

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

**octombrie - decembrie 2014
nr. 4 (84)**

**Chișinău,
2014**

Administrarea Publică

Revistă metodică-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, economie*
(Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 146 din 27 iunie 2013
cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 4 (84), octombrie - decembrie 2014

COLEGIUL REDACȚIONAL

BALAN Oleg – redactor-șef, rector al Academiei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

GROZA Andrei – redactor-șef-adjunct, prim-prorector al Academiei, doctor în istorie, conferențiar universitar

BĂRBULESCU Iordan-Gheorghe – doctor în științe politice, profesor universitar, președintele Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România

DULSCHI Silvia – șef al Direcției știință și cooperare internațională, doctor în istorie, conferențiar universitar

GORIUC Silvia – șef Catedră științe juridice, doctor în drept, conferențiar universitar

GUCEAC Ion – vicepreședinte al Academiei de Științe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

IJA Nikolai – director al Institutului Regional de Administrare Publică de pe lângă Președin-

tele Ucrainei, Odesa, Ucraina, doctor în științe politice

KERIKMAE Tanel – director al Școlii de Drept din Tallinn, Universitatea Tehnologică din Tallinn, Estonia, doctor în drept, profesor universitar

MANOLE Tatiana – doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

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

STRECHII Maria – director al Departamentului învățământ superior, doctor în științe economice, conferențiar universitar

TĂRIȚĂ Orest – șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar

GHERMAN Teodora – șef Catedră tehnologii informaționale aplicate, doctor în pedagogie, conferențiar universitar

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Relații politico-administrative în statele UE: o dihotomie regândită de
Noul Management Public.....11

Violeta TINCU

Modalități de gestiune a serviciilor publice.....20

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Ion TIPA

Răspunderea juridică a magistraților din Republica Moldova și România.....27

Andrei GUȘTIUC, Cristina TÎȘCUL

Realizarea esenței, conținutului și funcțiilor creditului de către Banca Centrală.....42

Igor TROFIMOV, Adrian CREȚU

Reflecții asupra esenței procedurii contravenționale.....50

Eduard BOIȘTEANU, Vitalie CEPRAGA

Unele reflecții juridice privind regimul legal al muncii de noapte în
instrumentele internaționale, în actele normative ale Uniunii Europene și
în reglementarea Codului Muncii al Republicii Moldova.....56

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Ecaterina BARBĂROȘIE, Nadejda NAZAR

Impactul șomajului asupra securității economiei naționale a
Republicii Moldova.....62

Oleg FRUNZE

Formarea echipei performante în managementul de proiect.....68

Александр ИГНАТЕНКО

Историческое влияние градостроительства на формирование
государственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов.....76

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Igor COJOCARU, Irina COJOCARU

Informatizarea sferei Cercetare-Dezvoltare-Inovare din Republica Moldova
în perioada 2009-2013.....84

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Orest TĂRĂȚĂ, Alexandru GRIBINCEA, Corina GRIBINCEA

Diplomația economică ca instrument de realizare a intereselor naționale.....94

Iurie RICHICINSCHI

Securitatea Uniunii Europene în contextul extinderii.....104

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Tudor BALIȚCHI

Impactul activității organizațiilor internaționale regionale în cadrul
promovării și asigurării stabilității colective.....109

Елизавета ПУШКО-ЦИБУЛЯК, Ирина МУСАЕВА

Государственный контроль на региональном уровне в условиях
реформирования местного самоуправления и территориальных
органов исполнительной власти Украины.....126

Eugen POPOVICI

Rolul Președintelui Republicii Moldova în procesul controlului
constituționalității legilor anterior promulgării.....132

Andreea STOICAN

Infrațiunea de bancrută frauduloasă săvârșită în forma prevăzută de art. 241,
alin. (1), lit. c) din Codul penal român.....140

Magdalena-Ioana ILIE

Feminismul socialist românesc: origini și manifestări.....146

Vasile CROITORU

Alianțele – mijloace de realizare a intereselor statelor.....151

Людмила СМОЛОВА

Исторические особенности формирования института ответственности
представительных органов местного самоуправления на этнических
украинских территориях.....156

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Political and administrative relations in EU states: a dichotomy reconsidered
by the New Public Management.....11

Violeta TINCU

Ways of public service management.....20

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Ion TIPA

Legal liability of magistrates in the Republic of Moldova and Romania.....27

Andrei GUȘTIUC, Cristina TÎȘCUL

Achieving essence, content and functions of Central Bank loans.....42

Igor TROFIMOV, Adrian CREȚU

Reflections on the essence of the contravention procedure.....50

Eduard BOIȘTEANU, Vitalie CEPRAGA

Some reflections on the legality regime of night work in international
instruments, in the legal acts of the European Union and in the Regulations
of Labour Code of the Republic of Moldova.....56

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Ecaterina BARBĂROȘIE, Nadejda NAZAR

The impact of unemployment on national economic securities of
the Republic of Moldova.....62

Oleg FRUNZE

Team building in project management.....68

Aleksandr YGNATENKO

Historical impact of urban development on the formation of public
policy in the field of improvement of settlements.....76

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Igor COJOCARU, Irina COJOCARU

Computerization of Research-Development-Innovation Sphere in the
Republic of Moldova in 2009-2013.....84

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Orest TĂRĂȚĂ, Alexandru GRIBINCEA, Corina GRIBINCEA

Economic diplomacy as a tool for achieving national interests.....94

Iurie RICHICINSCHI

The security of European Union in the context of enlargement.....104

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Tudor BALIȚCHI

The impact of the activity of regional international organizations in
promoting and ensuring collective stability.....109

Elizabeth PUSHKO-TSYBULYAK, Irina MUSAEV

State control at regional level in the conditions of reforming local
government and territorial executive authorities in Ukraine.....126

Eugen POPOVICI

The role of the President of the Republic of Moldova in the process of
checking the constitutionality of laws before promulgation.....132

Andreea STOICAN

The offence of fraudulent bankruptcy committed in the manner prescribed
by article 241, paragraph (1), letter c) of the Romanian Criminal Code.....140

Magdalena-Ioana ILIE

Romanian Socialist feminism: origins and manifestations.....146

Vasile CROITORU

Alliances as means of achieving state interests.....151

Lyudmila SMOLOVA

Historical features of the formation of the institution of responsibility of
representative local self-government bodies on Ukrainian ethnic territories.....156

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ

Политико-административные отношения в государствах ЕС:
пересмотренная дихотомия новым публичным менеджментом.....11

Виолетта ТИНКУ

Способы управления публичными услугами.....20

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Ион ТИПА

Юридическая ответственность судей Республики Молдова и Румынии.....27

Андрей ГУШТЮК, Кристина ТЫШКУЛ

Реализация сущности, содержания и функций кредита
Центральным банком.....42

Игорь ТРОФИМОВ, Адриан КРЕЦУ

Вопросы сущности административной процедуры.....50

Эдуард БОИШТЯНУ, Виталие ЧЕПРАГА

Правовые вопросы законодательного режима ночного труда
в международных инструментах, нормативных актах Европейского
союза и регулируемые Кодексом о труде Республики Молдова.....56

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Екатерина БАРБЭРОШИЕ, Надежда НАЗАР

Влияние безработицы на безопасность национальной экономики
Республики Молдова.....62

Олег ФРУНЗЕ

Создание надежной команды в менеджменте проекта.....68

Александр ИГНАТЕНКО

Историческое влияние градостроительства на формирование госу-
дарственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов.....76

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Игорь КОЖОКАРУ, Ирина КОЖОКАРУ

Информатизация сферы Исследование-Развитие-Инновация
в Республике Молдова в период 2009-2013 годов.....84

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Орест ТЭРЫЦЭ, Александру ГРИБИНЧА, Корина ГРИБИНЧА

Экономическая дипломатия как инструмент реализации
национальных интересов.....94

Юрие РИКИЧИНСКИ

Безопасность Европейского союза в контексте расширения.....104

Трибуна Молодого Исследователя

Тудор БАЛИЦКИ

Влияние деятельности региональных международных организаций
в рамках продвижения и обеспечения коллективной безопасности.....109

Елизавета ПУШКО-ЦИБУЛЯК, Ирина МУСАЕВА

Государственный контроль на региональном уровне в условиях
реформирования местного самоуправления и территориальных
органов исполнительной власти Украины.....126

Еуджен ПОПОВИЧ

Роль президента Республики Молдова в процессе контроля
конституционности законов до промюльгации.....132

Андрея СТОЙКАН

Правонарушение банкротства обманным путем, совершенное в виде,
предусмотренном ст. 241, абз. 1, буква с Уголовного кодекса Румынии.....140

Магдалена-Иоана ИЛИЕ

Румынский социалистический феминизм: происхождение и проявления.....146

Василе КРОИТОРУ

Альянсы как средство реализации государственных интересов.....151

Людмила СМОЛОВА

Исторические особенности формирования института ответственности
представительных органов местного самоуправления на этнических
украинских территориях.....156



Administrarea publică: teorie și practică



Relații politico-administrative în statele UE: o dihotomie regândită de Noul Management Public

Angela POPOVICI,
doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar

SUMMARY

New public management (NPM) proposes to redefine politico-administrative relations based on the differentiation between the development and execution of public policies that is typical of the "executive agencies" model. A comparative analysis of the effects of NPM in four European countries (B, F, NL, and RU) reveals mixed results for the changes observed in the roles of senior civil servants and their position relative to political power. The change in politico-administrative relations in each of these countries is determined both by general factors associated with the political system that have been forged throughout the country's political and administrative history (for example, the State's legitimacy), and specific factors connected with the status, role, or social position of senior civil servants (e.g., the duration of their appointment).

Prezentul demers este o analiză a relației dintre autoritatea politică și funcția publică de conducere ca urmare a modificărilor introduse sub influența Noului Management Public. Această doctrină, astăzi cu o mare pondere în literatura de specialitate, dar nelipsită de contradicții, propune o nouă diviziune a rolurilor și responsabilităților între puterea politică și înalții funcționari. Aceasta se înscrie în prelungirea modelului de agenții executive, concepute pentru a separa în continuare proiectarea politicilor publice de implementare a lor și să responsabilizeze funcționarii de conducere pe baza unor criterii de performanță sau de productivitate. Modelul s-a răspândit inițial în țările anglo-saxone și, prin urmare, cu referință la regimurile politice de tip „Westminster”. Vom încerca să evaluăm efectele Noului Management Public la nivelul relațiilor politico-administra-

tive în patru țări europene (Belgia, Franța, Olanda, Marea Britanie) pentru a identifica variabilele care contribuie la dezvoltarea unei relații echilibrate între autoritățile politice și înalții funcționari.

Apariția Noului Management Public a reînviat discuția privind relația dintre politicieni și birocrați, propunând un model de referință bazat pe o reinterpretare a „vechiului” model de separare între politică și funcția administrativă.

În țările europene, modelul relațional între ministru și administrație a fost construit pornind de la concepția dihotomică teoretizată de Max Weber, apoi dezvoltată în Statele Unite de către Woodrow Wilson, care poate fi rezumată la următoarele: „Ministrul decide, administrația execută”. Administrația este considerată ca o unitate subordonată puterii politice, singura care decide asupra politicilor publice și apoi

încredințează executarea administrației. Această separare între politică și administrație este, de asemenea, însoțită și garantată de o datorie de neutralitate strictă impusă funcționarilor în exercitarea funcțiilor lor.

Dar acest model nu rezistă probei empirice. Având în vedere natura tehnică și creșterea complexității problemelor care trebuie abordate de către autoritățile politice, înalții funcționari sunt impuși să intervină în sfera rezervată politicianilor jucând un anumit rol în procesul decizional. În același timp, autoritatea politică nu ezită, atunci când interesele sale sunt în joc, să intervină, atenuat sau mai hotărât, în dependență de țară - în gestionarea aparatului administrativ. Urmându-i pe Weber și Wilson, mai mulți autori au căutat să aprofundeze această analiză punând în evidență varietatea modelelor de relații între administrație și politică.

Bazându-se pe experiența de modernizare a managementului public în mai multe țări anglo-saxone din anii '80, Noul Management Public dezvoltă o viziune a relației politico-administrative care să conducă la o dependență crescută a funcționarilor de autoritățile politice. Această „nouă paradigmă” sugerează: în ceea ce privește structurile, a reduce numărul de niveluri ierarhice și a autonomiza serviciile, generalizând modelul agențiilor executive, cunoscute de mult timp în Suedia, care în plan organizatoric separă sarcinile de planificare, atribuite ministerelor, de cele de execuție atribuite unor entități mai autonome, dar și mai responsabile pentru rezultatele sau performanța lor; în ceea ce privește relația politico-administrativă, a o redefini prin evidențierea factorului politic și responsabilizarea actorilor administrativi. Politicienii se concentrează pe direcțiile strategice și definirea mijloacelor și resurselor necesare pentru a le atinge. Funcționarii sunt din start responsabili pentru acțiunile lor, pentru modul în care

îndeplinesc sarcinile încredințate. Conținutul misiunilor și obiectivele, furnizarea de mijloace pentru a realiza și monitoriza performanța, inclusiv eventualele sancțiuni, sunt obiectul înțelegerii sau acordului semnat între ministru și înaltul funcționar. Noul Management Public reinterpretează într-un fel vechiul model dihotomic (proiectare – execuție) responsabilizând într-o măsură mai mare administrația în materie de gestiune a instituției și punere în aplicare a politicilor și conferind puterii politice atribuții mai extinse în proiectarea politicilor.

Trecerea de la un sistem ierarhic și uniform pentru întreg personalul la un model de management mai individualizat și negociat (contracte) generează riscul creșterii costurilor de tranzacție pentru politici. Politicienii doresc să-i responsabilizeze într-o măsură mai mare pe înalții funcționari, păstrând, în același timp, controlul asupra problemelor deosebit de sensibile din punct de vedere politic. La rândul lor, conducătorii agențiilor se concentrează mai mult pe atingerea performanței decât pe armonizarea relației lor cu puterea politică. Ei sunt mai preocupați să-și vândă imaginea în exterior, eventual, pentru a se angaja în altă parte, decât să placă politicianilor.

Tendențele prezentate mai sus se află la originea unor schimbări în structurile și practicile de management în mai multe țări, în special anglo-saxone. Punerea în aplicare a reformelor administrative oferă o imagine destul de diferențiată. Evoluția relației dintre miniștri și oficialii de rang înalt se datorează factorilor legați de tradiție sau cultura administrativă, cum ar fi practicile de politizare a funcției publice sau respectul față de funcționari.

Modelul agenției a fost implementat în Marea Britanie și, într-o mai mică măsură, în Olanda. Potrivit lui B. Hogwood, 77% dintre funcționari lucrează în prezent în instituții cu statut de agenție, dar acest

procentaj trebuie examinat cu precauție, deoarece el acoperă realități destul de diferite, în funcție de gradul de autonomie acordat. De exemplu, unele instituții au primit statutul de agenție, având deja anterior o anumită libertate comparabilă cu cea acordată în cadrul reformei „Next Steps”. Astfel, pentru Olanda, K. Nomden invocă 25% de funcționari angajați în cadrul agențiilor.

Ideea de agenție răspunde unei triple preocupări în aceste două țări: a separa proiectarea politicilor publice de punerea lor în aplicare și de acordarea de servicii cetățeanului, a pune în aplicare un sistem de control vizând două aspecte - punerea în aplicare și servicii - utilizând indicatorii de performanță (cuantificabili dacă este posibil), a responsabiliza directorul agenției stabilind într-un document de referință (contract de administrare sau plan de management), semnat între minister și agenție, criteriile și modalitățile în baza cărora va fi evaluată conducerea organizației.

Belgia și Franța nu au adoptat formal acest model de descentralizare managerială la nivelul serviciilor ministeriale. Deși guvernul federal belgian s-a inspirat din acesta în noua structură organizatorică a departamentelor federale: ministrul înconjurat de celula strategică și responsabil pentru proiectarea politicilor și controlul general al serviciilor, în timp ce serviciul public federal – noul apelativ pentru ministere – este responsabil pentru punerea în aplicare a politicilor și, după caz, serviciilor pentru cetățeni. Și relația dintre stat și serviciile publice descentralizate au fost reorganizate în urma abordării contractuale în loc de modul tradițional ierarhic.

Franța nu s-a angajat pe calea creării de agenții, dar există un anumit paralelism la nivel de principii, cel puțin, între sistemul britanic de agenții și proiectele de descentralizare administrativă favorizate de guvernul francez la începutul anilor '90. Soluția franceză, mai degrabă favorizează

descentralizarea teritorială a serviciilor, punerea în aplicare a politicilor publice este rezervată prefectului departamentului și altor servicii desconcentrate, administrația centrală având misiunea proiectării, animării, orientării, evaluării și controlului politicilor.

În țările care au adoptat pe larg Noul Management Public, Marea Britanie și Olanda, modificările se referă la rolul și responsabilitățile înalților funcționari publici. Cu toate acestea, nu putem spune că aceștia par „amenințați” de schimbări și că asistăm la o schimbare reală în relația dintre cele două categorii de actori. Deși este adevărat că miniștrii, într-o oarecare măsură, sporesc controlul lor asupra managementului strategic, existența unor agenții sau mai multor organisme autonome pe lângă administrațiile centralizate permite funcționarilor să se poziționeze ca coordonatori sau intermediari care acționează într-o rețea complexă de relații între puterea politică, guvern, agenții și societatea civilă. P. Dunleavy afirmă despre cazul britanic că separarea între proiectare și executare este susținută de către înalții funcționari, în măsura în care le permite să se concentreze exclusiv asupra activităților de proiectare și de control și să delege altora sarcina de a „face performanță”.

În Franța, rolul și așteptările față de oficialii guvernamentali, precum și echilibrul de putere între actorii politici și administrativi nu pare să se fi schimbat. Proiecte succesive de modernizare a administrației nu au pus la îndoială poziția relativ favorabilă a înalților funcționari și natura puțin conflictuală a relațiilor lor cu politicienii. Este bine cunoscut faptul că acest lucru este în mare parte rezultatul procesului de socializare – instruirea în marile școli – comună pentru aceste două grupuri de actori, rețele și interdependențe, ca consecință și statutul avantajat acordat înalților funcționari în Franța. Unii cercetători chiar avansează ipoteza că conceptul Noului Management

Public este perfect pentru funcționarii francezi, deoarece acesta tinde, ca și în cazul britanic, să consolideze rolul lor, precum și imaginea lor de „policy-maker”.

În schimb, oficialii federali belgieni sunt într-o poziție mai puțin favorabilă vis-à-vis de puterea politică decât colegii lor francezi; ei nu participă sau participă într-o mică măsură la elaborarea politicilor și suferă din cauza lipsei de identitate comună. Reforma din anul 2000 a introdus o relație contractuală între miniștrii și funcționarii publici de conducere. Cu toate acestea, după ani de implementare a reformei, situația pare a fi departe de intențiile inițiale.

Din această comparație reiese, în primul rând, că, în Franța, Olanda și Marea Britanie, oficialii continuă să joace, indiferent de influența Noului Management Public, un rol esențial în procesul de adoptare a deciziilor. În al doilea rând, sub influența Noului Management Public există o dorință clară de a separa fazele de proiectare și implementare a politicilor și a responsabiliza funcționarii care se ocupă de acestea din urmă, în baza unor planuri sau programe de acțiune, dar acest demers este aplicat inegal în diferite țări și nu se traduce neapărat prin crearea de agenții. În al treilea rând, efectele Noului Management Public privind evoluția relațiilor politico-administrative din fiecare țară sunt modulate în funcție de caracteristicile specifice ale sistemului politic.

Analiza comparativă arată că evoluția relației politico-administrative din fiecare țară este determinată atât de factorii generali, legați de sistemul politic și consolidați de-a lungul istoriei politice și administrative a țării, precum și de factorii specifici pentru statutul, rolul sau poziția socială a înalților funcționari.

Ca factori generali pot fi identificați legitimitatea statului, atitudinea generală a puterii politice față de (înalții) funcționari, „stilul” de guvernare, existența cabinetelor ministeriale, rolul ministerelor.

Legitimitatea statului ar trebui să fie înțeleasă ca locul sau rolul recunoscut statului în și prin societate. Aceasta se datorează în parte unor factori istorici - formarea statelor moderne, raporturile cu societatea civilă, dar și capacității autorităților de a acționa eficient și a răspunde, astfel, la așteptările cetățenilor (legitimitate secundară).

Această legitimitate este destul de puternică în Franța și Marea Britanie, chiar dacă este un pic în declin în această țară de la venirea la putere a lui Margaret Thatcher în 1979 și contestării superiorității statului în raport cu piața de către economiștii neoliberali. În mod tradițional, ea rămâne puternică în Franța, unde centralismul administrativ și extinderea dreptului administrativ s-au combinat pentru a menține „măreția statului”. Preponderența statului și a aparatului său corporativ în gestiunea acțiunii publice nu este pusă la îndoială până în prezent.

În schimb, Olanda, ca și Belgia, a adoptat de la origini structura instituțională descentralizată, răspunzând, astfel, cerințelor de autonomie locală. Corporatismul și egalitarismul au favorizat un stat „slab” sau mai „modest”, cu rol de arbitru între multiplele cereri ale societății civile și delegând unui sector asociativ foarte extins și diversificat stabilirea unui cadru general de acțiune a guvernării, punerea în aplicare a unei mari părți din acțiunea publică.

Se observă că cu cât legitimitatea statului este mai mare, cu atât mai mult ea consolidează poziția, în plan legal și/sau sociologic, a funcționarilor de conducere și promovează o relație politico-administrativă echilibrată. În cazul Marii Britanii, influența Noului Management Public pare mai curând nefavorabilă menținerii acestei relații echilibrate.

Relația dintre puterea politică și funcționari se bazează pe spiritul de „urtean” în sistemul politico-administrativ francez, pe neîncredere vis-à-vis de oficialii de rang

înalț în Belgia și Marea Britanie și o anumită „neutralitate” profesionistă a priori binevoitoare în Olanda.

Este relativ cunoscut faptul că în Franța înalții funcționari îi „curtează” pe politicieni pentru a obține unele beneficii pentru cariera lor, însă este mai puțin cunoscut faptul că această relație este în două sensuri: politicienii solicită, de asemenea, compania înalților funcționari, în special a celor care pot furniza resurse în materie de „rețele” formate din figuri importante ale serviciului public.

În Marea Britanie, colaborarea dintre miniștri și înalții funcționari s-a bazat în mod tradițional pe o separare a rolurilor și carierelor, care a asigurat complementaritatea în exercitarea funcțiilor la vârful statului. Dar această doctrină este contestată începând cu anul 1980 de către politicieni. Miniștrii sunt mai precauți față de oficialii de rang înalt, care anterior le-au fost cei mai apropiați consilieri politici și se înconjoară de colaboratori proprii. Funcționarilor li se reproșează că ar fi parțial responsabili pentru eșecul politicilor guvernamentale din anul 1970 și este criticată capacitatea lor în domeniul politicilor publice, confruntată cu noile provocări pentru guverne (viteză de reacție, gestiunea imaginii, servicii acordate cetățenilor).

În Belgia există un fel de neîncredere față de funcționari, în special funcționarii de conducere. Nici reforma din 1937, care a instituit sistemul de carieră nu a reușit să estompeze acest fenomen. Funcționarii sunt, prin urmare, destul de marginalizați, fiind acuzați că elaborează politici publice în beneficiul membrilor cabinetelor ministeriale.

Situația înalților funcționari din Olanda este undeva la jumătate de cale dintre „extremele” evocate mai sus: funcționarii nu sunt nici disprețuiți, nici curțați. Distincțiile dintre „înalții” funcționari și alți oficiali sunt mai puțin semnificative decât între funcționarii din diferite ministere. Ca și în Marea

Britanie, colaborarea dintre miniștri și oficialii de rang înalt se bazează pe o separare destul de clară a rolurilor și neutralitatea relativă a funcției publice.

O atitudine pozitivă sau, cel puțin, neutră vis-à-vis de oficialii guvernamentali facilitează o relație echilibrată. Noul Management Public tinde să opună interesele celor două categorii de jucători și are un efect mai degrabă negativ, care este evident în cazul Regatului Unit.

Conceptul „stil de guvernare” se referă la „stilul de politică”, definit de J. Richardson ca interacțiunea dintre abordarea guvernamentală pentru a aborda sau a rezolva o problemă politică, pe de o parte, și relația dintre guvern și alți actori implicați în procesul de elaborare a deciziilor politice, pe de altă parte. „Stilul” dirijist sau consensual adoptat pentru a guverna sau conduce acțiunea publică influențează echilibrul dintre politică și administrație. „Dirijismul” pare, în mod paradoxal, să consolideze poziția înalților funcționari în măsura în care șeful executivului se bazează pe ei – mai ales pe cei care fac parte din anturajul său imediat – pentru a coordona acțiunea guvernului. Din contra, acolo unde autonomia miniștrilor este mult mai vastă și modul de luare a deciziilor în cadrul Consiliului de Miniștri este mai colegial, influența înalților funcționari în elaborarea politicilor și într-o serie de decizii se reduce în beneficiul miniștrilor, căci un număr mare de cazuri, trebuie să treacă prin mecanisme de decizie colectivă la nivel politic.

Favorizată de sistemul electoral majoritar, acțiunea publică este mai degrabă dirijistă în Franța și Regatul Unit. Coordinarea interdepartamentală este destul de ierarhizată și condusă, respectiv, de către echipele de la Palatul Élysée și Matignon, în primul caz, și echipa din jurul primului-ministru de la Downing Street, în al doilea caz.

În schimb, Belgia și Olanda au un sistem electoral proporțional și sunt considerate

democrației consensuale. Deciziile sunt luate colectiv, în conformitate cu procedurile instituționalizate care permit partidelor, comunităților sau grupurilor de interes, care reprezintă diferite tendințe în societate, să-și promoveze punctul de vedere. Particularismul ministerelor este mai extins acolo, prerogativele primului-ministru în materie de coordonare a activității guvernului sunt mai limitate, iar reglementarea acțiunii publice este mai mult consensuală decât impusă. Astfel, stilul dirijist poate facilita atingerea sau menținerea unei relații politico-administrative echilibrate.

În cadrul analizei relației politico-administrative, nu poate fi trecut cu vederea rolul cabinetului ministrului. Implicarea cabinetului poate să slăbească administrația în relația sa cu politica. În cazul Marii Britanii și Olandei, nu există, strict vorbind, un cabinet al ministrului, acesta având obiceiul să lucreze direct cu funcționarii înalți atât în materie de politici, cât și de management efectiv al instituției. Cu toate acestea, observăm că în ambele țări miniștrii se înconjoară tot mai mult de consilieri politici personali, nu numai pentru a veghea asupra intereselor lor sau imaginii în opinia publică, dar și pentru a-i ajuta în materie de reflecție și strategie politică.

Cu toate acestea, ei sunt departe de „batalioanele” de consilieri din jurul miniștrilor francezi și belgieni. Aceștia dispun de un staff numeros de asistenți personali, format din funcționari detașați și persoane din afara administrației. Ceea ce deosebește cazul francez de cel belgian este că în Belgia sistemul acționează, în esență, în beneficiul politicianilor: extinderea cabinetelor contribuie la deresponsabilizarea și demotivarea înalților funcționari și pe termen lung este subminată capacitatea analitică și abilitățile lor tehnice, datorită faptului că sunt deposezați de proiectele importante din punct de vedere politic. Acest lucru a fost recunoscut în mod explicit în cadrul reformei „Copernic” (2000), care a prevăzut

implicarea mai directă a înalților oficiali în procesul de luare a deciziilor prin crearea unui nou organism, Consiliul Strategic. În Franța, situația avantajează ambele părți: funcționarii propulsați de corpul de elită (în cadrul serviciului public francez corpul de elită (*grands corps*) este format din specialiști cu profil tehnic și administrativ care își desfășoară activitatea în cadrul înaltelor structuri de stat) se regăsesc în cabinetul ministrului, pe care îl văd ca pe o rampă de lansare pentru cariera lor, în timp ce politicienii recurg la serviciile lor, deoarece aceștia aduc nu numai expertiza sau cunoașterea procedurilor, dar, de asemenea, o rețea foarte utilă de contacte pentru a „unge roțile” mașinii administrative.

În toate cele patru țări, Ministerul Finanțelor și cel al Funcției Publice exercită controlul asupra achiziționării și gestionării resurselor bugetare și de personal. Extinderea competențelor de intervenție atribuită acestor ministere se schimbă odată cu introducerea unor metode moderne de gestiune bugetară și financiară. Managerii departamentelor de cheltuieli sunt îndemnați să fie contabilii creditelor care le sunt alocate. Subvențiile globale sunt determinate de minister, iar apoi împărțite între servicii sau programe de sus în jos. În Marea Britanie și Olanda, rolul ministerelor orizontale evoluează progresiv spre managementul strategic sau cadrul general de cheltuieli ale altor ministere. Aceste ministere, de asemenea, oferă îndrumare în punerea în aplicare a reformelor în domeniul managementului fiscal și financiar. În acest sens, ele susțin tendința actuală de autonomie și contribuie la „emanciparea” activității funcționarilor de conducere.

În Franța și Belgia, această evoluție a părut mai lentă; inițial, serviciile bugetului nu au agreat acest tip de reformă fiind reticente în a lansa procedurile de control axate pe regularitatea și oportunitatea cheltuielilor. În Franța și Belgia reforma controlului administrativ și bugetar a pus

bazele unui nou sistem de management bazat pe performanță. Acest lucru ar trebui să permită pe viitor cadrelor de conducere din aceste două țări să dispună de o autonomie de gestiune apropiată de cea a colegilor lor britanici și olandezi.

Astfel, cu cât mai mult controlul evoluează spre managementul strategic al resurselor, măbind gradul de autonomie acordat funcționarilor de rang înalt, cu atât relația va fi mai echilibrată.

Un proces de pregătire și selecție oferind acces la înaltele funcții publice contribuie la crearea unui spirit corporatist în rândul oficialilor de rang înalt. Acesta favorizează apariția unei comunități de interese între ei, facilitând, astfel, o abordare coordonată a problemelor și, prin urmare, procesul de coordonare interministerială. Atunci când acest proces de socializare este continuat și consolidat printr-un statut unic al acestei categorii de funcționari, este asigurată o relație echilibrată cu puterea politică.

În Marea Britanie și Franța, existența unei înalte funcții publice unificate prin socializare și statut – corpul de elită în Franța, Senior Civil Service (SCS) în Marea Britanie – sunt un ferment al unității susceptibil de a contrabalansa tendințele centrifuge din cadrul ministerelor. Cazul Franței este cel mai cunoscut. Procesul de socializare are loc prin școlarizare în școlile de prestigiu și prin managementul carierei în interiorul și în afara corpului. Socializarea comună întărește legăturile și construiește rețele între acești înalți oficiali, fără a lua în considerare că puțini politicieni parcurg aceeași cale înainte de a ocupa o funcție politică (deputat sau ministru). Existența cabinetelor ministeriale este necesară pentru o bună funcționare a articulației politico-administrative, deoarece cabinetele constau în proporție de 80% din funcționari publici. În plus, mobilitatea în cadrul înaltei funcții publice franceze este deosebit de mare, consolidând, astfel, procesul de socializare.

În Marea Britanie, coeziunea elitelor este în mare parte asigurată de universitate, în special în rândul funcționarilor de rang înalt, absolvenți ai universităților Oxford și Cambridge. În Olanda nu a existat un proces real de socializare comună a înalților funcționari. Crearea unei structuri comune - Algemene Bestuursdienst (ABD) - în 1995, după modelul Senior Civil Service britanic, a fost destinată tocmai pentru a contracara barierele dintre departamente. În plus, a fost încurajată mobilitatea ca factor comun de socializare.

Funcția publică federală din Belgia apare ca fragmentată și puțin elitistă. Ea are un reflex puțin dezvoltat de apărare a intereselor sale. Nu există niciun statut comun, nici formare care să conducă la responsabilități administrative mai mari. Reforma „Copernic” însă intenționează să remedieze această devalorizare a înalților funcționari, pe de o parte, prin crearea unui statut comun pentru cei chemați să ocupe o „funcție de conducere” (corespunzătoare celor mai înalte trei ranguri) și, pe de altă parte, crescând în mod semnificativ nivelul lor de remunerare.

Putem concluziona că, atunci când procesul de socializare și statutul caracteristic acestei categorii de personal sunt prezente, o relație echilibrată cu puterea politică pare asigurată.

Durata contractului sau angajării este destul de importantă în echilibrul de forțe între cele două grupuri de actori. Numirea sau angajarea pentru o perioadă nedeterminată este cea mai bună protecție pentru înaltul funcționar împotriva „presiunii” exercitate de puterea politică. Or, sub influența Noului Management Public, tendința actuală este de a acorda o mai mare flexibilitate sau a pune la îndoială angajarea pe durată nelimitată. Mai trebuie făcută deosebirea între protejarea carierei și menținerea într-o funcție de conducere. Marea Britanie este singura țară care a contestat durată nedeterminată a contractelor func-

ționarilor. În celelalte trei țări, doar rotația în funcții de conducere este impusă funcționarilor în scopul încurajării formării continue și acumulării de experiență. Ei au garanția carierei, dar sunt obligați să schimbe locul de muncă mai des decât anterior.

Intervenția politică în numirea și promovarea funcționarilor de rang înalt vizează în acest caz marja de apreciere lăsată politicului în selecția sau promovarea în funcții publice de rang înalt. Cu cât această intervenție este mai slabă, cu atât mai mult ea întărește poziția înalților funcționari în relația lor cu puterea politică. De notat, că introducerea contractelor cu durată limitată (Marea Britanie) și/sau disocierea dintre avansarea în carieră și avansarea temporară într-o funcție de conducere (Belgia, Franța, Olanda) crește la prima vedere riscul unei politizări mai puternice. Dar, cu excepția Franței, preselecția candidaților se face de către o comisie independentă de puterea politică – un juriu de selecție alcătuit la inițiativa Oficiului de Selecție a Administrației federale (SEJOR) în Belgia, Biroul Algemene Bestuursdienst în Olanda și Senior Appointments Selection Committee în Marea Britanie, în scopul de a păstra o mână de candidați care îndeplinesc condițiile pentru a ocupa postul vacant. Alegerea ministrului sau a guvernului este destul de limitată în acest fel, deoarece el nu poate să-și exercite alegerea decât printre candidații care au promovat testele de selecție. Franța se deosebește de celelalte trei țări la acest capitol, deoarece posturile oficialilor de rang înalt sunt lăsate în întregime la discreția guvernului. De notat, că în toate cele patru țări accesul la funcțiile de conducere este deschis candidaților din afara serviciului public.

Mobilitatea carierei funcționarilor de rang înalt contribuie nu numai la formarea profesională prin acumularea de experiență, dar este, de asemenea, o modalitate de a lupta împotriva fragmentării aparatului administrativ. În acest sens, ea favorizează

formarea unor rețele de relații între înalții funcționari, răspândirea unei culturi „generale” printre aceștia și, prin urmare, promovează coordonarea interministerială. Această mobilitate este destul de mare în Franța și Marea Britanie, fiind introdusă recent în Olanda și Belgia. Această mobilitate este legată de procesul de socializare comună menționat mai sus. Ea este mai degrabă încurajată de către susținătorii Noului Management Public.

În ciuda aparențelor, nu suntem martorii, în epoca Noului Management Public, ai unei întoarceri la „vechiul” model dihotomic al relației politico-administrative; mai mult, putem vorbi despre o variantă suplimentară în raport cu acest model. Principiul separării între proiectare și executare, precum și preocuparea pentru clarificarea responsabilităților între conducerea politică și înalții funcționari este departe de a suprapune deosebirea dintre activitatea politică - în sensul anglo-saxon de „politici” și de „elaborare a politicilor” - și administrare sau management. Realitatea pare să arate că adoptarea principiilor Noului Management Public nu atrage imediat reducerea intervenției puterii politice în problemele administrative și că înalții funcționari continuă să exercite un rol de policy-maker de îndată ce le este atribuit un mandat de management.

Analizată pornind de la realitatea empirică în cele patru țări, punerea în aplicare a principiilor Noului Management Public nu cauzează omogenitate în modul de a reglementa relația dintre cei doi actori (autoritatea politică și înalții funcționari), efectele Noului Management Public fiind modelate sau adaptate la caracteristicile specifice fiecărui sistem politico-administrativ. Dar, cu toate acestea, observăm că în toate cele patru țări, ideea de separare a fazelor de proiectare și implementare a politicilor și responsabilizarea funcționarilor care se ocupă de aceasta din urmă, pe baza unor planuri, programe de acțiune

sau contracte de management găsește un anumit ecou.

Oricare ar fi diferențele dintre țări la nivelul adoptării principiilor Noului Management Public – Marea Britanie și Olanda se înscriu mai hotărât pe această direcție decât Franța și Belgia. Această cale spre modernizare depinde atât de factorii generali,

cât și de cei specifici. Prezența acestor factori întărește și mai mult pozițiile înalților funcționari vis-à-vis de puterea politică. Cu cât mai mult aceștia sunt legați de sistemul politic, cu atât ei sunt mai rezistenți la schimbare și, prin urmare, mai puțin susceptibili de a fi afectați de efectele Noului Management Public.

BIBLIOGRAFIE

1. Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
2. Hufty M., *La pensée comptable: État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Genève, 1998.
3. Stenmans A., *La transformation de la fonction administrative. Administration publique et société*, Bruxelles, 1999.
4. Aberbach J., Putnam R. and Rockman B., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
5. Peters B.G., „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making”, in Lane J.E., (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, 1987.
6. Peters B. G., Savoie J., *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, 2001.
7. OCDE, *Colloque ministériel sur l'avenir des services publics*, Paris, mars 1996.
8. OECD, *Managing the Senior Public Service. A Survey of OECD Countries*, Paris, 1997.
9. Eymeri J. M., *Pouvoir politique et haute administration*, Institut européen d'administration publique, 2001.
10. Hogwood B., Judge D. and McVicar M., „Agencies, Ministers and Civil Servants in Britain”, in Peters B. G. and Pierre J., *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, 2001.
11. Corte-Real I., Kelly M., Nomden K. et Petiteville F., *Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande, France*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1999.
12. Bezes Ph., „Variations sur les rôles politico-administratifs. Les dynamiques d'engagement des hauts fonctionnaires dans les réformes administratives en France depuis les années 1960”, Paris, 2002.
13. Dreyfus F., *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, 2000.
14. Guillaume H., Dureau G. et Silvent F., *Gestion publique. L'État et la performance*, Paris, 2002.
15. Bonafini E., Bouckaert G., De Visscher C., Francois A., Polet R., Pouillet E., Wauters A., *Efficacité, effectivité et légitimité des politiques publiques*, 1999.

Prezentat: 3 noiembrie 2014.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

Modalități de gestiune a serviciilor publice

Violeta TINCU,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Every public service must be established and managed based on citizens' needs. On the other hand, citizens care less about who is the service provider, as long as the service is continuously provided. In other words, public administration must not carry the "burden" of organizing and managing public services on its own. It is a task that can be delegated. Scholars in the Republic of Moldova call this situation indirect (delegated) or conceded public service management. A brand new option of indirect management established in our country is also the public-private partnership. There are, however, some public services whose importance for the state is too great, thus making their delegation to private persons impossible. Ultimately, public administration is the one to decide which the optimum option for managing a public service is. The decision must be made based on existing legal framework, users' wishes, and sometimes international experience. The most important thing is that public administration authorities and final users do not lose control over a public service which is indirectly managed. This becomes even more imperative now, given in our current legal framework there are several unclear stipulations, which, in some situations of delegated public service management, could be interpreted not in the benefit of public administration and citizens.

Motivul principal pentru care există administrația publică este satisfacerea necesităților cetățenilor. Evident, această misiune nu se poate realiza decât înființând servicii publice, a căror existență este determinată anume de necesitatea satisfacerii unor necesități de ordin general. Este imposibil să ne imaginăm viața în societate fără asigurarea cu apă, salubritate, asigurarea cu energie electrică sau termică, precum și fără eliberarea unor acte de stare civilă etc. Anume pentru satisfacerea acestor necesități există serviciile publice. Evident, ele nu pot fi înființate decât de administrația publică, dat fiind faptul că aceasta este anume constituită (conform legii) pentru satisfacerea intereselor cetățenilor la nivel național sau pentru satisfacerea

necesităților locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

Totuși dacă înființarea unor servicii publice este atributul exclusiv al administrației publice, gestionarea curentă a acestora încetează să mai fie un atribut exclusiv al acesteia. Dimpotrivă, în procesul de gestiune se pot implica și subiecți din afara sistemului administrației publice, lucru stipulat atât de legislație, cât și studiat în literatura de specialitate.

Astfel, potrivit autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, un serviciu public poate fi gestionat sub trei forme:

1. *Gestiunea directă*, reprezentată în acele situații în care colectivitatea locală, prin autoritățile sale reprezentative, asigură ea însăși serviciul public sau îl transferă

unei instituții aflate în subordinea sa.

2. *Gestiunea delegată* reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă a unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat. În acest sens, un serviciu public poate fi concesionat.

3. *Gestiunea semidirectă* reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată. [4, p. 102]

1. Gestiunea directă. Autoritățile publice sunt direct responsabile de organizarea și funcționarea unui serviciu public. În acest sens, există două situații posibile:

- a) *gestionarea de către stat;*
- b) *gestionarea de către administrația publică locală.*

În Republica Moldova, cadrul normativ al gestionării serviciilor publice (sau, mai exact, al unei categorii specifice a acestora – serviciile publice de gospodărie comunală) este stabilit prin Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002, care la art. 17 prevede că gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală se organizează prin: a) gestiune directă; b) gestiune indirectă sau parteneriat public-privat, c) contract de prestări servicii.

Gestiunea directă prezintă următoarele caracteristici:

- a) autoritatea locală ia în responsabilitatea sa organizarea și funcționarea unui serviciu public;
- b) funcționarea și organizarea serviciului sunt determinate de deciziile organului deliberativ și ale celui executiv al colectivității;
- c) bugetul colectivității care conține și veniturile obținute din prestarea serviciilor oferă mijloace pentru realizarea serviciilor;
- d) personalul serviciului este recrutat dintre funcționarii colectivității;
- e) bunurile serviciului aparțin domeniului public și privat al colectivității. [7, p. 131]

Vor fi gestionate în mod direct de către administrația publică acele servicii publice care nu pot fi încredințate particularilor, dat fiind interesul deosebit pe care acestea îl apără și îl promovează. [14, p. 112]

În cadrul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, gestionarea, administrarea, exploatarea și funcționarea serviciului. [9, p. 27] Fiecare serviciu public constituit și exploatat în regim de gestiune directă își desfășoară activitatea în baza unui regulament de organizare și funcționare, elaborat și aprobat de autoritatea administrației publice locale, în conformitate cu prevederile regulamentului-tip, elaborat și aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.

2. Gestiunea indirectă (delegată). Administrația poate încredința gestiunea unui serviciu public unei persoane particulare, fizice sau juridice. Acest procedeu mai poate fi numit „concesionare”. Potrivit doctrinei franceze, „concesiunea reprezintă acel sistem în care puterea publică (locală sau națională) concede unei întreprinderi (private sau publice) responsabilitatea de a produce și de a distribui servicii colective locale”. [11, p. 14]

În ceea ce privește situația din Republica Moldova, de concesionare sunt pasibile atât serviciile publice în întregime, cât și obiectivele aparte ale acestora. [3, pct. 9]

Potrivit lui Victor Mocanu, în cazul modalității concesionate de gestiune, autoritatea administrației publice care concesionează serviciul public poate obține unele avantaje, deoarece:

- definește ea însăși conținutul serviciului public;
- nu asigură nimic din execuția materială a serviciului, controlând totuși modul în care se desfășoară activitatea;
- nu finanțează investițiile necesare funcționării serviciului, ele sunt suportate de concesionar;

- concesionarul plătește o redevență. [8, p. 99]

Mult mai importantă pare problema concesionării din punctul de vedere al utilizatorilor serviciilor publice. În această ordine de idei, Tudor Deliu afirmă: „Astăzi pe cetățean nu-l prea interesează cine prestează serviciul, principalul e ca el să existe. De aceea administrația locală trebuie să asigure furnizarea serviciilor publice lăsându-le altora producerea acestora.” [6, p. 16]

Astfel, în cazul **gestiunii concesionate (indirecte)**, statul recurge frecvent la această modalitate pentru a transfera prin contract gestiunea unor servicii publice sau pentru a obține realizarea unei activități publice de către un particular, cu care încheie un contract de concesionare. Cu această ocazie au apărut unele cazuri de abateri, favorizate de lipsa de transparență și insuficiența controlului de legalitate. Din aceste considerente legiuitorul a instituit „o obligație de concurență perfectă”, obligând delegarea gestiunii serviciilor publice (concesionarea) numai prin licitație publică, organizată în condițiile legii. Putem observa că, la nivel internațional, tenderul competitiv prin intermediul licitației e o practică obișnuită, în vederea stimulării concurenței. [5, p. 167]

În literatura de specialitate se întâlnește și noțiunea de „moduri de gestiune locală”. Având în vedere diversificarea activităților colectivităților locale, prevederile legale și practica administrativă, se poate vorbi de trei moduri principale de gestiune locală: gestiunea directă, gestiunea delegată și parteneriatul. [10, p. 89]

Există două tehnici de delegare a gestiunii unui serviciu de interes local:

- delegarea unilaterală;
- delegarea contractuală.

Delegarea unilaterală are următoarele caracteristici:

- serviciul public este prestat de un organism public, persoană juridică, autonom financiar, cu un buget propriu și

organe proprii de conducere (consiliu de administrație și director), numite de consiliul local, care pot întocmi acte juridice și încheia contracte;

- organismul public gestionează doar serviciul care i-a fost încredințat de colectivitate;

- controlul gestiunii serviciului este realizat de colectivitate.

Delegarea contractuală are următoarele caracteristici:

- gestiunea serviciului public este încredințată de autoritatea locală - pe bază de contract - unei persoane distincte;

- contractul administrativ între autoritatea și persoana delegată este însoțit de un caiet de sarcini în care sunt definite drepturile și obligațiile părților cu scopul de a asigura o funcționare a serviciului potrivit principiilor generale ale serviciilor publice. [7, p. 131]

Evident, lipsa unei experiențe satisfăcătoare în domeniul gestiunii delegate, precum și cadrul normativ în domeniu care nu e încă pe deplin format ridică nenumărate întrebări referitoare la felul în care gestiunea delegată reprezintă o alternativă viabilă în domeniul serviciilor publice pentru statul nostru. În acest sens însă de un real folos ne poate servi experiența internațională în domeniu. De exemplu, în Franța alegerea unui mod de gestiune diferă, mai ales în funcție de mărimea colectivității și, în consecință, de mărimea serviciului delegat sau de tipul acestuia. Astfel, pentru colectarea deșeurilor, mai mult de jumătate dintre marile orașe au ales gestiunea directă și mai mult de 40% - gestiunea indirectă, în timp ce pentru reciclarea deșeurilor 81% dintre comune au optat pentru delegarea acestui serviciu și 19% pentru gestiune directă; în cazul distribuției apei potabile, în jur de 20% dintre micile comune și 20% dintre marile comune au avantajul unei gestiuni directe; restul 80% au optat pentru delegarea acestui serviciu. [12, p. 17]

De asemenea, considerăm necesar de

a studia și *problematica parteneriatului public-privat*, ca modalitate relativ nouă pentru Republica Moldova de gestiune a serviciilor publice.

Principalul act normativ ce reglementează problematica acestuia este Legea nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. Respectiva lege definește parteneriatul public-privat ca fiind un „contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile.” [1, art. 1] Totodată, legea stipulează și că „obiect al parteneriatului public-privat poate fi orice bun, lucrare, *serviciu public*, cu excepția celor interzise expres de lege”. [1, art. 17, al. (2)]

Legea conține prevederi clare cu privire la procedura inițierii parteneriatului public-privat, încheierea și desfacerea acestuia, responsabilitățile administrației publice de diferit nivel etc. Aceste prevederi sunt stipulate clar și detaliat în lege. Ne vom opri însă la acele prevederi, care pot genera anumite semne de întrebare sau chiar potențiale probleme pentru administrația publică.

Dat fiind faptul că în cazul parteneriatului legea prevede că serviciile publice sau unele obiecte aparte ale acestora să fie transmise partenerului privat pe o perioadă relativ lungă de timp, e evident că există riscul ca partenerul privat să încerce privatizarea sau înstrăinarea lor sub o altă formă. Firea omului e de așa natură, încât acesta se atâră cel mai gospodărește față de acele bunuri, pe care le consideră ale sale. Deci riscul ca statul să piardă dreptul de proprietate există. Din acest motiv, legislația încearcă să gestioneze acest risc.

Astfel, potrivit art. 34, al. (3) al Legii nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat, „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat pu-

blic-privat, partenerul privat *nu are dreptul să înstrăineze*, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat...” Prevederea în sine este una foarte binevenită, însă ultimele cuvinte - „... fără acordul partenerului public” - ridică serioase semne de întrebare.

Deci, „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat *nu este în drept să înstrăineze* obiectul parteneriatului public-privat *fără acordul partenerului public*”. Întrebarea logică care apare în acest sens este: ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect *cu* acordul partenerului public?” [13, p. 20] Așa se creează impresia din prevederile legii. Iar aceasta poate conduce la vânzarea sau gajarea de bunuri publice, ceea ce, de obicei, este în detrimentul interesului general.

De asemenea, parteneriatul public-privat nu se poate încheia fără un studiu de fezabilitate și fără organizarea unui concurs de selectare a operatorului privat. Aceste prevederi sunt clare și nu ridică semne de întrebare. De asemenea, cu învingătorul concursului se va încheia un contract de parteneriat public-privat, cerințele față de conținutul căruia, de asemenea, sunt strict reglementate prin lege.

Avem rezerve numai referitor la un aspect al acestei probleme. Astfel, potrivit legii: „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, *inclusiv recuperarea venitului ratat*. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează *de la bugetul partenerului public*.” Aceasta înseamnă că în cazul unor decizii ale administrației considerate neadecvate de către partenerul privat, acesta poate obține compensarea cheltuielilor din bani publici.

Evident, orice parte vătămată are dreptul la compensarea prejudiciilor. Sintagma

care ne pune în gardă este „a profitului ratat”. În general, formulele de calcul ale profitului ratat sunt relativ greu de înțeles și aplicat și ajung deseori la sume astronomice. În atare condiții, banii publici nu vor fi folosiți pentru necesitățile cetățenilor (școli, spitale, drumuri etc.), ci pentru compensarea pierderilor sectorului profit. Considerăm că o astfel de prevedere necesită clarificări ulterioare în legislație, pentru ca interesul operatorului privat să nu vină în contradicție cu interesele generale ale societății.

În concluzie, atunci când e vorba despre înființarea sau asigurarea funcționării unui serviciu public, trebuie să pornim, în primul rând, de la necesitățile cetățenilor, pe care, în ultimă instanță, îi interesează mai puțin cine oferă serviciul, principalul fiind ca acesta să existe. Altfel spus, administrația publică nu trebuie să poarte ea singură „povara” organizării și funcționării serviciilor publice, ci poate delega această responsabilitate. În literatura de spe-

cialitate acest lucru este numit gestiune indirectă sau delegată. O modalitate nouă de gestiune indirectă este și parteneriatul public-privat. Totuși există și unele servicii publice, a căror importanță pentru stat este prea mare și care, astfel, nu pot fi delegate unor persoane private. Pentru aceste servicii este preferabilă alegerea formei de gestiune directă. În ultima instanță, administrația publică este cea care decide asupra formei optime de gestiune a serviciilor publice. La luarea deciziei trebuie să se ia în considerație cadrul normativ, doleanțele utilizatorilor, iar uneori – și experiența internațională în domeniu. Principalul este ca administrația publică și utilizatorii să nu piardă controlul asupra serviciului public gestionat indirect. Cu atât mai mult cu cât în legislația actuală există unele prevederi vagi, care, în unele situații de gestiune delegată a serviciilor publice, ar putea fi interpretate nu în folosul administrației publice și cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la parteneriatul public-privat, nr. 179-XVI din 10.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008.
2. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 14-17/49 din 07.02.2003.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1006 din 13.09.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 171 din 17.09.2004.
4. Alexandru I., Matei L. Servicii publice. București: Economica, 2000, p. 102.
5. Amaral M., Saussier, S. Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London./ Utilities Policy; June 2009, vol. 17 Issue 2.
6. Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. Revista „Administrarea Publică”, nr. 1/2003.
7. Ghidul alesului local. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007.
8. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001.
9. Muntean M. Organizarea și funcționarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare. /Revista „Economie și administrație locală”, nr. 8 (162) / 2008.
10. Parlăgi A. Managementul administrației publice locale – servicii publice. București: Economica, 1999.

11. Rachline F. Services publics, économie de marché. – Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996.

12. Richard A. Gestiunea serviciilor publice locale: o analiză comparată / Revista Română de administrație publică locală, nr. 40, octombrie-noiembrie 2007.

13. Tincu V. Atribuții și competențe ale autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice. // Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 22 mai 2012 „Teoria și practica administrării publice”. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2012.

14. Trăilescu A., Drept administrativ. București: AllBeck, 2005.

Prezentat: 15 octombrie 2014.

E-mail: tivioleta@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept ---



Răspunderea juridică a magistraților din Republica Moldova și România

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

SUMMARY

The legal regulation regarding the legal liability of magistrates currently represents an innate desideratum of any democratic state. The legal liability of magistrates comes in different forms, as seen in laws both specifying their statute and also qualifying corresponding liability actions and ways of assessing them. This article rediscovers various aspects of legal regulation provided by the legislation of the Republic of Moldova on the legal liability of magistrates and also presents the author's position on this issue.

Conceptul juridic cel mai mediatizat al timpurilor este răspunderea juridică, ca un instrument de bază al dreptului, instituție complexă și mijloc de apreciere a comportamentelor indivizilor în general. Într-o altă opinie, răspunderea juridică este un fenomen mobil, evolutiv, strâns legat și dependent de transformările care au loc în viața social-economică a omului. [18, p. 9] Răspunderea juridică ca fenomen și mijloc de apreciere a comportamentelor raportat la calitatea de magistrat reprezintă un subiect destul de actual. Acesta suscită un șir de discuții pe marginea necesității prezenței unor proceduri adecvate în ce privește tragerea la răspundere juridică a magistraților în coraport cu asigurarea independenței lor.

În majoritatea prevederilor constituțiilor statelor lumii, se stabilește că justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești. Astfel, sarcina realizării dreptății ține de instanțele de judecată. În cadrul instanțelor respective activează magistrații, ce examinează cauzele legate de încălcarea drepturilor și libertăților tuturor. Activitatea magistraților a fost mereu în vizorul societății, deoarece reprezintă în sine realizarea actului de justiție.

Desigur, judecătorii au sarcina de a decide în privința încălcării drepturilor și libertăților tuturor prin sancționarea pentru încălcarea acestora. Pentru aceasta magistratul are nevoie în activitatea sa de independență, însă coroborată cu responsabilitatea și răspunderea pentru activitatea pe care o face. Toate garanțiile acordate magistraților nu trebuie să înlăture răspunderea acestora, iar răspunderea magistraților nu trebuie să știrbească din independența lor. Realizarea acestui deziderat de către un stat determină aprecierea acestuia ca stat de drept.

Cu toate că reglementările legale în Republica Moldova (RM) prevăd mecanisme de coroborare între independența judecătorului și responsabilitatea și răspunderea judecătorului, ne întâlnim cu un număr mare de hotărâri de condamnare a RM la C.E.D.O., iar, în final, obținem ca consecință o altă problemă a imposibilității executării acestora. În mare parte, aceasta se datorează și prevederilor evazive cu privire la răspunderea magistraților (judecătorilor). Susținem pe deplin, că situația actuală din cadrul sistemului judecătoresc este influențată politic, iar acesta se poate reduce doar sub bagheta modificărilor legale.

Problema recuperării prejudiciilor cauzate de judecători există, deoarece aceasta îngreunează povara fiscală asupra cetățenilor RM. Procedura tragerii la răspundere a judecătorilor este de multe ori anevoioasă, implică timp îndelungat, dezbateri de culise, interese, dar și imperfecțiuni ale prevederilor legale. Toate acestea urmează a fi înlăturate prin aplicarea instantanee și justă a legislației în vigoare fără nicio excepție sau derogare.

În activitatea lor, magistrații trebuie să respecte legea și codul de etică al judecătorului, ce stabilește standardele de conduită ale acestuia, conforme cu responsabilitățile, onoarea și demnitatea profesiei sale. Respectarea normelor cuprinse în codul de etică al magistratului constituie un criteriu pentru evaluarea eficacității, calității și integrității profesionale a judecătorului. Evaluarea respectării standardelor de conduită prescrise în codul de etică al magistratului este efectuată de Consiliul Superior al Magistraturii în conformitate cu legea. În cazul încălcării prevederilor legale, a codului de etică al judecătorului, acesta din urmă urmează a fi tras la răspundere, după caz, disciplinară, civilă sau penală.

Pentru a elucida momentele importante cu privire la răspunderea juridică a magistraților, mai întâi trebuie să menționăm că răspunderea juridică este o componentă a răspunderii sociale. Răspunderea socială se referă la comportamentul pe care îl aleg membrii societății, în multiplele variante posibile, în cadrul determinismului social, raportat la interesele generale ale societății și cerințele obiective ale dezvoltării sociale. Răspunderea socială există numai prin una din formele sale precum: răspunderea politică, morală, etică, juridică etc. Spre deosebire de alte forme ale răspunderii, răspunderea juridică se referă la obligația de a răspunde pentru încălcarea normelor de drept, iar dacă ne referim la răspunderea juridică a magistraților, atunci aceasta re-

zultă din încălcarea de către ei a prevederilor legale de fapt care ghidează întreaga activitate a lor. Prima fază a răspunderii juridice a magistraților începe din momentul comiterii faptei ilegale și se prelungește până la depistarea acesteia de către membrii colegiului disciplinar sau organele procuraturii, dar nu exclude și autodenunțul magistratului despre fapta ilegală comisă. Faza a doua începe din momentul depistării autorului faptei ilicite și se finalizează cu intrarea în vigoare a actului de aplicare a dreptului, prin care se confirmă vinovăția magistratului pentru ilegalitatea comisă. Faza respectivă se caracterizează prin calificarea faptei comise, se apreciază probele obținute în urma cercetării, se raportează la normele juridice existente și se stabilește dacă există sau nu actul ilegal. Magistratul poate fi suspendat la faza respectivă din funcție, în cazul ridicării imunității de magistrat se poate supune măsurilor procesuale de constrângere etc. A treia fază este cea legată de realizarea răspunderii juridice în privința magistratului ce a săvârșit ilegalitatea. Această fază începe cu intrarea în vigoare a actului juridic de aplicare a dreptului. Astfel, realizarea în cauză se caracterizează prin acțiunile organelor împuternicite de a exercita influența care este prevăzută în actul de aplicare a dreptului. Astfel, în acest caz vorbim și de aplicarea sancțiunilor față de magistratul care a săvârșit ilegalitatea, la etapa actuală urmează ca sancțiunile aplicate față de magistrat să-și atingă scopul, iar odată cu executarea sancțiunii se finalizează procesul de răspundere juridică a magistraților.

Scopul pe care trebuie să-l urmărească răspunderea juridică a magistraților este legat de prevenirea generală și specială a faptelor ilicite săvârșite de magistrați. Desigur că scopul răspunderii juridice a magistraților este determinat de natura faptei ilicite și de consecințele care survin în urma săvârșirii ei. Este regretabil când magistrații ajung pe banca acuzaților sau răspund, în

general, în fața justiției, desigur că aceasta este o lovitură serioasă adusă imaginii autorității judecătorești, în general, a imaginii integrității judecătorului și a modului de funcționare a instanțelor judecătorești. Din aceste considerente, elaborarea standardelor legale care ar face să fie clare condițiile de selecție a candidaților la funcția de magistrat, a garanțiilor sociale pe care trebuie să le aibă magistrații, a regulilor inspecției judecătorești și a condițiilor în care activează un magistrat sunt necesare și au o argumentare temeinică.

Pentru a putea vorbi despre răspunderea juridică a magistraților, este necesar să se identifice două aspecte de bază și anume: identificarea noțiunii și categoriilor de magistrați, potrivit actelor normative în vigoare și a modalităților răspunderii juridice ce se pot realiza în privința acestora. Astfel, dacă ne referim la identificarea noțiunii de magistrat, atunci, potrivit prevederilor art. (3) al Legii cu privire la statutul judecătorului, au calitatea de magistrat și fac parte din corpul magistraților judecătorii de la toate instanțele judecătorești din țară și de la instanțele judecătorești internaționale. [1] În Constituția Republicii Moldova nu se stabilește exact și nu este definită noțiunea de magistrat, iar actele normative interne ale RM nu prevăd un spectru mai mare al subiecților care s-ar identifica ca magistrat decât doar cei nominalizați mai sus prin legea cu privire la statutul judecătorului. În cazul României subiecții ce au calitatea de magistrat reprezintă un spectru mai mare. Astfel, art. (2) al Legii nr. 303/2004 [2] statuează asupra noțiunii de magistrat și anume judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție au calitatea de magistrat și fac parte din corpul magistraților. Astfel, este bine a nu confunda conținutul noțiunii de magistrat în RM cu cel de magistrat în România. În ce privește modalitățile răspunderii juridice ce se pot realiza în privința magistraților care au comis ilegalități,

menționăm că acestea pot fi următoarele: răspunderea penală, civilă și patrimonială, disciplinară și administrativă a magistraților. Legea cu privire la persoanele cu funcție de demnitate publică, [3] prin care este statuat că magistrații (judecătorii) sunt persoane cu funcție de demnitate publică și răspund potrivit prevederilor art. 22 al legii menționate pentru încălcările comise în exercitarea mandatului disciplinar, civil, administrativ sau penal în condițiile legii.

Răspunderea penală a magistraților reprezintă una din formele cele mai grave ale răspunderii juridice. Astfel, în cazul în care judecătorul comite o infracțiune, acesta va purta aceeași răspundere ca și restul cetățenilor, conform principiului egalității tuturor în fața legii. Unica excepție în privința judecătorilor, care reiese din principiul inviolabilității acestora, este că urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită numai de către Procurorul General cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii. De asemenea, judecătorul nu poate fi reținut, supus aducerii silite, arestat sau tras la răspundere penală fără acordul CSM și al Președintelui Republicii Moldova sau, după caz, al Parlamentului. Toate aceste prevederi legale au intenția de a respecta drepturile ce reies din statutul de judecător, însă nici într-un caz nu înlătură răspunderea judecătorului pentru infracțiunea pe care a comis-o. Avizul nr. 3 (2002) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (C.C.J.E.) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității stabilește că „răspunderea penală nu trebuie să se aplice judecătorilor pentru greșeli neintenționate în exercițiul funcțiunii.” [4]

Răspunderea penală este definită în literatura de specialitate ca fiind „raportul juridic penal de constrângere a statului,

ca urmare a săvârșirii infracțiunii, pe de o parte, și infractor, pe de altă parte, conștând în „dreptul statului, ca reprezentant al societății, de a trage la răspundere pe infractor, precum și obligația infractorului de a răspunde pentru fapta sa și de a se supune sancțiunii aplicate, în vederea restabilirii ordinii de drept și restaurării autorității legii.” [5, p. 404-405] Desigur că această formă de răspundere este aplicabilă și magistraților, mai ales dacă privim aceasta prin intermediul principiului legalității și al egalității în fața legii. Totodată, susținem că acuzațiile aduse unor magistrați de producerea unor infracțiuni reprezintă un moment foarte neordinar și grav, deoarece imaginea integrității și respectului față de lege din partea magistraților, iar ulterior și al îndeplinirii justiției, în general, suferă foarte mult. În societate există mai multe păreri, că în astfel de cazuri ar trebui să existe careva derogări de la lege în ceea ce privește cercetarea și judecarea faptelor penale săvârșite de magistrați. Nu suntem de acord cu aceasta, deși susținem că ar trebui să existe o procedură clară în ceea ce privește procedura suspendării din funcție și modul de ridicare a imunității precum deferirea magistratului justiției pentru examinarea cazului în vederea stabilirii adevărului și justiției în general. Potrivit Avizului nr. 3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, [6] magistrații în momentul în care comit anumite fapte care constituie infracțiuni, aceștia nu pot solicita imunitate față de punerea sub acuzare pentru fapte de natură penală ori față de aplicarea pedepselor corespunzătoare. În același timp, pentru situațiile de abateri, care survin în timpul îndeplinirii îndatoririlor oficiale care le revin, magistrații nu ar trebui să fie ținuti răspunzători penal și să fie supuși unor amenzi penale sau unor pedepse privative de libertate în cazul în care, de exemplu, o persoană acuzată primește o pedeapsă privativă de libertate prea îndelungată. Totodată, jude-

cătorii necesită a fi protejați și de plângerile neîntemeiate ale unor indivizi ce doresc să știrbească intenționat imaginea acestora sau a căror temeinicie este foarte șubredă sau probarea certă este, practic, imposibilă. Răspunderii penale urmează a fi supuși magistrații pentru fapte penale săvârșite cu vinovăție pentru încălcarea responsabilităților ce le revin, deși ei nu pot fi făcuți răspunzători pentru erorile neintenționate comise în exercitarea mandatului de judecător. Judecătorii, potrivit prevederilor art. 19 al Legii privind statutul judecătorului, ei nu pot fi reținuți, supuși aducerii silite, arestați, percheziționați, fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii. Acest acord nu este necesar în cazul infracțiunii flagrante sau în cazul săvârșirii de către judecători a infracțiunilor prevăzute de art. 324 (corupere pasivă) și art. 326 (trafic de influență) ale Codului Penal al Republicii Moldova. [13] Urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită de către Procurorul General al RM, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii RM, în condițiile codului de procedură penală. În cazul săvârșirii de către judecător a infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 Cod Penal al RM, acordul Consiliului Superior al Magistraturii, pentru pornirea urmăririi penale nu este necesar. Totodată, în cazul în care se demonstrează printr-o hotărâre de condamnare definitivă și irevocabilă faptul săvârșirii infracțiunilor prevăzute de art. 324 și 326 Cod Penal al RM de către un judecător, aceasta determină consecințe juridice pentru cauza care a fost judecată de acesta sau de judecătorul asupra căruia s-a făcut trafic de influență. Aceste consecințe, reieșind din prevederile art. 394, lit. (d) din Codul de Procedură al RM, se referă la revizuirea hotărârii adoptate.

Răspunderea penală a magistraților din România reiese din prevederile art. 94 din Legea nr. 303/2004. [2] Potrivit prevederilor art. 95 al Legii nr. 303/2004, judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți pot fi per-

cheziționați, reținuți sau arestați preventiv numai cu încuviințarea Secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii, cu excepția situației de infracțiune flagrantă, când Consiliul Superior al Magistraturii este doar informat de îndată de organul care a dispus reținerea sau percheziția. De asemenea, este reglementată posibilitatea punerii în mișcare a acțiunii penale împotriva magistratului, fapt ce conduce la suspendarea sa din funcție în condițiile art. 62, alin. (1), lit. a) din aceeași lege. Printre cazurile de eliberare din funcție, art. 65, alin. (1), lit. f) enumeră pe cel al condamnării definitive a judecătorului sau procurorului pentru săvârșirea unei infracțiuni.

În Republica Moldova, un judecător mai poate fi condamnat și pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 307 CP al RM. [7] Potrivit prevederilor art. 307 CP al RM, un judecător poate fi pedepsit pentru adoptarea cu bună știință a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrar legii. De asemenea, există garanții procedurale împotriva urmărilor penale abuzive. Un dosar penal, chiar pentru fapte care nu au legătură cu exercitarea funcției de demnitar al judecătorului, poate fi intentat numai de către Procurorul General cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii RM.

Atât legislația României, cât și cea a RM, conțin anumite derogări de la dreptul comun în procedura cercetării și judecării faptelor penale săvârșite de magistrați. Acestea se referă la avizul prealabil obligatoriu, necesar organelor de urmărire penală în desfășurarea anumitor activități procesuale față de magistrați, precum și la competența parchetelor și instanțelor, de cercetare și soluționare a cauzelor privind magistrații. Expertul Giacomo Omberto (judecător la Curtea din Torino, Italia, secretar general-adjunct al Asociației internaționale a Judecătorilor) a precizat că o astfel de garanție pentru independența judecătorilor este necunoscută tradiției occidentale europene, judecătorii fiind

responsabili de acțiunile lor privind principiile dreptului penal și ale dreptului civil exact ca oricare alt cetățean. Dând exemple, în acest sens, state precum Franța, Spania sau Germania, expertul a remarcat totuși că o astfel de garanție existentă în anumite țări și caracterizează democrațiile tinere, în care principiul independenței judiciare nu este, deocamdată, bine stabilit. Deși legislația românească folosește termenul de „încuviințare,” iar legislația moldovenească - pe cel de „acord”, în realitate este vorba despre același lucru, respectiv, de avizul obligatoriu al Consiliului Superior al Magistraturii, în această privință neexistând nicio deosebire. [8, p. 30-31]

În practica Curții Constituționale a României s-a considerat că avizul are natura juridică a unui act-condiție pentru percheziționare, reținere sau arestare preventivă și reprezintă o garanție legală a consolidării principiului constituțional al imparțialității magistraților, un mijloc de apărare a prestigiului magistraturii împotriva unor acțiuni nejustificate sau abuzive ale organelor de urmărire penală. [9]

Existența unei proceduri speciale pentru angajarea răspunderii penale a judecătorilor constituie o garanție pentru asigurarea independenței judecătorești și este larg acceptată ideea potrivit căreia această procedură trebuie supusă unor formalități sporite. Însă aceste formalități nu trebuie să reprezinte obstacole sau modalități de obstrucționare. Scopul avizului prealabil fiind excluderea oricărui risc de hărțuire a judecătorului. [8, p. 31] În documentele europene se stabilește clar că judecătorii nu trebuie să fie anchetați decât cu autorizarea unei autorități judiciare competente, [10] iar în situația în care au făcut uz arbitrar de atribuțiile lor urmează a fi trași la răspundere și pe teritoriile statelor-membre ale Consiliului Europei, nicio imunitate de urmărire penală neputând fi invocată în acest sens. [6]

În concluzie, considerăm că angajarea răspunderii penale a judecătorului cu

acordul prealabil al Consiliului Superior al Magistraturii reprezintă o măsură de garanție asupra cererilor nefondate sau a celor neîntemeiate cu privire la acțiunea penală.

În ce privește răspunderea contravențională a magistraților, menționăm că prevederile legii cu privire la statutul judecătorului nu prevede ceva specific în acest sens, dar stabilește în alin. (5), art. 19, că judecătorul nu poate fi reținut, supus aducerii silite, arestat, percheziționat fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii. Totodată, legea privind statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică (judecătorul fiind persoană cu funcție de demnitate publică) determină în art. 23 posibilitatea tragerii la răspundere administrativă (contravențională) a acestuia, deși legiuitorul nu prevede în Legea cu privire la statutul judecătorului o astfel de posibilitate. Presupunem că judecătorul, dacă ar săvârși o contravenție, teoretic poate fi sancționat, deși, practic, e mai greu să se întâmple acest lucru, decât doar în cazul în care a săvârșit o contravenție aflându-se la volanul automobilului, iar videocamera a fixat această încălcare. Problemele legate de tragerea la răspundere contravențională a unui judecător, în cazul acesta vor fi legate de acordul acestuia de a participa la procedura contravențională, reieșind din aceea că judecătorul nu poate fi nici reținut, nici adus silit la organele de drept, nici arestat și nici percheziționat, decât în cazurile strict prevăzute de lege, iar pentru cazurile contravenționale legiuitorul nu a prevăzut expres aplicarea acestor măsuri. În același timp, chiar dacă și admitem o posibilă tragere la răspundere contravențională a judecătorului când este acordul benevol al acestuia de a participa la procedura contravențională sau în cazul în care săvârșește o contravenție aflându-se la volanul automobilului, iar videocamera a fixat aceasta încălcare, sancțiunea contravențională maximă va putea

fi amenda și privarea de a conduce mijlocul de transport, iar nicidecum arestul, deoarece pentru cea din urmă sancțiune este nevoie de acordul Consiliului Superior al Magistraturii. Acordul benevol al judecătorului la participare în cadrul procesului contravențional în care este vizat direct ca presupus contravenient, în vederea înfăptuirii actului de justiție va fi salutat de întreaga societate, astfel arătând pe exemplul propriu că legea se aplică pentru toți, indiferent de statutul pe care îl ocupă o persoană în societate. Totodată, să nu uităm că Codul de etică al judecătorului îl obligă pe judecător să se comporte astfel încât să nu aducă prejudicii funcției pe care o deține și să nu defăimeze titlul de judecător etc., în caz contrar se va putea alege cu o sancțiune disciplinară pentru aceasta. Desigur că discuțiile ar apărea cu privire la modul de aplicare a principiului „pentru o singură faptă o singură răspundere și o singură sancțiune”. Considerăm că situațiile acestea vor putea fi depășite în cazul în care în legea cu privire la statutul judecătorului se va stabili clar cum se va proceda în situația în care un magistrat va săvârși o contravenție. Până atunci lipsa prevederilor clare cu referire la răspunderea contravențională a magistraților creează dificultăți în aplicarea legii.

Răspunderea civilă (patrimonială) a judecătorilor este și ea una care provoacă un interes și discuții, aceasta reieșind din criticile aduse acestei instituții raportate la calitatea de magistrat, deși susținută ca atare de mulți specialiști și savanți consacrați. Conform art. 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, statele sunt obligate „să asigure” drepturile și libertățile prevăzute în Convenție fiecărei persoane aflate sub jurisdicția lor. Totodată, această obligație determină îndatorirea de a organiza un sistem juridic adecvat care să asigure acele drepturi. În același timp, art. 13 stabilește că „orice persoană,

ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale...” Astfel, prin aceste prevederi Convenția Europeană fixează faptul că principala responsabilitate în asigurarea exercitării drepturilor revine propriilor instituții ale statului. Așadar, transpunerea reglementărilor internaționale în legislația RM a determinat faptul stabilirii răspunderii patrimoniale pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, garantate de Constituția RM și de tratatele internaționale la care RM este parte.

Astfel, art. 1405 al Codului Civil RM din 6 iunie 2002 [11] prevede „răspunderea statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată.” Acest articol stabilește următoarele: „Prejudiciul cauzat persoanei fizice prin condamnare ilegală, tragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului, muncii neremunerate în folosul comunității se repară de către stat integral, indiferent de vinovăția persoanelor de răspundere ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată.” Totodată, alin. (2) al art. 1405 Cod Civil al RM stipulează că statul se exonerează de răspundere în cazul în care persoana vătămată a contribuit intenționat și benevol la producerea prejudiciului prin autodenunț. În același timp, legiuitorul a prevăzut o astfel de răspundere materială similară în art. 524 Cod de procedură penală al RM. Astfel, prevederile în cauză indică: „Persoanele cărora, în cursul procesului penal, prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală sau ale instanțelor judecătorești, li s-a cauzat un prejudiciu material sau moral au dreptul la despăgubire

echitabilă în conformitate cu prevederile legislației cu privire la modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală și ale instanțelor judecătorești.” Art. 525 al Codului de procedură penală prevede modul de intentare a acțiunii pentru repararea prejudiciului și anume că acțiunea pentru repararea prejudiciului poate fi inițiată în termen de un an de la data devenirii definitive sau, după caz, irevocabile a hotărârii judecătorești sau a ordonanței organului de urmărire penală, prin care a fost constatat caracterul ilicit al acțiunii procesuale respective, al urmăririi penale sau al condamnării, care au condus la prejudiciu. Totodată, legiuitorul invocă în prevederile articolului respectiv și faptul că acțiunea pentru repararea prejudiciului poate fi inițiată în instanța judecătorească în a cărei rază teritorială domiciliază persoana căreia i-a fost cauzat prejudiciul sau, după caz, succesorii ei, în ordinea procedurii civile, chemând în judecată statul, care este reprezentat de către Ministerul Finanțelor. Acțiunea pentru repararea prejudiciului este scutită de plata taxei de stat. Este de remarcat și faptul că în legislația RM mai există și legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești din 25.02.1998, [12] care reglementează cazurile, modul și condițiile de răspundere patrimonială a statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile ilicite comise în procesele penale și administrative de organele de urmărire penală, de procuratură și de instanțele judecătorești. Din prevederile legii în cauză reiese faptul că, indiferent de vinovăția persoanelor organelor de urmărire penală, procuratură sau instanțele de judecată, paguba va fi reparată pe deplin din bugetele de stat sau cele locale, după caz. Astfel, judecătorul va purta răspundere civilă pentru actele ce țin de îndeplinirea îndatoririlor sale legale în condițiile

acțiunii în regres. Inițial, prejudiciul cauzat de astfel de acțiuni va fi întotdeauna compensat din bugetul de stat, iar ulterior în acțiune de regres de la magistrat. Așadar, art. 20 al Legii respective stabilește că Ministerul Justiției sau, după caz, autoritățile administrației publice locale, după repararea, din contul bugetului respectiv, a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite comise de organele de urmărire penală, de procuratură sau de instanțele judecătorești, vor sesiza Procuratura Generală a RM în vederea stabilirii faptului dacă pot fi calificate drept infracțiuni acțiunile sau inacțiunile, în cazul dat ale magistratului, care au cauzat prejudiciul material sau moral. Sumele încasate ca efect al acțiunii de regres se varsă la bugetul de stat sau, după caz, la bugetul autorității administrației publice locale respective.

Situațiile în care judecătorul a cauzat vreun prejudiciu în calitatea sa de persoană fizică, acesta va purta răspundere conform legislației civile materiale și procesuale ca orice altă persoană fizică. Pentru a se respecta principiile procesuale la examinarea unei astfel de acțiuni, precum și faptul evitării încălcării principiului imparțialității de către alți colegi ai magistratului în proces, dacă acțiunea se află în aceeași instanță unde activează magistratul acționat în instanță, litigiul respectiv urmează a fi transferat spre examinare unei alte instanțe de judecată.

Considerăm că, deși prevederile art. 21¹ al Legii privind statutul judecătorului, ce statuau răspunderea patrimonială a judecătorilor, au fost excluse, răspunderea respectivă are loc. Nu se exclude răspunderea patrimonială pentru prejudiciile cauzate drepturilor și libertăților omului prin erori judiciare, deoarece acest lucru este stabilit prin legea privind statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică, iar în această lege, în art. 23, este stabilit că demnitarul (inclusiv stabilit prin lege că judecătorul este demnitar) răspunde și

civil pentru încălcările comise în exercițiul mandatului. Însă faptul răspunderii patrimoniale a magistratului, desigur, că are loc după ce se înaintează și se examinează acțiunea împotriva statului, reprezentat de Ministerul Finanțelor, iar apoi în procedură de regres statul înaintează o acțiune civilă împotriva magistratului (judecătorului) care și-a exercitat atribuțiile cu rea-credință sau neglijență gravă, în vederea recuperării prejudiciului cauzat persoanei vătămate în drepturile sale. Pentru situațiile când prejudiciul a fost creat de un complet de judecători, acțiunea poate fi intentată tuturor judecătorilor vinovați, care răspund solidar.

În același mod se procedează și se reglementează și în România. Astfel, jurisprudența C.E.D.O. spune că, odată pierdut un proces la Strasbourg, statul este obligat să plătească, prin Ministerul Finanțelor Publice, suma de bani acordată de către instanța europeană. Mai apoi, conform legii, Ministerul Finanțelor este obligat să îndrepte o acțiune în regres împotriva magistratului din a cărui culpă s-a pierdut procesul.

În prevederile alin. (3), art. 52 al Constituției și Legea nr. 303/2004 a României, se elucidează condițiile generale ale răspunderii patrimoniale a statului și a magistraților pentru erorile judiciare. În ceea ce privește reglementarea reparării prejudiciilor produse prin erorile judiciare, observăm, mai întâi, că legiuitorul român a omis să definească eroarea judiciară. Dacă în Codul de procedură penală sunt stabilite acele situații când persoana prejudiciată trebuie despăgubită, în materie civilă lipsește orice reglementare de acest fel. De menționat, că Legea RM privind statutul judecătorului nu face o atare diferențiere, ci, dimpotrivă, generalizează situația, eroarea judiciară fiind imputabilă în toate categoriile de cauze și procese judiciare.

Pentru ca o persoană să fie despăgubită, în cazul dat, în urma acțiunilor ilegale

ale magistratului, ea trebuie să parcurgă o serie de pași și să îndeplinească o serie de condiții:

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

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

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

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

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

termina cât din prejudiciul suportat de către stat va trebui acoperit de magistrat. Un astfel de demers ar fi util, deoarece acoperirea întregului prejudiciu ar putea fi de natură să producă efecte negative nu doar asupra magistratului, ci și asupra justiției însăși. Expunerea nelimitată a patrimoniului magistratului, pe de o parte, va genera reticență în ceea ce privește alegerea profesiei de magistrat de către absolvenții de drept și, pe de altă parte, va influența luarea deciziilor de către magistrat, care va ține cont de modul cum aceste decizii îi vor afecta patrimoniul. [14]

În concluzie, putem menționa că răspunderea patrimonială a magistraților nu este modul de a influența independența magistraților, dar responsabilizarea acestora. Magistrații trebuie să contribuie substanțial la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale tuturor celor care se adresează în vederea îndeplinirii unui act de justiție. Consiliul executiv al Asociației Judecătorilor din RM și-a expus părerea că răspunderea patrimonială a judecătorilor va conduce la un control administrativ asupra hotărârilor judecătorești. Astfel, prin aceasta se va limita independența și imparțialitatea judecătorilor, considerând, totodată, că calitatea lor de exponenți ai puterii judecătorești nu dă dreptul de a fi considerați obiectul unor sancțiuni materiale pentru a exercita funcțiile deținute, cu o singură excepție și anume acea care se referă la situațiile în care magistratul săvârșește intenționat o faptă ilegală. Deși există numeroase deficiențe ale legislației în vigoare a RM cu privire la răspunderea patrimonială a magistraților, totuși prevederile în cauză responsabilizează judecătorii în exercitarea funcției lor prin însăși ideea că există o astfel de formă a răspunderii, precum răspunderea materială (patrimonială).

Răspunderea disciplinară a magistraților este o altă formă a răspunderii juridice specifică magistraților în cazul încăl-

cării obligațiilor stabilite în art. 15 al legii cu privire la statutul judecătorului. Actele normative ce ghidează această procedură țin de legea menționată, Codul de etică profesională a judecătorului, aprobat la conferința din 4 februarie anul 2000, legea cu privire la colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor și legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. [15] Abaterile disciplinare potrivit prevederilor art. 22 din Legea cu privire la statutul judecătorului [1] sunt următoarele:

- încălcarea obligației de imparțialitate;
- aplicarea neuniformă a legislației, intenționat sau din neglijență gravă, dacă acest fapt a fost constatat de instanța ierarhic superioară și a condus la casarea hotărârii defectuoase;

- imixtiunea în activitatea altui judecător sau intervențiile de orice natură pe lângă autorități, instituții sau funcționari pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei altfel decât în limitele prevederilor legale în vigoare;

- nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter;

- activitățile publice cu caracter politic;
- nerespectarea dispozițiilor privind distribuția aleatorie a dosarelor;

- încălcarea, din motive imputabile, a termenelor de examinare a cauzelor aflate în procedură sau încălcarea normelor imperative ale legislației;

- încălcarea prevederilor legale referitoare la obligativitatea depunerii declarației cu privire la venituri și proprietate și declarației de interese personale;

- refuzul nejustificat de a îndeplini o atribuție de serviciu;

- încălcarea termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor de pe acestea participanților la proces;

- absențele nemotivate de la serviciu, întârzierea ori plecarea de la program;

- atitudinea nedemnă, în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, față de colegi, avocați, experți, martori sau alți participanți la proces;

- încălcarea normelor Codului de etică al judecătorului;

- nerespectarea de către președintele instanței a obligației de a raporta Consiliului Superior al Magistraturii abaterile disciplinare ale judecătorilor;

- exploatarea poziției de judecător în scopul obținerii de foloase necuvenite;

- încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilitățile și interdicțiile care îi privesc pe judecători;

- expunerea în public a acordului sau a dezacordului cu hotărârea colegilor în scopul imixtiunii în activitatea acestora.

Totodată, vom menționa, că anularea sau modificarea hotărârii judiciare nu atrage răspundere, dacă judecătorul care a pronunțat-o nu a încălcat intenționat legea. Excepție fac cazurile în care legea a fost încălcată cu neglijență, cauzând persoanelor prejudicii materiale sau morale esențiale.

Pentru abaterile menționate mai sus, magistrații (judecătorii) pot fi supuși, potrivit prevederilor art. 23 al Legii cu privire la statutul judecătorilor, următoarelor sancțiuni: avertisment; mustrare; mustrare aspră; eliberare din funcție; eliberare din funcția de președinte sau vicepreședinte. Eliberarea din funcție se aplică în cazul comiterii de către judecător a unei abateri disciplinare care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției, în cazul comiterii repetate a abaterilor disciplinare, din numărul încălcărilor menționate mai sus, precum și în cazul în care, la evaluarea performanțelor, s-a stabilit necorespunderea lui evidentă funcției deținute. În cazul în care, din motive neîntemeiate, președintele (vicepreședinții) instanțelor judecătorești nu îndeplinesc obligațiile

stabilite de art. 16¹ al Legii privind organizarea judecătorească, [17] au comis abateri disciplinare prin nerespectarea de către președintele instanței a obligației de a raporta Consiliului Superior al Magistraturii abaterile disciplinare ale judecătorilor sau au eșuat la evaluarea performanțelor, ei sunt eliberați din funcția de conducere în instanță. Ținem să menționăm că președinții, iar în cazul absenței președintelui, vicepreședinții instanțelor judecătorești, potrivit prevederilor art. 16¹ al Legii privind organizarea judecătorească, au următoarele obligații: a) participă la examinarea cauzelor distribuite în condițiile art. 61; b) aprobă componența colegiilor și coordonează activitatea acestora; c) coordonează activitatea judecătorilor pentru a asigura judecarea cauzelor în termen rezonabil, distribuie sarcinile între judecători; d) delimitează atribuțiile vicepreședinților; e) propune Consiliului Superior al Magistraturii numirea unuia sau mai multor judecători dintre judecătorii instanței în calitate de judecător de instrucție; f) asigură specializarea și perfecționarea profesională a judecătorilor instanței; g) decide asupra necesității de a examina colegial unele cauze privind anumite materii sau categorii de persoane; h) constituie completele de judecată și decide asupra schimbării membrilor acestora, în condițiile art. 6¹, alin. (1¹); i) verifică procesul de repartizare aleatorie a dosarelor parvenite în instanță spre examinare; j) exercită controlul asupra întocmirii și afișării, în termenul stabilit de norma procesuală, a informației privind cauzele fixate pentru judecare, inclusiv privind obiectul acestora; k) conduce activitatea de generalizare a practicii judiciare și de analiză a statisticii judiciare și prezintă informații asupra acestor activități Consiliului Superior al Magistraturii și, respectiv, Departamentului de administrare judecătorească în partea ce ține de analiza statisticii judiciare; l) examinează petițiile, în condițiile legii, cu excepția celor care

țin de acțiunile judecătorilor în înfăptuirea justiției, precum și de conduita acestora; m) aprobă și prezintă spre informare Consiliului Superior al Magistraturii programul concediilor de odihnă anuale ale judecătorilor, acordă judecătorilor concediile de odihnă anuale și îi recheamă din concediu; n) reprezintă instanța de judecată în relațiile cu autoritățile publice și cu mass-media; o) numește în funcție funcționarii publici, modifică, suspendă și încetează, în condițiile legii, raporturile de muncă ale acestora, angajează, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă ale personalului contractual al secretariatului instanței judecătorești; p) aplică sancțiuni disciplinare și adoptă măsuri de stimulare a personalului secretariatului instanței judecătorești; q) exercită alte atribuții, conform legii.

Sancțiunea disciplinară se aplică judecătorului în termen de 6 luni de la data depistării abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de un an de la data comiterii ei. În cazul în care dintr-o hotărâre definitivă a unei instanțe judecătorești naționale sau internaționale rezultă comiterea de către judecător a unei abateri disciplinare, sancțiunea disciplinară se aplică în termen de un an de la data devenirii hotărârii instanței judecătorești naționale sau internaționale.

Examinarea cauzei disciplinare intră în competența Colegiului disciplinar în conformitate cu legea cu privire la Colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 19.07.1996. Potrivit prevederilor art. 10 al legii menționate, procedura disciplinară poate fi intentată la solicitarea oricărui membru al Consiliului Superior al Magistraturii din RM. În același timp, procedura în privința membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din RM și al membrilor Colegiului disciplinar se inițiază de, cel puțin, 3 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii. Cazul disciplinar se examinează într-un termen de

o lună de la data remiterii sale în colegiul disciplinar sau, după caz, în Consiliul Superior al Magistraturii. Ținem să menționăm, că la intentarea procedurii disciplinare persoana ce intențează această procedură sau inspectorii judecătorești verifică în prealabil temeiul tragerii la răspundere a judecătorului și îi cer acestuia explicații în scris. Astfel, materialele procedurii disciplinare, înainte de a fi trimise spre examinare, se aduc la cunoștința persoanei căreia i se intențează procedura disciplinară. Magistratul în privința căruia s-a intentat procedura disciplinară are dreptul să dea explicații, să prezinte probe și să solicite efectuarea verificărilor suplimentare. Așadar, legiuitorul prevede în art. 12 al Legii nr. 950 [17] dreptul acestuia, iar nu și obligația de a prezenta această explicație, același lucru se întâmplă și pentru prezentarea probelor și al dreptului de a solicita verificarea suplimentară a informației cu privire la cazul disciplinar intentat.

Colegiul disciplinar, în cazul în care, înainte de examinarea dosarului disciplinar în privința magistratului, constată că sunt necesare verificări suplimentare cu privire la cauza disciplinară, va solicita inspectorului-judecător principal desemnarea unui inspector-judecător în vederea completării, acumulării de informații la faza verificării prealabile. În cazul acesta, vor fi solicitate, după necesitate, atât documente și materiale suplimentare, cât și dosarele judiciare la a căror examinare judecătorul a comis încălcări ale legii. Colegiul disciplinar va examina dosarul disciplinar intentat în privința magistratului în componența a, cel puțin, 2/3 din membri. Judecătorul în privința căruia a fost intentată procedura disciplinară, va fi în mod obligatoriu prezent la examinarea cazului disciplinar. După caz, judecătorul poate fi asistat de un apărător. Dacă judecătorul lipsește nejustificat de la ședință, colegiul disciplinar este în drept să decidă examinarea cazului disciplinar în lipsa lui. Astfel, indirect, le-

giuitorul a dat de înțeles că o amânare în examinarea cazului disciplinar poate avea loc, în cazul în care este motivată lipsa magistratului în privința căruia s-a intentat procedura disciplinară.

Cazul disciplinar se examinează într-un termen de o lună de la data remiterii lui în colegiul disciplinar sau, după caz, în Consiliul Superior al Magistraturii. Legiuitorul indică în prevederile art. 16 al Legii cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, prevederea cu privire la faptul că acest termen nu include timpul în care judecătorul a lipsit din motive indicate la art. 11. Aceste motive pot fi: îmbolnăvirea magistratului sau concediul anual al magistratului.

La examinarea cauzei disciplinare are dreptul să participe persoana care a intentat procedura disciplinară sau reprezentantul său și să asiste alți judecătorești. Ședințele colegiului disciplinar sunt publice, iar prin decizia acestuia pot fi declarate și închise. Ședințele închise sunt cele care urmează a preveni divulgarea unor informații în interesele justiției sau când este necesară protecția vieții private a participanților la procedura disciplinară. La deschiderea ședinței, în legătură cu cauza disciplinară, președintele ședinței dă citire componenței colegiului disciplinar, iar judecătorul în privința căruia se examinează cauza disciplinară, până la începerea examinării cauzei, are dreptul să declare recuzare membrilor colegiului care urmează a examina această cauză. Examinarea cazului disciplinar va începe cu raportul președintelui ședinței sau al unui membru al colegiului. Persoana ce a intentat procedura disciplinară sau reprezentantul său are dreptul să-și expună părerea. În timpul ședinței, judecătorul în privința căruia se examinează cauza disciplinară, are dreptul să formuleze demersuri și să dea explicații. Audierea explicațiilor judecătorului, potrivit prevederilor art. 18 al legii nr. 950 [17] este obligatorie. Prin decizia colegiului, pot fi audiate și co-

municările altor persoane, invitate atât din inițiativa judecătorului, cât și a colegiului disciplinar, se poate da citire documentelor și se pot studia alte materiale din dosar sau prezentate suplimentar. Cazul disciplinar va fi examinat doar în limitele acuzării expuse în dispoziția sau în decizia privind intentarea procedurii disciplinare.

Colegiul disciplinar poate hotărî fie aplicarea unei sancțiuni disciplinare, respingerea propunerii de a fi aplicată sancțiunea și clasarea procedurii disciplinare, sau remiterea materialelor procedurii disciplinare Consiliului Superior al Magistraturii pentru intentarea de cauză privind sistarea împunțnicirilor judecătorului.

Colegiul disciplinar poate aplica următoarele sancțiuni disciplinare: avertisment; mustrare; mustrare aspră; propunere de eliberare din funcția de președinte sau vicepreședinte; propunere de eliberare din funcția de judecător. La aplicarea sancțiunii, se va ține seama de caracterul abaterilor disciplinare, de urmările și gravitatea lor, personalitatea judecătorului, de gradul vinovăției sale și de alte circumstanțe care necesită atenție din partea colegiului disciplinar în vederea examinării cauzei. Totodată, colegiul disciplinar poate sista procedura disciplinară în următoarele cazuri: netemeinicii tragerii judecătorului la răspundere disciplinară; expirării termenelor de tragere la răspundere disciplinară; inoportunității aplicării sancțiunii disciplinare în cazurile în care va considera că se poate limita doar la examinarea materialelor procedurii în ședință.

Hotărârea colegiului disciplinar privind cazul disciplinar se adoptă cu votul majorității membrilor colegiului disciplinar care participă la examinarea cazului. Hotărârea se emite în scris și se semnează de președintele ședinței și de membrii colegiului. În cazul în care unul dintre membrii colegiului care examinează cauza disciplinară are o altă opinie asupra hotărârii colegiului, el semnează acea hotărâre, iar opinia ex-

pusă o va face în formă scrisă cu anexarea acesteia la dosar. După citirea hotărârii colegiului disciplinar în cadrul ședinței, aceasta urmează a fi publicată pe pagina web a Consiliului Superior al Magistraturii RM în termen de 5 zile de la data adoptării, inclusiv cu opiniile separate ale membrilor colegiului. Pentru corespunderea rigorilor unei hotărâri clare și argumentate în privința tragerii la răspundere disciplinară a unui magistrat, legiuitorul a statuat asupra conținutului acesteia. Astfel, art. 21 al Legii nr. 950 [17] prevede, că în hotărârea cu privire la cazul disciplinar trebuie să se indice: denumirea colegiului, componența lui, data și locul examinării cazului; numele, prenumele și funcția judecătorului tras la răspundere disciplinară; numele, prenumele și funcția persoanei care a intentat procedura disciplinară; împrejurările cazului; lămuririle date de judecătorul tras la răspundere disciplinară și datele care îl caracterizează ca personalitate; motivarea hotărârii adoptate, menționarea probelor; sancțiunea disciplinară aplicată sau cauzele sistării procedurii disciplinare; modul de atacare a hotărârii. Înmânarea copiei de pe hotărârea asupra cazului disciplinar se înmânează în termen de 3 zile de la data adoptării ei, părților care nu au participat la examinarea cauzei. Copia de pe hotărâre se va anexa la dosarul personal al judecătorului. Hotărârea colegiului disciplinar este susceptibilă de atac în Consiliul Superior al Magistraturii în termen de 10 zile de la data adoptării și acest drept îl are magistratul vizat în hotărâre sau persoana care a intentat procedura disciplinară.

Dacă timp de un an de la data aplicării sancțiunii disciplinare judecătorului nu i se va aplica o nouă sancțiune disciplinară, se consideră că el nu a fost supus sancțiunii disciplinare. La propunerea persoanei care a intentat procedura disciplinară, precum și din inițiativa colegiului disciplinar care a aplicat sancțiunea disciplinară, la expirarea a, cel puțin, 6 luni de la data aplicării sanc-

țiunii, colegiul disciplinar o poate anula înainte de termen dacă judecătorul sancționat nu a comis o nouă abatere disciplinară, a dat dovadă de o conduită ireproșabilă și de atitudine conștiincioasă față de îndeplinirea obligațiilor sale. Totodată, în perioada acțiunii sancțiunii disciplinare, magistratul sancționat nu este supus măsurilor de stimulare.

Deși prevederile legale cu referire la răspunderea disciplinară sunt clare la prima vedere, vom menționa că legiuitorul, din păcate, nu a prevăzut careva termene ce țin de acumularea informației și probelor până la momentul trimiterii materialelor procedurii disciplinare pentru a fi examinate. În același timp, nu este stabilit un termen concret pentru acumularea informa-

ției de către judecătorii inspectori la cererea colegiului disciplinar. Acestea urmează a fi înlăturate prin stabilirea unor termene concrete care ar face ca procedura disciplinară intentată în privința unui magistrat să se examineze într-un termen rezonabil, fără tergiversări și jocuri de culise.

Răspunderea juridică a magistraților necesită a avea o reglementare mai clară în legislația RM, deoarece prevederile evazive îngreunează acest proces, iar lipsa prevederilor legale cu referire la termenii procedurali pentru cazurile disciplinare și lipsa reglementării în legea privind statutul judecătorului a aspectelor ce țin de răspunderea contravențională, conduc la interpretări și aplicări legale neuniforme.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 117-119 din 15.08.2002.
2. Legea nr. 303/2004 din 28.06.2013 privind statutul magistraților din România. // Republicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 826 din 13.09.2005.
3. Legea nr. 1999 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 194-196 din 05.10.2010.
4. Institutul Național al Justiției. Etica și deontologia profesională a judecătorului, Cartea VI. Seria Suporturi de curs, Chișinău: T-PAR S.R.L., 2009, p. 89-90.
5. Gheorghe Alecu. Drept penal. Partea generală. Ediția a II-a revizuită și adăugită. Constanța: Europolis, 2007.
6. Avizul nr. 3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, Strasbourg, 19 noiembrie 2002.
7. Legea nr. 985-XV din 18.04.2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 128-129.
8. Geta-Cristina Ghernajă. Privire comparativă asupra răspunderii penale a judecătorului, reflectată în legislația României și Republicii Moldova // „Legea și viața,” nr. 11, 2009, p. 30-31.
9. Decizia Curții Constituționale nr. 53/2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 366 din 07.08.2000. Decizia nr. 275/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 135 din 03.03.2003, Decizia nr. 4/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 107 din 04.02.2004.
10. Proiectul Declarației Universale cu privire la Independența Justiției, aprobat prin Rezoluția nr. 189/32 a Comisiei ONU pentru Drepturile Omului.
11. Codul civil al Republicii Moldova, Legea nr. 1107-XV din 06.06.2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82-86/661 din 22.06.2002.

12. Legea nr. 1545 din 25.02.1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50-51 din 04.06.1998.

13. 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.

14. Adrian Giurcău. Răspunderea materială (patrimonială) a magistraților pentru erori judiciare. // „Legea și viața,” nr. 9, 2010, p. 357-58.

15. Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la la Consiliul Superior al Magistraturii. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 186-188 din 22.08.2003.

16. Legea nr. 514-XII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 58 din 19.10.1995.

17. Legea nr. 950 din 19.07.1996, în vigoare din 20.09.1996, cu privire la Colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor. // Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 26-27 din 1998.

18. Lorictz L., Străuanu M. Răspunderea juridică – parte integrantă a răspunderii sociale. // „Studii și cercetări juridice,” nr. 1/1970.

Prezentat: 26 octombrie 2014.

E-mail: ioneltipa@yahoo.com

Realizarea esenței, conținutului și funcțiilor creditului de către Banca Centrală

Andrei GUȘTIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Cristina TÎȘCUL,
doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The authors are conducting research into the problem of the essence and the functions of the loan. Special effort is paid to the identification of the constitutive elements of a loan. The author is arguing that the loan has a major impact not only on the economy, but on the people, taking into consideration the fact that it is hard to find someone who does not have to reimburse a loan to a bank. That is why it is important to underline the functions of the loan and to conduct research in order to find out how the Central Bank and the commercial banks ensure the realization of those functions.

Participarea în proporție ridicată a creditului la finanțarea economiei, implicațiile acestuia asupra creșterii economice și asigurării echilibrului monetar explică interesul specialiștilor pentru delimitarea conținutului creditului și definirii sale.

Totodată, având în vedere funcția de supraveghere bancară exercitată de băncile centrale sau, în cazul Republicii Moldova, de Banca Națională a Moldovei, este important să identificăm în ce măsură Banca Națională dispune de un mecanism de asigurare a esenței, conținutului și funcțiilor creditului.

Definirea creditului, scria economistul italian Amedeo Gambino, rămâne, într-adevăr, o chestiune dintre cele mai controversate, iar belgianul Fernand Baudhuin susține că nu lipsesc definiții ale creditului și că mai fiecare doctrinar propune propria-i definiție. Creditul se dovedește a fi una dintre cele mai complicate categorii valorice, formând obiectul unor ample

cercetări în literatura de specialitate, atât cu caracter juridico-financiar, cât și economico-financiar.

Etimologic, creditul își are originea în cuvântul latin „creditum” care înseamnă „a crede,” „a se avea încredere.” Această origine a noțiunii de credit scoate în evidență un element psihologic determinant, absolut necesar existenței unei operațiuni de împrumut și anume „încrederea” reciprocă a participanților la înfăptuirea unei astfel de operațiuni.

Opiniile, conform cărora creditul este un scop în activitatea financiar-bancară, nu reușesc să ofere o imagine clară a acestui termen. Noțiunea de credit nu poate fi concepută ca un instrument de care să dispună oricum și oricând. Creditul nu este un împrumut în forma sa pură. Drept obiect al împrumutului poate servi un anumit bun, care va fi restituit în forma sau în valoarea sa. Creditul însă este un împrumut în monedă sau sub formă de mărfuri, valori mo-

bilare etc. După cum se știe, moneda este o marfă, dar nu orice fel de marfă, ci una cu calități deosebite – cea de marfă a mărfurilor, cu rol de echivalent general.

Sistematizând numeroasele opinii exprimate, putem structura trei concepții privind fundamentele definirii creditului: creditul ca încredere, creditul ca formă a relațiilor de schimb și creditul ca expresie a relațiilor de redistribuire.

parat în timp care nu prezintă dificultăți. Operațiunile de credit sunt operațiuni de schimb care prezintă acea particularitate că un interval de timp apreciabil separă efectuarea prestațiunii de efectuarea contraprestațiunii. Creditul înseamnă schimbarea unei prestațiuni actuale contra unei prestațiuni viitoare între doi subiecți: creditorul, care transferă bunuri, servicii sau bani (prestațiunea actuală), și debitorul,

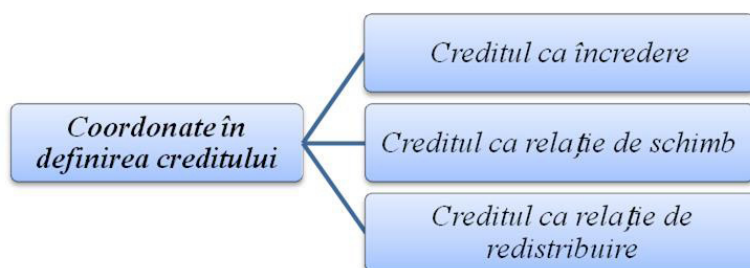


Figura 1. Principalele direcții în definirea creditului.

Creditul ca încredere. Unii doctrinari apreciază că ideea de încredere ar reprezenta principalul conținut al creditului. Potrivit acestei concepții, creditul este o categorie subiectivă, psihologică. Încrederea este necesară în relațiile de împrumut, după cum fără ea nici vânzarea de mărfuri cu plata amânată n-ar putea avea loc. Pentru ca relația de credit să se manifeste, creditorul trebuie să aibă încredere în calitățile morale ale debitorului, să fie convins de bonitatea sa, de capacitatea financiară a acestuia de a face plata (de a rambursa) la scadență, de solvabilitatea acestuia. În opinia lui Victor Slăvescu, prefața oricărei activități de creditare este încrederea. Totodată, profesorul român invită să nu se confunde încrederea cu conținutul economic al creditului, care are caracter obiectiv. „Creditul întovărășește schimbul economic ce n-a putut naște ideea de credit decât cu prilejul unui schimb economic.”

Creditul ca schimb. Unii autori consideră creditul ca fiind o formă particulară a schimbului. Astfel, savantul francez Jean Marchal consideră creditul ca schimb se-

care-și asumă obligația de a plăti bunurile sau de a restitui banii la scadență (prestațiunea viitoare). Potrivit unei alte formulări, creditul este un acord prin care forme ale valorii – bunuri, servicii sau monedă – sunt cedate în schimbul unei promisiuni de plată viitoare.

Creditul ca expresie a relațiilor de redistribuire. Ceea ce deosebește esențial creditul de schimbul de mărfuri este mobilitatea creditării, care înseamnă redistribuirea valorii. Conținutul economic al creditului este transferul de capital între persoane fizice și juridice, un transfer ce constituie, după expresia lui Marx, *o formă specifică de mișcare a capitalului de împrumut*. Creditul este o componentă a relațiilor de repartitie, o formă particulară a acestor relații care are caracter temporar, spre deosebire de relațiile de redistribuire ce au loc pe linie fiscală, în raporturile cu bugetul public, cărora le sunt proprii redistribuirii valorice cu titlu definitiv.

Deși creditul este mai bine reprezentat de relațiile de repartitie, cele trei grupuri de concepții asupra creditului – încredere,

formă specifică a schimbului, formă particulară a relațiilor de redistribuire – se corelează între ele și numai împreună configurează relațiile de credit în ansamblu.

În principal însă, creditul este expresia relațiilor de redistribuire a disponibilităților bănești latente existente în economie atât la agenții nefinancieri, cât și la cei financieri, prin înlocuirea monedei temporar pasive cu monedă activă, ca și prin consolidarea și amplificarea disponibilităților de capital bănesc și creșterea masei monetare în circulație.

De-a lungul timpului raporturile de credit s-au cristalizat în cinci grupuri principale (figura 2): *creditul comercial*, *creditul bancar*, *creditul de consum*, *creditul obligatar* și *creditul ipotecar*. Toate aceste sfere implică aceleași trăsături specifice ale relației de credit cum ar fi: obiectul (instrumentul de gestiune) și subiecții (participanții) raportului de credit, promisiunea de rambursare, asigurarea creditului, termenul de rambursare, dobânda și însăși tranzacția – acordarea creditului.

populației joacă un rol important în dezvoltarea economiei, în dezvoltarea structurilor financiar-economice și în tendința de a ridica nivelul de trai al populației. Mecanismul de funcționare a sistemului de credit se schimbă în funcție de schimbarea structurii de organizare, de executarea obligațiilor de creditare sub diferite forme, de metodele și procedeele utilizate.

Prin sistemul de creditare se înțelege totalitatea elementelor ce determină organizarea procesului de creditare (metodologia și tehnologia), precum și reglementarea acestuia în conformitate cu principiile și normele de creditare.

Banca Centrală are un rol important în organizarea operațiunilor de creditare deoarece, conform legislației în vigoare, ea este banca care asigură la nevoie creditarea statului și băncilor comerciale. Pe când rolul băncilor comerciale constă în faptul că ele acordă mijloace bănești (necesare economiei naționale) sub formă de credite bancare.

Creditul bancar, ca și moneda, este o

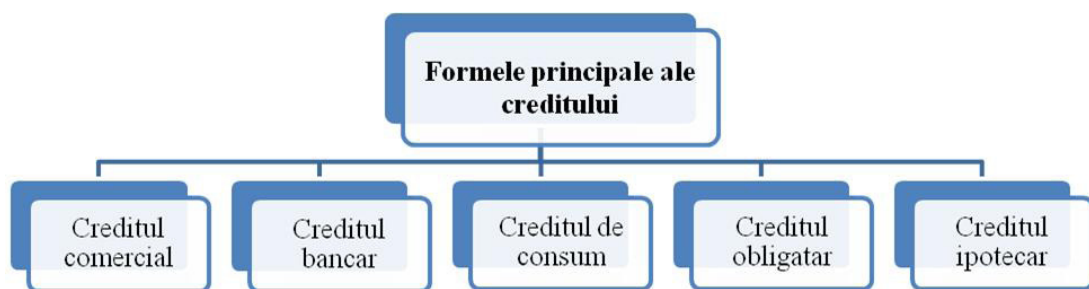


Figura 2. Formele principale ale creditului.

Creditul bancar este împrumutul bănesc acordat solicitanților (agenți economici sau persoane fizice) de către instituțiile specializate, denumite instituții bancare, sub formă bănească, pentru un timp determinat, ce va fi rambursat în viitor, la o anumită dată, fiind însoțit de dobândă.

Organizarea deservirii financiar-creditare a întreprinderilor, organizațiilor, po-

categorie economico-financiară creată pentru a servi la rezolvarea unor probleme economice, sociale sau legate de procesul de schimb. Pentru o activitate prosperă a întreprinderilor industriale și a altor ramuri ale economiei naționale, un rol semnificativ îl au relațiile de creditare și de decontare cu băncile care au drept obiectiv consolidarea economiei, extinderea produc-

ției, soluționarea problemelor sociale.

Un element esențial al creditului îl constituie schimbul în timp, adică separarea, printr-un interval de timp, a momentului cedării unei sume de bani de momentul rambursării acesteia. Pentru timpul care va trece între oferirea sumei de bani și rambursarea sa, beneficiarul operațiunii va plăti o dobândă. Prin urmare, schimbul separat de timp, folosirea banilor, plata unei dobânzi sunt elemente constitutive ale oricărei operațiuni de credit.

Pentru a putea contura rolul și funcțiile creditului bancar, trebuie evidențiate și analizate următoarele *particularități (elemente) specifice ale creditului bancar* (figura 3).

în considerare activitatea debitorului, afacerea propriu-zisă, alte condiții. Astfel, vor fi stabilite și ratele ce vor fi rambursate la scadență. Ratele pot fi rambursate în mod egal, în ordine crescătoare ori descrescătoare, sau în funcție de caracterul afacerii de credit. Un element important, în acest context, este stabilirea **perioadei de grație** – perioada dintre momentul angajării creditului și momentul începerii rambursării lui. Aceste condiții sunt stipulate în contractul de credit încheiat între debitor și creditor.

Asigurarea creditului constituie o caracteristică legată de rambursabilitatea acestora, fiind formată din bunuri ce se constituie la dispoziția sau solicitarea cre-

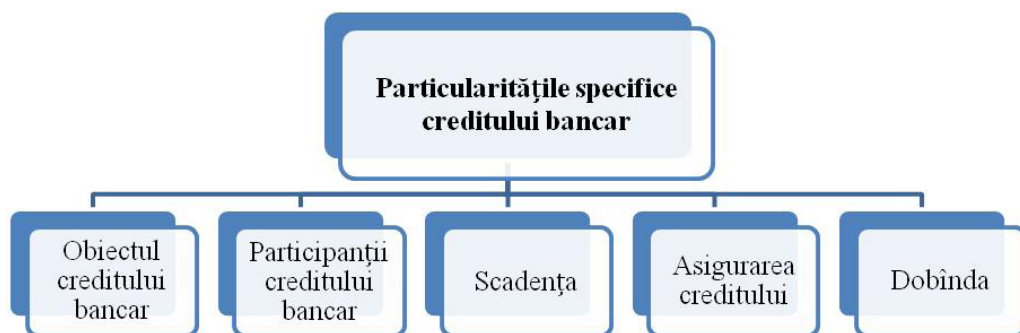


Figura 3. Particularitățile specifice ale creditului bancar.

Obiectul creditului bancar este reprezentat de disponibilitățile bănești sub formă de monedă fiduciară sau monedă scripturală.

Participanții (subiecții) creditului bancar sunt: cel care acordă creditul, numit *creditor* (banca) și cel care primește și folosește creditul, numit *debitor* (agenți economici, populația, statul, alte bănci și instituții financiare).

Scadența (termenul de rambursare) reprezintă momentul sau momentele stabilite pentru rambursarea creditului. La stabilirea scadenței băncile comerciale iau

debitorului sau a unui terț pentru a asigura îndeplinirea de către debitor a obligațiunii de rambursare a sumei creditului, achitării dobânzilor și taxelor de credit.

Dobânda este reprezentată de o sumă de bani plătită de către debitor creditorului său pentru împrumutul acordat pe un termen determinat și pentru riscul asumat de acesta în caz de neonorare a obligațiilor de credit.

Locul și importanța creditului în relațiile social-economice sunt evidențiate prin **funcțiile** sale (figura 4), dintre care, în principal, pot fi menționate următoarele:

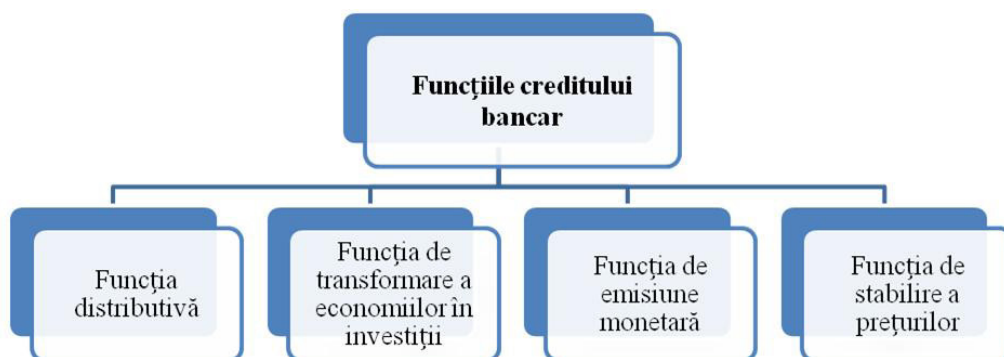


Figura 4. Funcțiile creditului bancar.

Funcția distributivă (de redistribuire a capitalului). Această funcție constă în mobilizarea resurselor bănești, disponibile la momentul dat în economie, de către bănci și redistribuirea lor, prin acordarea de credite, spre anumite ramuri, sectoare de activitate care au nevoie de fonduri de finanțare. Disponibilitățile bănești se referă la surplusurile de capital de circulație, aflate temporar sub formă inactivă în conturile bancare ale societăților comerciale, în rezervele de casă, păstrate în conturile bancare ale firmelor, în economiile populației, depuse la băncile comerciale. Oferind agenților asemenea disponibilități, creditul sporește puterea de acțiune productivă a capitalului, punând, astfel, în mișcare forțele economice latente și contribuind la creșterea avuției reale a societății.

Funcția de transformare a economiilor în investiții. În acest mod se concretizează una dintre legile obiective ale economiei de piață, și anume realizarea echilibrului macroeconomic. Orice individ poate economisi o anumită sumă de bani, mai mare sau mai mică, în funcție de venitul și comportamentul său economic. Economisirea care nu este urmată de investire constituie o teaurizare și reprezintă un factor de dezechilibru pentru viața economică. În același timp, nu orice individ poate fi întreprinzător, nu oricine își poate asuma riscurile unei investiții, iar dacă se și întâmplă

acest lucru, investițiile nu pot fi valorificate din lipsă de capital.

Creditul bancar este cel care pune la dispoziția întreprinzătorului capitalul necesar, asigurând transformarea economiilor inactive în investiții. Sub acest aspect, creditul este un important factor al creșterii economice.

Funcția de emisiune monetară. Urmare a consolidării ideii de credit bazat pe încredere între participanții la actul economic a fost creată moneda fiduciară, adică biletele de bancă. Pe lângă acestea, determinate de nevoile schimbului, a apărut o multitudine de alte instrumente și tehnici de plată. Astfel de instrumente și tehnici (viramentul, cecul, compensația, cambia, cardurile de credit etc.) au condus la diminuarea numerarului din circulație și la creșterea monedei scripturale, având ca obiectiv simplificarea mecanismului relațiilor de credit în cadrul unei economii. Prin aceasta s-a realizat și o reducere considerabilă a cheltuielilor produse de circulația monetară, s-au implementat noile tehnici și instrumente de plată determinate de acțiunea creditului, asigurându-se o creștere a volumului și a valorii tranzacțiilor economice.

Funcția de asigurare a stabilității prețurilor. Se realizează prin reglarea dimensiunilor cererii și ofertei de mărfuri și servicii, prin creditarea de către bănci a consumului și prin crearea stocurilor. Astfel, dacă

mărfurile a căror producere are, în mod obiectiv, un caracter sezonier ar fi aduse toate pe piață în momentul realizării lor, oferta ar deveni disproporțional de mare în raport cu cererea și am asista la o scădere catastrofală a prețurilor. Apoi se va înregistra o urcare exagerată a prețurilor. Pentru prevenirea unor asemenea situații care pot perturba echilibrul economic, se folosește un instrument al creditului, și anume warantul, care oferă proprietarilor de mărfuri posibilitatea depozitării lor și obținerii cu anticipație a contravalorii acestora.

Creditul bancar joacă un *rol esențial* în cadrul economiei, căci el:

- este principala sursă de asigurare a fondurilor bănești necesare diferitelor sectoare de activitate a economiei naționale;
- mobilizează resursele bănești disponibile la un moment dat în economie, redistribuindu-le, contribuind, astfel, la sporirea puterii productive a întreprinderilor;
- prin acordarea creditului bancar se formează fundamentul activității bancare;
- sporește puterea de acțiune productivă a capitalului, punând în mișcare forțe economice latente și contribuind la creșterea avuției reale a societății;
- diminuează inițiativele nerentabile, păguboase;
- reduce cheltuielile pe care le presupune circulația monetară;
- contribuie la adaptarea elastică a masei de bani în circulație la necesarul economiei;
- asigură transformarea economiilor în investiții, fiind un important factor al creșterii economice;
- are un rol deosebit în promovarea relațiilor economice internaționale, stimulând exporturile, asigurând o desfășurare normală, rapidă și în deplină siguranță a operațiunilor de export;
- contribuie la stăvilirea fenomenului inflaționist prin reglarea ratei dobânzii și la asigurarea stabilității prețurilor, reglând dimensiunile cererii și ofertei de mărfuri;

- contribuie la creșterea vitezei de rotație a banilor, la multiplicarea monedei scripturale, la rularea permanentă a fondurilor;

- are un rol semnificativ în ridicarea nivelului de trai al populației prin acordarea împrumuturilor bănești pentru procurarea bunurilor de consum, a locuințelor și automobilelor, pentru investirea în capitalul uman, sub formă de credite pentru educație, studii etc.

Dar, pe cât de util și avantajos este creditul, pe atât de primejdios devine el atunci când nu este utilizat în conformitate cu principiile sale și cu cerințele echilibrului economico-financiar. Un pericol, în acest sens, prezintă așa-numita *supracreditare*, care conduce la mari dezechilibre economice, financiare și monetare, generând, atunci când ia proporții, inflația. De asemenea, *subcreditarea*, utilizarea creditului în scopul finanțării unor activități economice insuficient fundamentate, poate provoca dezechilibrul structural în economia națională, disproporții în ramurile și sectoarele sale de activitate.

Pentru îndeplinirea funcțiilor și rolului creditului în economia de piață, pentru valorificarea la maximum a avantajelor și diminuarea la minimum a dezavantajelor, este necesar a se întruni *următoarele condiții*:

1. Existența unui cadru legal prin care să se reglementeze cadrul general al operațiunilor de credit, măsurile de asigurare și de protecție pentru participanții la contractul de credit, drepturile și obligațiile creditorilor și debitorilor, procedura de soluționare a litigiilor dintre părți și organele competente. Cadrul juridic trebuie să fie suficient de flexibil, dar și categoric, încât să creeze o stare de credibilitate în fața agenților economici și să limiteze riscurile.

2. Existența unui sistem instituțional, constând dintr-un ansamblu de instituții și organisme specializate de credit, cu o vas-

tă rețea amplasată în teritoriu, dar și cu relații de corespondență cu instituții similare din străinătate.

3. Existența unui cadru economic favorabil, conform situației de ansamblu a economiei naționale, perspectivei sale, gradului de dotare profesională și tehnică a sectoarelor economice, precum și conjuncturii economice pe plan intern și extern. O importanță deosebită are și situația resurselor economice ale agenților economici, accesul la aceste resurse, structura economiei naționale, situația pieței de mărfuri, a pieței financiare etc.

4. Formarea relațiilor social-culturale, în sensul existenței cadrului general de ordine și în context social-politic, de stabi-

litate și continuitate a opțiunilor generale referitoare la deciziile macroeconomice, precum și atitudinea regimului politic față de economie, față de libera inițiativă și față de piață.

5. Condiții de ordin psihologic referitoare nu numai la încredere ca suport hotărâtor al creditului, ci și la comportamentul agenților economici, al întreprinzătorilor, dar și al populației în ansamblul său. Nu trebuie uitate înclinațiile diferitelor grupări sociale spre economisire sau consum, spre investiții sau tezurizare, de atitudinea populației în raport cu libera inițiativă etc. care țin de tradiție, religie, nivel de cultură, educație, profesiunea și poziția socială a fiecăruia.

BIBLIOGRAFIE

I. Tratate și monografii

1. Dardac Nicolae, Barbu Teodora Cristina. Instituții de credit. Editura A.S.E., București, 2012, p. 83-84, 123-132.
2. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura „C. H. Beck,” București, 2008, 247 p.
3. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol. 1. Editura „Elena V. I.” Chișinău, 2002, 287 p.
4. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol. 2. Editura „Elena V. I.” Chișinău, 2004, 219 p.
5. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. Drept bancar comunitar. Editura „Elena V. I.” Chișinău, 2004, 67 p.
6. Mănescu Dragoș-Mihail. Regimul juridic al societăților bancare. Editura „Hamangiu,” București, 2009, 418 p.
7. Postolache Rada. Drept bancar. Editura „C. H. Beck,” București, 2012, 368 p.
8. Postolache Rada. Drept financiar. Editura „C. H. Beck,” București, 2009, 401 p.
9. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura „C. H. Beck,” București, 2010, 294 p.

II. Acte normative

10. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții, nr. 20012/C 105/01 din 25 ianuarie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C105 din 11 aprilie 2012, p. 1.

11. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE)

nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C30 din 01 februarie 2013, p. 6.

12. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.

13. Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 201.

14. Regulamentul Uniunii Europene nr.1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 1.

15. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 12.

16. Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). <http://www.aippimm.ro/files/otimmc_files/6/612/tratat-instituire.pdf> (vizitat la 15.09.2014).

17. Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TUE și TfUE). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026ro.pdf> (vizitat la 17.09.2014).

18. Legea Republicii Moldova cu privire la Banca Națională a Moldovei, nr. 548 -XIII din 21.07.1995.

19. Legea Republicii Moldova a instituțiilor financiare, nr. 550-XIII din 21.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-2 din 01.01.1996.

20. Regulamentul Băncii Naționale a Moldovei, nr. 45 din 25.12.1997 cu privire la activitatea de creditare a băncilor care operează în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 8 din 1998, art. nr. 24.

Prezentat: 23 octombrie 2014.

E-mail: agustiuc@yahoo.com

Reflecții asupra esenței procedurii contravenționale

Igor TROFIMOV,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Adrian CREȚU,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

We are used to the fact that progress in law science reflects itself into the emergence of new institutions of law. Not less of an importance represents the deepening into the essence of law of the already existing institutions. The logical path traveled by the contravention law through its separation of the administrative law, is to be continued and „adjusted” so that clarity is obtained, concerning the matters of essence, substance and shape of this branch of law. In this sense outlining a clear idea about the existence of a distinct branch of law such as procedural law contravention would allow us to talk about the identity of distinct procedural relationships, and as follows it will enable the development of the legislative framework in this segment, thus ensuring clarity in the application of procedural legal norms for contravention.

Noțiunea procedurii contravenționale. Având în vedere faptul că așa cum și infracțiunea, contravenția este supusă sancțiunii ca urmare a realizării unei anumite proceduri, recunoașterea procesului contravențional fiind un compartiment aparte al dreptului sau o ramură distinctă de drept, așa cum este dreptul procesual penal și dreptul procesual civil, considerăm că reprezintă doar o chestiune de timp. Aceasta apare drept o necesitate, chiar dacă majoritatea autorilor autohtoni sunt rezervați în a declara despre existența unei ramuri distincte a dreptului procesual contravențional,¹ în același timp recunoscând și argumentând caracterul distinct al ramurii dreptului contravențional.

De fapt, tendința desprinderii dreptului contravențional din dreptul administrativ și constituirea acestuia ca o ramură aparte

a dreptului, cere identificarea și recunoașterea ca ramură aparte de drept și a dreptului procesual contravențional. În acest sens, așa cum este menționat în literatura de specialitate, „ignorarea dreptului procesual contravențional ca ramură distinctă de drept... urmează a fi calificată drept o încălcare constituțională, cu toate consecințele care rezultă din aceasta”.² Aceasta este chiar dacă, în opinia autorilor autohtoni, procedura contravențională este privită drept compartiment component al dreptului contravențional și inseparabil de acesta.³ Susținând, în fond, opiniile doctorului, conferențiar universitar Sergiu Furdul, potrivit căroră procedura contravențională face parte inseparabil din dreptul contravențional, deoarece are unul și același obiect de reglementare – contravenția, suntem totuși de părerea că examinarea în

mod separat a dreptului contravențional procesual și a dreptului contravențional material nu am privi-o ca o dificultate, ci, dimpotrivă, aceasta ar permite să facilităm studierea disciplinei juridice și să accentuăm atenția asupra particularităților de procedură contravențională. De exemplu, și dreptul penal procesual este examinat separat de dreptul penal material. În acest sens, nu am identifica o diferență între dreptul penal și cel contravențional. În aceeași ordine de idei, am putea prezenta drept argument care ar suplimenta propunerea distingerii dreptului contravențional procedural de faptul că însuși Codul contravențional al Republicii Moldova este separat în două mari compartimente – Cartea întâi – dreptul material și Cartea a doua – dreptul procesual. În acest sens, cheștiunea de ordin tehnic prin care se disting două compartimente aparte, fiecare dintre ele având parte generală și parte specială, cu principii și reguli relativ distincte.

Considerăm că problema recunoașterii unei ramuri distincte a dreptului – dreptul procesual contravențional – ar fi fost soluționată mult mai facil în cazul în care legiuitorul ar fi adoptat două acte distincte – Codul contravențional și Codul procesual-contravențional. Așa cum legiuitorul a oferit din punctul de vedere al tehnicii legislative o soluție diferită de cea propusă, problema distingerii acestor două ramuri ale dreptului urmează a fi soluționată de către mediul științifico-academic. În acest sens, ne-am pune o întrebare retorică: oare s-ar pune problema nerecunoașterii dreptului procesual penal în cazul în care legiuitorul ar fi încorporat și normele materiale ale dreptului penal și cele de procedură penală într-un singur Cod?

În literatura de specialitate, așa cum și în practica instanțelor de judecată, sunt utilizate diferite termene pentru a identifica etapele de examinare și sancționare a contravenției. Cu preponderență sunt

utilizați termenii de „procedură contravențională”,⁴ „proces contravențional”⁵ și chiar „proces administrativ”.⁶

Având în vedere că conținutul acestor trei termeni nu emană una și aceeași esență, considerăm necesar să ne expunem poziția asupra întinderii acestor termeni în ce privește raporturile contravenționale.

În urma studierii dosarelor examinate în instanțele de judecată, putem constata fără echivoc că acestea figurează și în documentele de însoțire, dar și în paginile hotărârilor instanțelor de judecată drept „dosare administrative”.⁷ Deși în Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Despre aprobarea Instrucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în curțile de apel și judecătoria nr. 41 din 22.12.2003” este utilizat termenul de „dosar contravențional”, în continuare, pe filele cu antet ale dosarelor contravenționale se utilizează termenul de „dosar administrativ”.

În opinia noastră, folosirea improprie a termenului de „proces administrativ”, care emană un conținut mai larg decât cel ce privește procedura contravențională, poate produce anumite dificultăți în identificarea naturii cauzelor examinate. Astfel, în opinia autorului rus I. Kivici, procesul administrativ include mai multe categorii de proceduri, cum ar fi:⁸

a) procesul de elaborare și adoptare a actelor normative ale administrării publice (de stat);

b) procesul de examinare a propunerilor și cererilor cetățenilor în sfera administrării publice;

c) procesul de examinare a petițiilor;

d) procesul de examinare a cheștiunilor cu privire la distincțiile de stat;

e) procesul de examinare a contravențiilor;

f) procesul de examinare a abaterilor disciplinare;

g) procesul de înregistrare a drepturilor;

h) procesul de licențiere și autorizare;

i) procedura de executare.

După cum se poate vedea din cele relatate de I. Kivici, chiar dacă lista procedurilor ce constituie procedurile administrative poate fi extinsă, oricum, procedura contravențională este privită doar ca unul din elementele procedurilor administrative sau ale procesului administrativ.

În acest sens, constatăm că, în caz de litigiu, procedurilor administrative li se pot aplica deopotrivă atât regulile procedurii contravenționale, cât și regulile procedurii civile, inclusiv cea a contenciosului administrativ.

În izvoarele bibliografice de specialitate, procesul administrativ este privit ca o activitate reglementată de normele juridice procesual-administrative, care au ca obiectiv soluționarea anumitor chestiuni de ordin individual în domeniul administrării publice (de stat) de către subiecții împuterniciți în acest sens.⁹ Într-o altă opinie, procesul administrativ reprezintă o procedură tripartită de soluționare a litigiilor administrative și disciplinare în orice autoritate publică și prin orice metodă de organizare a acestei soluționări (aceste metode reprezentând varietăți ale procedurii administrative).¹⁰ Potrivit altei opinii, „procesul administrativ poate fi prezentat drept o activitate reglementată de normele administrativ-procesuale ale autorităților publice privitor la soluționarea diferendelor individuale cu caracter administrativ, apărute în sfera administrării publice, în ordinea exercitării funcțiilor executive ale autorităților publice.”¹¹

Conform altei opinii, prin procesul administrativ se înțelege ordinea de realizare a drepturilor subiective ale cetățenilor în sfera administrației publice, așa cum și ordinea de soluționare a litigiilor care apar în legătură cu încălcarea acestor drepturi.¹²

Efectuând o examinare a opiniilor expuse în sursele de specialitate, putem ajunge la concluzia, că de multe ori dificultatea în corecta percepție a esenței terme-

nilor de „proces administrativ” și „proces contravențional” constă în problema lingvistică. Mai corect spus, problema constă în corectitudinea utilizării termenilor juridici de „administrativ” și „contravențional”, unde aceștia trebuie înțeleși, dacă nu ca fenomene distincte unul de altul, atunci, cel puțin, ca parte din întreg, unde „contravențional” trebuie să fie privit ca parte a celui ce numim „administrativ”.

În acest sens, trebuie să conștientizăm că în Republica Moldova utilizarea termenului de procedură contravențională deja reflectă în esență întinderea aceluși compartiment al dreptului care are ca obiect condițiile și modul de soluționare a litigiilor legate de comiterea contravenției, fără calchierea termenului de „administrativ” din limba rusă. Cu atât mai mult cu cât în doctrina rusă se subliniază că utilizarea termenului de „административный процесс” este deja depășit, fiind oportun și corect să se utilizeze termenul de „административно-деликтный процесс”.¹³ În acest sens, chiar și traducerea în limba rusă a denumirii Codului contravențional în „Кодекс о правонарушениях” reprezintă o greșeală dat fiind faptul că prin „правонарушение” se are în vedere nu doar contravențiile, ci orice abatere de la normele legale, inclusiv infracțiuni. În așa sens, traducerea în limba rusă a denumirii Codului contravențional urma să fie „Административно-деликтный Кодекс”.

În sensul celor expuse, ne putem permite să enunțăm concluzia că termenul de „proces administrativ”, utilizat în privința procedurii de examinare a contravențiilor, reprezintă nu altceva decât o traducere nereușită din limba rusă a termenului „производство по делам об административных правонарушениях”. Utilitatea corectă în privința procedurii de examinare a contravențiilor ar fi procedura contravențională, aceasta emanând întinderea aplicării normelor procedurale cu referire doar la contravenții.

Dacă în ceea ce privește faptul că procedura în cadrul căreia sunt supuse examinării cazurile de comitere a contravențiilor nu este o procedură administrativă, ci una contravențională, o putem considera drept o chestiune consumată, atunci în ceea ce privește utilizarea termenului „proces” contravențional și „procedură” contravențională, aici urmează încă să dăm o apreciere.

Divergența în utilizarea acestor două termene o putem identifica în literatura de specialitate, inclusiv autohtonă. Astfel, autorii administrativiști, care s-au ocupat în mod special de acest compartiment, doctorul, profesorul universitar V. Guțuleac, și doctorul, conferențiarul universitar S. Furdui, utilizează în lucrările lor doi termeni distincți, desemnând unul și același fenomen.

Chiar și în doctrina dreptului procesual-penal constatăm lipsa unei uniformități sub aspectul terminologic, unde unii autori utilizează termenul de „drept procesual penal”,¹⁴ iar alții „drept de procedură penală”.¹⁵ În acest sens, dacă e să analizăm opiniile procesualiștilor, putem conchide că, de fapt, între termenul „procedură” și „proces” în fond nu se fac diferențe. De exemplu, autorul român Gh. Mateuț definește procedura penală prin prisma referințelor la normele juridice ce reglementează procesul penal.¹⁶ Astfel, termenul de „proces contravențional” ar trebui să fie privit drept sinonim cu termenul „procedură contravențională”.

Astfel, dacă e să ne referim la definițiile enunțate de către autorii autohtoni V. Guțuleac și S. Furdui în monografiile de specialitate la compartimentul dreptului contravențional, atunci putem ajunge la concluzia că chiar dacă fiecare dintre autori au utilizat termeni diferiți – proces și corespunzător, procedură, oricum, ambii s-au referit la normele care reglementează

procesul de examinare a cazurilor de comitere a contravențiilor potrivit dreptului contravențional material.

În acest sens, s-ar cere totuși unificarea terminologică, unde utilizarea unui sau altui termen să nu sugereze existența diferitelor sensuri.

În totalizarea celor expuse, cu titlu de propunere, vom prelua modul de examinare a problemei de către specialiștii în procedura penală, denumind ramura de drept – drept procesual contravențional, normele care reglementează etapele și condițiile de examinare a cazurilor de comitere a contravențiilor - norme de procedură contravențională, iar etapele și condițiile în care se desfășoară examinarea cazurilor contravenționale – procedură contravențională.

În sensul celor expuse, vom ține să utilizăm termenul de „procedură contravențională”, având în vedere atât etapele de examinare cât și condițiile acestora, precum și acțiunile care pot fi realizate în cadrul acestor etape.

De rând cu folosirea semantică corectă a termenului „procedură” sau „proces” contravențional, trebuie să menționăm că utilizarea termenului „procedură contravențională” poate să se refere atât la totalitatea normelor juridice procesuale ce conțin anumite reguli de implementare a normelor materiale ale dreptului contravențional,¹⁷ altfel spus ca ramură a dreptului, cât și într-o eventuală abordare științifică – la ramura științei procesuale – dreptul procesual contravențional.

Fără a face specificare de fiecare dată vis-a-vis de faptul că ne referim la ramura dreptului procesual contravențional sau la știința dreptului contravențional procesual, vom menționa că toate referințele prezumtive se vor referi la dreptul procesual contravențional.

NOTE

¹ A se vedea: Sergiu Furdui, Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic, pag. 178-179 (247 pag.).

² Административно-процессуальное право, под ред. И. Киясханова и др., Москва, изд. Юнити–Дана, стр. 3 (399 стр).

³ Sergiu Furdui, Argumente pro în vederea constituirii dreptului contravențional ca ramură de drept autonomă în sistemul de drept al Republicii Moldova, „Revista Națională de Drept”, 2005, nr. 9, pag. 27.

⁴ Sergiu Furdui, Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic, pag. 177 (247 pag.).

⁵ V. Guțuleac, Tratat de drept contravențional, Chișinău.

⁶ Sergiu Furdui, Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic, pag. 178 (247 pag.).

⁷ A se vedea: p. 2.1 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Despre aprobarea Instrucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în curțile de apel și judecătoria nr. 41 din 22.12.2003”, Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2004, nr.1, pag. 23, precum și nomenclatorul-tip al dosarelor din judecătoria, care în punctul 4-7 indică termenul de „materiale administrative”.

⁸ Административно-процессуальное право, под ред. И. Киясханова, Ю. Кивич и др., Москва, изд. Юнити–Дана, стр. 27 (399 стр).

⁹ Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3 ч. / А. П. Коренев. - М., 1996, ч.1, стр. 212.

¹⁰ Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // „Государство и право”, 1998, № 8, стр. 30 - 31.

¹¹ Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова, М., 1999, стр. 385 – 386.

¹² Минашкин А. В. О совершенствовании административного и административно-процессуального законодательства в Украине / А. В. Минашкин // „Журнал российского права”, 2001, № 5, стр. 150 – 153.

¹³ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. - СПб., 2002, стр. 37 – 38.

¹⁴ A se vedea: I. Dolea ș. a., Drept procesual penal, ed. Cartier juridic, Chișinău, 2005 (960 pag.).

¹⁵ A se vedea Gh. Mateuț, Tratat de procedură penală. Partea generală, volumul I, ed. C.H. Beck, București, 2007 (800 pag.).

¹⁶ Gh. Mateuț, Tratat de procedură penală. Partea generală, volumul I, ed. C.H. Beck, București, 2007, pag. 2.

¹⁷ V. Guțuleac, Tratat de drept contravențional, Chișinău, 2009, pag. 203.

BIBLIOGRAFIE

1. Dolea I. ș.a. Drept procesual penal, ed. Cartier juridic, Chișinău, 2005.

2. Furdui Sergiu. Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic.

3. Furdui Sergiu, Argumente pro în vederea constituirii dreptului contravențional ca

ramură de drept autonomă în sistemul de drept al Republicii Moldova, Revista Națională de Drept, 2005, nr. 9.

4. Guțuleac. V., Tratat de drept contravențional, Chișinău, 2009.

5. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Despre aprobarea Instrucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în curțile de apel și judecătoria nr. 41 din 22.12.2003”. Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2004, nr. 1.

6. Mateuț Gh., Tratat de procedură penală. Partea generală, volumul I, ed. C.H. Beck, București, 2007.

7. Административно-процессуальное право, под ред. И. Килясханова, Ю. Кивич и др., Москва, изд. Юнити-Дана, стр. 27 (399 стр.).

8. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. - М., 1999.

9. Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // Государство и право, 1998, № 8.

10. Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3 ч. / А. П. Коренев. М., 1996, ч.1.

11. Минашкин А. В. О совершенствовании административного и административно-процессуального законодательства в Украине/ А. В. Минашкин // Журнал российского права, 2001, № 5.

12. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. - СПб., 2002.

Prezentat: 4 noiembrie 2014.

E-mail: teodorina@rambler.ru

Unele reflecții juridice privind regimul legal al muncii de noapte în instrumentele internaționale, în actele normative ale Uniunii Europene și în reglementarea Codului Muncii al Republicii Moldova

Eduard BOIȘTEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

Vitalie CEPRAGA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Night work has been a matter of serious concern for the international bodies, both at European Union and international levels. As evidence of such disquiet is the Convention of the International Labour Organization concerning Night Work no.171/1990 and the Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organization of working time. In this article, the authors highlight the concepts of “night work” and “night worker” through the national legislation and international instruments, and also analyse the compatibility of the national legislation pertaining to night work with the standards of the International Labour Organization and the directives of the European Union.

Key words: *labour legislation, night work, night worker, occupational safety and health.*

Pe plan internațional, măsurile specifice ce urmează a fi luate în favoarea lucrătorilor de noapte pentru a proteja sănătatea lor au fost specificate în Convenția OIM nr. 171/1990 privind munca de noapte (neratificată de Republica Moldova).¹

În sensul Convenției OIM nr. 171/1990, termenul de „muncă de noapte” desemnează „orice muncă efectuată în cursul unei perioade de, cel puțin, șapte ore consecutive, cuprinzând intervalul dintre miezul nopții și ora 5 dimineața, ce vor fi determinate de către autoritatea competentă după consultarea celor mai reprezentative organizații ale celor ce angajează

și ale lucrătorilor sau pe cale de convenții colective” [art. 1, lit. a) din Convenția OIM nr. 171/1990]. Această Convenție operează și cu noțiunea de „lucrător de noapte,” prin care se înțelege „un lucrător salariat a cărui muncă cere efectuarea de ore de muncă de noapte în număr substanțial, superior unei limite fixate. Această limită va fi fixată de către autoritatea competentă după consultarea celor mai reprezentative organizații ale celor ce angajează și ale lucrătorilor sau pe cale de convenții colective” [art. 1, lit. b) din Convenția OIM nr. 171/1990].

În conformitate cu stipulațiile art. 4,

alin. (1) din Convenția OIM nr. 171/1990, la cererea lor, lucrătorii vor avea dreptul de a obține în mod gratuit o evaluare a stării lor de sănătate și de a beneficia de sfaturi asupra modalității de a reduce sau a evita problemele de sănătate în legătură cu munca lor:

a) înainte de a fi încadrați ca lucrători de noapte;

b) la intervale regulate în cursul acestei încadrări;

c) dacă au în cursul acestei încadrări probleme de sănătate care nu se datorează altor factori decât celor legați de munca de noapte.

În afară de cazul constatării inaptitudinii pentru munca de noapte, conținutul acestor evaluări nu trebuie transmis unei terțe persoane fără acordul lucrătorilor și nici utilizat în detrimentul lor.

Potrivit art. 10 din Convenția OIM nr. 171/1990, înainte de a introduce programe de lucru necesitând serviciile lucrătorilor de noapte, cel care angajează trebuie să consulte reprezentanții lucrătorilor interesați asupra detaliilor acestor programe, asupra formelor de organizare a muncii de noapte cele mai bine adaptate unității și personalului său, precum și asupra măsurilor necesare în materie de sănătate a muncii și de servicii sociale. În unitățile care utilizează lucrători de noapte, asemenea consultări trebuie să aibă loc cu regularitate.

În conformitate cu art. 103, alin. (1) din Codul Muncii al Republicii Moldova (în continuare – *CM al RM*),² se consideră *muncă de noapte* munca prestată între orele 22.00 și 6.00. Definiția legală a muncii de noapte cuprinsă în *CM al RM* este în deplină concordanță cu dispozițiile art. 2, pct. 3 din Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 „Privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru,”³ potrivit cărora prin „timp de noapte” se înțelege orice perioadă de minimum șapte ore,

așa cum este definită de legislația națională, și care trebuie să includă, în orice caz, intervalul cuprins între miezul nopții și ora 5 dimineața. Minimul de șapte ore, stabilit prin Directivă, se regăsește în legislația internă în intervalul dintre orele 22.00 și 6.00, el cuprinzând și intervalul 00.00 – 5.00. Totodată, în vederea prevenirii unor eventuale abuzuri din partea angajatorilor și în vederea stabilirii criteriilor în funcție de care un salariat urmează a fi recunoscut drept salariat de noapte, considerăm ca deosebit de importantă consfințirea în *CM al RM* a definiției noțiunii de „salariat de noapte.” În acest caz, legiuitorul moldovean poate prelua definiția noțiunii în cauză din legislația Uniunii Europene. Astfel, potrivit art. 2, pct. 4 din Directiva 2003/88/CE, prin termenul de „lucrător de noapte” se înțelege:

(a) pe de o parte, orice lucrător care, pe timpul nopții, muncește, cel puțin, trei ore din timpul de lucru zilnic normal;

(b) pe de altă parte, orice lucrător care poate realiza noaptea o anumită parte din timpul său de lucru anual, așa cum se definește în funcție de alegerea statului membru în cauză: (i) în legislația națională, după consultarea cu partenerii sociali sau (ii) prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali la nivel național sau regional.

Potrivit prevederilor art. 8 din Directiva 2003/88/CE, statele-membre trebuie să ia măsurile necesare pentru ca: a) timpul normal de lucru al lucrătorilor de noapte să nu depășească în medie opt ore pe parcursul unei perioade de 24 de ore; b) lucrătorii de noapte a căror muncă implică riscuri speciale sau tensiuni fizice sau mintale deosebite să nu muncească mai mult de opt ore pe parcursul unei perioade de 24 de ore în care efectuează muncă de noapte. Lucrul care implică riscuri speciale sau tensiuni fizice sau mintale deosebite urmează să fie definit de legislațiile și practicile naționale sau

prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali, luând în considerare efectele și riscurile inerente muncii de noapte. După cum observă just cercetătoarea Luminița Dima,⁴ Directiva 2003/88/CE acordă posibilitatea statelor-membre de a permite derogări de la cerințele stabilite de respectiva directivă privind durata timpului de lucru în cazul lucrătorilor de noapte, prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali la nivelul colectiv adecvat. Totodată, luând în considerare prevederile art. 18, par. 3 din Directiva 2003/88/CE, menționăm că derogările sunt permise, în aceste cazuri, numai cu condiția ca lucrătorii să beneficieze de perioade de repaus compensatorii echivalente sau, în cazuri excepționale în care din motive obiective nu se pot acorda asemenea perioade, să beneficieze de protecția adecvată.

În temeiul Directivei 2003/88/CE, statele-membre ale Uniunii Europene își asumă mai multe responsabilități în ceea ce privește controlul medical și transferul lucrătorilor de noapte la munca de zi. Astfel, în conformitate cu art. 9, alin. (1) din Directiva 2003/88/CE, statele-membre iau măsurile necesare pentru ca: a) lucrătorii de noapte să beneficieze de un control medical gratuit înaintea numirii și la intervale regulate ulterior; b) lucrătorii de noapte care au probleme de sănătate recunoscute ca fiind în legătură cu munca de noapte să fie transferați, ori de câte ori este posibil, la muncă de zi pentru care sunt calificați. Mai mult, în temeiul art. 11 din Directiva 2003/88/CE, statele-membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că angajatorii care folosesc în mod regulat lucrători de noapte informează autoritățile competente despre aceasta, la cererea ultimelor.

În conformitate cu art. 103, alin. (2) din CM al RM, durata muncii (schimbului) de noapte se reduce cu o oră, însă o ase-

menea reducere a timpului de muncă nu este posibilă în cazul salariaților pentru care este stabilită durata redusă a timpului de muncă, precum și salariaților angajați special pentru munca de noapte, dacă contractul colectiv de muncă nu prevede altfel.

În mod imperativ și necondiționat, nu se admite atragerea la munca de noapte a salariaților în vârstă de până la 18 ani, a femeilor gravide, a femeilor aflate în concediu postnatal, precum și a persoanelor cărora munca de noapte le este contraindicată conform certificatului medical (art. 103, alin. (5) din CM al RM). Totodată, invalizii de gradul I și II, unul dintre părinții (tutorele, curatorul) care au copii în vârstă de până la 6 ani sau copii invalizi, persoanele care îmbină concediile pentru îngrijirea copilului prevăzute la art. 126 și art. 127, alin. (2) din CM al RM cu activitatea de muncă și salariații care îngrijesc de un membru al familiei bolnav în baza certificatului medical pot presta muncă de noapte numai cu acordul lor scris. Angajatorul este obligat, în acest sens, să informeze în scris salariații menționați despre dreptul lor de a refuza munca de noapte (art. 103, alin. (6) din CM al RM). Cu alte cuvinte, dreptul angajatorului de a antrena salariații menționați în art. 103, alin. (6) din CM al RM la munca de noapte devine în formula legislativă actuală un drept sub condiție pur potestativă, la aprecierea unilaterală a respectivilor salariați.

Legislația în vigoare instituie o retribuire sporită pentru prestarea muncii în program de noapte. Astfel, potrivit art. 159 din CM al RM, pentru munca prestată în program de noapte se stabilește un adaos în mărime de, cel puțin, 0,5 din salariul de bază pe unitate de timp stabilit salariatului.

Se cere menționat faptul că orice salariat care, într-o perioadă de 6 luni prestează, cel puțin, 120 de ore de muncă de noapte va fi supus unui examen medical din con-

tul angajatorului. În context, observăm că legislația muncii nu consacră mecanismul „tezaurizării” orelor de noapte și a orelor suplimentare în cazul trecerii salariatului la un nou angajator. Așadar, ipotetic, pot exista situații în care salariatul se va expune unui risc profesional sporit, prestând munca în program de noapte sau munca suplimentară⁵ peste cotele temporare minime și (sau) maxime stabilite de CM al RM, fără a fi supus unui examen medical, în cazul plecării acestuia la lucru la o altă unitate sau la un alt angajator. Legiuitorul moldovean ar putea recurge la reglementarea „tezaurizării” orelor de noapte și a orelor suplimentare, inspirându-se din legislațiile altor state. De exemplu, în dreptul german se prevede că, la încetarea contractului individual de muncă, salaria-

tul ar putea lua cu el „un cont al orelor suplimentare” la noul angajator. „Deși, firește, munca se prestează personal, „contul” orelor suplimentare prestate se obiectivează, astfel devenind un bun de sine stătător, de a căror compensare cu timp liber salariatul poate dispune când dorește.”⁶

De asemenea, considerăm necesară transpunerea în legislația RM a dispozițiilor art. 11 din Directiva 2003/88/CE, și anume: obligarea angajatorilor care folosesc în mod regulat lucrători de noapte de a informa despre aceasta inspecția teritorială de muncă. În acest context, se impune consacrarea expresă în Legea RM nr. 140-XV/2001 „Privind Inspectoratul de Stat al Muncii”⁷ a mai multe competențe ale Inspectoratului de Stat al Muncii, proprii domeniului muncii de noapte.

NOTE

¹ Oricât ar fi de straniu, dar printre instrumentele OIM putem regăsi și pe cele care cuprind prevederi discriminatorii, aplicabile în domeniul muncii de noapte. De exemplu, în conformitate cu art. 3 din Convenția OIM nr. 89/1948 privind munca de noapte a femeilor care lucrează în industrie (neratificată de Republica Moldova), „femeile, fără deosebire de vârstă, nu vor putea fi folosite în timpul nopții în nicio întreprindere industrială, publică sau particulară și în nicio unitate a acestor întreprinderi, cu excepția întreprinderilor unde sunt folosiți numai membrii aceleiași familii.” Cu referire la statele-membre ale Uniunii Europene, în practica acestora (din perioada anilor 80-90 ai secolului trecut) au apărut „conflicte de legi”: pe de o parte, Convenția OIM nr. 89/1948 (ratificată de Franța, Austria și de alte state europene) interzice expres munca de noapte a femeilor, iar pe de altă parte, normele Uniunii Europene (Directiva 93/104/CE (abrogată) și Directiva 2003/88/CE) nu statuează o asemenea interdicție în privința femeilor. Pentru soluționarea acestui „conflict de reglementări,” a fost sesizată Curtea Europeană de Justiție. După cum observă autorul Nicolae Voiculescu, „în decizia sa la cazul *Stoeckel* din 25 iulie 1991 (nr. 345/89) Curtea de Justiție a arătat că Directiva 76/207 privind egalitatea de tratament între bărbați și femei interzice într-o manieră suficient de precisă statelor-membre să «include ca principiu legislativ interzicerea muncii de noapte a femeilor, chiar dacă această obligație comportă derogări, atunci când nu există o interdicție a muncii de noapte a bărbaților». De aceea, statele-membre ale Uniunii Europene care ratificaseră Convenția OIM nr. 89/1948 au denunțat acest instrument internațional.” A se vedea: Nicolae Voiculescu, *Drept comunitar al muncii*, București, Rosetti, 2005, p. 141.

² Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.2003.

³ Publicată în: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. 299 din 18.11.2003.

⁴ Luminița Dima. *Aspecte teoretice și practice privind timpul de muncă și timpul de odih-*

nă. În: Conferința cu tema „Modificările Codului Muncii și ale legii dialogului social: București, 14-15 iunie 2011,” București, Universul Juridic, 2011, p. 137.

⁵ În conformitate cu art. 104, alin. (5) din CM al RM, la solicitarea angajatorului, salariații pot presta munca în afara orelor de program (munca suplimentară) în limita a 120 de ore într-un an calendaristic. În cazuri excepționale, această limită, cu acordul reprezentanților salariaților, poate fi extinsă până la 240 de ore.

⁶ Raluca Dimitriu. *Considerații în legătură cu flexibilizarea timpului de muncă al salariaților*. În: „Dreptul” nr. 7/2008, p. 122.

⁷ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68-71 din 29.06.2001.

Prezentat: 22 septembrie 2014.

E-mail: eduardus@inbox.ru

Economie și finanțe publice



Impactul șomajului asupra securității economiei naționale a Republicii Moldova

Ecaterina BARBĂROȘIE,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Nadejda NAZAR,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

Based on previous experience of the impact of unemployment on the national economic securities in the Republic of Moldova, this article proposes some directions for improving the situation in our country.

Key words: *unemployment; favorable climate; national economic securities; impact.*

Dezvoltarea economică fundamentează existența omului. Existența și progresul societății sunt asigurate, dacă atât evoluția celor doi termeni, populația și economia, cât și interacțiunea dintre aceștia întrunesc anumite caracteristici calitative și dimensionale. Lipsa acestora sau distorsionarea lor au efecte negative, cum sunt, subdezvoltarea economică, șomajul, scăderea nivelului de trai etc., considerate, adesea, nu fără temei, ca forme ale dezechilibrelor corelației populație – economie.

Șomajul este astăzi unul dintre aceste aspecte care afectează, în proporții diferite, toate țările.

Cuvântul *șomaj* provine de la cuvântul francez *chomage*, care a fost preluat din limba latină *caumare*, ceea ce înseamnă căldură mare, din cauza căreia înceta orice activitate. Așadar, categoria de șomaj este „inactivitate” din cauza temperaturii ridicate. Șomajul este un concept care s-a conturat la începutul secolului al XX-lea. Inițial, desemna inactivitatea proprie zilelor de sărbătoare sau nelucrătoare; engle-

zii vorbeau despre „out of work”. Treptat, a dobândit sensul de încetare a activității, adică „unemployment”.

În teoria economică există mai multe modalități de a defini șomajul și în funcție de mai multe forme de comensurare. Prin ceea ce au comun aceste definiții, putem caracteriza șomajul ca o stare negativă a economiei care afectează o parte din populația activă disponibilă, prin negăsirea locurilor de muncă.

În termenii pieței muncii, șomajul reprezintă excedentul ofertei față de cererea de muncă. Șomeri sunt toți cei apti de muncă, dar care nu găsesc de lucru. Foarte cunoscută este definiția șomajului dată de Biroul Internațional al Muncii (organizație din sistemul Națiunilor Unite). Potrivit acestei definiții, șomer este oricine care are mai mult de 15 ani și îndeplinește comitent următoarele condiții:

- este apt de muncă;
- nu muncește;
- este disponibil pentru o muncă salariată sau nesalariată;

- caută un loc de muncă.

Șomajul poate fi caracterizat prin mai multe aspecte:

a) *nivelul șomajului*. Se determină atât absolut, ca număr, cât și relativ – ca rată a șomajului (numărul șomerilor/populația activă);

b) *intensitatea șomajului*. Se poate distinge:

- șomajul total, care presupune pierderea locului de muncă și încetarea totală a activității;

- șomajul parțial, care constă în diminuarea activității depuse de o persoană în special prin reducerea duratei săptămânii de lucru sub cea legală cu scăderea remunerației;

- șomajul deghizat, este specific, mai ales, țărilor slab dezvoltate, unde numeroase persoane au o activitate aparentă, cu o eficiență (productivitate) mică;

c) *durata șomajului sau perioada de șomaj* – de la momentul pierderii locului de muncă până la reluarea activității;

d) *structura șomajului* sau componentelor acestuia formate prin clasificarea șomerilor după diferite criterii: nivelul calificării, domeniul în care au lucrat, categoria socioprofesională căreia îi aparțin, ramurile de activitate din care provin, sex, categorii de vârstă, rasă etc.

Șomajul poate fi rezultatul multor cauze care pot acționa separat în timp sau concomitent. Prin natura lor, aceste cauze derivă din mărimea salariului (nominal sau real), cererea și oferta de bunuri efective și globale, rigiditatea prețurilor și salariului etc., care sunt reflectate în teoria economică.

Șomajul, așa cum este prezentat astăzi, a fost explicat pentru prima dată în a doua jumătate a secolului al XIX-a, când raționamentele științifice au început să recurgă la conceptele de piață a muncii și folosirea deplină a forței de muncă. Potrivit acestei abordări, căreia i se spune neoclastică sau numai clasică, pe piața muncii se confrun-

tă cererea întreprinderilor care angajează salariați atât timp cât productivitatea marginală a muncii este egală cu salariul real existent și oferta celor ce vor să se angajeze, formată pe baza opțiunii sau arbitrajului lor între muncă și timp liber.

Ofertanții vor opta pentru muncă atât timp cât puterea de cumpărare a remunerației pe care o vor primi este superioară expresiei în bani a efortului pe care trebuie să-l facă în cadrul muncii. Punctul central al teoriei neoclasice este existența echilibrului general (atât pe piața bunurilor economice cât și pentru piața muncii) în condițiile în care prețurile (inclusiv salariul) sunt presupuse flexibile, astfel încât prin oscilațiile lor se restabilesc automat echilibrul și folosirea deplină a forței de muncă.

Șomajul este rezultatul acțiunilor mai multor factori, care generează diferite forme concrete ale acestuia. Printre acești factori menționăm: progresul tehnico-științific, crizele economice, calamitățile naturale, războaiele ș. a.

În funcție de impactul factorilor care îl provoacă, șomajul se manifestă în mai multe forme:

1. *Șomaj ciclic*, expresie care se atribuie șomajului conjunctural și celui sezonier, adică șomajului care se formează în faza de recesiune (criză-depresiune) a ciclului economic sau care decurge direct din restrângerea activității economice în anumiți anotimpuri ale anului.

2. *Șomaj sezonier*. Șomaj, care apare ca urmare a restrângerii activității economice în anumite perioade ale anului, în care condițiile naturale sunt mai puțin prielnice sau chiar neprielnice. Este caracteristic agriculturii, construcțiilor și turismului.

3. *Șomaj structural*, formă de șomaj determinată de tendințele de restructurare a economiei pe activități, forme de proprietate, managerială, geografică etc., care are loc sub incidența progresului tehnico-economic, a crizei energetice, a mutațiilor

din aparatul productiv, a unor importante fenomene sociale sau politice.

4. *Șomaj tehnologic*, formă de șomaj determinată de înlocuirea vechilor tehnici și tehnologii cu altele noi, precum și de centralizarea unor capitaluri sau activități, care sunt însoțite de restrângerea locurilor de muncă. Resorbirea acestui gen de șomaj este foarte dificilă, pentru că presupune recalificarea forței de muncă în concordanță cu noile cerințe ale tehnicilor și tehnologiilor implementate și cu managementul firmelor afectate de centralizare, lărgirea activităților economice pentru a crea noi locuri de muncă.

5. *Șomaj tehnic*, formă de șomaj determinată de întreruperea activității unei firme din lipsă de comenzi, de regulă pe un timp determinat. Cei afectați de șomajul tehnic nu sunt înregistrați la oficiile de forță de muncă și șomaj, primesc indemnizația de șomaj de la firma respectivă, iar cuantumul acesteia este diferit de cel reglementat în mod general pe economie. Șomajul tehnic încetează odată cu reluarea activității firmei. Poate fi total sau parțial. Este caracteristic economiilor care se află în criză sau în tranziție la economia de piață.

6. *Șomaj de inadaptare*, formă a șomajului determinată de imposibilitatea unei părți a populației, denumită tehnofobă, de a utiliza și de a se adapta tehnicilor avansate actuale, care presupun abstracție, interactivitate, viteză de execuție și flexibilitate deosebită. Abstractizarea generalizată, proprie activităților și tehnicilor de ultimă oră, nu este suportată de către cei care au nevoie să atingă, să simtă și să manipuleze obiecte fizice concrete. Interactivitatea, caracteristică dialogului om-mașină, solicită personalului flexibilitate – schimbarea activității în orice moment – și viteză de reacție excepțională, pentru a nu bloca sistemul din care face parte, excluzându-i pe cei care nu înțeleg mesaje afișate și nu le pot răspunde în timp util.

Tehnologiile informatizate extind șomajul de inadaptare, iar pregătirea și orientarea personalului pot evita sau diminua acest fenomen.

7. *Șomaj voluntar*, formă de șomaj proprie celor care decid în mod deliberat să înceteze să muncească (total sau parțial), fie pentru că ei apreciază că salariul este prea mic și preferă timpul liber sau doresc să-și însușească o nouă meserie, fie pentru că sunt în căutarea unui loc de muncă mai bine remunerat, iar costurile antrenate de această căutare vor fi mai mult decât compensate prin creșterea salariului. În anul 1970, anumiți economiști, printre care Milton Friedman (economist american, profesor universitar), spuneau despre șomajul voluntar că este șomaj natural. Pentru ei șomajul natural este un șomaj de echilibru, deoarece rezultă dintr-o alegere deliberată. Treptat, mulți economiști și-au conturat ideea că șomajul existent în ultimele decenii în țările dezvoltate este îndeosebi șomaj voluntar, negând, astfel, șomajul involuntar, care este, de fapt, singurul ce trebuie să preocupe politicile economice.

8. *Șomaj keynesian*, formă a șomajului explicată pentru prima dată de John Maynard Keynes (economist englez, profesor universitar), ca șomaj involuntar, determinat de dezechilibrele din economie și, în special, de dezechilibrul dintre cererea și oferta agregate. Din punct de vedere logic, punctul de plecare în favoarea șomajului keynesian îl constituie inerția sau rigiditatea la scădere a prețurilor pe termen scurt, fapt foarte bine relevat de Keynes la vremea lui. Această rigiditate atrage raționalizarea muncii, care poate genera două tipuri de dezechilibre pe piața muncii, acestora corespunzându-le diferite tipuri de șomaj. Când prețurile efective sunt superioare prețurilor de echilibru de pe piețele bunurilor, cererea agregată este inferioară ofertei agregate. Dezechilibrul astfel format pe piața bunurilor trece pe piața mun-

cii, resimțindu-se prin reducerea cererii de muncă și formarea sau creșterea șomajului. Acesta este, de fapt, un șomaj derivat din dezechilibrul dintre cererea și oferta agregată, generat, la rândul său, de rigiditatea prețurilor la scădere, pe care Keynes l-a explicat și de aceea îi poartă numele.

Există și alte forme ale șomajului: absolut, temporar, forțat, benevol, de masă, invizibil, fictiv, fricțional.

sau măsuri pentru diminuarea șomajului.

În cele ce urmează vom analiza structura șomerilor în economia națională.

Analizând datele tabelului 1, se poate observa că numărul total de șomeri s-a micșorat cu 17,9 mii persoane față de anul 2009 și cu 4,6 mii persoane față de anul 2012. Acest lucru ne demonstrează o scădere treptată a numărului șomerilor și încadrarea acestora în câmpul muncii.

Tabelul 1. Determinarea structurii șomerilor după durata șomajului în economia Republicii Moldova (anii 2009-2013)

Indicatorii	a. 2009		a. 2010		a. 2011		a. 2012		a. 2013	
	mii pers.	%	mii pers.	%	mii pers.	%	mii pers.	%	mii pers.	%
Numărul de șomeri-total	81	100	92	100	84	100	67,7	100	63,1	100
Mai puțin de 3 luni	24	29,63	24,7	26,85	21,2	25,24	19,6	28,95	20,4	32,33
3 – 6 luni	18,9	23,33	20,7	22,5	19,9	23,69	15,2	22,45	15,9	25,2
6 – 12 luni	15,5	19,14	18,4	20	15,6	18,57	12,1	17,87	11	17,43
12 - 24 luni	11	13,58	16,5	17,93	16,2	19,29	11,4	16,84	8,2	13,0
Mai mult de 24 luni	11,6	14,32	11,8	12,83	11,2	13,33	9,4	13,88	7,5	11,89

Sursa. Elaborat de autori în baza datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova.

Fiind un fenomen care afectează, în diferite proporții, toate țările, prin nivelul, structura, durata și consecințele sale, șomajul s-a impus atenției guvernelor și forțelor sociale, devenind o preocupare generală. Pe termen scurt, obiectivul major al tuturor acestora îl formează atenuarea exacerbarii consecințelor sale, iar pe termen mediu și lung, obiectivul constă în diminuare sau chiar resorbirea resurselor de muncă aflate în stare de șomaj.

Numeroasele aspecte interdependente, prin natura lor, vizează atât firmele, cât și societatea, atât pe cei ce lucrează, cât și pe șomeri. Toate acestea formează obiectul unor reglementări sau orientări care, în totalitatea lor, sunt cunoscute ca politici

Ponderea cea mai mare le revine persoanelor ce sunt șomeri mai puțin de 3 luni cu cota de 32,33%, sau cu 2,7 puncte procentuale mai mult față de anul 2009 și, respectiv, cu 3,38 puncte procentuale mai mult față de anul 2012. Cca 25% revin șomerilor cu o perioadă de la 3 până la 6 luni, cota respectivă s-a mărit treptat în perioada analizată.

Șomerilor cu o perioadă de la 6 luni până la 12 luni le revine o cotă de 17,43%; la această categorie de șomeri cota s-a micșorat cu 1,71 puncte procentuale față de anul 2009 și, respectiv, cu 0,44 puncte procentuale față de anul 2012.

Șomerii cu o perioadă de la 1 an până la 2 ani constituie o pondere de 13% care e

mai mică cu 0,58 puncte procentuale față de anul 2009 și cu 3,84 puncte procentuale față de anul 2012. Ponderea cea mai mică o dețin șomerii cu o perioadă mai mare de 2 ani, cota acestora constituind cca 12%, care în perioada analizată a scăzut treptat.

În cele ce urmează vom efectua calculul ratei șomajului după formula:

$$R_s = (M_s / P_a) * 100\%, \quad [6, p. 330]$$

unde: R_s - rata șomajului;

M_s - masa șomajului sau numărul de șomeri;

P_a - populația activă disponibilă.

Principalele direcții de intensificare a plasării în câmpul muncii a șomerilor pot fi:

- crearea noilor locuri de muncă (pentru anumite categorii sociale: tineri, femei cu copii mici, invalizi ș. a.) se realizează odată cu sporirea activităților existente în economia Moldovei;

- activitățile care concurează la crearea noilor locuri de muncă sunt, mai ales, de natură industrială, cu toate că ponderea industriei în economie are tendința de diminuare;

Tabelul 2. Determinarea ratei șomajului în economia Republicii Moldova (anii 2009-2013)

Indicatorii	2009	2010	2011	2012	2013
Populația economic activă, mii pers.	1184,4	1143,4	1173,5	1146,8	1172,8
Numărul de șomeri, mii pers.	81	92	84	67,7	63,1
Inclusiv: bărbați	50,8	57,3	49,6	42,2	38
femei	30,2	34,7	34,4	25,6	25,1
Rata șomajului, %	6,84	8,05	7,16	5,9	5,38
Sporul (reducerea) absolut al ratei șomajului în bază (față de anul 2009)	-	1,21	0,32	-0,94	-1,46
Sporul (reducerea) absolut al ratei șomajului în lanț (față de anul precedent)	-	1,21	-0,89	-1,26	-0,52

Sursa. Elaborat de autori în baza datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova.

Analizând datele tabelului 2, se poate menționa că rata șomajului în ultimii 5 ani s-a micșorat treptat. Efectuând o comparație față de anul 2009, rata șomajului a scăzut cu 1,46 puncte procentuale, iar față de anul 2012 s-a redus cu 0,52 puncte procentuale.

De asemenea, se observă că din persoanele-șomeri peste 55% reprezintă bărbații – sunt nesatisfăcuți de remunerarea muncii și condițiile de lucru, iar mai puțin de 45% le reprezintă femeile – cauza este plecarea acestora în concediul de maternitate și apoi în concediul pentru îngrijirea copilului, care, conform legislației în vigoare, este de până la 3 ani sau 6 ani.

- stimularea dezvoltării antreprenoria-tului mic și mijlociu prin diferite facilități și susținere de către organele publice centrale și locale;

- sporirea investițiilor în învățământul profesional și formarea profesională a viitorilor muncitori și specialiști;

- asigurarea șanselor egale de ocupare și de promovare în carieră pentru toate categoriile de solicitanți ai locurilor de muncă corespunzătoare;

- crearea anumitor facilități pentru tineret, începând cu studiile plătite de către întreprinderi în credit, cu condiția că după terminarea studiilor tânărul specialist va lucra la această întreprindere și va rambur-

sa creditul (analog cu țările dezvoltate, ca Germania ș. a.);

- corelarea cât mai strictă a politicii de stat privind pregătirea forței de muncă cu activitatea agenților economici;

- angajarea șomerilor în lucrări publice, remunerate egal cu cele private;

- informarea sistematică a posesorilor forței de muncă și angajatorilor privind situația de pe piața de muncă ș. a.

Sperăm că propunerile acestea vor îmbunătăți situația referitor la impactul șomajului asupra securității economiei naționale al Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Lege privind securitatea și sănătatea muncii, nr. 186 din 10.07.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-144 din 05.08.2008.

2. Lege pentru aprobarea concepției securității naționale a Republicii Moldova, nr. 112 din 22.05.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 97-98 din 03.06.2008.

3. Angelescu, C., Apostol, Gh. Economia politică. București: Editura Economică, 1995, 670 p.

4. Angelescu, C., Dumitru, C. Dicționar de economia politică. București: Editura Economică, 2005, 520 p.

5. Blanoschi, A., Butnaru, V. Piața forței de muncă și politicile sociale. Chișinău: AAP, 2009, 164 p.

6. Moldovanu, D. Curs de teorie economică. Chișinău: ed. ARC, 2006, 432 p.

7. www.statistica.md – Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova.

Prezentat: 27 octombrie 2014.

E-mail: ec_barbaros@yahoo.com
n._barbarosie@uasm.md

Formarea echipei performante în managementul de proiect

Oleg FRUNZE,
doctor, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Team building is a philosophy of job design in which employees are viewed as members of interdependent teams rather than individual workers. Team building refers to a wide range of activities undertaken by businesses, schools, sports teams, and religious or nonprofit organizations designed for improving team performance. According to Dyer in 2007, team building was originally a group process intervention aimed at improving interpersonal relations and social interactions and has developed to include achieving results, meeting goals, and accomplishing tasks.

1. Aspecte privind lucrul în echipă

În zilele noastre, individualitatea și originalitatea personală au pierdut teren în fața muncii în echipă, mai ales în cazul sarcinilor complexe. Toate companiile bazate pe informație, care practică tehnologii de vârf, servicii ireproșabile și un management modern și eficient, solicită din partea personalului abilități superioare de comunicare și lucru în echipă. O echipă profesionistă este o structură în care întregul este mai mult decât suma părților. Membrii formației acționează în sinergie și consens pentru realizarea unui obiectiv comun. Echipa înseamnă comunicare directă și vădită, obligând la asumarea constantă a responsabilității propriilor obiective, deoarece neîndeplinirea acestora este imediat sancționată de către grup.

În managementul resurselor umane, termenul de echipă (*team*) este frecvent utilizat, deși cel de rețea tinde să-i ia rapid locul. Adesea îl folosim pentru a ne referi la întreaga companie, deoarece scopurile propuse nu pot fi atinse decât prin coroborarea tuturor forțelor. Dar totdeauna este dificil să sudezi, să motivezi, să pregătești și să conduci o echipă strâns unită,

formată din peste doisprezece membri. O companie poate fi structurată pe un mare număr de echipe care lucrează în strânsă armonie. Chiar și acest lucru constituie o dificultate și o provocare, deoarece cultura organizațională actuală încurajează spiritul de competiție și rivalitate. Pentru o companie, sistemul de alocare a responsabilității pentru adoptarea deciziilor este esențial.

Necesitatea muncii în echipă a devenit tot mai evidentă pe măsură ce politicile de resurse umane au evoluat și companiile au început să țină cont de nevoia de comunicare a propriilor angajați și de valoarea susținerii reciproce. Membrii unei echipe dintr-o organizație (firmă, fabrică, uzină, bancă, universitate, instituție de administrație etc.) ajung să se cunoască foarte bine, conlucrând la depășirea dificultăților curente. În plus, diversitatea și varietatea soluțiilor oferite cresc, cel puțin, aritmetic cu fiecare membru. Lucrul în echipă poate fi, de aceea, extrem de motivant, deoarece fiecare proiect aduce cu sine experiența contactului cu ceilalți și mulțumirea de a beneficia de sprijinul acestora. Nimic nu regretă oamenii mai mult la schimbarea

unui loc de muncă decât lipsa unui fost coleg. Dacă legaturile colegiale ajung să fie puternice, confortul afectiv poate suplini și compensa alte lipsuri, chiar și cele legate de salarizare. Iată de ce lucrul în echipă este adesea folosit ca mijloc de combatere și diminuare a rutinei. Operația repetată zilnic sau periodic este indusă de o activitate care nu aduce nimic nou în planul solicitărilor cognitive. Oamenii simt că se pot detașa și că pot acționa după același tipic, în fiecare zi. La un moment dat chiar, anumite activități pot fi efectuate cu jumătate de atenție, ceea ce lasă timp pentru meditație. Se întărește convingerea că nu mai este nimic de învățat și că este deci timpul unei schimbări. În acest moment, oamenii încep să caute să compenseze, găsind diverse mijloace prin care pot depăși plictiseala și plafonarea. Astfel de debușeuri pot fi discuțiile cu colegii sau diverse activități deconectante (lectura unei reviste, un joc video pe PC etc.), posibile de efectuat în momentele mai libere. Dacă mijloacele de compensare nu sunt suficiente, treptat se acumulează tot mai mult stres și frustrare în legătură cu jobul curent, intrându-se într-un cerc vicios. Discuția cu un coleg, împărtășirea problemelor personale pot însă diminua mult efectele negative ale rutinei.

Pe de altă parte, munca în echipă își poate avea și reversul său, în cazul în care echipa de lucru a fost prost construită ori între membrii formației există conflicte. Faptul de a depinde de cineva poate fi foarte frustrant pentru unii, mai ales atunci când partenerii nu-și respectă angajamentele și termenele sunt depășite în lanț, întârzierea amplificându-se continuu. Iată de ce se acordă atât de multă importanță existenței unor calități absolut necesare acestui tip de organizare a muncii, mai ales în sectoarele unde predomină sarcinile complexe.

Comunicativitatea și capacitatea de a interacționa eficient, de a răspunde operativ cerințelor altora, de a putea prelua

creativ ideile din grup și de a oferi în același timp – și fără egoism – sprijin celorlalți, sunt principalele calități ale unui bun coechipier. Răbdarea și toleranța privind stilul ori neajunsurile celorlalți desăvârșesc acest profil psihologic. Disponibilitatea privind munca în echipă este o cerință curentă a anunțurilor de recrutare. Existența calităților necesare sau, din contra, lipsa lor pot fi factori decisivi în angajarea personalului sau în menținerea acestuia într-o organizație. La început, majoritatea celor intervievați se declară ca fiind buni jucători de echipă, gata să facă față oricăror sarcini și dispuși să dialogheze oriunde, oricând și cu oricine, deschși la ideile și sugestiile altora. Un simplu test de extraversie și comunicare poate însă infirma aceste afirmații, profilând o persoană care lucrează mai bine individual și care preferă solitudinea. Iată de ce disponibilitatea exprimată trebuie să fie reală.

2. Performanța și sindromul Apollo

Un fenomen extrem de interesant a fost descoperit în unele domenii de vârf, în timpul în care profesioniști străluciți, cu expertiză fără egal, au fost puși să lucreze în echipă. Formațiile compuse numai din persoane care individual (prin diverse teste și prin rezultatele obținute) au dovedit că sunt printre cele mai performante în domeniile lor de activitate, au fost întrecute la capitolul eficiență de altele cu mai puține vârfuri. E bizar, dar adevărat: o echipă de lucru formată numai din premianți poate obține rezultate mai slabe decât alta formată din oameni de condiții diferite sau în componența căreia intră mai puține persoane de foarte mare valoare profesională, dar cu mai multe calități de coechipier. Motivația acestui paradox este că specialiștii pierd prea mult timp în încercarea de a-și impune fiecare punctul de vedere. Atenți la cele mai mici detalii și sensibili la elemente de finețe, fiecare găsește infinite contraargumente la un mod sau altul de acțiune. Urmarea este că se discută mult

și se face puțin. Deciziile se iau greu, iar consensul deplin nu se întrunește niciodată. Contrar adevărului unanim recunoscut, o echipă deosebit de eficientă nu poate fi realizată numai din mari individualități. Acest fenomen din domeniul managementului resurselor umane este denumit **Sindromul Apollo**. Ecuația reprezentativă este: $1+1+1+1=2!$ Denumirea sindromului a fost dată în încercarea de a evidenția rolul celor care, în programele Apollo de cucerire a Lunii, aparent au avut contribuții neînsemnate. Astfel, specialiștii NASA erau deseori nevoiți să rămână nopți în șir să lucreze pentru a-și termina treaba la timp.

3. Programe și antrenori de *team-building*

A pune, pur și simplu, oamenii împreună și a le da un șef și un obiectiv este o condiție necesară, dar nu și suficientă. Din acest motiv au apărut în marile organizații programe de *team-building*, adică programe de construire a echipelor de lucru, al căror rol este acela de a realiza acea sudură profundă dintre oameni care, fără a distruge individualitatea, topește rezistențele și tendințele separatiste. Specialiștii/antrenorii în *team-building* ajută membrii unui grup să devină o echipă prin variate și ingenioase metode, tehnici și proceduri, care apropie oamenii și îi învață să lucreze împreună, definindu-i fiecăruia un rol precis. A neglija rolul oricărui angajat, indiferent de condiția și pregătirea acestuia, este din start o greșeală. Chiar și cei aparent neînsemnați își au rolul lor și trebuie respectați și valorizați ca atare. Individualitățile tind, în mod obișnuit, să-și asume rolul de lideri, de coordonatori și diriguitori ai întregului proces. Dar rolurile dintr-o echipă trebuie să fie complementare și alternative. Iată de ce *team-buildingul* este un proces foarte complex, menit să demitizeze rolul de lider și să ajute fiecare membru al unui grup de lucru să-și găsească adevăratul loc.

Rolul antrenorului în *team-building* este esențial. Cele mai elocvente dovezi

se regăsesc în domeniul fotbalului de performanță, care a devenit în ultimii ani un business deosebit de profitabil. Patronii cluburilor oferă sute de milioane de dolari pentru a racola valorile, adică jucători de talie mondială. Nu întotdeauna *staff-ul* consiliului director știe să aleagă și cel mai bun antrenor, care să pună în valoare talentele de excepție încredințate. Cel mai bun exemplu l-a oferit renumitul club de fotbal Real (Madrid), unde galacticii lui Carlos Queiroz (Zinedine Zidane, David Beckham, Roberto Carlos, Ronaldo, Raul, Figo ș. a.), după ce au pierdut Cupa Regelui, n-au reușit să califice clubul madrilean în semifinala Ligii Campionilor și nici să câștige titlul în Primera Division. Cel mai titrat este considerat antrenorul lui F.C. Porto, Jose Mourinho, principalul artizan al perioadei fantastice cu care gruparea lusitană a reușit să câștige Cupa UEFA și Cupa Champions League în două sezoane consecutive.

Deși Sindromul Apollo a fost descoperit în legătură cu oamenii de înaltă condiție intelectuală, el se regăsește în egală măsură în orice grup în care explicit sau implicit apare un conflict de rol, adică în situația în care doi sau mai mulți membri ai grupului doresc să facă exact același lucru. E ca și cum ne-am imagina o mașină cu un singur volan, condusă de doi sau trei șoferi. *Soluțiile în astfel de situații vin din alternarea pretențiilor la același rol sau funcție, iar dacă acest lucru nu este posibil sau nu este mulțumitor pentru cei în cauză, din definirea rolurilor individuale, distribuția rolurilor se face în conformitate cu personalitatea și gradul de dezvoltare personală a fiecărui membru din grup.*

4. Formarea echipei performante

Crearea unei echipe are nevoie de timp și de răbdare, de o investiție susținută și o structură a procesului bine definită.

Preponderent, este folosită o abordare excesiv relațională, concentrată pe oameni și nu pe rezultatele activității comune.

Echipa are nevoie de o structură bine definită, agreată și gestionată de toți membrii. Din acest punct de vedere, misiunea managerului este una destul de complexă și foarte importantă. Suma părților trebuie întotdeauna să dea mai mult decât întregul!

Echipa este un grup de persoane cu abilități și sarcini diferite, care lucrează împreună la un proiect sau cu un scop comun, susținându-se în modul de funcționare și oferindu-și suport reciproc.

Funcția unei echipe este să se angajeze în rezolvarea problemelor, să participe la îmbunătățirea funcționării ei ca echipă și să nu creeze alte probleme.

Munca în echipă înseamnă că:

- echipa are scopurile planificate și un plan de acțiune;
- există o bună comunicare între membrii echipei;
- există un bun lider care să motiveze echipa;
- rezolvarea problemelor care apar se realizează de către întreaga echipă;
- toți membrii simt că fac parte din echipă și că au suportul membrilor de echipă.

- climat neconstructiv;
- orientare slabă spre realizarea obiectivelor;
- roluri nedezvoltate în organizație;
- considerarea oricărei păreri sau sugestii a colegilor ca fiind o critica personală;
- metode de lucru ineficiente;
- ambiguitate în definirea rolului;
- comunicare parțială sau neadecvată a nevoilor personale;
- dezvoltarea individuală ostentativă;
- absența capacității creatoare;
- relații negative între membrii grupului.

De obicei, pentru managementul unui proiect este nevoie de crearea a minimum două echipe, cu roluri diferite:

- echipa de conducere a proiectului, formată din 3-5 membri, cu rolul de a supraveghea desfășurarea proiectului și de a decide asupra oportunității aplicării măsurilor preventive și/sau corective;
- echipa de proiect, constituită din toate acele persoane ale căror competențe sunt necesare pentru derularea proiectului.

Componența echipei de proiect este stabilită de conducerea organizației pro-

Caracteristicile unei echipe eficiente	Caracteristicile unei echipe ineficiente
Scop comun. Strategii clare. Roluri bine stabilite. Relații deschise. Comunicare multilaterală. Empatie. Ascultare activă. Adaptabilitate. Creativitate.	Dominare din partea liderului. Subgrupuri sau găști luptătoare (bisericuțe). Participare inegală la decizii și neutilizarea resurselor echipei. Proceduri și norme de echipă rigide și disfuncționale. Climat defensiv și de teamă. Alternative necreative la probleme. Comunicare restrictivă. Evitarea diferendelor sau a potențialelor conflicte. Părerii împartășite fașis. Neacceptarea celorlalți membri ai echipei.

Blocaje posibile în dezvoltarea echipei pot fi următoarele:

- conducerea improprie și confuză;
- membri dominați de orgolii personale;
- implicarea insuficientă în problematicele grupului;

motoare și este formată din cei care au interese/competențe directe în rezolvarea problemei sau care vor fi implicați în implementarea activităților propuse. Echipa își încetează activitatea după ce proiectul este finalizat.

În cadrul unui proiect, rolul managerului devine vizibil încă din primele zile. Fie că vorbim despre grupuri formale sau informale, în momentul derulării unui proiect managerul trebuie să știe să răspundă nevoilor componentilor grupului, dar și obiectivului setat.

Prin „grup formal” înțelegem un grup format în baza structurilor ierarhice și normelor inerente unei organizații. Grupul informal este cel caracterizat de structura lipsită de norme și convenții și bazat pe modul în care comunică indivizii.

Echipa de proiect funcționează bine atunci când sunt cunoscute următoarele aspecte:

- numele și responsabilitățile persoanele incluse în echipa de proiect: ce rol trebuie să îndeplinească fiecare dintre membrii echipei proiectului și de ce;
- obiectivele urmărite, rezultatele scontate și activitățile de desfășurat;
- informațiile relevante despre proiect: de ce și cât este de important proiectul pentru organizație;
- recompensele sau impactul ce pot apărea după încheierea proiectului;
- problemele și restricțiile posibile și dificultățile la nivelul fiecăreia dintre părțile implicate;
- condițiile de lucru în echipă (subordonare, raportare, stabilirea priorităților, nivelul de decizie acceptat);
- regulile ce trebuie respectate în cadrul proiectului.

După ce obiectivul a fost setat, managerul de proiect se va confrunta cu situația în care trebuie să se asigure că fiecare participant implicat în proiect își va îndeplini la potențial maxim sarcinile primite. Totuși ar fi bine ca singurele dificultăți pe care le va întâmpina managerul să fie acestea. În practică, grupul nou format trece prin anumite etape.

5. Etapele de formare a grupului

Primul stadiu întâlnit în cadrul formării unui grup este cel de *forming* (formarea).

Acesta este caracterizat de către o lipsă totală de încredere între cei implicați în proiect. Echipa este lipsită de coeziune, iar unii dintre cei prezenți pot chiar să se gândească la necesitatea prezenței lor acolo. Deși este o perioadă scurtă, aceasta poate deveni frustrantă pentru unii dintre participanți.

Cea de-a doua etapă este *storming*-ul (furtuna). În cadrul acestei etape se contestă atât autoritatea leaderului, cât și abilitățile celor care sunt prezenți. Practic, acesta este momentul în care apar lideri informali, gata să preia conducerea, ceea ce s-ar putea traduce, pe termen lung, în neatingerea obiectivului antestabilit. Unii dintre cei prezenți pot să conteste atât sarcinile primite, cât și validitatea și necesitatea lor, rezultând într-o muncă individuală, fără comunicare în cadrul echipei.

Cea de-a treia etapă în formarea unui grup este etapa de *norming* (normarea). Aceasta este caracterizată de o bună comunicare în cadrul echipei, de o viziune comună, dar și de încrederea în faptul că aportul fiecăruia este primordial pentru atingerea obiectivului.

Cea de-a patra etapă poartă denumirea de *performing* (performanța). Acesta este momentul în care grupul dispune de o deschidere ușor observabilă de către managerul de proiect, dar și de dorința de a performa conform standardelor impuse. Managerul de proiect poate delega și se poate ocupa de activități importante, fără a se îngrijora de modul în care directivele sale sunt îndeplinite.

Ultima etapă este cea caracteristică grupurilor mici, formate, de obicei, pe proiecte scurte. Aceasta poartă denumirea de *adjourning* (încheierea). Acesta este momentul în care toți cei implicați în proiect, inclusiv managerul de proiect, se îngrijesc de finalizarea sarcinilor în timpul setat. De multe ori, această etapă poate fi dificilă pentru cei care au lucrat împreună, deoarece coeziunea grupului a fost sedimenta-

tă pe parcursul proiectului. Întreg procesul formării echipelor este acela în care trebuie de trasformat „vedetele echipei” într-o „echipă vedetă”!

6. Rolul managerului de proiect

Managerul de proiect trebuie să fie capabil să identifice stadiul în care se află echipa sa. Acesta trebuie să dea roluri clare și specifice încă de la demararea proiectului, din etapa de forming. De cele mai multe ori el trebuie să faciliteze procesul de *storming* în cazul în care observă că acesta nu a apărut. Lipsa *stormingului* poate conduce la apariția unor conflicte majore în etape-cheie, precum *performing-ul*.

Etapa de normare este cea în care managerul de proiect trebuie să lase echipa să-și găsească propriul drum către atingerea obiectivului. Managerul trebuie să dirijeze tacit acest demers, în cazul în care observă că pot să apară abateri.

Performingul este caracterizat de capacitatea managerului de proiect de a delega, de a-și responsabiliza coechipierii și de a-i face să simtă că munca lor este cu adevărat vitală.

Așadar, un bun manager de proiect facilitează apariția etapelor, dar se și îngrijește ca forming-ul, storming-ul, norming-ul, performing-ul și adjourning-ul să se încheie la timpul potrivit.

Managerul de proiect răspunde de îndeplinirea obiectivelor, de respectarea termenelor, inclusiv de persoanele implicate și de resursele alocate, în așa fel încât rezultatele muncii de proiect să fie optime.

Astfel, managerul de proiect răspunde de planificarea, evaluarea/diagnosticul stadiului proiectului, informarea și documentarea, supravegherea și realizarea activităților. El are funcția de coordonare și conducere a membrilor echipei de proiect, răspunde de măsurile de asigurare a calității proiectului și de informarea și pregătirea deciziilor echipei de conducere a proiectului.

Conducătorul de proiect trebuie să îmbine următoarele competențe:

- competențe metodice (gândire strategică, cunoștințe și experiență în domeniul managementului proiectelor, aptitudini organizatorice, cunoașterea instrumentelor de management al proiectelor);

- competențe de specialitate (experiență în activitatea de bază, cunoștințe generale despre conținutul proiectelor);

- competențe sociale (experiență în conducere, aptitudini pentru munca în echipă, capacități de motivare a personalului, de soluționare a conflictelor, loialitate și onestitate, spirit critic, incoruptibilitate);

- competențe personale, comunicaționale și relaționale (abilitate în comunicare, prezentare în public, moderare, creativitate, integritate, încredere în sine).

Astfel, profilul unui manager de proiect este definit de următoarele caracteristici:

Comportament:

- sesizarea și valorificarea oportunităților, luarea inițiativei pentru punerea în mișcare a lucrurilor;

- rezolvarea creativă a problemelor;

- conducerea autonomă;

- asumarea responsabilității și a proprietății asupra a ceea ce se întâmplă;

- înțelegerea substratului situațiilor complexe;

- crearea de legături efective pentru gestiunea interdependențelor;

- îmbinarea creativă a diferitelor aspecte ale unui întreg;

- asumarea rațională a riscurilor.

Atitudine:

- orientare către realizarea personală și ambiție;

- încredere în sine și echilibru;

- perseverență la nivel înalt de autocontrol (autonomie);

- orientare către acțiune și înclinare către experiența câștigată în muncă;

- capacitate mare de muncă;

- hotărâre, creativitate.

Abilități:

- rezolvarea creativă a problemelor;

- forță de convingere;

- capacitate de negociere;
- abilitate de promovare a beneficiilor;
- capacitatea de a propune soluții viabile;
- conducerea holistică a situațiilor create pe parcursul derulării proiectului;
- gândire strategică;
- luarea de decizii în mod intuitiv, în condiții de incertitudine;
- capacitatea de relaționare cu toate părțile implicate (networking).

În preocuparea sa de creștere a eficienței echipelor pe care le coordonează, managerii desfașoară mai multe tipuri de acțiuni:

a) Acțiuni legate de oameni:

- managerii acționează astfel încât munca în echipă să fie plină de satisfacție;
- favorizează dezvoltarea încrederii reciproce între membrii echipei, între echipă și management;
- favorizează o bună comunicare în interiorul echipei și între echipă și manager;
- minimizează conflictele nerezolvate și luptele de putere din cadrul echipei;
- minimizează amenințările îndreptate împotriva echipei sau manifestate în interiorul său;
- asigură personalul că locurile de muncă ale membrilor echipei sunt sigure.

b) Acțiuni legate de organizare:

- managerul oferă membrilor echipei sentimentul de siguranță;
- managerul se implică în evenimentele legate de echipă;
- managerul manifestă interes față de progresul și funcționarea echipei;
- managerul recunoaște și recompensează realizările echipei.

c) Acțiuni legate de sarcini:

- managerul se ocupă de stabilirea unor obiective, direcții, planuri și proiecte clare pentru echipă;
- oferă îndrumare și asistență tehnică adecvată echipei;
- selectează personal experimentat și calificat.

Un manager are și funcția de menținere a unei echipe printr-un șir de acțiuni: *încurajarea*, care presupune atragerea și stimularea participării membrilor echipei prin sprijinul acordat acestora; *crearea armoniei*, care presupune reconcilierea divergențelor; *obținerea compromisurilor*, care presupune corectarea ideilor generatoare de conflicte pentru a le face mai acceptabile de către părțile aflate în divergență; *exprimarea sentimentelor grupului*, care presupune detectarea stărilor de spirit și a atmosferei, pentru a ajuta echipa să le facă față; *controlul accesului*, care presupune sesizarea situațiilor în care contribuția unor membri mai retrași ai echipei este blocată de comportamentul extrovertit sau hiperactiv al altora; *stabilirea standardelor*, care presupune formularea sau aplicarea unor standarde în evaluarea proceselor de grup.

7. Factorii ce acționează asupra lucrului în echipă

Forțele care acționează în echipă și care trebuie depistate și gestionate eficient sunt următoarele:

Presiunea externă. Amenințările sau așteptările celor din afara echipei, ce pot acționa distructiv dacă grupul nu este coagulat suficient. De exemplu, membrii unui consiliu de administrație care au decis formarea unei echipe de proiect pot furniza așteptări nerealiste asupra echipei și, astfel, să șubrezească performanța grupului.

Agitația internă. Pe măsură ce echipa se formează, membrii săi își atribuie anumite poziții sau roluri în echipă. Inconștient sau nu, indivizii aduc cu ei nevoia de a-și satisface anumite dorințe, lucru care nu coincide cu scopul grupului sau cu interesele celorlalți membri, generând, astfel, tensiuni inerente.

Coeziunea. Pe măsură ce membrii echipei se aliniază scopului propus, aceștia concep reguli pentru facilitarea drumului de parcurs. Cu cât scopul grupului este mai bine precizat, iar membrii săi mai motivați,

cu atât coeziunea echipei este mai mare.

Concluzii. În rezultatul acțiunilor managementului și al interacțiunii membrilor apare sinergia echipei, însă apare doar atunci când două sau mai multe persoane, lucrând împreună, generează idei sau soluții mai bune decât lucrând individual.

La fel, efectul sinergetic apare atunci când, deopotrivă, oamenii interacționează

rațional și emoțional. Procesul rațional se referă la analizarea situației cu care se confruntă, stabilirea obiectivelor, planului de acțiuni, analizarea alternativelor și a consecințelor, evaluarea rezultatelor. Procesul interpersonal se referă la comunicarea dintre oameni, la felul în care își susțin unii altora ideile, la dezbaterile care au loc între ei, cum își asumă decizia comună.

BIBLIOGRAFIE

1. Adair John. – Effective Teambuilding: How to make a Winning Team. Pan Macmillan, UK, 2009, pag. 180.
2. Ancona Deborah, Henrik Bresman. – X-Teams: How to build Teams that Lead, Innovate, and Succeed. Harvard Business Review Press, Canada, 2007, pag. 272.
3. Bell H. Arthur, Smith M. Dayle – Learning Team Skills. Prentice Hall, USA, 2010, pag. 114.
4. Mackin Deborah. –The Team-Building Tool Kit: Tips and Tactics for Effective Workplace Teams. Amacom Books, USA, 2007, pag. 223.
5. Scannell Mary, Cain Jim. – Big Book of Low-cost Training Games. Mcgraw Hill Book Co., USA, 2012, pag. 240.

Prezentat: 24 octombrie 2014.

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com

Историческое влияние градостроительства на формирование государственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов

Александр ИГНАТЕНКО,
кандидат экономических наук,
докторант кафедры управления национальным хозяйством НАГУ
при Президенте Украины, г. Киев, Украина

SUMMARY

The research object of this article is to examine the historical impact of urban planning issues in public policy in the area of beautification of human settlements. The article describes historical examples of requirements for the construction of cities and their territories, and other public facilities in the settlements. It is determined that the formation of public policy in the field of urban development, where great importance is assigned to the area of improvement of human settlements. Also, the range of socio-economic, health and hygiene, engineering and architectural issues covering current improvement of settlements and the principles of policy development in the area of beautification of settlements have been determined. The paper takes into consideration the application of the Landscape Convention, which is recommended in the formation of public policy in the area of improvement of settlements, and which subsequently has become a global gain value.

Постановка проблемы. Реформирование любой сферы невозможно без изучения и использования исторического опыта. Существует мнение, что исторический опыт преимущественно указывает на ошибки, которые можно предотвратить, и только иногда предоставляет идеи для новых эффективных решений. Поэтому, чем глубже и разностороннее будут проведены исторические исследования, тем более качественно можно сформировать государственную политику.

Сегодня, например, в Украине под благоустройством населенных пунктов в соответствии с Законом Украины «О благоустройстве населенных пунктов» [1] понимается разработка и осуществление эффективных и комплексных мероприятий по содержанию территорий населенных пун-

ктов в надлежащем состоянии, их санитарной очистки, сохранению объектов общего пользования, а также природных ландшафтов, других природных комплексов и объектов; организация надлежащего содержания и рационального использования территорий, зданий, инженерных сооружений и объектов рекреационного, природоохранного, оздоровительного, историко-культурного и другого назначения; создание условий для реализации прав субъектами в сфере благоустройства населенных пунктов. Сфера благоустройства населенных пунктов напрямую связана с градостроительством, влияние которого на эту сферу тянется еще с древних времен.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросам исторических

предпосылок образования сферы благоустройства населенных пунктов уделил свое внимание Пряхин Е. В. [2] Так, по мнению исследователя, на развитие благоустройства, как общественного явления, повлияли такие факторы, как отделение ремесла от земледелия, развитие человеческой цивилизации, возникновение местного самоуправления, войны, различные катаклизмы, достижения науки и техники.

Также значительный вклад в выяснение происхождения благоустройства в части озеленения территорий внес В. С. Теодорский. [3] Но его исследования коснулись лишь благоустройства в части ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства.

Нерешенные ранее части общей проблемы. Однако авторы не рассматривали вопрос исторического влияния градостроительства на формирование государственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов.

Цель статьи состоит в рассмотрении исторических аспектов формирования государственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов с позиций развития градостроительства.

Изложение основного материала исследования. На протяжении всего исторического периода человечества социально-экономические требования его существования были нераздельно связаны с благоустройством обитаемой территории, при этом создавая благоприятные условия жизни населения, а также рациональное использование окружающей территории.

История развития благоустройства населенных пунктов неразрывно связана с их образованием и развитием и, в первую очередь, это касается городских поселений. Развитие благоустройства населенных пунктов связано с развитием власти, государственности, гра-

достроительства, а также религии.

Еще в древности в Европе строительство городов связывали с благоустройством и созданием государства. Этому вопросу уделяли внимание греческие философы Платон (в книгах „Политика” и „Законы”), Аристотель (в книге „Политика”) и Гиппократ. В своих произведениях они, в том числе, рассматривали вопросы организации ландшафта города. [4]

Наиболее значительный вклад в античную теорию градостроительства, в частности, в разработку вопросов ландшафтной архитектуры, сделал римский архитектор Витрувий, живший в I в. до н.э. [5]

Богата также теоретическими работами в области градостроительства и благоустройства населенных пунктов эпоха Возрождения. Среди них большое внимание заслуживает труд Л. Альберти, в котором он много говорит о благоустройстве городов и системе зеленых насаждений. [6]

В работе известного теоретика того времени француза Ж. де Шамбери выдвинута новая схема планировки города, в которой важное место стала занимать система зеленых насаждений. [5]

Вопросы планировки городов рассматривались и в книгах философов-утопистов. Так, в опубликованной в 1516 г. книге „Утопия” английского философа Т. Мора, наряду с рассмотрением вопросов государственного устройства, высказываются мысли о наилучшем размещении городов, их оптимальных размерах, значении в общественном обслуживании. Те же идеи получили развитие и в произведении Т. Кампанеллы „Город Солнца” (1623 г.), в романе „Что делать” Н. Г. Чернышевского, где он описывает будущее городов, предусматривая в них систему зеленых насаждений. [7]

В начале XIX в. Р. Оуэн выдвинул идею создания коллективных поселений численностью 300-2000 жителей. Вокруг общественных зданий, расположенных в парке, он предлагал разместить жилую застройку, а по ее периметру (в городах) - промышленное и сельскохозяйственное производство.

Ш. Фурье также отрицал какие бы то ни было большие города и идеализировал небольшие поселки. Он представлял город в виде системы трех концентрических поясов, из которых первый охватывает центр, второй - окраины, третий - пригород. Большое внимание Ш. Фурье уделял зеленым насаждениям. Все поселения он разделил зелеными зонами, вычислил соотношение застроенных и свободных территорий, минимальное расстояние между домами, ширину засаженных деревьями улиц.

В конце XIX в. Е. Говард выдвинул идею создания города-сада. В 1898 г. вышла его книга „Завтра“, а в 1903 г. - „Города-сады будущего“. Е. Говард представлял город-сад в виде концентрических кругов. В центре города - сад, вокруг него - общественные сооружения, окруженные центральным парком, по периметру широкая стеклянная аркада - Хрустальный дворец, в котором размещены магазины, зимние сады. Все дома города окружены зелеными массивами и садами. На полпути между центром и внешним кольцом была задумана большая аллея, которая образует зеленый пояс и разделяет город на внутреннюю и внешнюю части. Вдоль этой аллеи расположены школы. Самый крайний круг представляет собой сельскохозяйственные поля и расположенные в стороне зоны для экологически безопасных промышленных предприятий. [8]

В 20-х годах XX в. архитектор Ле

Корбюзье выдвигает проект современного города численностью 3 млн. человек. В центральной части города размещаются 60-этажные крестообразные здания общественного назначения. Вокруг центра располагаются жилые районы с шестизэтажными домами. Вся остальная территория города - парки и зоны отдыха. [9]

Заслуживает внимания идея городов линейного (ленточного) типа, выдвинутая в конце XIX в. испанскими архитекторами, но детально доработанная в СССР. В 1928 году архитектор В. А. Лавров под руководством профессора Н. А. Ладовского разработал первый проект линейного города. В 1930 году вышла книга великого советского социолога Н. А. Милутина, получившая международную известность, где также рассматривались вопросы линейной структуры городов. В те же годы архитектор В. М. Семенов разработал проект крупнейшего города Сталинграда, планировка которого имела линейную структуру из трех полос - промышленной, зеленой и жилой. Но наибольший вклад в разработку теории линейного города внесли архитекторы И. М. Леонидов, М. Я. Гинзбург и А. Я. Пастернак. [5]

Следует отметить, что во всех теоретических разработках по вопросам градостроительства значительное место отводилось вопросам благоустройства. Значительный вклад в развитие сферы благоустройства внесли ландшафтные архитекторы и озеленители. В ряде теоретических работ по благоустройству населенных пунктов приведены схемы систем зеленых насаждений. Французский градостроитель Е. Енарей предложил в 1904 году две наиболее эффективные, по его мнению, системы зеленых насаждений городов: зеленых колец и зеленых пятен. В обоих случаях автор стремился

к равномерному обеспечению всего города зелеными насаждениями при минимальных радиусах их доступности. Немецкие градостроители Р. Еберштадт, Б. Моринг и Р. Петерсен разработали в 1910 году в проекте планировки Берлина клинообразную схему насаждений, по которой зеленые клинья проникают к центру города и объединяются внешним зеленым поясом. Английский архитектор Г. Пеплер предложил в 1938 году комбинированную схему насаждений, в которой зеленые клинья сочетаются с кольцами. Польские специалисты создали схему зеленых насаждений небольшого города, в которой четыре жилых района в центральной части города и участки усадебной застройки на периферии дополнены сетью зеленых массивов, соединенных между собой бульварами. Радиусы обслуживания не превышают 1,5 км. [10]

В теоретической работе К. Отто приведена схема зеленых насаждений, предложенная в 1959 году профессором Кюном (Германия). Эта схема предусматривает: [7]

- центральное парковое ядро города;
- зеленые полосы, соединяющие между собой жилые районы;
- зеленые центры жилых районов;
- зеленые полосы, разделяющие жилой район на микрорайоны;
- пригородные зеленые массивы.

Профессор Н. В. Баранов размещает в схеме планировочной структуры города ближайшего будущего зеленые насаждения в виде протяженных массивов, объединенных в единую систему озелененными магистралями.

Профессор Ю. К. Кругляков предложил в 1974-1976 годах размещать зеленые насаждения в основном в районных парках, объединенных бульварами. Принципиально эта схема близка к схеме Н. В. Баранова. [10]

Так, обобщая и анализируя тео-

ретические разработки и опыт по проектированию систем зеленых насаждений при благоустройстве населенных пунктов, была выдвинута принципиальная модель зеленых насаждений крупных и средних городов. По этой модели город включает несколько промышленных и жилых районов. Промышленные районы отделены от жилых специальными защитными зонами или (если нет необходимости в таких зонах) озелененными магистралями. Жилые районы разделены магистралями, вдоль которых создаются зеленые полосы и бульвары, примыкающие к границам микрорайонов. В центрах микрорайонов расположены микрорайонные сады, а в жилых районах в пределах определенного радиуса доступности - районные и детские парки. Центральный городской парк, центральный спортивный парк и ботанический или зоологический парк, т. е. общегородские зеленые массивы, размещены на берегу водоема в центре города (по отношению к жилым районам). Внутригородская система озеленения дополняется лесопарковым поясом, в котором предусмотрено сооружение зон массового отдыха, санаториев, домов и детских лагерей отдыха.

Предлагаемая модель обеспечивает доступность всех категорий зеленых насаждений, равномерную (пропорционально количеству населения) насыщенность районов города зелеными насаждениями общего пользования, хорошую изоляцию магистралей и жилых районов от промышленных объектов. Схема достаточно гибкая, что позволяет применять ее в различных планировочных ситуациях.

Доктор архитектуры А. П. Вергунов разработал в 1982-1984 годах теоретическое обоснование размеров от-

крытых озелененных пространств в системе городской застройки. Значительный вклад в теорию и практику ландшафтной архитектуры внесли С. М. Палентреер, Ю. Б. Хромов, Л. Б. Лунц, Л. С. Залесская, Е. М. Микулина, З. Н. Ярчина и др. [10]

Таким образом, строительство объектов благоустройства населенных пунктов стало неотъемлемой составляющей процесса градостроительства и происходит согласованно и гармонично с другими процессами по созданию и поддержанию полноценной жизненной среды на определенной территории.

Благодаря историческим процессам по формированию градостроительных требований при образовании и развитии городов, образовалась государственная политика в сфере градостроительства, где огромное значение отводят вопросам строительства объектов благоустройства населенных пунктов.

Сейчас государственное регулирование в сфере градостроительства включает следующие основные направления: планирование территорий на общегосударственном, региональном и местном уровнях; анализ состояния градостроительства, прогнозирование его развития; подготовку, утверждение и реализацию государственных, региональных и местных градостроительных программ, градостроительной документации, региональных и местных правил застройки; координацию взаимодействия субъектов градостроительной и архитектурной деятельности; предоставление требований относительно учета государственных интересов при разработке градостроительной документации; проведение экспертизы градостроительной документации и комплексной государственной экспертизы проектов конкретных объектов; разработку и

утверждение государственных стандартов, норм и правил; контроль за соблюдением законодательства в сфере градостроительства, государственных стандартов и норм, региональных и местных правил застройки населенных пунктов, требований исходных данных, утвержденной градостроительной документации и проектов конкретных объектов, рациональным использованием территориальных и материальных ресурсов при проектировании и строительстве; контроль за соблюдением требований по охране культурного наследия и сохранением традиционного характера среды населенных пунктов; лицензирование определенных видов хозяйственной деятельности в строительстве в порядке, установленном законом. [11]

Такое определение тесно связано с сущностью благоустройства населенных пунктов и некоторые задачи градостроительства и благоустройства переплетаются, в том числе по государственной политике.

Современное значение благоустройства населенных пунктов охватывает широкий круг социально-экономических, санитарно-гигиенических, инженерных и архитектурных вопросов. Социально-экономические требования предусматривают создание благоприятных условий жизни населения, а также рациональное использование территорий населенных пунктов.

Так, санитарно-гигиенические требования сводятся к обеспечению в населенных пунктах оптимальных условий: нормальный микроклимат; чистый воздушный бассейн и водное пространство; санитарная очистка территорий и эколого-безопасное обращение с бытовыми отходами; инсоляция помещений зданий; проветривание территорий застройки.

К вопросам инженерной подготовки территорий населенных пунктов относят ее инженерное оборудование и создание удобной улично-дорожной сети, а также инженерную защиту территорий.

Архитектурно-художественные требования предусматривают создание целостной и индивидуальной объемно-пространственной композиции каждого населенного пункта с использованием и обогащением местного ландшафта.

В градостроительной практике благоустройство фактически выполняет три основных вида работ: планирование, застройку и озеленение населенных пунктов. Проекты планировки имеют цель рационального размещения на территориях населенных пунктов всех зданий и сооружений, жилых и промышленных районов, улиц, площадей, садов и парков, инженерного оборудования и других объектов и элементов благоустройства.

Вопросы обеспечения рационального планирования в настоящее время имеют особенно важное значение в связи с реконструкцией населенных пунктов, в том числе промышленных территорий.

Широкое развитие строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства, в том числе объектов благоустройства населенных пунктов, требует их электрификации, газификации, телефонизации, обеспечения транспортом, водопроводом и канализацией, подведением других инженерных сетей, проведение системы мероприятий по дальнейшему оздоровлению условий жизни в населенных пунктах, включая их озеленение, защиты от подтопления, борьбу с загрязнением воздуха, почвы и воды.

Объем и виды работ по благоустройству населенных пунктов во

многом зависят от обоснованности выбора благоприятной территории для строительства предприятий и жилых районов. Эти задачи решаются проще в селах и поселках и сложнее в крупных городах, для которых требуются огромные территории не всегда соответствующих предъявляемым к ним градостроительным требованиям.

Для успешного решения всех взаимосвязанных задач планировки, застройки и эксплуатации населенных пунктов необходим комплексный анализ по обеспечению наилучшего обслуживания населения и экономичности архитектурно-планировочных решений всех видов строительства с учетом перспективы развития населенного пункта.

Следует отметить, что в последнее время в европейских странах сфера благоустройства населенных пунктов приобрела значительную актуальность по вопросу устойчивого развития территорий. В связи с этим возникла необходимость принятия так называемой „Ландшафтной конвенции“, которая была принята 20.10.2000 во Флоренции (Италия) со вступлением в силу 01.03.2004 (решение Совета Европы № 176). [12]

Целью Ландшафт-конвенции стало содействие охране, управлению и планированию ландшафтов, а также организации европейского сотрудничества по вопросам ландшафта.

Настоящая Конвенция применяется ко всей территории и охватывает природные, сельские, городские и пригородные территории. Она распространяется на земли, внутренние воды и морские акватории. Она охватывает ландшафты, которые можно считать уникальными, а также обычные или деградирующие ландшафты.

На наш взгляд, при формировании государственной политики в сфере

благоустройства населенных пунктов необходимо применять положения этой Ландшафт-конвенции. И это должно стать не только общеевропейским направлением по формированию требований к благоустройству населенных пунктов, но и в дальнейшем приобрести мировое значение.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Таким образом, рассмотрение исторических аспектов по градостроительству показало его влияние на формирование государственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов.

С каждым историческим этапом развития городов устанавливались все новые и новые требования к благоустройству населенных пунктов, которые в дальнейшем дали толчок к образованию соответствующей отрасли жилищно-коммунального хозяйства, формированию государственной политики в этой сфере.

В дальнейших исследованиях целесообразно проанализировать законодательную и нормативно-правовую базу по градостроительным требованиям при благоустройстве населенных пунктов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV // Відом. Верх. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 2580.
2. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Є. В. Пряхін; Львів. держ. ун-т внутр. справ. — Л., 2007. — 19 с.
3. Теодорский, В. С. Садово-парковое строительство и хозяйство: Учеб. для техникумов / В. С. Теодорский. – М.: Стройиздат, 1989. – 351 с.
4. Николаевская, И. А. Благоустройство территорий – М.: Академия, 2002. – 195 с.
5. Бирюков Л. Е. Основы планирования и благоустройства населенных мест и промышленных территорий: уч. пособие для вузов / Л. Е. Бирюков. - М.: Высшая школа, 1978. - 232 с.
6. Гуманистическое мировоззрение Альберти [Электронный ресурс]. - Режим посещения : <http://ru.wikipedia.org>.
7. Развитие озеленения в городах [Электронный ресурс]. - Режим посещения : <http://www.gorsad.ru>.
8. Говоренкова Т. Что такое города-сады [Электронный ресурс] / Т. Говоренкова, А. Жуков, Д. Савін, О. Чуєв. - Режим посещения: <http://www.socpolitika.ru>.
9. Архитектор Ле Корбюзье [Электронный ресурс]. - Режим посещения: <http://studzona.com>.
10. Развитие зеленого строительства в городах [Электронный ресурс]. - Режим посещения: <http://flowerlib.ru>.
11. Про основи містобудування: Закон України від 16 лист. 1992 р. № 2780-XII (із змін. і доповн.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
12. The European Landscape Convention, available at: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp (Accessed 05 March 2014).

Prezentat: 10 octombrie 2014.

E-mail: apignat@ukr.net

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Informatizarea sferei Cercetare-Dezvoltare-Inovare din Republica Moldova în perioada 2009-2013

Igor COJOCARU,
*doctor în informatică, director al
Institutului de Dezvoltare a Societății Informaționale,
lector superior universitar, Academia de Administrare Publică*

Irina COJOCARU,
*master în administrarea publică, cercetător științific,
Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale*

SUMMARY

Application of ICT for RDI activities creates an efficient and transparent environment for research and innovation. Monitoring the computerization in this area enables the identification of strengths and weaknesses, opportunities and threats, which as a whole, may contribute to qualitative reforms in this area.

Key words: computerization CDI, e-infrastructures, access, digital literacy, indicators.

1. INTRODUCERE. Implementarea și utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC) în activitățile legate de cercetare-dezvoltare-inovare (CDI) transformă modul în care este realizată cercetarea științifică, creând un mediu de cercetare și inovare eficient. Totodată, TIC contribuie la dezvoltarea economiei bazate pe cunoaștere și asigură accesul cetățenilor la cele mai noi informații științifice. Elnfrastructura este un mediu nou de cercetare, în care toți cercetătorii din cadrul instituțiilor de profil sau angajați în proiecte științifice naționale sau multinaționale au acces partajat la facilități științifice unice sau distribuite (inclusiv date, instrumente, calcule și comunicații), indiferent de tipul lor și locația în lume. [1]

Consiliul Uniunii Europene recunoaște rolul decisiv al elnfrastucturilor pentru atingerea excelenței științifice, potențialul lor pentru îmbunătățirea accesibilității și a impactului acestora în transformarea modului de realizare a cercetărilor științifice.

elnfrastructura aduce o contribuție majoră la realizarea obiectivelor strategiei „Digital Agenda for Europe” (Agenda digitală a Europei) [2] și a viziunii pentru Spațiul European de Cercetare (ERA), având un rol cheie în sprijinirea implementării de noi facilități de cercetare.

În contextul acordului între instituțiile administrației publice centrale privind distribuirea responsabilităților de colectare, producere și diseminare a indicatorilor de monitorizare a edificării societății informaționale în Republica Moldova, [3] semnat la 24 iulie 2012, în perioada 2009-2013 a fost realizat studiul anual „e-Știința.”

Printre obiectivele studiului se numără:

- identificarea problemelor (punctelor forte/slabe) în domeniul CDI în TIC;
- identificarea problemelor pe dimensiunea potențialului uman în CDI în TIC;
- identificarea alocațiilor și cheltuielilor pentru cercetare în TIC și pentru informatizare în sfera CDI (buget, alte surse);

- elaborarea recomandărilor privind informatizarea sferei CDI în TIC.

Rezultatele pot servi drept bază pentru elaborarea unor documente de politici în domeniul TIC în sfera științei și inovării, precum și drept sursă de informație pentru procesul de luare a deciziilor în sfera CDI.

2. METODOLOGIA STUDIULUI. Studiul „e-Știința” se axează pe 11 indicatori statistici din subsetul „e-Știința” al Setului de indicatori statistici de monitorizare a edificării Societății informaționale în Republica Moldova [3] (din totalul de 108 indicatori pe țară). Indicatorii din setul „e-Știința” pot fi grupați convențional în 3 compartimente:

- a) indicatori de infrastructură și acces;
- b) indicatori de competențe digitale;
- c) indicatori economici.

Informațiile primare pentru calcularea valorilor indicatorilor statistici sunt colectate dintr-un șir de surse: rapoarte statistice anuale 1-inf [4] și 1-știința [5] prezentate de organizațiile din sfera CDI la BNS, rapoarte privind activitatea Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei (CSȘDT al AȘM) și rezultatele științifice principale obținute în sfera științei și inovării pentru perioada 2009-2013, ediții ale Monitorului Oficial al Republicii Moldova, cu lista programelor/proiectelor din sfera științei și inovării finanțate de la bugetul de stat, pentru perioada 2009-2013, date oferite de Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare (CNAA), la solicitarea IDSI, privind numărul doctoranzilor la specialitățile TIC, baza de cunoștințe a IDSI (oferă informații cu privire la numărul uti-

Tabelul 1. Lista indicatorilor statistici din setul e-Știința

Cod indicator	Denumire indicator
SC	e-Știința
SC1	Proporția instituțiilor din sfera științei și inovării care folosesc calculatoare.
SC2	Proporția salariaților din sfera științei și inovării care folosesc calculatoarele în activitățile de serviciu.
SC3	Procentul salariaților din sfera științei și inovării care folosesc Internetul în activitățile de serviciu.
SC4	Proporția instituțiilor din sfera științei și inovării cu intranet.
SC5	Proporția instituțiilor din sfera științei și inovării care folosesc Internetul (total și pe tipuri de acces).
SC6	Proporția instituțiilor din sfera științei și inovării cu prezență web.
SC7	Proporția bibliotecilor din sfera științei și inovării care publică online cataloagele lor electronice.
SC8	Proporția doctoranzilor la specializări TIC în totalul doctoranzilor.
SC9	Proporția alocațiilor pentru cercetări științifice în TIC în totalul alocațiilor pentru cercetări științifice de la bugetul de stat.
SC10	Proporția cheltuielilor în TIC în totalul cheltuielilor instituțiilor din sfera științei și inovării.
SC11	Proporția instituțiilor din sfera științei și inovării care folosesc aplicații informatice.

lizatorilor internet în instituțiile conectate la rețeaua ACADEMICA, numărul de calculatoare, canalele de acces la Internet etc.).

Cercetarea a fost efectuată pe 18 membri instituționali, 29 membri de profil, 4 membri afiliați ai AȘM, 5 organizații de suport, 6 organizații de management al sferei științei și inovării și 10 întreprinderi de stat ale AȘM – în total 72 de organizații.

Calitatea evaluării informatizării în dinamică depinde substanțial de veridicitatea informațiilor primare. O parte dintre datele primare nu sunt disponibile pentru marea majoritate a membrilor de profil, întreprinderi de stat. Pentru indicatorii din cadrul studiului sunt incluse comentarii privind disponibilitatea datelor primare.

3. ANALIZA INDICATORILOR e-ȘTIINȚĂ

a) Indicatori de infrastructură și acces. Indicatorii e-Știință privind utilizarea TIC în sfera CDI relevă schimbările cantitative și calitative care s-au produs de-a lungul anilor. Din punctul de vedere al indicatorilor de infrastructură și acces, dotarea cu calculatoare ale instituțiilor din sfera CDI au crescut continuu pe durata anilor, la fel ca și pentru celelalte domenii de activitate din economia națională. În perioada 2009-2013, 100% dintre instituțiile din sfera științei și inovării folosesc calculatoare în activitatea lor.

Cele 27 de organizații care desfășurau activități de cercetare (inclusiv 18 organizații – membri instituționali, 5 – organizații de suport, 3 – organizații de management și 1 întreprindere de stat) au dispus în proporție de 100% de rețea locală în perioada 2009-2013. În cadrul rețelei este implementat un șir de servicii informatice, unul dintre noile servicii prestate este EduRoam (Education Roaming). Serviciul EduRoam este un serviciu securizat de roaming la nivel mondial pentru comunitatea academică și de cercetare. Acesta permite studenților, cercetătorilor și personalului din instituțiile participante să dispună de acces securizat la Internet atât în campu-

sul propriilor instituții, cât și în incintele instituțiilor participante. Institutul de Dezvoltare a Sociității Informaționale (www.idsi.md), în colaborare cu RENAM, a configurat serverele radius ale acestui serviciu la nivel național și instituțional (în cadrul rețelei ACADEMICA). EduRoam este disponibil pentru cercetătorii din cadrul rețelei ACADEMICA, iar începând cu 2012 – inclusiv pentru universități.

Totodată, organizațiile din sfera CDI sunt conectate la Internet în proporție de 100%, beneficiind de conectivitate de bandă largă $\geq 2\text{Mbps}$ ($100\text{Mbps} - 1\text{Gbps}$). Serviciile de rețea locală și conectare la Internet a instituțiilor din sfera știință și inovare sunt realizate în cea mai mare parte de către Institutul de Dezvoltare a Sociității Informaționale (IDSI, www.idsi.md). IDSI este responsabil de conceperea, realizarea și dezvoltarea unei infrastructuri digitale dedicate pentru sistemul CDI, și anume rețeaua ACADEMICA. [5] Rețeaua ACADEMICA a fost creată în baza Hotărârii nr. 86 a CSȘDT al AȘM din 27 mai 2010 [7] în scopul dezvoltării infrastructurii sistemului de informații științifico-tehnologice a organizațiilor din sfera științei și inovării, subordonate Academiei de Științe a Moldovei (AȘM), implementării serviciilor și tehnologiilor informaționale și de comunicații moderne și performante în activitatea CDI conform standardelor europene și internaționale.

Proporția instituțiilor din sfera CDI cu prezență web (site oficial) a scăzut de la 86% în 2012 la 82% în 2013 (Fig. 1). Paginile web ale unor instituții de profil nu mai sunt accesibile în Internet. Organizațiile CDI membri instituționali, afiliați, precum și organizațiile de suport sunt prezente în Internet în proporție de 100%. Deși toate aceste instituții dispun de site-uri sau pagini web oficiale, o parte dintre acestea nu sunt actualizate cu regularitate și nu reflectă pe deplin activitatea organizațiilor respective, nici nu sunt utilizate eficient ca

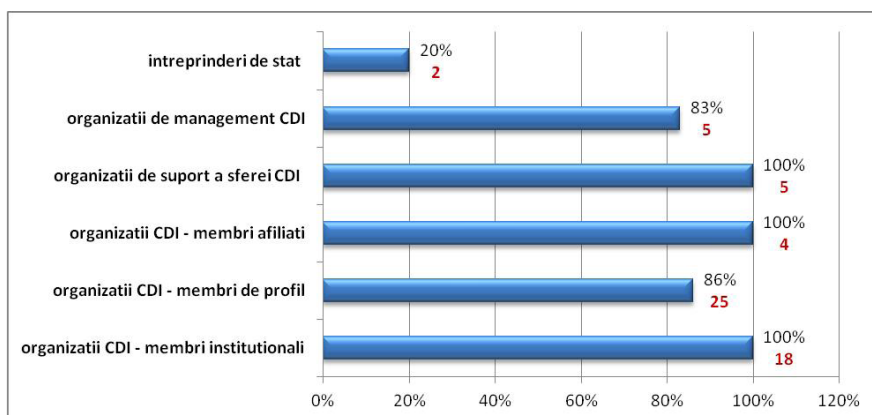


Fig. 1. Proporția instituțiilor din sfera CDI cu prezență web (2013), %.

instrumente de promovare a organizațiilor și diseminare a informațiilor științifice generate de acestea.

Pentru organizațiile de management al sferei CDI valoarea indicatorului a crescut de la 67% în 2012 la 83% în 2013 (a fost elaborat site pentru Consiliul Consultativ de Expertiză www.cce.asm.md), iar întreprinderile de stat din sfera CDI au prezență web doar în proporție de 20%. Cel din urmă indicator se poate explica prin faptul că întreprinderile de stat, în virtutea specificului activităților desfășurate, nu au conștientizat importanța prezenței în spațiul online sau valoarea adăugată pe care o pot obține ca rezultat sau sunt în proces de reorganizare.

Dintre 75 de organizații analizate,

aproximativ jumătate – 36 de organizații (48%) au prezență în rețelele de socializare (Fig. 2). Dintre cele 36 de organizații prezente, toate au cont pe Facebook, doar 4 dispun de cont pe rețeaua profesională LinkedIn și doar 3 dețin cont pe Twitter. Totodată, se atestă situația când una și aceeași organizație are mai mult de un singur cont pe o anumită rețea de socializare, fapt care creează confuzii pentru utilizatori. Astfel, 10 organizații dintre cele 36 prezente pe Facebook, au câte 2 conturi, 3 organizații - câte 3 conturi, iar o instituție are 4 conturi. Dintre cele 36 de organizații prezente pe rețelele de socializare, doar 12 indică pe site-ul oficial al instituției trimitere (link) la contul său pe rețeaua de socializare.

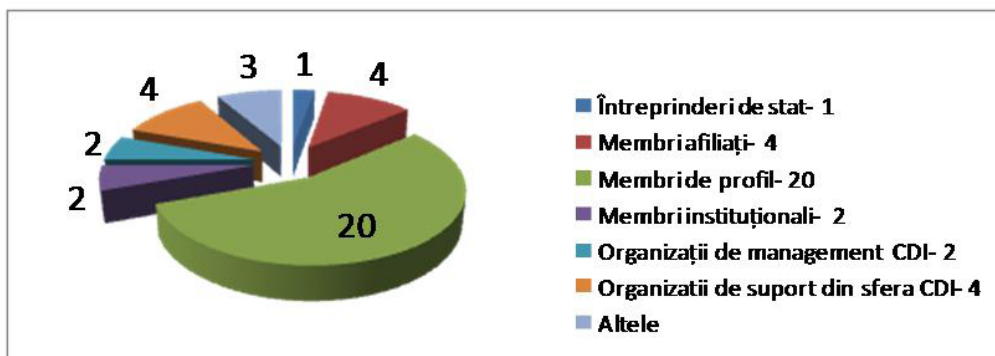


Fig. 2. Prezența organizațiilor din sfera CDI pe rețele de socializare (tipuri de organizații).

Un alt indicator de acces se referă la proporția bibliotecilor din sfera științei și inovării care publică online cataloagele lor electronice:

- bibliotecile specializate (științifice);
- bibliotecile instituțiilor de învățământ, în special din cadrul universităților membri de profil și afiliați ai AȘM.

În anul 2012, dintre cele 35 de biblioteci științifice, aproximativ jumătate (46%) dispuneau de locație web. Totodată, doar jumătate dintre bibliotecile cu prezență în Internet publicau online cataloagele lor electronice (25,7% din totalul bibliotecilor). În anul 2013 lista bibliotecilor a fost completată cu încă 3, astfel dintr-un total de 38 de biblioteci, doar 53% dispun de locație web, iar dintre acestea doar 21% publică online cataloagele lor electronice (Fig. 3). Cataloagele electronice ale bibliotecilor sunt menținute utilizând Tinread – 3 biblioteci (<http://tinread.com/>), Q-Series Web OPAC – 4 biblioteci (www.eosintl.com/modules/opac/), Irbis – 1 bibliotecă (www.librarytechnology.org/libraries.pl?ILS=Irbis) și 1 bibliotecă - OpenBiblio (<http://obiblio.sourceforge.net/>).

(Institutul de Matematică și Informatică) și pentru activități operaționale (Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale). Aplicațiile informatice specializate domeniului de cercetare erau utilizate în activitatea a 7 instituții – 26,9%, iar aplicațiile informatice de evidență contabilă și de evidență a salariaților sunt utilizate în toate instituțiile analizate. În 2011 niciuna dintre instituții nu utiliza aplicații informatice de evidență și control al circulației documentelor și al executării deciziilor. În 2013, Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale a implementat un sistem de circulație electronică a documentelor.

b) Indicatori de competențe digitale.

Alți câțiva indicatori se referă la competențe digitale, în special proporția salariaților din sfera științei și inovării care folosesc calculatoarele și Internetul în activitățile de serviciu. Pentru determinarea valorilor indicatorilor respectivi, au fost analizate rapoartele 1-inf și 1-știință ale 24 de instituții (18 membri instituționali, 2 organizații de management, 3 de suport și 1 întreprindere de stat).

Pentru instituțiile analizate, procentul

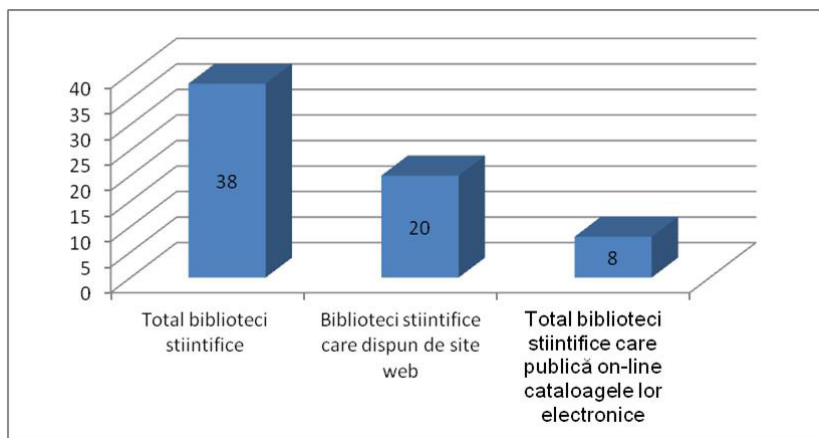


Fig. 3. Proporția bibliotecilor din sfera științei și inovării care publică online cataloagele lor electronice (2013).

În 2011, dintre 26 de organizații subordonate AȘM doar 3,8% utilizau în activitatea lor aplicații informatice integrate

angajaților care utilizează calculatorul în activitățile de serviciu a fost în continuă creștere, de la 64% în 2009 până la 76% în

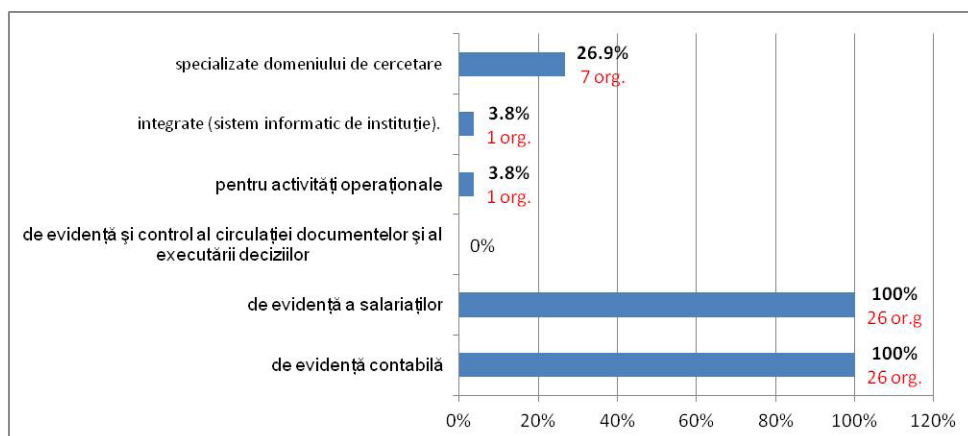


Fig. 4. Proporția instituțiilor din sfera științei și inovării care foloseau în 2011 aplicații informatice specializate.

2012 și 83% în 2013 (Fig. 5). Similar, a crescut și procentul angajaților care utilizează Internetul pentru activitățile de serviciu de la 72% în 2009 la 76% în 2012 și 81% în 2013. Scăderea valorii indicatorului respectiv pentru 2011 este cauzată de lipsa sau incorectitudinea datelor respective în rapoartele unor instituții. Se observă că pentru 2012 proporția angajaților care utilizează calculatoarele și Internetul în activitățile de serviciu este identică – 76%, iar pentru 2013 diferă nesemnificativ din cauza inexactității datelor primare raportate la Biroul Național de Statistică (BNS).

Un alt indicator de competențe digitale care prezintă interes se referă la proporția doctoranzilor la specializări TIC în totalul doctoranzilor. Conform datelor furnizate de CNAA, proporția doctoranzilor la specialitățile TIC în totalul doctoranzilor a constituit la 01.01.2013 doar 3,8% (Fig. 6), manifestând o dinamică pozitivă comparativ cu 2009, când proporția respectivă constituia 2,1%. Cei mai mulți doctoranzi sunt la specialitățile „Bazele teoretice ale informaticii; programarea calculatoarelor” – 38, „Calculatoare, sisteme de calcul și rețele informaționale” – 36, „Sisteme infor-

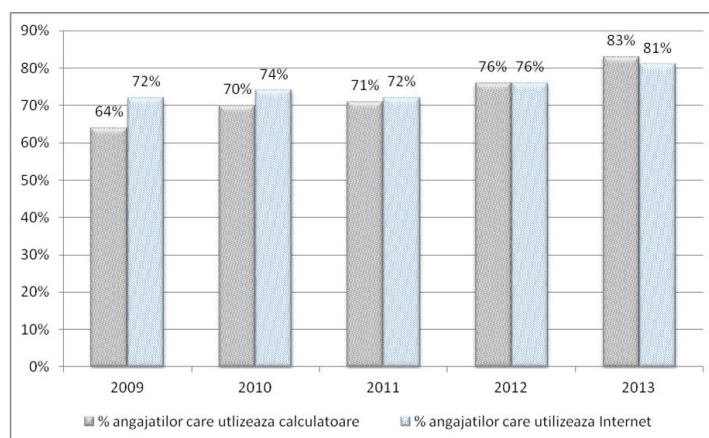


Fig. 5. Proporția salariaților din sfera științei și inovării care folosesc calculatoarele, inclusiv cele conectate la Internet, în activitățile de serviciu.

mașonale” – 29. Totodată, nu este niciun doctorand la 13 dintre cele 23 de specialități TIC, printre care Sisteme și dispozitive optoelectronice de telecomunicații și de prelucrare a informației, Automatizarea și gestionarea proceselor tehnologice (pe ramuri), Tehnologia semiconductoarelor și a materialelor tehnicii electronice, Securitate tehnologică și informațională.

lul cheltuielilor instituțiilor din sfera științei și inovării și proporția alocațiilor pentru cercetări științifice în TIC în totalul alocațiilor pentru cercetări științifice de la bugetul de stat.

Pentru estimarea indicatorilor respectivi au fost analizate 28 de instituții din sfera CDI în 2012 și 27 în 2013 (ca rezultat al comasării a 2 instituții). Cheltuielile pentru

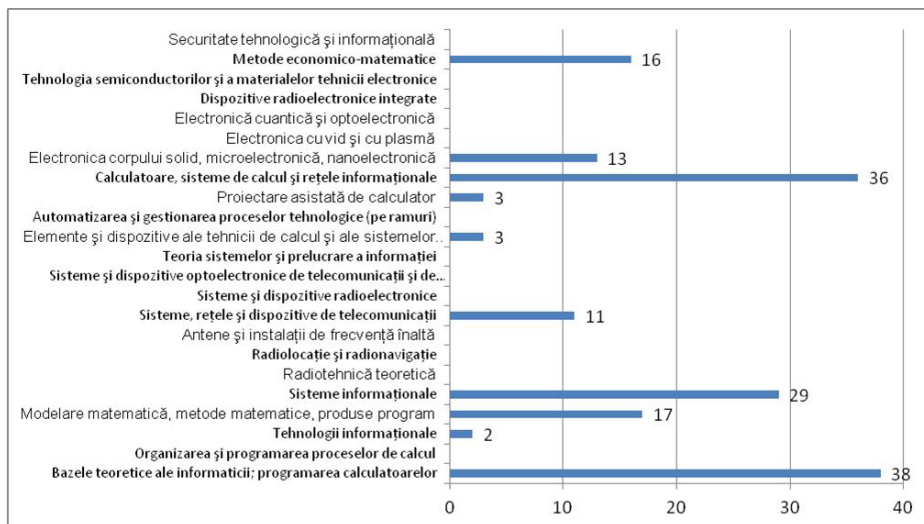


Fig. 6. Numărul tezelor de doctorat la specialitățile TIC (la 01.01.2013).

c) Indicatori economici. Indicatorii economici se referă, în principal, la 2 aspecte: proporția cheltuielilor în TIC în tota-

TIC includ toate costurile (cheltuielile și consumurile) suportate pentru proiectarea, procurarea, instalarea și exploatarea

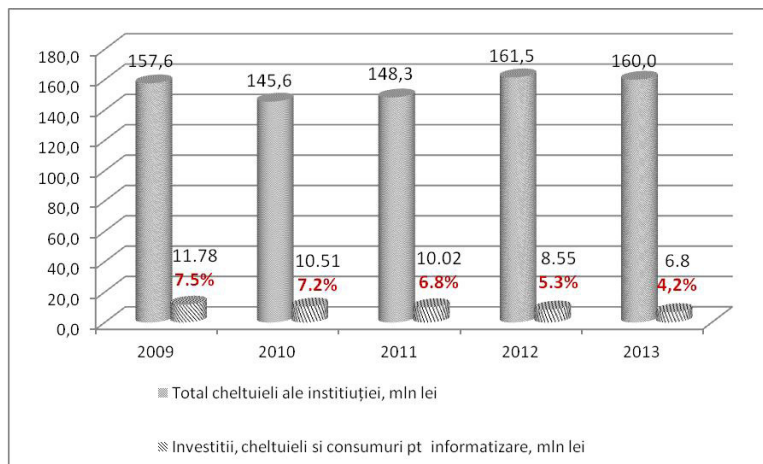


Fig. 7. Proporția cheltuielilor în TIC în totalul cheltuielilor instituțiilor din sfera științei și inovării (28 de instituții din sfera CDI).

Sursa. Rapoartele 1-știință și 1-inf prezentate de instituții.

de mijloace TIC, inclusiv instruirea personalului.

În perioada 2009-2013 se atestă o scădere a proporției cheltuielilor în TIC în totalul cheltuielilor instituțiilor din sfera științei și inovării cu 2,6 puncte procentuale (Fig. 7). Cheltuielile pentru informatizare ale instituțiilor subordonate AȘM care beneficiază de serviciile IDSI conectate în rețeaua ACADEMICA s-au diminuat de la 7,5% în 2009 la 4,2% în 2013 sau cu 11,24 mln. lei cumulativ pe parcursul a patru ani, totodată, asigurându-se o creștere a calității serviciilor informatice și a indicatorilor privind informatizarea organizațiilor. Impactul dat este și rezultatul implementării investițiilor inteligente efectuate de IDSI și instituțiile academice, precum și certificării IDSI în conformitate cu standardele internaționale ISO 9001:2008, ISO 14001:2005, BS OHSAS 18001:2007 și ISO / IEC 27001:2005 (<http://idsi.md/en/iso-certification>).

țiunilor, pentru a da posibilitatea colectării calitative a datelor pentru studiu. Rapoartele 1-știința și 1-inf prezentate de instituții la BNS nu sunt completate la nivel corespunzător, datele prezentate de multe ori nu sunt veridice (în special indicatorii care țin de informatizare). Finanțarea centralizată a serviciilor informaționale de bază și dezvoltarea e-Infrastructurii furnizate actualmente de Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale și RENAM sunt benefice și absolut necesare, pentru a face față cerințelor de integrare în spațiul european de cercetare demonstrând o creștere a calității serviciilor informaționale și optimizarea cheltuielilor. În aceeași ordine de idei este absolut necesară elaborarea politicii naționale privind accesul liber la resursele de informații științifico-tehnologice elaborate prin finanțare de la bugetul de stat. Pentru asigurarea valorificării oportunităților Programului Orizont 2020 și ale altor fonduri internaționale se impune ca

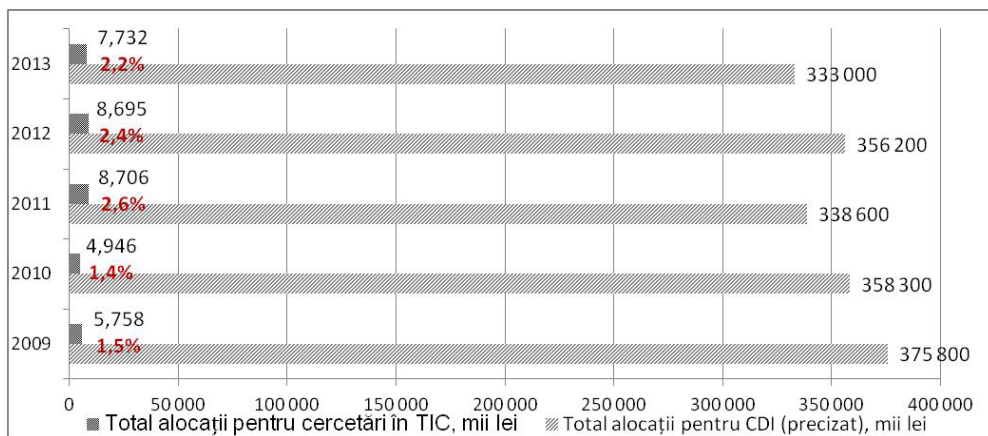


Fig. 8. Proporția alocațiilor pentru cercetări științifice în TIC în totalul alocațiilor pentru cercetări științifice de la bugetul de stat (28 de instituții din sfera CDI).

Sursa. Monitorul Oficial al Republicii Moldova (2008-2012).

CONCLUZII. Realizarea studiului privind informatizarea sferei CDI pentru perioada 2009-2013 relevă un șir de probleme și neajunsuri din domeniu, inclusiv cele care țin de raportare, statistică pentru a oferi informații primare veridice. Astfel, este necesară o definire clară a tuturor no-

nioidată implementarea unor servicii informaționale oferite de GEANT, precum eduRoam, eduCONF, eduGAIN, perfSONAR, eduPERT etc. [8] Pentru optimizarea cheltuielilor la nivel național se recomandă abonarea la baze de date internaționale în baza consorțiilor naționale și oferirea

accesului prin intermediul rețelei științifico-educative RENAM.

Rezultatele studiului demonstrează că este necesară creșterea gradului de alfabetizare digitală, dezvoltarea competențelor digitale și a incluziunii în sfera CDI. Actualizarea site-urilor oficiale ale instituțiilor și utilizarea acestora ca instrument de promovare a imaginii, serviciilor, rezultatelor științifice este imperativă în era digitală, dar, totodată, nu trebuie neglijată necesitatea sporirii gradului de conștientizare a riscurilor spațiului digital și a implementării unor măsuri de asigurare a securității

cibernetice. Republica Moldova dispune de potențial de dezvoltare a infrastructurii naționale, se cere însă suport guvernamental susținut pentru a face față cerințelor de resurse organizaționale și financiare. [9] Pentru asigurarea competitivității și dezvoltării infrastructurii de CDI, în contextul organizării concursurilor de proiecte în sfera CDI din RM se recomandă organizarea unor competiții de proiecte de infrastructură, inclusiv e-Infrastructură, similare cu cele organizate de către Comisia Europeană în cadrul „PC7” și „Orizont 2020.” [10]

BIBLIOGRAFIE

1. e-IRG „Blue Paper” 2010. e-IRG secretariat, P.O. Box 405, FI-02101 Espoo, Finland, 2010, 31 pp. <<http://www.e-irg.eu/publications/blue-papers.html>>.
2. Agenda Digitală pentru Europa. Cadru general de acțiune, disponibil online <<http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agenda-europe>>.
3. Acord între instituțiile administrației publice centrale privind distribuirea responsabilităților de colectare, producere și diseminare a indicatorilor de monitorizare a edificării societății informaționale în Republica Moldova, disponibil online <http://idsi.md/files/file/ACADEMICA/Acord-indicatori-SI_anexe_24_07_2012.pdf>.
4. <www.statistica.md/public/files/Formulare_statistice_2010/Comunicatii/Nr_1_inf.pdf>.
5. <www.statistica.md/public/files/Formulare_statistice_2008/Stiinta/1_stiinta_anual.pdf>.
6. Rețeaua metropolitană ACADEMICA, disponibil online <www.idsi.md/md/academica>.
7. Hotărârea nr. 86 a Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei din 27 mai 2010 privind crearea rețelei ACADEMICA, disponibil online <http://idsi.md/files/file/ACADEMICA/hotarire_CSSDT_nr_86_27_05_2010.pdf>.
8. CONNECT. The magazine from the GEANT Community. Issue 16 July 2014, p. 52, <<http://connect.geant.net>>.
9. B. Ortakaya, S. Livieratos, O. Prnjat, E. Basak Aköz. White paper: National e-Infrastructure. Programme Cookbook for South East Europe, 2012.
10. European Research Infrastructures, including e-Infrastructures, <<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/european-research-infrastructures-including-e-infrastructures>>.

Prezentat: 4 noiembrie 2014

E-mail: igor.cojocar@idsi.md

Relații internaționale și integrare europeană



Diplomația economică ca instrument de realizare a intereselor naționale

Orest TĂRĂȚĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Corina GRIBINCEA,
doctorandă, Institutul Național de Cercetări Economice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Economic diplomacy is traditionally defined as the decision-making, policy-making and advocating of the Sending state's business interests. Economic diplomacy requires application of technical expertise that analyze the effects of a country's (Receiving State) economic situation on its political climate and on the sending State's economic interests. The Sending State and Receiving State, foreign business leaders, as well as government decision-makers, work together on some of the most cutting-edge issues in foreign policy, such as technology, the environment, and HIV/AIDS, as well as in the more traditional areas of trade and finance. Versatility, flexibility, sound judgment and strong business skills are all needed in the execution of Economic Diplomacy. International and Domestic economic issues. This includes the "rules for economic relations between states" that have been pursued since World War II. Owing to the increased globalization and the resultant interdependence among states during the 1990s obliges "economic diplomacy to go deep into domestic decision making" as well. This covers "policies relating to production, movement or exchange of goods, services, instruments (including official development assistance), money information and their regulation" (Bayne and Woolcock).

Key words: *diplomacy, benefits, promotion, settlement, economy.*

În diplomație, ca și în politică, putem spune că arta este posibilă. Misiunea sa este de a construi acțiuni argumentate și, astfel, de a maximaliza efectul final. Dar efectul final, în acest caz, poate fi exprimat doar în punerea în aplicare a diverselor interese, tactice sau strategice, pe termen scurt sau lung, locale sau sistemice. Cu alte cuvinte, reperul motivațional al diplomației

ei se află în interesul țării și diplomația economică, respectiv, în interesele economice. Deoarece astăzi anume aceste interese construite, în mare parte relațiile internaționale și diplomația economică capătă o importanță substanțială pentru cercetare și pentru construirea politicii raționale.

Lumea globală extinde limitele „posibilității” în toate dimensiunile, cu precădere în

economie, iar căutarea de răspunsuri la întrebarea, cum se poate profita de acest fapt, „arta posibilului,” este foarte important. Vor permite aceste măsuri de a construi o componentă economică, de conjunctură, investițională a relațiilor externe ale țării? În acest sens, un interes deosebit reprezintă unele aspecte ale politicii externe naționale, care are ca scop protejarea suveranității politice și independența economică a țării, fără a împiedica procesele de integrare economică regională și internațională.

Trăsăturile caracteristice ale diplomației economice în condițiile globalizării. Dacă excludem din domeniul diplomatic componenta sa economică, în acest caz rămâne partea formală și de protocol. Dar și aceasta își pierde orice sens, deoarece nu va fi capabilă să rezolve niciuna dintre problemele substanțiale din relațiile internaționale, inclusiv situațiile de conflict. Cercetătorul cunoscut al acestei probleme *Guy Carron de La Carrière* remarcă faptul că pe „măsură ce crește deschiderea economică a unor țări în exterior și adâncirea diviziunii internaționale a muncii, rolul diplomației economice crește inevitabil, substituind relațiile tradiționale, preponderent metodele politice și militare de impunere, și forța de redresare a conflictelor interstatale.” [1]

Cu toate acestea, diplomația economică necesită abilități speciale și aptitudini ale persoanelor implicate în ea. Aici ar trebui să identificăm, în primul rând, prioritățile, formulate de interesele naționale. În acest sens, este important contextul economic, politic și sociocultural. El se stabilește în timpul formării mediului de sensuri și valori ale mediului comun pentru toate părțile interacțiunii coordonate. Câmpul unic al acestei interacțiuni se formează sub influența unor obiective comune ale membrilor săi - fără astfel de scopuri motivația își pierde punctul de sprijin, dispare cadrul de coordonare a activității în spațiul global.

Conceptul de „diplomație economică” este un domeniu specific de activitate diplomatică modernă legat de utilizarea problemelor economice ca obiect și mijloacele de luptă și cooperare în relațiile internaționale. Cu alte cuvinte, aceasta presupune în cadrul unei acțiuni oficiale diplomatice, concentrându-se pe creșterea exporturilor, atragerea investițiilor străine și participarea în cadrul organizațiilor economice internaționale, de exemplu, acțiunile s-au concentrat pe confirmarea intereselor economice ale țării la nivel internațional.

Diplomația economică, precum și diplomația, în general, este o parte integrantă a politicii externe, a activităților internaționale ale statului; și anume politica externă definește scopurile și obiectivele diplomației economice.

Obiectivele diplomației economice:

- a) promovarea intereselor economice naționale pe arena mondială;
- b) securitatea economică prin mijloace diplomatice;
- c) sporirea competitivității internaționale.

Problemele diplomației economice:

- a) extinderea cooperării economice reciproc avantajoase;
- b) utilizarea resurselor naționale în scopuri de politică externă sau pentru a obține un avantaj în detrimentul partenerilor comerciali;
- c) consolidarea competitivității internaționale a țării;
- d) obținerea de beneficii și avantaje competitive pe piața mondială;
- e) asigurarea intereselor naționale într-o lume care se globalizează rapid;
- f) asigurarea securității economice externe, altfel spus, avertizări sau de prevenirea riscurilor dezvoltării echilibrate a economiei, ca urmare a denaturării relațiilor economice externe;
- g) asigurarea țării condițiilor economice internaționale de colaborare, care favo-

risează, în final, sporirea nivelului și calității vieții populației;

h) dezvoltarea relațiilor economice externe naționale în perspectivă; este vorba nu doar despre formularea obiectivelor comune, dar și de sarcinile concrete referitoare la relațiile economice cu regiuni separate și țări importante;

i) ascensiunea nivelului de dezvoltare economică a țării;

j) rezolvarea unor probleme globale

ne este în măsură să ofere autodezvoltare economică bazată pe modelul economic selectat, care constituie cea mai mare sarcină și scopul economiei naționale. Concomitent, în condițiile zilei de astăzi, interesele dezvoltării economice la nivel național și elementelor sale componente, nu pot fi atinse prin protecționism unilateral – ele necesită cooperare economică cuprinzătoare în spațiul internațional.

Completând instrumentele diploma-

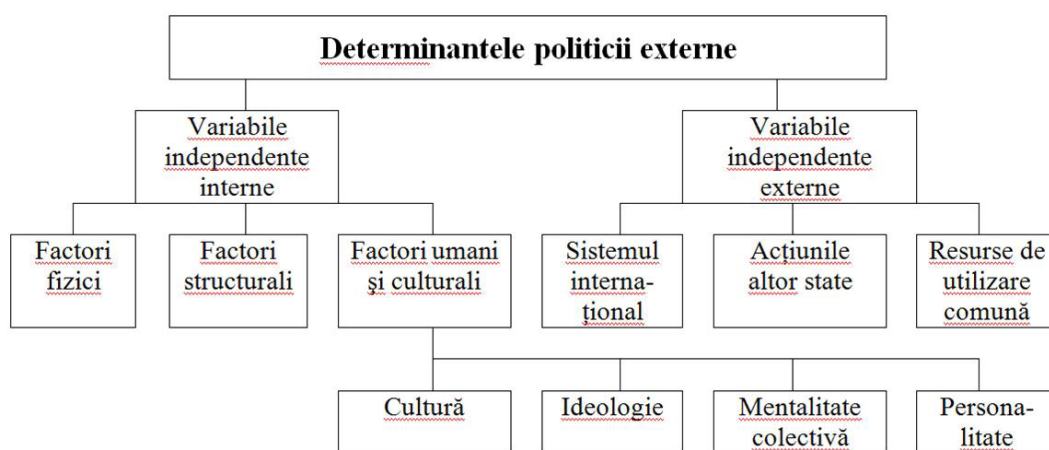


Fig. 1. Determinantele politicii externe.

Sursa: cercetările autorilor.

(migrație, sărăcie, maladii, subdezvoltare, climă, mediu, ecologie etc.).

Determinarea scopului și formarea interacțiunii se datorează, în principal, stabilirii clare a macroparametrilor intereselor naționale. Actorii economici găsesc în ele mediul de resurse, mediul factorial și instituțional de pe piața adaptată și sursa de venituri previzibilă și, în cele din urmă, măsuri de protecție a drepturilor din partea statului. Obiectul intereselor economice naționale îl constituie economiile naționale în ansamblu, care se dezvoltă, în primul rând, grație eforturilor producătorilor autohtoni și în interesul lor, susținute de politica economică și socială a statului. Doar un astfel de mecanism de interacțiu-

tive tradiționale cu factori economici, diplomația economică ajută să se rezolve problemele internaționale în mod optimal. Astăzi, economia devansează politica, sarcinile trasate sunt realizate nu prin metode de război, cuceriri, ci prin concurența de succes pentru o pondere în PIB-ul mondial. Aceasta nu exclude o politică militar-agresivă a unor țări, ci o face mai puțin eficientă comparativ cu promovarea capitalului, produselor și serviciilor în spațiul economic peste hotare.

La începutul sec. XXI, contradicțiile ideologice în relațiile dintre țări trec pe planul doi și în politica externă crește semnificația componentei economice. Diplomația economică a procesului este determinată de

participarea activă a țărilor în diviziunea internațională a muncii și integrarea mai strânsă a economiilor naționale în economia mondială în condițiile globalizării. [2]

Actualmente, diplomația economică se reliefează ca una dintre cele mai eficiente măsuri de realizare a intereselor economice naționale. Putem fi de acord cu opinia că „diplomația economică” presupune eforturi diplomatice, concentrate pe promovarea intereselor economice pe plan mondial. [3] În acest context, este foarte importantă utilizarea avantajelor competitive naționale, specializarea și cooperarea industrială pentru interesele strategice și tactice ale țărilor. Statele tinere se inte-

punctul de vedere al intereselor naționale, este necesar de a optimiza și a concentra interesele acestor centre la potențialul economic și pozițiile geoeconomice ale țării – sarcină primordială, pe care trebuie să rezolve diplomația economică. Altfel spus, diplomația economică trebuie să aprecieze în mod real propriile posibilități și să elaboreze metode, care pot utiliza în mod eficient avantajele concurențiale existente. În primul rând, acestea sunt avantaje factoriale. Pentru țările cu economia în tranziție acestea sunt, în primul rând, materiile prime; pe măsura dezvoltării locul lor în ocupația potențialului industrial.

Diplomația economică ar trebui să fie

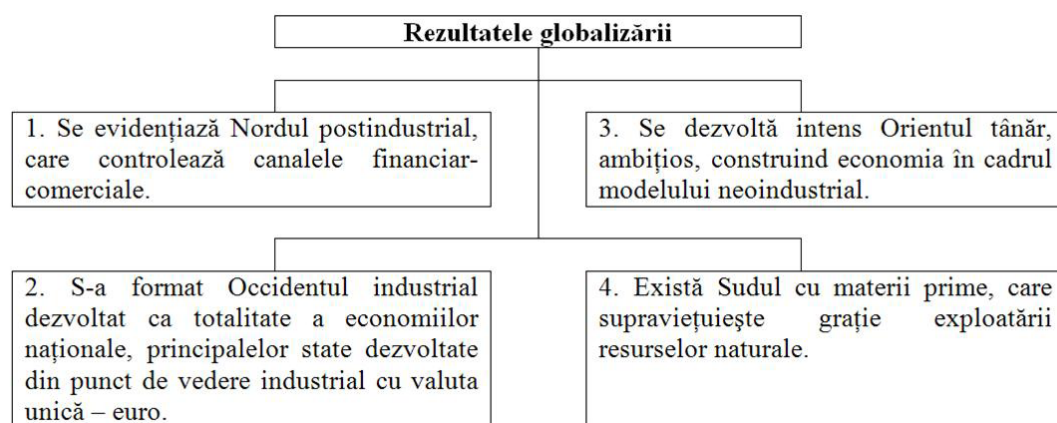


Fig. 2. Impactul globalizării asupra societății.

Sursa: cercetările autorilor.

grează mai ușor în sistemul de interese și relații economice deja stabilit, dacă țara dispune, în primul rând, de posibilități economice proprii și, în al doilea rând, participă la activitatea organizațiilor regionale și internaționale. Organizațiile internaționale constituie sursa de capital financiar, dar și un mijloc de adaptare la mediul economic extern. Acest mediu este instituționalizat în multe privințe și, pentru a penetra în el în modul cel mai eficient, este necesar de a lua în considerare coraportul dintre centrele globale competitive. În mod optim, din

pusă în aplicare pentru toate domeniile și aspectele legate de relațiile economice internaționale [4] deoarece interesele economice naționale acoperă întregul proces de reproducție, în care sunt antrenate toate entitățile economice. Tot avantajul de sarcini ale diplomației economice poate fi divizat în două niveluri de implementare: macro- și microeconomic. În cazul în care diplomația microeconomică presupune sprijinirea individuală a unor întreprinderi, concentrându-se asupra acțiunilor individuale a operatorilor economici, atunci

nivelul macroeconomic cuprinde întrebările referitoare la dezvoltarea și protejarea intereselor naționale în rezolvarea problemelor ce țin de integrarea economiei naționale în economia mondială, axându-se pe interacțiunea sistemelor economice naționale. [5]

În acest context, este important să prezentăm pe masa serviciilor diplomației economice argumente forte, științifice și nu obiective imaginare, acestea din urmă pot conduce, în ultimă instanță, la pierderi ireparabile. Este important, de asemenea, de a reacționa în fața unor posibile evenimente din afară cu avans, care pot constitui o amenințare pentru punerea în aplicare a intereselor economice naționale. În zilele de astăzi, criteriile de succes ale diplomației economice constau nu în discriminare sau în suprimarea unui partener, ci în găsirea unui echilibru de interese. În acest sistem, fiecare urmărește propriile sale interese, dar le realizează în măsura în care aceasta îi permite potențialul intern, capacitățile sale.

Încă **Gottfried Haberler** reieșea din concepția limitei posibilităților productive ale țării, invocând că gradul de utilizare a acestor oportunități depinde, în mare parte, de eficiența diplomației economice.

În diplomația economică este important să se găsească o succesiune de factori, care sunt cei mai eficienți pe termen scurt și lung. La obținerea independenței, un astfel de factor pentru țările ex-U.R.S.S. l-a constituit materia primă și energia. Este clară și necesitatea obiectivă a utilizării lor maxime. A fost mult mai dificil de a decide cum să o facă, dar, realizând-o, pe viitor să nu cadă în dependență totală de exporturile de petrol și alte hidrocarburi. Depinde mult și de factorul rating petrol de pe poziții politice, având în vedere raportul de forțe în regiune în cadrul triadei Vest - Iran - Rusia.

Aceste estimări au constituit calculele strategice ale „diplomației petroliere” –

noțiune larg răspândită, care înglobează astăzi întrebări nu doar de gen internațional, dar și de politică economică internă. Aici este necesar să ne reamintim termenii „diplomația dolarului,” „diplomația textilă” etc., care, fiind orientate în exterior, revine, în final, la rezolvarea problemelor interne de înseși țările inițatoare. În acest sens, diplomația economică este parte componentă a politicii economice și viceversa, ele fiind indispensabile în structura factorilor de realizare a politicii și intereselor naționale. Din acest punct de vedere, diplomația, bazată pe avantajele materiei prime, inclusiv „diplomația economică,” arată destul de acceptabil și se utilizează pe scară largă.

Poziția dominantă a factorului petrolier în economie și relațiile economice externe ale țărilor C.S.I. sunt o realitate. Aceasta poate fi evaluată în mod diferit, dar mult mai important este cum s-o poziționăm în interesul națiunii. La urma urmei, fiecare națiune se mișcă înainte, folosind factorii avantajelor, de care dispune. Prin urmare, n-ar trebui să ne plângem pe „blestemul resurselor.” Principalul constă în ce măsură să transforme resursele, zăcămintele naturale ale țării în instrumente naționale de comunicare pentru creșterea economică și bunăstarea națională.

Hidrocarburile sunt o materie primă, care se fac utile atunci, când sunt îmbinate cu mijloacele tehnice utilizate. Dar sursele de materie primă sunt concentrate preponderent în zone ale Terrei slab dezvoltate economic, iar posibilitățile tehnico-tehnologice – în zone industrial dezvoltate. Deci fluxul de materii prime trebuie direcționat spre centrele de prelucrare și utilizare intensă. În sens contrar, se deplasează produse de larg consum, adesea din aceleași hidrocarburi, ciclurile energetice și industriale se completează reciproc în sistemul economic internațional. Țările, care pot reuni aceste cicluri, dezvoltând economia națională, asigură în mod evident,

cele mai favorabile condiții în procesul de dezvoltare socioeconomică, autoafirmare într-un sens geo larg. Astăzi, afirmarea în economia mondială este o premisă a progresului din toate domeniile, în timp ce „în cadrul interacțiunii internaționale națiunea ori beneficiază de un impuls spre dezvoltare, ori se distruge.” [6]

Impulsul pentru dezvoltare în acest caz constă în premise, care determină afirmarea țării în spațiul de interacțiune economică globală. Întâi de toate, acestea sunt premisele de materii prime naturale cu caracter industrial. În al doilea rând, acestea sunt indicatori politici și ideologici ai stabilității. Dar în autoafirmarea țării în economia internațională un rol enorm îl joacă mentalitatea, abilitatea populației de a percepe alte valori și culturi de viață. Favorizându-i, din acest punct de vedere, factorii ar trebui să fie făcuți publici pe scară largă în activitățile de reprezentare a serviciilor diplomatice, descrierea imaginii țării, tendința sa de cooperare interculturală. Acest lucru este important să se stabilească și să dezvolte cooperarea în domeniul businessului.

Experiența diplomației economice mondiale în vectorul intereselor naționale. Astfel, unele țări, determinându-și interesele și metodele politico-diplomatice de realizare a lor, reies din factorii istorici, unele se bazează pe date istorice, altele se sprijină pe imperative ideologice, celelalte sunt ținute spre obiective pragmatice de menținere sau atingerea stării de lider, protejarea independenței și integrității teritoriale, realizarea reformelor sau asigurarea bunăstării social-economice. Cele mai rezultative par cele din urmă, când „farul” diplomatic principal și al politicii externe constituie nu dogme mistice sau imperative teologice, ci creșterea produsului național și a nivelului de trai.

Interesele reale ale poporului și ale resurselor economice de realizare a acestora pot fi instituționalizate în formatul socie-

tății civile, cu ajutorul normelor democratice. Astfel, se creează premisele pentru menținerea stabilității sociale și politice din țară, de reconciliere națională și, în cele din urmă, posibilitatea de a răspunde provocărilor politice, economice și sociale, pentru a realiza interesele naționale pe arena internațională. Se formează o viziune nonconflictuală, de compromis asupra lumii exterioare, iar diplomația beneficiază de argumente forte de susținere a opiniei publice. Cu toate acestea, aici mult depinde de poziția geoeconomică a țării, ce sarcini își stabilește pe scena mondială și, într-o mare măsură, de natura structurilor politice, aflate la putere.

Din acest punct de vedere, este interesantă viziunea asupra tradițiilor diplomatice dintr-un șir de țări. Liderul diplomației economice este astăzi SUA, ca subiect important din economia mondială. SUA determină, cu adevărat, „soarta lumii, politica internă și externă a zeci de țări,” prin intermediul metodelor economice, rolului în organizațiile economice internaționale și prin intermediul programelor de ajutoare. [7] Diplomația economică a SUA a exercitat o influență puternică asupra societății transatlantice și economiei globale. Conform estimărilor „**The Washington Post**,” transpunerea în viață a acestei diplomații este susținută de circa 59% de americani, convinși, că ea aduce dividende economice reale SUA și înșiși lor. [8] Evident, că principalele realizări ale politicii externe americane se bazează pe un fundament economic solid, însă în formarea fundamentului propriu-zis un loc semnificativ îi revine diplomației economice. SUA a reușit realizarea diplomației economice grație valutei americane. Istoria nouă indică, că „principala armă strategică ofensivă” a civilizației americane a fost și rămâne dolarul SUA (USD).” [9] În mod particular, anume poziția dolarului, ca baza sistemului de relații valutar-financiare internaționale, a permis Statelor Unite să-și mențină forțele

armate peste hotare și să participe la acțiuni militare departe de propriile teritorii. [10]

Adesea diplomația economică capătă forma unei arme pentru realizarea intereselor imperiale. În a. 2000, o astfel de tendință a fost manifestată prin politica F. Ruse față de țările ex-U.R.S.S. Tot aici se localizează filozofia de tipul „Imperiul, spațiul imperial, economia imperială – imperiul economiei.” „Pentru Rusia nu este nimic rău în națiune, nici în imperiu, mai mult decât atât, doar Rusia, doar ea poate supraviețui, se poate întări și se poate mișca înainte.” [11] Autorul nu precizează, unde se mișcă „înainte,” dar aceasta devine clar la nivel de politică, când se preiau întreprinderi în contul datoriilor, infrastructura energetică, conducte, iar situația de monopol în domeniul energetic se utilizează în interese geopolitice.

Un caracter esențial nou poartă diplomația europeană modernă. În primul rând, aceasta este legată de oportunitățile economice competitive ale Europei unite și de existența microsubiecților industriali, tehnologiilor avansate, solicitate pe piața mondială de realizări inovatoare. De aici reiese și diplomația microeconomică avansată, care exercită influență directă asupra businessului, contribuie la avantajele de export.

În acest scop, se utilizează pe larg subsidiile guvernamentale, se formează birouri informaționale de stat vizând comerțul internațional, se organizează mese rotunde cu participarea reprezentanților cercurilor de afaceri și diplomaților profesioniști de peste hotare. Scopul acestor măsuri constă în elaborarea unei strategii globale de promovare a businessului european. De exemplu, departamentul economic reformat al Ministerului de externe al Germaniei se regăsește în componenta grupului de lucru (Arbeitsstab), în sarcina căruia intră însoțirea delegațiilor comerciale, susținerea diferitelor inițiative ale antreprenorilor,

formarea imaginii atractive a țării pentru investitori. [12]

În R. Moldova a fost înființată Organizația de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exportului din Moldova (MIEPO), care este o instituție de stat ce activează în coordonare cu Ministerul Economiei al Republicii Moldova și este abilitată să aplice politicile statului în vederea atragerii investițiilor în economie și promovării exporturilor de produse moldovenești, creând o premisă puternică pentru asigurarea în continuare a creșterii economice.

MIEPO lucrează direct cu investitorii străini, în scopul promovării investițiilor în Republica Moldova, și cu companiile moldovenești, în scopul sporirii volumului exporturilor. Viitorul succes al Moldovei constă în comercializarea produselor cu valoare adăugată și a serviciilor pe piețele internaționale, în acest fel, rolul MIEPO este de a contribui la dezvoltarea sectoarelor de afaceri din Moldova care au un rol tot mai important la nivel internațional și care se consolidează și se dezvoltă în mod continuu.

Printre principalele obiective ale MIEPO se enumeră:

- îmbunătățirea imaginii Republicii Moldova ca destinație pentru investitorii străini;
- dezvoltarea unei strategii proactive de abordare a investitorilor străini, oferind propuneri concrete de investire și amplasament;
- identificarea și dezvoltarea oportunităților piețelor de export pentru companiile moldovenești și extinderea rețelei noastre internaționale de relații cu cumpărătorii din străinătate;
- suportul proactiv acordat companiilor moldovenești, asigurând asistența în domeniul marketing-ului, în vederea creșterii exporturilor pe piețele existente și pe cele noi.

Practica de antrenare în sistemul diplomației economice al reprezentanților

întreprinderilor private este răspândită pe larg în Franța. Experiența de organizare a colaborării cu parteneri străini în cele mai importante corporații franceze („Renault,” „Cardin,” „Air France”) îi ajută să dezvolte o abordare mai „eficientă,” la realizarea intereselor economice ale țării peste hotare. [13]

Diplomația economică europeană poate fi considerată conservativă după metodele practicate, destul de ponderată, lipsită de agresivitate vădită. Ea însă este stabilă, atractivă pentru parteneri, deoarece în ea nu este puternic evidențiată motivația politică.

Diplomația economică este o „punte de legătură” între Est și Vest, fiind caracteristi-

că pentru Turcia, pe care adesea o tratează ca pe un „tigrul al Orientului Mijlociu,” care după unii indicatori macroeconomici a depășit unele țări noi industrializate din Asia-Pacific. Strategia orientării spre export, atragerea investițiilor, lansarea la timp pe piețele est-europene și euroasiatice, din țările postsovietice a plasat Turcia în topul celor 20 de țări macroeconomice mondiale.

Diplomația economică eficientă a Turciei îmbinată cu doctrina politică externă „probleme nule cu țările învecinate” – reprezintă experiența pozitivă de a reacționa la schimbările realității regionale și utilizarea sa iscusită în interesele naționale.

Tabelul 1. Previziunea consolidată a creșterii în zona Europei și Asiei Centrale (%). PIB în prețuri curente (USD la cursul a. 2010)

Țara	Date					Previziunea		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Albania	4.9	3.8	3.1	1.3	0.4	2.1	3.3	3.5
Armenia	7.7	2.2	4.7	7.2	3.5	5.0	5.0	5.0
Azerbaidjan	14.4	4.9	0.1	2.2	5.8	5.2	4.1	3.6
Belarus	6.6	7.7	5.5	1.7	0.9	-0.5	1.5	1.0
Bosnia Herțegovina	4.0	0.7	1.3	-1.1	1.8	2.0	3.5	3.5
Bulgaria	4.0	0.4	1.8	0.6	0.9	1.7	2.4	2.8
Georgia	5.6	6.3	7.2	6.2	3.2	5.0	5.5	6.0
Kazahstan	7.5	7.3	7.5	5.0	6.0	5.1	5.9	6.0
Croația	5.8	3.9	4.5	2.7	3.0	3.5	3.5	4.0
Kârgâzstan	4.2	-0.5	6.0	-0.1	10.5	6.5	5.4	5.3
Letonia	3.7	-0.3	5.3	5.0	4.1	3.8	4.0	4.6
Lituania	4.2	1.3	6.0	3.7	3.3	3.3	4.0	4.2
Moldova	4.9	7.1	6.8	-0.7	8.9	3.0	3.8	4.5
Macedonia	2.3	2.9	2.8	-0.4	3.1	3.0	3.5	3.7
Muntenegru	3.4	2.5	3.2	-2.5	3.5	3.2	3.5	3.3
România	4.4	-0.9	2.3	0.4	3.5	2.8	3.2	2.9
Serbia	3.6	1.0	1.6	-1.5	2.5	1.0	1.5	2.5
Tadjikistan	7.7	6.5	7.4	7.5	7.4	6.3	6.2	5.8
Turcia	3.0	9.2	8.8	2.1	4.0	2.4	3.5	3.9

Turkmenistan	12.6	9.2	14.7	11.1	10.1	10.0	10.0	10.1
Ucraina	3.9	4.1	5.2	0.3	0.0	-5.0	2.5	4.0
Uzbekistan	6.1	8.5	8.3	8.2	8.0	7.0	6.7	6.7

Sursa: Raportul Băncii Mondiale.

Toate aceste realizări sunt legate direct sau indirect de factorul de diplomație economică și energetică. Țările au necesitate de diplomație multisectorială și economie competitivă. Tipul de creștere economică rapidă este rezultatul interacțiunii tehnologiei, instituțiilor formale (de piață) și neformale (tradiționale adaptate) și concurenței internaționale. Succesul țării depinde de faptul dacă această legătură este stabilă, de întărire, prezentată în fig. 1.

și dezvoltarea tehnologiilor; la etapa a treia – creșterea volumului de produse competitive, ceea ce conduce la creșterea exporturilor de produse finite. Trecerea plastică de la prima la a doua și la a treia dintre aceste etape va oferi țărilor posibilitatea de a trece de la o tactică la altă tactică de dezvoltare, urmată de măsuri economice și diplomatice necesare pentru realizarea deplină a intereselor naționale.

Concluzii. Cunoașterea principiilor și

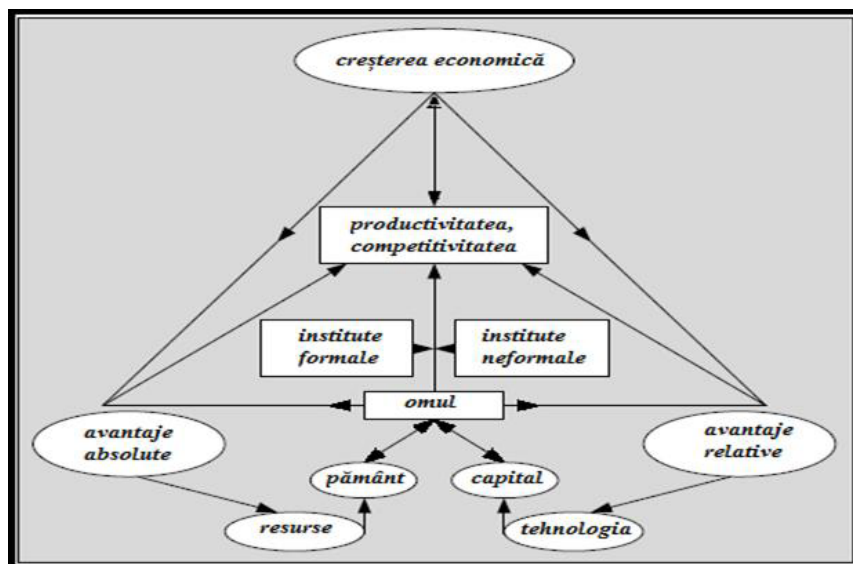


Fig. 3. Schema multifactorială de creștere economică.

Sursa: cercetările autorilor.

Acest sistem poate servi drept model pentru faza de proiectare pas cu pas a resurselor pentru dezvoltarea economică națională. Prima etapă se caracterizează prin ponderea mare a materiilor prime în produsul de export, care conduce la extinderea veniturilor în baza exporturilor, sporște bunurile de consum și investițiile; la etapa a doua are loc creșterea investițiilor în producție, destinate consumului intern

metodelor de diplomație economică sunt relevante nu numai pentru structurile și serviciile pur diplomatice. Scopurile, obiectivele și instrumentele diplomației economice sunt importante pentru toate părțile interesate, funcționarii politicii economice de diverse aspecte și direcții.

Experiența mai multor țări poate fi urmărită ca metodologie a realizării diplomației economice, ea se intersectează în cel mai

strâns mod cu noțiunea intereselor naționale în dimensiunile lor multilaterale.

În plus, fiecare funcționar de stat sau participant la relațiile economice internaționale

va fi capabil de a proteja propriile interese naționale doar în cazul obținerii unor abilități și cunoștințe diplomatice și economice.

BIBLIOGRAFIE

1. Auswärtiges Amt. Aussenwirtschafsforderung der Bundesregierung [<http://www.auswaertiges-amt/>], 18.07.2000.
2. Diplomația SUA. Planul Marshall și doctrina Truman despre strategie. În: Revista bielorună de drept internațional și relații internaționale, 2003, nr. 4 [http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=908&Itemid=215].
3. Gottfried Haberler. Theory of International Trade, 1936.
4. Guy Carron de La Carrière. La diplomatie economique. Le diplomate et le marché. București: Economica, 2003, 224 p.; Kissinger H. Diplomația. București: 1998; Lungu M.-D. Rolul organizațiilor internaționale în soluționarea pașnică a diferendelor internaționale. București: Universul Juridic, 2010, p. 27.
5. Șerban Radu. Diplomație economică europeană. București: 2009.
6. Баранай П., Филини Н. Современная экономическая дипломатия. [<http://www.proza.ru/2010/10/30/706>].
7. Дегтерев Денис. Экономическая дипломатия: экономика, политика, право. М.: МГИМО, 2010.
8. Дегтерев Д. Экономическая дипломатия зарубежных государств в Западной Африке: диссертация на соискание степени кандидата экономических наук. М.: Моск. гос. ин-т междунар. отношений, 2008, 189 с.: 61 09-8/510.
9. Дегтерев Д. А., Мусаев Д. У. Дипломат, а также «экономист, коммивояжер, рекламный агент». В: «Международная жизнь», 2009, №2-3, с. 84-95.
10. Зонова Т. В. Экономическая дипломатия. В: «Внеэкономические связи», март 2006, №1, с. 14-16.
11. Магеррамов А., Рустамбеков Г. Экономическая дипломатия как инструмент реализации национальных интересов. [http://www.ca-c.org/c-g/2011/journal_rus/c-g-1-2/06.shtml].
12. Национальная экономика / Под ред. проф. П. В. Савченко. М: «Экономистъ», 2005, с. 112.
13. Осипов Ю. М. Философия хозяйства как достояние размышляющего человечества. В: «Философия хозяйства», альманах центра общественных наук и экономического факультета МГУ, 2008, № 4, с. 21.

Prezentat: 29 septembrie 2014.

E-mail: agribincea@mail.ru

Securitatea Uniunii Europene în contextul extinderii

Iurie RICHICINSCHI,
doctor în drept, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The increase of interdependence between the states has created the situation, when the ensuring of its own security becomes impossible without ensuring others' security. The emergence of global issues leads to the inevitable conclusion that these cannot be solved solely through the efforts of a single State, but only through joint efforts.

Etapa imediată sfârșitului Războiului Rece a însemnat pentru întreaga lume o perioadă zbuciumată, caracterizată de transformări esențiale ale mediului internațional de securitate. Acest curs de evoluție profundă a sistemului de securitate a amplificat tendința de reorganizare a centrelor de putere, a dezintegrat unele state federale, sporind, astfel, numărul de actori statali în sistemul de relații internaționale, precum și a determinat mai multe state democratice să-și elaboreze propriile politici de securitate națională, iar atacurile teroriste de la începutul mileniului al III-lea și urmările acestora, tipurile noi de conflicte armate și raporturile intensificate dintre state, cu siguranță, au generat soluții inovatoare și o nouă manieră de a gândi conceptul de securitate în sine. [8, p.3]

Având drept scop identificarea mijloacelor de asigurare a necesităților vitale de existență, afirmare, protecție, apărare, precum și reproducere în condiții de deplină siguranță, politicile de securitate națională au început a fi exprimate în mod public, luând forma unui document de poziție, de regulă denumit strategie, care în termeni academici presupune „arta și știința dez-

voltării, aplicării și coordonării instrumentelor de putere ale unui stat (diplomatice, economice, militare, informaționale etc.) în scopul realizării obiectivelor care contribuie la asigurarea securității naționale”. [3, p.5]

În marea majoritate a politicilor de acest gen, regăsim principiul potrivit căruia „prima condiție a libertății este securitatea”, nevoia de disciplină a libertății fiind invocată de strategiile ce vizează diminuarea gradului de insecuritate și consolidarea capacității autorităților guvernamentale de a asigura ordinea publică. [7, p.7]

Anume în baza unei directive, doctrine, concepții sau strategii de securitate națională care relatează cadrul național de documente juridice și politici coerente și transparente de planificare strategică privind politica națională de securitate și apărare, statul își poate enunța preocupările sale legate de securitatea sa, precum și de securitatea comunității internaționale, își poate demonstra eforturile privind sporirea încrederii și facilita înțelegerea și cooperarea atât la nivel regional cât și internațional.

În acest sens, Uniunea Europeană, evo-

luând de la forma unei organizații internaționale clasice la o entitate suprastatală, cu organe pe baza cărora funcționează, tot mai asemănătoare celor statale, în decembrie 2003, și-a adoptat propria strategie de securitate, care convine asupra unei evaluări comune a amenințării și a stabilit obiective clare pentru promovarea intereselor uniunii în materie de securitate.

Securitatea, devenind un factor esențial în asigurarea unei calități ridicate a vieții în societatea europeană, a impulsionat operarea unor modificări a strategiei de securitate europeană. Astfel, în timpul Președinției semestriale spaniole a Uniunii Europene, pe 25 și 26 martie 2010, Consiliul European aprobă și strategia de securitate internă, menită să creeze un mediu și mai sigur, în care oamenii din Europa să se simtă protejați. [10, p.11]

Conform prevederilor acestor strategii, Uniunea Europeană își asumă responsabilități mult mai mari decât oricând în confruntare cu amenințările și provocările din ce în ce mai complicate la adresa securității precum, globalizarea, terorismul sub toate formele sale de manifestare, proliferarea armelor, formele grave de criminalitate, inclusiv cea organizată, traficul de droguri, exploatarea sexuală a minorilor și pornografia infantilă, migrația ilegală, infracționalitatea economică și corupția, epidemiile și bolile contagioase, încălzirea globală și degradarea mediului, inclusiv dezastrele naturale și cele provocate de om etc.

Cadrul strategiilor acceptate propune o schimbare tot mai semnificativă în ceea ce privește abordarea crizelor și a conflictelor. [9, p.7] Lipsa conflictelor, crizelor sau tensiunilor cu potențial de escaladare și nu numai, atât în interiorul Uniunii Europene cât și la hotarul acesteia, reprezintă un interes sporit al comunității și presupune faptul că menținerea stabilității, prosperității și securității în această regiune constituie o parte integrantă a Politicii de Securitate și

Apărare Comună a Uniunii Europene. În acest sens, transformarea arealului Mării Negre într-o zonă de siguranță, cu certitudine, rămâne a fi o prioritate pentru Uniunea Europeană, inclusiv o primordialitate și a securității euroatlantice.

Prin prisma Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC), inițial denumită Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESC), Uniunea Europeană abordează problemele de securitate internă și externă în baza unui cadru instituțional, relativ omogen, unde există o anumită coeziune și o experiență comună de dezvoltare. În mod evident, Uniunea Europeană, înființând și perfecționând instituțiile și structurile sale din domeniile PESC/PSAC, își permite să monitorizeze și să gestioneze riscurile și amenințările la adresa securității europene și internaționale, precum și își sporește treptat deciziile vizând intervențiile sale în managementul situațiilor de criză. [5, p.30]

Extinderea amplă spre Est a Uniunii Europene, dar și a Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) a constituit nu numai un proces de cooptare de noi membri, însă și unul de creștere a capacităților și potențialelor pentru combaterea gravelor pericole și amenințări actuale la adresa securității continentale și globale. Anume participarea noilor state-membre la gestionarea în comun a crizelor regionale a dat un nou impuls întăririi climatului de securitate și stabilitate [4, p.52-53], a inițiat reforme și a dezvoltat procesul de cooperare în toate țările Europei Centrale și Europei de Sud-Est. În cazul Republicii Moldova, drept stat european care, actualmente, beneficiază de privilegiile Politicii Europene de Vecinătate, care a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană și care deține dreptul de a depune cerere de aderare la Comunitatea Europeană, în contextul realizării dezideratului de integrare în spațiul comunitar, aceasta va parcurge o etapă nouă în evoluția ascendentă a efor-

turilor europene de integrare, inclusiv în domeniile securității și apărării comune. Acest cadru propice îi va oferi Republicii Moldova atât noi oportunități pentru procesul de reformare a sectorului național de securitate cât și o posibilitate de implicare a Uniunii Europene în procesul de soluționare a conflictului transnistrean și transformare a actualului contingent de pacificatori într-o misiune civilă sub mandat internațional.

Participarea nemijlocită a Republicii Moldova la Politica de Securitate și Apărare Comună și la operațiunile Uniunii Europene cu contingente mixte de experți civili și militari, precum și punerea la dispoziție a potențialului existent și expertizei acumulate, urmează să contribuie substanțial la creșterea autorității Republicii Moldova pe plan european [6, p.8], iar integrarea deplină a Republicii Moldova în structurile de securitate europeană îi va oferi statutul de generator de securitate, devenind, astfel, factor de stabilitate la nivel regional.

Astăzi, când securitatea, fie națională, regională sau chiar globală, este afectată tot mai mult de riscuri și amenințări asimetrice, nonclasice care, în contextul globalizării, au căpătat un aspect internaționalizat, iar în manifestările lor au „reușit” să ignore granițele statale, asigurarea acesteia se face posibilă numai în contextul unor

eforturi comune. Estomparea rapidă a diferențelor dintre securitatea internă și cea externă [1, p.16], până la urmă, rămâne a fi o urmare a procesului de globalizare, care susține ideea interdependenței comune între state și privește securitatea internă (națională) direct dependentă de stabilitatea internațională.

Riscurile și amenințările de natură economică și socială, dezastrele mediului, crizele umanitare au devenit provocări la adresa securității tot atât de mari ca și amenințările militare și pot crea probleme oricărui stat. În acest sens, o soluție viabilă împotriva acestora pare a fi anume integrarea regională, în cadrul căreia statele adoptă o politică de securitate și apărare comună, folosind resursele umane, materiale, financiare și informaționale de care dispune fiecare, într-o manieră colectivă. [2, p.5]

În vederea prevenirii și combaterii tuturor vulnerabilităților la adresa securității comune, numai regiunile pot oferi cadrul propice pentru stabilirea unor mecanisme de colaborare, menite să contribuie la găsirea căilor adecvate de asigurare a mediului de securitate. De aceea, unica soluție de succes pentru modelul european de securitate rămâne a fi constituirea acestuia în baza unei securități colective pe principii de cooperare.

BIBLIOGRAFIE

1. Dolghin N., Sarcinschi A., Dinu M., „*Riscuri și amenințări la adresa securității României*”. Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2004, 48 p.
2. Dușu P., Dinu M., „*Politica europeană de securitate și apărare – cadrul de manifestare și dezvoltare a intereselor de securitate națională*”. Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2007, 44 p.
3. Iovu A., „*Strategia securității naționale. Recomandări pentru procesul de implementare*”, Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2011, 25 p.
4. Moștofle C., Popa V., „*Rolul UE în asigurarea securității globale*”, Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2008, 250 p.
5. Naghi G., „*Securitatea europeană. Fundamentări normative și instituționale*”. Ed. C. H. Beck, București, 2010, 264 p.

6. Pîtea I., Helly D., Panainte P., „*Perspectivile cooperării Republicii Moldova în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună*”. Ed. Casa Editorial-poligrafică „Bons Offices”, Chișinău, 2011, 48 p.

7. Voicu C., „*Strategia de securitate internă a Uniunii Europene*”. Ed. Sitech, Craiova, 2010, 311 p.

8. „*Controlul parlamentar al sectorului de securitate. Principii, mecanisme și practici*”. Ed. Ziua, București, 2004, 200 p.

9. „*Strategia europeană de securitate. O Europă sigură într-o lume mai bună*”, Ed. Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2009, 43 p.

10. „*Strategia de securitate internă a Uniunii Europene. Către un model european de securitate*”. Ed. Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2010, 31 p.

Prezentat: 9 octombrie 2014.

E-mail: iu.richicinschi@spps.md

Tribuna tânărului cercetător ---



Impactul activității organizațiilor internaționale regionale în cadrul promovării  i asigurării stabilității colective

Tudor BALIȚCHI,
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice  i Politice
al Academiei de  tiin e a Moldovei*

SUMMARY

The article describes the issue of the impact of regional international organizations in promoting and ensuring collective stability. The author proceeds to a thorough characterization of international organizations, what they represent, and which were the effects of their proliferation. The researcher analyzed the main international organizations with regional vocation whose activity is directed towards the assertion of collective security and stability – the League of Arab States, the Organization of Islamic Cooperation, the Organization of American States, the African Union, the Commonwealth of Independent States. Although the consolidated efforts of the regional organizations have certain positive aspects, their activity is far from flawless and the existing political crisis and the behavior of large states mark their future course to obscure finalities.

Key words: *regional international organizations, Arab unity, Islamic cooperation, peaceful settlement, globalization, collective security, political crises.*

INTRODUCERE. Date fiind tendin ele actuale de dezvoltare a rela iilor interna ionale, rolul organiza iilor interna ionale regionale în cadrul promovării stabilității mondiale nu poate fi subestimat. Organizațiile internaționale guvernamentale (numărul lor constituie circa 500) constituie un cadru favorabil pentru dezvoltarea relațiilor între statele-membre  i coordonarea activității spre anumite scopuri.  n epoca contemporană organizațiile internaționale reprezintă o formă de armonizare a eforturilor statelor în direc ia unei colaborări internaționale pentru realizarea căreia statele au creat un cadru juridico-organizatoric cu caracter permanent. Organizațiile internaționale reprezintă un fenomen caracteristic relațiilor mondiale actuale, fiind chemate să contribuie la dezvoltarea  n elegerii  i colaborării între state, la asi-

gurarea păcii  i securității în lume. Institu ia organizației internaționale a apărut ca o necesitate a vieții internaționale,  i acest fenomen marchează un pas important în direc ia democratizării sale. Rolul cresc nd pe care îl are institu ia organizației internaționale reprezintă una dintre caracteristicile marcante ale relațiilor internaționale actuale. Actualmente, statele nu pot renun a la aceste instrumente de securitate colectivă, de cooperare economică  i tehnică, de unificare a eforturilor colective pentru soluționarea unor probleme actuale  i serioase de interes comun, care sunt mai necesare ca oric nd  i chiar indispensabile în condițiile globalizării.¹

 n general, organizațiile regionale se caracterizează printr-un grad mai înalt de omogenitate, ele cuprind state având sisteme politice identice, asemănătoare sau

compatibile și o bază economică și culturală omogenă. Proximitatea geografică și sistemele economice caracterizate prin aceleași trăsături sunt elemente de bază ale forței organizațiilor regionale și cooperării strânse.²

Instituite în virtutea art. 52 din Carta ONU,³ care consacră expres posibilitatea formării unor organisme regionale destinate să se ocupe de problemele privind menținerea păcii și securității internaționale, cu condiția ca asemenea organisme, precum și activitatea lor, să fie compatibile cu scopurile și principiile ONU, organizațiile internaționale au cucerit noi orizonturi în ordonarea relațiilor de pe arena mondială, de regulă, înregistrând atât succese, cât și eșecuri în activitatea de cooperare a statelor la nivel regional.

Este marcant faptul că proliferarea organizațiilor internaționale regionale a avut ca efect apariția și afirmarea unor veritabile sisteme regionale de organizații, care prin activitatea lor au demonstrat în mod practic că eforturile conjugate ale statelor orientate spre promovarea și asigurarea securității colective, pot da roade fără precedent. În continuare, vom încerca să analizăm principalele organizații internaționale cu vocație regională, activitatea cărora este direcționată spre afirmarea securității și stabilității colective.

LIGA STATELOR ARABE. Liga Statelor Arabe (sau Liga Arabă), fondată după cel de-al II-lea Război Mondial, la 22 martie 1945, la Cairo, de către șefii de stat ai Egiptului, Irakului, Libanului, Arabiei Saudite, Siriei, Transiordaniei (din 1946 Iordania) și Yemenului, la ora actuală este cea mai veche organizație regională, care funcționează pe parcursul a 69 de ani. Apariția sa, în a. 1945, a fost un eveniment internațional important care a avut un impact considerabil asupra dinamicii relațiilor regionale, deoarece a devenit, practic, întruchiparea ideii de unitate arabă („pan-arabia”), instituționalizată în întreaga regiune.⁴ În

Statutul⁵ Ligii, statele-fondatoare au decis asupra includerii următoarelor scopuri majore ale organizației: stabilirea relațiilor politice mai apropiate între statele-membre și coordonarea activităților politice comune cu scopul de a realiza o strânsă colaborare, pentru a salvagarda independența și suveranitatea statelor lumii arabe și a reglementa într-un mod general afacerile și interesele lor. La capitolul obiective specifice, art. 2 din Statut enumeră cooperarea strânsă a statelor în domeniile economic, financiar, inclusiv comerțul internațional, aspecte vamale și monetare, agricultură și industrie; sfera comunicațiilor, inclusiv căi ferate, drumuri, legături aeriene, navigație, poștă și telegraf; domeniul culturii; chestiuni legate de cetățenie, vize, asigurare cu pașapoarte, executarea hotărârilor judecătorești și extrădarea; segmentul social; sfera sănătății și medicinei.

Într-o perioadă lungă de existență și afirmare, Liga Arabă a trecut prin mai multe etape în dezvoltarea sa, al căror conținut a fost determinat de caracterul sarcinilor istorice majore cu care s-a confruntat lumea arabă. Primul deceniu al activităților sale a fost destul de eficient în ceea ce privește participarea acestei organizații la procesul de decolonizare a lumii arabe, încurajată de ideea naționalismului arab, un promotor activ al căreia a fost Egiptul. În această perioadă încă nu existau sloganuri islamice, iar Liga reflecta interesele statelor dominante în regiune, precum Egiptul, Irakul, Siria, și era un instrument important al politicilor naționale arabe, în cadrul cărora era întărită cooperarea între țările participante în domeniile de economie, finanțe, comerț etc. În perioada ulterioară fondării, în cadrul organizației au fost semnate multiple acorduri internaționale, ale căror obiecte s-au referit la diverse domenii de interes interstatual. Cu regret însă o mare parte din acordurile semnate nu au fost realizate în practică, iar activitatea structurilor economice s-a dovedit a

fi puțin eficientă. Motivele pentru aceasta au fost, în primul rând, aprofundarea treptată a fragmentării politice a lumii arabe, ambi iile personale ale unor lideri arabi, care împiedicau luarea de măsuri consolidate în problemele economice  i politice cruciale, precum  i faptul că, practic, toate statele aveau un nivel scăzut al economiei  i depindeau de piața mondială. La acestea s-au adăugat  i e ecurile Ligii în tentativele de a rezolva problema palestiniană,  nfr ngerile în războaiele arabo-israeliene, care au accentuat contradic iile interne existente între statele-membre.

La sf r itul anilor 1960, ideea unit  ii arabe a fost înlocuită cu cea de unitate islamică, la ini iativa Arabiei Saudite.  nfi ntat  în 1969, Organizarea Conferin ei Islamice a divizat lumea arabă în mod definitiv.  n deceniile ulterioare, Liga Statelor Arabe nu a mai reușit să devină o organizație capabilă să influen eze efectiv situația din regiune, să prevină  i să soluționeze rapid conflictele  i contradic iile existente  i poten iale între statele arabe. Nu a devenit eficient nici sistemul de obligații reciproce ale statelor arabe în domeniul militar, a a cum au demonstrat evenimentele s ngeroase din anii 1990-1991 din Golful Persic, care au marcat atacul Irakului asupra Kuweitului.

 n urma amplificării problemelor inter-regionale în anii 1990, agravarea tensiunilor dintre țările arabe  i consolidarea politică a monarhiilor din Golful Persic, rolul Ligii în relațiile internaționale s-a diminuat mai mult, fapt confirmat prin incapacitatea sa de a răspunde la ocupa ia americană a Irakului în 2003  i de a formula o pozi ie comună la acest subiect sensibil îndeosebi pentru lumea islamică. Cu toate aceste aspecte negative, în ciuda problemelor  i contradic iilor din interior, Liga Statelor Arabe a respectat întotdeauna cu stricte e propriul Statut, care a definit ca obiective ale organizației „coordonarea acțiunilor” țărilor arabe în sferele politică, economică, socială  i culturală în direc ia str nsei coo-

per ri între ele, salvagard rii independenței și suveranit  ii. Prevederile Statutului referitoare la respectarea regimurilor existente  i neamestecul în afacerile interne, rezolvarea tuturor problemelor litigioase prin mijloace pa nice, nu au reprezentat sintagme pur formale  i declarative. Liga Statelor Arabe a fost învestită cu competențe exclusive în soluționarea diferendelor interstatuale ce pot degenera în conflicte armate.⁶ Activitatea Ligii Arabe a vizat cu adevărat dezvoltarea celei mai str nse cooperări interstatuale  i soluționarea problemelor majore cu care se ciocne te lumea arabă pe cale pașnică, din nefericire, statele-membre s-au dovedit a fi alteori reticente în respectarea  i implementarea politicilor comune, precum  i în formularea unei opinii generale asupra multiplelor chestiuni sensibile.

Deși există multe opinii diametral opuse privind activitățile și eficiența instituțională a organizației  i sunt catalogate diverse probleme nesoluționate, Liga Statelor Arabe  i-a men inut importan a sa ca un purtător de cuv nt al țărilor arabe pe arena internațională, inclusiv la ONU.⁷

 n timpul evenimentelor cunoscute ca „primăvara arabă,” Liga Statelor Arabe s-a afirmat din nou ca o organizație regională activă, demonstr nd capacitatea notorie de a influența situația în regiune. Cea mai mare organizație arabă a fost transformată într-un instrument pentru atingerea obiectivelor specifice ale statelor individuale, clar demonstrat de conflictul libian. Decizia luată de Ligă  n Libia a fost una fără de precedent. Pentru prima dată în istoria sa, a fost introdus regimul de izolare a unui stat arab  i s-a făcut apel la comunitatea internațională să intervină, inclusiv armat, în conflictul libian. Conducerea libian  a fost, de asemenea, acuzată de abuz asupra protestatarilor  narma i ( n acest sens, acelea i evenimente care au avut loc în alte   ri arabe, au fost percepute destul de calm atât de Ligă, c t  i de alte   ri arabe).

În plus, Liga nu a exclus Irakul din rândurile sale, care în 1990 a ocupat Kuweitul, iar participarea Egiptului ca membru a fost doar suspendată în 1979, deși el a fost acuzat, nici mai mult nici mai puțin, de trădarea intereselor lumii arabe.⁸

Arun când Libia statelor NATO, Liga Arabă s-a distanțat imediat de rolul său principal, abandonând toate opțiunile pentru o soluționare pașnică a conflictului, fără ca să ofere servicii de mediator (spre deosebire de Uniunea Africană, care a dezvoltat un plan pentru reglementarea situației din Libia, dar nu a fost audiată de comunitatea mondială), dar și în operații de luptă, de asemenea, nu a participat. O poziție similară a fost ocupată și față de Siria – stat fondator al Ligii, deși împotriva rezoluției de stopare a calității de membru al Siriei au votat Libanul și Yemenul, iar Irakul s-a abținut.

Cu toate acestea, după evenimentele libiene, a devenit evident că, în această organizație este imposibil să se ajungă la un consens cu privire la problema de sancțiuni sau alte decizii de acuzare, chestiunea orientală sensibilă rămânând stringentă pe ordinea de zi a statelor arabe.

În fața unor noi provocări și amenințări cu care guvernele naționale nu pot lupta singure, unica organizație arabă regională continuă să promoveze ideea creării unui front islamic unit. Însă ideea dată este pusă în aplicare sub formă de haos politic și conflicte etnice și religioase, în timp ce creșterea grupurilor transnaționale islamice înarmate, care înlocuiesc treptat structurile regionale guvernamentale, devin, cu regret, un fel de element de unire între diferite țări arabe. Actualmente, Liga Statelor Arabe include Algeria, Bahrainul, Insulele Comore, Djibouti, Egiptul, Irakul, Iordania, Kuweitul, Libanul, Libia, Mauritania, Marocul, Omanul, Palestina, Qatarul, Arabia Saudită, Somalia, Sudanul, Siria (calitatea sa de membru fiind suspendată), Tunisia, Emiratele Arabe Unite și Yemenul.⁹

Precum vedem, multe state din cele care sunt membre reprezintă veritabile focare de instabilitate politică și socială, în ultima perioadă conflictele interetnice și interreligioase între grupările sociale rezidente agravându-se considerabil. Nici Liga Statelor Arabe, dar nici întreaga comunitate internațională nu pot găsi soluții ferme și corespunzătoare pentru a pune capăt violențelor și a aduce pace și stabilitate în regiune. Pe de altă parte, secole la rând chestiunea orientală rămâne pendinte pe ordinea de zi a omenirii, nefiind stabilite careva soluții durabile pentru a o reglementa. Orientul Mijlociu plasat la intersecția intereselor tuturor marilor puteri din lume, chiar dacă ultimele se schimbă, cu resursele sale bogate, mai ales zăcămintele petroliere, reprezintă o țintă continuă de atracție pentru statele ce intenționează să se îmbogățească.

ORGANIZAȚIA COOPERĂRII ISLAMICE. Organizația a fost fondată la summit-ul istoric de la Rabat, Maroc (25 septembrie 1969), unul dintre factorii determinanți fiind incendierea moscheii Al-Aqsa din Ierusalim la 21 august 1969 de către liderul sectei creștine evanghelice Michael Rohan, eveniment ce s-a soldat cu proteste de masă în Orientul Apropiat și India. Regele Arabiei Saudite, Faisal I, a folosit pretextul respectiv pentru a convoca o reuniune la nivel internațional a șefilor statelor islamice și a configura o nouă direcție în dezvoltarea relațiilor între acestea. Inițial, organizația întrunea doar 25 de membri. În cei peste 40 de ani de existență s-a extins la 57 de state ce reunesec peste 1,5 miliarde de oameni, ocupând după numărul de state-membre (la moment 57) locul II în lume după ONU.¹⁰

Misiunea Organizației Cooperării Islamice este de a reprezenta și salvagarda interesele lumii islamice, promovând, totodată, pacea în lume și armonia între state. Conform Cartei Organizației Cooperării Islamice,¹¹ adoptate la 14 martie 2008 la

Dakar (Senegal), care a substituit Carta anterioară din 1974, principalele obiective ale organizației sunt:  nt rirea  i consolidarea legăturilor de fr jie  i solidaritate între state; salvagardarea  i protejarea intereselor comune, susținerea cauzelor legitime propuse de state, coordonarea  i unificarea eforturilor comune în fața provocărilor din lumea islamică  i din comunitatea internațională; respectarea dreptului la autodeterminare  i neamestec în afacerile interne, respectarea suveranit  ii, independenței și integrității teritoriale a statelor-membre; susținerea reinstaurării suveranit  ii  i integrității teritoriale definitive a oricărui stat sub ocupa ie în rezultatul agresiunii; asigurarea participării active a statelor la procesul internațional de luare a deciziilor în aspectele politic, economic  i social, cu securizarea intereselor lumii islamice; promovarea relațiilor interstatale bazate pe respect reciproc, echitate  i bună vecinătate pentru a asigura pacea, securitatea  i armonia între popoare; susținerea drepturilor omului conform Cartei ONU  i dreptului internațional; susținerea și împuternicirea poporului palestinian în exercitarea dreptului la autodeterminare  i stabilirea statului suveran cu capitala la Ierusalim, salvagard nd caracterul istoric  i islamic al acestuia  i protej nd loca iile sfinte; fortificarea cooperării interislamice economice  i comerciale spre instaurarea unei pie e islamice comune; consolidarea eforturilor pentru a asigura dezvoltarea valorii umane  i promovarea bunăstării economice a statelor; diseminarea, promovarea  i prezervarea  nv  amintelor  i valorilor islamice, a culturii  i patrimoniului islamic; protecția  i apărarea imaginii veritabile a islamului, combaterea defăimării islamului, încurajarea dialogului cu alte civiliza ii  i religii; dezvoltarea științei și tehnologiei cu sporirea cooperării interstatale în aceste domenii; promovarea  i garantarea drepturilor fundamentale, inclusiv ale copiilor, femeilor, tinerilor, per-

soanelor în etate  i cu necesit  i speciale  i conservarea valorilor islamice familiale; promovarea  i protecția familiei ca unitate fundamentală a societății islamice; salvagardarea drepturilor, demnit  ii, identit  ii culturale  i religioasă a comunităților  i minorit  ilor islamice în statele terțe; combaterea terorismului sub toate formele  i manifestările acestuia, a crimei organizate, corup iei, traficului ilicit de substan e narcotice, spălării de bani  i traficului de fiin e umane etc.

 n aspectele enunțate, Organizația Cooperării Islamice are str nse relații de cooperare cu ONU în peste zece arii de activitate, precum: pacea  i securitatea internațională (inclusiv combaterea terorismului internațional), dezvoltarea cercetării științifice și tehnologiei, implementarea scopurilor dezvoltării internaționale („Millenium Development Goals”), protecția  i asistența refugiaților, drepturile omului, dezvoltarea resurselor umane, securitatea alimentară  i agricultura, mediul, sănătatea  . a.

 n aspectul combaterii  i reprimării activităților teroriste, care deseori sunt pretinse a avea legături directe  i indirecte cu lumea islamică, menționăm că în 1999 Organizația Cooperării Islamice a adoptat Convenția privind combaterea terorismului internațional,¹² un instrument de o importan   cov r itoare pentru statele-membre, ele deseori fiind acuzate de susținere și finanțare a terorismului în lume. Articolul 1 definește terorismul ca fiind „orice act de violen   sau amenin are sau inten ie de a realiza planuri criminale cu scopul de a teroriza persoane sau care reprezintă un pericol pentru viața, onoarea sau proprietatea lor, ocuparea sau sechestrarea resurselor naționale sau a facilit  ilor internaționale, sau pentru stabilitatea  i integritatea teritorială, unitatea politică sau suveranitatea statelor independente.” în articolul 2 este susținută „lupta popoarelor, inclusiv lupta armată, împotriva ocupa iei străine, agresiunii, colonialismului  i a hegemoniei.” Este

marcant faptul că în cadrul unei reuniuni în Malaiezia în 2002, delegații Organizației Cooperării Islamice au respins orice asociere cu terorismul a luptei palestinienilor împotriva Israelului. Poziția lor a fost categorică, și anume de respingere a oricărei încercări de a asocia terorismul cu lupta poporului palestinian pentru a-și exercita dreptul inalienabil de a stabili statul independent cu capitala la Ierusalim. Iar la a 34-a Conferință Islamică a Miniștrilor de Externe din mai 2007, participanții au stabilit că islamofobia este cea mai teribilă formă de terorism din lumea actuală.

Convenția enunțată prevede o obligație generală a statelor-membre pentru a urmări sau a extrăda criminalii suspectați sau găsiți vinovați în comiterea actelor de teroare, însă fără a solicita statelor să consacre acțiunile respective ca o crimă în legislația națională. Acest lucru are implicații juridice negative pentru procesele de cooperare și extrădare, mai ales atunci când definirea terorismului în articolul 1 poate face obiectul unor interpretări diferite de către state. De exemplu, în conformitate cu articolul 6, un stat este obligat să extrădeze o persoană acuzată de terorism când crima imputabilă a fost comisă pe teritoriul statului solicitant de o persoană care nu este cetățean al acestuia. Oricare alte situații nu incumbă statelor pe a căror teritoriu criminalii se află, să-i extrădeze statelor solicitante.¹³ În așa fel, lipsa de instrumente de aplicare efectivă a legii penale poate permite autorilor actelor de terorism de a scăpa de pedeapsă și împiedică un stat să-și exercite jurisdicția națională asupra acțiunilor de terorism pe care acesta le consideră de competența sa, precum și permite statelor musulmane interesate să promoveze o oarecare „protecție” pentru persoanele acuzate sau suspecte de terorism, dacă consideră că acțiunile imputate acestora corespund cu doctrina sau ideologia lor națională.

Astfel, precum vedem, poziția organi-

zației asupra flagelului terorismului este una specifică, ea condamnăm actele care sunt îndreptate împotriva membrilor săi și tolerând acțiunile și activitățile deloc pașnice întreprinse ca parte de politică națională a acelorași membri.

Având în vedere numărul mare de state participante, Organizația Cooperării Islamice poate juca un rol potențial influent pe arena relațiilor internaționale. Cu toate acestea, există aspecte care sunt dăunătoare pentru evoluția relațiilor internaționale. Utilizarea discursului religios și referința la surse religioase au condus la o religiezare a peisajului politic al organizației și acest lucru a avut un impact semnificativ, având în vedere numărul mare de state-membre. Prin respingerea dreptului internațional și proclamarea supremației religiei islamului, Organizația Cooperării Islamice ignoră pluralismul real care există atât în interiorul, cât și între statele-membre. Acest lucru oferă activităților sale un caracter de sectă, care este în dezacord cu principiile generale de drept internațional și subminează rolul organizației pe arena internațională.

Orientarea în direcția religioasă influențează negativ securitatea și stabilitatea statelor-membre, dar și a statelor limitrofe acestora și întregii comunități internaționale, lăsând calea deschisă pentru degradarea progresivă a standardelor relevante referitoare la activitatea unei organizații interguvernamentale. În special, în domeniul drepturilor omului și combaterii terorismului această răsturnare a principiilor generale recunoscute de drept internațional reprezintă o amenințare serioasă pentru securitatea individuală și internațională. Cea mai presantă provocare în acest sens se referă la faptul că organizația a devenit un obstacol pentru statele sale membre să îndeplinească obligațiile care le revin în temeiul dreptului internațional general.

Astfel, promovarea politicilor colective

din perspectiva religioasă, în cazul Organizației Cooperării Islamice, influen eaz  în mod negativ asupra activităţii acesteia  i poate submina, mai mult sau mai puțin, securitatea  i stabilitatea pe continentele asiatic  i african, deși în mod normal preocupările organizației trebuie să le fortifice, precum este stipulat expres în Carta de la Dakar din 2008.

ORGANIZAȚIA STATELOR AMERICANE. Organizația Statelor Americane (OSA) a fost stabilită pe baza Tratatului interamerican al asisten ei reciproce din 1947,¹⁴ Cartei OSA din 1948¹⁵  i Tratatului american privind reglementarea pașnică a diferendelor internaționale în zona Pacificului din 1948.¹⁶ Membru al Organizației poate fi orice stat american, care a ratificat Carta.  n prezent OSA include toate statele americane cu excepția Cubei, în total 35 la număr. Obiectivele Organizației Statelor Americane consacrate în Cartă sunt: asigurarea păcii  i securităţii pe continent, consolidarea solidarităţii  i cooperării între statele-membre, protecția integrităţii teritoriale, organizarea pozi iei comune în caz de agresiune, soluționarea pașnică a diferendelor.  n conformitate cu art. 28 din Cartă, orice agresiune împotriva unuia dintre statele americane se consideră agresiune împotriva tuturor celorlalte.

Carta Organizației prevede o listă largă de cazuri în care statul are dreptul de a aplica măsuri de legitimă apărare colectivă,  i anume: dacă securitatea, integritatea teritoriului, suveranitatea sau independența politică a oricărui stat american vor fi încălcate prin atac armat sau agresiune, care nu este rezultatul unui conflict intercontinental între statele americane, sau ca urmare a unor situații care pot amenin a pacea în continent. Spre deosebire de alte sisteme regionale de securitate colectivă, Carta OSA nu prevede obligația acesteia de a notifica Consiliului de Securitate al ONU despre măsurile de natură militară preconizate sau luate.

Principală instituție din cadrul organizației învestită cu problema securităţii colective este Secretariatul pentru securitate multidimensională, creat în 2005 ca răspuns la angajamentele de securitate  i salvagardare asumate în mod colectiv de către statele de pe cele două continente americane în cadrul Conferin ei de la Mexico (Mexic) din 27-28 octombrie 2003, inserate în textul Declarației asupra securităţii în America.¹⁷

Misiunea Secretariatului pentru securitate multidimensională al Organizației Statelor Americane este de a promova  i coordona cooperarea între statele-membre, între ele  i alte organisme în sistemul internațional, pentru evaluarea, prevenirea, confruntarea  i răspunderea eficientă la amenințări în adresa securităţii, ocuparea pozi iei de lider în această emisferă pentru dezvoltarea cooperării  i capacităţilor comune în statele-membre. Secretariatul pentru securitate multidimensională este compus din următoarele directorate specializate, ce îndeplinesc sarcini  i misiuni în segmente mai înguste de securitate:

- *Comitetul interamerican împotriva terorismului*,¹⁸ scopul principal al căruia este de a promova  i dezvolta cooperarea între statele-membre pentru prevenirea, combaterea  i eliminarea terorismului, în conformitate cu principiile Cartei OSA, cu Convenția Interamerican  împotriva terorismului  i cu respectarea deplină a suveranităţii statelor, a statului de drept  i dreptului internațional, inclusiv dreptului internațional umanitar, legislației internaționale a drepturilor omului  i legislației internaționale privind refugia ii. Comitetul este compus din membrii tuturor statelor  i ține sesiuni ordinare în fiecare an ca un forum de discu ii și luare a deciziilor pe marginea problemelor  i măsurilor contra terorismului  i cooperării.

- *Departamentul securităţii publice* face parte din Secretariatul OSA pentru securitate multidimensională  i a fost creat cu

scopul de proiectare și punere în aplicare a programelor care susțin, în cadrul drepturilor omului, eforturile statelor-membre de a înlătura amenințările asupra siguranței publice. Departamentul cooperează cu statele-membre pentru a dezvolta mecanismele de evaluare și consolidare a capacităților instituționale pentru a face față amenințărilor de securitate. Aceste eforturi se concentrează pe următoarele domenii: consolidarea legislației de securitate, îmbunătățirea coordonării în aplicarea legislației, prevenirea criminalității și violenței, asistența victimelor și reintegrarea socială a criminalilor condamnați. Departamentul se axează pe facilitarea partajării între statele-membre a experiențelor de succes și a bunelor practici pentru combaterea criminalității și violenței, luptei împotriva criminalității organizate transnaționale și traficului de arme de foc și persoanelor, promovarea politicilor publice ce vizează prevenirea criminalității și violenței în cele două Americi.

- *Comisia de Control Interamericană privind abuzul de droguri* reprezintă un forum politic destinat soluționării problemei drogurilor. Comisia are drept scop consolidarea capacităților instituționale și umane și centrarea eforturilor colective ale statelor-membre pentru reducerea producției, traficului și consumului de droguri ilegale. Strategia Emisferică privind drogurile,¹⁹ aprobată în 2010 pentru perioada 2011-2015, exprimă angajamentul ferm al statelor-membre să se confrunte cu consecințele comerțului de droguri, care reprezintă o amenințare în creștere pentru sănătate, dezvoltare economică, coeziune socială și statul de drept. Comisia s-a concentrat asupra următoarelor sarcini, prevăzute și în Statutul său:²⁰ prevenirea și tratamentul abuzului de droguri; reducerea ofertei și disponibilității de droguri ilicite; consolidarea instituțiilor de control intern de droguri; îmbunătățirea controlului legislației și practici în privința spălării de bani;

dezvoltarea surselor alternative de venit pentru cultivatorii de coca, mac și marijuana; asistența guvernelor-membre pentru a îmbunătăți colectarea datelor și analiza tuturor aspectelor legate de problema drogurilor.

În genere, dacă analizăm preocupările curente mai importante ale Organizației Statelor Americane în domeniul securității colective și stabilității, identificăm următoarele: întărirea guvernării democratice prin promovarea respectului statului de drept, sistemului de justiție independent și efectiv și transparenței în sectorul afacerilor publice; salvagardarea drepturilor omului și libertăților fundamentale în toate statele americane și eliminarea oricăror forme de discriminare; soluționarea problemelor sociale (sărăcia, migrația ilegală etc.) ce pun în pericol securitatea și ordinea publică; combaterea terorismului internațional, traficului ilegal de droguri, arme și persoane, lupta cu spălarea de bani și activitățile criminale organizate.

Dacă în 1948, când OSA a fost fondată, Alberto Lleras Camargo, primul secretar general susținea că „organizația este ceea ce statele sale membre doresc ca ea să reprezinte,” istoria a demonstrat că consensul statelor-membre nu întotdeauna a fost posibil.²¹ Incluzând 35 de state divizate ideologic, Organizația Statelor Americane a înfățișat certe greutăți în stabilirea de soluții susținute în comun asupra problemelor mai delicate, fiind catalogate conflicte de interese și opinii. Statele Unite ale Americii, susținătorul financiar principal al organizației, continuă a fi și protagonistul politic în definitivarea strategiilor instituționale consolidate, deseori lipsite de susținerea altor state-membre. În asemenea condiții, politicile OSA în ultima perioadă corespund tot mai puțin obiectivelor anterioare comune consacrate de Cartă, poziția SUA direcționând activitățile organizației în corespundere cu propriile scopuri, ceea ce în mod inevitabil conduce spre

situații de contradicție cu statele ce nu împărtășesc respectivele idei (Venezuela, Nicaragua etc.) și scade din eficiența activității organismului suprastatal. Conflictele respective par a continua în perioadele ce urmează, fapt care, cu certitudine, nu va contribui la salvagardarea stabilității pe cele două continente americane.

UNIUNEA AFRICANĂ. Inaugurarea Organizației Unității Africane (OUA), predecesorului Uniunii Africane (UA), la 25 mai 1963 a reprezentat instituționalizarea idealurilor de eliberare a Africii de sub jugul colonialismului și imperialismului statelor occidentale. Preambulul Cartei Organizației din 1963²² a subliniat angajamentul statelor-membre de a stabili, menține și susține colectiv pacea și securitatea în Africa. Cu toate acestea, în paralel, aceeași Cartă conținea dispoziția de a apăra suveranitatea, integritatea teritorială și independența statelor-membre. Mai târziu, aceste prevederi au fost interpretate ca fiind normă de nonintervenție. Organele-cheie ale OUA – Consiliul de miniștri și Adunarea șefilor de stat și guvern – ar putea interveni numai într-o situație de conflict în cazul în care au fost invitați de către părțile la diferend. Între timp, multe dispute interstatale au fost privite ca probleme interne și aflate în competența exclusivă a guvernelor interesate. Din păcate, datorită doctrinei de nonintervenție, OUA a devenit un observator tăcut la atrocitățile comise de unele dintre statele sale membre.²³

Istoria Organizației demonstrează că politica de nonintervenție a fost aplicată la extrem: statele africane au asuprit propriile popoare prin impunitate și au făcut foarte puțin sau chiar nimic pentru a preveni abuzurile masive asupra drepturilor omului în țările vecine. OUA a fost percepută ca un club african al șefilor de stat, cei mai mulți dintre care nu au fost în mod legitim aleși, dictatori și oligarhi autonomiți. OUA a fost privită ca o organizație care a avut un impact foarte redus în viața zilni-

că a africanilor și nu a reușit să soluționeze problemele sociale majore cu care se confrunta Africa, precum sărăcia, foametea, insuficiența apei potabile, medicina nedezvoltată etc., care în mod direct afectau stabilitatea de pe continent.

Cu toate acestea, OUA nu poate fi apreciată doar în mod negativ. Aceasta s-a angajat și a condus decolonizări și lupte antiapartheid care au contribuit la aducerea spre sfârșit a politicii de segregare rasială în Africa de Sud în 1994. În plus, OUA a utilizat în activitatea sa diplomația preventivă și strategii de menținere a păcii, chiar dacă terminologia respectivă a fost dezvoltată numai la sfârșitul secolului al XX-lea. La summit-ul din 1993 de la Cairo, șefii de stat și guvern au decis să instituie un mecanism specific pentru a preveni, gestiona și rezolva conflictele în Africa. Însă un an mai târziu s-a produs tragedia devastatoare din Rwanda, genocidul caracterizat de cruzime și brutalitate, în ciuda existenței unor mecanisme prestabilite pentru prevenirea și gestionarea conflictelor, care a demonstrat în mod practic neputința OUA de a face față conflictelor violente în cadrul statelor-membre. În genere, anii '90 ai secolului trecut au fost caracterizați de violențe fără precedent pe continentul african. Somalia a fost devastată de război civil, Sierra Leone și Liberia s-au ciocnit cu violențe brutale și turbulente. Începând cu 1998, și Republica Democrată Congo a fost prada unui război civil atroce, iar în Angola și Sudan s-au declanșat ciocniri violente.

Confruntând probleme și provocări într-o lume globalizată, liderii africani au fost nevoiți să adopte măsuri pentru a intensifica în plan practic unitatea pe continent, conturând în acest sens un proiect nou de integrare regională. Proiectul Uniunii Africane a apărut la Sirte (Libia) în 1999. Actul constitutiv al UA a fost semnat ulterior în Lomé (Togo) la 11 iulie 2000,²⁴ iar inaugurarea oficială a avut loc în iulie 2002 la Durban (Africa de Sud) și a reprezentat un

nou nivel în evoluția idealurilor africane.

Însă, chiar de la începutul activității Uniunii în 2002, continentul african a fost inundat din nou de un val de conflicte în Sierra Leone, Guineea și Liberia, Coasta de Fildeș, Sudan, Somalia, Zimbabwe și Republica Centrafricană. UA a adoptat o abordare proactivă pentru rezolvarea acestor conflicte. Abordarea a inclus răspunsul rapid la situațiile de conflict și un proces de mediere activ zi de zi bazându-se pe emisari și reprezentanțe speciale. Abordarea respectivă a subliniat că conflictele nu pot fi privite izolat ca având repercusiuni doar asupra statului/statelor afectate, și nici tratate cu indiferență, prezentând un veritabil pericol pentru stabilitatea și securitatea întregului continent. Pentru a consolida în continuare cadrul de pace și securitate al continentului, liderii africani au adoptat protocolul privind stabilirea Consiliului de pace și securitate al Uniunii Africane.²⁵ Principalele obiective ale activității respectivului Consiliu au fost stipulate: promovarea păcii, securității și stabilității în Africa pentru a garanta protecția și preservarea vieții, proprietăților și bunăstării resortisanților africani și a mediului în care aceștia rezidă; crearea condițiilor necesare unei dezvoltări durabile; anticiparea și prevenirea diferendelor și situațiilor de conflict, în cazurile în care acestea au survenit, Consiliul beneficiază de competențe și responsabilitate deplină să-și asume funcții de instaurare și edificare a păcii pentru soluționarea definitivă a lor; promovarea și implementarea activităților de reconstrucție postconflictuală pentru a consolida pacea și a exclude o nouă recurgere la forță; coordonarea și armonizarea eforturilor comune ale statelor-membre pentru a preveni și combate terorismul internațional și toate formele acestuia; dezvoltarea unei politici comune de securitate a UA; și nu în ultimul rând, promovarea și încurajarea practicilor democratice de guvernare, a administrării eficiente și supremației dreptului, protec-

ția drepturilor omului și libertăților fundamentale, respectul sfințeniei vieții umane și a dreptului internațional umanitar în cadrul eforturilor de prevenire a conflictelor.

Dacă am contura niște domenii generice de activitate, atunci Uniunea Africană se preocupă în menținerea și fortificarea păcii și stabilității de următoarele: securitatea regională, asistența umanitară, guvernarea politică de tranziție, reconstrucția și dezvoltarea socioeconomică, drepturile omului, justiția și reconcilierea între popoare, situația specifică a femeilor.²⁶

Odată cu instituirea Consiliului de pace și securitate, Uniunea Africană și-a asumat rolul de pacificator intern pe continentul african, organizând și desfășurând, cu susținerea și aportul internațional, misiuni de pacificare în terenul afectat de violențe.

Astfel, misiunea de pace a UA dislocată în Burundi în 2003, a fost prima operațiune în totalitate inițiată, planificată și executată de către membrii Uniunii. Ea reprezintă o piatră de temelie pentru UA în ceea ce privește propriile forțe operaționale și implementarea păcii în teren. În Burundi, misiunea avea ca scop să construiască pacea într-o situație flotantă și dinamică, în care țara putea recidiva oricând la conflictul violent. În acest sens, misiunea UA fost o inițiativă de construire și menținere durabilă a păcii. În aprilie 2003, UA a îndreptat mai mult de 3.000 de militari din Africa de Sud, Etiopia și Mozambic pentru a monitoriza procesul de pace și a menține securitatea și stabilitatea în zonă. Una dintre sarcinile forțelor UA era protecția politicienilor care activau în guvernul de tranziție contra eventualelor violențe din partea grupărilor armate. Misiunea a fost, de asemenea, implicată în crearea condițiilor care să permită persoanelor strămutate și refugiaților ce trăiesc în cele opt provincii ale Burundi și trei tabere de refugiați în Tanzania să se întoarcă la casele lor. Din păcate, în timp ce eforturile de menținere a păcii UA urmează să fie aplaudate, acestea nu par să

pună capăt definitiv violențelor din stat.

De asemenea, UA desfășoară o operațiune de menținere a păcii în Somalia (AMISOM) pentru a stabili situația și a crea un mediu sigur pentru tranziția la pace și democrație. Această operațiune este mandată să sprijine structurile guvernamentale tranzitorii, să pună în aplicare un plan de securitate națională, să instruiască forțele de securitate somaleze și să ajute la crearea unui mediu sigur pentru furnizarea de ajutor umanitar.²⁷ În cadrul atribuțiilor sale, AMISOM acordă susținere forțelor guvernamentale în lupta lor împotriva insurgenților și grupărilor armate rebele.

Precum vedem, cu toate că Uniunea Africană a demonstrat anumite succese în planurile sale de menținere a păcii și stabilității pe continentul african, organizația mai are de rezolvat multiple probleme la acest subiect, care pot fi soluționate doar în timp mai îndelungat și cu susținerea continuă din partea altor organisme internaționale, precum sunt ONU, Uniunea Europeană și NATO.

În acest context, nu putem să trecem neobservat cu vederea faptul că evenimentele din ultima perioadă ce au avut loc în statele Magribului (Tunisia, Libia) și Egiptul (unul din actorii principali în regiunea Orientului Apropiat), fără îndoială au lăsat o amprentă negativă asupra păcii și securității în emisfera de Nord a continentului și au marcat o nouă decadă a instabilității politice, sociale și economice. În asemenea circumstanțe, semnificația instituțională a Uniunii Africane și rolul său de garant al păcii ar trebui să ia o nouă întorsătură, însă, cu regret, organizația nu merge mai departe de adoptarea unor declarații politice prin care face apel către părțile implicate spre menținerea păcii și stoparea violențelor, și nu întreprinde ca re va acțiuni practice consolidate pentru a remedia situațiile de criză și a preveni eventualele violențe. O asemenea poziție a Uniunii de neintervenție diminuează ro-

lul de garant al stabilității pe continentul african și îi prezice soarta predecesorului său OUA. E adevărat că, suplimentar la problemele interne de sărăcie și subdezvoltare, interesele convergente ale marilor puteri mondiale în această zonă și susținerea de către ele a diverselor regimuri politice locale (în plan economic, financiar, militar, ideologic etc.) constituie piedici certe pentru afirmarea păcii și transpunerea în viață a politicilor nobile ale Unității Africane, însă circumstanțele respective nu pot fi acceptate ca scu ze pentru inacțiunea organizației în soluționarea crizelor actuale. Având în vedere experiențele acumulate și realitățile africane cotidiene, este viabilă ideea că conflictele nesoluționate la timp pot cataliza ușor izbucnirea valurilor de violențe pe întregul continent, consecințele negative ale cărora sunt absolut neprognosticabile.

COMUNITATEA STATELOR INDEPENDENTE. Comunitatea Statelor Independente (CSI) s-a creat ca o consecință geopolitică dramatică a destrămării URSS, fapt ce a demonstrat încă o dată lumii întregi că existența statelor multinaționale mari este limitată în timp, URSS în pofida capacităților sale militare și ideologice puternice urmând soarta istorică cunoscută a marilor imperii de la Roma, la Austria-Ungaria și Statul Otoman.

Juridic, CSI a fost înființată la 08 decembrie 1991, de către liderii Republicii Belarus, Federației Ruse și Ucrainei, care au semnat Acordul privind înființarea Comunității²⁸ în localitatea Belovezhskaia Pusha, regiunea Brest (Belarus), punând, astfel, capăt existenței URSS.

De la bun început, fondarea CSI a fost percepută în două moduri: ca o tentativă a fostelor state socialiste în frunte cu Federația Rusă să contureze un analog politic organismelor internaționale regionale din alte părți ale lumii (UE, Uniunea Africană, Liga Statelor Arabe etc.), reprezentând o instituție capabilă să adopte decizii solide

într-o gamă largă de sfere de interes inter-statal; și ca convocarea unui forum consultativ, de genul unui club al șefilor de stat, dotat cu competențe limitate ce nu poate face față provocărilor serioase cu care se confruntă fostele membre ale URSS în curs de tranziție.²⁹

Precum vom vedea în continuare, crizile de azi ale activității CSI în contextul crizei din Ucraina, sunt mult mai dure.

Scopurile Comunității au fost clar definite în Statutul său, semnat la 22 ianuarie 1993, care la modul general prevede „înfăptuirea colaborării în domeniile politic, economic, ecologic, umanitar, cultural (secțiunea I, art. 2), dar și în domeniul securității colective și politico-militar (secțiunea III), preîntâmpinării și soluționării conflictelor (secțiunea IV), precum și în domeniile economic, social și juridic (secțiunea V).³⁰

Astfel, sistemul CSI se referă *inter alia* la domenii de securitate colectivă, prevenirea diferendelor și soluționarea litigiilor între statele-membre, în așa mod urmând să contribuie la asigurarea stabilității și securității în regiune.

Pentru a detalia aspectele securității colective în regiune, la 15 mai 1992 a fost încheiat Tratatul asupra securității colective³¹ care în mod direct a consacrat obligațiunea statelor de a se abține de la utilizarea forței sau amenințarea folosirii ei în cadrul relațiilor interstatuale și de a soluționa pe cale pașnică toate diferendele ce vor apărea. S-a stipulat expres și obligațiunea statelor de a se abține de la adoptarea acțiunilor militare împotriva unui stat-membru, în mod individual sau colectiv. De asemenea, s-a decis că acțiunile de agresiune armată împotriva unui stat-membru al CSI vor fi calificate ca acțiuni îndreptate împotriva oricărui stat-parte la Tratat.

În același context, Statutul CSI prevede obligații specifice pentru părți similare celor din Tratatul asupra securității colective, și anume: statele-membre realizează

o politică coordonată în domeniul internațional de securitate, dezarmare și control asupra armamentului, edificarea forțelor armate și menținerea securității în Comunitate, în cazul în care apare o amenințare pentru suveranitate sau securitate, statele-membre pun în acțiune un mecanism de consultare reciprocă pentru coordonarea pozițiilor lor și luarea măsurilor pentru a elimina amenințarea.

În afara lacunelor cu privire la neconturarea clară a mecanismului de luare a deciziilor cu privire la utilizarea forțelor armate pentru respingerea agresiunii, prevederile respective din Tratat și Statut s-au configurat a fi absolut ineficiente și pur declarative, conflictele violente izbucnite chiar în 1992 în Karabah, Abhazia, Osetia de Sud și Transnistria, nesoluționate până în ziua de azi, demonstrând elocvent acest fapt.

În afara domeniului securității colective, CSI a fost preocupată de prevenirea și combaterea terorismului internațional și, nu în ultimul rând, de participarea și organizarea operațiunilor de menținere a păcii.

În aspectul luptei împotriva terorismului, subliniem că la 04 iunie 1999 a fost încheiat Tratatul privind cooperarea statelor-membre ale Comunității Statelor Independente în combaterea terorismului.³² Art. 2 din Tratat stabilește cadrul cooperării dintre părțile contractante, și anume că statele CSI vor efectua cooperarea în prevenirea, depistarea, suprimarea și investigarea actelor de terorism, în conformitate cu prezentul Tratat, legislația națională și obligațiile sale internaționale. Art. 5 definește, la rândul său, nivelul de cooperare între organele de drept ale participanților la tratat, precum urmează: autoritățile competente ale părților cooperează și acordă asistență prin: schimbul de informații; elaborarea și adoptarea de măsuri coordonate pentru a preveni, detecta, înceta sau investiga actele de terorism și informarea reciprocă privind aceste măsuri; adoptarea unor măsuri pentru

prevenirea și reprimarea pe teritoriile lor a pregătirilor pentru a comite acte de terorism; direcționarea de comun acord între părțile interesate, a unităților antiteroriste speciale pentru a oferi asistență practică în reprimarea actelor de terorism și consecințelor acestora; schimbul de experiențe în sfera prevenirii și reprimării actelor teroriste, inclusiv stagii, seminare, consultări și conferințe; furnizarea de fonduri speciale, tehnologie și echipamente pentru activități antiteroriste.

În plan practic, deși Tratatul enunțat privind cooperarea statelor-membre ale CSI în combaterea terorismului a avut o certă semnificație, activitățile specifice de cooperare a statelor-membre la acest subiect au fost puține deoarece problema terorismului nu a fost pendinte pe ordinea de zi a organizației, fiind catalogată ca stringentă în state concrete, de exemplu, Rusia.

Dacă ne referim la domeniul de pacificare și consolidare a păcii, activitățile CSI se referă în mod special la: monitorizarea implementării acordului de încetare a focului; securizarea zonelor de responsabilitate, asistarea părților implicate în conflict, crearea de zone demilitarizate, asigurarea coridoarelor umanitare; crearea condițiilor pentru negocieri și alte activități de soluționare pașnică a conflictelor, restaurarea legalității și ordinii publice; stabilirea faptelor de încălcare a acordurilor de încetare a focului și investigarea acestora, promovarea protecției drepturilor omului; luarea de măsuri pentru a asigura comunicarea între părțile conflictului, furnizarea de securitate la întâlniri oficiale la toate nivelurile; controlul asupra transportului, prevenirea mișcării ilegale a tehnicii militare, armelor și munițiilor în zonele de responsabilitate; furnizarea condițiilor de siguranță privind tranzitul tuturor mijloacelor de transport și funcționarea comunicațiilor în zonele de responsabilitate; asistență umanitară a personalului civil, asigurarea securității transportului ajutorului umanitar.³³

La acest subiect urmează să menționăm că, deși, formal, instrumentele CSI sunt compatibile cu cerințele ONU, experiența operațiunilor de menținere a păcii a Comunității este încă nesatisfăcătoare. Principiile de bază, cum ar fi legalitatea și imparțialitatea în contextul operațiunilor de menținere a păcii CSI, pot fi supuse anumitor îndoieli. În practică numai Rusia cu forțele sale de menținere a păcii este implicată în aceste operațiuni, de fapt nefiind îndeplinit criteriul caracterului internațional de menținere a păcii cu personal multinațional, iar statul ce are propriile interese strategice în conflictele din exterior, exclude neutralitatea și obiectivitatea în cadrul dislocării operațiunilor.

În genere, interesele geopolitice ale Rusiei marchează negativ activitatea CSI de preservare a securității și consolidare a stabilității, în ultima perioadă, mai ales odată cu ascensiunea crizei în Ucraina și dezlănțuirea unui veritabil război civil în raioanele de Est ale acesteia, rolul Comunității de garant al păcii în regiune și promotor al soluționării pe cale pașnică a diferendelor, se prezintă a fi, de fapt, formal.

Dacă acum câțiva ani în urmă, se prognozau trei variante posibile de dezvoltare a raporturilor interstatale în cadrul Comunității, și anume: una optimistă, legată de consolidarea ulterioară a pozițiilor CSI și îmbunătățirea mecanismelor ce-i sunt puse la dispoziție; una realistă, conform căreia situația va rămâne aceeași, neschimbându-se în niciun mod, CSI fiind caracterizată de decizii amorfe și un statut juridic și politic nedeterminat, și una pesimistă, ce presupune diminuarea definitivă a rolului Comunității în procesele decizionale din regiune și urmarea căii unui organ consultativ,³⁴ la momentul actual cea de-a treia variantă a devenit realitate.

Drept **concluzie** generală la cele relate, enunțăm că organizațiile internaționale contemporane cu vocație regională, sumând o experiență de mai bine de șase

decenii, au reușit să documenteze atât succese, cât și eșecuri. Deși lista succeselor în mod indubital e mai lungă, pe fundalul lor unele eșecuri tragice, precum genocidul din Ruanda și actuala criză din Ucraina, sunt accentuate și mai mult. Este evident faptul că într-o lume compusă din aproape 200 de entități statale, până la 10 dintre care pretind a fi mari puteri și sunt tentante să-și asume rolul de hegemon global,

promovarea și asigurarea stabilității colective nu este deloc un scop simplu. Deși eforturile consolidate ale organismelor regionale dispun de certe aspecte pozitive, activitatea lor nici pe departe nu este una impecabilă, iar crizele politice existente și comportamentul statelor mari marchează cursul viitor al acestora spre finalități obscure.

NOTE

¹ Burian A. ș. a. Drept internațional public. Chișinău: Tipografia Elena V.I., 2012, p. 252.

² Miga-Beșteliu R. Organizații internaționale interguvernamentale. București: C.H. Beck, 2006, p. 14.

³ Charter of the United Nations, 26 June 1946, San Francisco (USA). [On-line]: <http://www.un.org/en/documents/charter/> (Vizitat la 14.08.2014).

⁴ Bauchard D. Le nouveau monde arabe. Enjeux et instabilités. Bruxelles: André Versaille, p. 14.

⁵ Pact of the League of Arab States, 22 March 1945, Cairo (Egypt). [On-line]: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/arableag.asp#1 (Vizitat la 14.08.2014).

⁶ Бекяшев К.А. Международное публичное право. Москва: Проспект, 2005, с. 179.

⁷ Vanhullebusch M. The Arab League and military operations. [On-line]: http://web.up.ac.za/sitefiles/file/47/15338/The_Arab_League_and_Military_Operations.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

⁸ Сапронова М. Новая роль Лиги арабских государств (ЛАГ) в региональных и международных отношениях. Тезисы VII Конвента (Ближний Восток) Российской Ассоциации Международных Исследователей «Внешнеполитические ресурсы модернизации: возможности и пределы международного контекста». [On-line]: <http://www.risa.ru/ru/2011-05-25-10-23-32/24--vii-tezisy-vii-konventa-rami/40-vii-6> (Vizitat la 14.08.2014).

⁹ The League of Arab States: States-Members. [On-line]: <http://www.al-bab.com/arab/docs/league.htm> (Vizitat la 14.08.2014).

¹⁰ Шерязданова К., Смагулова Д. Интеграционные институты: от Организации Исламская Конференция к Организации Исламского Сотрудничества. В: Евразийская Экономическая Интеграция, 2013, №2 (19), с. 84.

¹¹ Charter of the Organization of Islamic Cooperation. [On-line]: <http://www.oic-oci.org/english/charter/OIC%20Charter-new-en.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

¹² Convention of the Organisation of the Islamic Conference on combating international terrorism. [On-line]: http://www.oic-oci.org/english/convention/terrorism_convention.htm (Vizitat la 14.08.2014).

¹³ Tadjini A. The Organisation of Islamic Cooperation and regional challenges to international law and security. În: Amsterdam law Forum, 2012, vol. 4:2, p. 47.

¹⁴ Inter-American Treaty of reciprocal assistance, 09 February 1947, Rio de Janeiro (Brazilia). [On-line]: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.html> (Vizitat la 14.08.2014).

¹⁵ Charter of Organization of American States, 30 April 1948, Bogota (Columbia). [On-line]: http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

¹⁶ American Treaty of Pacific Settlement, 30 April 1948, Bogota (Columbia). [On-line]: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-42.html> (Vizitat la 14.08.2014).

¹⁷ Declaration on security in the Americas, 28 October 2003, Mexico City (Mexico). [On-line]: <http://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

¹⁸ Rules of procedure of the Inter-American Committee against terrorism. [On-line]: http://www.oas.org/en/sms/cicte/Documents/Rules/doc_4_05_rev_1_eng.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

¹⁹ Hemispheric Plan of Action on Drugs, 2011-2015. [On-line]: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/plan-action_eng.asp (Vizitat la 14.08.2014).

²⁰ Statute of the Inter-American drug abuse control commission. [On-line]: <http://cicad.oas.org/main/aboutcicad/basicdocuments/statute-regulation-en.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

²¹ Meyer P.J. Organization of American States: background and issues for Congress. Washington: Congressional research service, 2014, p. 28.

²² Charter of the Organization of the African Unity, 25 May 1963, Addis-Ababa (Ethiopia). [On-line]: http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

²³ Murithi T. The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. În: African Security Review, 2008, 17:1, p. 72.

²⁴ Constitutive Act of the African Union, 11 July 2000, Lomé (Togo). [On-line]: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

²⁵ Protocol relating to the establishment of the Peace and Security council of the African Union, 9 July 2002, Durban (South Africa). [On-line]: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

²⁶ African Union Policy on post-conflict reconstruction and development. [On-line]: <http://www.peaceau.org/uploads/pcrd-policy-framework-eng.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

²⁷ AMISOM Mandate. [On-line]: <http://amisom-au.org/amisom-mandate/> (Vizitat la 14.08.2014).

²⁸ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, 08 декабря 1991, Беловежская Пуща (Беларусь). [On-line]: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1> (Vizitat la 14.08.2014).

²⁹ Voitovich S. A. The Commonwealth of Independent States: an emerging institutional model. În: European Journal of International Law, 1993, no. 4, p. 407.

³⁰ Устав Содружества Независимых Государств, 22 января 1993, Минск (Беларусь). [On-line]: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (Vizitat la 14.08.2014).

³¹ Договор о коллективной безопасности, 15 мая 1992, Ташкент (Узбекистан). [On-line]: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=79> (Vizitat la 14.08.2014).

³² Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом, 04 июня 1999, Минск (Беларусь). [On-line]: <http://>

cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=927 (Vizitat la 14.08.2014).

³³ Korkelia K. The CIS peace-keeping operations in the context of international legal order. Report, NATO Democratic Institutions Fellowships 1997-1999. [On-line]: <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/korkelia.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

³⁴ Бекашев К. А. Международное публичное право. Москва: Проспект, 2005, с. 387.

BIBLIOGRAFIE

1. African Union Policy on post-conflict reconstruction and development. [On-line]: <http://www.peaceau.org/uploads/pcrd-policy-framwamework-eng.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

2. American Treaty of Pacific Settlement, 30 April 1948, Bogota (Columbia). [On-line]: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-42.html> (Vizitat la 14.08.2014).

3. AMISOM Mandate. [On-line]: <http://amisom-au.org/amisom-mandate/> (Vizitat la 14.08.2014).

4. Bauchard D. Le nouveau monde arabe. Enjeux et instabilités. Bruxelles: André Versaille, 272 p.

5. Burian A. ș. a. Drept internațional public. Chișinău: Tipografia Elena V.I., 2012, 636 p.

6. Charter of Organization of American States, 30 April 1948, Bogota (Columbia). [On-line]: http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

7. Charter of the Organization of Islamic Cooperation. [On-line]: <http://www.oic-oci.org/english/charter/OIC%20Charter-new-en.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

8. Charter of the Organization of the African Unity, 25 May 1963, Addis-Ababa (Ethiopia). [On-line]: http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

9. Charter of the United Nations, 26 June 1946, San Francisco (USA). [On-line]: <http://www.un.org/en/documents/charter/> (Vizitat la 14.08.2014).

10. Constitutive Act of the African Union, 11 July 2000, Lomé (Togo). [On-line]: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

11. Convention of the Organisation of the Islamic Conference on combating international terrorism. [On-line]: http://www.oic-oci.org/english/convention/terrorism_convention.htm (Vizitat la 14.08.2014).

12. Declaration on security in the Americas, 28 October 2003, Mexico City (Mexico). [On-line]: <http://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

13. Hemispheric Plan of Action on Drugs, 2011-2015. [On-line]: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/plan-action_eng.asp (Vizitat la 14.08.2014).

14. Inter-American Treaty of reciprocal assistance, 09 February 1947, Rio de Janeiro (Brazil). [On-line]: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.html> (Vizitat la 14.08.2014).

15. Korkelia K. The CIS peace-keeping operations in the context of international legal order. Report, NATO Democratic Institutions Fellowships 1997-1999. [On-line]: <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/korkelia.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

16. Meyer P. J. Organization of American States: background and issues for Congress. Washington: Congressional research service, 2014, 30 p.

17. Miga-Besteliu R. Organizații internaționale interguvernamentale. București: C. H. Beck, 2006, 294 p.

18. Murithi T. The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia.  n: *African Security Review*, 2008, 17:1, p. 70-82.

19. Pact of the League of Arab States, 22 March 1945, Cairo (Egypt). [On-line]: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/arableag.asp#1 (Vizitat la 14.08.2014).

20. Protocol relating to the establishment of the Peace and Security council of the African Union, 9 July 2002, Durban (South Africa). [On-line]: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

21. Rules of procedure of the Inter-American Committee against terrorism. [On-line]: http://www.oas.org/en/sms/cicte/Documents/Rules/doc_4_05_rev_1_eng.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

22. Statute of the Inter-American drug abuse control commission. [On-line]: <http://ciad.oas.org/main/aboutciad/basicdocuments/statute-regulation-en.pdf> (Vizitat la 14.08.2014).

23. Tadjini A. The Organisation of Islamic Cooperation and regional challenges to international law and security. In: *Amsterdam law Forum*, 2012, vol. 4:2, p. 36-48.

24. The League of Arab States: States-Members. [On-line]: <http://www.al-bab.com/arab/docs/league.htm> (Vizitat la 14.08.2014).

25. Vanhullebusch M. The Arab League and military operations. [On-line]: http://web.up.ac.za/sitefiles/file/47/15338/The_Arab_League_and_Military_Operations.pdf (Vizitat la 14.08.2014).

26. Voitovich S. A. The Commonwealth of Independent States: an emerging institutional model.  n: *European Journal of International Law*, 1993, no. 4, p. 403-417.

27. Бекашев К. А. Международное публичное право. Москва: Проспект, 2005, 784 с.

28. Договор о коллективной безопасности, 15 мая 1992, Ташкент (Узбекистан). [On-line]: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=79> (Vizitat la 14.08.2014).

29. Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом, 04 июня 1999, Минск (Беларусь). [On-line]: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=927> (Vizitat la 14.08.2014).

30. Сапронова М. Новая роль Лиги арабских государств (ЛАГ) в региональных и международных отношениях. Тезисы VII Конвента (Ближний Восток) Российской Ассоциации Международных Исследователей «Внешнестроительные ресурсы модернизации: возможности и пределы международного контекста». [On-line]: <http://www.risa.ru/ru/2011-05-25-10-23-32/24--vii-/tezisy-vii-konventa-rami/40-vii-6> (Vizitat la 14.08.2014).

31. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, 08 декабря 1991, Беловежская Пуща (Беларусь). [On-line]: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1> (Vizitat la 14.08.2014).

32. Устав Содружества Независимых Государств, 22 января 1993, Минск (Беларусь). [On-line]: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (Vizitat la 14.08.2014).

33. Шерязданова К., Смагулова Д. Интеграционные институты: от Организации Исламская Конференция к Организации Исламского Сотрудничества. В: *Евразийская Экономическая Интеграция*, 2013, №2 (19), с. 81-87.

Prezentat: 17 septembrie 2014.

E-mail: vama@customs.gov.md

Государственный контроль на региональном уровне в условиях реформирования местного самоуправления и территориальных органов исполнительной власти Украины

*Елизавета ПУШКО-ЦИБУЛЯК,
директор Департамента финансов Черновицкой областной
государственной администрации*

*Ирина МУСАЕВА,
начальник управления Государственной казначейской службы
Украины, г. Черновцы, Черновицкой области, аспирантка Львовского
регионального института государственного управления Национальной
Академии государственного управления при Президенте Украины*

SUMMARY

The article deals with the formation of effective state control at the regional level in the context of increasing globalization and regionalization in the implementation of public policy.

The problem of state control in terms of reforming the territorial executive authorities and local self-empowerment is considered a separate line of development functions of local state administrations concerning the control at the regional level, including the activities of local authorities in respect of compliance with their decisions and norms of the Constitution and Ukrainian legislation.

Key words: *state control at regional level, the path of reforms, control activities, control of conformity with the decisions of local councils, audit management solutions, expertise of local budgets, internal control.*

На современном этапе социально-экономических и административно-управленческих преобразований в Украине, в условиях усиления глобализации и регионализации при осуществлении государственной политики, расширении полномочий местного самоуправления, реформирования системы территориальной исполнительной власти является актуальным вопрос повышения эффективности государственного управления для решения существующих проблем.

В этом контексте возникает острая необходимость повышения эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне, в том числе государственного контроля, который «обеспечивается на основе четкого определения функций, разграничения полномочий, координации деятельности и видов ответственности». [1]

Анализ отечественного и зарубежного опыта свидетельствует о том, что контроль в условиях формирования

правового демократического государства является ведущим звеном управления общественным развитием, методом воспитания персонала, средством повышения ответственности за процессы и результаты реформирования государства. Контроль дает оценку управленческой деятельности, ее эффективности и результативности. Как показывает практика, при отсутствии контроля эффективность работы органов власти всех уровней резко снижается, поскольку с помощью контрольных функций система управления выявляет отклонения отдельных звеньев хозяйственного механизма от установленных нормативов и принимает на основе этих сведений управленческие решения с целью приведения системы в соответствие.

В процессе исследования были изучены труды ученых-экономистов, внесших существенный вклад в разработку теории и практики государственного контроля: М. Билухи, С. Рябухина, И. Стефанюка, Г. Довженко, В. Макогона и др.

Учитывая актуальность и важность вопроса повышения эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне, в том числе государственного контроля, целью статьи является обзор отдельных направлений развития функций местных государственных администраций в части обеспечения контроля на региональном уровне, в том числе за деятельностью органов местного самоуправления в отношении соответствия принятых ими решений нормам Конституции и законодательству Украины, в частности, путем внедрения аудита управленческих решений, экспертизы местных бюджетов и осуществления координирующей функции, а также контроля общества за деятельностью власти, в контексте

Концепции реформирования местного самоуправления и территориальных органов власти в Украине.

Принятые законодательные акты и, прежде всего, новая редакция Бюджетного кодекса Украины [2] и Стратегия развития системы управления государственными финансами, [3] свидетельствуют о несовершенстве государственного управления и государственного контроля. В частности, вопросы содержания контрольной функции и ее согласованности с регулятивными последствиями управления затрагивают компетенцию государственных институтов в плоскости разграничения их полномочий и подотчетности между уровнями власти. [4]

Отсутствие четкости взаимодействия государство-народ, орган-гражданин приводит к разбалансировке власти, ответственности должностных лиц за выполнение возложенных на них обязанностей по удовлетворению потребностей в регулировании и управлении, а также предоставления публичных услуг. Поэтому именно от контроля в системе государственного управления в значительной степени зависит уровень ответственности аппарата государственного управления и исполнительных органов местного самоуправления перед обществом и гражданами. Одновременно, необходимым и актуальным является формирование общества, которое имело бы рычаги контроля на всех уровнях власти, введение новой технологии прозрачности, для того, чтобы общество могло контролировать власть.

Необходимость формирования действенного государственного контроля в регионах вызвана также сегодняшним экономическим положением в Украине: изменением сфер управления, методов и механизмов государственного вли-

яния, постепенного перемещения определенных круга управленческих функций из центра в регионы.

В условиях расширения полномочий местного самоуправления, с одной стороны, создаются благоприятные основы для гибкого управления на региональном уровне с максимальным учетом потребностей соответствующей территориальной общины, а с другой – возникает необходимость повышения ответственности органов местного самоуправления за принятые решения, которые должны соответствовать потребностям общества и нормам законодательства Украины. Необходимо создание условий для контролируемого распоряжения местными ресурсами (финансовыми, земельными, природными и т. д.). Поэтому возникает необходимость внедрения новых форм эффективного и всестороннего государственного и общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и решениями, которыми принимаются.

Контрольная деятельность – это прежде всего согласованность всех звеньев вертикали, повышение требовательности и ответственности за выполнение поручений на всех уровнях государственного управления. [5]

Сегодня практически отсутствует действенный контроль со стороны местных государственных администраций за соблюдением Конституции, законов Украины, нормативно-правовых актов Украины на региональном уровне. Отсутствует действенный контроль законности принятия решений органами местного самоуправления и предоставления населению публичных услуг. Это обуславливает необходимость поиска новых форм контрольной деятельности на региональном уровне, которые отвечали бы требованиям демократического общества. Рассматривая

функции местных государственных администраций в контексте Концепции реформирования местного самоуправления и территориальных органов власти в Украине в части контроля за соответствием решений местных советов Конституции и законодательству Украины, возникает необходимость внедрения аудита управленческих решений местных советов. При этом аудиторское исследование должно дать ответ на следующие вопросы.

Во-первых, соответствие принятых решений нормам законодательства. При наличии расширенных полномочий местных советов, в настоящее время решения местных советов находятся только под прокурорским надзором. При этом, протест прокурора рассматривается на сессиях местных советов и, как правило, преобладают решения об отклонении протеста прокурора, создаются условия, при которых могут оставаться в силе и действовать решения местных советов, которые не согласуются с нормами законодательства Украины.

Практика показывает даже отсутствие адекватного реагирования местных советов на решения судов. Указанное обуславливает необходимость внедрения государственного аудита управленческих решений местных советов. Такой аудит целесообразно проводить путем оценки соответствия законодательству решений местных советов на этапе подготовки проекта решения, прохождения юридической, экономической, финансовой (и т. п.) и профильной отраслевой экспертизы территориального органа исполнительной власти Украины (местных государственных администраций) и получения соответствующего заключения – «Заключения соответствия».

Во-вторых, эффективность, целесо-

образность, оптимальность и результативность, т. е. достижение социальной или экономической эффективности от мероприятий (действий) проведенных согласно соответствующего решения. При принятии того или иного решения социальной или экономической направленности должны изучаться вопросы ожидаемой эффективности и исследоваться фактические результаты, последствия. При этом требует отслеживания причинно-следственная связь между принятым решением и полученным результатом. [6] Сегодня требует четкого нормативно – правового определения понятия «эффективность», «целесообразность», «результативность» в отношении решений, принимаемых местными советами.

Вопрос целесообразности и оптимальности предполагает исследование со сравнением других альтернативных путей решения и осуществления соответствующих мероприятий (действий).

Вопрос результативности предполагает оценку результатов, достигнутых в результате выполнения принятого управленческого решения. Перечень таких критериев и показателей можно рассматривать более многогранно.

Все это требует создания на подготовительном этапе реформирования соответствующей методологической базы, нормативно-правового урегулирования организационных и функциональных вопросов, формирование системы контроля на региональном уровне.

Отдельно необходимо рассматривать контроль органов местного самоуправления за выполнением решений, принятых местными советами, что можно охарактеризовать, как внутренний контроль органов местного самоуправления (внутренний аудит). Если внутренний контроль в системе органов исполнительной

власти нормативно урегулирован, то в отношении органов местного самоуправления он носит рекомендательный характер. В условиях расширения полномочий местного самоуправления норма внутреннего контроля должна быть обязательной. При этом местные советы, получив объективную информацию о выполнении принятых решений, результаты внутреннего финансового аудита, аудита соответствия и эффективности смогут оперативно реагировать на отклонения, вносить соответствующие коррективы и принимать меры по предупреждению негативных явлений и последствий.

Очень важным является вопрос контроля за формированием местных бюджетов и за государственными финансами, которые предоставляются тому или иному региону. Этот вид контроля по своему назначению способствует успешной реализации финансовой политики государства в целом, обеспечивает процесс формирования и эффективного использования финансовых ресурсов.

Финансовые ресурсы, которые в настоящее время направляются в регионы, превышают половину общего объема государственного бюджета Украины. При этом следует заметить, что наблюдается тенденция роста доли местных бюджетов в сводном бюджете Украины.

На сегодняшний день практика контрольной деятельности особенно в регионах сводится, как правило, к проверке или констатации состояния того или иного объекта управления и не всегда дает полную информацию об экономических и социальных процессах, происходящих на соответствующей территории. И это, как правило, не предыдущий, а последующий контроль. Отсутствует финансовый контроль на

предупреждение и выявление резервов. [7]

Несмотря на имеющуюся норму Бюджетного Кодекса Украины относительно контрольной функции Министерства финансов Украины на всех стадиях бюджетного процесса, наиболее уязвимой остается стадия формирования местных бюджетов. Целесообразно до начала формирования местных бюджетов внедрение и постоянное обновление так называемого «бюджетного паспорта территориальной общины», который бы состоял из двух составляющих – «Налогового паспорта» и «Паспорта расходной потребности». Налоговый паспорт должен содержать всю имеющуюся налоговую базу территориальной общины, а Паспорт расходной потребности – текущих расходов и расходов перспективного развития территориальной общины. При этом территориальная община, анализируя две составляющие возможностей и желаний сможет прогнозировать развитие и находить пути сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов.

На этапе формирования местных бюджетов такой контроль должен осуществляться со стороны местных финансовых органов, а на этапе исполнения - со стороны государственного органа финансового контроля. Экспертизу местных бюджетов в настоящее время проводят финансовые органы местных государственных администраций. [8]

В условиях реформирования территориальных органов исполнительной власти местные финансовые органы будут функционировать в составе исполнительных органов соответствующих местных советов, что обуславливает создание территориального органа Министерства

финансов Украины. Такой орган должен обеспечить осуществление независимой финансовой экспертизы местных бюджетов на этапе их формирования, а возможно и текущего контроля на этапе выполнения. Территориальный орган Министерства финансов Украины мог бы сосредоточить функции реализации государственной финансовой политики (включая вопросы финансового контроля) на региональном уровне, координации вопросов фискальной политики и территориальных органов исполнительной власти по указанным вопросам на соответствующей территории. Весь комплекс вопросов, входящих в понятие государственной финансовой политики целесообразно сосредоточить на центральном уровне в Министерстве финансов Украины, а на региональном уровне - в территориальных органах Министерства финансов Украины.

Повышению действенности проверок контролирующих органов способствует координация их деятельности. [9]

Таким образом, в условиях реформирования местного самоуправления и территориальных органов исполнительной власти в Украине ключевым вопросом остается совершенствование организационного механизма осуществления контроля на региональном уровне, внедрение новых современных подходов к осуществлению контроля, включая элементы экспертизы, оценки, административного аудита, аудита управленческих решений, формирование системной методологической базы для форм, видов и методов контроля, их законодательное регулирование. Настоящее требует пересмотра организационных аспектов государственного контроля органов

власти регионального уровня и раз- ления на региональном уровне в работки на этой основе эффективного сочетании с общественным контролем. инструмента государственного управ-

ЛИТЕРАТУРА

1. Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. – М., 2010, с. 24.
2. Бюджетный кодекс Украины: закон Украины от 08.07.2010 № 2456 – VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>>.
3. О Стратегии развития системы управления государственными финансами: распоряжение Кабинета Министров Украины от 01.08.2013 № 774-г [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>>.
4. Довженко Г. С. Отдача контроля. // «Правительственный курьер». – 2011. – 8 февр. – № 24, с. 4.
5. Билуха М. Т., Дмитренко М. Г., Микитенко Т. В. Финансовый контроль: теория, ревизия, аудит: Учебн. для студ. высш. уч. зав. – 2 изд., перераб. и доп. – К.: Украинская академия оригинальных идей, 2006, 888 с.
6. Чечулина О. О. Мировые тенденции и перспективы развития финансового государственного контроля. // «Финансы Украины», 2014, № 2, с. 49.
7. Стефанюк И. Б. Оценка управления бюджетными средствами в свете требований нового Бюджетного кодекса // «Финансы Украины», 2010, № 11, с. 31-35.
8. Пушко-Цибуляк Е. М. Черты современного государственного финансового контроля в Украине / «Эффективность государственного управления»: Сборник научных трудов Львовского регионального института государственного управления Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины / Под общ. ред. проф. В. С. Загорского. – Львов: ЛРИГУ НАГУ, 2007. – Вип. 13, с. 414-419.
9. Макогон В. Усовершенствование системы управления финансовыми потоками на местном уровне // «Экономика. Финансы. Право», 2007, № 10, с. 21-25.

Prezentat: 4 noiembrie 2014.

E-mail: iamusaeva@gmail.com

Rolul Președintelui Republicii Moldova în procesul controlului constituționalității legilor anterior promulgării

Eugen POPOVICI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The role of the President of Republic of Moldova in the process of checking the constitutionality of laws before their promulgation is reviewed and determined in this article. The investigation aims to identify current issues that arise at implementing the presidential right to appeal to the Constitutional Court on the constitutionality of laws submitted for promulgation. There are also presented some proposals to improve national legislation for a better realization of this right. Both legislation and other states' practices on the implementation of respective right have been analyzed in order to identify solutions.

Key words: *President of the Republic of Moldova, Head of State, the constitutionality of laws, jurisprudence, promulgation, the Constitution, the Constitutional Court, Parliament, process, legislation.*

Introducere. Odată cu adoptarea Hotărârii nr. 9 din 14 februarie 2014 pentru interpretarea articolului 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională a statuat că controlul constituționalității legilor cuprinde legile adoptate de Parlament atât după, cât și înainte de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, la sesizarea Președintelui Republicii Moldova și a celorlalți subiecți cu drept de sesizare. Astfel, Curtea Constituțională, în premieră pentru Republica Moldova, a oferit posibilitatea subiecților cu drept de sesizare de a solicita Curții efectuarea controlului constituționalității legilor anterior promulgării. Reieșind din aceasta, subiectul investigat este actual și reprezintă un interes de cercetare având drept scop analiza rolului Președintelui Republicii Moldova în procesul controlului constituționalității legilor anterior promulgării, identificarea carențelor existente în

legislația națională pe marginea subiectului abordat și, eventual, propunerea unor soluții.

Metode și materiale aplicate. În procesul studiului au fost folosite următoarele metode de investigație științifică: analiza logică, analiza comparativă, analiza sistemică și sinteza. În calitate de materiale au servit lucrările mai multor specialiști notorii din domeniul jurisprudenței atât din Republica Moldova, cât și din România.

Rezultate obținute și discuții. Conceptul constituțional și setul de principii și norme din Legea supremă au servit ca bază atât pentru legile și procesele ulterioare, cât și pentru relațiile din societate, unde demnitatea umană, drepturile și libertățile omului, precum și pluralismul politic au căpătat un sens de obiectiv permanent și neîndoielnic. Astfel, actualmente, în Republica Moldova procedura legislativă este reglementată prin Constituție, iar practica

aplicării acesteia indică asupra unui   r   ntreg de lacune   i controverse. Una dintre acestea, la care vom face referire, este segmentul promulgării legilor, anume – sesiunea Cur  ii Constituționale de către   eful statului privind controlul constituționalității legilor remise spre promulgare. Scopul principal al controlului constituțional este de a nu admite ca Parlamentul să adopte o lege cu dep   irea prevederilor constituționale care ar   ngr di drepturile   i libert  ile fundamentale ale omului   i pentru a asigura realizarea principiului separării puterilor   n stat. Iar sistemul de control constituțional instaurat   n Republica Moldova nu acordă cetățenilor, organizațiilor   i asocia iilor posibilitatea de a solicita direct   n fața Cur  ii Constituționale problema constituționalității unei legi sau a unui act normativ adoptat. Astfel,   n   irul instituțiilor care, la nivel național, au obligația de a apăra drepturile   i libert  ile cetățenilor, un rol aparte   i revine Președintelui Republicii Moldova.

A adar, pornind de la prevederile art. 77 din Constituția Republicii Moldova, Președintelui Republicii Moldova,   n calitatea sa de   ef al statului,   i sunt atribuite două funcții primare   n stat – de reprezentant al statului   i de garant al suveranit  ii, independenței naționale, al unit  ii   i integrității teritoriale a   arii. [1]

  n același timp, conform rigorilor dreptului constituțional comparat, a experien ei statelor cu forma de guvern m nt parlamentar, dar   i din prevederile ce derivă din normele Constitu iei, „  eful statului are   i o a treia funcție, nu mai puțin importantă, ce nu este stipulată expres   n Constituție, dar derivă din prevederile acesteia, cea de mediere”. [2] Astfel, „Președintele veghează la buna funcționare a autorităților publice, iar, pe de altă parte, el   nlesne te colaborarea, aplanează sau previne relațiile tensionate dintre acestea ori dintre ele   i societate”. [3]

A adar, Constituția nu specifică faptul

că   efului statului, instituției Președintelui Republicii Moldova trebuie să i se recunoască   i funcția de supraveghere a respectării Legii supreme   i de veghere la buna funcționare a autorităților publice prin exercitarea medierii   ntre „puterile” statului   i   ntre stat   i societate. Această funcție nu ar reprezenta o atribuție distinctă, ci doar o funcție – mijloc prin care s-ar realiza vegherea   efului statului asupra bunei func ion ri a autorităților publice. Cu alte cuvinte, funcția de mediere ar fi accesorie funcției de supraveghere a bunei desf   ur ri a   ntregului mecanism statal.

Articolul 93 din Constituție reglementează una dintre cele mai importante   ndatoriri exercitate de   eful statului   n raport cu Parlamentul, pun nd   n valoare rolul său de mediator   ntre grupurile politice   i   ntre instituțiile statului   i societate   n ansamblu. Președintele poate interveni   n activitatea puterii legislative,   ns  fără a avea puteri decizionale irevocabile. Astfel, promulgarea nu este o măsură discre ionar ,   eful statului fiind obligat să promulge legea dacă ea a fost aprobată regulamentar, aceasta av nd o diferen a fața de sancționare prin care,   n anumite regimuri monarhice, regele se poate opune aplicării legii. Fără sancționarea   efului statului legea este imperfectă din punct de vedere juridic. [4]

Prerogativa constituțională a Președintelui Republicii Moldova de a examina legea adoptată de Parlament prin prisma derogării textului de la norma constituțională se   ntemeiaz  pe art. 79, alin. (2) din Constituție, potrivit căruia   eful statului se obligă să respecte Constituția   i legile   arii, să apere democra ia, drepturile   i libert  ile fundamentale ale omului, suveranitatea, independența, unitatea   i integritatea teritorială a Moldovei.

Promulgarea reprezintă actul prin care   eful statului autentifică   i   veste te legea adoptată de către Parlament cu autoritate,

[5] care, după publicare, devine executorie, capătă forță juridică și impune respectarea și supravegherea executării sale. În mod concomitent, promulgarea în sine constituie operațiunea prin care șeful statului își exercită prerogativele constituționale privitoare la adoptarea legii și care se materializează printr-un decret emis întru confirmarea finalizării procesului legislativ propriu-zis.

Ținem să menționăm că Legea supremă nu prevede termenul de promulgare, o claritate în acest sens o face Curtea Constituțională în jurisprudența sa, statuând că „legile la care Președintele Republicii Moldova nu are obiecții, precum și legile reexamine de către Parlament, indiferent dacă autoritatea legislativă și-a menținut hotărârea adoptată anterior sau legile au fost modificate în conformitate cu propunerile șefului statului, se promulgă de către Președintele Republicii Moldova în termen de, cel mult, două săptămâni de la data înregistrării legii la Președinția Republicii Moldova”. [6]

Procedura de trimitere a actelor adoptate de Legislativ este determinată de normele Regulamentului Parlamentului, acestea fiind semnate de Președintele Parlamentului sau, după caz, de prim-vicepreședintele Parlamentului ori de unul dintre vicepreședinții Parlamentului în termen de, cel mult, 20 de zile lucrătoare de la data adoptării. Legea adoptată se trimite spre promulgare Președintelui Republicii Moldova, cel târziu, în ziua lucrătoare imediat următoare zilei de semnare a acesteia. [7] Șeful statului poate cere o singură dată Parlamentului reexaminarea unei legi pentru orice motive, începând cu inacceptabilitatea unor texte și terminând cu îndreptarea unor erori materiale, [8] lucruri care fac legea în ansamblu sau o parte a ei inacceptabilă. După transmiterea repetată a legii spre promulgare, Președintele Republicii Moldova este obligat s-o promulge în termen de, cel mult, două săptămâni de

la data înregistrării legii în Aparatul Președintelui.

Mai mult, Președintele Republicii Moldova, stabilind, în procesul de promulgare, o derogare de la Constituție, nu poate acționa direct pentru a o sancționa, deoarece nu are competența de a exercita un control de constituționalitate, competență atribuită expres Curții Constituționale – autoritate unică de jurisdicție constituțională din Republica Moldova, independentă față de orice altă autoritate publică, supusă doar Constituției și care garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat. [9]

Președintele republicii, constatând un caz de neconstituționalitate a legii, dispune de dreptul de a sesiza Curtea Constituțională. Sesizarea Curții Constituționale privind neconstituționalitatea unei legi ce i s-a trimis de către Parlament, în vederea promulgării, poate fi realizată nu numai după promulgare, dar și anterior promulgării. [10]

Controlul constituționalității legii reprezintă o modalitate de sancționare a Parlamentului în care acesta legiferează cu depășirea prevederilor constituționale, astfel, instanța de jurisdicție constituțională nu se transformă într-un legislator pozitiv, [11] ea nu adoptă legi, ci verifică doar conformitatea legii cu Constituția.

Controlul constituționalității legilor anterior promulgării reprezintă un control abstract și se bucură de anumite avantaje: permite înlăturarea conflictelor constituționale până la intrarea legii în vigoare; reduce termenul de sesizare și examinare; este o formulă care pune într-o anumită relație suveranitatea parlamentară cu revizuirea juridică și nu încalcă prestigiul legiuitorului; contribuie la stabilitatea legislativă și, astfel, înlătură consecințele ne-

gative ce pot apărea după controlul posterior promulgării în cazurile în care legile sunt declarate neconstituționale. Pe lângă avantajele expuse, controlul anterior promulgării se caracterizează și printr-un șir de dezavantaje, evidențiate în literatura de specialitate, în special, termenul scurt rezervat pentru examinarea actului normativ ce intră în vigoare. Foarte des, urmările directe și indirecte nu pot fi stabilite de Curtea Constituțională la această etapă de control. Controlul anterior promulgării stopează, de regulă, procesul de aplicare a legii și, în această situație, hotărârea trebuie să fie adoptată în termen foarte scurt, în caz contrar, va influența activitatea legislatorului; controlul anterior promulgării are un evident caracter politic, deoarece se exercită înainte de a obține forță de lege; decizia Curții Constituționale poate fi cenzurată de către Parlament. [12]

În pofida dezavantajelor enumerate, majoritatea constituționaliștilor susțin eficiența controlului constituționalității înainte de promulgare. În cazul în care îmbracă forme organizatorice și funcționale bine structurate, acesta poate avea un rol important în înfăptuirea statului de drept, căci poate împiedica Parlamentul să aducă atingere drepturilor fundamentale și libertăților cetățenești garantate de Constituție.

Or, art. 54, alin. (1) din Constituție specifică faptul că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, astfel, controlul constituționalității legilor înainte de promulgare se integrează, în mod indisolubil, unui mecanism juridic de natură să contribuie la protecția preventivă efectivă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale din 14 februarie 2014 privind interpretarea articolului 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Președintele Re-

publicii Moldova, în cadrul procedurii de promulgare, are la bază trei componente (direcții): de procedură, de oportunitate și de constituționalitate. De asemenea, în conformitate cu prevederile constituționale, Președintele Republicii Moldova poate cere reexaminarea de către Parlament a legii o singură dată, în cazul revotării fiind obligat să o promulge, chiar și în eventualitatea existenței unor dubii asupra constituționalității legii adoptate.

Această situație este susceptibilă să genereze un impas constituțional, pentru că, pe de o parte, Președintele Republicii Moldova ar fi obligat să promulge o lege contrară Constituției, încălcând, în acest mod, Constituția, iar, pe de alta, ar încălca Constituția, dacă nu ar promulga legea, atențând asupra exercitării puterii legislative.

În acest context, Curtea a considerat că Președintele Republicii Moldova, în cazul trimerii legii spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, poate sesiza concomitent Curtea Constituțională, în calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, în vederea controlului constituționalității legii adoptate.

Pe de altă parte, având în vedere norma imperativă a art. 93 din Constituție, Curtea reține că sesizarea în vederea controlului constituționalității legii înainte de publicare nu are incidență directă asupra procedurilor de promulgare, astfel încât, în eventualitatea promulgării legii contestate până la pronunțarea hotărârii Curții Constituționale, controlul apriori al constituționalității legii își continuă procedura în cadrul controlului a posteriori.

În același timp, Curtea a considerat că ține de esența principiului loialității constituționale ca, în cazul contestării legii trimise de către Președintele Republicii Moldova spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, Parlamentul să revoteze legea numai după pronunțarea hotărârii Curții Constituționa-

le prin care s-a confirmat constituționalitatea. [13]

Constatăm că această expunere este una echivocă, care nu obligă Parlamentul să nu-și mențină poziția asupra legii trimise spre reexaminare de către Președinte, chiar dacă șeful statului a sesizat Curtea Constituțională privind controlul constituționalității legii anterior promulgării, urmare obligând șeful statului să promulge legea în termenele stabilite.

Trebuie precizat că atunci când Președintele este obligat de Legislativ să promulge actul normativ contestat la Curtea Constituțională în varianta inițială, Curtea poate examina cererea de suspendare a acestuia, cel târziu, în a doua zi lucrătoare după înregistrarea sesizării. Decizia de suspendare a acțiunii actului contestat se adoptă de plenul Curții Constituționale cu votul a, cel puțin, 3 judecători, iar în caz de imposibilitate a convocării plenului Curții, decizia de suspendare se emite printr-o dispoziție a Președintelui Curții Constituționale, având confirmarea ulterioară obligatorie de către plenul Curții Constituționale. Astfel, în cazul suspendării acțiunii actului normativ contestat, Curtea Constituțională va examina, în fond, sesizarea într-un termen rezonabil, care nu va depăși 15 zile de la înregistrare. În caz de necesitate, Curtea Constituțională poate decide, argumentat, prelungirea termenului de 15 zile cu încă maximum 15 zile. [14]

În temeiul Legii cu privire la Curtea Constituțională, Președintele Republicii Moldova este subiect cu drept de sesizare a Curții, iar conform Hotărârii Curții Constituționale nr. 9 din 14 februarie 2014 pentru interpretarea art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a statuat că șeful statului, ca și ceilalți subiecți cu drept de sesizare, poate sesiza Curtea privind controlul constituționalității legilor adoptate de Parlament atât după, cât și înainte de publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Astfel,

prin interpretarea sa, Curtea a dat o explicație abstractă și ambiguă a aplicării prevederilor constituționale sesizate, lăsând la discreția autorităților (subiecților) interpretarea procedurii de sesizare a Curții privind controlul constituționalității legilor anterior promulgării.

Mai mult, sintagma *și ceilalți subiecți cu drept de sesizare* îngreunează și mai mult acest proces, Curtea nu a luat în considerare obligația șeful statului de a promulga legile în termen de, cel mult, două săptămâni de la data primirii. În cazul în care legea se declară neconstituțională, Președintele Republicii Moldova este impus de facto să încalce Constituția. În acest caz, ar fi rațional să fie prevăzută posibilitatea controlului constituționalității de ceilalți subiecți împuterniciți conform legii până la trimiterea lor spre promulgare Președintelui Republicii Moldova sau după publicarea legilor în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Dreptul de sesizare a Curții privind controlul constituționalității legilor în procesul de promulgare trebuie să-i revină exclusiv Președintelui Republicii Moldova, ca și obligația de a promulga legea, deoarece după promulgarea legii orice subiect împuternicit conform legii poate sesiza Curtea Constituțională privind controlul constituționalității legii.

Reieșind din actuala interpretare a art. 135, alin. (1) din Constituție și conducându-ne de raționamentul că aceasta trebuie doar să limpezească înțelesul acesteia, ascuns într-o redacție insuficient de clară, iar prin interpretare nu pot fi stabilite norme constituționale noi, nu poate fi completată Constituția, considerăm că odată cu admisibilitatea controlului constituționalității legilor anterior promulgării, Legea supremă trebuie să prevadă dreptul șefului statului să nu promulge legea până la pronunțarea hotărârii de către Curte.

Or, Constituția trebuie să reflecte acele realități sociale pe care este chemată să

le reglementeze, nu putem vorbi despre Constituție ca despre un text sacru sau ca despre o Biblie care nu poate fi interpretată, revăzută sau supusă unor anumite modificări. [15]

Pentru o analiză mai profundă a subiectului abordat am considerat necesar să examinăm procedura controlului constituţionalităţii legilor anterior promulgării aplicată în alte state.

Astfel, potrivit Constitu iei României, legea se trimite spre promulgare Președintelui României. Promulgarea legii se face în termen de 20 zile de la primire. [16] Reexaminarea legii poate fi cerută o singură dată de către Președinte, motivele de reexaminare fiind la latitudinea acestuia  i put nd fi de oportunitate  i de legalitate în același timp. Prerogativa constituțională a Președintelui României de examinare a conținutului legii adoptate de Parlament se întemeiază pe art. 80, alin. (2) din Constituție, potrivit căruia Președintele veghează la respectarea Constitu iei  i la buna funcționare a autorităţilor publice. [17]

 eful statului are posibilitatea de a sesiza Curtea Constituțională, solicit nd verificarea constituţionalităţii legii înainte de promulgarea acesteia. [18] Astfel, Președintele are posibilitatea de a bloca legea în ansamblu, până se pronun   Curtea, prin acest control eminamente politic bloc ndu-se procesul legislativ. [19] Controlul de constituționalitate fiind un control de conformitate a legii cu Constituția  i nu unul de oportunitate, oportunitatea unei legi put nd fi verificată de către Președinte prin solicitarea de reexaminare a legii. [20] Dacă în urma controlului se confirmă constituționalitatea legii, Președintele este obligat în termen de zece zile de la adoptarea deciziei Curții, să o promulge, iar dacă legea sau o parte din ea se declară neconstituțională, Parlamentul este obligat [21] să reexamineze dispozițiile respective pentru a le aduce în concordanță cu decizia Curții.

Conform Constitu iei Republicii Franceze, Președintele are la dispozi ie 15 zile pentru promulgarea legii, perioadă în care poate sesiza Consiliul Constitu ional pentru verificarea constituţionalităţii legii sau poate cere Parlamentului o nouă reexaminare a legii sau o parte din ea. Această procedură constituie un drept al Președintelui de a suspenda efectul legii, drept supus contrasemn turii Primului-Ministru.  n această situație, Parlamentul nu se poate opune solicitării Președintelui, iar Primul-Ministru poate refuza contrasemnarea  i poate împiedica întoarcerea legii în Parlament pentru o nouă deliberare.

 n concluzie, menționăm că sistemul de control constituțional al legilor instaurat în  ara noastră nu acordă cetățenilor, organizațiilor  i asocia iilor acestora posibilitatea de solicita direct în fața Curții Constituționale examinarea constituţionalităţii unei legi sau a unui act normativ adoptat, această posibilitate revenind unor instituții ale statului. Odată cu emiterea Hotărârii nr. 9 din 14 februarie 2014 pentru interpretarea art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a oferit posibilitatea ca  i anterior promulgării să fie solu ionat conflictul de neconstituționalitate a unui act adoptat până ca prevederile acestuia să producă efecte juridice în societate, iar procedura privind controlul constituţionalităţii legilor anterior promulgării nu este reglementată, atât de Constituție, c t  i de acte legislative, în partea de constatare a hotărârii fiind dată o explica ie abstractă a procedurii.

Reie ind din acestea, pentru înlăturarea lacunelor din legislație  i pentru a face o claritate în procedura controlului constituţionalităţii legilor anterior promulgării, analiz nd practica altor state, considerăm necesară modificarea art. 93 din Constituție, care va avea următorul cuprins:

(1) Președintele Republicii Moldova promulgă legile. Promulgarea legii se face în termen de, cel mult, 14 de zile de la adoptare.

(2) *Președintele Republicii Moldova, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, este în drept să o trimită spre reexaminare, o singură dată, Parlamentului sau să solicite Curții Constituționale verificarea constituționalității ei.*

(3) *Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea legii se face în, cel mult, 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care i s-a confirmat constituționalitatea.*

O astfel de modificare nu ar obliga șeful statului să promulge o lege asupra căreia, simultan, a fost solicitată verificarea

constituționalității, obligând Parlamentul să execute hotărârile Curții Constituționale.

Mai mult, prevederea dată ar oferi posibilitatea ca șeful statului să-și exercite pe deplin cele trei funcții primare în stat, de reprezentant al statului, de garant al suveranității, independenței naționale, unității și integrității teritoriale a țării și de mediator. Astfel, Președintele se poate implica în înlăturarea neconcordanțelor constituționale asupra legilor adoptate de Parlament și remise spre promulgare, prin sesizarea Curții Constituționale la propria inițiativă sau la solicitarea societății civile.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 12.07.2010 pentru controlul constituționalității Decretului nr. 376-V din 24.06.2010 privind declararea zilei de 28 iunie 1940 Zi a ocupației sovietice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 126-128, 2010, art. 17.

2. Alexandru Arseni, Șeful de stat – garanții de realizare a mandatului: concept teoretico-practic, în „Revista Națională de Drept”, nr. 3/13, 2008, p. 15.

3. Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. 2, Editura Europa Nova, București, p. 332.

4. J. Gicquel, J. E. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p. 600.

5. Boris Negru, Violeta Cojocar, Tehnica legislativă, Tipografia centrală, Chișinău, 1997, p. 42.

6. Decizia Curții Constituționale nr. 1a din 26.02.1998, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 40-41/18 din 07.05.1998.

7. Legea nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50 din 07.04.2007, art. 237.

8. Hotărârea Curții Constituționale nr. 3 din 28 februarie 1996.

9. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.1994, nr. 1, art. 134.

10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 14.02.2014 pentru interpretarea art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova.

11. N. Cochinescu, Unele reflecții asupra relației dintre Curtea Constituțională și Parlament, Revista „Drept Public”, nr. 1/2004, p. 97.

12. Valeriu Zubco, Curtea Constituțională – unica autoritate politico-jurisdicțională, Tipografia Centrală, Chișinău, 2000, p. 247.

13. Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 14.02.2014 pentru interpretarea art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova.

14. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317-XIII din 13.12.94, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8/86 din 07.02.1995, art. 251 și Codul jurisdicți-

ei constituționale, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54/597 din 28.09.1995, art. 71.

15. <http://evz.md/ro/politica/item-3417-Constituția Republicii Moldova, după 20 de ani. Prevederile care provoacă și în prezent dezbinarea societății nu au dispărut din Legea fundamentală.>

16. Constituția României actualizată și republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003, art. 77.

17. Ramona Delia Popescu, Răspunderea Parlamentului în „Dreptul constituțional”, București, 2011, p. 368.

18. Constituția României actualizată și republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003, art. 146, lit. a).

19. Fl. B. Vasilescu, Constituționalitate și constituționalism, Ed. Națională, București, 1998, p. 173.

20. D. Apostol Tofan, Jurisprudență comentată, în „Curierul Judiciar” nr. 7/2010, p. 173.

21. Constituția României actualizată și republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003, art. 147, alin. (2).

Prezentat: 15 septembrie 2014.

E-mail: EugenPopovici_1@yahoo.com

Infracțiunea de bancrută frauduloasă săvârșită în forma prevăzută de art. 241, alin. (1), lit. c) din Codul penal român

Andreea STOICAN,
doctorandă, Academia de Studii Economice din București

SUMMARY

The present Romanian economic situation, as well as the effort of finding solution to the multitude of situations occurring in the activities of the companies regulated according to Law no. 31/1990 have led, in the recent years, to a major change in the legislation of the main legal fields. As such, an important number of economic criminal dispositions previously regulated in the special laws suffered changes and were transferred in the regulations contained by a new Criminal Code, in force since February 15, 2014. The current paper aims to present the offence of fraudulent bankruptcy committed through the alienation of the insolvent debtor's goods in the detriment of its creditors. The way the paper is divided takes into concern the two actions that can be brought in front of justice according to criminal procedural law: the criminal action into court and the possibility of joining a civil action into court in the same criminal trial, from a historical perspective to the legislation to date.

Key words: *fraudulent bankruptcy, insolvency, civil action, prejudice.*

Introducere. Contextul economic actual, precum și încercarea găsirii unor soluții la multitudinea de situații existente în cadrul societăților reglementate de Legea nr. 31/1990 republicată, modificată și completată, ca urmare a depășirii crizei economice care a afectat grav și economia românească, au condus, în ultimii ani, la schimbarea legislației existente în domeniile de bază.

Astfel, în primul rând, începând cu anul 2011, în domeniul dreptului privat, s-a făcut trecerea de la un sistem dualist de drept privat, care se baza pe existența a două ramuri distincte, de drept civil și drept comercial, la crearea unui sistem monist, după modelul francez, prin adoptarea unui nou Cod civil, și eliminarea termenului „comercial” din vocabularul juridic. După adoptarea și a unei legislații distincte în materia dreptului procesual

civil, modificările efectuate au continuat cu schimbarea, la începutul anului 2014, a Codului penal român și a Codului de procedură penală român, care, asemenea legislației civile de drept comun, a atras în mod evident necesitatea eliminării sau a înlocuirii unei multitudini de prevederi și la nivelul legislației speciale.

În consecință, o serie de reglementări anterior existente în legile speciale, au fost modificate și preluate în conținutul unor legi generale, lărgind, astfel, sfera de aplicare a acestora.

Un astfel de exemplu concret îl reprezintă una dintre principalele infracțiuni întâlnite din ce în ce mai des în practica judiciară în materia dreptului societar, și anume infracțiunea de bancrută frauduloasă, în prezent reglementată prin dispozițiile actualului Cod penal, în vigoare de la 15 februarie 2014.

Aspecte generale. Infracțiunea de bancrută frauduloasă este reglementată în legislația rom n  prin art. 241 din Codul penal  i reprezintă fapta persoanei care, în fraudă creditorilor săi, efectuează una dintre următoarele activități,  i anume: „falsifică, sustrage sau distruge eviden ele debitorului sau ascunde o parte din activul averii acestuia;  nf  i eaz  datorii inexistente sau prezintă în registrele debitorului, în alt act sau în situația financiară sume nedatorate  i, nu în ultimul rând, înstrăinează, în caz de insolven  a debitorului, o parte din active.”

Ac iunea penală urmează a se pune în mișcare la pl ngerea prealabilă a persoanei vătămate.¹

 n ceea ce privește infracțiunea de fa  , trebuie menționat faptul că, anterior intrării în vigoare, la începutul acestui an, a noului Cod penal, ea era reglementată în legislația specială, de unde a fost preluată. Astfel, bancruta frauduloasă era reglementată anterior prin Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței.

Prin urmare, în Capitolul III al Titlului II din Partea Specială a Codului Penal, „Infrac iuni contra patrimoniului prin nesocotirea încrederii”, au fost preluate infrac iunile de bancrută simplă  i bancrută frauduloasă din legea specială anterioară.  n ceea ce privește infracțiunea de bancrută frauduloasă, însă, deși reglementarea actuală este foarte asemănătoare cu cea din Legea 85/2006, principala modificare este reprezentată de condiția specială ca fapta s  se realizeze în fraudă creditorilor. Or, această condiție, raport ndu-ne la reglementarea anterioară, era necesar a fi îndeplinită doar în cazul înstrăinării, în caz de insolven  a debitorului, a unei părți din active² sau a  nf  i  rii unor datorii inexistente, precum  i în anumite cazuri, în prezentarea în actele societății a unor sume nedatorate.³

Cu toate că infracțiunea de bancrută frauduloasă este prevăzută în Codul penal ca put nd fi comisă în trei variante alter-

native, o aten ie deosebită o atrage forma reglementată de lit. c) a art. 241,  i anume înstrăinarea unei părți din active în caz de insolven  a debitorului, scopul fiind, evident, fraudarea creditorilor săi.

Exercitarea acțiunii penale. Ca atare, situația cea mai des  nt lnit  în practică are următoarea premisă.  n fapt, potrivit competen ei în materia insolvenței în primă instanță, ⁴ tribunalul este instanța competentă material să dispună deschiderea procedurii insolvenței fa   de societatea debitoare. Prin aceeași hotărâre, de cele mai multe ori, instanța dispune  i ridicarea dreptului de administrare al debitorului, în temeiul art. 47 din Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței. Ulterior acestei dispoziții a instanței, societ  ile creditoare formulează cereri de admitere a creanței împotriva societății debitoare, cereri care vor fi înscrise la masa credală, astfel cum rezultă din Tabelul definitiv al crean elor înregistrate împotriva societății debitoare.

Problema majoră apare în cazul în care, în cadrul procedurii insolvenței, administratorul judiciar desemnat propune un plan de reorganizare a societății debitoare în cadrul căreia una dintre societ  ile creditoare, la fel ca întreaga categorie a crean elor chirografare, defavorizate prin plan, nu urmează a primi nicio sumă de bani din crean a, totală,  nscri  la masa credală. Or, odată aprobat acest plan de reorganizare în  edin a Adunării creditorilor, el urmează a fi ulterior confirmat  i de instanța de judecată la termenul de judecată următor.

 n schimb, într-o atare situație, nu pu ine sunt cazurile în care, deși societatea debitoare se află în insolvență, ridic ndu-se, totodată, dreptul de administrare a societății, aceasta continuă să deruleze o serie de operațiuni de v nzare a unor active din patrimoniul său, în fraudă drepturilor creditorilor. Ca atare, după cum se poate observa din modalitatea de s v r ire a infracțiunii de bancrută frauduloasă

reglementată de art. 241, alin. (1), lit. c) din Codul penal, pentru existența infracțiunii în această modalitate este necesar, ca situație premisă, ca debitorul să se fi aflat deja în stare de insolvență la momentul înstrăinării frauduloase, stare care, pentru a putea fi dovedită, trebuie să fi fost declarată printr-o hotărâre judecătorească.

În ceea ce privește obiectul juridic al infracțiunii de bancrută frauduloasă, comisă în această modalitate, pornind de la ideea că fapta a fost comisă cu scopul clar de a frauda creditorii săi, prin înstrăinarea unei părți din activele societății debitoare, acesta presupune în mod cert atingerea relațiilor sociale de natură economică și fiscală.

Or activele unui debitor reprezintă bunurile acestuia, fie ele mobile sau imobile, drepturile de creanță etc., mai exact toate acele elemente care se regăsesc în activul contabilității debitorului. Cu toate acestea, doctrina a considerat că nu intră în noțiunea de active „părțile sociale sau acțiunile deținute de un asociat la o societate comercială,”⁵ deși există practică judiciară prin care instanța a susținut că participațiile constituie active, ele făcând parte din pasivul societății.⁶ Prin sintagma „înstrăinarea unei părți din active,” legiuitorul a înțeles să includă fie doar unul, fie mai multe bunuri, neținând cont exact de ponderea pe care acestea ar avea-o în valoarea activelor societății.

Cât privește „înstrăinarea” ca element material al infracțiunii de față, aceasta poate avea loc prin orice acte juridice care presupun transferul bunului sau al dreptului patrimonial din patrimoniul debitorului către un alt patrimoniu diferit de al acestuia, actele putând fi făcute fie cu titlu oneros, fie cu titlu gratuit. Esențial este ca pentru a ne afla în prezența infracțiunii de bancrută frauduloasă, înstrăinarea bunurilor debitorului să se fi făcut în dauna creditorilor săi. Astfel, șansele creditorilor fraudăți de a-și acoperi creanțele deținu-

te împotriva debitorului insolvent sunt în mod cert diminuate.

Exercitarea acțiunii civile. După cum se poate observa din cele enunțate anterior, prin fraudarea existentă în ipoteza de față, se ajunge automat la crearea unui prejudiciu în patrimoniul creditorului debitorului insolvent. De aici reiese și faptul că înstrăinarea, în caz de insolvență a debitorului, în fraudă creditorilor săi, a unei părți din active are ca urmare imediată existența unui rezultat material.

Prin urmare, raportat la situația expusă cu titlu de analiză a infracțiunii sub forma existentă în art. 241, alin. (1), lit. c) din Codul penal, precizăm faptul că prejudiciul creat în patrimoniul societății creditoare prin vânzarea unor bunuri ale societății debitoare și eliminarea, astfel, a șanselor creditoarei de recuperare a creanței nu a fost în nicio măsură acoperit, cu atât mai mult cu cât aceasta nu urmează a primi nicio sumă de bani în cadrul planului de reorganizare confirmat.

În această situație, având în vedere că prevederea legală reglementează faptul că acțiunea penală urmează a se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate, societatea creditoare fie este ea cea care sesizează organul de urmărire penală competent, fie, în situația în care acesta deja efectuează cercetări față de reprezentanții societății debitoare cu privire la săvârșirea infracțiunii de bancrută frauduloasă, în termen de 3 luni de când i s-a adus la cunoștință despre cercetările în curs, se poate constitui parte vătămată în cauză.

Problema care se pune este însă dacă societatea creditoare se poate constitui sau nu și parte civilă. Or, exercitarea acțiunii civile alături de acțiunea penală într-un astfel de caz nu a fost, de-a lungul timpului, la adăpost de critici.

Astfel, pe de-o parte, au existat autori care au susținut cu vehemență inadmisibilitatea acțiunii civile motivate de faptul că

prin această modalitate creditorii urmează să beneficieze de despăgubiri individuale și suplimentare care conduc la un dezechilibru al procedurii falimentului.⁷

Pe de altă parte, există autori care susțin faptul că un creditor ar putea alege să se constituie parte civilă în procesul penal, cu condiția însă, ca despăgubirile pretinse să reiasă clar din săvârșirea infracțiunii de bancrută frauduloasă.⁸

Nu în ultimul rând, însă sunt autori care, deși au susținut exercitarea acțiunii civile alături de acțiunea penală în cazul bancrutei frauduloase, au făcut-o sub anumite rezerve. Astfel, s-a considerat că acțiunea civilă va putea fi exercitată într-un asemenea caz, însă doar dacă se urmărește readucerea bunurilor înstrăinate în mod fraudulos înapoi la masa credală.⁹

Pentru a putea explica însă posibilitatea sau nu a exercitării unei acțiuni civile într-un asemenea caz, trebuie însă pornit de la situația premisă a săvârșirii infracțiunii de bancrută frauduloasă prin înstrăinarea unei părți din activele societății debitoare, și anume starea de insolvență a debitorului declarată prin intermediul unei hotărâri judecătorești, la momentul înstrăinării frauduloase.

Astfel, din punct de vedere istoric, nu întotdeauna au existat dispoziții legale ce impuneau logica existenței unei situații premise pentru săvârșirea infracțiunii de bancrută frauduloasă. Ca atare, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, proaspăt abrogată prin Legea nr. 85/2014 aflată la mai puțin de o lună de punere în aplicare, materia de față era reglementată prin Legea nr. 64/1995 privind procedura reorganizării și lichidării judiciare, republicată în anii 1999 și 2004 sub titulatura legii reorganizării judiciare și a falimentului.

Potrivit acestei din urmă legi, în forma sa inițială, exercitarea acțiunii penale pentru infracțiunea de bancrută frauduloasă nu era condiționată de existența unei ho-

tărâri judecătorești de deschidere a procedurii insolvenței. Mai mult chiar, din dispozițiile legii în discuție, și anume Legea nr. 64/1995,¹⁰ se poate observa că nu era necesară nici măcar a fi introdusă o acțiune de drept comercial pe rolul instanțelor judecătorești prin care să fie pronunțată o soluție asupra stării de reorganizare judiciară sau de faliment a societății debitoare. Acestea fiind avute în vedere, întrebarea existentă era cine anume era considerat ca având calitatea legală, în aceste condiții, de a exercita acțiunea civilă.

Potrivit dispozițiilor art. 44 și 45 din Legea nr. 64/1995 republicată,¹¹ în cazul în care în paralel cu procedura falimentului, avea loc și un proces penal având ca obiect săvârșirea infracțiunii de bancrută frauduloasă, cei care potrivit legii aveau dreptul de a cere exercitarea acțiunii civile în cadrul procesului penal erau administratorul judiciar sau lichidatorul, în calitatea lor de persoane titulare a oricăror acțiuni având ca obiect anularea actelor frauduloase efectuate de debitori în dauna creditorilor lor.

Problema, în schimb, intervenea în momentul în care exista pe rolul instanțelor judecătorești un proces penal având ca obiect infracțiunea de bancrută frauduloasă, fără a exista, în schimb, și un proces pe rolul instanțelor comerciale privitoare la starea de insolvență a societăților debitoare, astfel încât persoana administratorului judiciar sau lichidatorul nu mai erau desemnate pentru a putea avea vreo calitate în cadrul procesului penal. Într-o asemenea ipoteză, răspunsul a fost dat de doctrină,¹² care a considerat că în cazul unor bunuri înstrăinate din patrimoniul societății debitoare, calitatea de parte vătămată și, prin urmare, și parte civilă, o va avea chiar societatea însăși, prin reprezentanții legali ai acesteia. În cazul în care tocmai aceste persoane sunt vinovate de săvârșirea infracțiunii de bancrută frauduloasă și, prin urmare, sunt cercetate penal, calitatea de

reprezentant al societății va putea fi acor-
dată administratorului judiciar sau lichida-
torului.

În concluzie, în contextul actual, consi-
derăm că în vederea acoperirii prejudiciu-
lui suportat ca urmare a activității fraudu-
loase întreprinse de debitor, care a condus
la imposibilitatea de recuperare a creanței
datorate, este nu numai posibil, ci chiar ne-
cesar și recomandat creditorului să se con-
stitue și parte civilă în aceeași cauză. Ast-
fel, nu se poate trece cu vederea o pagubă
extinsă produsă unui creditor nu numai
prin insuficiența activelor pentru acoperi-
rea creanței sale, ci și prin faptele culpabile
ale debitorului în dauna creditorului său.
A se considera contrariul nu ar face decât
să amplifice și, eventual, să încurajeze de-
bitorii la folosirea unor astfel de tertipuri
pentru a-și justifica imposibilitatea acope-
ririi datoriilor lor.

Cu toate acestea, dacă înstrăinarea din
patrimoniul debitorului presupune doar
o îndestulare a unuia dintre creditori în
dauna celorlalți, considerăm că fapta nu
va constitui infracțiunea de bancrută fra-
uduloasă, obiectul juridic al infracțiunii, și
anume acela de lezare a intereselor credi-
torilor, nefiind afectat. Mai mult chiar, le-
gătura de cauzalitate dintre textul legal și
urmarea imediată a infracțiunii trebuie do-
vedită, infracțiunea în cauză putând fi să-

vârșită doar cu forma de vinovăție a inten-
ției calificate prin scop, și anume fraudarea
creditorilor.¹³ Orice altă cauză care poate
produce un prejudiciu în patrimoniul cre-
ditorilor, dar fără forma de vinovăție pre-
văzută de lege ca, de exemplu, o scădere
a prețurilor pe piață a bunurilor înstrăi-
nate, fără a putea fi demonstrată intenția
societății debitoare de efectuare a unor
activități frauduloase, nu va putea atrage
răspunderea penală a societății debitoare
și a organelor sale de conducere. Tentativa
se pedepsește potrivit dispozițiilor art. 248
din Codul penal.

Prin urmare, în cazul îndeplinirii condi-
țiilor analizate, creditorul prejudiciat își va
putea întemeia plângerea penală pentru
săvârșirea faptei de bancrută frauduloasă
prin înstrăinarea unei părți din active, în
dauna creditorilor, împotriva debitorului
aflat în stare de insolvență în baza preve-
derilor art. 241, alin. (1), lit. c) Cod penal,
precum și pe cele ale art. 19 și art. 295 Cod
procesual penal, în vederea luării măsurii
legale privind tragerea la răspundere
penală și sancționarea persoanelor vino-
vate. În situația punerii în mișcare a acți-
unii penale în cauză, în cazul în care a fost
solicitat acest lucru, se va lua act de consti-
tuirea creditorului și ca parte civilă în pro-
cesul penal.

NOTE

¹ În prezent, Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței a fost abrogată recent
de Legea nr. 85/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466/25 iunie
2014, lege intrată în vigoare din 28 iunie 2014.

² Art. 143, alin. 2, lit. c) din Legea nr. 85/2006.

³ Art. 143, alin. 2, lit. b) din Legea nr. 85/2006.

⁴ Art. 26 din Legea 85/2006 și art. 41 din Legea 85/2014.

⁵ M. A. Hotca, „*Bancruta frauduloasă*”, ed. C.H.Beck, București, 2008, p. 153.

⁶ Dec. nr. 72/9 ianuarie 2003 a C.S.J., Secția penală, <http://www.scj.ro/cautare_decizii.asp>.

⁷ M. Pașcanu, „*Drept falimentar român*”, ed. Cugetarea, București, 1926, p. 659.

⁸ M. Buzea. Notă. Pandectele române, 1930, II, p. 18-20.

⁹ V. Pașca. „*Bancruta frauduloasă. Comentarii și practică judiciară*”, Ediția a II-a revăzută
și adăugită, ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 91.

¹⁰ Art. 59 și art. 123 din Legea nr. 64/1995 privind procedura reorganizării și lichidării judiciare.

¹¹ Astfel, cum aceasta a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 608 din 13 decembrie 1999 și intrată în vigoare la data de 13 decembrie 1999.

¹² V. Pașca, „*Bancruta frauduloasă. Comentarii și practică judiciară*”, Ediția a II-a revăzută și adăugită, ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 92.

¹³ V. Dobrinioiu, Mihai Adrian Hotca. „*Noul Cod Penal comentat. Partea specială*”, Ediția a II-a revăzută și adăugită, ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 284

BIBLIOGRAFIE

Legislație

1. Codul penal al României.
2. Codul de procedură penală al României.
3. Legea României nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență.
4. Legea României nr. 85/2006 privind procedura insolvenței.
5. Legea României nr. 64/1995 privind procedura reorganizării și lichidării judiciare.

Tratate, cursuri, monografii

1. Al Hajjar S., „Răspunderea civilă a administratorilor debitorului aflat în insolvență”, ed. Universul Juridic, București, 2012.
2. Buzea M., Notă. Pandectele române, 1930, II.
3. Dobrinioiu V., Hotca M. A., „Noul Cod Penal comentat. Partea specială”, Ediția a II-a revăzută și adăugită, ed. Universul Juridic, București, 2014.
4. Hotca M. A., „Bancruta frauduloasă”, ed. C.H.Beck, București, 2008.
5. Pașca V., „Bancruta frauduloasă. Comentarii și practică judiciară”, Ediția a II-a revăzută și adăugită, ed. Lumina Lex, București, 2005.
6. Pașcanu M., „Drept falimentar român”, ed. Cugetarea, București, 1926.
7. Pușcașu V., „Noul Cod penal adnotat”, ed. Hamangiu, București, 2014.

Jurisprudență

1. Decizia nr. 72/9 ianuarie 2003 a C.S.J., Secția penală, în <http://www.scj.ro/cautare_decizii.asp>.

Prezentat: 29 august 2014.

E-mail: victor.toma@yahoo.coms

Feminismul socialist românesc: origini și manifestări

Magdalena-Ioana ILIE,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
(România)

SUMMARY

In Romania, feminism enshrined the multiple debt policy for women, universal 'comrade' became amid the burial of individual rights, individualism and self-interest. History has so evolved that the 'ladies' demanded rights which were not fully given and the 'comrades' entered the multiple duties era.

The Romanian feminism encouraged a kind of egalitarianism, encouraged women's participation in the decision-making bodies through the quota systems, but it did all these by counter-selection.

The arriving of communism gave prevalence to female workers and peasant women. Educated women, intellectuals, could not have prominence. The female choice criterion was their loyalty to the party, and not their professional qualities; this procedure was applied to men, too. At the same time with taking care of education and children, it imposed an ideological and cultural monopoly. The lack of economic performance produced a society of scarcity, where survival, by impoverished means, was left especially in the women's care. Later state control reached an absurd level, such as the pro-natal policy, when women lost the freedom to decide on sexuality and reproduction. Thus, since 1966, in Communist Romania, abortion was banned, leading to the death or imprisonment of many women who had illegal abortions, as well as to a large number of abandoned children and orphans.

The ideological project of the 'new man', without gender features, meant a homogeneous education, denying diversity, attacking male and female values and allocating the party-state discretionary patriarchal power in both spheres.

Key words: socialism, communism, feminism, civil rights, political rights.

Doctrina socialistă se concentrează asupra tipurilor de reforme care pot conduce la scăderea și dispariția inegalității sociale. Aceasta o deosebește de marxism care consideră ca soluție unică pentru instaurarea unei societăți drepte revoluția proletară și dispariția claselor sociale odată cu dispariția proprietății private, a inegalității economice și sociale.

Printre trăsăturile de bază ale socialismului amintim: proprietatea - fie naționalizată, fie cooperatistă - asupra producției trebuie să fie publică; membrii societății

aflați în nevoie trebuie asistați printr-un sistem al bunăstării generale; egalitatea, prosperitatea și distribuirea echitabilă eliberează oamenii de nevoile materiale de bază.

Originile ideatice ale socialismului se găsesc în lucrările lui Jean Jaques Rousseau, care, chiar dacă nu poate fi socotit un gânditor socialist, joacă un rol important în așezarea principiilor teoretice ale unei societăți egalitare. I-au urmat îndeaproape Noel Babeuf (1760-1797) și socialiștii utopici. După Babeuf, socialismul

s-a divizat în socialism umanist - utopi  tii, revizionis tii, fabienii -  i socialism  tiin ific - Marx, Engels, Lenin.

Feminismul socialist  i are originea în socialismul utopic al lui Saint Simon, Charles Fourier  i Robert Owen. To i trei teoretizează mijloacele prin care se poate instaura o societate dreaptă, respectiv, trecerea spre o societate în care reparti ia după muncă se poate transforma în reparti ie după nevoi. Ei  mp rt  esc credin a că o societate ideală se bazează pe legi  i instituții care promovează ajutorarea reciprocă între oameni, compasiunea, omenia. Calea de trecere spre o astfel de societate nu este revolu ia, ci exemplaritatea unor experimente sociale asupra unor comunit  i, care reu esc să trăiască potrivit acestor principii. Societatea se poate schimba prin efort  i bun voin a de a mic ora nedreptatea. Critica marxistă a socialismului utopic a vizat faptul că nu se renun a la privilegiile de clasă prin bun voin a. Feminis tii au criticat, la rândul lor, ideea că b rba ii ar accepta să renun e la monopolul puterii  i privilegiilor de sex doar fiindcă sunt considerate nedrepte fața de femei.

 n România, g ndirea socialistă a fost reprezentată de Constantin Dobrogeanu-Gherea, Ion  i Sofia Nădejde, Constantin Mille.  n calitatea sa de socialist consecvent, Constantin Dobrogeanu-Gherea a pledat pentru votul universal  i prevederea egalit  ii femeilor cu b rba ii în legislație. El a legat eliberarea femeilor de dezvoltarea muncii industriale salariate. De asemenea, a apărat, alături de alți social-democra i, cauza femeilor nemăritate în privința accesului la instruc iune  i muncă; femeile sărace fiind greu candidabile la m riti   i trebuind să aibă mijloace independente de existența.

G nditorul socialist d   i o interesantă explica ie pentru atrac ia mare a oamenilor fața de stat ca „patriarh general”  i anume: caracterul bugetiv al statului, precum  i faptul că,  ntruc t statul controlea-

z  cele mai multe resurse, atrage românii să- i rezolve problemele prin intermediul acestuia.

Este de remarcat faptul că atât teoreticienii c t  i politicienii sociali ti au fost consecven i în pledoariile lor pentru egalitatea în drepturi a femeilor cu b rba ii  i pentru independența economică a femeilor, în acest sens dep  indu-i consistent pe liberalii rom ni, care au avut o atitudine mai ambiguă  i uneori mult mai conservatoare.

Astfel, social-democratul C. V. Fic nescu ține în 29 martie, 1898, în aula Universit  ii ie ene o conferin a despre emanciparea femeii. El apără, alături de alți social-democra i, cauza femeilor nemăritate în privința accesului la instruc iune  i muncă. Nu trebuie închise cărările prin care femeile pot c  tiga cinstit, spunea el. [1] C  tigurile „necinstite” fiind cele rezultate din prostitu ie  i c  s toriile din interes. Fic nescu face o frumoasă pledoarie pentru drepturi civile, controlul averii, capacitatea femeilor de a dispune de proprietate  i de a o administra. El afirmă faptul că prevederile Codului civil, în vigoare la acea vreme, dau femeile complet pe m na b rba ilor, toată averea  i toate veniturile sunt controlate de b rba i,  i pledează pentru separa ia bunurilor în c  s torie, nu pentru comunizarea lor, ca alternativă la monopolul masculin.

Fic nescu, pe de o parte, nu ezită să se numească feminist, pe de altă parte, are grijă să nu lezeze ultima redută a patriarhatului: păstrarea intactă a rolurilor de gen în viața privată.  n subtext, această teamă că feminismul ar putea conduce la participarea b rba ilor la munca domestică  i îngrijirea copiilor a dominat mereu b rba ii simpatetici cu feminismul. Faptul de a renun a la îngrijirea unilaterală oferită de către femei pare mai greu de acceptat decât  mp r  irea resurselor de putere în viața publică.

Dimitrie Foc a publică în *Ac iunea fe-*

ministă, nr. 8 din 1919, o pledoarie pentru votul femeilor și reprezentarea proporțională în țara care tocmai își încălcase principiile unirii de la Alba Iulia. El critică serios argumentul inoportunității acordării dreptului la vot, argument folosit fără ezitare și de către conservatori, și de către liberali. Acest argument al inoportunității nu face decât să întărească prejudecățile despre inferioritatea femeilor. El însuși este în consens cu Vasile Goldiș și cu alți frunzași social-democrați, pledanți pentru dreptul de vot al femeilor în noua Constituție, din 1923, deplângând ratarea momentului 1918 ca moment al modernizării politice a condiției femeilor.

Sofia Nădejde a jucat un rol deosebit de important în feminismul românesc și în lupta pentru drepturile femeilor. Ea a fost nevoită să poarte în revista „*Contemporanul*” o dură polemică împotriva conservatorului Titu Maiorescu, o personalitate deosebită a culturii române, dar foarte legat de o paradigmă retrogradă în privința femeilor și occidentalizării. A devenit celebră conferința susținută de către acesta la Ateneul Român în 1882, «Darvinismul și progresul social», în cadrul căruia el acredita ideea că nu poate fi încredințată soarta popoarelor pe mâna unor ființe a căror capacitate craniană este cu 10% mai mică, abia ajung creierii cei mai dezvoltati pentru a conduce o națiune pe calea progresului și prosperității materiale, prin urmare, ideea emancipării femeilor fiind cam precipitată și nerealizabilă.

Evident, Ateneul Român nu a mai găzduit și conferințele în replică ale feministelor române în general, ale Sofiei Nădejde în particular. Pe scurt, ea demonstrează utilizând argumentele biologiei, anatomiei și antropologiei, că, raportat la greutatea corpului, creierul femeilor întrece în greutate creierul bărbaților. În consecință, starea lor de inferioritate trebuie căutată în mediul social saturat de prejudecăți, în discriminările din legislație, în starea eco-

nomică precară, în educația mai joasă și anacronică în raport cu cea a bărbaților, a unora dintre ei care destul de „neculți” se bucură de toate drepturile, pe când femeile să nu aibă niciun drept. [2]

Sofia Nădejde urmărește preponderent, în alte contexte, starea economică a femeilor și se apleacă mai insistent asupra situației femeilor muncitoare. Sub influență marxistă, ea considera, alături de alți lideri social-democrați, că emanciparea femeii presupunea înlăturarea dominației capitalului și a proprietății private.

Relațiile între feminismul socialist și cel liberal au fost rareori antagonice, dată fiind credința lor comună că a fi feministă înseamnă asumarea unei identități politice care transcende alte apartenențe. Un moment conflictual a intervenit totuși între asociația feministelor liberale „*Drepturile femeii*” și asociația feministelor socialiste „*Cercul feminin socialist*.”

Prima asociație, cea de orientare liberală, avea în programul său toate marile revendicări politice și economice: vot, proprietate, egalitate de tratament, salarii egale la muncă egală și se racordase deplin la mișcarea sufragetelor. Ea a propus celei de-a doua să trimită împreună un memoriu Corpurilor legiuitoare privind acceptarea votului și candidaturii femeilor măcar la nivelul alegerilor comunale, dacă nu și parlamentare. Dar socialiste au refuzat fiindcă liberalele limitau cererile lor privind dreptul de vot la femeile știutoare de carte. În acest fel, excludeau o bună parte din muncitoarele din uzine și țărânci.

Liberalele aveau însă și ele dreptatea lor în context. Ele nu puteau să fie maximaliste odată ce această inițiativă se petrecea în 1914, și votul universal masculin era încă departe. [3] Încă multe organizații purtau denumirea de asociații ale „doamnelor,” adică, mai ales, ale celor pe care azi le-am numi clasa de sus și clasa de mijloc sau ale femeilor educate.

Venirea comunismului a acordat preva-

len  muncitoarelor  i   r ncilor. Femeile educate, intelectualele, nu au putut avea proeminen . Comunismul a consfin it politica datoriilor multiple pentru femei, devenite universal „tovar  e” pe fondul  nmorm nt rii drepturilor individuale, a individualismului  i a interesului personal. Istoria a evoluat astfel încât „doamnele” au cerut drepturi pe care nu le-au primit pe deplin, iar „tovar  ele” au intrat în era multiplelor îndatoriri.

Socialistele începutului secolului al XX-lea voiau însă drepturi pentru toate femeile. Aceste solicitări au fost generoase, dar s-au dovedit premature pentru stadiul democratizării societății rom ne ti.

Depart  de a fi fost o soluție la alienare, comunismul a reprezentat o alienare generalizată. Familia partenerială nu a existat. Femeile au fost supuse dublei zile de muncă. Proiectul ideologic al „omului nou,” lipsit de caracteristici de gen, a însemnat o educa ie omogenă care neagă diversitatea, atacă valorile feminine  i masculine  i alocă partidului-stat puterea patriarhală discre ionar  în ambele sfere. Există însă  i c  tiguri în privința tratării femeilor, relațiilor de gen  i creșterii copiilor.

Comunismul a încurajat un tip de egalitarism, a implicat statul în creșterea copiilor generaliz nd cre ele  i gr dini ele, a scăzut dramatic discrepan ele de venit, a încurajat participarea femeilor la organisme de decizie prin sistem de cote, proced nd însă prin contraselec ie. Alegerea femeilor s-a făcut după criteriul fidelit  ii fa   de partid,  i nu al calit  ilor lor profesionale, această procedură a fost aplicată  i în cazul b rba ilor. Dar, în același timp cu preluarea educa iei și grijii copiilor, a impus  i monopolul ideologic  i cultural.

Lipsa de performan  economică a produs o societate a penuriei, în care supravie uirea, cu mijloace paupere, a fost lăsată, mai ales, în grija femeilor. Dar, controlul statului a căpătat aspecte aberante, de felul politicii pronataliste, unde femeile

 i-au pierdut libertatea de decizie în privința sexualit  ii  i a reproducerii. Astfel, începând cu 1966, în România comunistă, avortul a fost interzis, conduc nd la moarte sau închisoare numeroase femei care au făcut avorturi ilegale, precum  i la un număr mare de copii abandona i  i orfani.

Orientarea socialistă se dezvoltă fără probleme în perimetrul democra iilor liberale. Ea se orientează preponderent asupra problemelor legate de dreptatea socială, tinz nd către o repartizare mai echitabilă a greut  ilor economice  i către aplicarea principiului solidarit  ii sociale. Această dezvoltare permite o coexisten  mai bună cu liberalismul  i, în mod particular, cu liberalismul bun  st rii generale.

 n ce privește socialismul feminist contemporan, el a avut, în principal, următoarea agendă politică: crearea cadrelor legale  i instituționale care să permită  anse egale în educa ie  i pe piața muncii; plată egală pentru muncă de valoare egală; liberalizarea avorturilor  i a legislației în privința divorțului; acces la pozi ii de putere; sprijinul statului pentru creșterea copiilor; îmbunătățirea condi iei mamelor, concedii de maternitate  i de îngrijire a copiilor, concedii parentale; reducerea șomajului.

Agenda teoretică s-a referit preponderent la critica individualismului liberal  i au argumentat pentru ideea că subiectul – femeia – este un construct social-istoric cu sensuri variabile, biologia neav nd un rol în destinul social, care depinde de cu totul alte determinări. Tendin ele feministelor socialiste nu au fost niciodată separatiste. Ele au militat alături de b rba i împotriva diferitelor forme de  nechitate. Agenda teoretică  i politică a fost construită pe baza cercetării istorice  i empirice, prin intermediul mi c rii sindicale  i a contribu iilor teoretice ale feminismului academic.

Din agenda politică feministă de orientare socialistă s-au realizat în România: crearea cadrelor legale  i instituționale care să permită  anse egale în educa ie  i

pe piața muncii; îmbunătățirea condiției mamelor, concedii de maternitate și de îngrijire a copiilor, concedii parentale; liberalizarea avorturilor și a legislației în privința divorțului (cele două din urmă în comun cu agenda feminismului liberal). Rămân însă pe această agendă, nerealizate: plata egală pentru muncă de valoare egală; accesul femeilor la poziții de putere; sprijinul statului pentru creșterea copiilor (creșe și grădinițe accesibile inclusiv femeilor cu venituri mici); reducerea șomajului. În aceste ultime privințe, tranziția a reprezentat un recul față de comunism.

Un merit important al feminismului socialist îl reprezintă transferarea accentului de la categoria de clasă și tot ce implică aceasta, la categoria de diviziune a mun-

cii și la ieșirea din patriarhat prin transferarea femeilor din categoria secundară în cea primară. Acesta este un mod extrem de important de a desmarginaliza condiția femeilor și de a slăbi structurile de gen care inferiorizează femeile. În condițiile în care gradul de sărăcie este ridicat nu putem vorbi despre „stat al bunăstării generale” în sens occidental, ci despre „stat asistențial.”

Dincolo de particularitățile sale, feminismul socialist cu greu poate fi tratat în afara marxismului și în lipsa unei legături, uneori simbiotice, cu acesta. Decăderea comunismului a făcut și socialismul democratic ceva mai puțin popular decât era, cel puțin, decât era în secolul al XX-lea.

BIBLIOGRAFIE

[1] Miroiu, M. (2004). *The way to autonomy: feminist political theories*, Polirom Publishing House, Iași, p. 127.

[2] Nădejde, Sofia, 1879, 1882, în Mihăilescu, Șt. (2002). *From the history of Romanian feminism. Anthology of texts (1838 - 1929)*, Polirom Publishing House, Iași, p. 86.

[3] Mihăilescu, Șt. (2001). *Emanciparea femeii române. Anthology of texts (1815 - 1918)*, Ecumenică Publishing House, București, p. 30.

Prezentat: 2 octombrie 2014.

E-mail: magdalenailie@yahoo.com

Alian ele – mijloace de realizare a intereselor statelor

Vasile CROITORU,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Formation of an alliance is possible only when two or more states have common interests, they seek to promote their relations with third powers either by peaceful means or military ones, when required. Geopolitical alliances does not mean friends. Alliances cannot be disinterested. If we extend friendship to the point where a man gives his life for his friends, in states this does not happen. Running a state includes the obligation to protect the interests of its own people.

Problema analizei alian elor este una complicat , deoarece  nsu i subiectul acestei analize este foarte complex  n natura sa.  n general,  n politica interna ional , alian ele nu reprezint  prietenii, ci rela ii  ntre state bazate pe utilitate, deoarece alianțele nu pot fi dezinteresate. Sensul respectiv se reg se te și în celebra expresie a premierului britanic Winston Churchill, precum că nu există prietenii  i du m nii ve nice, ci numai interese ve nice. Chiar dacă sistemul internațional a evoluat foarte mult, încă nu există o instanță politico-administrativă  i juridică superioară statului, iar statul acționează după principiul egoist al autoajutor rii în ceea ce privește securitatea sa.  n modalit  ile sale de a- i procura securitatea se înscriu mai multe mijloace, iar alianțele sunt printre cele mai importante.  n viziunea lui G. Modelski, alianțele sunt un fenomen central al relațiilor internaționale, însă H. Mongerthau afirmă că alianțele sunt o funcție necesară a balan ei de putere ce operează într-un sistem internațional multipolar, iar O. Holsti consideră că alianțele sunt o componentă universală a relațiilor internaționale între entitățile politice, indiferent de momentul  i locul formării lor. [1, p. 209]

Pentru a înțelege esen a alian elor, este

necesar de accentuat definirea, tipologia  i perspectivele teoretice principale asupra alian elor în relațiile internaționale. Ca atare, o alianță este o relație între state, ea nu constă în oferirea unui sprijin reciproc ce decurge din promisiunile propriu-zise  i din interesele care stau la baza lor, ceea ce în concep ia lui G. Snyder alianța este o asocia ie formală de state ce are în vedere folosirea sau împiedicarea folosirii forței militare în condiții specificate  i împotriva unor state din afara alianței. [2, p. 36] Sunt accentuate trei mari caracteristici centrale ale alianței:

- a tept rile  i percep iile statelor ce decurg din interac iunile lor în sistemul internațional, fie ele de cooperare sau conflictuale;

- comportamentul propriu-zis de sprijin al aliatului/alia ilor;

- interesele care stau la baza formării oricărei alianțe.

Pentru R. Schweller alianța are la bază o sumă de interese ale statelor de a se alia, interese ce depind de poziția acestora în sistemul internațional, de capacit  ile lor militare relative, gravitatea amenin  rii la adresa lor, polaritatea sistemică etc., însă S. Walt consideră că alianța reprezintă relația de cooperare în materie de securitate for-

mală sau informală deopotrivă între două sau mai multe state suverane.

Astfel, pot fi extrase câteva elemente pe baza cărora se poate caracteriza alianța. Printre aceste elemente se numără caracterul formal al alianței, pentru că alianțele, îndeosebi cele militare, sunt rezultatele unui acord formal între două sau mai multe state, de obicei a unui tratat. Acordul sau tratatul are un rol central în definirea alianței, întrucât el este cel care specifică în mod clar condițiile în care sprijinul este acordat; în ce pondere se acordă acest sprijin militar de către fiecare aliat în parte; care este teritoriul vizat de alianță; împotriva cărei amenințări se constituie alianța etc. Totodată, alianțele presupun obligativitatea intervenției aliaților pentru partea atacată, întrucât, prin semnarea tratatului de instituire a alianței, statele își promet un ajutor militar reciproc specific. Mai mult decât atât, alianțele specifică până și timpul în care se vor interveni, forțele efective ce vor fi detașate, zonele ce vor fi apărate. Deci în cadrul alianțelor se specifică în mod obligatoriu contribuția efectivă a fiecărei părți în cazul unei intervenții, acestea constituind subiectul negocierii între părțile care se aliază, deoarece urmăresc să-și maximalizeze securitatea cu riscuri și costuri minime, fiind specificate în mod formal și cunoscute de către toți aliații.

În esență, alianțele au un caracter permanent, structurându-se în jurul unor interese comune. Scopul acestora poate fi fundamental, militar sau de maximalizare a securității. Acest aspect deosebește în mod clar alianțele militare de orice alt tip de asociații între state pe criterii economice, culturale sau religioase. În acest sens, NATO se deosebește fundamental de organizațiile cu caracter pronunțat economic precum UE sau NAFTA.

Un alt element definitoriu al alianței se referă la componență. Alianțele se formează numai între state, fiind excluse alte

tipuri de actori transnaționali, internaționali, ONG-uri, entități subnaționale etc. Scopul alianțelor este concentrarea forțelor militare ale aliaților împotriva unui dușman comun din afara alianței. Ea scade probabilitatea apariției unui conflict între aliați. Astfel, alianța este un instrument al statelor, ca actori internaționali, de a-și mări capacitățile sau de a bloca intenția adversarului de a-și spori propriile capacități. În cele mai dese cazuri alianța nu este îndreptată în mod obligatoriu împotriva unui stat, dar poate fi îndreptată împotriva unor fenomene din relațiile internaționale, cum ar fi cazul Sfintei Alianțe în secolul al XIX-lea, Antanta anglo-franceză, care ia naștere în 1904 sau coaliția declanșată după 11 septembrie 2001 îndreptată împotriva terorismului internațional.

Un element specific al alianței ar fi reciprocitatea, însă nu toate alianțele îl au la bază. Acest element este considerat ca mijloc de creștere a beneficiilor alianței, prin faptul că dă coerență și consistență mai mare, bazându-se pe o condiționare fundamentală a beneficiilor alianței respective. Principiul reciprocității conferă și o obligativitate legală și morală a respectării angajamentului asumat prin alianță. În general, în cadrul unei alianțe, între aliați există o serie de așteptări ce depășesc scopul propriu-zis al înțelegerii. Fiecare membru în parte așteaptă ca partenerii de alianță să-l susțină politic în acțiunile sale diplomatice, chiar dacă nu există nicio obligativitate stipulată prin tratat în acest sens.

Un element definitoriu se referă la interesele pe care alianța se construiește, se menține și se consolidează. Interesele fac o alianță să fie viabilă sau inutilă, să aducă beneficii într-o proporție mai mare sau mai mică. Interesele pot să determine sau să împiedice realizarea unei alianțe. Astfel că alianțele tind să se formeze între state care au anumite interese în comun. Când interesele părților aliate sunt divergente într-o

măsură mai mare, alianța devine inutilă.  ntotdeauna, într-o alianța există interese comune ale alia ilor care rezultă din alianța însăşi, interese care se construiesc pe parcurs, pe măsură ce alianța este construită şi consolidată.  n general, interesele alia ilor sunt doar par ial împărtăşite, însă într-un mod substanțial. [1, p. 213]

Aşadar, una dintre cele mai cuprinzătoare defini ii stipulează că alianța este  n elegerea formală între două sau mai multe părți în care, cel pu in, una promite celeilalte/celorlalte ajutor politic şi sprijin militar în cazul atacurilor din partea unei terțe părți. Cercetătorul Snyder consideră că statele aplică două modele de alianța. Este modelul „garanțiilor” în cadrul căruia este o simplă formalitate care consemnează un interes pe care statul respectiv îl va avea deja în a apăra un alt stat, chiar şi în absen a unui tratat de alianța. Există şi modelul „procurării de ajutor,” care presupune că un stat obține ajutorul unui alt stat în urma semnării unui tratat prin care acel stat se angajează să se alieze şi să ofere ajutor, pe care în absen a respectivului tratat, nu ar avea niciun interes să-l apere. Snyder construieşte o teorie a alian elor şi a formării lor, care are la bază interesele statelor care se aliază, alături de alți factori determinan i precum puterile lor relative, gradul de compatibilitate a intereselor, probabilitatea ca unul dintre ele să fie atacat, existența unei amenințări comune etc. [1, p. 219-221] Reieşind din teoria expusă de Snyder cu privire la alianțe, există o tipologie complexă a acestora, iar printre criteriile de clasificare se numără:

a) caracterul formal versus caracterul informal;

b) numărul de membri ai unei alianțe;

c) direc iile în care alia ii îşi asumă angajamentele – prin această prismă sunt identificate trei mari tipuri de alianțe: a) unilaterale, când sprijinul vine numai din partea unuia dintre alia i; b) bilaterale, când alianțele sunt formate din două state cu

angajamente echivalente; c) multilaterale, formate dintr-un număr mare de membri, fiecare asum ndu-şi angajamente fa  de toți ceilal i într-o anumită măsură;

d) puterea relativă a statelor aliate; se identifică două mari tipuri de alianțe: simetrice, care reunesc două sau mai multe state cu puteri relativ egale; asimetrice, în care distribu ia de putere între alia i diferă foarte mult, indiferent de numărul acestora. Adică sunt alianțe între state puternice şi state slabe, unde şi angajamentele sunt asimetrice;

e) scopul cu care alianța este înființată; se disting două tipuri: ofensive – cele cu scopuri revendicative, revizioniste; defensive, care se formează pentru a pre nt mpina o amenin are externă comună. Distinc ia dintre cele două tipuri de alianțe este destul de vagă, deoarece scopul se poate schimba în funcție de context. Astfel, o alianța defensivă poate nutri obiective care sunt prin natura lor ofensive sau să fie întreprinse măsuri ofensive în vederea apărării;

f) durata; se referă la perioada de timp în care alianța func ioneaz . Astfel, pot fi distinse alianțe permanente, fiind foarte longevive baz ndu-se pe interese şi valori comune, şi alianțe conjuncturale, care au o durată mica de existen  , până la contracararea sau dispari ia amenin  rii comune;

g) momentul în care se constituie alianța; se pot distinge alianțe formate în timp de pace şi alianțe formate în timp de război.

 n decursul istoriei omenirii alianțele au avut scopuri, roluri şi destine diferite. Alianțele s-au constituit pentru executarea unor acțiuni comune ale statelor-membre, urmărind rezolvarea problemelor politice, economice etc. cu ajutorul forțelor reunite. Structura şi scopurile alian elor sunt marcate de epoca istorică, de regimul politic, de nivelul poten ialului economic şi militar al participanților la coali ie, precum şi de politica promovată de parteneri în timp de

pace sau război, de situația geostrategică în care se află etc. Referitor la acest aspect, fostul ministru al apărării francez, Michel Debre, a emis o concluzie interesantă, potrivit căreia „o națiune este întotdeauna singură în fața destinului său în sensul că nicio națiune nu poate să se aștepte ca o altă națiune să lupte pentru ea, decât cu două condiții: să fie în joc interesele acestei alte națiuni, iar națiunea periclitată să facă tot ceea ce trebuie pentru ea însăși.”

În accepțiunea cea mai largă, alianța este o asociație, o înțelegere între două sau mai multe state, încheiată în vederea unei acțiuni comune, pentru realizarea unor scopuri comune, urmărindu-se ca statele coalizate să-și acorde, în virtutea unor angajamente, ajutor reciproc, să modifice raportul de forțe prin obținerea superiorității unei părți față de alta. În consecință, alianța politico-militară reprezintă una dintre formele de folosire a forței armate unite în relațiile interstatale, potrivit intereselor comune ale membrilor săi. De regulă, alianța este temporară, convenită pe un timp limitat sau determinată de un anumit obiectiv comun și poate avea un caracter economico-politic, militar sau politico-militar. Caracterul, amploarea și structura unei coaliții sunt determinate, în cea mai mare parte, de scopurile urmărite în ansamblu, precum și de fiecare participant în parte. [3, p. 24]

Pentru ca actorul să-și realizeze un interes geopolitic, el poate acționa de unul singur sau în alianță cu alți actori. Statele pot să colaboreze numai dacă nu se află în conflict sau competiție sau dacă de unul singur nu poate să-și realizeze obiectivele. Crearea unei alianțe este posibilă numai dacă interesele unuia nu afectează interesele celuilalt într-un câmp geopolitic.

Alianțele sunt variate în funcție de scop și durată, dar și de poziția relativă a celor care le realizează. Cea mai veche clasificare împarte alianțele în egale și inegale, corespunzător statutului relativ al puterii alia-

ților. Ele mai pot fi: pe timp de război sau de pace; ofensive sau defensive; politice, economice sau culturale; permanente sau temporare; bilaterale sau multilaterale.

Alianțele se creează, după cum am menționat, pe timp de pace, înainte de declanșarea unor ostilități sau în timpul unui război. Ele sunt materializate în baza unor tratate sau convenții. Caracterul ofensiv al alianței nu este declarat în mod deschis. Experiența internațională arată că au existat alianțe cu caracter defensiv în faza inițială, devenind pe parcurs, după eliminarea pericolului extern ce le-a generat, ofensive sau chiar agresive.

Alianțele pentru scopuri economice sau culturale se pot forma, pur și simplu, din rațiuni individuale ale partenerilor și în beneficiul lor mutual. Alianțele politice sunt întotdeauna contractate avându-se în vedere terțe părți. Scopul lor este să întărească securitatea aliaților sau să promoveze interesele lor împotriva lumii exterioare. [4, p. 130] Groțius a spus că nu există stat atât de puternic încât să nu aibă nevoie uneori de ajutorul altora din exteriorul său, fie pentru scopuri economice, fie pentru cele de securitate. Chiar și cele mai puternice state caută să creeze alianțe.

O alianță poate fi creată în baza egalității intereselor și încrederii între cele două sau mai multe părți, cu o reciprocitate a avantajelor, așa cum s-a întâmplat în anul 1942, când s-a semnat tratatul de alianță între U.R.S.S. și Marea Britanie. Există asocieri între puteri ce par a fi mai adânci decât alianțele oficiale, bazate pe afinitate și tradiție tot atât de mult ca pe interes și fiind nu atât utile cât naturale, ca în cazul Marii Britanii cu S.U.A. Dar există antipatii și vechi conflicte ce par ca niște dușmăanii naturale, ca, de exemplu, relațiile dintre Franța și Spania în perioada secolelor XVII-XVIII. [4, p. 131]

Există alianțe ce înglobează un interes comun relativ la echilibrul puterii. Există, de asemenea, alianțe care sunt gândite să

apară dintr-o comunitate doctrinară sau ideologică. Circumstan ele pot conduce la apari ia unor rivalit  i mari în privința a două sau mai multe puteri (Prusia  i Austria în perioada secolelor XVIII-XIX) sau pot conduce la apari ia unei alianțe de scurtă durată (Germania  i U.R.S.S. din anul 1939 p n -n anul 1941). Circumstan ele, spre deosebire de natură, sunt în continuă schimbare. Alianțele naturale sunt realizate în cazul unui mare pericol comun ce durează de mai mult timp, preferabil pentru mai multe genera ii. Un aliat natural este un aliat în sensul echilibrului tranzitoriu al puterii.

Cu c t este mai general scopul unei alianțe, cu at t mai pu in aceasta func ioneaz  conform inten iilor părților. Noile circumstanțe, care se ivesc în mod constant,

arată obligațiile fiecărui aliat într-o lumină ne şteptat . Un grup de mici puteri nu poate avea o politică comună fa   de marile puteri. [4, p. 136]

Astfel, putem concluziona că constituirea unei alianțe este posibilă doar atunci când două sau mai multe state au interese comune, pe care le urmăresc să le promoveze în relațiile lor cu terțe puteri, fie prin mijloace pa nice sau militare, când situația o impune.  n relațiile internaționale alianțele nu înseamnă prietenii. Alianțele nu pot fi dezinteresate. Dacă am extinde prietenia până acolo, unde un om   i d  viața pentru prietenii săi, în cazul statelor lucrul acesta nu se  nt mpl . Conducerea unui stat este datoare să protejeze interesele propriului popor.

BIBLIOGRAFIE

1. Miroiu A., Ungureanu R. Manual de relații internaționale. – Ia i: Editura „Polirom,” 2006.
2. Snyder G. Alliance Politics. – Londra: Cornell University Press, 1997.
3. Olteanu C. Coali ii politico-militare. Privire istorică. – București: Editura Funda iei „România de m ine,” 1996.
4. Whight M. Politica de putere. – Chișinău: Editura „Arc,” 1998.
5. Hauser G. Securitatea militară  i conceptul de neutralitate în securitatea internațională  i forțele armate. – București: Editura „Tritonic,” 2005.
6. Colliard C. A. Instituții internaționale. – Paris: Editura „Dallos,” 1970.

Prezentat: 23 octombrie 2014.

E-mail: croitoru75@gmail.com

Исторические особенности формирования института ответственности представительных органов местного самоуправления на этнических украинских территориях

Людмила СМОЛОВА,
аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Львовского регионального института государственного управления Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The research of the historic development of the institution of liability of the representative bodies of local government on the ethnic Ukrainian territories from ancient times to the resumption of Ukraine's independence in 1991 is conducted. Particular attention is paid to the historical events that influenced the formation and development of representative bodies of local government. For the first time, taking into account the historic stages of the development of local government on Ukrainian territories, the process of the formation of the institution of liability of representative bodies of local government on Ukrainian territories is divided into periods.

Вопрос об ответственности власти является одним из наиболее часто обсуждаемых в современном гражданском обществе, поскольку от его решения зависят уровень и качество жизни граждан как в отдельно взятой территориальной общине, так и в стране в целом. В Стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне, принятой Советом Европы в марте 2008 года, закреплён важнейший принцип подотчётности местных властей с целью обеспечения их ответственности за свои действия. [1] Это свидетельствует о желании многих стран строить своё будущее на основе демократических принципов управления, опираясь на эффективную и ответственную власть. С целью имплементации этого документа в Украине, Кабинетом Министров Укра-

ины в 2010 году было принято соответствующее распоряжение. [2] Однако на сегодняшний день проблема ответственности органов местного самоуправления и, в частности, его представительных органов остаётся все ещё открытой, поскольку при её решении возникает множество вопросов, на которые нет однозначных ответов. Так, спорным и главным до сих пор остаётся вопрос о виде ответственности в сфере местного самоуправления и присущих ей санкциях. Понять и разрешить эту и многие другие проблемы помогут исследования исторического развития института ответственности представительных органов местного самоуправления, начиная с древних времён.

Анализ источников по данной теме свидетельствует о том, что теоре-

тические и практические аспекты вышеупомянутой проблемы не стали предметом широкого изучения в научных кругах. Весомый ключ к пониманию исторического развития местного самоуправления несут работы М. Грушевского, С. Чубатого, П. Толочка, И. Покровского, В. Куйбиды, В. Ермолаева, В. Журавского, С. Авакьяна, Е. Шугриной и многих других. Эти авторы уделяют внимание общим тенденциям развития представительной власти и местного самоуправления, которые, несомненно, повлияли определённым образом на формирование института ответственности представительных органов местного самоуправления. Нам неизвестны исследования, которые были бы посвящены исключительно теме ответственности представительных органов местного самоуправления в Украине. В России эту проблему изучала А. Кочерга, которая на примере Южного федерального округа Российской Федерации рассматривает ответственность глав муниципальных образований и представительных органов местного самоуправления как муниципально-правовую.

Цель данной статьи, исследуя историческое развитие местного самоуправления на этнических украинских территориях, проследить начало зарождения представительных органов местного самоуправления, этапы их развития, и на основе этих материалов предложить периодизацию формирования института ответственности представительных органов местного самоуправления в Украине.

Институт представительной власти в Украине имеет давнюю и длинную предысторию, во многом схожую с общеевропейской. В древности все племена управлялись народными собраниями и избранными советами ста-

рейшин (вождей). [3, с. 25] Во времена Киевской Руси к управлению на местах были причастны князь, боярский совет и вече. Существовал также городской совет, который принимал решения в период, когда вече не собиралось. К сожалению, в письменных источниках того времени не зафиксированы вопросы ответственности князя, боярского совета или вече. В летописях есть лишь отдельные упоминания о том, что вече могло требовать у князя увольнения тиунов (княжих приказчиков), тем самым заставляя последних отвечать за свои негативные действия. [4] И хотя институт тиунов не был представительным органом в Киевской Руси, анализ подобных летописных отрывков даёт нам право гипотетически предположить, что именно с ним связано зарождение и формирование такого вида ответственности, как ответственность перед общиной. По решению вече, виновные в злоупотреблениях перед городской общиной строго наказывались – их имущество подлежало разграблению. [5, с. 224]

В XIII веке приднепровские города теряют свой вес и значение, в то время как галицкие и волынские города стремительно развиваются. [6, с. 53] В них существуют немецкие колонии с магдебургским правом, которое впоследствии распространяется на всю территорию города, а позже – всей Украины. Главным положительным моментом появления магдебургского права было введение выборного самоуправления и освобождение городских жителей из-под юрисдикции королевской администрации. Следовательно, благодаря магдебургскому праву, именно в городах начали зарождаться отношения, давшие толчок появлению представительных органов местного самоуправления. Показательным по этому поводу

является опыт города Львова, который получил магдебургское право в 1356 году, а вместе с ним, начиная с 1378 года, и возможность выбирать местных депутатов (райцев): «Желаем также, чтобы мещане, по согласованию с нами, выбрали своих райцев, и вышеупомянутые райцы будут нами одобрены». [7, с. 42] Райцы обязаны были отчитываться перед общиной по вопросам, которые её интересовали. За отказ от этого обязательства, привилегией Сигизмунда I от 26 января 1526, после жалобы горожан на то, что райцы отказываются предоставлять им информацию о своих расходах, была образована комиссия из десяти человек, которая имела право проводить расчеты. [7, с. 197] Позже, декретом от 1577 года, была образована «коллегия 40 мужей», в которую должны были входить люди «оседлые, доверенные и честные». Таким образом, представительные органы местного самоуправления несли ответственность, в первую очередь, перед владельцем города, который утверждал их после избрания жителями Львова, и в дальнейшем решал все споры, возникающие между ними и общиной, что нашло свое юридическое оформление в королевских привилегиях. Существовало также правовое основание для отчетности райцев перед общиной и контроля над их действиями со стороны избирателей. Соответственно, они были ответственны перед теми, кто их избрал, хотя последние не могли влиять на них непосредственно. Такая ответственность строилась с учетом, скорее всего, морального аспекта. К сожалению, документы не содержат четких положений о видах и санкциях ответственности, применяемых к райцам в случае нарушения требований королевских привилегий и общины.

Пребывание украинских земель в составе Великого княжества Литовско-

го, а позже – Речи Посполитой, бесспорно, повлияло на развитие украинского местного самоуправления. В начале XVI века правительством Великого княжества Литовского была осуществлена унификация административно-территориального устройства государства, а Виленским сеймом 1564–1565 годов – реорганизации местного управления на украинских землях. Разделение их на воеводства и уезды позволило выстроить нижнее звено общих (вальных) сеймов – уездные сеймики. [8]

Согласно п. 6 раздела 3 Литовского Устава от 1588 года установлено, что за неучастие в заседании уездного сеймика неприбывшие несли ответственность, установленную уездным сеймиком. [9] Недостаточная источниковая база не дает возможности выяснить вопрос относительно видов и санкций такой ответственности. Гипотетически, можем предположить, что такие лица в дальнейшем могли быть отстранены от участия в заседаниях или же должны были уплатить штраф.

Во времена Речи Посполитой украинские земли административно были разделены на воеводства и потеряли свою автономию. В целом же, этот период в истории украинского местного самоуправления характеризуется постепенным устранением украинцев от управления на всех уровнях. Однако его неоспоримым положительным достижением стал процесс зарождения представительных органов местного самоуправления.

Польская власть с её обычаями и традициями административного управления, законодательными нормами и религиозным мировоззрением бессознательно способствовала рождению враждебной для себя силы в лице украинского запорожского казачества. [10] Казацкое самоуправление в Сече имело множество демократических

элементов: выборность сечевой рады, избрание правительства – кошевой, паланковой и куренной старшины, кошевого атамана. На основе самоуправления решались все важные дела. Первым юридическим документом, который фиксировал конституционный статус местного самоуправления, стала Конституция П. Орлика от 5 апреля 1710 года. [11] Для нас важны положения документа об институте ответственности. Согласно разделу 7, гетьман не имел права единолично наказывать нарушителей, все права по вопросам привлечения к ответственности принадлежали Генеральному суду. Данным законодательным актом была закреплена юридическая ответственность как простых казаков, так и чиновников, указаны причины ее наступления: за оскорбление гетманской чести и другие проступки.

После подписания в 1654 году Переяславского договора между Украиной и Московским государством, местное самоуправление на украинских землях приходит в упадок.

В последующие годы вхождение украинских земель в состав Австро-Венгрии и Российской империи повлекло неодинаковое развитие местного самоуправления и института ответственности представительных органов на этих территориях. На землях, входивших в состав российских губерний, местное самоуправление развивалось под влиянием реформ, проводимых русскими царями с целью совершенствования административно-территориального деления страны и укрепления дворянского управления на местах. Законодательную базу составили акты, изданные Екатериной II в 1775 и 1785 годах, в которых, однако, вопрос об ответственности представительных органов местного самоуправления не затрагивался.

На развитие местного самоуправления повлияли земская и городская реформы Александра II, которые проводились с целью осуществления децентрализации государственного управления. Так, «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» от 1864 года [12] создавались земские учреждения, которые делились на губернские и уездные и состояли из Земских собраний (представительные органы) и Земских управ. Ставить вопрос об ответственности земских учреждений имел право губернатор, по предварительному согласованию с министром внутренних дел в случае:

- превышения ими власти;
- совершения действий, противоречащих законам;
- невыполнения законных требований местного руководства;
- неправильных решений по хозяйственным делам, которые находились в их ведении;
- причинения обществам или частным лицам убытков (статья 8).

Документ не конкретизирует видов и санкций такой ответственности, отметив лишь, что это «законная ответственность»: если земская организация не реагировала на замечания губернатора и своими действиями продолжала нарушать закон, он имел право, по предварительному согласованию с министром внутренних дел, приступить к непосредственному выполнению «всех предписаний» по данному земству (статья 10). Ко «всем предписаниям», в частности, принадлежало право губернатора и министра внутренних дел приостанавливать действие любого решения земских учреждений, если оно противоречило законодательству или его исполнение могло повредить государственным интересам.

Ценность документа заключается в том, что в нем впервые была

предусмотрена ответственность земских учреждений не только перед государством в лице его представителей, а и перед физическими и юридическими лицами. Статья 119 гарантировала право частным лицам и обществам, в случае нарушения земскими учреждениями их гражданских прав, обращаться в суд.

В изменениях к Положению от 12 июня 1890 года [13] было утверждено, что гласные, входившие в состав особых комиссий, создаваемых Земским собранием, несли ответственность за невыполнение своих обязанностей такую же, как и члены управы (статья 137). Дела об их ответственности нарушались по решению Земского собрания или по распоряжению губернатора, который передавал их на обсуждение в губернское по земским и городским делам присутствие (статья 133). К ним применялись такие дисциплинарные санкции как предупреждение, выговор без занесения в послужной список, снятие с должности. На гласных также распространялись решения уголовного суда (статьи 132, 134). Статья 59 предусматривала обязательное присутствие гласных на земских заседаниях. В случае невозможности явиться на заседание по уважительным причинам, гласный должен был обязательно об этом сообщить председателю, а последний – собранию. Если же гласный проигнорировал это обязательство или собрание признало его объяснения, не заслуживающие внимания, двумя третями голосов принималось решение о привлечении нарушителя к дисциплинарной и административной ответственности. За пропуск заседания первый раз гласный получал замечание от председателя, на второй раз с него взимался штраф, на третий раз он наказывался денежным взысканием и исключением из состава

представительного органа на срок, определенный собранием.

Существовала и такая санкция для представительного органа, как лишение его права избирать председателя и членов Земских управ. Согласно статье 119, в случае, если губернатор или министр внутренних дел считали невозможным или нецелесообразным назначать на эти должности лиц, избранных Земским собранием, гласным предоставлялось право провести выборы повторно. Если выборы не происходили или новоизбранные члены не были вновь утверждены, право избирать председателя и членов Земских управ переходило к министру внутренних дел.

Значительную роль в реформировании городского самоуправления сыграло Городовое положение от 1870 года, с изменениями от 1892 года. Однако эти акты не содержали положений, касающихся усовершенствования института ответственности представительных органов местного самоуправления.

Вхождение украинских земель в состав Австро-Венгрии сопровождалось усиленными процессами централизации государственной власти на этих территориях. И только после революционных событий 1848 – 1849 годов местное самоуправление начинает развиваться на принципиально новых началах. Важную роль сыграл общегосударственный закон Австрийской монархии «Об основных принципах организации общин», принятый 5 марта 1862 года. [14] На его основе в последующем принимались локальные акты. Согласно статье VIII этого документа, общине было дано право избирать свое представительство (представительные органы), которое несло ответственность перед государством и общиной.

Ответственность перед государством наступала в случае выхода представителя в своей деятельности за пределы своих полномочий или же нарушения законов. Санкцией ответственности выступал роспуск представителя правительством края (статья XVI). Важно, что законодательно общине предоставлялась возможность обжаловать такое решение правительства в государственном министерстве, хотя жалоба и не останавливала решения правительства.

В законе указано, что представительство в своей административной деятельности подчинялось (а, следовательно, было подотчётным и ответственным) общине (статья XXV). Таким образом, впервые на законодательном уровне был закреплён новый вид ответственности представительных органов – ответственность перед общиной. В этом заключается прогрессивная ценность документа, хотя, к сожалению, он не содержит более подробной информации о видах, санкциях и процедуре привлечения к такой ответственности.

Отдельного рассмотрения заслуживают положения Устава королевского столичного города Львова от 1870 года, [15] регулирующие вопросы ответственности представительных органов. Высшей политической власти края было дано право отменять решения Львовского городского совета, если они противоречили закону или принятие которых не входило в сферу полномочий совета (§ 108). Устав предусматривал также роспуск городского совета наместником (§ 112).

Депутаты несли индивидуальную ответственность перед государством. В частности, § 26 раздела В сообщает о том, что депутат, который не прибыл на выборы председателя или не принял участия в выборах без уважительных

причин, теряет свой мандат и в течении 3-х месяцев лишается права быть избранным в городской совет.

Депутаты были ответственны перед городским советом: если в течении 3-х месяцев они пропускали заседания без уважительных причин, «городской совет мог признать их выбывшими» (§ 28).

В изменениях и дополнениях к Уставу, которые были внесены на основании закона от 25 мая 1909 года, в § 20 документа впервые на локальном уровне было упомянуто о том, что депутат городского совета не связан со своими избирателями никакими инструкциями. Задекларированное положение прямо указывало на отсутствие императивного мандата у члена Львовского городского совета.

Регламент королевского столичного города Львова от 1872 года [16] обязывал депутата участвовать в заседаниях, а в случае невозможности – сообщать об этом президиуму (§ 10). Городской совет имел право применить дисциплинарную санкцию к своему члену в форме предупреждения, если он не выполнял своих обязанностей или без уважительных причин пропускал заседания (§ 11). Председательствующий также вправе был лишить депутата права на выступление, если оно не соответствовало необходимым требованиям (§ 39).

Анализ правовых документов конца XVII – XIX веков, действующих на украинских землях, входивших в состав Российской империи, свидетельствует о том, что реформы, проводимые в области местного самоуправления, способствовали развитию и усилению института ответственности представительных органов местного самоуправления, в первую очередь, перед государством. Юридически была оформлена ответственность представительных органов перед

физическими и юридическими лицами, а также ответственность члена представительного органа перед самим представительным органом. Институт ответственности представительных органов местного самоуправления на украинских землях, которые входили в состав Австро-Венгрии, характеризуется наличием ответственности представительных органов перед государством и общиной. Законодательно была оформлена также индивидуальная ответственность депутатов перед представительным органом. В законах отсутствует норма об ответственности перед физическими и юридическими лицами. Существуют различия и в санкциях, которые применялись к представительным органам.

Для достижения непрерывности в исследовании становления и развития института ответственности представительных органов местного самоуправления считаем необходимым кратко рассмотреть советский период, который является достаточно противоречивым с точки зрения отрицания местного самоуправления как самостоятельной ветви власти.

Советская власть ликвидировала все предыдущие представительные органы, создав новые – советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. В первой советской Конституции УССР [17] за ними был закреплён статус органов советской власти на местах (статья 49). Впоследствии советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были переименованы в Советы депутатов трудящихся (Конституция 1937 года), затем – в Советы народных депутатов (Конституция 1978 года). Однако статус местных представительных органов оставался неизменным – они были государственными органами власти на местах, что, соответственно, повлияло на

развитие их института ответственности.

С оглядкой на союзное законодательство, Всеукраинским Центральным исполнительным комитетом принимается значительное количество постановлений, касающихся деятельности местных представительных органов власти: «Положение о сельских советах» (28.10.1925.), «О городских и поселковых советах рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов» (28.10.1925.), «О правах и обязанностях членов сельского совета» (28.04.1926.) и другие, в которые в последующие годы вносились изменения. Согласно этим документам, местные представительные органы власти – советы, в своей работе были ответственны перед вышестоящими Съездами Советов и их исполнительными комитетами. Санкцией ответственности советов перед государством выступал их досрочный роспуск. Согласно статье 8 Положения о сельских советах [18, с.с. 130 – 151], роспуск сельского совета проводился по постановлению районного исполнительного комитета с сообщением об этом окружному исполнительному комитету при условии:

- злоупотребления или систематического нарушения законов советом;
- если из состава сельского совета выбывает более 1/3 ее членов после того, как весь кандидатский список будет исчерпан.

В соответствии со статьей 5 Положения о поселковых советах, [18, с. 193 – 212] совет имел право обжаловать постановление районного исполнительного комитета о его досрочном роспуске перед окружным исполнительным комитетом, однако это не прекращало действия постановления районного исполкома о его роспуске.

В случае пропуска депутатом заседаний совета, невыполнения им заданий и поручений избирателей, советы имели право ставить перед

избирателями вопрос о его отзыве. Досрочное прекращение полномочий отдельного депутата происходило:

- по постановлению собрания избирателей об отзыве депутата, которое было принято большинством тех избирательных сборов, которые избирали депутата и в которых приняло участие не менее 50% избирателей;

- по собственному желанию депутата с подачей заявления в совет;

- по постановлению совета в связи с потерей избирательного права согласно Конституции УССР и избирательного законодательства.

Таким образом, местные представительные органы власти несли коллективную ответственность перед вышестоящими Съездами Советов и их исполнительными комитетами, а также индивидуальную ответственность перед избирателями. Норма об индивидуальной ответственности перед избирателями носила декларативный характер, поскольку не давала возможности избирателям самостоятельно решать вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата.

Впервые институт ответственности местных представительных органов власти перед избирателями в советском праве на конституционном уровне был закрепл н в статье 62 Конституции УССР в 1929 году. [19]

20-летний период, начиная с 1937 года, характеризуется спадом активности в законотворческом процессе Украины в сфере местного самоуправления, что объясняется тяжелым военным и послевоенным положением в стране. В 1957 году институт ответственности местных представительных органов власти продолжил свое развитие в «Положении об областном, районном, городском и районном в городе, сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся». [20, с. 129 – 195] В отли-

чие от предыдущих Положений, в нем не акцентируется внимание на вопросе ответственности представительных органов перед государством. Указано лишь, что решения всех советов, за исключением областных, могли быть отменены вышестоящими советами. Сохранены, однако, положения об индивидуальной ответственности депутата перед избирателями, которые могли его отозвать в случае, если народный избранник не оправдал их доверия. Позже была введена норма о том, что депутат мог быть досрочно отозван избирателями при совершении им действий, не достойных высокого звания депутата (статья 106 Закона о районном совете от 1971 года). [21, с. 3 – 44]

Вслед за законом СССР о местном самоуправлении от 09 апреля 1990 года, в декабре этого же года был принят Закон УССР «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении», [22] который можно считать последним правовым актом Украины советского периода. Закон признал советы народных депутатов основным элементом системы местного самоуправления, хотя они все еще оставались государственными органами. Таким образом, на законодательном уровне был заложен фундамент для развития современного местного самоуправления, что, однако, в дальнейшем не повлекло за собой правового усовершенствования института ответственности представительных органов.

Организация местного самоуправления, соответственно, и институт ответственности представительных органов на этнических украинских землях, входивших в состав Польши (1921 – 1939 гг.), Румынии (1918 – 1940 гг.), Чехословакии (1919 – 1938 гг.) имели свои особенности развития.

Таким образом, анализ законо-

дательных актов советского периода дает право сделать вывод, что на этом этапе был наработан значительный полезный опыт правовой регламентации института ответственности представительных органов местного самоуправления, который при критическом подходе может быть использован современниками.

Выводы. Таким образом, институт ответственности представительных органов местного самоуправления на этнических украинских территориях имеет давние традиции и прошел 4 периода своего становления и развития (V-й период продолжается до сих пор). Институт ответственности был известен на ранних стадиях развития человечества. Однако начало истории института ответственности представительных органов местного самоуправления логически, на наш взгляд, вести с момента зарождения представительных органов. Исходя из этого, периодизация формирования института ответственности представительных органов местного самоуправления может быть представлена таким образом:

I-й (XIII – XVI века) – период зарождения института ответственности представительных органов местного самоуправления и его правовая регламентация в польско-литовских актах;

II-й (XVI – XVIII века) – период развития института ответственности в казацком самоуправлении и его юридическое

оформление в Конституции П. Орлика;

III-й (к. XVIII – XIX века) – период детальной регламентации института ответственности представительных органов местного самоуправления в законодательстве Российской империи и Австро-Венгрии;

IV-й (нач. XX века – 1991 г.) – советский период, когда местное самоуправление отрицалось, но был наработан значительный опыт регламентации института ответственности местных представительных органов государственной власти;

V-й (1991 г. – до сих пор) – современный период анализа, критического осмысления и усовершенствования нормативно-правовой базы относительно регламентации института ответственности представительных органов местного самоуправления.

Обращение к истории становления и развития института ответственности представительных органов местного самоуправления дает нам возможность более глубоко изучить и оценить достижения наших предшественников, которые в дальнейшем могут быть использованы при решении современных проблем в данном вопросе. Как отмечал академик И. Ковальченко: «Любое поколение в состоянии радикально изменить существующие общественные отношения, но действовать оно может только опираясь на историческое наследие». [23, с. 6]

БИБЛИОГРАФИЯ

1. LocalandRegionalDemocracyandGoodGovernanceThe 12 principles [Электронный ресурс].URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12_principles_en.asp#Principle_12 (дата обращения 01.02.2014).
2. Про затвердження плану заходів з реалізації рішень 16-ї сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне та місцеве врядування [Електронний ресурс]: постанова Кабінету міністрів України від 1 грудня 2010

р. № 2157-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2157-2010-%D1%80> (дата обращения 07.02.2014).

3. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). Харків: Право, 2005, 272 с.

4. Літопис Руський. Роки 1126 – 1146 [Електронний ресурс]. URL: <http://litopys.org.ua/litop/lit14.htm> (дата обращения 12.02.2014).

5. Полное Собрание русских летописей. 2-е изд., С.-Петербург, 1908, 638 с., т. 2.

6. Чубатий М. Огляд історії українського права. Історія джерел та державного права. 4-те вид., Мюнхен: Укр. вільний ун-т, 1976, 275 с.

7. Привілеї міста Львова (XIV-XVIII ст.) / [Упор. М. Капраль]. Львів, 2010, 544 с.

8. Єрмолаєв В. Про двопалатний парламент: з історії парламентаризму в Україні [Електронний ресурс] // Вісник Академії правових наук України. 2010. № 1 (60), с. 101 – 111. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgi-irbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image_file_name=PDF%2Fvapny_2010_1_10.pdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=0 (дата обращения 22.02.2014).

9. Статут Великого княжества Литовского 1588 года [Електронний ресурс]. URL: <http://starbel.narod.ru/statut1588.htm> (дата обращения 12.02.2014).

10. Паньонко І. М. Апарат управління Запорізької Січі (середина XVI ст. – 1775 р.) : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. Львів, 2000, 20 с.

11. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Затверджені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана. Підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового [Електронний ресурс] // Верховна Рада України [офіційний веб-сайт]. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата обращения 22.02.2014).

12. Высочайшее утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях. 1 января 1864 г. с сокращениями [Електронний ресурс]. URL: <http://vur-05-1.narod.ru/istotgrp/60-2.htm> (дата обращения 27.12.2013).

13. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Свод законов Российской империи, т. 2 [Електронний ресурс]. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/172/737.html> (дата обращения 27.12.2013).

14. Ustawa z dnia 5 marca 1862 określająca zasadnicze podstawy urządzenia gmin : Ustawy Krajowe dla Królestwa Galicji i Lodomerji. Lwów, 1866, с. 102 – 112.

15. Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomerji wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Rok, 1870. Część XXII, № 79, s. 121- 167.

16. Porządekczynności dla Rady król. stol. miasta Lwowa // ЛНБ ім. В. Стефаника НАН України. Відділ рукописів. Ф. 5, спр. 4576. Арк. 338 – 385.

17. Конституция Украинской социалистической республики. Утверждена Всеукраинским съездом Советов в заседании 10-го марта 1919 года и принята в окончательной редакции Всеукраинским Центральным Исполнительным Комитетом в заседании 14-го марта 1919 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства Украины. 2-е изд., 1919. 1 – 30 июня, № 19, с. 274 – 280.

18. Положення про місцеві органи влади. Харків, 1929, 221 с.

19. Конституція (Основний закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки Ухвалена XI Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів 15 травня 1929 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України [офіційний веб-сайт]. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html> (дата обращения 21.12.2013).

20. Положення про обласну, районну, міську та районну в місті, сільську, селищну Раду депутатів трудящих Постанова Президії ВР УРСР від 31 травня 1957 р. // Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Укр. РСР. Київ, 1964, 847 с., т. 4.

21. Закон Укр. РСР про районну раду депутатів трудящих Укр. РСР Прийнятий ВР УРСР восьмого скликання 15 липня 1971 р. (із змінами і доповненнями, внесеними указами Президії ВР Укр. РСР від 29 березня та 22 жовтня 1973 рр. // Закони про районну, міську, районну в місті, селищну та сільську раду депутатів трудящих Укр. РСР. Київ, 1975, 334 с.

22. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : закон від 7 грудня 1990, р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12/page> (дата обращения 18.08.2013).


23. Ковальченко И. Д. Методы исторического исследования. М.: Наука, 1987, 439 с.

Prezentat: 1 noiembrie 2014.

E-mail: luda_sekretariat@ukr.net

AVIZ


Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul public” și la revista metodică științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2015, editate de **Academia de Administrare Publică**.



Revista
metodică-științifică
trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



3/2014

Nr. 20 (441) octombrie 2014

FONDAT ÎN ANUL 1994



ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ
SUPPLEMENT LA REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

A fost lansată prima sesiune, anul I cu frecvență redusă

Pe 20 octombrie, la Academia de Administrare Publică a fost lansată prima sesiune pentru masteranzi anulul I, însoțită cu frecvență redusă, la specializările: „Management”, „Relații internaționale”, „Anticorupție” și „Management informațional în administrarea publică”.

Începutul sesiunii a fost precedat de o adunare festivă cu participarea conducerei Academiei, profesorilor și masteranzilor, moderată de prim-prorectorul Academiei, Andrei GHOZĂ, doctor în istorie, conferențiar universitar. Conform unei frumoase tradiții, în deschiderea sedinței festive, cei prezenți au onorat simbolurile țării: Drapelul de Stat și Imnul de Stat ale Republicii Moldova.



doi ani și jumătate de studii de masterat. Pentru aceasta sunt create toate condițiile, Academia devenind, prin implementarea reformelor din ultimul timp, un centru elitar de pregătire și perfecționare a cadrelor înalt profesionale pentru sistemul public al țării, a accentuat prim-prorectorul. Anul acesta este semnificativ și prin faptul că Academia a fost reacreditată științific și a revenit în subordinea Guvernului Republicii Moldova. Andrei GHOZĂ i-a îndemnat pe masteranzi să se implice creativ și în activitățile de cercetare din cadrul instituției pentru a acumula cunoștințe cât mai profunde în domeniul științei administrației, menționând faptul că Academia colaborează fructuos cu mulți parteneri



unitățile ce le oferă Academia pentru studii de doctorat și postdoctorat.

Tatiana TOFAN, doctor în economie, conferențiar universitar, șefa a Catedrei economie și management public, a menționat în luarea sa de cuvânt că una dintre responsabilitățile Guvernului este pregătirea și instruirea funcționarilor publici la nivelul cerințelor zilei de azi. În acest domeniu un rol deosebit îl revine Academiei de Administrare Publică, instituție care are sarcina de a dezvolta noi abilități la funcționarii publici care să promoveze în cunoștință de cauză politica statului în plan național și internațional. În acest sens, Academia dispune de un corp profesoral înalt profesional, cu o bogată experiență didactică.

Din partea masteranzilor anulul I nu lăsa cuvântul Ștefan MOCĂNAȘ, șef Direcție în secretariatul Parlamentului Republicii Moldova, specializarea „Management”, Lilița GRAUR, profesoară la liceul teoretic „M. Berezovschii”, specializarea „Relații internaționale”, Marina CIUR, specialist principal în Direcția educație a consiliului raional Așeni Noi, specializarea „Management informațional în administra-

re publică”, Ștefan CEBAN, șef Direcție la Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, specializarea „Anticorupție”, care au recunoscut că au făcut o alegere corectă venind la studii la Academia de Administrare Publică, studiile de aici deschizându-le căile spre o carieră de succes în serviciul public.

Maria STRECHIL, doctor în economie, conferențiar universitar, director al Departamentului învățământ superior, a făcut o scurtă prezentare a Academiei, a istoriei, evoluției și structurii organizatorice a instituției, referindu-se la fondatori, la profesori care au activat din primii ani ai Academiei și la actualii profesori, la bibliotecă cu un bogat fond de cărți și manuale, unde masteranzii pot accesa baze de date ale multor centre informaționale prestigioase din întreaga lume.

În finalul sedinței festive, cei prezenți au onorat Imnul Academiei, după care au mers în audiență la primele prelegeri ale anului de studii.

Cor. „F. P.”

Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
3 luni - 42 lei;
6 luni - 84 lei;
1 an - 168 lei.
Indice poștal - 76957.

Ziarul
„Funcționarul public”
apare de 2 ori pe lună.
Costul unui abonament:
3 luni - 37 lei 80 bani;
6 luni - 75 lei 60 bani;
1 an - 151 lei 20 bani.
Indice poștal - 67919.

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Sergiu PÎSLARU - **redactor, designer**

Vitalie NICA - **redactor**

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Dată la cules: 01.10.2014

Bun de tipar: 14.11.2014

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489