină, mormintele apropiaților.

Turismul religios prezintă o formă motivațională de turism care are ca scop vizitarea locașelor și obiectelor de cult cu sau fără participare la slujbe divine. Turismul religios implică din partea turiștilor un nivel de cultură ridicat, care să permită aprecierea obiectivelor vizitate din punctul de vedere al arhitecturii, al valorii istorice și

cultural-artistice, al semnificațiilor spirituale și religioase.

Turismul rural este o formă motivațională de turism care se desfășoară în mediul rural, orientat spre utilizarea resurselor turistice locale naturale și antropice, cunoașterea obiceiurilor și tradițiilor locale, gospodăriilor țărănești etc. Turismul rural vizează turiștii care beneficiază de următoarele servicii: cazare în pensiunile agroturistice, alimentație cu produse ecologice pure crescute și preparate în zonă, agrement. De asemenea, turiștii pot fi implicați, în funcție de sezon, în activitățile agricole și în viața satului. Staționarea turiștilor în zona rurală ar putea fi motivată și de scopul de a explora împrejurimile. Dispunând de o multitudine de sate și suprafețe agricole întinse, Moldova are un potențial mare pentru dezvoltarea acestei forme motivaționale de turism. Practicarea meșteșugurilor poate servi drept motivație turistică pentru vizitarea zonelor rurale. Turismul rural poate aduce beneficii importante comunității rurale și băștinașilor.

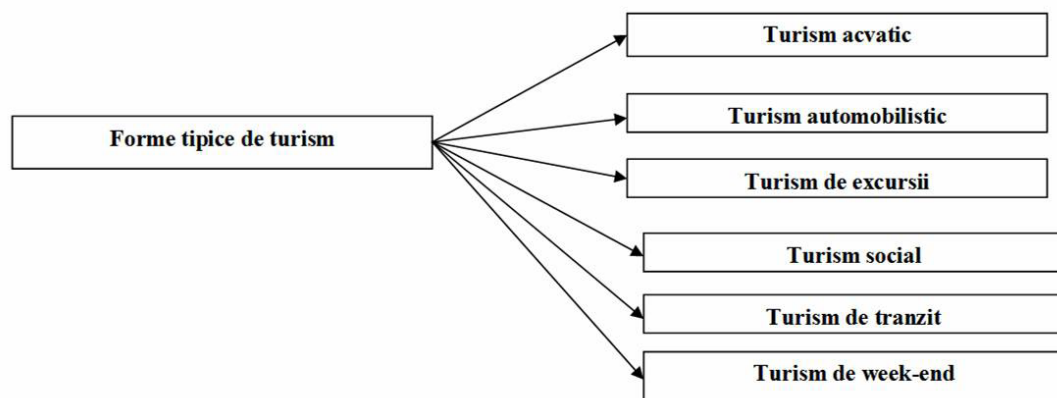
Turismul sportiv este o formă motivațională de turism practică în scopul desfășurării unor activități sportive, organizării de cantonamente, participării, în calitate de suporteri ai echipelor preferate, totodată fiind prevăzute și servicii de consum turistic. Turismul sportiv este condiționat de dorința de a învăța și de a practica diferite activități sportive. Conținutul noțiunii de turism sportiv nu prevede numai formele pasive de participare a turiștilor ca spectatori la gama manifestărilor sportive de orice natură. Turismul sportiv se bazează pe oferirea unor posibilități complementare de agrement pentru turiștii care își petrec vacanța într-o anumită localitate sau pe organizarea unor călătorii pentru amatorii de spectacole sportive. Turismul sportiv mai presupune și o participare efectivă a turiștilor la diferite acțiuni sportive care, constituie și ele o formă de agrement a vacanței turiștilor, atât din punctul de vedere al implicării acestora

pentru diferite ramuri sportive, cât și ca rezultat al unor recomandări cu caracter medical. Participanții și spectatorii evenimentelor sportive pot forma o categorie aparte, semnificativă de turiști. Moldova dispune de potențial în acest domeniu (stadioane, săli polivalente, echipe sportive, patinoare) care trebuie valorificat în viitor.

Turismul urban constituie o formă motivațională de turism practică în zonele urbane, care se caracterizează prin vizitarea obiectivelor istorice, culturale și de agrement. Turismul urban include turul de oraș, plimbările și excursiile. Turismul în orașe și orașele este foarte popular în lume. Turismul urban se bazează pe o gamă largă de obiective istorice și culturale, efectuarea cumpărăturilor, alimentație în restaurante cu specific variat, plimbări, excursii etc. Localitățile urbane funcțio-

tivațională de turism practică de turiști pentru vizitarea întreprinderilor vitivinicole și a regiunilor vinicole, în scopul îmbinării plăcerii degustării produselor vitivinicole cu posibilitatea de a cunoaște țara, stilul de viață a băștinașilor, tradițiile culinare și gastronomice. Turismul vitivinicol reprezintă cartea de vizită a Republicii Moldova, iar pachetele turistice propuse spre comercializare pentru turiștii străini includ obligatoriu un obiectiv sau o cramă vinicolă. Turiștii au, de asemenea, posibilitatea de a cunoaște întreg procesul tehnologic de preparare a vinului, iar în satele în care este păstrată tradiția vinicolă, turiștii se pot implica în procesul de producere a vinului.

Pentru a determina specificul călătoriei, este necesar de descris **formele tipice de turism**, care contribuie la integrarea ofertei turistice.



(Fig. 4)

nează ca puncte de sosire și plecare ale turiștilor în regiunile vizate. În Moldova, municipiul Chișinău este un loc excelent pentru dezvoltarea turismului urban, având ca bază străzile înverzite, parcurile, varietatea de clădiri frumoase din punct de vedere arhitectonic, muzeele, restaurantele și cafenelele, evenimentele artistice, galeriile de artă plastică, centrele comerciale. La Chișinău vin mulți oameni de afaceri și persoane oficiale, fapt ce contribuie la susținerea și dezvoltarea turismului urban.

Turismul vitivinicol este o formă mo-

Turismul acvatic este o formă tipică de turism practică pe bazinele acvatice ale țării prin utilizarea diverselor mijloace de transport naval. Dunărea, Nistrul și Prutul sunt bazinele acvatice care pot contribui la dezvoltarea turismului acvatic. Organizarea de croaziere poate diversifica oferta turistică a țării, contribuind, astfel, la dezvoltarea turismului intern și receptor.

Turismul automobilistic prezintă o formă tipică de turism, manifestată prin călătoriile pe distanțe medii și lungi în afara mediului uzual, cu scop recreativ și de cunoaș-

tere, utilizând ca mijloc de transport automobilul. Această formă de turism reprezintă preferința turiștilor automobiliști de a alege itinerare inedite, altele decât cele oferite pentru grupurile organizate, precum și, în funcție de veniturile acestora, structuri de cazare diferențiate, cum ar fi: moteluri, campinguri, bungalou-uri, apartamente, case de vacanță, pensiuni. Turismul automobilistic este încurajat pentru că turiștii-automobiliști solicită pe lângă serviciile de bază și prestații suplimentare ca schimb valutar, cumpărături de produse specifice din țara vizitată, excursii, alte servicii locale, pentru care cheltuiesc sume importante de bani.

Turismul de excursii prezintă o formă tipică de turism care prevede activitatea excursionistă însoțită de un ghid turistic, utilizându-se diverse programe, trasee și itinerare turistice. Această formă de turism este cea mai răspândită pentru turismul intern și implică grupuri organizate de persoane, care au ca motivație vizitarea obiectivelor turistice în scop de cunoaștere și recreere. În itinerarele excursioniste sunt incluse, ca regulă, situri arheologice și istorice, peisaje și arii naturale protejate, obiective religioase și de cult, obiective vitivinicole, cetăți, muzee, monumente etc.

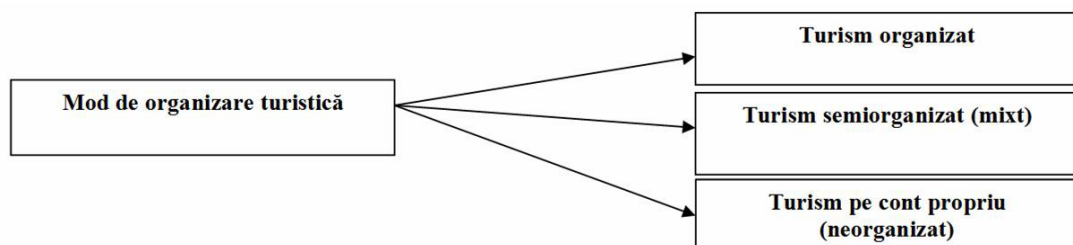
Turismul social este o formă tipică de turism practică de categoriile sociale ale populației cu venituri modeste și orientată spre satisfacerea necesităților lor cognitive, culturale, recreative etc. Turismul social include: turismul pentru copii, turismul pentru tineret, turismul pentru persoanele de vârstă a treia, invalizi. Această formă de tu-

rism este destinată turismului intern și are la bază costuri reduse la serviciile de cazare, alimentare, transport și mărimea comisio- nului aplicat de agențiile de turism și tur- operatori.

Turismul de tranzit prezintă o formă tipică de turism care presupune traversarea uneia sau mai multor țări, având ca destinație țara de vacanță. Dezvoltarea acestei forme de turism va avea pentru Republica Moldova un impact pozitiv asupra dezvoltării turismului receptor. Traversând Moldova către destinația finală, turiștii vor contribui la utilizarea diverselor servicii complementare consumului turistic. De asemenea, este absolut necesar de inițiat programe mixte între țările limitrofe Moldovei, pentru a deservi turiștii care urmează să tranziteze Republica Moldova, destinația finală fiind România sau Ucraina.

Turismul de week-end constituie o formă tipică de turism de scurt sejur, destinată odihnei și recreerii la sfârșit de săptămână în afara mediului uzual. Turismul de week-end presupune abandonarea tuturor activităților profesionale și exercitarea în mod voluntar a altor activități diferite de cele practicate în mod obișnuit, capabile să odihnească organismul uman din punct de vedere fizic și intelectual.

Călătoriile turistice presupun mai multe modalități de organizare turistică, specificul lor fiind determinat de înșiși turiștii. Astfel, ca **mod de organizare turistică**, poate fi: turismul organizat, turismul semiorganizat (mixt), turismul pe cont propriu (neorganizat).



(Fig. 5)

Turismul organizat presupune o combinație prestabilită de aranjamente turistice, care include astfel de servicii ca transportul, cazarea, alimentarea, agrementul, asigurarea de călătorie și din care rezultă pachetul de servicii turistice destinat consumului turistic. Ca regulă, la turismul organizat pachetul de servicii turistice se comercializează după principiul „totul inclus”.

Turismul semiorganizat sau mixt presupune o combinație parțială de aranjamente turistice, care stau la baza formării pachetului de servicii turistice. De obicei, când se adresează la tur-operatori sau la agențiile de turism, turiștii solicită rezervarea locurilor de cazare în unitățile de cazare incluse în propriul circuit turistic, iar în unele cazuri solicită și asigurarea de călătorie. Transportul, alimentația și agrementul sunt organizate în mod individual.

Turismul pe cont propriu sau neorga-

nizat nu presupune careva aranjamente turistice prealabile, oferite de către tur-operatori sau agenții de turism. Ca regulă, turiștii își organizează de sine stătător odihna sau itinerarul turistic. Odată cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, acest mod de organizare turistică ia un avânt tot mai mare.

Concluzii. În perioada imediat următoare turismul ar putea deveni un generator de fluxuri valutare pentru Republica Moldova, un generator de locuri de muncă, un generator de relansare economică. Este important ca acestei industrii să-i fie acordată o atenție sporită. Programul strategic de dezvoltare durabilă a turismului trebuie să fie integrat în programele strategice ale altor instituții ale statului, care au tangență nemijlocită cu această ramură. Numai acțiunile sinergice combinate ar putea să dea rezultatul scontat.

BIBLIOGRAFIE

1. Stănciulescu Gabriela. Managementul operațiunilor de turism. Ediția II. București: Editura „All Beck,” 2003, 448 p.
2. Luca Constantin, Chiriac Alexandra Crina, Hurmuzescu Dumitru, Cojocariu Steliana, Gheorghiu Daniela Raluca, Lăscuț Radu Traian. Manualul directorului agenției de turism. București: Editura „THR-CG,” 314 p.
3. Stănciulescu Gabriela, State Olimpia. Tehnica operațiunilor de turism intern și internațional. București: Editura „C.H. Beck,” 2013, 426 p.
4. Stănciulescu Gabriela, Lupu Nicolae, Țigu Gabriela, Țițan Emilia, Stăncioiu Felicia. Lexicon de termeni turistici. București: Editura „Oscar Print,” 2002, 242 p.
5. Биржаков Михаил. Введение в туризм. Москва – Санкт Петербург: Издательство «Невский Фонд», «Издательский дом Герда», 2006 г. – 512 с.
6. Дурович Александр, Бондаренко Галина, Сергеева Татьяна. Организация туризма. Минск: Издательство «Новое знание» 2005 г. – 640 с.
7. Legea cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, nr. 352-XVI din 24 noiembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/40 din 02.02.2007.

Prezentat: 19 februarie 2014.

E-mail: platonanat@yahoo.com

Реклама: сущность и особенности в Республике Молдова

Екатерина БАРБАРОШИЕ,
доктор экономических наук, доцент,
Академия публичного управления

Надежда НАЗАР,
доктор экономических наук, доцент,
Государственный аграрный университет Молдовы

SUMMARY

Based on the previous experience of the publicity in the small business activity studied in Republic of Moldova. This article proposes some directions of improvement this process in our country.

Key words: publicity; favorable climate; market infrastructure; marketing.

Современный маркетинг требует не только производства качественного товара и установления приемлемой и доступной цены для целевых потребителей. Предприятия должны также передавать информацию своим покупателям о товаре, что достигается с помощью рекламы. Это должно способствовать так называемому продвижению товара на рынке.

Слово «реклама» иностранного происхождения (франц. – *reclame*, лат. – *reclamare*) и в дословном переводе означает «выкрикивать». В современном английском языке реклама обозначается термином *advertisement* и *publicity*, во французском – *publicite*, в немецком – *werbung*.

В специальной литературе по маркетингу рекламе дается следующее определение: «Реклама представляет собой неличные формы коммуникации, осуществляемые через посредство платных средств распространения информации, с четко указанными источниками финансирования». (3, с. 511)

В законе Республики Молдова «О рекламе» дано следующее определение: «Реклама – публичная информация о лицах, товарах (работах, услугах), идеях или начинаниях (рекламная информация, рекламный материал), призванная вызывать и поддерживать интерес к ним неопределенного круга лиц, способствовать их реализации и повышению престижа производителя». Далее в законе определены следующие основные принципы рекламной деятельности:

- а) лояльность, добросовестность, достоверность и этичность рекламы;
- б) использование форм, методов и средств, не причиняющих духовного, морального или психологического вреда потребителям рекламы;
- в) добросовестная конкуренция;
- г) ответственность перед потребителем, обществом и государством.

Иначе говоря, реклама – это деятельность, связанная с распространением коммерческой информации в виде предложений, призывов,

советов или рекомендаций купить этот товар или воспользоваться данными услугами, имеющая своей целью привлечение внимания потенциальных покупателей и проталкивание товаров, услуг, идей конкретного заказчика рекламы без его непосредственного участия, но за его счет. Реклама – это также средство распространения информации о фирме, ее истории, достоинствах и достижениях в деятельности, имеющее своей целью подготовку активного и потенциального потребителя товаров фирмы к расширению деловых контактов с ней.

Первыми родоначальниками рекламного дела считаются древние городские глашатаи, выполнявшие свою работу за плату. Например, в эпоху «золотого века» Древней Греции городские глашатаи, которые ходили по улицам Афин, извещали обычно о продаже рабов, скота и других товаров. Такие глашатаи существовали в городах Древней Персии, Римской империи и других странах.

При раскопках Помпеи, Геркуланума и Стабии – городов, трагически погибших при извержении Везувия в 79 году н. э., археологи обнаружили множество весьма остроумных средств зазывания древними рекламопроизводителями клиентов и расхваливания своей деятельности. Это были либо рисунки, либо предметы, которые указывали на род деятельности хозяина и выставлялись на входе в его жилище. Особенно распространенной ранней разновидностью рекламы было клеймо, которое ремесленники ставили на своих товарах, например, гончарных изделиях.

С появлением бумаги стал возможным выпуск периодических изданий, которым в дальнейшем суждено было стать основными средствами рекламы.

Необходимо отметить, что повсеместное проникновение рекламы в производственно-коммерческую деятельность началось в конце 18-го века и было характерным для всех без исключения промышленно-развитых стран.

Впервые закон о рекламе был принят в Германии в 1886 г., согласно требованиям которого к ответственности стали привлекать лиц, выпускающих афиши и объявления, в которых неверно указывались качество товара и способ его изготовления, искажалась информация о долголетию фирмы и ее наградах. Вскоре аналогичные законы были приняты и в других западных европейских странах.

Важнейшими поворотными пунктами в развитии рекламы стало изобретение радио, а затем – телевидения. А появление и бурное развитие информационных технологий на базе всемирной компьютерной сети Internet раскрывает поистине безграничные возможности в коммуникации, в том числе и в распространении рекламной информации.

Расширение международного предпринимательства, интересы которого преодолевают границы государств, развитие транснациональных корпораций, осуществляющих свою рекламную деятельность одновременно во многих странах, вызвали необходимость межгосударственной координации действий в сфере рекламы в международном масштабе. В настоящее время основным нормативным документом, регламентирующим деятельность в мировом масштабе, является Международный кодекс рекламной деятельности. В отдельных странах контроль над исполнением Международного кодекса рекламной деятельности осуществляется учреждаемыми с этой целью орга-

низациями, а в международном масштабе - Международным советом по маркетинговой деятельности Международной торговой палаты – тогда и там, где в этом возникает необходимость.

Положительной стороной рекламы является то, что она может привлечь большой и географически разбросанный рынок. Для печатных источников информации тираж дополняется передачей издания от одного читателя к другому. Реклама прокладывает дорогу для персональной продажи: порождает информационность аудитории и благоприятное отношение к фирменной продукции.

Отрицательная сторона рекламы: поскольку рекламные объявления стандартизированы, им не хватает гибкости. Аудитория массовая, но товар может предназначаться не всем и т. д. Некоторые виды рекламы могут иметь большие расходы – телевидение, а если реклама краткая, то не видны все достоинства товара и т. д.

У рекламы множество применений:

- ею пользуются для формирования долговременного образа организации – *престижная реклама*, она обращена к общественности (специальные журналы, пресс-конференции, благотворительные акции и др.);

- для долговременного выделения конкретного марочного товара – *реклама марки*;

- для распространения информации о продаже, услуге или событии – *рубричная реклама*;

- для объявления о распродаже по сниженным ценам – *реклама распродаж*;

- для отстаивания конкретной идеи – *разъяснительно-пропагандистская реклама*.

В современном менеджменте практически невозможно руководить и

контролировать процесс принятия решений без четко определенных целей и задач. Главная цель рекламы – побудить потенциальных покупателей к желаемому с точки зрения рекламодателя действию. У рекламы несколько взаимосвязанных **функций**:

- формирование у потребителей определенного уровня знаний о данном товаре или услуге;

- информирование о товаре, его качестве и его месте сбыта;

- побуждение потребителя опробовать новый товар с целью совершения повторной покупки;

- стимулирование распространения товара;

- формирование имиджа.

Результаты рекламы могут оказаться для предприятия решающими. Однако в то же время реклама оказывает воздействие и на отдельных людей, и на общество в целом. Все функции и факторы воздействия могут быть сведены в пять групп: маркетинговую, коммуникативную, образовательную, экономическую и социальную.

При любых формах рекламы группе людей передается какое-либо сообщение. Передача информации является важнейшей функцией рекламы. Кроме того люди (потребители) учатся на рекламе. Они узнают о предлагаемых им товарах и открывают способы совершенствования своей жизни. В то же время, информируя людей о товарах, реклама стимулирует рост продаж, а значит, торговли. За счет одновременного информирования большого числа людей о предлагаемых товарах реклама в значительной степени снижает сбытовые затраты и облегчает задачи индивидуальной реализации.

Суммируя зарубежный опыт классификации, можно выделить следующие группы рекламы:

- по целевой территории (реклама

всегда нацелена на определенную часть населения; основные целевые аудитории: потребители и предприниматели);

- по охватываемой территории (выделяют четыре вида рекламы по географическому признаку: зарубежная, общенациональная, региональная и местная);

- по средствам передачи (основные средства рекламных целей: средства массовой информации, почта и уличные носители: вывески и рекламные щиты, объявления на транспортных средствах; вспомогательные средства: выставки, лотереи, конкурсы и т. п.);

- по функциям и цели (товарная и нетоварная, коммерческая и некоммерческая, прямая посылочная и непрямая).

Рекламный бизнес состоит из двух основных групп организаций. Первая – это компании, которые рекламируют, вторая – рекламодатели, которые рекламируют себя, свой товар. Им помогают рекламные агентства, которые планируют, создают и готовят рекламные кампании и материалы для рекламодателей. Кроме того, имеются средства информации, которые продают время или место, чтобы донести послание до целевой аудитории. И, наконец, имеется еще одна группа – поставщики. В нее входят фотографы, иллюстраторы, типографии, видео студии и многие другие, оказывающие помощь как рекламодателям, так и агентствам в подготовке рекламных материалов.

К рекламе в средствах массовой информации обычно относят рекламные объявления в прессе (газетах и журналах), по радио, телевидению и на стандартных щитах наружной рекламы. При этом используются различные термины. В связи с этим целесообразно однозначно определить следующие понятия.

Группа целевого воздействия (реклама-получатели) – категория лиц, на которых направлено рекламное сообщение (рекламные материалы, рекламные мероприятия).

Предмет рекламы – то, что рекламируется.

Престижная реклама – это комплекс мероприятий, направленных на формирование положительного образа организации рекламодателя среди его деловых партнеров, потребителей и широких слоев общественности с целью обеспечения благоприятных условий для долговременного сбыта производимой продукции. В зарубежной практике называется такими специфическими терминами, как «корпоративная реклама», «публичный рилейшнз».

Рекламный слоган – краткая, легко запоминающаяся фраза, выражающая в концентрированном виде суть рекламного сообщения. В рекламных материалах престижной направленности слоган может олицетворять девиз деятельности рекламодателя.

Рекламодатель – лицо, фирма, предприятие или организация, которая является заказчиком рекламы.

Товарный знак (знак обслуживания) – оригинальное графическое или иное изображение, символ, обозначающий то или предприятие (организацию).

Товарная реклама – рекламные материалы и мероприятия, рекламирующие определенные товары, продукцию или услуги.

Фирменный блок (логотип) – графическая композиция, состоящая из товарного знака (знака обслуживания) в сочетании с фирменным названием организации.

Фирменный стиль – единый художественно-графический подход к оформлению всей гаммы используемых

рекламных материалов, деловой документации и других материальных объектов организации – заказчика.

Реклама эффективна лишь тогда, когда соответствует следующим **требованиям**:

- четко формулирует рыночную позицию товара, то есть содержит информацию о специфике его использования, отличия от товаров конкурентов;

- обещает потребителю существенные выгоды при приобретении товара, для чего показываются его достоинства, создается положительный образ, формируются другие предпосылки предпочтения и в заголовке рекламного обращения, и в его иллюстрировании, и в стилистике подачи текстового и графического материалов;

- содержит удачную рекламную идею – оригинальную и в то же время легкую для восприятия;

- создает и внедряет в сознание ясный, продуманный в деталях образ товара – стереотип, увеличивающий его ценность в глазах потребителей;

- подчеркивает высокое качество предлагаемого товара и в то же время сама уровнем исполнения ассоциируется с этим высоким качеством;

- оригинальна и потому не скучна, не повторяет известные, надоевшие решения;

- имеет точную целевую направленность, отражая разные запросы, желания, интересы конкретных потребителей и информируя их таким образом, чтобы учитывали различия потребительского спроса в определенной рекламной аудитории;

- привлекает внимание, что достигается удачными художественными и текстовыми решениями, размещением рекламного объявления в средствах массовой информации, пользующихся высокой репутацией, которые читают,

слушают, смотрят те, на кого реклама рассчитана;

- делает акцент на новые уникальные черты и свойства товара, что является предпосылкой его успеха на рынке и наиболее действующей составляющей рекламной аргументации;

- концентрирует внимание на главном, не усложняя, предлагает лишь то, что важно для потребителя, и обращается непосредственно к нему.

Реклама в прессе. Реклама в газетах и журналах получила широкое распространение и по объему затрат уступает лишь рекламе по телевидению. Реклама в газетах дешевле телевизионной. Вместе с тем качество воспроизведения рекламных оригиналов в газетах обычно невысокое. Отсюда размещенные в них рекламные объявления, как правило, менее привлекательны, и каждое издание имеет одновременно много таких объявлений, в связи с чем воздействие любого из них в отдельности снижается.

Специфика рекламы в прессе диктует следующие особые подходы к ее созданию и размещению:

- заголовок должен привлекать потребителя, давать ему новую информацию, содержать основную аргументацию и наименование товара;

- не следует бояться большого количества слов, т. к. если все они по делу, то длинный заголовок работает даже лучше, чем короткий;

- потребитель нередко склонен воспринимать информацию буквально, поэтому лучше обойтись без отрицательных оборотов, так как у него в памяти могут сохраниться отрицательные моменты, ассоциирующиеся с предметом рекламы;

- необходимо использовать простые, но положительно действующие на всех слова, например, «бесплатно», «новинка» и т. д.;

- в иллюстрациях очень ценна интрига, привлекающая внимание;

- фотографии работают лучше, чем рисунок, особенно когда они сравнивают состояние до и после появления, использования товара;

- простой макет с одной большой иллюстрацией формата журнальной полосы – идеальный вариант рекламного объявления в прессе;

- хорошо использовать под рисуночные надписи – их обязательно прочтут;

- не нужно бояться длинных текстов, так как, если потребитель заинтересован в более детальной информации, он, привлеченный заголовком, будет читать весь текст;

- текст должен быть легким для восприятия, без хвастовства, представлять факты, а не голословные утверждения;

- доверие к рекламе повышается, если фото и текст отражают картину реальной жизни, свидетельства очевидцев, авторитетных специалистов;

- не стоит печатать текст светлыми буквами на темном фоне – его трудно читать.

Реклама по радио. Преимущество радио перед другими средствами массовой информации: 24-часовое вещание на многие регионы и разнообразие программ. Радио слушают в жилых и производственных помещениях, на кухне, прогуливаясь на чистом воздухе, в автомобиле. Поэтому рекламные объявления, размещенные в соответствующих радиoproграммах, охватывают значительный процент заданной аудитории потребителей, независимо от того, где они находятся – на работе, на отдыхе, в пути. Радиореклама оперативна и имеет невысокую стоимость. Вместе с тем в процессе восприятия рекламных обращений, транслируемых по радио,

не участвует зрение, через которое человек получает до 90% информации. Кроме того, радиореклама усложняет установление двусторонних коммуникаций с потребителем. Часто у него нет под рукой ручки, карандаша, бумаги, чтобы записать переданные в объявлении данные.

Для повышения эффективности радиорекламы полезно следовать следующим советам:

- добиваться, чтобы объявление включало воображение слушателей;

- сопровождать рекламу конкретного продукта, услуги запоминающимся звуком;

- рекламная идея должна быть лаконичной, ясно выраженной;

- необходимо поставить цель сразу заинтересовать слушателя, иначе он может переключить на другую программу;

- очень эффективно вводить в радио объявления известных людей;

- результат будет наилучшим, если использовать «прайм-тайм» – время когда число слушателей наибольшее;

- если по тому же товару или услуге параллельно ведется рекламная кампания по телевидению, нужно использовать те же позывные, мелодии, тексты, персонажи;

- радиорекламу нельзя оценить по написанному тексту, ее надо прослушать;

- объявления должны соответствовать контексту передачи, в которую они включаются.

Телевизионная реклама. Телевизионные объявления включают в себя изображение, звук, движение, цвет и поэтому оказывают на рекламную аудиторию значительно большее воздействие, чем объявления в других средствах массовой информации. Реклама на телевидении становится все более интересной, информативной и

вместе с тем сложной и дорогостоящей в производстве, особенно если основывается на компьютерной графике.

Недостаток телерекламы в том, что во время ее трансляции внимание потенциального потребителя должно быть сосредоточено на экране, в противном случае рекламное обращение не будет воспринято. Телевидение дает возможность широкомасштабной рекламы товаров массового потребления, но неэффективно для промышленных товаров.

Для достижения эффекта в области телерекламы, необходимо иметь в виду следующее:

- главное – интересная визуализация (зритель запоминает в первую очередь то, что видит, а не то, что слышит);
- визуализация должна быть четкой и ясной;
- привлечь внимание зрителя надо в первые пять секунд, иначе интерес пропадет;
- телерекламу лучше построить так, чтобы она не заставляла думать, а помогала сразу воспринять ее суть;
- сюжет лучше построить не вокруг неживого предмета, а вокруг человека, пользующегося им;
- не надо многословия – каждое слово должно работать.

Наружная реклама. Плакаты на щитах наружной рекламы обычно размещаются вдоль оживленных автотрасс и в местах скопления людей и напоминают потребителям о фирмах или товарах, которые они уже знают, или указывают потенциальным покупателям на места, где они могут совершить нужные им покупки либо получить соответствующее обслуживание.

Рекламное объявление в наружной рекламе обычно кратко и не может полностью информировать о фирме

либо товаре, поэтому знакомство потенциальных потребителей с новыми товарами с помощью этого средства массовой информации недостаточно эффективно.

Основным типом наружной рекламы является крупногабаритный плакат. Также существуют электрифицированные или газосветные световые панно. Бывают табло нестандартного размера и формы, изготавливаемые по особому заказу.

Основные рекомендации по наружной рекламе сводятся к следующему:

- щитовая реклама строится на рекламной идее, специфика которой в том, что она мгновенно схватывается и запоминается;
- визуализация должна быть простой и плакатно броской, иллюстрация одна и не более семи слов;
- использовать шрифты простые и ясные, такие, чтобы объявление можно было прочесть с расстояния 30-50 метров;
- необходимо составлять цветовую гамму так, чтобы это не напрягало зрение, и было привычно для глаз;
- на рекламном щите надо указать реквизиты ближайших торговых и сервисных точек, где можно приобрести рекламируемый товар или услугу;
- для лучшего восприятия можно ввести в наружную рекламу элементы телерекламы;
- необходимо проверить, как воспринимается реклама в различную погоду, не заслоняется ли она зданиями и т. д.

В условиях рыночной экономики маркетинговые мероприятия предприятий и фирм наиболее успешно могут реализовываться с помощью рекламы – одного из важнейших средств маркетинговой коммуникации. То есть, реклама становится неременным ат-

рибутом рыночной инфраструктуры. Более того, она выделяется в отдельную отрасль предпринимательской деятельности.

Картина молдавского рекламного бизнеса за последние годы претерпела существенные изменения. Первые рекламные агентства коммерческого типа появляются в Молдове в начале 90-х годов.

Так, в 1990 г. в Кишинэу была создана дизайн-студия Design studio Ambros, которая объединила профессиональных дизайнеров, членов Союза дизайнеров республики. Фирма Gregorz (г. Кишинэу), основанная также в 1990 г., своими основными видами деятельности определила разработку стратегий рекламных кампаний, дизайн, консалтинг в области визуальных услуг. В конце 1990 г. была создана рекламно-информационная фирма Varo-Inform S.R.L. Фирма Varo-Inform оказывает комплекс услуг по прямой почтовой рассылке (direct-mail), размещает рекламу в средствах массовой информации Республики Молдова, размещает рекламные материалы в Internet в виде web-страниц и баннеров.

В течение последующих нескольких лет в республике был создан целый ряд (например, Рекламное информационное агентство RISCO, Veltim S.A., Poliproject Exhibition LTD и др.) специализированных рекламных агентств, основными видами деятельности которых стали телевизионная реклама, производство рекламных клипов, спецэффекты видео- кино, а также размещение рекламы на телевизионных каналах.

В начале XX-го столетия в Республике Молдова насчитывалось уже более 50 рекламных агентств, а также компаний

и фирм, работающих в сфере рекламы. Однако, отметим, что если в развитых странах предприятия расходуют на рекламную деятельность около 80% всех расходов, то в нашей республике из-за недостаточности средств малые и средние предприятия тратят лишь до 10% своих средств.

Необходимо отметить, что в Республике Молдова рекламная деятельность осуществляется под руководством соответствующих департаментов и министерств.

На современном этапе экономического развития возрастающее значение приобретает совершенствование экономических методов управления, основанных на применении международного маркетинга. В связи с этим повышается роль разработки глобальной стратегии фирмы, основанной на долговременной и стабильной ориентации производства конкретных видов продукции на определенные рынки во многих странах. Приспосабливая свои производственные и сбытовые программы к конкретным рынкам, предприятия руководствуются стремлением получать выгоду из разницы в экономической ситуации на рынках разных стран, завоевывать новые или удерживать старые позиции, обеспечивать свои предприятия источниками сырья, пользоваться плодами научно-технического прогресса.

Таким образом, основываясь на всестороннем и глубоком изучении рынка, маркетинг позволяет организовывать производство и сбыт так, чтобы покупатели приходили за покупкой снова и снова. В значительной мере это достигается при помощи рекламы – одной из важнейших форм маркетинговой деятельности предприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о рекламе в Республике Молдова. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 19-21 din 30.01.2004.
2. Балынски А. *Рекламный менеджмент фирмы*. Кишинэу, 2001, 177 с.
3. Котлер Филип. *Основы маркетинга*. Пер. с англ. Новосибирск: Наука, 1992, 736 с.
4. Международный кодекс рекламной деятельности. Спец. выпуск Логос-Пресс, 1997.
5. Титова В. А. *Маркетинг*. Ростов, 2010, 448 с.
6. Барбарошия Екатерина. *Основы маркетинга*. Chișinău: ГАУМ, 2003, 111 с.
7. Sasu C. *Marketing internațional*. București: POLIROM, 2005, 392 p.

Prezentat: 23 ianuarie 2014.

E-mail: ec_barbaros@yahoo.com

Există sau nu deosebire între conceptele „muncă” și „forță de muncă,” „piața muncii” și „piața forței de muncă”?

Andrei BLANOVSCI,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of this article is the highlighting of the difference between the economic categories „work” and „workforce;” „wares” and wares-workforce.” Here are examined the unity and distinction of this categories and „exchange value” of the wares-workforce; „needed work” and „extrawork”; content and peculiarities of labor market.

Key words: publicity; favorable climate; market infrastructure; marketing.

Unitatea și deosebirea dintre muncă și forța de muncă. Unul dintre marii gânditori din Grecia Antică, Sofocle, afirma că „nimic nu se izbândește fără muncă.” În sec. al XVII-lea al erei noastre, economistul englez William Petty scria că „munca este tatăl, iar natura – mama tuturor lucrurilor.” Fondatorul doctrinei liberalismului economic clasic, Adam Smith, a mers mai departe. Autorul scrie în opera sa „**Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei**” (1776): „Munca anuală a oricărei națiuni constituie fondul care dintodeauna o aprovizionează cu toate bunurile necesare și de înlesnire a traiului, pe care le consumă anual și care constau, totdeauna, fie din produsul imediat al acelei munci, fie din ceea ce se cumpără cu acel produs, de la alte națiuni.” [1, p. 3]

Și totuși, ce este munca și ce reprezintă forța de muncă? În cele ce urmează vom încerca să clarificăm aceste probleme de o deosebită importanță în condițiile economiei de piață, probleme care sunt examinate insuficient în literatura de specialitate. În viziunea noastră, aceasta se ex-

plică prin faptul că unii analiști identifică intenționat aceste două noțiuni distincte, iar alții, din lipsă de cunoștințe, ocolesc delimitarea conținutului lor adevărat.

Munca este activitatea conștientă, deci specific umană, îndreptată spre un anumit scop: obținerea bunurilor materiale sau a serviciilor pentru satisfacerea nevoilor crescânde ale oamenilor. În procesul de muncă, omul beneficiază de aptitudinile sale fizice și intelectuale, experiența și cunoștințele acumulate, adică capacitatea sa de a munci, forța de muncă.

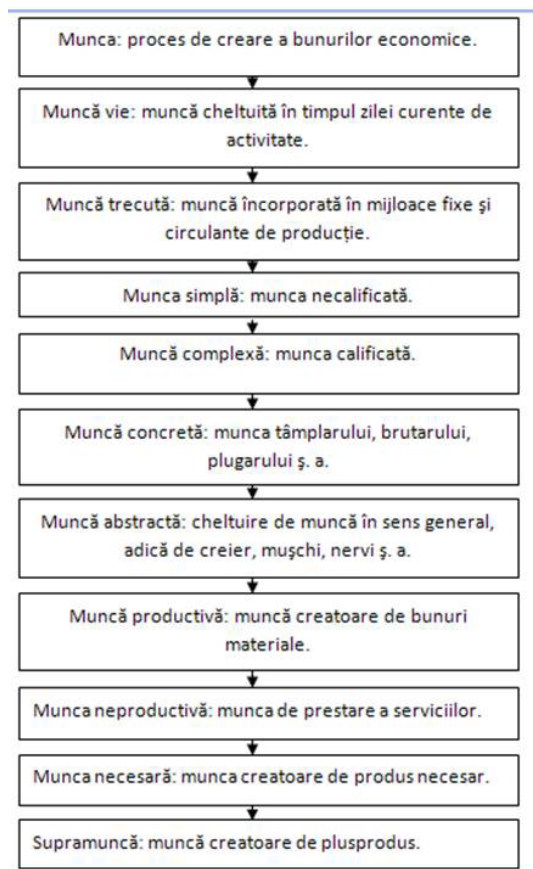
Procesul muncii creatoare de bunuri materiale sau imateriale presupune existența a trei elemente:

1. Omul (muncitorul) cu capacitatea de a munci.
2. Obiectul muncii (materii prime, materiale, combustibil ș. a.).
3. Mijloace de muncă (mașini, utilaje, instrumente ș. a.) cu ajutorul cărora muncitorul acționează asupra obiectului muncii, asigurând, astfel, producerea bunurilor necesare pentru îndeplinirea nevoilor curente și de perspectivă.

Munca constituie baza existenței și dezvoltării societății omenești, condiția veșnică și naturală a vieții oamenilor. Munca a avut o importanță majoră în procesul de formare a omului însuși. Datorită muncii, omul a început să confecționeze unelte de muncă și a putut să-și dezvolte aptitudinile fizice și intelectuale, care au contribuit și contribuie la dezvoltarea progresului economic și social al omenirii.

Munca se manifestă în mai multe forme, principalele fiind: *munca vie*, *munca trecută*, *munca simplă*, *munca complexă*, *munca concretă*, *munca abstractă*, *munca productivă*, *munca neproductivă*, *munca necesară*, *supramunca* ș. a. În mod grafic, aceste forme sunt prezentate în schema de mai jos.

Schema 1. Formele de manifestare a muncii.



Sursă. Elaborată de autor.

Așadar, munca constituie însuși procesul de producere a bunurilor necesare satisfacerii nevoilor crescânde ale oamenilor, iar forța de muncă reprezintă totalitatea aptitudinilor fizice și intelectuale care există în organismul, în personalitatea vie a omului, și pe care el le pune în funcțiune atunci, când creează bunuri de un fel oarecare. În aceasta constă deosebirea esențială dintre muncă și forța de muncă.

Aptitudinile fizice și intelectuale puse în mișcare în procesul muncii au existat dintotdeauna. Forța de muncă în calitate de marfă însă nu există decât în condițiile economiei de piață. În cadrul acestei forme de activitate economică, majoritatea absolută a bunurilor materiale și a serviciilor îmbracă forma de marfă, marfă devine deci și forța de muncă. În acest sens, economia de piață nu este altceva decât o „*uriasă îngrădădire de mărfuri*.” Dar ce este marfa și care sunt proprietățile sale?

Marfa și proprietățile sale. Marfa reprezintă produsul muncii omenești destinate satisfacerii unor nevoi ale altor persoane decât ale producătorilor. Orice marfă este unitatea dialectică a două proprietăți: *valoarea de întrebuințare* și *valoarea*.

Valoarea de întrebuințare înseamnă ansamblul însușirilor unui bun care fac din acesta o utilitate. Aceste însușiri decurg atât din calitățile substanței mărfii, cât și din cele ale condițiilor speciale în care s-a desfășurat procesul muncii pentru a produce marfă.

Valorile de întrebuințare sunt, în același timp, purtătorii materiali ai valorilor de schimb. Acestea reprezintă proporția, raporturile în care valorile de întrebuințare diferite se schimbă între ele. Pentru a determina natura și dimensiunea acestui raport de schimb, să recurgem la următorul exemplu: un chintal de grâu se schimbă pe X chintale de bumbac. Ce înseamnă această ecuație? Că un element comun de aceeași mărime există în două obiecte diferite. Acest element comun nu este altce-

va decât cantitatea de muncă omenească cheltuită în procesul de producere a acestor obiecte. Cele două obiecte sunt egale deci cu un al treilea element, care în sine nu este nici unul, nici celălalt.

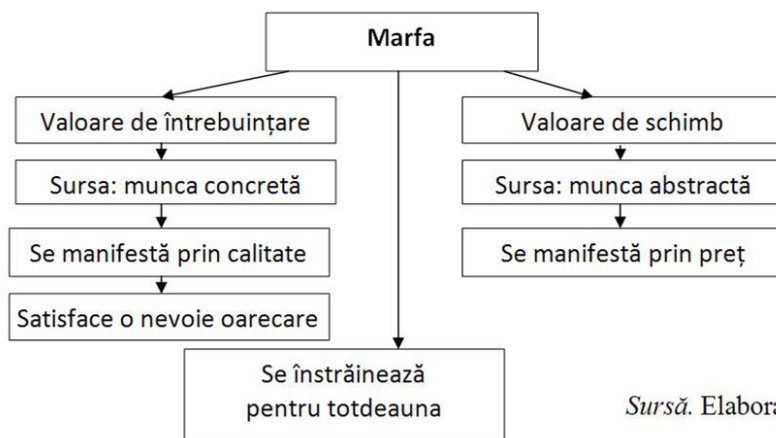
Dacă facem abstracție de valoarea de întrebuințare a substanței mărfurilor, nu le mai rămâne decât o singură calitate, cea de a fi produse ale muncii, adică de cheltuire de forță de muncă umană, indiferent de forma în care se efectuează aceasta.

Elementul comun care apare în raporturile de schimb al mărfurilor este **valoarea**. Ea reprezintă munca omenească încorporată, materializată în marfă. În mod grafic, cele menționate sunt prezentate în schema 2.

și obiecte de muncă, îndreptată spre un scop anumit, având ca rezultat o valoare de întrebuințare. Această muncă se numește *muncă concretă*.

Deosebirea valorilor de întrebuințare este condiționată de faptul că ele se manifestă ca produse ale diferitelor feluri de muncă concretă (munca minerului, munca jurnalistului, munca butarului, munca țesătorului etc.). Anume caracterul specific al muncii concrete al fiecărui producător de mărfuri face să se deosebească munca acestuia de cea a unui alt producător de mărfuri. Această deosebire este cauzată în mod inevitabil de deosebirile dintre obiectele muncii, uneltele de muncă, scopul și rezultatul specific al muncii; gradul de eficiență a muncii con-

Schema 2. **Elementele constitutive ale mărfii.**



Sursă. Elaborată de autor.

Munca concretă și munca abstractă. Dublul caracter al mărfii ca valoare de întrebuințare și valoare de schimb este determinat de dublul caracter al muncii întruchipate în marfă ca *muncă concretă* și *muncă abstractă*.

Munca concretă a oricărui producător are, întâi de toate, o determinare calitativă. Ea presupune o anumită calificare, o anumită experiență, un scop bine precizat, un rezultat specific. Activitatea producătorului de mărfuri se desfășoară într-o formă specială, cu anumite unelte

crete constituie izvorul bogăției reale a societății.

Dacă se face abstracție de modul specific în care se desfășoară munca omenească, aceasta apare ca un consum de muncă în sens fiziologic, adică consum de creier, de mușchi, de nervi ș. a. Din acest punct de vedere, munca apare ca **muncă abstractă**. Anume această muncă creează valoarea de schimb a mărfii.

Cheltuirea energiei musculare și nervoase de către oameni persistă încontinuu, dar numai atunci când oamenii pro-

duc bunuri în vederea vânzării lor (produc deci mărfuri), cheltuirea fiziologică devine și înseamnă *muncă abstractă*. Ulterior, numai schimbul de mărfuri poate stabili, dacă munca producătorului respectiv este necesară societății și constituie o părticică a *muncii socialmente necesare*. Comparând diferite produse ale muncii lor, oamenii, în procesul schimbului, cumpără, astfel, forța de muncă consumată pentru producția mărfurilor.

Munca concretă și munca abstractă nu sunt munci diferite, ci aceeași muncă privită din două unghiuri diferite. Orice muncă este, pe de o parte, un consum de forță de muncă umană, în sens fiziologic, și în această calitate a ei de muncă omenească, reală sau abstractă, ea creează valoarea mărfurilor. Orice muncă este, pe de altă parte, cheltuire de forță de muncă umană într-o formă specială, în vederea unui anumit scop, și în această calitate a ei de *muncă utilă concretă* ea produce valori de întrebuințare. [2, p. 86]

Munca simplă și munca complexă.

Din punctul de vedere al nivelului de pregătire profesională există *muncă simplă* și *muncă complexă*.

Munca simplă este munca care nu cere de la lucrător o pregătire, o calificare specială; muncă necalificată. Ritmurile rapide ale progresului tehnic și creșterea nivelului de instruire a populației conduc treptat la reducerea deosebirilor dintre munca necalificată și cea calificată.

Munca complexă este munca care necesită o pregătire specială a lucrătorilor. Munca complexă poate fi definită ca muncă simplă înmulțită (potențială). O oră de muncă complexă poate echivala cu câteva ore de muncă simplă. În condițiile economiei de piață toate tipurile de muncă complexă (calificată) se reduc la muncă simplă. Mărimea valorii mărfii este determinată, de fapt, de cantitatea necesară de muncă simplă. Acest principiu se află și la baza remunerării muncii salariate. Dife-

ritele proporții în care diversele feluri de muncă se reduc la munca simplă ca la unitatea lor de măsură se stabilește pe baza cererii și ofertei pe piața respectivă.

Impactul timpului socialmente necesar de muncă asupra mărimii valorii mărfii. Dacă conținutul valorii îl reprezintă munca umană, atunci mărimea acestei valori nu poate fi determinată decât de cantitatea de muncă creatoare de valoare. Munca, adică procesul de creare a mărfii, se desfășoară în timp care, la rândul său, se măsoară cu ora, ziua ș. a.

Producătorii de mărfuri lucrează însă în condiții diferite, în funcție de situațiile individuale de activitate și de pregătirea profesională specifică fiecăruia. Lenea și neîndemânarea, lungind durata muncii, nu măresc și valoarea mărfii. Pentru ca lucrurile să fie clare, fondatorii teoriei valorii bazate pe muncă au precizat că valoarea mărfurilor nu este dată de timpul de muncă individual necesar pentru producerea lor, ci de timpul de muncă socialmente necesar.

Timpul de muncă socialmente necesar este considerat timpul de muncă necesar pentru a produce o valoare oarecare de întrebuințare, în condițiile de producție existente, normale din punct de vedere social și cu media socială de îndemânare și intensitate a muncii. Mai mult, timpul de muncă socialmente necesar nu este o medie aritmetică a timpilor individuali, ci timpul condițiilor normale din punct de vedere social, adică timpul de muncă în care se produc majoritatea mărfurilor de o anumită menire (speță).

Timpul de muncă socialmente necesar nu este o mărime fixă, dată odată pentru totdeauna. El este un produs al dezvoltării social-economice și se modifică odată cu orice schimbare, în forța productivă a muncii, adică cu orice schimbare în sporierea înzestrării tehnice și tehnologice a muncii. Cu cât e mai înalt nivelul tehnico-tehnologic al muncii, cu atât e mai redus

timpul de muncă necesar pentru producerea unui articol de marfă, cu atât e mai mică cantitatea de muncă întruchipată în el, cu atât e mai mică valoarea lui.

Așadar, la baza mărimii valorii mărfii nu stau cheltuielile de timp de muncă necesare pentru producerea ei, ci cheltuielile de timp de muncă socialmente necesare pentru crearea acesteia.

Marfa - forță de muncă. Prin forța de muncă sau capacitatea de a munci se înțelege, după cum s-a menționat, totalitatea aptitudinilor fizice și intelectuale, care există în organismul, în personalitatea vie a omului și pe care el le pune în funcțiune atunci când produce bunuri materiale sau prestează servicii de un fel oarecare.

Capacități fizice și intelectuale puse în mișcare au existat dintotdeauna. Forța de muncă în calitate de marfă nu există însă decât în condițiile economiei de piață. Aici sunt îndeplinite concomitent două condiții necesare:

1) Posesorul forței de muncă este liber din punct de vedere juridic pentru a-și putea vinde forța - unica sa marfă pe un timp determinat, capacitatea de a munci.

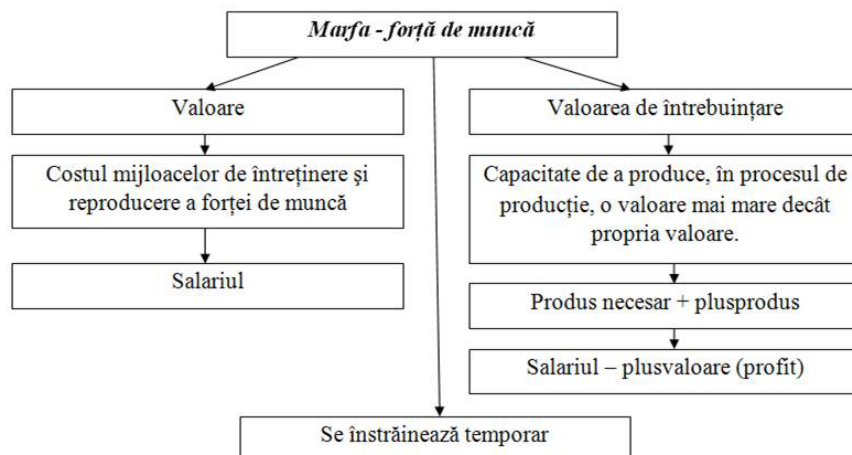
2) El este liber din punct de vedere economic – nu posedă mijloace de producție prin utilizarea cărora să-și asigure existen-

ța. În virtutea acestui fapt, proprietarul forței de muncă este nevoit s-o vândă pentru un interval de timp oarecare în schimbul unei sume de bani denumită salariu.

Ca orice altă marfă, marfa-forță de muncă este supusă legii valorii, are deci valoare și valoare de întrebuințare.

Valoarea forței de muncă este determinată de cheltuielile de muncă socialmente necesare pentru producerea și reproducerea sa. Fiind legată de existența și supraviețuirea organismului viu al omului, de starea situării sale la dispoziția angajatorului, la standarde crescânde de trai, structura valorii forței de muncă include: valoarea mijloacelor de subzistență necesare lucrătorului și membrilor familiei sale, inapți de muncă, cheltuielile legate de perfecționarea profesională, cheltuielile pentru transport ș. a. Spre deosebire de alte mărfuri, valoarea forței de muncă este un dat istoric. Ea depinde de condițiile istorice ale folosirii sale. Epoca, tradițiile, comportamentul și particularitățile consumului, nivelul de dezvoltare economică și socială, nivelul de cultură pot face ca valoarea să varieze în timp și spațiu. Mai remarcăm că limita minimă a valorii forței de muncă o formează costul mijloacelor de trai propriu-zise, indispensabile supra-

Schema 3. **Particularitățile mărfii-forță de muncă.**



Sursă. Elaborată de autor.

viețuirii, adică acel minimum necesar de trai sub care însăși existența omului este pusă sub semnul întrebării. Este cunoscut faptul că în Republica Moldova atât salariul mediu lunar, cât și minimul de existență sunt cele mai mici din țările Europei.

Valoarea de întrebuințare a mărfii-forță de muncă reprezintă capacitatea sa de a produce, în procesul activității economice pentru care este angajată, o valoare mai mare decât propria sa valoare, de a produce plusvaloare.

Pentru această calitate a ei, proprietarul mijloacelor de producție o angajează. (Cele menționate sunt prezentate grafic în schema 3).

Deci *forța de muncă* și *munca* sunt categorii economice diferite: *forța de muncă* este capacitatea omului de a munci, pe când *munca* constituie însuși procesul de creare a mărfurilor. *Munca* nu poate servi ca obiect de vânzare-cumpărare, nu este marfă. Dacă s-ar presupune că *munca* este o marfă, aceasta ar trebui să aibă valoare. Atunci această valoare ar trebui măsurată. Dar cu ce? Poate cu valoarea produsului în care este încorporată *munca*? Dar, după cum se știe, valoarea mărfii se măsoară ea însăși cu cantitatea de *muncă* cheltuită pentru producerea ei. Deci afirmația că valoarea *muncii* se măsoară prin *muncă*, nu este decât o tautologie banală: e ca și cum ai spune că un kilogram de bumbac cântărește un kilogram de bumbac. În afară de aceasta, dacă valoarea *muncii* s-ar măsura, într-adevăr, cu valoarea produsului creat de ea, lucrătorul ar trebui să primească pentru *munca* sa sub formă de salariu întreaga valoare creată de el. Atunci însă posesorului mijloacelor de producție nu i-ar mai rămâne niciun surplus de venit peste salariul plătit salariatului, iar producția de mărfuri ar pierde orice sens.

În realitate, pe piața forței de muncă, angajatorului îi este opusă în mod nemijlocit nu *munca*, ci *forța de muncă*. Se vinde și se cumpără nu *munca*, ci *forța*

de muncă a persoanelor apte de muncă, lipsite de mijloace de producție și aflate în căutarea unui loc de muncă. Așa se explică deosebirea esențială dintre *muncă* și *forța de muncă*.

Dacă ceea ce vinde salariatul nu este *munca*, timpul său de muncă, ci capacitatea sa de a munci, atunci și locul unde se negociază prețul forței de muncă – salariul – trebuie să fie numit piața forței de muncă și nu piața *muncii*, așa cum o mai numesc astăzi unele persoane incompetente în materie.

Abordări conceptuale privind definirea pieței forței de muncă. În teoria și practica economică este utilizat atât conceptul de „piața *muncii*,” cât și cel de „piața forței de muncă.” Prezentăm doar câteva din aceste concepte.

Dicționarul de științe economice definește „piața *muncii*” ca un ansamblu de ofertanți și de solicitanți, care interacționează în vederea determinării prețurilor și/sau cantităților de muncă. [6, p. 13] În viziunea autorilor *Dicționarului de economie*, piața *muncii* este noțiunea ce desemnează întâlnirea cererii cu oferta de muncă, stabilirea pe această bază a condițiilor pentru angajarea salariaților. [7, p. 67] „*Piața muncii reprezintă locul abstract (sau spațiul economic) în care se întâlnesc cererea de muncă (de locuri de muncă) cu oferta de muncă. Pe această piață au loc negocierile între cumpărătorul și vânzătorul forței de muncă.*” [8, p. 173]

În altă lucrare găsim: „*Piața muncii sau piața forței de muncă poate fi definită, înainte de toate ca spațiul economic în care se întâlnește, se confruntă și se negociază în mod liber cererea de forță de muncă (angajatorii în calitate de cumpărători, și oferta, reprezentată prin posesorii de forță de muncă.*” [8, p. 276] Sau: „*Confruntarea dintre cererea și oferta de forță de muncă într-un anumit interval de timp și într-un anumit spațiu, care finalizează prin vânzarea-cumpărarea de forță de muncă în schimbul unui*

preț numit salariu, poartă denumirea de piața muncii.” [9, p. 67]

Enumerarea abordărilor poate continua la nesfârșit, dar și cele menționate arată confuzia în definirea pieței forței de muncă. O astfel de confuzie are la bază, în opinia noastră, înțelegerea diferită a obiectului pieței respective. Unii consideră ca obiect al negocierilor *munca*, alții – *forța de muncă*.

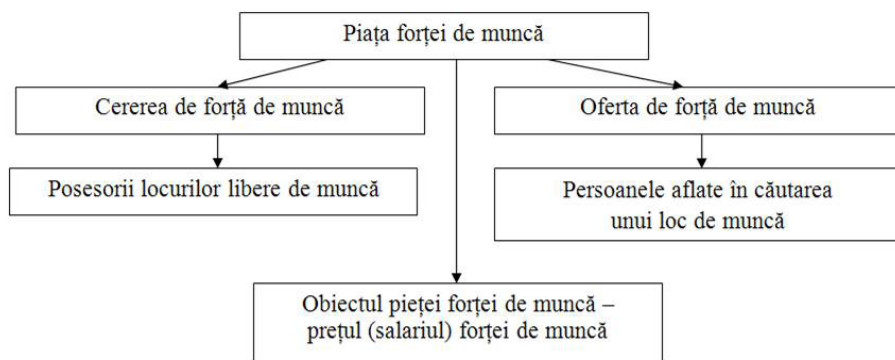
În viziunea noastră, „piața forței de muncă reprezintă ansamblul relațiilor ce apar între deținătorii mijloacelor de producție, în calitate de cumpărători de forță de muncă, și posesorii de forță de muncă, în calitate de vânzători ai acestei mărfi specifice.” Obiectul pieței respective îl constituie negocierea în mod liber a prețului forței de muncă numit salariu, în funcție de performanțele celor ce sunt angajați. În mod grafic, piața forței de muncă este reprezentată în schema 4.

În realitate aceasta este o piață de înșelăciuni. De ce? Răspunsul este următorul.

Ca orice marfă, forța de muncă are valoare și valoare de întrebuințare. Valoarea de întrebuințare a mărfii-forță de muncă dispune de capacitatea să producă, în procesul de producție pentru care este angajată, o valoare mai mare decât propria sa valoare, să producă plusvaloare. Acest surplus de valoare este însușit de angajatorul forței de muncă, indiferent dacă acesta este o persoană fizică, persoană juridică sau chiar statul. Astfel, angajatul primește sub formă de salariu doar o parte din valoarea produsului creat de forța sa de muncă și, anume, valoarea produsului necesar. De aceea, și salariul nu este ceea ce apare la suprafața vieții reale, ci forma transformată a valorii și prețului forței de muncă.

Dar ce s-ar întâmpla dacă angajatul ar primi sub formă de salariu întreaga valoare creată de forța sa de muncă? Într-o ast-

Schema 4. **Componentele definitorii ale pieței forței de muncă.**



Sursă. Elaborată de autor.

Așadar, obiectul pieței forței de muncă îl constituie nu munca, ci capacitatea persoanei apte de muncă de a munci pentru o anumită remunerare în bani sau în natură.

Pe piața forței de muncă, angajatorul și salariatul par a se întâlni ca două persoane aflate pe picior de egalitate cu intenția să procedeze la un schimb de echivalente. Dar acest „rai al drepturilor înăscute al omului” nu este decât în aparență un rai.

fel de situație angajatorului nu i-ar rămâne niciun surplus de venit peste salariul plătit lucrătorului, ar dispărea sursa de acumulare a unei părți din produsul nou-creat pentru dezvoltarea și modernizarea bazei tehnico-materiale de producție, soluționarea problemelor sociale ș. a. Producția de mărfuri ar pierde orice sens. Deci problema-cheie este problema respectării raportului optim în procesul distribuirii și redistribuirii valorii nou-create.

Procesul de muncă și procesul de creare a valorii. După cum s-a menționat, orice proces de producție presupune existența și combinarea a, cel puțin, doi factori de producție: *mijloacele de producție și forța de muncă*. Cei doi factori nu au același rol și nici nu se comportă la fel în timpul procesului de producție.

Mijloacele de producție (mașini, utilaje, materii prime, combustibili, energie ș. a.) nu fac altceva decât să-și transmită valoarea lor asupra produselor, la a căror creare participă. Costul lor se regăsește în prețul produselor destinate vânzării. Consumarea și transmiterea valorii are loc fie dintr-odată, într-un singur ciclu de producție (mijloacele circulante), fie succesiv, sub forma amortizării (mijloacele fixe). Mai repede sau mai târziu, dintr-odată sau succesiv, valoarea mijloacelor de producție se transmite integral asupra bunurilor materiale sau a serviciilor prestate. Așadar, prin folosirea mijloacelor de producție în procesul de producție nimic nu se pierde, nimic nu se creează. Cu totul altfel stau lucrurile în ceea ce privește factorul forței de muncă. Posesorul mijloacelor de producție a angajat forța de muncă pentru a dispune de ea într-un interval de timp. În acest interval, în timpul zilei de muncă, angajatul are ca sarcină minimă să creeze, în procesul de utilizare a mijloacelor de producție, o valoare nouă, egală cu valoarea forței sale de muncă. Dacă procesul de producție s-ar opri aici, proprietarul mijloacelor de producție s-ar transforma, cum s-a menționat, într-un filantrop. Pentru că așa ceva este exclus, procesul de producție continuă. În această continuitate, forța de muncă, în același proces de producție și în limitele duratei zilei de muncă stabilite prin contract, creează o valoare peste propria sa valoare. De aici *valoarea forței de muncă și valoarea creată de forța de muncă*, în procesul muncii, sunt două mărimi diferite. Diferența dintre aceste mărimi reprezintă **plusvaloarea**.

Procesul de muncă nu este altceva decât „consumarea” mărții - forță de muncă cumpărată de către posesorul mijloacelor de producție, pe care el n-o poate consuma, decât adăugându-i mijloace de producție. În timpul procesului de muncă, munca, în calitate sa de muncă concretă, utilizează mijloacele de producție pentru a le transforma în mărfuri, iar în calitate de muncă abstractă - creează și adaugă valoarea nouă. Anume așa decurge procesul de creare a valorii mărții.

Pe posesorul factorilor de producție nu-l interesează însă valoarea în sine a mărții, ci o anumită parte a ei - plusvaloarea. Ea se obține tocmai prin prelungirea procesului de formare a valorii mărții dincolo de punctul până la care salariatul a reprodus valoarea forței sale de muncă.

Distincția între procesul de muncă și cel de creare a valorii în interiorul duratei zilei de muncă este inoperațională. Aceasta se explică prin unitatea organică a acestor două procese, prin faptul că fiecare oră, fiecare minut, secundă ș. a. le conțin ambele. Angajatul nu lucrează o parte a zilei de muncă pentru sine și o altă parte distinctă - pentru angajator.

La originea plusvalorii se regăsește deci consumarea forței de muncă a salariaților. Ea nu poate aparține decât celui, care a angajat-o pe piața forței de muncă, pe baza schimbului de echivalente - angajatorului. Echivalența de pe piața de muncă permite exploatarea în procesul de producție a factorului uman. Mărimea exploatării se poate măsura la modul relativ și absolut. Relativ - prin *rata plusvalorii* (p^1), care exprimă gradul de exploatare; absolut - prin măsura plusvalorii.

Rata plusvalorii reprezintă raportul dintre timpul de muncă necesar (t^0), în care muncitorul reproduce valoarea forței de muncă și timpul de supramuncă (t^1), în care el creează plusvaloare.

Formula de calcul este:

$$p^1 = t/t^1 \times 100\% = (P/S) \times 100\%$$
, unde:

p^1 – rata plusvalorii;

t – timpul de muncă necesar;

t^1 – timpul de supramuncă;

P – plusvaloarea creată în timpul de supramuncă;

S – salariul muncitorului creat în timpul de muncă necesar.

Determinând raportul în care valoarea nou-creată se împarte între angajat și angajator, rata plusvalorii nu indică mărimea absolută a supramuncii și a numărului de angajați creatori de plusvaloare. Această lipsă este suplinită de masa plusvalorii (P) care poate fi calculată după formula:

$P = (p/s) \times N$, unde:

P – masa plusvalorii;

p – plusvaloarea creată de un angajat;

s – salariul unui angajat;

N – numărul total al angajaților.

Dacă, de exemplu, la întreprindere activează 1.000 de angajați și fiecare dintre aceștia pe parcursul unei zile de muncă creează plusvaloare în mărime de 4 USD, atunci masa plusvalorii (P) va fi egală cu 4.000 USD. Există două căi principale de obținere a plusvalorii: *extensivă* și *intensivă*.

Calea extensivă constă în prelungirea zilei de muncă în favoarea timpului de supramuncă. Dacă, de exemplu, ziua de muncă este de 8 ore și se împarte în mod egal, în *timp de muncă necesar* de 4 ore și, respectiv, *timp de supramuncă* alte 4 ore, rata plusvalorii este: $p^1 = (4/4) \times 100\% = 100\%$. Dacă ziua de muncă crește la 10 ore, iar timpul de muncă necesar rămâne același, rata plusvalorii devine: $p^1 = (6/4) \times 100\% = 150\%$.

Calea intensivă presupune sporirea forțelor productive ale muncii și, ca urmare, creșterea productivității muncii angajaților. În acest caz, ziua de muncă nu se mai prelungeste. Creșterea productivității muncii face posibil ca, în limitele aceleiași perioade de timp, să se procedeze la reducerea timpului de muncă necesar și, ca și consecință, mărirea timpului de supra-

muncă. Dacă, de exemplu, ziua de lucru rămâne de 8 ore, iar intensificarea muncii implică un consum suplimentar de 15 minute la fiecare oră, în 8 ore plusul de muncă astfel obținut este de $8 \times 15 = 120$ minute, adică două ore. Dacă acest „câștig” este în favoarea timpului de supramuncă, rata plusvalorii crește, de la 100%, inițial, la $p^1 = (6/4) \times 100\% = 150\%$.

O altă cale, mult mai simplă și comodă, este metoda de obținere a **plusvalorii relative**. Durata zilei de muncă nu se mai prelungeste, nici extensiv, nici intensiv. În limitele aceleiași zile de muncă, se procedează la reducerea timpului de muncă necesar și, ca o consecință, mărirea corespunzătoare a timpului de supramuncă.

Dacă de la împărțirea egală a zilei de muncă de 8 ore între cele două segmente și deci la o rată a plusvalorii de 100%, devine posibilă reducerea timpului de muncă necesar la 3 ore și sporirea timpului de supramuncă la 5 ore, atunci rata plusvalorii crește de la 100% la 166%: $p^1 = (5/3) \times 100\% = 166\%$. O astfel de cale poate fi asigurată pe baza modernizării și re tehnologizării producției.

După cum s-a menționat, în procesul de producție și, respectiv, la crearea valorii mărfii participă mijloacele de producție și forța de muncă.

Mijloacele de producție, în esență, nu fac decât să-și transmită valoarea lor asupra produselor nou-create. Forța de muncă utilizată în procesul de producție reproduce valoarea sa și creează plusvaloare. În acest context, valoarea mărfii poate fi prezentată astfel:

$V = C + S + P$, unde:

V – valoarea mărfii;

C – costul mijloacelor de producție consumate;

S – salariul angajaților;

P – plusvaloarea creată de supramunca angajaților.

Altfel spus, valoarea de schimb a mărfii constă din *cantitatea de muncă trecută și*

cantitatea de muncă vie consumată în procesul de producere a acesteia.

Dacă, de exemplu, costul mijloacelor de producție este egal cu 6.000 de unități monetare (u. m.), salariul angajaților constituie 4.000 de u. m. și plusvaloarea – alte 4.000, atunci valoarea mărfii (V) va fi egală cu 14.000 de u. m. Într-o astfel de situație, întreprinzătorul va obține un venit net de 4.000 u.m.

Concluzii

1. Munca constituie însuși procesul de producție a bunurilor materiale sau a serviciilor. Forța de muncă reprezintă totalitatea aptitudinilor fizice și intelectuale care există în organismul, în personalitatea vie a omului. Aceasta determină deosebirea esențială dintre noțiunile de „muncă” și „forța de muncă.”

2. Mărimea valorii unei mărfi este direct proporțională cu cantitatea de muncă cheltuită pentru producerea sa și invers proporțională cu forța productivă a muncii.

3. În economia producătoare de mărfuri devine marfa și forța de muncă a persoanei apte de muncă. Ca orice marfă, marfa-forța de muncă are valoare de întrebuințare și valoare de schimb.

Valoarea de întrebuințare a mărfii-forță de muncă reprezintă capacitatea sa de a produce, în procesul de producție pentru

care este angajată, o valoare mai mare decât propria sa valoare, de a produce plusvaloare. Pentru această calitate a ei, posesorul mijloacelor de producție o angajează. Așa-numita piață a muncii devine piața forței de muncă.

Valoarea forței de muncă este determinată de cheltuielile de muncă socialmente necesare pentru producerea și reproducerea sa. Limita minimă a valorii forței de muncă o formează valoarea mijloacelor de existență, acel minimum necesar sub care însăși existența a individului este pusă sub semnul întrebării.

4. Deosebirea dintre „piața muncii” și „piața forței de muncă” este dată de deosebirea dintre muncă și forța de muncă.

5. Piața forței de muncă reprezintă ansamblul relațiilor social-economice ce apar în legătură cu angajarea și utilizarea forței de muncă, precum și cu asigurarea protecției sociale a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă. Obiectul pieței forței de muncă îl constituie nu munca, ci forța de muncă, capacitatea omului de a munci.

6. Ca piață a celui mai important factor de producție, piața forței de muncă se încadrează într-un sistem integral, care reprezintă, la rândul său, un segment al sistemului general al economiei naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Adam Smith. *Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei*. Chișinău: Editura „Universitas”, vol. I, 1992.
2. Karl Marx. *Capitalul*. București: Editura de stat pentru literatură politică, vol. I, 1957.
3. Blavoschi Andrei, Butnaru Veronica. *Piața forței de muncă și politicile sociale*. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2009.
4. Blavoschi Andrei. *Doctrină economică*. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2004.
5. *Forța de muncă în Republica Moldova*. Chișinău: Statistica, 2008.
6. *Dicționar de economie*. București: Editura „Economică”, 2001.
7. Burloiu Petru. *Economia muncii*. București: Editura „Lumina Lex”, 1993.

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Aspecte ale securității datelor în spațiul virtual

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Viorel MALCOCI,
master, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article addresses the subject of the extent of the dangers of the virtual environment and ways to prevent them in the EU Council through the EU Cyber Security Strategy. Various methods of secure data management and user accounts are proposed, and formulated requirements for creating secure passwords; introduction to the notion of password generating programs and passwords to access accounts, which can solve problems of data security in cyberspace.

Keywords: EU Cyber Security Strategy, secure passwords, password generator, password creation techniques, virtual space.

Introducere. Actualmente, asistăm la o creștere semnificativă a interesului față de securitatea informațională, securitatea Web, dar și a sistemelor hardware. Uniunea Europeană a lansat strategia privind securitatea informatică (EU Cyber Security Strategy), elaborată de Chaterine Ashton și Comisia Europeană, care vizează aspecte referitoare la spațiul virtual. Strategia UE oferă propuneri cu caracter tehnic elaborate de Comisia Europeană (Direcția Generală Connect) care vor consolida securitatea sistemelor informatice din UE, contribuind, astfel, la sporirea încrederii cetățenilor care fac cumpărături on-line, ceea ce va contribui la creșterea economică.

În ultimii ani, UE organizează periodic „Luna Securității Cibernetice” cu scopul de a spori gradul de conștientizare a securității informatice.

Oferirea unui spațiu cibernetic deschis și securizat este o provocare a timpului pe care UE își propune să o abordeze împreună cu organizațiile internaționale relevante și societatea civilă. O colaborare comună privind viziunea globală a Uniunii

Europene în domeniul securității spațiului virtual se referă la:

- aplicarea valorilor și drepturilor fundamentale ale UE în spațiul virtual;
- asumarea responsabilității pentru un spațiu cibernetic deschis, sigur și securizat, care le revine tuturor actorilor societății informaționale globale: de la cetățeni la administrațiile naționale;
- consolidarea capacităților globale în materie de securitate prin colaborarea UE cu organizațiile internaționale, reprezentanți ai sectorului privat și ai societății civile privind sprijinul consolidării capacităților terțe, prin îmbunătățirea accesului la informații, la un Internet deschis, precum și pentru prevenirea amenințărilor cibernetice.

Strategia în domeniul securității cibernetice „Un spațiu cibernetic deschis, sigur și securizat” reprezintă viziunea globală a UE privind modalitățile de prevenire și gestionare a perturbărilor și atacurilor informaționale.

Strategia UE urmărește scopul de a promova valorile europene referitoare la

libertate și democrație, garantarea unei creșteri a economiei digitale în condiții de siguranță. Pentru realizarea scopului „este prevăzută o serie de acțiuni specifice care au ca obiectiv creșterea nivelului de reziliență a infrastructurilor cibernetice, reducerea criminalității informatice și consolidarea politicii internaționale a UE în materie de securitate cibernetică și de apărare împotriva atacurilor cibernetice. [2]

Strategia definește cinci priorități:

- obținerea unei reziliențe a infrastructurilor cibernetice;
- reducerea drastică a criminalității informatice;
- dezvoltarea unei politici de apărare împotriva atacurilor cibernetice și a capacităților necesare în contextul politicii de securitate și apărare comună (PSAC);
- dezvoltarea resurselor industriale și tehnologice necesare pentru securitatea cibernetică;
- stabilirea unei politici internaționale coerente a Uniunii Europene privind spațiul cibernetic și promovarea valorilor fundamentale ale UE. [2]

Republica Moldova s-a alăturat efortului comun al UE în vederea asigurării securității informaționale. Astfel, au fost elaborate „Recomandări pentru funcționari” și „Recomandări pentru cetățeni” privind securitatea în mediul informatic. [6] Toate aceste măsuri și practici de combatere a atacurilor informaționale implementate la nivel mondial arată dimensiunea acestui domeniu, care a luat o amploare deosebită în ultimii ani. [6]

1. Gestionarea conturilor de utilizator. În epoca dezvoltării abundente a rețelelor de socializare, când fără poșta electronică nu-și imaginează nimeni un proces de business sau o simplă comunicare, o condiție obligatorie de acces la un serviciu sau la o resursă este setarea unei parole. Activitatea zilnică la calculator, dar mai ales utilizarea Internetului, necesită un număr mare de parole de acces:

- la calculator, telefon etc.;
- la căsuțele poștale;
- la conturile rețelelor de socializare;
- la pagini web;
- la hosting-uri;
- la sisteme de achitări on-line;
- la zone criptate de păstrare a informației etc.

Utilizarea unei singure parole în toate cazurile implică riscuri mari, de aceea vom folosi parole diferite pentru diverse contexte. În majoritatea cazurilor, aceste parole sunt utilizate o dată la 2-3 săptămâni sau chiar mai rar. Câteodată, aceste parole sunt păstrate în aplicații specializate de păstrare a parolelor sau în zone criptate la care accesul, de asemenea, se face în baza parolei. Totodată, avem parole care sunt utilizate foarte des. Acestea sunt cele câteva parole care sunt utilizate zilnic pentru a accesa poșta electronică și contul de pe rețeaua de socializare. În aceste condiții apare necesitatea ca parolele să fie sigure, să fie logic memorabile și să fie păstrate doar în memoria utilizatorului.

2. Cerințe de formare a parolelor sigure. O parolă sigură trebuie:

- să conțină, cel puțin, 8 caractere;
- să conțină caractere din, cel puțin, 3 seturi de caractere de mai jos:
 - a) literele mici ale alfabetului (a-z);
 - b) literele mari ale alfabetului (A-Z);
 - c) cifre (0-9);
 - d) simboluri speciale (!@#\$%^&*()[]?<> ș. a.).

O parolă sigură nu va conține:

- trei sau mai multe caractere din login;
- cuvinte din dicționar, slang, dialect, jargon tehnic;
- nu va include numele utilizatorului, nume de persoane, denumiri de localități, secvențe repetate sau secvențe de tastatură;
- nu va fi scrisă sau stocată on-line;
- nu va fi ușor memorabilă.

Pentru protecția parolelor și conturilor, nu vom folosi aceeași parolă pentru mai

multe conturi. Acest fapt ne oferă următorul beneficiu în cazul în care un cont este compromis, celelalte conturi vor fi în siguranță, nu vor fi supuse riscului de compromitere. În afara riscurilor din mediul virtual, trebuie să ținem seama de riscurile din mediul real.

Pentru protejarea datelor și păstrarea parolelor:

- nu vom introduce parolele în calculator atunci când cineva poate observa ceea ce tastăm;
- nu vom nota parolele;
- nu vom dezvălui parola nimănui;
- nu vom comunica parola superiorului, managerului, partenerilor, copiilor nostri, prietenilor etc.

Alte considerații pentru siguranța parolelor țin de următoarele aspecte:

- întotdeauna ieșim (delogăm) sistemele de calcul, sistemele informaționale sau aplicațiile, atunci când acestea nu sunt utilizate;
- blocăm calculatorul atunci când nu este utilizat;
- schimbăm imediat parola, dacă bănuim că este cunoscută de către alții.

Întotdeauna vom ține minte că, dacă cineva are parola noastră, acesta poate comite acte criminale, folosind contul nostru.

3. Tehnici individuale de formare a parolelor. Pentru a forma o parolă sigură (puternică), putem folosi mai multe tehnici. Putem culege o secvență de caractere întâmplătoare de la tastatură în așa mod încât să corespundă cerințelor de formare a parolelor puternice. Însă în acest caz va fi dificil să reținem în minte șirul de caractere obținut.

Formarea parolelor puternice și, totodată, logic memorabile se poate face utilizând tehnici individuale bazate pe fraze logice cunoscute doar utilizatorului. De exemplu: din fraza „În anul 2013 cifra mea norocoasă este 8” putem forma parola „la13cmne8.” Prin această tehnică pot fi

formate parole pentru acces la conturile locale ale utilizatorului.

O altă tehnică este stabilirea de către utilizator a propriului set de caractere pentru formarea parolelor. De exemplu, formăm un set de caractere în care toate vocalele mici ale alfabetului se înlocuiesc cu următoarele simboluri (a – @, e – #, i – !, o – 0(zero), u – ^). Utilizatorul alege unul sau mai multe cuvinte care semnifică ceva important pentru el, presupunem numele „Veronica,” formăm parola „V#r0n!c@” sau cuvintele „Zodia Taur” formează parola „Z0d!@T@^r.” Parolele formate cu ajutorul acestei tehnici pot fi utilizate pentru accesarea conturilor de poștă electronică, a profilurilor pe rețelele de socializare sau a altor servicii din Internet.

Tehnici de formare a parolelor pot fi inventate la nesfârșit, totul depinde de imaginația utilizatorului.

4. Generatoare de parole. O modalitate de a obține parole cât mai complicate și cât mai greu de ghicit și pentru a fi cât mai siguri că datele nu vor fi compromise, este utilizarea generatoarelor de parole. În continuare, sunt descrise câteva generatoare de parole pentru securizarea conturilor locale, conturilor în Internet sau pentru securitatea dispozitivelor.

Strong Password Generator [10] care poate crea parole cu lungimea de până la 100 caractere. Un avantaj al acestei aplicații este oferirea unei modalități de memorare mai ușoară a parolei. De exemplu, pentru parola generată „2ok1Q6R1” aplicația propune o astfel de pronunțare fonetică „2 oscar kilo 1 QUEBEC 6 ROMEO 1,” pentru a fi mai ușor de memorat.

Secure Password Generator [7] care poate crea parole de până la 64 caractere. De asemenea, posedă mecanismul de pronunțare fonetică, iar pentru utilizarea versiunii securizate există posibilitatea utilizării protocolului SSL.

Free Password Generator. [8] Este o aplicație relativ simplă care permite generarea

parolelor de lungimi mari de peste 100 caractere.

Random Key Generator. [9] Un site foarte simplu, însă care generează concomitent parole pentru mai multe tipuri de conturi în funcție de gradul de securizare a acestora, cum ar fi parole pentru conturi locale de acces la calculator, parole de acces la web hosting, parole root sau de administrator.

Utilizarea generatoarelor de parole este rațională în cazul parolelor pentru conturile root sau administrator folosite pentru administrarea serverelor sau a sistemelor informatice sensibile.

5. Parole de acces la conturi. Pentru accesarea sistemelor informatice și a dife-

ritelor resurse din rețeaua Internet, putem deosebi următoarele tipuri de conturi ale utilizatorului:

- conturi locale;
- conturi în Internet;
- conturi de administrare a sistemelor.

Respectiv, în funcție de importanța contului, de vulnerabilitatea mediului la care se face acces, de amenințările asupra sistemelor, se setează și parolele la aceste conturi.

În cazul accesului la dispozitive separate sau la conturile locale ale sistemului, de operarea vulnerabilității acestor sisteme în mare parte depinde de securitatea fizică a echipamentelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Planul UE în domeniul securității cibernetice pentru protejarea internetului deschis, a libertății on-line și a oportunităților generate de internet, Bruxelles, 2013.

2. EU Cybersecurity plan to protect open internet and online freedom and opportunity - Cyber Security strategy and Proposal for a Directive, <<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-cybersecurity-plan-protect-open-internet-and-online-freedom-and-opportunity-cyber-security>>.

3. Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at press conference on the launch of the EU's Cyber Security Strategy.

4. Directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union, Brussels, 2013.

5. <http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/070213_cybersecurity_en.htm>.

6. <<http://egov.md/index.php/ro/resurse/securitatea-cibernetica/recomandari-pentru-functionari#.U2ob2YGSxBE>>.

7. <<http://www.pctools.com>>.

8. <<http://www.freepasswordgenerator.com/>>.

9. <<http://randomkeygen.com>>.

10. <<http://strongpasswordgenerator.com/>>.

Prezentat: 7 mai 2014.

E-mail: gherman.teodora@gmail.com

Relații internaționale și integrare europeană



Schimbarea de paradigmă teoretică a extinderii Uniunii Europene

Tanel KERIKMÄE,
*director al Școlii de Drept a
Universității de Tehnologie din Tallinn (Estonia),
șef al Catedrei drept european, profesor universitar*

Lehte ROOTS,
*Școala de Drept a Universității de Tehnologie din Tallinn (Estonia),
șef al Catedrei drept public, profesor universitar*

SUMMARY

There exist varying goals and different emphases throughout the EU enlargement process. Enlargement has been seen as a positive political obligation, not only for the EU but also for candidate countries, which assume that EU membership will bring more prosperity. However, such a statement may not be as valid for some states as it seemed only a few years ago. The article is looking answer to a question whether all the canons and requirements for the candidate states can be the same as they were before the Lisbon Treaty. The balance in competences between member states and the EU is changing. The European crisis and the formation of a 'new Europe' that may be more fragmented on the basis of belonging to the euro zone, Schengen area and other regional arrangements and finally the changes in global political agendas are influencing the enlargement processes. Article elaborates on the different problems the states like Bulgaria, Rumania or Balkans had in their accession process expected by different stakeholders.

Introducere. Europa de astăzi este diferită de Europa de acum 50 sau chiar 20 de ani. Obiectivele Uniunii Europene, influența și cooperarea, precum și globalizarea în general au schimbat punctul nostru de vedere privind modul în care regiunea funcționează astăzi. Aceasta a fost supusă mai multor extinderi și fiecare dintre acestea a adus propriile modificări ale Uniunii însăși.

Au existat obiective și accente diferite pe tot parcursul procesului de extindere a UE. Extinderea a fost văzută ca o obligație politică pozitivă nu doar pentru UE, dar și pentru țările-candidate, care presupun că aderarea la UE va aduce mai multă prosperitate (Staszczak, 2011). Cu toate acestea, o astfel de afirmație ar putea să

nu fie la fel de valabilă pentru unele state, așa cum părea acum câțiva ani. Lăsând la o parte istoria (Lightfoot, 2008; Pusca, 2008), întrebarea principală este: „Pot oare toate normele și cerințele față de statele-candidate să fie la fel cum au fost înainte de Tratatul de la Lisabona?” Este îndoielnic a crede astfel, din următoarele motive:

- modificarea echilibrului de competențe între statele-membre și UE (pierderea suveranității);

- criza europeană și formarea unei „noi Europe” care ar putea fi mai fragmentată datorită apartenenței la zona euro, spațiului Schengen și altor acorduri regionale;

- schimbări în agendele politice globale (Archick and Mix, 2010).

Primul aspect poate fi analizat pe larg. Este știut faptul că, devenind o persoană juridică, UE a dobândit mai multă putere, dar și responsabilitate. În același timp, echilibrul puterilor pare departe de a fi clar. Fiecare tratat care a fost adoptat a schimbat, într-un fel, competența și puterea UE. Prin urmare, întrebarea, dacă Tratatul de la Lisabona ar atenua orice obstacole rămase în extinderea ulterioară a UE, ar trebui să fie luată în serios.

După cum explică De Witte (2003), extinderile anterioare au acționat, de asemenea, în calitate de catalizatori pentru schimbarea constituțională sau, cel puțin, pentru regândirea cursului politic și instituțional al procesului de integrare europeană. Anterior, au existat puține modificări substanțiale ale tratatelor, dar Tratatul de la Lisabona a reușit să introducă mai multe modificări. Se pare că perioada de tranziție pentru aplicarea *acquis*-lui comunitar care a fost folosită în extinderile anterioare a constituit un răspuns insuficient, nu atât pentru țările-candidate, cât pentru însăși Uniunea Europeană. Tratatul de la Lisabona a fost elaborat din necesitatea de a modifica tratatele actuale ca urmare a extinderilor.

Uniunea Europeană însăși s-a schimbat considerabil. De exemplu, competența UE a fost extinsă de Tratatul de la Lisabona în domeniul libertății, securității și justiției (European Union, 2007). Lisabona a condiționat fuzionarea primului pilon cu cel deal treilea pilon al UE și a ridicat procedura codeciziei la rang de procedură legislativă ordinară pentru întreg spațiul de libertate, securitate și justiție (denumit în continuare SLSJ), în consecință finalizând procesul de comunitarizare a competențelor în SLSJ (Roots, 2009). Anterior, aceasta a fost cunoscută drept competență legislativă în domeniul justiției și afacerilor interne.

Autoritatea legislativă în materie de imigrare și azil se află acum, parțial, în mâinile UE. Este important în cadrul SLSJ ca

noile state-candidate să ia în considerare nu numai că puterea de decizie s-a schimbat, dar și că, Curtea Europeană de Justiție (CEJ) are dreptul de a lua decizii judiciare și de a face interpretări în chestiunile legate de imigrare și azil. Cu toate acestea, Marea Britanie, Irlanda și Danemarca au încheiat acorduri speciale pentru a legaliza pozițiile lor particulare în noua situație. Astfel, agendele politice pentru potențialele state-membre ar putea fi mai dificile decât înainte. În pofida acestui fapt, noile state-candidate, cum ar fi, de exemplu, Croația, nu pot schimba politicile sau legislația UE adoptate înainte de aderarea lor, așa cum o pot face statele-membre „vechi” ale UE (Danemarca, Marea Britanie sau Irlanda). Aceste provocări au afectat în mod direct schimbările care au apărut la nivelul UE. Țările-candidate trebuie, în esență, să se gândească în care Uniune Europeană doresc să se integreze, deoarece există diferite stadii de aderare ca, de exemplu, în cea cu sistemul Schengen sau în cea care utilizează moneda euro ca mijloc de plată.

Unul dintre instrumentele-cheie în reglementarea relațiilor dintre statele-membre și UE este, cu siguranță, principiul subsidiarității (art. 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană). După cum afirmă Simona Constantin (2008, p. 165), „noutatea adusă de Lisabona este Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și al proporționalității, care conține un cadru legal pentru un control consolidat al subsidiarității. Acest protocol deschide accesul la procesul de legiferare european pentru parlamentele naționale, cărora le este oferit rolul de a controla respectarea propunerilor legislative în conformitate cu principiul subsidiarității. Până acum controlul *ex-ante* al subsidiarității a fost lăsat pe seama guvernelor și capacității lor de a apăra competențele naționale de reglementare. Noul cadru prevede un rol *ex-ante* pentru parlamentele naționale.”

În același timp, epoca post-Lisabona și

criza euro au demonstrat că parlamentele naționale joacă roluri diferite în luarea deciziilor. Tratatul de la Lisabona a schimbat atribuțiile parlamentelor naționale și a adus rolul și competența acestora în procesul decizional al Uniunii Europene. Art. 12 al TUE prevede că parlamentele naționale contribuie în mod activ la buna funcționare a Uniunii și că acestea ar trebui să fie informate cu privire la orice cerere de aderare la UE.

Cel mai semnificativ exemplu al rolului parlamentului și instanțelor naționale ale unei țări ar fi decizia Curții Constituționale germane din 2009 cu privire la compatibilitatea Tratatului de la Lisabona cu Constituția germană. Aceasta a creat noi perspective – nu atât cu privire la viitorul tratatului însuși, cât anume din punctul de vedere al mecanismelor de funcționare internă ale UE cu privire la mai multe niveluri. Decizia instanței Karlsruhe ar putea fi comparată cu conceptele prezentate mai sus. Curtea Constituțională germană a afirmat că Tratatul de la Lisabona nu este, în principiu, contrar constituției statului. Cu toate acestea, procesul de ratificare a fost oprit până când parlamentul german a adoptat o lege care a confirmat rolul său în determinarea procesului de integrare europeană și punerea în aplicare a normelor UE. Astfel, a existat o revenire la o abordare normativă și retragerea de la generalizările care ar nega supremația legislației UE, ca atare. Decizia poate fi privită ca un semn al unei noi relații între UE și statele sale membre, care se caracterizează prin ceea ce poate fi numit *supranaționalism deliberativ* (Kerikmäe and Nyman-Metcalf, 2011). În acest sens, hotărârea *Lisabona* constituie o continuare a doctrinei Maastricht, deoarece principiul atribuirii de competențe este afirmat. Instanța a contestat din nou principiul *Kompetenz-Kompetenz* al UE, adică atribuția de a statua asupra propriilor sale competențe (Kiiver, 2010). Este un exemplu clar

al modului în care statele-membre modelează dezvoltarea legislației UE și modului în care noile state-membre ar putea aduce Uniunii cultura lor administrativă sau legislativă. Noul mecanism prevăzut de Tratatul de la Lisabona pare să vizeze un control sporit al acestui principiu. Controlul slab ex-post de subsidiaritate a fost consolidat prin unul *ex ante* (Constantin, 2008).

Faptul că diferențierea zonelor de competență este „în construcție” trebuie, de asemenea, să fie luat în considerare atât de către UE, cât și de statele-candidate în procesul actualelor și viitoarelor posibile extinderi. Cel puțin, se pare că există o necesitate de a da o nouă marjă de apreciere a statelor-membre în contextul crizei euro, care, dimpotrivă, a solicitat o implicare mai puternică a UE în procesele decizionale.

Situația post-Lisabona sprijină statele-membre în a constitui o parte integrantă a organismului decizional sofisticat al UE. După cum explică Voermans, statele-membre ar fi putut deveni parteneri legislativi deplinți în două moduri: contribuind la pregătirea și adoptarea legislației europene și fiind responsabili de perfecționarea legislației europene odată adoptată (Voermans, 2011). Procesul de implementare (de către statele-membre) merge mână în mână cu interpretarea și cadrul de politici și, prin urmare, nu poate fi subestimat.

Trebuie recunoscut faptul că, deși planificarea obiectivelor, colectarea informațiilor, adoptarea deciziilor, coordonarea și controlul sunt executate la nivelul UE, de instituțiile UE, implementarea deciziilor este realizată la nivel de stat-membru, de către instituțiile statelor-membre (Torma, 2008).

Cazurile dificile care decurg din sistemul judiciar al UE constituie o bună bază de analiză pentru UE și potențialele state-membre în pregătirea pentru aderare. Chiar dacă noile state pot fi considerate

mai slabe și statele-membre fondatoare încă joacă un rol de lider (fenomen numit „Merkozy”), liderii statelor-membre ale UE au ei înșiși scopul de a crea o Uniune mai unită și mai puternică din punct de vedere politic (cel mai recent exemplu ar fi presiunea din partea Germaniei pentru a avea mai mult control la nivelul UE asupra mecanismelor bugetare grecești). Dacă ne gândim la UE ca la o organizație, putem aplica unele teorii organizaționale în scopul de a facilita extinderea și integrarea noilor veniți.

„Acestea sunt principiile mele și, dacă nu-ți convin, ...am altele.” (Groucho Marx)

Aderarea la UE nu aduce numai beneficii. Aderarea la UE include o pierdere semnificativă a suveranității de stat. Cu toate acestea, UE se extinde. Estonia a aderat la UE în 2004, înainte ca modificările Tratatului de la Lisabona să apară, și se poate spune că a fost un succes pentru această țară. După cum afirmă profesorul Kerikmäe (2001, p. 291), „noul proces de extindere a ridicat problema temeiurilor juridice și etice ale delegării suveranității.” Pentru multe state, suveranitatea va fi diminuată prin aderarea la fiecare nouă organizație sau structură care are propriile sale reguli.

Orice țară care dorește să adere la UE trebuie să îndeplinească criteriile de la Copenhaga care au fost convenite în 1993 în cadrul reuniunii Consiliului în acel oraș. Criteriile sunt, de asemenea, relevante în prezent, deoarece acestea se concentrează pe probleme esențiale ca, de exemplu, ordinea de stat democratic, respectarea drepturilor omului și ale minorităților, ca urmare a statului de drept. Statul trebuie să aibă o economie de piață funcțională și să fie capabil să facă față condițiilor de concurență ale UE. În 1995, Consiliul European de la Madrid a precizat că țara-candidată trebuie să aibă capacitatea de a pune în aplicare normele și procedurile UE. Pentru a adera, țara trebuie să creeze condițiile pentru integrarea sa prin adaptarea

structurilor sale administrative și judiciare. Se pare totuși că cerințele de aderare trebuie să fie revizuite din nou în lumina crizei financiare din zona euro.

Cu toate acestea, capacitatea UE de a integra noi membri trebuie, la fel, să fie evaluată, din moment ce trebuie să se asigure că instituțiile și procesele sale decizionale rămân eficiente și responsabile. Scopul UE este să rămână așa cum este, chiar și după extindere. Este o sarcină imposibilă, din moment ce toate statele noi aduc cu ele dorințele lor, culturile și ideile de cooperare, legislația sau elaborarea de politici.

Îngrijorarea cu privire la extindere este că nu ar trebui să influențeze capacitatea UE de a elabora și implementa politici comune în toate domeniile. De asemenea, UE trebuie să fie în poziția de a continua finanțarea politicilor sale într-o manieră durabilă (site-ul oficial al Uniunii Europene – n. d.)

Procedurile și viteza de aderare depind nu numai de cantitatea actelor legislative care urmează să fie revizuite și de capacitatea proprie a statelor de a reorganiza, dar, de asemenea, de capacitatea, problemelor actuale și dorința altor state-membre. UE s-a angajat la o extindere spre Est la summit-ul de la Edinburgh din decembrie 1992. După aceasta, a început să dezvolte instrumentele necesare pentru a interacționa consecvent cu candidații din Europa de Est. La summit-ul de la Copenhaga din iunie 1993, a stabilit condițiile politice și economice generale de aderare la criteriile de la Copenhaga, dar nu a evaluat candidații în funcție de aceste cerințe.

Înainte ca Estonia să adere la UE, a existat necesitatea de a schimba Constituția estoniană. Datorită istoriei opresive a țării, aceasta protejează suveranitatea sa extrem de strict prin mai multe garanții. Comisia Europeană a ajuns la concluzia că, din cauza Constituției actuale, Estonia nu ar fi capabilă să devină un membru cu

drepturi depline al Uniunii Europene și nici nu îndeplinea cerințele legislației Uniunii (Constituția Republicii Estonia, 1996, Capitolul IX).

În conformitate cu Articolul 1 din Constituția sa, Estonia este o republică democratică independentă și suverană, în care puterea supremă în stat este în mâinile poporului. Independența și suveranitatea Estoniei sunt atemporale și inalienabile (Constituția Republicii Estonia, 1996). Tocmai din cauza acestei prevederi, Estonia a trebuit să inițieze un referendum pentru a oferi competențe UE. După cum susține Albi (2001), armonizarea în conformitate cu Acordurile de Asociere ale Uniunii Europene, precum și alte adaptări europene, cum ar fi reorganizările instituționale, negocierile de aderare și cheltuielile de la bugetul de stat pentru acest scop, semnifică o subordonare fundamentală a puterilor de decizie independente ale unui stat față de UE și, prin urmare, ar trebui să solicite fie un amendament constituțional de autorizare sau o abordare destul de modernă, deschisă a suveranității. În conformitate cu tratatele vechi, obișnuia să fie problematic faptul că redelegarea suveranității nu era clară. Nu era evident modul în care statele-membre ar fi putut ieși din Uniunea Europeană. Totuși, în art. 50, alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană este menționat că fiecare stat-membru are dreptul de a se retrage din calitatea de membru al Uniunii:

„Statul-membru care hotărăște să se retragă, notifică intenția sa Consiliului European. În baza orientărilor Consiliului European, Uniunea negociază și încheie cu acest stat un acord care stabilește condițiile de retragere, ținând seama de cadrul viitoarelor sale relații cu Uniunea. Acordul respectiv se negociază în conformitate cu art. 218, alin. (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Acesta se încheie în numele Uniunii de către Consiliu, care hotărăște cu majoritate calificată,

după aprobarea Parlamentului European.”

Prin această prevedere, problema pierderii suveranității într-o măsură nedeterminată este eliminată. În cazul în care statul-membru consideră că participarea în cadrul Uniunii este o amenințare la adresa suveranității sale, acesta se poate retrage din Uniune.

Obligația de armonizare este dificil de conciliat cu cerințele de suveranitate, având în vedere că un stat în curs de aderare nu a participat la formarea *acquis*-ului. Cu toate acestea, noul stat-membru trebuie să o accepte până când statutul său de membru este aprobat, ceea ce poate dura o perioadă nedeterminată de timp. Mai mult decât atât, *acquis*-ul trebuie să fie preluat cu o negociere și o considerare minimă, de exemplu, a circumstanțelor speciale ale Estoniei (și ale altor țări din Europa Centrală și de Est). Statele-candidate actuale nu vor participa, chiar și în ceea ce privește noile proiecte de acte legislative.

Pentru țările-candidate anterior – Grecia, Spania și Portugalia – UE a făcut promisiuri considerabile. Consolidarea democrației în aceste țări se aștepta să aibă loc după aderarea la UE și au fost acordate perioade lungi de tranziție pentru a ajuta la dezvoltarea economică: mai mult de un deceniu pentru unele probleme de politică comercială, agricultură, de la cinci la șapte ani – pentru eliminarea taxelor vamale și ajustarea monopolurilor etc. (Grabbe, 1999).

Din punct de vedere politic, criteriile de la Copenhaga (concluziile Consiliului European, 1993) sunt formulate destul de vag și prezintă un grad sporit de subiectivitate. Exemplul aderării Greciei arată că o țară poate obține statutul de membru din motive politice: din punct de vedere economic, Grecia, țară în care agricultura este „coloana vertebrală,” iar baza industrială este slabă, abia de era pregătită pentru aderare. Am văzut că Europa a trebuit

să ajute Grecia să iasă din recesiune și nu a fost în măsură să controleze în mod eficient dezvoltarea țării. Acest caz demonstrează cât de important este ca o țară să fie pregătită pentru a aplica standardele UE, și acest lucru ar putea influența aderările ulterioare, în cazul cărora ar trebui să fie menținut un mai mare control asupra capacității țării.

În timpul extinderii spre Est, în 2004, s-au aplicat condiții politice, economice și juridice specifice. Pentru prima dată, s-au elaborat rapoarte periodice privind progresele înregistrate și a fost dezvoltată o strategie de preaderare, ce a fost fondată pe angajamente bilaterale, care încorporează „Parteneriate pentru aderare,” asistență tehnică și participarea statelor candidate la programele comunitare (Cremona, 2003; a se vedea, de asemenea, Uniunea Europeană, 2003).

În septembrie 2006, a fost emis un raport în care Comisia Europeană a constatat probleme serioase în pregătirea a două țări pentru aderare, Bulgaria și România (Comisia Europeană, 2005). Totuși acest lucru nu a împiedicat nici Parlamentul European și nici statele-membre din cadrul Consiliului de a continua cu cea de-a șasea extindere la 1 ianuarie 2007, și nu s-a revenit la clauza de amânare. Este o dovadă în plus a angajamentului UE față de politica de extindere. Deoarece aceste țări nu sunt încă membre ale zonei euro, criza monetară nu este atât de evidentă în aceste state. În loc să fie amânată intrarea acestora sau să se facă uz de clauzele de salvagardare,¹ a fost conceput Mecanismul de Cooperare și Verificare pentru a sprijini reformele în curs de desfășurare în Bulgaria și România.

Cele mai grave deficiențe ale României au fost identificate la capitolele con-

curența și ajutorul de stat ale *acquis*-ului, precum și în *acquis*-ul Schengen. Mai mult decât atât, controlul frontierelor externe, corupția, cooperarea dintre jandarmerie și poliție, precum și lupta împotriva crimei organizate au fost recunoscute ca probleme în această țară. Acest lucru ar putea sugera că poate nici nu este recomandabil de a oferi unor țări posibilitatea de a adera la toate acordurile posibile. Fără clauzele de salvagardare, se aplică art. 258 din TFUE și statul-membru poate fi adus în fața Curții Europene de Justiție pentru nonconformitate. Cu toate acestea, chiar și atunci când România și Bulgaria au îndeplinit condițiile necesare pentru a semna Acordul Schengen, din motive politice, acestea încă sunt în afara spațiului Schengen.

Pe de altă parte, este destul de dificil de prevăzut problemele din fiecare țară în curs de aderare. De exemplu, Irlanda a aderat la Uniunea Europeană având o economie slabă, dar care a înflorit odată devenită membru al zonei euro (Taylor, 2011). „Tigrul celtic” a fost o vedetă a economiei europene, un exemplu elocvent al modului de a face afaceri. Chiar și așa, ca orice motor care arde prea fierbinte, situația s-a deteriorat rapid după ce industria de construcții a rămas fără „rezerve de abur”; a fost o industrie pe care Irlanda s-a bazat disproporționat în comparație cu alte state. Spre regretul marilor bănci din Irlanda, împrumuturile masive, acțiunile speculative și prețurile umflate legate de industria de construcții le-au lăsat pe acestea disperate de recapitalizare (Taylor, 2011).

Problemele din Uniunea Europeană au forțat-o pe aceasta, precum și pe statele sale membre să ia măsuri, descrise după cum urmează de Piris (2011), care pot fi, de asemenea, recunoscute ca potențiale

¹ Clauza de salvagardare este un instrument de prevenire, conceput pentru a anticipa respectarea, implementarea și aplicarea inadvertențelor, și nonconformitatea.

surse de noi criterii de aderare pentru viitoarele state-membre:

- complexitatea tot mai mare;
- crearea unui grup intern care-și impune voința politică asupra celorlalți;
- diviziunea între țările de Est și de Vest;
- dificultatea de a conveni asupra unei liste comune de domenii pe care potențialele state-participante ar accepta-o în scopul de a coopera împreună.

Toate acestea creează o atmosferă de pierdere a încadrării exacte a așteptărilor pentru statele candidate.

O bătaie la ușa camerei întunecate.

Există unele dovezi din trecut ce denotă că țările care devin membri ai UE nu aderă la alte instrumente create de aceasta în același timp în care ele aderă la Uniune. Estonia a aderat la UE în 2004, la spațiul Schengen – abia în 2007 și, în cele din urmă, la zona euro – în 2011. Ce putem spune? Țara a fost pregătită să adere, treptat, la fiecare dintre posibilele relații de cooperare care i-au fost oferite. Cu toate acestea, zona euro a început să se confrunte cu criza, care a fost indusă nu de către noile state-membre, dar de către cele vechi, care inițial nici nu erau gata să adere la UE și zona euro. Prin urmare, ar putea fi foarte relevant de a evalua dacă toate țările (noi și „vechi”) ar trebui să facă parte din toate cele trei niveluri de cooperare.

Acordul Schengen vizează, în primul rând, libera circulație și securitatea UE. Zona euro este axată, în principal, pe securitatea fiscală, economică și monetară. Nu ar trebui să uităm importanța capacității instituționale a statelor-candidate, precum și capacitatea Uniunii Europene însăși.

Capacitatea instituțională este importantă nu doar pentru capacitatea statelor-candidate de a gestiona cererile de aderare, dar și pentru Uniune însăși, deoarece noile state-membre încep să joace un rol în politică și în procesul decizional la nivelul Uniunii.

Din partea Uniunii, Consiliul European a recunoscut încă în 1993 că, capacitatea Uniunii de a absorbi noi membri, în același timp menținându-și ritmul integrării europene, este un aspect important în interesul general atât al Uniunii, cât și al țărilor candidate. Amenințarea capacității decizionale a Uniunii pe care o prezintă extinderea dramatică a Uniunii și efectele cumulative ale mai multor extinderi a fost recunoscută, dar nu înlăturată.

De ce ar vrea țările balcanice să se alăture? Vachudova (2003) susține că UE este recunoscută ca actorul internațional cu cea mai mare influență în promovarea reconcilierii etnice, în consolidarea democrației și în susținerea revitalizării economice din Balcani. Ea, de asemenea, subliniază că „politicile UE față de Balcani au devenit încorporate în procesul mult mai larg de extindere a UE care a urmat după prăbușirea comunismului în jumătatea de Est a Europei” (Vachudova, 2003, p. 143).

Se întâmpla în 1999, când Pactul de Stabilitate și Creștere promitea statutul de candidat statelor din Balcanii de Vest – Croația, Macedonia, Albania, Republica Federală Iugoslavia și Bosnia-Herțegovina – de îndată ce standardele democratice erau respectate și cerințele economice erau satisfăcute. Țările din Balcani, cu părere de rău, nu erau pregătite, în mod clar, să adere în 2004, întrucât exista o lipsă evidentă a unora dintre precondițiile aparente ale unei democratizări de succes.

Paralel cu prosperitatea economică redusă, instituțiile de stat și societățile civile slabe, unele state balcanice s-au confruntat cu probleme în relația dintre minoritățile etnice și majorități, și cu perioade de extremism politic cauzate de purificare etnică și de război. Aderarea la UE a fost întotdeauna o problemă dezbătută de către elită. Același lucru a fost valabil în Balcani: a existat necesitatea de a promova strategii de consolidare a păcii regionale, toleranța etnică și reforma economică. Per-

spectiva aderării la UE ar fi putut să fie exclusă, astfel, pentru Albania și Macedonia, dar nu și pentru fosta Republică Iugoslavă (FRI) sau Croația.

Vachudova (2003) este de părere că, pentru Croația și FRI, blocajul a fost naționalismul și oportunismul unor elite politice în condițiile de creare a statului, insecuritatea economică și o geografie etnică amestecată. În timp ce UE a dezvoltat o serie de instrumente pentru a diminua tensiunile etnice din Europa Centrală în anii 1990, a fost în imposibilitatea de a preveni, stăpâni sau opri conflictul etnic din Iugoslavia care se destrăma. Cel mai eficient dintre instrumente era bazat pe condiționarea aderării la UE.

În Europa Centrală și de Est, modificările au fost pașnice – și Uniunea a avut timp pentru a se adapta cu dorința acestor state de a adera la UE și pentru a stabili o strategie privind asocierea lor la Uniune. După ce a izbucnit războiul din Iugoslavia, în 1991, conducerea UE era decisă să schimbe comportamentul guvernelor postcomuniste în altă parte, în special al celor care foloseau naționalismul pentru a amenința drepturile minorităților etnice și relațiile pașnice cu statele vecine. Prima încercare a UE a fost Planul Balladur din 1993, care a fost proiectat ca să folosească „morcovul” (stimulentele) viitoarei aderări la UE pentru a încuraja statele-candidate să soluționeze litigiile naționale și să se angajeze în vederea acceptării frontierelor existente și protejării drepturilor minorităților naționale. Planul Balladur a demonstrat neputința UE de a influența guvernele naționaliste prin amenințarea excluderii din primul val îndepărtat al extinderii UE.

Alte țări, cum ar fi România, în 1996, sau Slovacia, în 1998, au ales guverne de reformatori moderați care au lucrat la obiectivul de a satisface cerințele de aderare la UE, inclusiv promovarea toleranței etnice. În statele naționaliste a existat un decalaj între „angajamentul oficial” pen-

tru îndeplinirea cerințelor de aderare la UE și implementarea lor efectivă de către conducere. Asistența internațională este eficientă numai în cazul în care aceasta sprijină eforturile de reformă internă credibile reieșite din procesul politic local (raport al Institutului Est-Vest și Inițiativa de Stabilitate Europeană, 2001).

După Vachudova (2003, p. 160): „Aspectul cel mai puternic și de succes al politicii externe a UE s-a dovedit a fi stimulul extinderii UE – și Balcanii de Vest este regiunea în care extinderea UE poate fi utilizată pentru a face din PESC un succes. Succesul Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC) va fi măsurat prin capacitatea sa de a aplica instrumentele de care dispune UE – acordurile comerciale, ajutorul economic, investițiile, asistența tehnică, cerințele de viză, precum și stimulentele de aderare la UE – la îndeplinirea obiectivelor sale de politică externă declarată, chiar dacă acest lucru implică anularea intereselor pe termen scurt ale unor state-membre și suportarea unor costuri economice substanțiale.

Cu toate acestea, există încă unele probleme nerezolvate. Va fi aderarea țărilor din Balcani ultima aderare înainte de prăbușirea Uniunii? Ar trebui să se extindă Uniunea Europeană pe continentul african în scopul de a promova democrația, drepturile omului și pacea? În momentul de față, suntem departe de aceste idealuri și se pare că, în prezent, este posibil de a avea acorduri de cooperare strânse în cadrul politicii de vecinătate. Un exemplu bun al unui astfel de acord este relația UE cu Turcia, care este o țară-candidată la aderare de o lungă perioadă de timp, dar este, probabil, mai bine că acesta rămâne pe cont propriu. Având un stat cu norme și valori religioase și culturale diferite în cadrul Uniunii Europene, acest lucru ar putea schimba UE și ar genera evoluții nedorite pentru vechile state-membre.

Așa cum evidențiază unii teoreticieni

organizaționali, agenții de organizare ar trebui să ajute nou-veniții să se adapteze prin furnizarea de informații, feedback, modele de urmat, relații sociale și sprijin, precum și accesul la rețele mai largi (Major ș. a., 1995; Morrison, 2002). Ar putea fi extrem de util dacă țările UE mai vechi ar putea oferi supraveghere de la egal la egal nou-veniților în toate domeniile necesare concentrându-se pe diferențele individuale ale țărilor-candidate la aderare. Aderarea noilor membri ar trebui să devină și mai *à la carte* și să ia în considerare atât nevoile UE, cât și cele ale statului-candidat la aderare. De asemenea, nu trebuie să uităm că aderarea unui nou stat este un proces de învățare pentru țară, dar și pentru UE, a modului de a gestiona diferite culturi administrative etc. Capacitatea de adaptare a UE față de nou-veniți și față de socializarea nou-veniților este importantă pentru scopul comun al UE și menținerea stabilității în Uniune. Rolul de organizare al UE în vederea facilitării acestor relații între state este din ce în ce mai necesar.

Concluzii. Europa trebuie să învețe din propriile greșeli. Extinderea și deciziile de aderare nu ar trebui să se bazeze numai pe voință politică și disponibilitate, dar, de asemenea, și pe criteriile fixate și interesele economice ale Uniunii. Nu ar trebui să uităm că unul dintre obiectivele principale ale Uniunii Europene a fost cel de cooperare economică. Acesta este reafirmat în Tratatul de la Lisabona și ar trebui să rămână unul dintre elementele fundamentale ale Uniunii.

Concluziile de la Copenhaga au condus la stimularea dezbaterilor cu privire la faptul dacă nu cumva Uniunea Europeană însăși ar trebui să ia aceste valori constituționale de bază mai în serios, înrădăcinându-le mai bine în propria ordine juridică. Extinderile au adus mereu în dezbateri valorile și obiectivele Uniunii; de exemplu, democrația și drepturile fundamentale au făcut parte din ordinea de zi în 1996, când

a fost discutat Tratatul de la Amsterdam.

Uniunea Europeană se aseamănă foarte mult cu un club social în care membrii săi ar trebui să vorbească aceeași limbă, pentru a se înțelege reciproc și a dezvolta Uniunea. Un limbaj comun înseamnă valori similare, diferențe culturale minime și aceleași obiective politice și economice.

Pentru viitoarele extinderi, UE ar trebui să se întrebe dacă mai există alte state în lume care îndeplinesc criteriile dorite de aceasta. Diferite modele de extindere au adus, de asemenea, în discuție diverse probleme de cultură politică și socială și gândire economică. E la fel ca într-o familie mare, în care nu toți membrii săi doresc să-l sprijine pe cel ce doar cheltuiește și nu reușește să câștige nimic pentru grup. Acest lucru este spus în lumina actualei lăuri de decizie politică de dreapta și ar putea să se schimbe atunci când țările Uniunii Europene ar deveni mai orientate spre social. Noile extinderi necesită o mai mare examinare a potențialelor state, precum și reflecții cu privire la motivele de bază ale problemelor UE. Unele chestiuni pot fi rezolvate prin finanțarea statelor-candidate la aderare, dar altele nu pot fi rezolvate în acest fel. Cu toate acestea, motivele de bază încă ar trebui să fie identificate pentru început. Extinderea ar trebui să ia în considerare modificările Tratatului de la Lisabona, precum și Carta drepturilor fundamentale a UE, și ar putea fi, de asemenea, necesar de a revizui criteriile de bază de aderare la UE. Când UE se află în criză, e clar că primul lucru care ar trebui să-l facă este să-și rezolve propriile probleme înainte de extindere.

Ar trebui să fie elaborat un nou model pentru strategia de extindere. Noul model va lua în considerare cercetarea privind socializarea organizațională, deoarece problemele din UE derivă nu atât din normele sale formaliste existente, cât din coeziunea socială între părțile interesate în sistemele economice și juridice ale UE.

UE ar trebui să înceapă definirea criteriilor de aderare de la principiile statului de drept. Criteriile de aderare ar trebui să fie revizuite, ținând cont de schimbările Tratatului de la Lisabona și de situația actuală a crizei euro, pentru a evita materializarea în noile state-membre a problemelor, cum ar fi cele întâmpinate de Grecia. Mai mult decât atât, este nevoie de un alt tip de cooperare, bazat pe mai mult control de către celelalte state-membre în cazul în care UE dorește să mențină o unitate puternică. De dragul obiectivității și eficacității, autorii acestui capitol sugerează de a avea un model de extindere formulat în mod clar care recunoaște UE ca o organizație de învățare.

Noul model de extindere poate fi construit cu ajutorul cercetărilor efectuate în domeniul socializării organizaționale. Potrivit lui Cooper-Thomas și Anderson (2006, p. 492), „socializare organizațională este procesul prin care un nou angajat de organizare se adaptează de la statutul de străin la cel de membru integrat și eficient.” Este important ca organizația (UE) și nou-venitul (statul-candidat la aderare) să împărtășească aceleași așteptări, valori și capacități de a se adapta. Așa cum există diferite tactici în socializarea organizațională, cele mai potrivite ar trebui să fie luate în considerare sau analizate. UE ar trebui să ia o poziție cu privire la utilizarea strategiei colective (de exemplu, un stat se adaptează la UE, în baza principiului de echilibru) sau strategiei individuale (adapate la grup, adică la statele-membre ale

Uniunii Europene), ținând cont de diferențele categorii politice și economice ale statelor-membre existente. UE ar trebui să fie puternică și suficient de unitară pentru a utiliza o strategie de investiție, ceea ce înseamnă că nou-veniții beneficiază de sprijin social pozitiv din interior mai degrabă decât să continue abordarea de cesionare pe baza unor criterii subiective (vechi și nou, Vest și Est). În acest context, inovatorul „model pe mai multe niveluri de învățare” (Cooper-Thomas și Anderson, 2006, p. 499), care analizează procesul pe baza domeniilor de învățare (politică, istorie, perspective de viitor), indicatorii de succes (performanță, coeziunea socială, stabilitatea internă), sursele de învățare (legislația Uniunii Europene, principiile, cele mai bune practici ale statelor-membre), ar fi un nou mod de gândire la extindere. Modelul bazat pe cercetare ce nu este axat numai pe reguli rigide și formaliste ar contribui la evitarea loialității și crizelor de identitate în viitor. Acest model bazat pe cercetare poate ajuta, de asemenea, la identificarea din timp a problemelor cruciale și la găsirea soluțiilor înainte de apariția crizelor.

Procesul de extindere și de aderare este un sistem bidirecțional și funcționează pe mai multe niveluri, care dezvoltă mai multe mecanisme de distribuție obiective. Ar trebui să existe, prin urmare, o încercare atât de a clasifica UE, cât și de a oferi unui stat-membru potențial oportunitatea de a adera la tipul de UE la care acest stat se potrivește.

BIBLIOGRAFIE

1. Albi A. 2001. „Europe Agreements in Light of Sovereignty and Legitimacy: Case of Estonia.” In *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, eds. A. Kellerman, J.W. de Zwaan and J. Czuczai. Hague: T.M.S. Asser Institute, 195–214.
2. Archick K., Mix D. E. 2010. „The European Union’s Reform Process: The Lisbon Treaty.” *Current Politics and Economics of Europe* 21(4): 209–18.
3. Constantin S. 2008. „Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in the Light of the Lisbon Treaty and Beyond.” *Croatian Yearbook on European Law & Policy* 4: 151–77.

4. Constitution of the Republic of Estonia, 1996. Estonian Translation and Legislative Support Center, 2006.
5. Cooper-Thomas H. and Anderson N. 2006. „Organizational socialization: A new theoretical model and recommendations for future research and HRM practices in organizations.” *Journal of Managerial Psychology* 21(5): 492–516.
6. Cremona M. 2003. *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
7. De Witte B. 2003. „The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union.” In *The Enlargement of the European Union*, ed. M. Cremona. Oxford: Oxford University Press, 209–51.
8. East West Institute and European Stability Initiative. 2001. *Democracy, Security and the Future of the Stability Pact for South Eastern Europe: A Framework for Debate*. Brussels: EastWest Institute and European Stability Initiative.
9. European Commission. 2005. *Comprehensive Monitoring Report on Bulgaria’s and Romania’s preparations for EU accession*, COM, 534 Final. Brussels.
10. European Council. 1993. *Conclusions of the presidency*. Copenhagen, 21-22 June, SN 180/93.
11. European Union. 2003. „Notice concerning the entry into force of the Treaty of Accession.” *Official Journal of the European Union* L 236.
12. European Union. 2007. „Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community.” *Official Journal of the European Union* C 306.
13. European Union. 2010. „Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union.” *Official Journal of the European Union* C 83.
14. Grabbe H. 1999. *Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*. EUI: Robert Schuman Centre, Working Paper no. 99/12.20.
15. Kellerman A., J. W. de Zwaan and Czuczai J. 2001. *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: T.M.S. Asser Institute.
16. Kerikmäe T. 2001. „Estonian Constitutional Problems in Accession to the EU.” In *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, eds. A. Kellerman, J.W. de Zwaan and J. Czuczai. The Hague: T.M.S. Asser Institute, 291–300.
17. Kerikmäe T. and Nyman-Metcalf K. 2011. „Karlsruhe vs. Lisbon: an Overture to a Constitutional Dialogue?” *European Journal of Law Reform* 12: 373–87.
18. Kiiver P. 2010. „The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature.” *EU European Law Journal* 16(5): 578–88.
19. Lightfoot S. 2008. „Enlargement and the Challenge of EU Development Policy.” *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 128–42.
20. Major D. A., Kozlowski S. W. J, Chao G. T. and Gardner P. D. 1995. “A longitudinal investigation of newcomer expectations, early socialization outcomes, and the moderating effect of role development factors.” *Journal of Applied Psychology* 80(3): 418–31.
21. Morrison E. W. 2002. „Newcomers’ relationships: the role of social network ties during socialization.” *Academy of Management Journal* 45(6): 1149–60.

22. Official website of the European Union. n. d. <http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm> (3 November 2012).
23. Piris J. C. 2011. „It is Time for the Euro Area to Develop Further Closer Cooperation Among its Members.” *Jean Monnet Working Paper* 05/11. New York: NYU School of Law, 56–7.
24. Pusca A. 2008. „Visualising the EU: the Central and East European Enlargement Experience. Perspectives.” *Central European Review of International Affairs* 16(1): 5–21.
25. Roots L. 2009. „The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation.” *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 5: 261–81.
26. Staszczak D. E. 2011. „Theoretical Interpretations of the European Union Enlargement: Perspectives from a New Global Paradigm.” *Journal of Knowledge Globalization* 4(1): 71–92.
27. Torma A. 2008. „The Public Administration of the European Union.” *Juridical Current* 46: 23–37.
28. Taylor S.F. 2011. „Financial Crisis in the European Union: The Cases of Greece and Ireland.” Master’s thesis, 7 September, Virginia Polytechnic Institute and State University. Blacksburg, Virginia. <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-09202011-160932/unrestricted/Taylor_SF_T_2011.pdf> (21 October 2012).
29. Vachudova M. A. 2003. „Strategies for Democratization and European Integration in the Balkans.” In *The Enlargement of the European Union*, ed. M. Cremona. Oxford: Oxford University Press, 141–60.
30. Voermans W. J. M. 2011. „The Birth of a Legislature: The EU Parliament After the Lisbon Treaty.” *Brown Journal of World Affairs* Spring/Summer, 17(2): 163–80.

Prezentat: 21 martie 2014.

E-mail: lehte.roots@ttu.ee

Tribuna tânărului cercetător ---



Eficientizarea managementului serviciilor publice desconcentrate  n Republica Moldova

Alexei STURZA,
master  n management, doctorand,
Institutul Na ional de Cercet ri Economice (INCE)

SUMMARY

Local public services can be classified as decentralized, deconcentrated and delegated. Deconcentrated public services are organizational units of central public authorities within the territories of the country. In the Republic of Moldova, these services are subordinated to the Government, while the State Chancellery is responsible for their coordination. Since 2003, there is a negative trend in the number of deconcentrated public services, territorial units and staff in Moldova. Also, their quality and accessibility for citizens is not high. Moreover, there is no clear distinction between different categories of local public services in the national administrative legislation and practice. The National Decentralization Strategy for 2012–2015 is expected to resolve these problems.

Key words: *Central and local public administration, decentralized, deconcentrated and delegated local public services.*

Serviciile publice locale,  n func ie de regimul juridic (sau sistemul) administrativ, adic  de nivelul ierarhic/vertical (na ional  i local)  i raporturile dintre autorit ile prestatoare, pot fi clasificate în cele descentralizate (oferite exclusiv de autorit ile locale), desconcentrate (o formă intermediară a centralizării)  i delegate (transferate din responsabilitatea statului către autorit ile locale). [2, 4, 6]

Serviciile desconcentrate  in de competența structurilor administrative ale autorit ilor publice centrale (APC), localizate în teritoriu (pe orizontală), mai concret –  n circumscripții administrative, unit i administrativ-teritoriale (UAT) sau colectivit i locale, în funcție de specificul organizării administrativ-teritoriale a statului. Din punct de vedere func ional  i ierarhic, ele sunt sub puterea  i controlul direct al APC (deci au o autonomie minimă, cu excepția situațiilor excep ionale, cum ar fi calamit ile naturale etc.), ca ni te verigi

organizaționale (agen i, filiale sau reprezentan e) ale statului în teritoriu. Instituțiile desconcentrate ale APC pot furniza servicii publice exterioare specializate beneficiarilor, pot exercita rolul de monitorizare, control, aplicare a legii pentru anumite servicii descentralizate sau pentru alte activit i (cum ar fi protecția mediului înconjurător)  i, într-o anumită măsură, pot apropia statul (centrul) de locul de aplicare a politicilor publice. [4, 6]

Desconcentrarea administrativă a serviciilor publice reflectă structura organizatorică geografică a APC, adică fiecare dintre ele  i are organul central, situat, de regulă, în capitala   rii, iar majoritatea lor sunt reprezentate în teritoriu prin subdiviziunile locale ale acestora.

 n cazul Republicii Moldova, legislația națională prevede că serviciile publice desconcentrate sunt prestate numai de autorit ile de specialitate ale APC, adică de cele subordonate Guvernului (Execu-

tivului), cu toate că autoritățile din subordinea Parlamentului (de ex., Serviciul de Informații și Securitate) și cele judecătorești, de asemenea, au structuri teritoriale și, după esența lor, pot fi considerate ca cele desconcentrate. De asemenea, majoritatea ministerelor nu au subdiviziuni teritoriale proprii, însă sunt reprezentate indirect prin autoritățile din subordinea lor, de ex., Ministerul Finanțelor – prin Inspectoratul Fiscal Principal de Stat și inspectoratele fiscale de stat teritoriale. Coordonarea generală, pe plan teritorial,

a activității serviciilor publice desconcentrate este asigurată de către Cancelaria de Stat prin oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu. [2, art. 7]

Evoluția numărului de servicii publice desconcentrate, de subdiviziuni teritoriale și a efectivului-limită de personal al autorităților administrative centrale (AAC) în Republica Moldova în anii 2003-2013 este descrisă în tabelele 1-3 și reprezentată grafic în diagramele 1-3.

Tabelul 1

**Evoluția numărului de servicii publice desconcentrate ale AAC
în Republica Moldova în anii 2003-2013**

Nr. d/r	APC (din subordinea Guvernului)	Anii (situația la 31 decembrie)											Media anuală
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1.	Biroul Național de Statistică	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1,1
2.	Cancelaria de Stat	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3.	Casa Națională de Asigurări Sociale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4.	Ministerul Afacerilor Interne	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	2	4,2
5.	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	3	4,2
6.	Ministerul Apărării	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
7.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8.	Ministerul Finanțelor	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9.	Ministerul Mediului	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2,4
10.	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
11.	Altele	3	3	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1,2
	TOTAL	24	24	22	22	21	21	23	23	23	22	17	22
	Numărul mediu de servicii publice desconcentrate la o autoritate publică	2	2	2	2	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	2,2	1,7	2

Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Tabelul 2

**Evoluția numărului de subdiviziuni desconcentrate ale AAC
 n Republica Moldova în anii 2003-2013**

Nr. d/r	APC (din subordinea Guvernului)	Anii (situația la 31 decembrie)											Me- dia anu- al�
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1.	Biroul Na�io- nal de Statis- tică	35	35	35	35	35	35	40	35	35	35	35	35,5
2.	Cancelaria de Stat	8	7	7	8	8	10	10	10	10	10	10	8,9
3.	Casa Na�io- nal� de Asi- gur�ri Sociale	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35,0
4.	Ministerul Afacerilor Interne	111	111	111	111	117	112	115	95	95	95	45	101,6
5.	Ministerul Agriculturii �i Industriei Alimentare	115	115	115	115	110	83	85	93	117	95	54	99,7
6.	Ministerul Apărării	12	12	35	35	35	Nu este specificat						25,8
7.	Ministerul Dezvoltării Regionale �i Construcțiilor	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4,0
8.	Ministerul Finanțelor	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45,0
9.	Ministerul Mediului	4	10	10	41	35	35	35	45	45	45	44	31,7
10.	Ministerul Muncii, Pro- tec�iei Socia- le �i Familiei	73	73	73	48	49	48	48	49	48	48	48	55,0
11.	Altele	80	80	10	10	10	2	2	2	2	0	0	18,0
	TOTAL	522	527	480	487	483	409	419	413	436	412	320	446
	Numărul mediu de subdiviziuni teritoriale la o autoritate publică	43,5	43,9	43,6	44,3	43,9	37,2	38,1	37,5	39,6	41,2	32,0	41,8

Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Tabelul 3

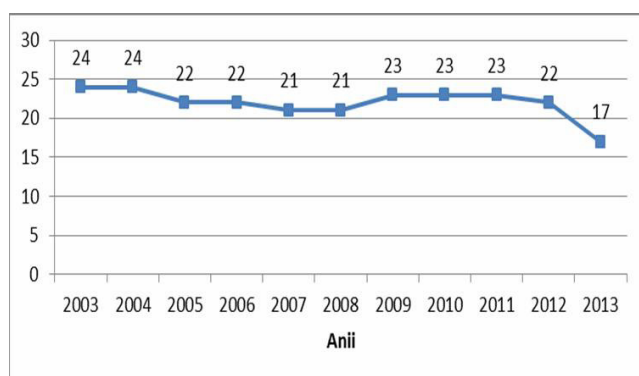
**Evoluția numărului de subdiviziuni desconcentrate ale AAC
în profilul UAT în Republica Moldova în anii 2003-2013**

Nr. d/o	UAT	Anii (situația la 31 decembrie)											Me- dia anu- ală
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1.	Anenii Noi	13	13	12	12	13	10	10	11	12	11	7	11,3
2.	Basara- beasca	14	14	13	13	13	11	11	11	12	11	7	11,8
3.	Briceni	13	14	13	13	12	11	12	13	14	13	9	12,5
4.	Cahul	20	20	18	19	17	17	20	20	20	19	15	18,6
5.	Cantemir	13	13	12	12	13	11	10	9	10	9	7	10,8
6.	Călărași	13	13	12	13	13	12	12	11	12	11	8	11,8
7.	Căușeni	18	18	16	17	16	14	15	16	16	16	13	15,9
8.	Cimișlia	13	13	12	13	13	11	11	10	11	10	8	11,4
9.	Criuleni	14	14	13	13	12	10	10	10	11	10	8	11,4
10.	Dondu- șeni	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
11.	Drochia	13	13	12	13	13	12	11	10	11	10	8	11,5
12.	Dubăsari	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9
13.	Edineț	18	18	16	17	18	14	13	13	13	13	12	15,0
14.	Fălești	13	13	12	12	13	11	10	9	10	9	7	10,8
15.	Florești	14	15	14	14	13	10	10	10	10	10	8	11,6
16.	Glodeni	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9
17.	Hîncești	18	18	16	16	15	13	13	14	14	14	13	14,9
18.	Ialoveni	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
19.	Leova	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	8	11,0
20.	Nisporeni	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
21.	Ocnîța	14	15	14	14	13	12	13	14	15	14	8	13,3
22.	Orhei	18	18	16	17	16	13	14	13	13	13	12	14,8
23.	Rezina	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	8	11,0
24.	Rîșcani	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	8	11,0
25.	Sîngerei	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9
26.	Soroca	17	17	15	15	14	11	12	12	13	12	11	13,5
27.	Strășeni	14	14	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,8
28.	Șoldănești	13	13	12	12	12	10	10	9	10	9	7	10,6
29.	Ștefan Vodă	13	14	13	13	12	11	11	11	12	12	9	11,9
30.	Taraclia	15	15	13	13	12	10	10	9	10	9	7	11,2
31.	Telenești	13	13	12	12	12	10	10	10	11	10	7	10,9

32.	Ungheni	19	20	18	18	17	14	15	17	17	17	12	16,7
33.	UTA G�g�u z i a (Gagauz-Yeri)	20	20	18	18	19	16	16	16	16	16	14	17,2
34.	Mun. Chișinău	21	21	19	19	21	18	20	19	19	20	15	19,3
35.	Mun. Bălți	21	21	19	19	20	17	20	19	18	18	15	18,8
	TOTAL	522	527	480	487	482	409	419	412	436	412	320	446
	Numărul mediu de subdiviziuni teritoriale la o UAT	14,9	15,1	13,7	13,9	13,8	11,7	12,0	11,8	12,5	11,8	9,1	12,7

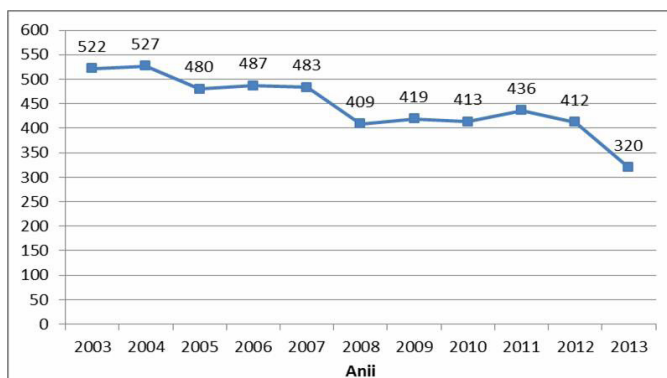
Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Diagrama 1. Evoluția numărului de servicii publice desconcentrate ale AAC  n Republica Moldova în anii 2003-2013 (situația la 31 decembrie)



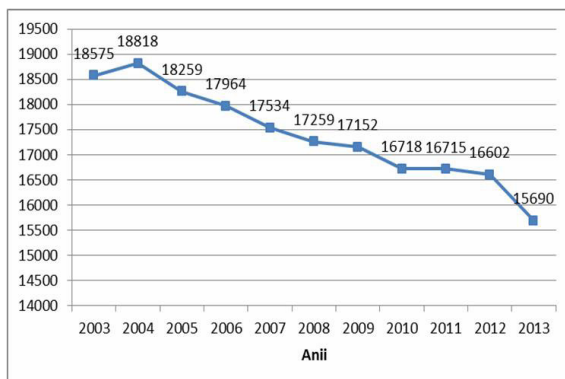
Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Diagrama 2. Dinamica numărului de subdiviziuni desconcentrate ale AAC  n Republica Moldova în anii 2003-2013 (situația la 31 decembrie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Diagrama 3. Evoluția efectivului-limită de personal al serviciilor publice descentralizate ale AAC în Republica Moldova în anii 2003-2013 (situația la 31 decembrie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [5].

Deci putem observa un trend general negativ (o involuție) al acestor indicatori.

În particular, tabelul 1 ne indică asupra faptului că în anul 2003 au fost înregistrate 24 de servicii descentralizate ale Guvernului (valoare maximă), în timp ce în anul 2013 – doar 17 (valoare minimă). Este notabil faptul că în ultimul an indicatorul dat a scăzut brusc cu 5 unități față de anul precedent sau cu 22,7%, adică a deviat de la trend din cauza reorganizării Ministerului Afacerilor Interne și a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Însă media anuală a fost de 22 unități, deviația standard – 1,27 unități, iar coeficientul de variație – 8,4%. Aceasta înseamnă, că setul de date este relativ uniform și media anuală îl caracterizează potrivit, fapt confirmat și de diagrama 1.

De asemenea, putem calcula, că la o autoritate publică, în medie, anual, au revenit 2 servicii publice descentralizate, inclusiv în anul 2003 – 2 și 2013 – 1,7, cu alte cuvinte, iarăși constatăm un trend negativ.

Din tabelul 2 remarcăm aceeași tendință negativă, dar mai degrabă în formă de zigzag (a se vedea diagrama 2). În special, în anul 2003 erau 522 subdiviziuni descentralizate, în timp ce în anul 2013 – numai 320 (valoare minimă), valoarea maximă fiind de 527 în anul 2003, media

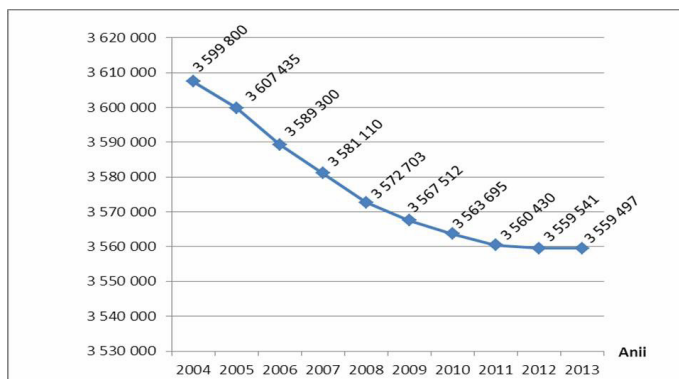
anuală – 446, deviația standard – 57,9 de unități și coeficientul de variație – 13%, ce indică eterogenitatea setului de date.

La fel, fiecare autoritate publică, în medie, dispunea anual de 41,8 de subdiviziuni descentralizate, inclusiv în anul 2003 – 46,5 și în anul 2013 – doar 32 de unități sau cu 31,2% mai puțin, din cauza reducerii cu peste 50% a numărului de subdiviziuni teritoriale în cadrul a 2 ministere menționate, iar creșterea înzecită a numărului de subdiviziuni ale Ministerului Mediului a compensat reducerea respectivă în cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei.

Tabelul 3 ne evidențiază diminuarea considerabilă (cu 38,7%) a numărului mediu de subdiviziuni teritoriale la o UAT – de la 14,9 în anul 2003 până la 9,1 în 2013 (valoare minimă), atingând maximumul de 15,1 unități în 2004. Media anuală a fost de 12,7, deviația standard – 1,65 unități și coeficientul de variație – 13%, adică setul de date este neuniform. Atragem atenția, că trendul negativ este caracteristic pentru toate UAT, iar pentru unele raioane scăderea este chiar dublă (de ex., raionul Basarabeasca).

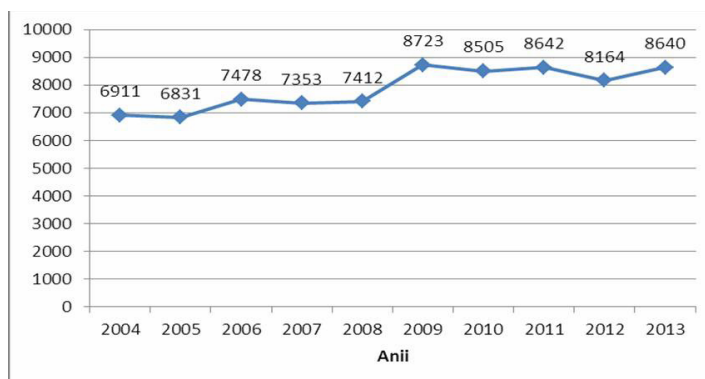
De asemenea, prezintă interes evoluția populației țării și raportarea acesteia la numărul de subdiviziuni descentralizate, reprezentate grafic în diagramele 4 și 5.

Diagrama 4. Dinamica populației stabile a Republicii Moldova în anii 2004-2013 (situația la 01 ianuarie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [8].

Diagrama 5. Evoluția populației stabile a Republicii Moldova în raport cu numărul de subdiviziuni desconcentrate în anii 2004-2013 (situația la 01 ianuarie)



Sursa. Elaborat de autor în baza [8].

Diagrama 4 ne descrie vădit trendul hiperbolic al populației stabile (sau depopula ia), care în perioada analizată s-a mic orat cu 47.938 de locuitori sau cu 1,3%. Totodată, din diagrama 5 constatăm sporierea cu un sfert a numărului de popula ie, deservită de o subdiviziune desconcentrat , în formă de zigzag. Altfel spus, ritmul de scădere a acoperirii teritoriale a APC constituie o progresie geometrică, în timp ce ritmul depopula iei – una aritmetică.

Pe de o parte, comportamentul general negativ al indicatorilor men iona i poate fi apreciat ca o încercare de „optimizare” (de regulă, reducere) a cheltuielilor buge-

tare, inclusiv din cauza suprapunerii re telor instituțiilor desconcentrate. Pe de altă parte, beneficiarii serviciilor publice desconcentrate sunt afecta i la capitolele accesibilitatea (repartizarea inegală) lor teritorială  i capacitatea APC de a satisface cerințele sporite sau specifice în anumite cazuri (UAT  i/sau perioade).

Mai mult decât atât, ca rezultat al studiului „Evaluarea serviciilor publice desconcentrate”, efectuat în anul 2010, s-a constatat că „opinia cetățenilor despre calitatea serviciilor publice desconcentrate este mai mult negativă decât pozitivă. Unele dintre acestea sunt puțin accesibile,

iar altele nu răspund direct la nevoile oamenilor din teritoriu.” [7]

Guvernul, „întru asigurarea implementării reformei în administrația publică locală (APL) și în scopul perfecționării structurii subdiviziunilor organelor APC desconcentrate în teritoriu,” recurgea desul de frecvent la restructurarea lor, de la modificarea efectivului-limită de personal și repartizarea teritorială a acestuia până la reorganizarea (inclusiv în întreprinderi de stat în scopul economisirii banului public și descentralizării tehnice a serviciilor) și chiar lichidarea lor. [5] Însă schimbările frecvente, pe alocuri radicale, mai ales în cazul reconfigurării forțelor politice și lipsei unei viziuni strategice comune, nu întotdeauna sunt benefice, câteodată și distructive, pentru autoritățile publice și cetățenii țării, în calitatea sa de sisteme socioeconomice deschise, care necesită o anumită stabilitate și un timp oarecare, uneori și ani la rând, pentru adaptare la noile „reguli de joc.” Altfel, ne pomenim într-o criză, într-un stres sau chiar într-un șoc cronic. Cu alte cuvinte, o dezvoltare treptată, evolutivă, prognozabilă este mult mai preferabilă pentru aproape toată lumea decât una subită, revoluționară și haotică.

O altă problemă majoră este „statutul incert al serviciilor în responsabilitatea APL de nivelul al doilea și confuzia dintre acestea și serviciile desconcentrate”. Legislația și practica administrativă națională nu stabilesc în mod clar care sunt diferențele fundamentale dintre serviciile descentralizate, cele desconcentrate și cele delegate, iar interconexiunea lor este insuficientă. Există însă tendința multor instituții ale APC de a considera, în practică, serviciile/instituțiile descentralizate la nivel raional ca fiind cele desconcentrate, asupra cărora ele pot influența și exercita în mod direct și voluntar autoritatea managerială, fapt confirmat și de diverse rapoarte de analiză a situației generale în

sectorul public din Republica Moldova. [4]

Pentru soluționarea acestei probleme, Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015 prevede drept o activitate specifică „clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale,” iar anexa 2 la Strategie stabilește setul de criterii pentru diferențierea responsabilităților proprii ale APL de celelalte tipuri de responsabilități. [4]

De asemenea, sunt binevenite următoarele direcții de eficientizare a managementului serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova: reorganizarea sistemului de prestare a lor, axându-se pe necesitățile beneficiarilor, pe stabilirea unor standarde minime de calitate, iar, într-o perspectivă de lungă durată, implementarea managementului calității totale (TQM); optimizarea raportului preț-calitate; extinderea ariei de prestare și diversificare a serviciilor; informarea mai largă a cetățenilor despre ele; stabilirea programului de lucru cu publicul în urma unui dialog cu cetățenii; acordarea unei atenții sporite persoanelor cu dezabilități și altor categorii vulnerabile ale populației; modernizarea serviciilor prin introducerea tehnologiilor noi, mai ales a celor informaționale și de telecomunicații și chiar inteligente (Internet și telefonie mobilă), pentru reducerea implicării factorului uman și, respectiv, a riscului de corupție; coordonarea mai strânsă a eforturilor APC și APL în prestarea serviciilor publice. [7]

În concluzie, dezvoltarea progresivă și prognozabilă a serviciilor publice locale și optimizarea proporției dintre competențele și serviciile descentralizate, desconcentrate și delegate, în interesele beneficiarilor finali și în conformitate cu standardele și cele mai bune practici europene, este una dintre prioritățile strategice majore ale Guvernului Republicii Moldova într-o perspectivă pe termen mediu și lung.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu modificările  i completările ulterioare, nr. 764-XV din 27.12.2001.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53.
2. Legea privind descentralizarea administrativă, cu modificările  i completările ulterioare, nr. 435-XVI din 28.12.2006.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. 91.
3. Legea privind administrația publică locală, cu modificările  i completările ulterioare. Nr. 436-XVI din 28.12.2006.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.
4. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare  i a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 05.04.2012.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148, art. 465.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la structura  i efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor  i altor autorit i administrative centrale, cu modificările  i completările ulterioare, nr. 735 din 16.06.2003.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.06.2003, nr. 123-125, art. 770.
6. Csisser D.  tiin a administrației. Suport de curs. Disponibil: <<http://ro.scribd.com/doc/122613515/Stiinta-administratiei-suport-curs>> [accesat 17.01.2014].
7. Rezultatele evaluării serviciilor publice desconcentrate. Disponibil: <<http://descenralizare.gov.md/libview.php?l=ro&idc=249&id=747>> [accesat 17.01.2014].
8. <<http://statbank.statistica.md/>> [accesat 17.01.2014].

Notă. Toate tabelele  i diagramele nu con in date statistice din Transnistria.

Prezentat: 28 ianuarie 2014.

E-mail: sturzale@gmail.com

Основные этапы и направления исследований политической идентичности

Марина ДОБРОВА,
докторант кафедры политических наук
Государственного учреждения «Южноукраинский национальный
педагогический университет имени К. Д. Ушинского»,
г. Одесса, Украина

SUMMARY

The paper investigates the actual question of political theory and practice - the process of forming a political identity. Political identity is treated as an object of interdisciplinary research, marked its components such as the historical, religious, linguistic and socio-cultural.

Актуальность темы статьи обусловлена необходимостью поиска адекватных механизмов формирования политической идентичности в современных условиях.

Исторически исследования политической идентичности формировались под воздействием модернизации и урбанизации, возникновения политической идентичности связывается со становлением современного общества, индустриализацией, деятельностью политических партий, развитием масс-медиа, появлением политических сообществ, групп и организаций.

На посткоммунистическом пространстве происходит процесс становления новых политических принципов взаимодействия власти и общества, можно говорить о том, что формируется новая политическая идентичность. Нельзя недооценивать и влияние глобализационных процессов на формирование идентичности.

Глобализация приводит к появлению новых, наднациональных экономических и политических акторов, ставит под сомнение национальную

идентичность, образуя глобальную экономическую, политическую систему и глобальное общество. Вместе с тем, глобализационные процессы, размывая национальные границы и идентичности, создают предпосылки для появления и развития локальных, региональных и местных идентичностей.

Для реализации цели данной статьи необходимо рассмотреть основные этапы и направления исследований политической идентичности, следует определить и проанализировать концептуальные подходы к пониманию политической идентичности.

Следует отметить, что феномен идентичности выступает объектом междисциплинарного анализа и становится предметом исследований с позиций философии и социологии, политической науки, юриспруденции, экономической теории, государственного управления, коммуникативистики.

Исследованию сущности феномена идентичности и механизмов формирования политической идентичности посвящены работы таких зарубежных и украинских авторов, как В. Абушенко, Б. Ажнюк, Б. Андерсон, А.

Астафьев, С. Байрачный, П. Бергер, У. Бек, Р. Брюейкер, А. Галазюк, М. Гибернау, Э. Гидденс, С. Хантингтон, Н. Головатый, А. Зернецкая, М. Кастельс, Т. Карозерс, М. Козловец, Н. Ковтун, Н. Костенко, Ф. Фукуяма и др.

Политическая идентичность конструируется в процессе осознания гражданином ценностных основ и культурных ориентиров собственной деятельности.

По мнению испанского социолога М. Кастельса, интерпретации идентичности эпохи модерна прошли три исторических этапа, которые глубоко связаны с эволюцией политической и экономической системы. Во-первых, идентичность, которая является основой легитимизирующих стратегий индустриального общества. Во-вторых, «резистентная» идентичность, которая формируется на основе презентации локальных сообществ и необходимости их признания на национальном и глобальном уровне. В-третьих, «проектная» идентичность, выступающая основой формирования личности, как актора, действующего лица информационного общества [См. детал.: 2].

Основные методологические подходы к исследованию идентичности формировались в течение десятилетий в рамках парадигм символического интеракционизма, марксизма и неомарксизма, функционализма, постструктурализма и постмодернизма.

Процесс формирования политической идентичности характеризуется влиянием многих факторов. Можно утверждать, что это комплексное социальное явление, которое объединяет личностный выбор (включая психологическую мотивацию), групповое измерение (региональная идентичность, местные традиции) и общественный уровень (национальная

идентичность, гражданская и политическая идентичность).

Суть процесса формирования политической идентичности заключается в осознании индивидом принятых и господствующих в данном обществе культурных норм и ценностей, социальных образцов и лояльном отношении к ним, отождествлении с ними. Содержание политической идентичности включает многообразие опыта индивида и выражается в его практической деятельности.

Смена исторических условий приводит к трансформации политической идентичности. Можно выделить следующие интерпретации политической идентичности в научном дискурсе.

Во-первых, политическая идентичность - это важная составляющая представлений личности о себе, которая характеризуется отождествлением с политической позицией, местом в политическом пространстве, определенной идеологической традицией. Это процесс введения во внутренний мир индивида определенных политических норм и ценностей.

Во-вторых, это один из механизмов межличностного взаимодействия, способ восприятия и понимания другого через моделирование смыслового поля власти и политики, общества и культуры.

В-третьих, установки политического поведения личности, политическая культура личности как элемент понимания собственного места в политической системе, осознание координат и интересов, отношение к политическим акторам и государственным институтам.

В-четвертых, процесс солидаризации индивида с определенной политической группой (партией, движением) и ее идеологией. В процессе идентификации, индивид принимает определенную политическую роль.

Российская исследовательница А. Попова считает политическую идентичность рациональной и рефлексивной одновременно. «Человек, занимая статусную позицию, должен одновременно оценить и свое положение, и свою систему взглядов, а также соотнести их с множеством взглядов других индивидов и групп, с рядом политических объектов. Политическая идентификация выступает как активный процесс вхождения индивида в политику, своеобразной мерой его самореализации в политике как неотъемлемой части современного общества» [3, с. 32].

Современные политические сообщества нельзя представить без коллективной идентичности, которая объединяет индивидов и концепции «коллективного политического», на основе которой формируется чувство духовного единства и причастности к сообществу.

На протяжении существования первобытного общества индивидуальная идентичность человека была стабильной и однозначной, она растворялась в коллективной идентичности представителей рода и племени. На этой стадии развития человечества индивидуальное «Я» находилось в подчинении коллективного «Мы» и коллективной идентичности. Выделение индивидуальной идентичности становится возможной с появлением искусства, письменности и первых произведений - рассказов (типа античной лирики), когда у каждого индивида появляется способность к самовыражению. В греческих трагедиях зрители сопереживают героям, образуют с ними определенную духовную общность.

В таком контексте источники исследований политической идентичности в европейской политической мысли

можно найти в сочинениях Платона и Аристотеля. В Древнем Риме появление римского права создало предпосылки для осознания юридической связи между индивидом и обществом, в системе управления Римской империи каждый индивид имел определенное место и должен был отвечать за свои поступки перед сообществом.

В рамках теологической доктрины, которая доминировала в Средневековье, коллективная идентичность определялась религиозной принадлежностью. Ответственность индивида перед обществом в этот период усиливается ответственностью перед Богом, реализация которой предусматривает выполнение каждым своей обязанности и функционального назначения в средневековом обществе. Можно проследить элементы современной европейской идентичности в период, когда Европа оказалась как единое культурное пространство, объединенное церковью, латынью, рыцарскими орденами, региональными торговыми связями и валютой (золотом).

Некоторые авторы считают, что крестовые походы можно рассматривать как результат единой внешней политики Средневековой Европы. Еще в XIV веке в доминиканском ордене появилась идея европейской конфедерации, как организации христианского мира, а в XVI веке прозвучало предложение о создании единой европейской армии.

В эпоху Возрождения акцент делается на возможности выбора индивидом собственного пути, собственной идентичности независимо от ограничений социального положения. Ценность личностной идентичности, которая не зависит от социальной группы, усиливается с появлением теорий естественного права эпохи Просвещения.

В это время закладываются ос-

новы движений за свободу выбора индивидов и самоопределения сообществ по национальному, политическому и идеологическому признаку. Большинство из национально-освободительных движений, которые возникли в то время, опирались на национальную идентичность и политическую идентичность, в основе которых находилась идея борьбы за право на выбор индивидом собственной идентификации и «конструирования» (если использовать термин П. Бергера и Т. Лукмана) идентичности. Признаком времени становится поиск индивидом, группой и сообществом собственного места в обществе, поскольку в обществе эпохи модерна оно не зависит от происхождения, расы, пола и национальной принадлежности и не является предопределенным.

В XIX в. продолжается развитие индивидуализма, а становление индустриального общества приводит к расколу идентичности лица между профессиональной (публичной) и частной сферами.

В целом, идентичность эпохи модерна характеризуется следующими положениями:

- понимание национальной идентичности как природной данности (примордиальный подход) уступает место интерпретации идентичности как результата социально-экономического развития (модернистский подход);

- конструирование идентичности (Б. Андерсон пишет о «воображаемых общностях») и представлений о ней происходит посредством внедрения единой системы образования, национального мифа, переписи населения, политических карт, музеев и др.;

- модернизация традиционного общества привела к «расколдовыванию мира» (М. Вебер), господству структур рациональности во всех сферах обще-

ственной жизни. Постепенно исчезает и сакральное измерение идентичности, которая теперь формируется под влиянием социальных и политических технологий;

- становление современной идентичности связывается с развитием капиталистических отношений, науки, географических открытий и т. д. Под влиянием этих и других факторов религиозные и этнические идентификации постепенно теряют значимость;

- национальная идентичность становится основным средством социально-политической мобилизации, а образ единой нации способствует объединению общества перед лицом политических и экономических вызовов.

Для украинского общества одной из актуальных теоретико-практических задач выступает анализ механизмов формирования политической идентичности в условиях перехода к демократии, поиск ее оптимальной модели. Формирование политической идентичности актуализируется в связи со следующими факторами:

- «посткоммунистическое» состояние переходного общества, обусловленное господством коммунистической идеологии и декларированием появления идентичности «советского человека»;

- незавершенность формирования национальной идентичности, наличие региональных (локальных) идентичностей, которые отличаются оценкой исторических и политических событий, отношением к прошлому, культуре, языку и т. д.

На современном этапе одним из главных факторов общественной жизни становится политическая культура. Политическая власть требует «культурного обрамления» для политической идентификации, чтобы существовать и определять себя. Особое значение политическая культура приобретает в

условиях трансформации современного политического пространства, когда идеологическая компонента политических процессов подвергается эрозии. Теряет свое значение и правовой статус в процессе политического выбора.

В свою очередь, политическая идентичность способствует формированию устойчивых образцов политического поведения и политического (электорального) выбора.

В процессе формирования политической идентичности в транзитивном обществе важными факторами становятся демократические принципы деятельности политических акторов, в том числе в международных отношениях. Постепенно формируется совокупность представлений относительно других стран, прежде всего – стран-соседей, с которыми украинское общество имеет общую историю, общий опыт существования в условиях тоталитарного политического режима.

В процессе формирования политической идентичности в странах, осуществляющих переход к демократии, важная роль принадлежит политическим и интеллектуальным элитам, одной из задач которых становится реализация «политики идентичности» в масс-медиа, образовании, культуре, создание символического ряда праздников. Все это возможно лишь в условиях доверия общества к лидерам и политическим элитам, вера в их способность эффективно внедрять демократические реформы, проектировать будущее страны, демонстрировать верность политическим принципам и ценностям демократического общества.

В контексте исследования роли гражданского общества в формировании социокультурной идентичности стоит привести определение, предложенное Ю. Сурминым, который рассматривает гражданское общество

как «независимое от государства и существующее рядом с ним особой сферы общественной жизни, которая состоит из различных социальных групп, движений, объединений, культурных, национальных, территориальных и иных общностей и которая служит формой выражения разнообразных интересов личности» [4, с. 148].

Украинский автор Е. Быстрицкий выделяет три опасности в процессе формирования гражданского общества: популизм, политическое морализаторство, патернализм. Можно утверждать, что опасность популизма заключается, в том числе, в игнорировании политической идентичности: «Суть и опасность популизма заключается в том, что он сознательно обходит сложную реальность интересов различных групп граждан. Популист апеллирует к каждому из нас в отдельности. Он разделяет граждан на социальные атомы и оставляет их наедине, чтобы пообещать удовлетворить каждого отдельно и одновременно всех вместе» [1].

Таким образом, политическая идентичность в странах, осуществляющих переход к демократии, может определяться как транзитная, что означает, прежде всего, кризис советской политической идентичности и неспособность политических элит соблюдать нормы демократической политической культуры в процессе формирования политической идентичности.

На данном этапе исторического развития человеческой цивилизации происходит формирование парадигмы постмодерна. Утверждая «плюрализм смыслов», равнозначность и условность морально-этических ценностей, критикуя «логоцентризм», ставя под вопрос гуманистические идеи эпохи Просвещения и провозглашая конец проекта «Человека» и «конец Истории»,

постмодерн отмечаает изменчивость феномена идентичности.

Важным признаком политической идентичности современности становятся изменяющиеся политические условия ее формирования, изменение

роли национального государства под воздействием процессов глобализации, вызовы идентичности в мультикультурных сообществах (из-за волн миграции, распространения национализма, религиозной нетерпимости).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бистрицкий Є. Передчуття громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Є. Бистрицкий // Дзеркало тижня. – 2007. – № 42 (671) 11-18 листопада. – Режим доступу :<http://www.dt.ua/1000/1550/61107/> 2007.

2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс; пер. с англ.; под. научн. ред. О. И. Шкаратана. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.

3. Попова О. В. Политическая идентификация в условиях трансформации общества / О. В. Попова. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2002. – 257 с.

4. Сурмін Ю. Сутність громадянського суспільства: проблеми і шляхи оптимізації його взаємодії з місцевим самоврядуванням / Ю. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Д. : Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 148-166.

Prezentat: 08 ianuarie 2014.

E-mail: pnpu_politolog2010@mail.ru

Autonomia locală – principiu de organizare și funcționare a administrației publice locale în Republica Moldova

Anatoli BABAIANU,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Local autonomy is the fundamental principle which underpins the development of local public administration. It is an element of „democratic principles common to all Member States of the Council of Europe” by regulating its legal and practical application makes it possible to decentralize power. Local autonomy makes possible to establish a distinct status of local and their governing bodies in relation to central government.

Societatea actuală în care activăm ne dictează noi reguli și principii. Aceasta se referă inclusiv la administrația publică, care trebuie să răspundă nevoilor și necesităților populației. Autonomia locală este principiul fundamental care guvernează și, totodată, se află la baza dezvoltării administrației publice locale, fiind un element component al „principiilor democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei”, care prin reglementarea legală și aplicarea concretă a acesteia face posibilă descentralizarea puterii.

Ioan Vida consideră că autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. [12, p. 53] Principiul autonomiei locale dă dimensiune și sens descentralizării administrative, făcând posibilă stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale și organelor de conducere ale acestora, în raport cu administrația centrală. Autonomia serviciilor poate consta în lărgirea extremă a descentralizării, dar ea poate exista fără să fie precedată de o centralizare și, prin urmare, fără să necesite descentralizarea.

Este știut faptul că dreptul la autonomie locală aparține colectivităților locale care îl exercită prin intermediul autorității

lor alese de către acestea. Colectivităților locale li se păstrează dreptul de a interveni direct în unele cazuri în procesul de administrare, prin referendum sau alte forme prevăzute de lege. Putem spune că autonomia este asigurată de către cetățeni prin participarea lor la rezolvarea problemelor locale, prin alegerea reprezentanților lor care vor constitui autoritățile administrației publice locale, ceea ce susține afirmația că autonomia locală este „democrația aplicată la administrație”.

Autonomia locală și descentralizarea au devenit principii definitorii care atrag după sine reprezentarea locală cu ajutorul căreia colectivitățile locale administrează de sine stătător o parte importantă a treburilor publice.

După cum menționează profesorul Oroveanu, [8, p. 44] aspectele care privesc centralizarea, descentralizarea și autonomia locală în administrația publică, în general, și în administrația publică locală, în special, prezintă o importanță deosebită, teoretică și practică, pentru buna organizare și funcționare a statului, în ansamblul său, subliniind că această problemă se pune în orice stat indiferent de structura sa (unitară sau federală), indiferent de for-

ma de guvern m nt (republică sau monarhie) ori de regimul politic (democratic sau dictatorial), în orice stat va predomina, într-o etapă sau alta, latura centralizatoare sau descentralizatoare, statul neput ndu-se guverna numai într-un regim exclusiv centralizat sau exclusiv descentralizat.

Document politic  i juridic deopotrivă, Carta europeană a autonomiei locale a fost deschisă semnării la 15 octombrie 1985  i a intrat în vigoare la data de 1 septembrie 1988, fiind ratificată de autoritățile de la Chișinău  n 1997. Importan a acestui document a fost apreciată în felul următor: „Carta europeană a autonomiei locale este pentru comunitățile locale ceea ce este pentru popoarele europene Convenția pentru apărarea drepturilor omului  i a libertăților fundamentale”.

Scopul principal urmărit de o asemenea cartă este crearea mecanismelor de realizare  i concentrare în vederea eliminării dublei impunerii  i de asigurare a complementarit  ii ac iunii colectivităților locale.  n acest context, se recomandă autorităților naționale realizarea cadrului juridic corespunzător –  n cadrul dreptului intern – care să permită promovarea  i aprofundarea cooperării interregionale  i transfrontaliere.

Carta Europeană de la Strasbourg menționează faptul că: „Prin autonomie locală se înțelege dreptul  i capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale să reglementeze  i să administreze în cadrul legii, sub propria lor răspundere  i în favoarea populației respective, o parte importantă din treburile publice.” [1]

Dreptul  i capacitatea efectivă de a administra treburile publice se exercită prin consilii ( n cazul Republicii Moldova) sau adunări formate de membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct  i universal care pot dispune de organe executive responsabile în fa a lor.

Autonomia locală, în accep iunea Cartei Europene de la Strasbourg [1] se indi-

vidualizeaz  prin anumite trăsături:

- exprimă atât dreptul c t  i capacitatea autorităților administrației publice locale de a reglementa  i a administra o parte importantă a treburilor publice. Această trăsătură necesită delimitarea treburilor publice ce pot fi administrate de către autoritățile administrației publice locale de cele ce revin autorităților administrației centrale;

- dreptul  i capacitatea de a reglementa  i a administra treburile publice locale se exercită în cadrul legii, respectiv ținând seama de prevederile Constituției  i ale altor legi. Autonomia locală, în calitate de principiu de organizare  i funcționare al autorităților administrației publice locale, se poate manifesta numai în limitele prevederilor din Constituția unui stat  i ale altor reglementări legale;

- reglementarea și administrarea unei p r i importante din treburile publice se realizează sub propria răspundere  i în beneficiul populației. Această trăsătură a autonomiei locale reflectă răspunderea autorităților administrației publice locale de a reglementa  i a administra o parte importantă din treburile publice.  n același timp, rezultă că reglementarea și administrarea treburilor publice locale are drept obiectiv principal satisfacerea cer n elor populației;

- autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul de a manifesta, în limitele legii, inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.

Sfera autonomiei locale depinde, după Carta Europeană de la Strasbourg, de următoarele condiții:

- competențele de bază ale colectivităților locale să fie fixate prin Constituție sau prin lege. Această dispozi ie nu împiedică a se atribui colectivităților locale competențe în scopuri specifice, în conformitate cu legea;

- colectivitățile locale dispun în cadrul

legii de latitudine totală de a-și exercita inițiative în orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități;

- exercițiul responsabilităților publice trebuie, de o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea, de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie;

- competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi limitate de către o altă autoritate centrală sau regională decât prin lege;

- în cazul delegării puterilor de către o autoritate centrală sau regională, colectivitățile locale trebuie să dispună pe cât posibil de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale;

- colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate cheltuielile care le privesc direct. [12, p. 158]

Organizarea și funcționarea administrației publice locale pe baza autonomiei totale presupune o latură juridică, care se reflectă prin asigurarea personalității juridice a unităților administrativ-teritoriale.

Colectivitățile locale se pot organiza și administra autonom dacă sunt subiecte de drept, au capacitatea de a realiza atribuțiile prevăzute de lege, dispun de resurse financiare și au dreptul de a administra un patrimoniu distinct. Autonomia locală depinde de capacitatea administrativă, respectiv de ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și de acțiunile pe care le desfășoară în vederea exercitării competențelor stabilite de lege.

În ceea ce privește reflectarea autono-

miei locale ca principiu și ca formă pe care o îmbracă administrația publică locală în legislația Republicii Moldova, vom menționa că, potrivit art. 109 din Constituția Republicii Moldova, „administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia locală are în vedere atât organizarea și funcționarea administrației publice locale cât și gestiunea comunităților pe care le reprezintă. Limitele aplicării principiilor de funcționare a autorităților administrației publice locale sunt reprezentate de prevederile constituționale în care se precizează că nu se poate aduce atingere caracterului unitar al statului.” [2]

Art. 3, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, [4] stabilind principiile de bază ale administrării publice locale, reproduce prevederile art. 109, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova. [2] Art. 3, alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală stabilește că „autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat” și „își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii”. De asemenea, în Republica Moldova autonomia locală este numai administrativă și financiară.

În baza prevederilor Constituției Republicii Moldova [2] pot fi desprinse mai

multe norme ce asigură  i garantează existența  i activitatea administrației publice locale  i anume: (a) atribuirea de valoare constituțională pentru normele ce determină principiile existen ei administrației publice locale; (b) asigurarea suprema iei normelor internaționale fața de normele interne ale dreptului în ceea ce privește asigurarea drepturilor cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice; (c) impunerea organizării administrației publice locale prin lege organică; (d) asigurarea existen ei autoritaților s te ti  i orașenești; (e) determinarea structurii administrative a teritoriului   arii; (f) determinarea raporturilor dintre autorita ile publice etc.

O reală autonomie locală nu poate exista fără asigurarea resurselor necesare colectivita ilor teritoriale locale, într-o propor ie corespunzătoare competențelor și responsabilita ilor care le sunt conferite prin lege. Sistemul financiar de care depind aceste resurse trebuie să fie suficient de diversificat  i evolutiv pentru a permite colectivita ilor teritoriale locale să realizeze în mod concret obiectivele pe care i se stabilesc.

 n Republica Moldova, conform art. 1 din Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, [3] prin autonomie locală se înțelege dreptul  i capacitatea efectivă a autoritaților publice locale de a reglementa  i gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate  i în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice.

Surprinderea conceptului de autonomie locală oferă o perspectivă mai amplă asupra sa dacă avem în vedere concep ia legiuitorului din Republica Moldova manifestată succesiv, prin intermediul con inutului ini ial al Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală, continuată în Legea nr. 123-XV din 18.03.2003 privind administrația pu-

blic  locală, ulterior dezvoltată în Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală  i Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 [4] privind descentralizarea administrativă, care prin art. 1 define te astfel sensul de autonomie, în special:

- autonomie locală - dreptul  i capacitatea efectivă a autoritaților publice locale de a reglementa  i gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate  i în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;

- autonomie decizională - dreptul autoritaților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorita i publice, în scopul realizării intereselor acestora;

- autonomie organizațională - dreptul autoritaților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalita ile de funcționare a acestora, statele  i organigrama lor, precum  i de a institui persoane juridice de drept public de interes local;

- autonomie financiară  i bugetară - dreptul autoritaților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente  i de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

Art. 5 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală stabilește subiectele autonomiei locale. [4] Astfel, autorita ile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorita i deliberative,  i primarii, ca autorita i executive. Autorita ile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorita i deliberative,  i pre edint ii de raioane, ca autorita i executive. Consiliile locale de nivelurile întâi  i al doilea, precum  i primarii sunt aleși în condițiile Codului electoral.

Prevederile Legii Republicii Moldova nr. 436-XVI din 18.12.2006 privind administrația publică locală [4] referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea se aplică în modul corespunzător și autorităților administrației publice din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, în măsura în care aceste raporturi nu sunt reglementate de statutul acesteia stabilit prin lege. Se impune deci constatarea că dispar raporturile de subordonare a autorităților administrației publice locale față de alte organe, deoarece, sub aspect organizatoric, primele nu fac parte din structurile ierarhice ale organelor statului. Orice control administrativ exercitat asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii.

Competențele autorităților publice locale sunt delimitate în condițiile Legii Republicii Moldova nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală [4] între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea.

În ceea ce privește competențele care țin de autoritățile publice centrale din

Republica Moldova, menționăm, că pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică. Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului, poate viza toate autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea (delegare generală) ori numai unele autorități publice locale și este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente. [8, p. 167]

În concluzie, vom menționa că dezvoltarea în continuare a autonomiei locale în Moldova este o parte importantă a transformării democratice a sistemului puterii publice locale, unul dintre elementele de bază ale transformărilor democratice, dar și o condiție importantă a dezvoltării economice și sociale a țării.

Eficiența administrației publice locale este direct proporțională cu gradul de implicare a locuitorilor în procesul de soluționare a problemelor cu care se confruntă comunitatea. Interesul real al cetățenilor pentru gestionarea propriilor resurse într-o satisfacere a nevoilor locale constituie baza de dezvoltare a autonomiei locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, Strasbourg, 1985.
2. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994.
3. Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
4. Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
5. Alexandru I. Administrația publică. București: Editura „Lumina Lex,” 2001.
6. Deliu T. ș. a. Ghidul alesului local. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2011, 312 p.
7. Deliu T. Procesul decizional în administrația publică locală din Moldova. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2001, 55 p.
8. Oroveanu M. T. Tratat de știința administrației. București: Editura „Cerma,” 1996.

9. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura „Universul,” 2007, 926 p.
10. Popa E. Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept. București: Editura „All Beck,” 1996.
11. Popa V. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendium privind structura, organizarea și funcționarea lor. Chișinău: Editura „Tish,” 2004.
12. Vida Ioan. Puterea executivă și administrația publică. București: Tipografia Monitorul Oficial, 1994, 325 p.

Prezentat: 24 februarie 2014.

E-mail: mervad@mail.ru

Răspunderea juridică a salariatului în cazul neexecutării sau executării necorespunzătoare a obligațiilor de organizare a securității muncii

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,
magistru în drept, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Legal liability embodied in its specific type, is an institution of law, so it is a set of legal rules governing legal relations sanctioning the person who violated the law or ordering it to material damage, moral damage caused, to restore the previous situation of legal norms and subjective rights protected by these rules. Since the conclusion of the individual labor contract, employer must create all the conditions in order to assign all the duties by the employee, and the employee, in turn, must respect work discipline strictly. Given aspect of the conduct of labor relations is one of particular importance, dictated, in particular, that can touch the supreme values of society - life and health.

Legal liability of the employee is properly regulated (corresponding adjective implies the possibility of application to the offender a sanction and to impose the damages, after completing a legal and equitable investigation procedure) at all levels of manifestation of coercion: criminal, administrative, material, civil, disciplinary.

În cadrul raportului de muncă, părțile nu sunt libere în acțiunile lor, fiind obligate să respecte cu strictețe legislația muncii, să îndeplinească regulile interne ale unității, instrucțiunile și alte acte normative. De la data încheierii contractului individual de muncă, angajatorul trebuie să creeze toate condițiile, pentru ca obligațiile atribuite salariatului să fie îndeplinite în mod eficient, și salariatul, la rândul său, trebuie să respecte cu strictețe disciplina muncii, îndeplinindu-și obligațiile cu bună-credință.

Aspectul dat al desfășurării relațiilor de muncă este unul de importanță deosebită, dictată, în special, de faptul că poate atenta la valorile supreme din societate – viața și sănătatea persoanei. În acest context, în mod evident, respectarea normelor cu privire la securitatea și sănătatea în muncă constituie o parte importantă a

desfășurării procesului de muncă, implicând necesitatea demonstrării unui nivel mult mai înalt de responsabilitate nu doar din partea angajatorului, ci și din partea salariatului. [1]

Obligațiile salariatului în domeniul securității muncii. În domeniul securității muncii, reglementarea obligațiilor în materie de securitate a muncii este dictată nu de motivul de a-l proteja pe salariat de sine însuși, ci de finalitatea de a proteja pe ceilalți salariați care activează împreună cu acesta. Obligațiile salariatului se rezumă la cunoașterea, respectarea și aplicarea corespunzătoare, conform instrucțiunilor și cu echipamentul de protecție pus la dispoziție de angajator, a măsurilor de securitate a muncii.

Art. 19, alin. (1) al Legii securității și sănătății în muncă prevede obligația generală a salariatului referitor la securitatea

muncii: fiecare lucrător   i va desf  ura activitatea în conformitate cu pregătirea profesională  i instruirea sa, precum  i cu instruc iunile de securitate  i sănătate în muncă primite din partea angajatorului, astfel încât să nu expună la pericol de accidentare sau de îmbolnăvire profesională nici propria persoană  i nici alte persoane care ar putea fi afectate de acțiunile sau de omisiunile lui în timpul lucrului.

Această obligație generală se realizează prin prescripțiile impuse salariaților de art. 19, alin. (2) al aceleia i legi:

- salariații trebuie să utilizeze corect ma inile, aparatele, uneltele, substan ele periculoase, echipamentele de transport  i alte mijloace de producție;

- salariații trebuie să utilizeze corect echipamentul individual de protecție pus la dispozi ie  i, după utilizare, să-l înapoieze sau să-l pună la locul destinat pentru păstrare;

- salariații trebuie să excludă deconectarea, schimbarea sau mutarea arbitrară a dispozitivelor de protecție ale ma inilor, aparatelor, uneltelor, instala iilor, clădirilor  i altor construcții, precum  i să utilizeze corect aceste dispozitive;

- salariații trebuie să comunice imediat angajatorului  i/sau lucrătorilor desemna i orice situație de muncă pe care au motive întemeiate să o considere un pericol grav pentru securitate  i sănătate, precum  i orice defec iuni ale sistemelor de protecție;

- salariații trebuie să aducă la cuno tin  conduct rului locului de muncă  i/sau angajatorului orice caz de îmbolnăvire a lor la locul de muncă sau orice accident de muncă suferit de ei;

- salariații trebuie să coopereze cu angajatorul  i/sau cu lucrătorii desemna i, at ta timp c t este necesar, pentru a face posibilă realizarea oricăror măsuri sau cerințe dispuse de inspectorii de muncă sau pentru a da posibilitate angajatorului să se asigure că mediul de lucru este în sigu-

rană şi nu prezintă riscuri profesionale în activitatea lucrătorului;

- salariații trebuie să  nsu easc   i să respecte instruc iunile de securitate  i sănătate în muncă.

Răspunderea juridică a salariatului în materie de securitate  i sănătate în muncă este expusă nemijlocit în art. 23 al Legii securității  i sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008, [2] care dispune: „Persoanele cu funcții de răspundere  i *lucrătorii vino-va i* de încălcarea prezentei legi  i a altor acte normative de securitate  i sănătate în muncă poartă răspundere materială, disciplinară, administrativă  i penală conform legii.”

Astfel, în cadrul raporturilor de muncă poate apărea  i răspunderea penală,  i cea administrativă,  i cea disciplinară (iar în cazurile în care încălcările cauzează un prejudiciu material sau moral –  i răspunderea materială), respectiv, faptele ilicite comise pot lua forma unei infracțiuni, contraven ii sau abateri disciplinare.

Astfel, salariaților le pot fi aplicate următoarele forme ale răspunderii juridice:

1. Răspunderea penală. Cu toate că salariatul nu figurează în calitate de subiect al infracțiunii de încălcare a normelor de protecție a muncii, prevăzute de art. 183 din Codul Penal al Republicii Moldova, [3] acesta este pasibil, în cazul provocării culpabile a unui accident de muncă sau de determinarea apari iei unei boli profesionale, de răspundere penală conform art. 157 din Codul Penal, care prevede: vătămarea gravă ori medie a integrității corporale sau a sănătății cauzată din impruden  se pedepse te cu amendă în mărime de p n  la 300 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de p n  la 2 ani, în funcție de gravitatea urmărilor survenite, iar în cazul survenirii decesului unui colaborator al salariatului culpabil, acesta va răspunde conform art. 149 al Codului Penal al Republicii Moldo-

va pentru lipsirea de viață a persoanei din imprudență.

Pentru existența componenței de infracțiune este necesar a stabili legătura cauzală între încălcarea regulilor de protecție a muncii și urmările care au survenit.

Condițiile cumulative ce trebuie întrunite pentru tragerea la răspundere penală a salariatului sunt:

- a fost constatat faptul încălcării tehnicii securității, a igienei industriale sau a altor reguli de protecție a muncii;

- în urma faptului încălcării a survenit accidentul de muncă sau alte urmări grave, fie decesul unei persoane;

- există legătura cauzală între încălcarea normelor de protecție a muncii și survenirea accidentelor de muncă, a bolilor profesionale sau a altor urmări grave;

- a fost dovedită vinovăția persoanei care a comis încălcarea regulilor de securitate și igienă în muncă, fiind probat comportamentul neglijent sau încrezător în sine al salariatului.

Norma dispoziției art. 183 CP este de blanchetă. Întrucât legile, standardele, normele, regulile, instrucțiunile de protecție a muncii sunt obligatorii pentru toate organele de stat și cele economice, întreprinderile, instituțiile, organizațiile, toate persoanele oficiale și pentru toți angajații, în fiecare caz concret este necesar a stabili ce prevederi ale acestor acte au fost încălcate.

2. Răspunderea contravențională (administrativă) a salariatului. Răspunderea contravențională a salariatului este reglementată de aceleași reglementări ale Codului contravențional al Republicii Moldova, [4] care se aplică și angajatorului, și anume – de art. 55 al acestuia: „Încălcarea legislației muncii, a legislației cu privire la securitatea și la sănătatea în muncă se sancționează cu amendă de la 100 la 140 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 350 de

unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 350 la 450 de unități convenționale aplicată persoanei juridice, iar aceleași acțiuni săvârșite asupra minorului se sancționează cu amendă de la 120 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 250 la 350 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 400 la 480 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.” Universalitatea acestei norme se caracterizează prin nespecificarea unui subiect special căruia să i se aplice această regulă, spre deosebire de art. 183 al Codului Penal al Republicii Moldova.

Condițiile cumulative care urmează a fi întrunite pentru tragerea la răspundere contravențională a angajatorului sunt aceleași ca și în cazul aplicării răspunderii penale, exceptând condiția survenirii cărorva urmări în urma încălcărilor constatate.

3. Răspunderea disciplinară a salariatului. Organizarea și desfășurarea în condiții optime a producției presupune elaborarea de către unitate a unui ansamblu de măsuri care să conducă la realizarea disciplinei și ordinii în unitate. Acest tip de răspundere este reglementat de prevederile Codului muncii al Republicii Moldova, [5] care instituie mecanisme în favoarea angajatorului de sancționare „morală” a salariatului, în cazul respectiv, pentru nerespectarea regulilor de securitate a muncii. Se interzice aplicarea amenziilor și altor sancțiuni pecuniare pentru încălcarea disciplinei de muncă.

Disciplina muncii reprezintă obligația tuturor salariaților de a se subordona unor reguli de comportare stabilite în conformitate cu prezentul cod, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cu cele individuale de muncă, precum și cu actele normative la nivel de unitate, inclusiv cu regulamentul intern al unității.

Tragerea la răspundere disciplinară a

salariaților se efectuează conform normelor cuprinse în art. 201-211 Codul Muncii al Republicii Moldova. Potrivit art. 206 din Codul menționat, pentru încălcarea disciplinei de muncă, angajatorul are dreptul să aplice fa   de salariat următoarele sancțiuni disciplinare:

- avertismentul;
- mustrarea;
- mustrarea aspră;
- concedierea.

Sanțiunea disciplinară se aplică de organul căruia i se atribuie dreptul de angajare (alegere, confirmare sau numire în funcție) a salariatului respectiv. Angajatorul nu este obligat să respecte o anumită ordine sau consecutivitate la aplicarea sanc iunilor stabilite prin norma Codului Muncii, ceea ce înseamnă că se poate aplica orice sanc iune, chiar dacă salariatul este la prima încălcare ( n cazurile admise direct de lege – chiar  i concedierea disciplinară). Respectiv, tipul sanc iunii aplicate va depinde de gravitatea încălcării, forma vinovăției, iar existența altor sancțiuni aplicate va fi unul din factorii ce vor influența alegerea angajatorului, de r nd cu ceilalți factori.

Până la aplicarea sanc iunii disciplinare, angajatorul este obligat să ceară salariatului o explica ie scrisă privind fapta comisă. Refuzul de a prezenta explica ia cerută se consemnează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului  i un reprezentant al salariaților. Cercetarea aspectului vinovăției salariatului poate avea loc fie prin simpla solicitare a explica iei scrise, menționate anterior, fie prin instituirea unei comisii de anchetă, ce va fi împuternicită să efectueze o anchetă de serviciu. Referitor la comisia care va efectua ancheta de serviciu menționăm următoarele:

- instituirea comisiei are loc prin ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) angajatorului – de regulă, a organului său de conducere;

- membrii comisiei sunt desemna i la discre ia angajatorului, fără a exista careva cerințe speciale din partea legii, dar recomandăm includerea în comisie a speciali tilor în domeniu, îndeosebi cu autoritate în colectivul de muncă – pentru a explica particularit  ile atribuțiilor  i consecin ele ce le poate provoca abaterea admisă, un specialist al serviciului juridic sau personal – pentru a monitoriza aspectele legale ce vor  nso i activitatea  i decizia comisiei, precum  i un reprezentant al salariaților (sindicatelor sau a altor reprezentan i aleși) – pentru a exclude eventualele învinuiri de caracterul tenden ios în activitatea comisiei  i privarea salariatului de dreptul la apărare. [6]

Astfel, vom concludiona că sancțiunea este precedată de efectuarea unei cercetări disciplinare prealabile, în cursul căreia, în vederea desfășurării cercetării disciplinare prealabile, salariatul va fi convocat de persoana împuternicită de către angajator să realizeze cercetarea, în vederea expunerii viziunii proprii.  n cursul cercetării disciplinare prealabile salariatul are dreptul să formuleze  i să sus in  toate apărările în favoarea sa  i să ofere persoanei împuternicite să realizeze cercetarea tuturor probelor  i motiva iilor pe care le consideră necesare, precum  i dreptul să fie asistat, la cererea sa, de către un reprezentant al sindicatului al cărui membru este.

Salaria ii care dețin funcții electivă pot fi concedia i [art. 206, alin. (1), lit. d)] numai prin hotărârea organului de care au fost aleși  i numai în temeiuri legale.

Sanțiunea disciplinară se aplică, de regulă, imediat după constatarea abaterii disciplinare, dar nu mai t rziu de o lună din ziua constatării ei, fără a lua în calcul timpul aflării salariatului în concediul anual de odihnă, în concediul de studii sau în concediul medical. Sanțiunea disciplinară nu poate fi aplicată după expirarea a 6 luni din ziua comiterii abaterii disciplina-

re, iar în urma reviziei sau a controlului activității economico-financiare – după expirarea a 2 ani de la data comiterii. În termenele indicate nu se include durata desfășurării procedurii penale.

Sanctiunea disciplinară se aplică prin ordin (dispoziție, decizie, hotărâre), în care se indică în mod obligatoriu:

a) temeiurile de fapt și de drept ale aplicării sancțiunii;

b) termenul în care sancțiunea poate fi contestată;

c) organul în care sancțiunea poate fi contestată.

Ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare, cu excepția sancțiunii disciplinare sub formă de concediere conform art. 206, alin. (1), lit. d) din Codul Muncii, care se aplică cu respectarea art. 81, alin. (3) din același Cod, se comunică salariatului, sub semnătură, în termen de, cel mult, 5 zile lucrătoare de la data emiterii, iar în cazul în care acesta activează într-o subdiviziune interioară a unității (filială, reprezentanță, serviciu desconcentrat etc.) aflate în altă localitate – în termen de, cel mult, 15 zile lucrătoare și produce efecte de la data comunicării. Refuzul salariatului de a confirma prin semnătură comunicarea ordinului se fixează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților.

Ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare poate fi contestat de salariat în instanța de judecată în condițiile art. 355. Termenul de validitate a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an din ziua aplicării. Dacă pe parcursul acestui termen salariatul nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că sancțiunea disciplinară nu i-a fost aplicată. [7]

În fine, voi specifica că sancțiunile disciplinare nu se vor înscrie în carnetul de muncă (concedierile disciplinare se indică nu în calitate de sancțiuni, ci în calitate de

temei de desfacere a contractului individual de muncă), însă pentru a-și atinge scopul educativ și profilactic față de ceilalți salariați sancțiunile, ca și măsurile de stimulare aplicate, pot fi aduse la cunoștința publicului (colectivului de muncă).

Angajatorul care a aplicat sancțiunea disciplinară este în drept să o revoce în decursul unui an din proprie inițiativă, la rugămintea salariatului, la demersul reprezentanților salariaților sau al șefului nemijlocit al salariatului. Pe parcursul termenului de validitate a sancțiunii disciplinare, salariatului sancționat nu i se pot aplica stimulări prevăzute la art. 203 al Codului Muncii.

4. Răspunderea civilă delictuală a salariatului. Salariatului, în cazul provocării unui accident de muncă sau a unei boli profesionale, soldate cu vătămare corporală sau a sănătății și reducerea capacității de muncă, nu poate fi tras la răspundere materială, or acest tip de răspundere se aplică doar în relațiile angajator – salariat și nu între lucrători. Cu toate că Legea securității și sănătății în muncă nu prevede expres în art. 23 răspunderea civilă delictuală, aceasta se va aplica în temeiul prevederilor art. 1398-1424 din Codul civil al Republicii Moldova. [8]

Condițiile pentru tragerea la răspundere delictuală a salariatului, deduse din prevederile art. 1398 din Cod Civil, sunt următoarele:

a) existența acțiunii sau inacțiunii ilicite care are ca rezultat încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime ale altor persoane. În cazul concret, fapta ilicită se manifestă prin încălcarea regulilor și normelor de securitate a muncii;

b) survenirea unui prejudiciu ca urmare a faptei ilicite – în cazul nostru acest prejudiciu trebuie să se manifeste, întâi de toate, sub forma unei afectări de sănătate sau a integrității corporale care cauzează reducerea capacității de muncă a salariatului colaborator;

c) legătura de cauzalitate dintre acțiunea sau omisiunea ilicită și prejudiciul cauzat și suportat de celălalt sau ceilalți lucrători;

d) constatarea culpei sau a culpei grave a salariatului care a încălcat prescripțiile de securitate în muncă.

Repararea prejudiciului cauzat va fi realizată, pe lângă aplicarea normelor generale de răspundere delictuală, conform prevederilor art. 1418-1421 din Codul Civil al Republicii Moldova. Potrivit normelor invocate, în caz de vătămare a integrității corporale sau de altă vătămare a sănătății, autorul prejudiciului are obligația să compenseze persoanei vătămate salariul sau venitul ratat din cauza pierderii sau reducerii capacității de muncă, precum și cheltuielile suportate în legătură cu vătămarea sănătății – de tratament, de alimentație suplimentară, de protezare, de îngrijire străină, de cumpărarea unui vehicul special, de reciclare profesională.

La determinarea salariului nerealizat (venitului ratat) nu se iau în considerare pensia de invaliditate, stabilită persoanei vătămate în legătură cu vătămarea integrității corporale sau cu o altă vătămare a sănătății și nici alte indemnizații sau sume, plătite pe linia asigurărilor sociale de stat. Volumul despăgubirilor ce se cuvin, în conformitate cu prezentul articol, persoanei vătămate poate fi mărit prin lege sau contract.

În cazul decesului persoanei ca urmare a vătămării grave a integrității corporale sau a altei vătămări a sănătății, dreptul la despăgubire îl au:

a) persoanele inapte de muncă, care erau întreținute de defunct sau care, la data decesului acestuia, aveau dreptul la întreținere;

b) copilul persoanei născut după decesul ei;

c) unul dintre părinții, soțul sau un alt membru al familiei defunctului, indiferent dacă este apt pentru muncă sau nu, care

nu lucrează și îngrijește de copiii, frații și surorile care erau întreținuți de defunct și care nu au împlinit vârsta de 14 ani sau care, deși au împlinit o astfel de vârstă, au nevoie de îngrijire din cauza sănătății, conform avizului organelor medicale abilitate;

d) persoanele care erau întreținute de defunct și care au devenit inapte pentru muncă pe parcursul a 5 ani de la decesul lui.

Dreptul la despăgubire se recunoaște:

a) minorilor, până la împlinirea vârstei de 18 ani;

b) elevilor și studenților care au împlinit 18 ani, până la finalizarea studiilor (cu excepția studiilor efectuate la secția fără frecvență) în instituții de învățământ, dar cel mult până la împlinirea vârstei de 23 de ani;

c) femeilor care au împlinit vârsta de 55 de ani și bărbaților care au împlinit vârsta de 60 ani – pe viață;

d) invalizilor, pe durata invalidității;

e) unuia dintre părinți, soțului sau unui alt membru al familiei defunctului, ce îngrijește de copiii, frații și surorile care erau întreținuți de defunct, până la împlinirea vârstei de 14 ani sau până la îmbunătățirea stării sănătății, confirmată prin aviz de organele medicale abilitate.

Determinarea cuantumului despăgubirilor pentru pierderea întreținătorului se efectuează conform legii.

Persoanele obligate să repare prejudiciul cauzat prin deces vor fi ținute să compenseze și cheltuielile de înmormântare necesare, ținând cont de statutul social al defunctului și de obiceiurile locale, persoanei care le-a suportat.

Plata despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin vătămare a integrității corporale sau prin altă vătămare a sănătății ori prin deces se efectuează în rate lunare. Compensarea cheltuielilor ce vor fi suportate din cauza vătămării integrității corporale sau altei vătămări a sănătății poate

fi stabilită cu anticipație, în baza avizului organului medical abilitat, inclusiv pentru achitarea prealabilă a serviciilor și bunurilor necesare, ca foaie la sanatoriu, bilete de călătorie, mijloace speciale de transport etc. La cererea persoanei îndreptățite de a primi despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin vătămare a integrității corporale sau prin altă vătămare a sănătății ori prin deces, instanța de judecată poate stabili, dacă există motive întemeiate, ținând cont de posibilitățile persoanei responsabile, achitarea despăgubirilor în formă de plată unică pentru o perioadă de, cel mult, 3 ani. În caz de lichidare a persoanei juridice răspunzătoare pentru prejudiciul cauzat prin vătămare a integrității corporale sau prin altă vătămare a sănătății ori prin deces, sumele respective sunt capitalizate potrivit legii.

Dacă, din cauza vătămării integrității corporale sau a altei vătămări a sănătății, capacitatea de muncă a scăzut ulterior față de capacitatea pe care persoana vătămată a avut-o în momentul în care i s-a

atribuit despăgubirea, ea are dreptul să ceară un spor corespunzător al cuantumului despăgubirii. Persoana obligată să plătească despăgubirea prevăzută la alin. (1) are dreptul să ceară reducerea ei corespunzătoare în cazul în care capacitatea de muncă a persoanei vătămate a crescut față de capacitatea din momentul atribuirii despăgubirii.

Statutul juridic al angajatorului și al salariatului în cadrul raporturilor de securitate a muncii se caracterizează prin stabilirea unui spectru larg de obligații în sarcina angajatorului și un grup corespunzător de drepturi ai căror beneficiari sunt salariații. Răspunderea juridică a salariatului este reglementată corespunzător (calificativul corespunzător presupune pasibilitatea de aplicare celui vinovat a unei sancțiuni și de a-l impune la repararea prejudiciului cauzat, după parcurgerea unei proceduri de investigare legale și echitabile) la toate nivelurile de manifestare a coercițiunii: penal, contravențional, material, civil, disciplinar.

BIBLIOGRAFIE

1. Josanu Dorin, Drumea Lulea. Ghid pentru angajatori. Supravegherea și controlul asupra respectării legislației muncii. Chișinău, 2014, pag. 6.
2. Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-144 din 05.08.2008.
3. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, 14.04.2009.
4. Codul Contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.
5. Codul Muncii al Republicii Moldova nr.154-XV din 28.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.
6. Josanu Dorin, Drumea Lulea. Asigurarea disciplinei muncii. Chișinău, 2013, pag. 30.
7. Romandaș Nicolae, Boișteanu Eduard. Dreptul muncii. Chișinău: Reclama, 2007, p. 198.
8. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 06.06.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002.

Prezentat: 6 martie 2014.

E-mail: feliciaartur@mail.ru

Caren e privind determinarea con inutului dreptului fundamental al omului la un mediu  nconjur tor s n tos

Adrian CRASNOBAEV,
*doctorand, Institutul de Cercet ri Juridice  i Politice,
Academia de  tiin e a Moldovei*

SUMMARY

Fundamental right to a healthy environment is the natural right of human beings to live in a favorable natural environment conducive to his physical and mental development, of ecologically harmless to life and health, while also being designed as a safeguard rights to life and health, because none of these rights is not conceivable without a healthy environment, balanced and prosperous, which places then as a constitutional right with a multifunctional containing.

Referitor la con inutul dreptului fundamental al omului la un mediu  nconjur tor s n tos, în literatura de specialitate s-a evidențiat faptul că respectivul demers este foarte dificil de realizat [1] pe motiv că „acest drept nu are, a a cum ar trebui, un conținut bine definit.” [2]

Problematica determinării con inutului dreptului în cauză este generată de o serie de factori.

Varietatea no iunilor utilizate pentru titularizarea sa, deoarece conținutul dreptului depinde, din punct de vedere substanțial,  i de defini ia dată mediului înconjurător, [3] care reflectă diferite dimensiuni ale acestui drept. Din diversitatea no iunilor, precum dreptul la un mediu înconjurător sănătos, dreptul la un mediu sănătos  i echilibrat ecologic, dreptul la un mediu înconjurător de calitate, dreptul la conservarea mediului înconjurător ori dreptul la un mediu înconjurător protejat, pot fi eviden iate două elemente sau dimensiuni ale sale  i anume: [4]

a) dimensiunea naturală, care exprimă imperativul garantării unui mediu natural care să favorizeze calitatea vieții în gene-

ral, având implica ii socioeconomice riguroase  i privește omul, mai ales, ca element component al sistemului natural  i ocrotirea sa prin menținerea echilibrului ecologic;

b) dimensiunea umană, care privește, în primul r nd, un mediu sănătos, nepoluat, care să nu creeze o stare de pericol pentru sănătate, viață  i dezvoltare (fizică  i intelectuală) a omului, să asigure afirmarea personalităţii creatoare a acestuia, poziționând, astfel, în plan central omul, bunăstarea  i prosperitatea condi iei sale materiale  i spirituale, apărarea integrităţii fiin ei umane.

Modalitatea recuno terii constituționale a acestui drept în constitu iile diferitelor state ale lumii, care atribuie acestui drept diferite laturi conceptuale  i mecanisme de realizare, ceea ce complică, în rezultat, procesul de determinare a con inutului dreptului supus analizei noastre. De exemplu, Constituția Spaniei prevede expres la art. 45 că „to ii au dreptul de a se bucura de un mediu înconjurător corespunzător pentru dezvoltarea personalităţii lor şi au îndatorirea de a-l proteja;”

[5] Constituția Portugaliei din 1976 modificată în 1982, consfințește în art. 66 că „toate persoanele au dreptul la un mediu înconjurător uman, sănătos și ecologic, echilibrat,” [6] stabilind, totodată, în sarcina lor obligația de a-l proteja și creează posibilitatea acționării în justiție în vederea protecției împotriva degradării mediului; Constituția Rusiei din 1993 prevede la art. 42 că „fiecare persoană are dreptul la un mediu înconjurător favorabil, informații sigure despre mediul înconjurător și compensații pentru daunele produse sănătății și proprietății cauzate de delictele ecologice;” [7] Constituția franceză, la rândul său, prevede că „fiecare persoană are dreptul să trăiască într-un mediu echilibrat și propice pentru sănătate (...), are datoria să participe la conservarea și ameliorarea mediului înconjurător (...), să prevină atingerile pe care le-ar putea aduce mediului sau, în cel mai rău caz, să limiteze consecințele acestora;” [8] Legea Fundamentală a Germaniei dispune că statul este obligat să protejeze „fundamentele naturale ale vieții;” [9] adică toate condițiile naturale, biotice și abiotice, necesare pentru conservarea, evoluția și reproducerea vieții nonumane, în diversitatea speciilor florei, faunei și microorganismelor, precum și a funcțiilor și proceselor vitale care le susțin; iar Constituția Republicii Moldova stabilește că „fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive...,” [10] garantând realizarea acestui drept atât prin prisma accesului liber al tuturor la informația privind starea de mediu, cât și prin instituirea obligației față de cetățeni de a participa la protecția mediului, și consfințind prin art. 59 al legii supreme, că „protecția mediului înconjurător ... constituie o obligație a fiecărui cetățean.” Prin urmare, analizând reglementările constituționale cu privire la dreptul fundamental la un

mediu înconjurător sănătos, putem evidenția faptul că conținutul acestui drept depinde și de tehnicile de formulare utilizate în diferite constituții, spre recunoașterea sa ca drept constituțional.

Având în vedere faptul că, în mod tradițional, drepturile fundamentale formează conținutul raporturilor dintre persoanele fizice și stat, rezultă că obligațiile corelative acestor drepturi revin statului care le recunoaște și le garantează. Prin urmare, dreptul la un mediu înconjurător sănătos presupune, în același timp, și îndeplinirea unor obligații referitoare la protecția mediului înconjurător. Astfel, statele au obligația generală de a lua măsurile legale, administrative și orice alte măsuri necesare pentru garantarea dreptului la un mediu sănătos, iar aceste măsuri trebuie să prevină degradarea mediului și reglementarea folosirii durabile a resurselor naturale.

Prof. Gh. Iancu, analizând în lucrarea sa tehnicile de formulare utilizate în diferite constituții ale lumii în scopul recunoașterii dreptului omului la un mediu înconjurător sănătos la nivel constituțional, remarcă faptul că în unele constituții ale statelor europene se prevede existența unui asemenea drept fundamental clar, de regulă, corelat cu obligații ale statelor în domeniul protecției mediului înconjurător, mai mult sau mai puțin detaliate și care constituie un criteriu de diferențiere, [11] sintetizând din textul prevederilor constituționale analizate următoarele elemente de conținut ale dreptului analizat:

a) necesitatea reglementării exprese a dreptului fundamental în cauză, numai astfel acest drept putând exista și avea un conținut definit;

b) sublinierea faptului că mediul înconjurător trebuie să fie conform normelor și standardelor stabilite, eliminându-se sursele de poluare sau contaminare;

c) relevarea caracterului de „bun public” al mediului înconjurător, esențial pentru salvarea și asigurarea calității vieții;

d) scoaterea în evidență a îndatoririlor statului  i ale cet  tenilor pentru protecția mediului înconjurător, a măsurilor necesare pentru protecția mediului  i drepturilor pe care le au cet  tenii în legătură cu protecția mediului înconjurător;

e) reglementarea răspunderii juridice pentru săvârșirea de fapte ilegale care afectează mediul înconjurător, inclusiv pentru daunele ecologice produse.

Diversitatea opiniilor privind natura juridică a dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos, fiind atestată o str ns  corela ie dintre natură  i conținut, care în rezultat determină  i titularii acestui drept, cum ar fi, de exemplu, constatarea conceptuală a faptului dacă dreptul la un mediu înconjurător sănătos este un drept natural apar in nd fiecărui om, ori reprezintă un drept doar al acelor persoane care se află într-o legătură politico-juridică cu statul al cărui teritoriu îl habitează permanent  i obi nuit, adică doar cet  tenilor statului respectiv.

De asemenea, o str ns  corela ie între natura  i conținutul acestui drept poate fi sesizată  i la compartimentul tălmăcirii lui fie ca drept de solidaritate, ori ca drept individual, determin nd, în cele din urmă, nu numai titularii săi, dar  i extensiunea acestui drept, fiind atestată tendin a de a transforma respectivul drept într-unul gigant, ceea ce, în viziunea noastră, conduce la agravarea problemei privind clarificarea conținutul său, chiar pe alocuri pare a fi  i imposibilă.

Concep ia exprimată de către Kromarek P., care sus ine că respectivul drept, integral con inutului său, „este un drept pe care, în special țările în curs de dezvoltare, îl văd drept un mijloc complementar de realizare a dreptului la dezvoltare, deoarece dezvoltarea nu poate să opereze fără menținerea echilibrului ecologic  i protejarea mediului vital, iar cerințele conservării mediului nu se opun în mod radical dezvoltării.” [12]

Actualmente, dezvoltarea durabilă este acceptată ca fiind un principal obiectiv al activit ii economice  i sociale, care presupune că problemele dezvoltării economice să fie soluționate numai în baza cerințelor de mediu  i a necesit ilor asigurării sociale.

Faptul că evolu iile economice  i sociale ale statelor lumii nu mai pot fi separate de consecin ele activit ii umane asupra cadrului natural s-a evidențiat în nenumărate declara ii de principii ale conferin elor  i ale altor întruniri internaționale, printre care se numără  i raportul din 1972 al Clubului de la Roma intitulat „Limitele cre terii,” cunoscut  i sub denumirea de Raportul Meadows, [13] în care erau sintetizate datele privind evolu ia a cinci parametri: creșterea populației, impactul industrializării, efectele poluării, produc ia de alimente  i tendin ele de epuizare a resurselor naturale, suger nd că actualul model de dezvoltare nu poate fi sus inut pe termen lung.

 n opinia profesorilor rom ni M. Bejan  i T. Rusu, problemele globale ale mediului au început să devină predominante  i au creat necesitatea ini ierii unor acțiuni suplimentare pentru creșterea con tientiz rii publice, care să determine comunitatea internațională să ia în timp util măsuri func ionale, atât pe plan internațional c t  i național. Evaluarea efectelor acestor „noi” probleme ale mediului a condus la recunoa terea faptului că s-a realizat un progres prea redus al integrării protecției mediului în politicile  i activit ile de dezvoltare. [14]

Totuși, reieșind din considerentul că economia globală de azi, care a fost formulată de for ele de piață  i nu de principiile ecologice, nu este pregătită de a se integra în conceptul de „economie suportabilă de mediu.”

Lu nd în considerare toate cele analizate, ne alăturăm opiniei dnei R. Mag, [15] care evidențiază scopurile prioritare

ale dezvoltării durabile într-un mediu înconjurător sănătos, regăsite atât în majoritatea concepțiilor, programelor și strategiilor internaționale și regionale, cât și naționale în domeniul protecției mediului și asigurării dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos, și anume: asigurarea dreptului populației la un mediu favorabil de viață; revizuirea politicii de utilizare extensivă a resurselor naturale și folosirea acestora în limitele capacităților de regenerare; asigurarea populației cu minimul necesar de muncă, alimentație, energie, apă, servicii comunale și asistență medicală; integrarea cerințelor de mediu în toate deciziile economice și sociale; crearea accesului la informația de mediu și participarea publicului la luarea deciziilor de mediu.

Astfel, în urma analizei dreptului la un mediu înconjurător sănătos prin prisma dreptului-principiu la dezvoltare durabilă și în baza opiniei prof. I. Sion, care consideră că conținutul acestui drept presupune prevenirea poluării, încetarea activităților care au drept efect poluarea nocivă, repararea pagubei suferite în urma acestei poluări, precum și îndatorirea popoarelor de a coopera în vederea prevenirii și combaterii poluării, [16] putem sintetiza că conținutul dreptului supus analizei noastre comportă o dublă dimensiune, atât una de ordin individual – care implică dreptul fiecărui individ la prevenirea poluării, încetarea activității care produce o poluare și repararea pagubei suferite prin această poluare, cât și o dimensiune colectivă – care implică obligația statelor de a coopera în vederea prevenirii și combaterii poluării, a protejării mediului natural, la nivel regional și internațional.

Suntem de părere că anume din cauza acestei duble dimensiuni a conținutului dreptului la un mediu înconjurător sănătos s-a ajuns la discuții legate de faptul dacă acest drept este unul individual, pe motiv că numai omul poate fi considerat

titular al acestui drept, sau un drept de solidaritate – punând dreptul la mediu pe același nivel cu dreptul la dezvoltare, dreptul la pace ș. a.

Din analiza efectuată privind conținutul dreptului la un mediu înconjurător sănătos în contextul dezvoltării durabile putem concluziona ca după conținutul său, acest drept nu poate fi pus pe același cântar cu dreptul la dezvoltare ori cu dreptul la pace, deoarece, după cum s-a observat, protecția mediului se prezintă ca element component al dreptului la dezvoltare, de rând cu factorii economici și sociali, dar, în același timp, fiindu-i atribuit de actele normative internaționale și regionale un caracter complex din considerentul că, inițial, dreptul la un mediu înconjurător sănătos a fost strâns legat de dreptul la sănătate și de dreptul la viață, iar mai târziu acesta a fost analizat din perspectiva unui drept cu privire la condițiile de viață și de muncă mai bune (igiena și securitatea muncii), prin dezvoltarea dreptului la odihnă și recreere, iar în unele state, precum Canada, acest drept este tratat la nivel federal ca o componentă a dreptului la viață și la securitatea persoanei.

Într-o altă concepție, [17] în conținutul dreptului la un mediu înconjurător sănătos ar putea fi incluse și astfel de elemente precum asigurarea sănătății și salvarea condițiilor de viață, asigurarea existenței umane și a bunăstării spirituale.

În viziunea noastră, cauza tălmăcirii acestui drept ca unul cu privire la condițiile de viață mai bune ar fi datorat faptului că omul aduce pe parcursul vieții sale daune mediului, atât intenționat, cât și accidental, astfel că, actualmente, printre cele mai serioase daune aduse mediului de către om ar fi poluările, care reprezintă rezultatul unor activități umane nehibzuite, însoțite de scopuri economice, ci nu ecologice, precum și accidente chimice, nucleare etc., care au un impact direct asupra vieții și sănătății persoanelor, fiind,

prin urmare, aduse lezări a două categorii de drepturi fundamentale str ns legate de dreptul la un mediu înconjurător sănătos,  i anume: dreptului la viață, integritate fizică  i psihică  i dreptului la ocrotirea sănătății.

Corela ia dintre dreptul la ocrotirea sănătății  i dreptul la un mediu înconjurător sănătos   i are sprijin nu numai în doctrină, dar  i în diferite acte internaționale, printre care se numără  i prevederile art. 12 al Pactului Internațional cu privire la drepturile economice, sociale  i culturale, [18] care stabilește că printre măsurile pe care statele-p r i le vor adopta în vederea asigurării exercitării depline a dreptului la ocrotirea sănătății se numără  i condi ia îmbunătățirii tuturor aspectelor igienei mediului  i a igienei industriale, cea din urmă determin nd faptul că dreptul la un mediu înconjurător sănătos se află într-o str ns  corela ie  i cu dreptul fundamental al omului la muncă  i protecția sa, recunoscut de Legea Supremă a statului.

Respectiv, calitatea vieții, integritatea fizică  i psihică, precum  i sănătatea individului pot fi asigurate în prim-plan de calitatea aerului pe care îl respirăm, de apa potabilă  i de produsele alimentare pe care le consumăm. Însă, cu regret, din cauza acțiunilor fie inten ionate, fie accidentale ale omului, indicii de calitate ai acestor factori la noi în  ar  nu asigură acel necesar al asigurării fiecărui individ a dreptului la un mediu înconjurător sănătos. Una dintre cauzele esen iale ale neasigurării nivelului „sănătos” al mediului pentru fiecare persoană ar fi consecin ele accidentului nuclear de la Cernob l, care  i astăzi atestă consecin e majore asupra sănătății publice  i mediului înconjurător, precum urmări sociale  i economice importante.

Potrivit Raportului Național al Ucrainei din 2006 cu privire la consecin ele catastrofei de la Cernob l, respectivul accident a condus la poluarea a circa 145 km² din

teritoriul Ucrainei, Federației Ruse  i Republicii Belarus, în urma căruia au avut de suferit aproximativ 5 milioane de oameni, [19] iar populația care habitează aceste teritorii este iradiată în continuare cu doze variabile, de la 1 p n  la 40 mSv/an, în funcție de contaminarea solului.

Conform estimărilor programului internațional pentru monitorizarea efectelor accidentului de la Cernob l asupra sănătății (IPHECA), inițiat de Organizația Mondială a Sănătății, cantitatea de material radioactiv eliberată în mediu a fost de 200 de ori mai mare dec t cea rezultată în urma exploziilor de la Hiroshima  i Nagasaki. [20]

Majoritatea consecin elor accidentului de la Cernob l asupra sănătății umane sunt corelate efectelor radia iei electromagnetice ionizante, iar impactul acestui tip de energie la nivelul  esuturilor este legat de transferul de energie către diverse structuri celulare.

Actualmente, există opinia unică, potrivit căreia numărul mare de victime ale catastrofei de la Cernob l   i are cauza în faptul limitării sau chiar lipsei de informa ie cu privire la catastrofă  i la efectele sale pe parcursul ultimilor ani de existen   a Uniunii Sovietice. [21]

 n opinia prof. Iancu Gh., conținutul dreptului la informa ie privind starea mediului cuprinde două aspecte principale  i anume: [22]

a) informarea promptă, corectă  i clară a opiniei publice de către autoritățile publice în legătură cu măsurile preconizate  i, mai ales, cu cele luate referitor la protecția mediului, la care se adaugă  i accesul liber la sursele de informare publică;

b) posibilitatea persoanei de a recep iona direct  i în mod normal emisiunile de radio  i televiziune  i obligația autorităților publice de a crea condiții pentru difuzarea informațiilor, inclusiv a structurilor necesare de protecție a mediului, pe de o parte, iar pe de altă parte, informarea autorităților publice de către popula ie.

În viziunea prof. D. Marinescu, un rol important în stabilirea conținutului dreptului fundamental la mediu l-a avut Proiectul de Declarație internațională a drepturilor omului și mediului, adoptat la Geneva în 1994, conform căruia dreptul la mediu presupune în principiu: [23]

- dreptul de a trăi într-un mediu nepoluat, nedegradat de activități care pot afecta mediul, sănătatea și bunăstarea oamenilor și dezvoltarea durabilă;

- dreptul la cel mai ridicat nivel de sănătate, neafectat de degradarea mediului;

- accesul la resursele de apă și hrană adecvate;

- dreptul la un mediu de muncă sănătos;

- dreptul la condiții de locuit, de folosire a terenurilor și la condiții de viață într-un mediu sănătos;

- dreptul de a nu fi expropriat ca urmare a desfășurării activităților de mediu, cu excepția cazurilor justificate și dreptul celor expropriati, în condiții legale, de a obține reparații adecvate;

- dreptul la asistență în caz de catastrofe naturale și produse de om;

- dreptul de a beneficia de folosința durabilă a naturii și a resurselor acesteia;

- dreptul la conservarea elementelor reprezentative ale naturii ș. a.

La rândul său, prof. E. Lupan susține că dreptul la un mediu înconjurător sănătos este asociat direct cu unele dintre drepturile fundamentale ale omului consacrate în Constituție, iar consacrarea sa în Legea Supremă a statului, ca drept fundamental, conduce, indiscutabil, la creșterea numărului acestor drepturi și infirmă concepția doctrinară a lui R. Pelloux, [24] potrivit căreia această creștere a riscului supune devalorizarea „veritabilelor” drepturi fundamentale ale omului, adică la anihilarea anumitor semnificații ale acestora.

Respectiva concepție a lui R. Pelloux nu poate fi reținută pe motiv că ea contravine teoriei generale a drepturilor omului,

iar autorul face o confuzie între „devalorizarea drepturilor omului” și „restrângerea sau limitarea exercițiului unor drepturi și libertăți” pe anumite sectoare din interesul protecției lor și a titularilor acestor drepturi. Prin urmare, titularii dreptului la un mediu înconjurător sănătos pot să beneficieze de facilitățile acestui drept până când dreptul exercitat nu aduce lezări drepturilor și libertăților altor persoane sau chiar sie însuși, cum ar fi, de exemplu, cazul limitării dreptului la libera circulație în zonele aflate sub protecția statului și care fie sunt primejdioase pentru viața și sănătatea persoanelor, fie este interzis accesul din interesul protejării lor de factorul uman distructiv.

Un alt motiv al restrângerii exercițiului atât al dreptului constituțional la libera circulație, cât și cel al emigrării sau imigrării, ar fi cazul interzicerii accesului din statele sau în statele unde bântuie focarele de epidemie, gripă aviară etc., care prezintă risc pentru viața și sănătatea individului, ori libera circulație în zonele afectate de tragicul accident de la Cernobîl, unde și astăzi este imposibil traiul, fiind interzis accesul în aceste zone din considerentul protejării sănătății și vieții umane.

Prin urmare, dreptul la un mediu înconjurător sănătos a ajuns a fi purtătorul unor drepturi fundamentale și asigurat spre realizare prin prisma dreptului la informație și participare la luarea deciziilor, astfel fiind atestată o întărire a funcției sociale și colective a unor drepturi deja existente, care au devenit, din punct de vedere juridic, garanții juridice pentru realizarea acestuia, conferind dreptului analizat și o a treia dimensiune – cea procedurală.

Lista exemplurilor privind corelația dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos cu alte drepturi și libertăți fundamentale din perspectiva protecției mediului poate fi completată, însă în fiecare caz am ajunge la concluzia că dreptul la un mediu înconjurător sănătos

nu poate fi tălmăcit ca un „drept gigant,” „drept dictatorial” sau ca un „drept superior celorlalte drepturi fundamentale,” ci de îmbogățire a celorlalte drepturi fundamentale ale omului recunoscute în Legea Supremă a statului, atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ.

Anume din aceste considerente, conținutul dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos urmează a fi format din drepturile pe care le au cetățenii în legătură cu protecția mediului, măsurile care formează conținutul protecției mediului și îndatorirea statului și a fiecărei persoane de a proteja mediul.

Așadar, dreptul fundamental la un mediu înconjurător sănătos este, după conținutul său, dreptul natural al ființei umane de a trăi într-un mediu natural prielnic dezvoltării fizice și psihice a acesteia, neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viața și sănătatea sa, fiind tratat, în același timp, și ca o garanție a drepturilor la viață și la ocrotirea sănătății, deoarece niciunul dintre aceste drepturi nu este conceput fără un mediu ambiant sănătos, echilibrat și prosper, ceea ce îl plasează ulterior ca un drept constituțional fundamental cu un conținut multifuncțional.

NOTE

1. Iancu Gh. Drepturile fundamentale și protecția mediului. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 206.

2. Makarewicz A. La protection internationale du droit à l'environnement. În: Environnement et droits de l'homme. Paris: UNESCO, 1987, p. 89.

3. Mekouar M. A. Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme. În: Environnement et droits de l'homme. Paris: UNESCO, 1987, p. 92.

4. Iancu Gh. Drepturile fundamentale și protecția mediului. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 209.

5. Constituția Spaniei. București: Editura All Educațional, 1998.

6. Constituția Portugaliei din 1976. [On-line]: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>> (vizitat la 14.02.2012).

7. Constituția Federației Ruse din 1993. [On-line]: <<http://www.gov.ru/main/konst/konst12.html>> (vizitat la 14.02.2012).

8. Constituția Republicii Franceze din anul 1958, București, All Educațional, S.A. 1998.

9. Legea Fundamentală a R.F.G. din anul 1949, București, All Educațional, S.A. 1998.

10. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27 august 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

11. Iancu Gh. Drepturile fundamentale și protecția mediului. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 210-212.

12. Kromarek P. Le droit à un environnement sain et équilibré. Rapport prepare pour le Colloque sur les nouveaux droits de l'homme: „les droits de solidarit” Mexico, 12-15 Aug. 1980 [On-line]: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000407/040784fb.pdf>> (vizitat la 26.07.2013).

13. Meadows D. H. și alții. The limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind. New York: Universe Books, 1972.

14. Bejan M., Rusu T. Exploatarea resurselor naturale și conceptul de dezvoltare durabil. În: Buletinul AGIR, nr. 1, 2007, p. 22.

15. Mag R. Protecția mediului în contextul dezvoltării durabile. Legislație și instituții. Cluj-Napoca: Editura Bioflux, 2011, p. 77-78.

16. Sion I. Ecologie și drept internațional, cooperare și strategie internațională în do-

mediul mediului înconjurător. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1990, p. 190.

17. Biodiversity and International Law. Amsterdam: I.O.S. Press, 1992, p. 29.

18. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, New-York, 16 decembrie 1966, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990. Ediția Oficială „Tratate Internaționale,” vol. I. Chișinău, 1998, p. 18 – 29.

19. 20 лет Чернобыльской катастрофы. Взгляд в будущее: Национальный доклад Украины. Киев: Атика, 2006, p. 7.

20. World Health Organization: Ionizing radiation, health effects and protective measures. May, 2011 [On-line]: <http://www.who.or.jp/index_files/Fact%20sheet%20_%20Ionizing%20radiation_final.pdf> (vizitat la 25.07.2013).

21. Наследие Чернобыля: медицинские, экологические и социально-экономические последствия и рекомендации правительствам Беларуси, Российской Федерации и Украины. Чернобыльский Форум: 2003–2005. Второе, исправленное издание. Доклад группы экспертов форума. 2006, p. 11 (58 p.) [On-line]: <http://www.iaea.org/Publications/Booklets/Russian/chernobyl_rus.pdf> (vizitat la 25.07.2013).

22. Iancu Gh., *op. cit.*, p. 217.

23. Marinescu D. *Tratat de dreptul mediului*. București: Ed. Lumina Lex, 2003, p. 104.

24. Pelloux R. Vrais et faux droits de l'homme - problèmes de définition et de classification. În: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1991, nr. 1, p. 68.

BIBLIOGRAFIE

1. 20 лет Чернобыльской катастрофы. Взгляд в будущее: Национальный доклад Украины. Киев: Атика, 2006, 232 с.

2. Bejan M., Rusu T. Exploatarea resurselor naturale și conceptul de dezvoltare durabil. În: *Buletinul AGIR*, nr. 1, 2007, 20-24 p.

3. Biodiversity and International Law. Amsterdam: I.O.S. Press, 1992, 226 p.

4. Constituția Republicii Franceze din anul 1958, București, ALL Educațional, S.A. 1998.

5. Constituția Federației Ruse din 1993. [On-line]: <<http://www.gov.ru/main/konst/konst12.html>> (vizitat la 14.02. 2012).

6. Constituția Portugaliei din 1976. [On-line]: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>> (vizitat la 14.02.212).

7. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27 august 1994. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 1 din 12.08.1994.

8. Constituția Spaniei. București: Editura All Educațional, 1998, 99 p.

9. Iancu Gh. *Drepturile fundamentale și protecția mediului*. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, 256 p.

10. Kromarek P. Le droit à un environnement sain et équilibré. Rapport prepare pour le Colloque sur les nouveaux droits de l'homme: les „droits de solidarit” Mexico, 12-15 aug. 1980. [On-line]: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000407/040784fb.pdf>> (vizitat la 26.07.2013).

11. *Legea Fundamentală a R.F.G. din anul 1949*, București, All Educațional, S.A. 1998.

12. Mag R. *Protecția mediului în contextul dezvoltării durabile. Legislație și instituții*. Cluj-Napoca: Editura Bioflux, 2011, 363 p.

13. Makarewicz A. La protection internationale du droit à l'environnement. În: Environnement et droits de l'homme. Paris: UNESCO, 1987, 77-90 p.
14. Marinescu D. Tratat de dreptul mediului. București: Ed. Lumina Lex, 2003, 529 p.
15. Meadows D. H. și alții. The limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind. New York: Universe Books, 1972, 205 p.
16. Mekouar M. A. Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme. În: Environnement et droits de l'homme. Paris: UNESCO, 1987, 91-97 p.
17. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, New-York, 16 decembrie 1966, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990. Ediția Oficială „Tratate Internaționale”, vol. I, Chișinău, 1998, p. 18-29 p.
18. Pelloux R. Vrais et faux droits de l'homme - problèmes de définition et de classification. În: „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger”, 1991, nr. 1, p. 53-68.
19. Sion I. Ecologie și drept internațional, cooperare și strategie internațională în domeniul mediului înconjurător. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1990, 294 p.
20. World Health Organization: Ionizing radiation, health effects and protective measures. May, 2011. [On-line]: <http://www.who.or.jp/index_files/Fact%20sheet%20_%20Ionizing%20radiation_final.pdf> (vizitat la 25.07.2013).
21. Наследие Чернобыля: медицинские, экологические и социально-экономические последствия и рекомендации правительствам Беларуси, Российской Федерации и Украины. Чернобыльский Форум: 2003-2005. Второе, исправленное издание. Доклад группы экспертов форума, 2006, 58 p. [On-line]: <http://www.iaea.org/Publications/Booklets/Russian/chernobyl_rus.pdf>, (vizitat la 25.07.2013).

Prezentat: 2 aprilie 2014.

E-mail: tcastrasan@mail.ru

Perspective ale securității naționale la limita bazinului Mării Negre în contextul geopolitic și geostrategic al securității globale

Dumitru POPILEVSCHI,
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

The Black Sea has, for centuries, presented each coastal state with a security perspective carrying different particularities. This sea, located between the Balkan, Crimean and Anatolian peninsulas and the Caucasus, forms the maritime heartland of Eurasia. The transport system of the Danube River, stretching between the Turkish Straits and Germany, and the internal regional waterways of Russia and the Ukraine carry separate strategic significance to the Black Sea.

Introducere. Încă din cele mai vechi timpuri popoarele au fost preocupate de asigurarea și menținerea integrității teritoriale prin toate mijloacele și instrumentele pe care le dobândeau după caz la acea vreme. În zilele noastre acest lucru se numește în termeni de specialitate securitate națională.

Sistemul securității naționale se definește prin ansamblul mijloacelor, reglementărilor și instituțiilor statului, care au rolul de a realiza, a proteja și a afirma interesele fundamentale ale Republicii Moldova. Începutul sec. al XXI-lea coincide cu cel al unei noi ere în politica internațională, în evoluția viitoare a lumii și în noua ordine mondială, locul central fiind ocupat de economie și securitate. [1]

Zona Mării Negre, ca spațiu geopolitic de confluență, de confruntare și de ruptură, are o valoare cu totul specială, dacă o situăm în perspectiva unei arhitecturi eurasiatice flexibile și durabile. După destrămarea U.R.S.S., zona Mării Negre a intrat în fluxul neuniform și contradictoriu al multiplelor transformări geoeconomice și geopolitice internaționale. La început, au

fost făcuți pași mai timizi, ezitanți în direcția realizării unor instituții comune, în special economice. A apărut apoi conceptul regiunii extinse a Mării Negre, ca urmare a dezvoltării conștiinței de sine, pentru că, în zilele noastre, regiunea să intre într-o competiție amplă – politică, economică, strategică – de valoare internațională, datorită bogăției materiilor prime energetice și extinderii spațiului euroatlantic și al Uniunii Europene.

Dar zona Mării Negre încă nu este pe deplin securizată. Nenumărate riscuri, pericole și amenințări afectează securitatea și stabilitatea acestui areal. Dacă statele din vestul bazinului pontic se găsesc în plin proces de integrare în structurile general europene și euroatlantice, statele din estul Mării Negre traversează, fiecare în stil propriu, un proces de reșezare geopolitică și geostrategică, insuficient de clarificat, cu un conținut beligen considerabil. Acest lucru ne îndreptățește să afirmăm că, la ora actuală, securitatea în zona Mării Neagre se confruntă cu o dilemă care ar trebui, în cel mai apropiat timp, elucidată: integrare, stabilitate și prospe-

ritate versus instabilitate, dezintegrare  i conflicte, fie ele  i „ nghe ate.”

 n contextul dezvoltării globale se vorbe te din ce în ce mai mult despre războiul informa ional sau razboiul rece, în detrimentul războiului tradi ional sau rudimentar ce presupunea mari pierderi de resurse logistice, materiale  i umane în scopul dob ndirii puterii  i forței politico-militare. Prezen a forțelor americane  i ale NATO  n Afganistan  i Asia Centrală, precum  i o nouă  n elegere a amenințărilor pe care le reprezintă terorismul, conflictele  nghe ate etc., au generat un interes sporit al NATO  i al Uniunii Europene pentru regiunea Mării Negre în perspectiva extinderii zonei de stabilitate, ca o condi ie pentru prosperitate.

Sursele noilor provocări  i amenin  ri determinate de fenomenul terorist sunt proiectate atât în zona sudică a frontierei NATO, c t  i pe axa noului flux energetic Asia Centrală – Marea Caspică – Caucazul de Sud – Marea Neagră.

Transformarea Mării Negre într-un spațiu transfrontalier de securitate pentru NATO  i Uniunea Europeană a determinat Comandamentul Statelor Unite  n Europa (USEUCOM) să reg ndeasc  natura angajamentului în regiune de sub inciden a responsabilit ilor sale (AOR), care include Caucazul  i Africa. La întrunirea sa la nivel înalt de la Istanbul  n 2004, NATO a acceptat oficial caracterul prioritar al regiunii Caucazului  i Africii în cadrul activit ilor sale de viitor.

Vorbind despre cadrul de cooperare regională din zona Mării Negre, avem în vedere:

1. *Organizația de Cooperare Economică la Marea Neagră* [Black Sea Economic Cooperation (BSEC)], care are ca membri cinci   ri balcanice (Republica Albania, Republica Bulgaria, Republica Elenă, România, Republica Turcia), trei   ri riverane (Republica Moldova, Federa ia Rusă  i Ucraina)  i trei   ri caucaziene (Republica Armenia,

Republica Azerbaidjan  i Georgia); ulterior a aderat Republica Serbia.

2. *Ini iativa de Cooperare  n Sud-Estul Europei* [Southeast European Cooperative Initiative (SECI)] este o organiza ie transna ional  cu sediul la București, care are ca scop cooperarea în combaterea infrac ionalit ii; state-membre: Albania, Bosnia  i Her egovina, Bulgaria, Croația, Grecia, Republica Macedonia, Republica Moldova, Muntenegru, România, Serbia, Slovenia, Turcia  i Ungaria.

3. *GUAM* este o ini iativ  regională din patru state, denumirea ei provine de la ini ialele statelor fondatoare: Georgia, Ucraina, Republica Azerbaidjan  i Republica Moldova. Ini ial, erau cinci state (Uzbekistan), iar această organiza ie se numea GUUAM.

4. *Grupul Blackseafor* a fost  nfiin at în 2001 la Istanbul de țările de la Marea Neagră: Bulgaria, Georgia, România, Rusia, Turcia  i Ucraina pentru asigurarea securit ii regionale.

5. *Măsurile de întărire a încrederii  i Securit ii*, Acord  ntre Guvernul României  i Cabinetul de Mini tri al Ucrainei privind măsurile de întărire a încrederii  i securit ii, colaborării între cele doua p r i, pe dimensiunea politico-militară a cooperării, facilitând întărirea securit ii  i stabilit ii la nivel regional  i în spațiul OSCE.

6. *BSEC*-ul este o organiza ie din care fac parte 12 state  i care  i propune să realizeze un cadru de cooperare regională în domeniul securit ii, al stabilit ii  i prosperit ii în regiune. Are o structură organizatorică cuprinzătoare, interguvernamentală, interparlamentară, beneficiază de 15 grupuri de lucru  i desf oar  relații cu ONU, UE, Banca Mondială etc.

7. *Centrul SECI* sau *Ini iativa de Cooperare  n Sud-Estul Europei* este un alt exemplu al eforturilor depuse pentru o cooperare largă a statelor din zona Mării Negre. Constituirea BlackSeaFor, ini iativa de cooperare navală care cuprinde toate cele  ase

state riverane Mării Negre, are ca obiectiv sporirea măsurilor de încredere și de securitate în bazinul Mării Negre, creșterea interoperabilității forțelor navale ale statelor participante, în măsură să desfășoare în comun acțiuni umanitare, de căutare – salvare împotriva minelor și a poluării. [2]

În acest context, este de așteptat o dezvoltare a colaborării în bazinul fluviului Dunărea care va avea ca rezultat revitalizarea comunicației fluviale și transformarea acesteia într-o veritabilă magistrală europeană navigabilă care să contribuie la valorificarea căilor de transport maritime și fluviale din întreaga zonă a Mării Negre, inclusiv racordarea la bazinul Mării Caspice, prin sistemul Volga-Don.

Portul Internațional Liber Giurgiuilești (PILG) este unicul port ce leagă Moldova (prin intermediul Dunării) de apele Mării Negre și, respectiv, de Oceanul Planetar. Acest port îi oferă Moldovei o independență energetică.

Portul Internațional Liber Giurgiuilești (PILG), singurul port din R. Moldova accesibil pentru navele maritime, este situat la km 133,8 (a 72,2 milă maritimă) al fluviului Dunărea, în sudul țării, fiind mărginit de România și Ucraina. [3]

PILG beneficiază de o amplasare pe traseele internaționale de comerț și transport, precum este canalul navigabil Rin-Main-Dunăre, care unește Marea Neagră, 14 state europene și Marea Nordică; sistemele de cale ferată de standard european și rusec, precum și rețeaua de drumuri internaționale. Proprietarul, operatorul și investitorul general al Portului Internațional Liber Giurgiuilești este Compania Danube Logistics SRL. Portul de la Giurgiuilești a fost dat în exploatare abia la 26 octombrie 2006, după 10 ani de construcție.

Terminalul petrolier a fost construit din investiții străine în valoare de 35 milioane dolari SUA. Capacitatea totală de depozitare este de peste 63 de mii de metri cubi de produse petroliere, iar capacitatea ma-

ximă de transbordare va fi de peste 2 milioane tone pe an.

Portul de pasageri (investiție de 10 milioane dolari SUA) are o capacitate de circa 300 de pasageri pe zi. Prin acest port, R. Moldova se poziționează la un nivel mai avansat în domeniul transportului naval, ceea ce va conduce la dezvoltarea turismului și a regiunii de sud a țării.

Terminalul cerealier (investiție de 12 milioane dolari SUA) servește la transportul cerealelor pe cale maritimă în și din Moldova, în caz de necesitate. Are o capacitate de primire de 3.000 tone de cereale pe zi prin intermediul transportului auto și feroviar și o capacitate de încărcare a unităților de transport maritime de până la 7.000 tone, cu o viteză de încărcare de 300 tone pe oră. Totodată, are o capacitate de prelucrare pentru export de până la 500 mii tone de cereale.

Zona industrială liberă, cu o suprafață de 120 ha, are statut similar cu cel al unei zone economice libere. Zona industrială liberă din cadrul PILG oferă investitorilor naționali și internaționali un mediu favorabil pentru plasarea investițiilor și desfășurarea afacerilor la frontieră cu Uniunea Europeană, într-o țară ce beneficiază de regimul Preferințelor Autonome Comerciale (PAC). Pe teritoriul zonei industriale, la data de 1 iulie, activau 34 de rezidenți, pe întreaga durată de activitate volumul investițiilor a constituit 58,9 mln. dolari SUA.

Conform unui raport privind activitatea Portului Internațional Liber Giurgiuilești pentru prima jumătate a anului 2012, în perioada de raportare, rezidenții au achitat diverse impozite și taxe în sumă de 98,9 mln. lei sau cu 76% mai mult decât în prima jumătate a anului 2011, inclusiv 57,9 mln. lei accize, 3,2 mln. lei pentru proceduri vamale, 32,9 mln. lei TVA și 2,2 mln. lei defalcări în fondul de asigurări sociale. Veniturile din înregistrarea navelor străine sub pavilion moldovenesc obținut pe anul 2011 a fost de 10 mln. lei.

 n semestrul I/2012 volumul comer ului angro realizat în Portul Internațional a sporit esen ial, constituind 815,7 mln. lei sau 121,2% în raport cu nivelul perioadei similare a anului 2011. Rulajul total de mărfuri sub pavilionul moldovenesc a atins cifra de peste 550.000 mii tone, concur nd deja cu România - 500.000 mii tone  i Ucraina 679.000 mii tone.

Starea de securitate. Literatura de specialitate centrată pe analiza geostrategică a regiunii relevă că principalele amenin  ri  i provocări din zona Mării Negre sunt:

- instabilitatea internă în numeroase state  i regiuni constituite după destrămarea Uniunii Sovietice;

- accentuarea sau menținerea conflictelor etnice cu caracter separatist;

- Încercările de dezintegrare  i constituire a unor entități statale independente (Transnistria, Abhazia, Adjaria);

- creșterea numărului de prozeli i islamis i, îndeosebi în rândul intelectualilor şi al tinerilor;

- exportul de instabilitate, prin promovarea fundamentalismului islamic  i al intereselor statelor islamice către Sud-Estul Europei  i prin existența unor grupuri etnice compacte în aceste zone (turcii în Sud-Estul Bulgariei, turco-tătarii în Peninsula Crimeea, g g uzii în Republica Moldova);

- interesele  i acțiunile rețelelor de crimă organizată;

- asigurarea surselor de finanțare pentru grupările teroriste;

- menținerea unui climat de instabilitate;

- furnizarea de armament  i facilitarea traficului ilegal cu acesta;

- competi ia economică declan at  de exploatarea  i transportul petrolului din Marea Caspică;

- poluarea tot mai accentuată a bazinei Mării Negre;

- punerea în pericol a mediului înconjurător (canalul B stroie);

- expansiunea rețelelor  i activităților teroriste  i a crimei organizate transna ionale (criminalitate economico-financiară, trafic transfrontalier de persoane, droguri, materiale radioactive  i strategice, armament  i muni ii);

- proliferarea  i diseminarea necontrolată a tehnologiilor  i materialelor nucleare, a mijloacelor de distrugere în masă, a armamentelor  i altor mijloace neconven ionale.

Provocările intercorelate pe care le reprezintă reconstruc ia statelor, soluționarea conflictelor, menținerea păcii, delimitarea frontierelor, democratizarea, securitatea resurselor de energie, combaterea larg r sp nditului trafic de femei, droguri  i arme, ca  i posibila proliferare a armelor de distrugere în masă dep  esc, de departe, resursele oricărui guvern sau organizații singulare. De aici  i nevoia unui efort conjugat din partea statelor riverane, a unui sprijin activ din partea comunității internaționale pentru accelerarea procesului de maturizare a instituțiilor democratice  i promovării unei noi culturi de cooperare în regiune. [4]

Importan a Mării Negre în contextul dezvoltării globale. Noi factori de pe scena politică a lumii au scos în eviden  a caracterul determinant al regiunii Mării Negre pentru securitatea Europei, ea fiind denumită chiar noua frontieră a Europei. Securitatea europeană deplină nu poate fi realizată at ta timp c t zona Mării Negre rămâne instabilă.

 n zona Mării Negre se găsesc câteva „pozi ii-cheie,” care o particularizează,  i imprim  valen e deosebite, dar, mai ales, contribuie decisiv la valoarea  i importanța geostrategică a acestui spațiu. [5] Aceste „pozi ii-cheie” sunt:

Sistemul strâmtorilor (Bosfor, Dardanele, legate prin Marea Marmara) permite  i asigură naviga ia dintr-o mare „ nchis ” spre Oceanul Planetar. Turcia deține controlul strâmtorilor, acestea fiind, în mo-

mentul de față, singura arteră puternică pentru transportul extern pe mare, destul de îndemână pentru toți riveranii, economici și cu perspective permanente. Controlul Turciei asupra strâmtorilor îi conferă un statut privilegiat printre riverani.

Peninsula Crimeea. Bastion maritim înaintat, un veritabil portavion, „bine ancorat,” cu multiple facilități, înconjurat de suficiente forțe navale, gata de acțiune.

Gurile Dunării (Dunărea maritimă). Intrarea și ieșirea navelor maritime prin complexul de navigație al Sulinei se realizează în întregime pe teritoriul statului român, acest fapt reprezentând un element de putere pentru România.

Platoul continental din fața litoralului românesc, cu elemente atrăgătoare care fac ca, de mulți ani, să „fiarbă” problema delimitării platoului continental al zonei economice exclusive dintre România și Ucraina.

Insula Șerpilor. În ultimii ani „redescoperită” cu mult zgomot și din nou plasată în problematica diplomației internaționale.

Se pot contura, astfel, câteva elemente care evidențiază importanța geopolitică a zonei Mării Negre:

- Marea Neagră se află la confluența a trei regiuni de mare importanță geopolitică: Peninsula Balcanică, Europa de Est și Asia Mică și aproape de zona fierbinte a Orientului Mijlociu;

- reprezintă un segment din granița de sud a Federației Ruse și la limita de nord a flancului sudic al NATO;

- este poarta de ieșire la Oceanul Mediteranean pentru Bulgaria, România, Ucraina și pentru țările transcaucaziene;

- este dispusă pe traseul rutelor precunizate pentru transportul petrolului caspic și al celui din zona Asiei Centrale spre consumatorii din Occident;

- dispune de importante bogății marine și submarine;

- este cea mai scurtă cale pentru Rusia

spre sud și apoi spre est (prin Canalul de Suez) și spre Coasta Nord-Africană, fiind unicul drum spre „mările calde;”

- oferă multe facilități comerciale și turistice;

- dispune de un important număr de porturi;

- este mediu propice pentru cooperarea economică, culturală și militară;

- coagulează o piață de desfacere pentru aproximativ 350 de milioane de consumatori;

- are potențial demografic și economic foarte important;

- ține aprins interesul constant manifestat de marii actori ai scenei geopolitice mondiale (actori tradiționali și actori nou-apăruți pe scena geopoliticii mondiale).

Concluzii. 1. Proiectarea, în spațiul concluziilor, a raționamentelor invocate ne arată că, pe lângă soluționarea conflictelor existente, ceea ce necesită urgent atenția, promovarea procesului de democratizare este o condiție vitală atât pentru generarea unor reflexe politice adecvate în ceea ce privește controlul forțelor armate, cât și pentru creșterea predictibilității și stabilității regionale care ar permite accelerarea accesului investițiilor directe, generatoare de prosperitate, în economiile statelor riverane.

2. Progresele pe calea soluționării conflictelor sunt clar corelate atât cu procesul de democratizare, cât și cu reformele în sectoarele securității din regiune. Aceste reforme creează și premisele pentru consolidarea lor pe plan geografic și instituțional, fapt ce le va putea face ireversibile.

3. În contextul perspectivei securității naționale, ar fi oportună includerea activității în bazinul Mării Negre în Strategia de Securitate Națională ca obiectiv strategic pentru Republica Moldova.

4. Dezvoltarea și modernizarea Portului Internațional Liber Giurgiulești (PILG) și intensificarea activității flotei fluviale și maritime vor permite următoarele:

- creșterea importului  i exportului de mărfuri;
- creșterea numărului de pasageri  i turi ti;
- posibilitatea conexiunii cu pie ele de desfacere în Sud-Estul Europei.

5.  nfiin area în Republica Moldova a unei instituții, care va pregăti speciali ti califica i în domeniul deservirii portuare, fluviale  i maritime  i care va permite, ulterior, dezvoltarea acestui domeniu în  ara noastră.

BIBLIOGRAFIE


- [1] <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340510>>.
- [2] Socol Vladimir. Security Priorities in the Black Sea – Caspian Region. Black Sea University Foundation, 2003.
- [3] <<http://www.timpul.md/articol/portul-giurgiuleti-singura-poarta-spre-duna-re-38182>>.
- [4] Stan Petrescu. Mediul de securitate global  i euroatlantic. Editura Militară, București, 2005.
- [5] Neagoe Visarion. Vulnerabilit  i, riscuri  i amenin  ri.  n: „Lumea 2005,” autori dr. Th. Frunzeti  i dr. Vladimir Zodian, Editura C.T.E.A., București, 2005.

Prezentat: 14 aprilie 2014.

E-mail: dumitru007@yahoo.com

AVIZ


Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul public” și la revista metodică științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2014, editate de **Academia de Administrare Publică**.



Revista
metodică-științifică
trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



1/2014

Nr. 9 (430) mai 2014

FONDAT ÎN ANUL 1994

FUNCTIONARUL PUBLIC

ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ
SUPPLEMENT LA REVISTA "ADMINISTRAREA PUBLICĂ"

A fost ales rectorul Academiei

Pe 16 mai curent, a avut loc ședința Senatului Academiei de Administrare Publică, prezidată de dl Victor BOBILU, Secretar General al Guvernului Republicii Moldova.

Pe ordinea de zi a ședinței Senatului a fost înscrisă o singură chestiune – „Cu privire la alegerea rectorului Academiei de Administrare Publică”.

Pentru susținerea acestei funcții la comisia de concurs a fost depus un singur dosar, cel al dlui Oleg BALAN, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat, profesor universitar,

Oleg BALAN, rector al Academiei de Administrare Publică

Născut la 27 noiembrie 1969, în satul Cișpit, raionul Cantemir. În anul 1986 a absolvit școala medie din localitate. Între anii 1987-1989 și-a satisfăcut serviciul militar în termen. Din 1990 până în 1994 și-a făcut studiile la facultatea de drept a Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” din București.

În anii 1994-2002 a activat în cadrul Academiei „Stefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne, deținând mai multe funcții, inclusiv cele de șef de catedră, decan al facultății de drept și director al liceului militar.

În august 2003 a fost angajat în funcția de director al departamentului administrare publică al Academiei de Administrare Publică. Din iunie 2010 și până în prezent a deținut funcția de vicerector, apoi prim-prorector al Academiei de Administrare Publică.

În octombrie 1998 a susținut teza de doctor în drept la specialitatea drept internațional public cu tema tezei de doctorat „Jesurimul internațional” la Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca (România). În ianuarie 2001 devine conferențiar universitar.

În 2009 a finalizat post-

doctoratul la Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, a susținut teza de doctor habilitat în drept fiind-i conferit acest titlu științific.

Dezvoltă o amplă activitate științifică. Este autor și coautor a 84 de lucrări științifice de specialitate, inclusiv manualele „Drept internațional public” (două volume), „Drept internațional public” (patru ediții), „Drept internațional umanitar”, „Drept comunitar”, monografiile „Jesurimul - crimă internațională”, „Jesurim și antiterorism” și „Protecția drepturilor omului în conflictele armate”, Decretul de drept internațional umanitar.

Este membru al Colegiului de selecție și carieră judecătorească din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, membru al colegiului redacțional al revistei metodico-științifice a Academiei de Administrare Publică „Administrarea Publică”, precum și al altor reviste de prestigiu din țară și de peste hotare.

Pe 16 mai curent, Senatul Academiei de Administrare Publică a ales în unanimitate în funcția de rector al Academiei de Administrare Publică,



Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
3 luni - 42 lei;
6 luni - 84 lei;
1 an - 168 lei.
Indice poștal - 76957.

Ziarul
„Funcționarul public”
apare de 2 ori pe lună.
Costul unui abonament:
3 luni - 37 lei 80 bani;
6 luni - 75 lei 60 bani;
1 an - 151 lei 20 bani.
Indice poștal - 67919.

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Sergiu PÎSLARU - **redactor, designer**

Vitalie NICA - **redactor**

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Data la cules: 13.05.2014

Bun de tipar: 20.05.2014

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489