

ISSN 1813-8489

***A*DMINISTRAREA**

***P*UBLICĂ**

Revistă științifico-metodică
trimestrială
fondată în noiembrie 1993

octombrie - decembrie 2006
nr. 4 (52)

CHIȘINĂU
2006

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

Revistă științifico-metodică
trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică
pe lângă Președintele Republicii Moldova
Revista este înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.

Nr. 4 (52), octombrie - decembrie 2006

Colegiul redacțional al Revistei „Administrarea publică”

ROMAN Alexandru,

rector al Academiei, redactor-șef
doctor habilitat în științe istorice,
profesor universitar

POPOVICI Corneliu,

vicerector al Academiei, secretar științific
doctor în filosofie, conferențiar universitar

VRABIE Vitalie,

viceprim-ministru al Republicii Moldova,
ministru al administrației publice locale

STEPANIUC Victor,

președintele Comisiei permanente pentru
cultură, știință, învățămînt, tineret, sport și
mijloace de informare în masă

a Parlamentului RM

BALAN Oleg,

șef Direcție administrare publică,
doctor în drept, conferențiar universitar,

BLANOVSCI Andrei,

doctor în economie, conferențiar universitar

BURIAN Alexandru,

doctor habilitat în drept, profesor universitar

CIOBU Emelian,

șef Direcție relații internaționale,
Ambasador Extraordinar și Plenipotențiar,
doctor în filosofie, conferențiar universitar

COJOCARU Svetiana,

șef Catedră economie și management
public, doctor în economie

GUCEAC Ion,

doctor habilitat în drept, profesor universitar

GUȚULEAC Victor,

doctor în drept, profesor universitar

MANOLE Tatiana,

doctor habilitat în economie,
profesor universitar

PLATON Mihail,

doctor habilitat în economie,
profesor universitar

PATRAȘCU Dumitru,

șef Direcție management public,
doctor habilitat în pedagogie,

profesor universitar

ROMANDAȘ Nicolae,

șef Catedră administrare de stat și municipală,
doctor în drept, conferențiar universitar

SACOVICI Vasili,

doctor habilitat în științe politice

STAMATIN Otilia,

doctor în pedagogie, conferențiar universitar

TĂRÎȚĂ Orest,

șef Catedră științe politice și sociale, doctor
în științe politice, conferențiar universitar

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Alexandru ROMAN ROLUL ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ ÎN DEZVOLTAREA COMUNITARĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA	7
Tatiana ȘAPTEFRĂȚI CONȚINUTUL ȘI MECANISMUL MANIFESTĂRII LEGILOR CONDUCERII	18
Sergiu CORNEA REGIMUL JURIDIC AL DELIMITĂRII TERITORIILOR COLECTIVITĂȚILOR LOCALE	22
SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT	
Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI ORGANIZAREA FISCALĂ ÎN MOLDOVA PÎNĂ ÎN SECOLUL XIX	33
Nicolae ROMANDAȘ ARMONIZAREA LEGISLAȚIEI NAȚIONALE PRIVIND SECURITATEA ȘI SĂNĂTATEA ÎN MUNCĂ A TINERILOR SALARIAȚI CU PREVEDERILE LEGISLAȚIEI EUROPENE	43
Eufemia VIERIU DEZVOLTAREA CARIEREI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ	50
Lucia CIOBANU REGLEMENTAREA JURIDICĂ PRIVIND ÎNREGISTRAREA ACTELOR DE STARE CIVILĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA	54
Octavian SPEIANU REGIMUL JURIDIC AL INVESTIȚIILOR STRĂINE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	63
Veaceslav ONOFREI SOCIETATEA CIVILĂ, STATUL DE DREPT - INSTITUȚII ALE REGIMULUI DEMOCRATIC	73
ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE	
Iurie MOISEEV MANAGEMENTUL FINANȚELOR PUBLICE LOCALE	80
Ecaterina BARBĂROȘIE, Oxana BEDA НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПО УЛУЧШЕНИЮ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА	86
INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI	
Dumitru PATRAȘCU, Valentin CRUDU, Igor GAMOV, Vlad CIOBANU MANAGEMENTUL CALITĂȚII ÎNVĂȚĂMÎNTULUI ÎN BAZA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE NOI ȘI A MONITORINGULUI EDUCAȚIONAL	96
TRIBUNA TINĂRULUI CERCETĂTOR	
Galina MARDARE FORTIFICAREA DIALOGULUI ÎNTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI CETĂȚENI	115

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Alexandru ROMAN

THE ROLE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION ACADEMY IN THE SOCIAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA.....7

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

CONTENT AND MECHANISM OF MANIFESTING LAWS ON CONDUCT 18

Sergiu CORNEA

THE LEGAL LOCAL COMMUNITY SETTLEMENT REGIME22

THE CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

FISCAL ORGANIZING IN MOLDOVA BEFORE XIX CENTURY 33

Nicolae ROMANDAȘ

THE HARMONY OF THE NATIONAL LEGISLATION CONCERNING THE SECURITY AND HEALTH SERVICE IN LABOUR OF YOUNG EMPLOYEERS WITHIN EUROPEAN LEGISLATIONS..... 43

Eufemia VIERIU

THE DEVELOPMENT OF THE CAREER IN PUBLIC ADMINISTRATION, THE SYSTEM, PRINCIPLES AND THE AUTONOMY OF ADMINISTRATION SCIENCE. 50

Lucia CIOBANU

JURIDICAL REGLEMENTATION CONCERNING REGISTRATION OF ACTS OF CIVIL CONDITIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA! 54

Octavian SPEIANU

THE JURIDICAL REGIME OF FOREIGN INVESTMENTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA.....63

Veaceslav ONOFREI

THE CIVIL SOCIETY: THE STATE OF LAW, INSTITUTIONS, PUBLIC ECONOMY AND FINANCE. 73

ECONOMY AND PUBLIC FINANCE

Iurie MOISEEV

LOCAL PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT 80

Ecaterina BARBĂROȘIE, Oxana BEDA

SOME DIRECTIONS ON THE TAXATION IMPROVEMENT OF SMALL AND MID-SIZED BUSINESS. TRIBUNE OF YOUNG RESEARCHERS 86

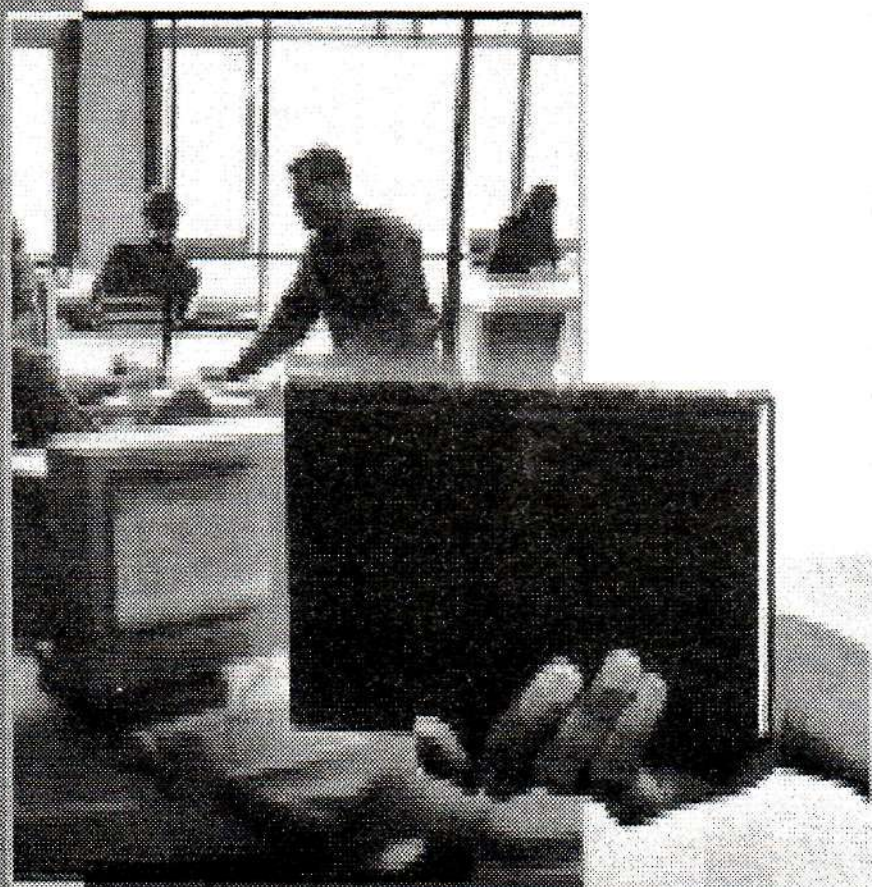
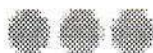
**PUBLIC SERVANTS TRAINING: NEW STRATEGIES
AND TECHNOLOGIES**

Dumitru PATRAȘCU, Valentin Crudu, Igor GAMOV, Vlad CIOBANU
*EDUCATIONAL QUALITY MANAGEMENT BASED ON NEW
INFORMATIONAL TECHNOLOGIES AND EDUCATIONAL MONITORING 96*

THE TRIBUNE AND YOUNG RESEARCHER

Galina MARDARE
*THE STRENGTHENING OF THE DIALOGUE BETWEEN
PUBLIC ADMINISTRATION AND CITIZENS 115*

Administrarea publică: teorie și practică



ROLUL ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ ÎN DEZVOLTAREA COMUNITARĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Alexandru ROMAN,
rector al Academiei de Administrare Publică
pe lângă Președintele Republicii Moldova,
doctor habilitat, profesor universitar

SUMMARY

A general analysis of Public Administration evolution on the whole, to which the Academy of Public Administration office of the President of the Republic of Moldova has plenary contributed for 14 years, as the national centre for promoting the state policy in the field of public administration, proves that different participatory public administration practices for community development are permanently promoted, which essence is related to regional development policy context.

The Academy's major and direct contribution to this important process is a priority especially for the initial teaching compartment and permanent training of public civil servants of different ranks, as methods and methodologies elaboration in the field of Public Administration theory and practice, promoting modern theories and practices in the public service system.

7

O analiză generală a evoluției administrației publice în ansamblu, la care își aduce plener contribuția Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova timp de aproape 14 ani, ca Centru național de formare a funcționarilor în domeniul administrației publice, demonstrează că se promovează permanent diverse practici administrative de dezvoltare comunitară participativă, esența cărora ține de conținutul politicii de dezvoltare regională.

Contribuția majoră și directă a Academiei la acest important proces social este prioritară la elaborarea metodicilor și metodologiilor în domeniul teoriei și practicii administrației publice, promovarea teoriilor și practicilor moderne în sistemul serviciului public, precum și la compartimentul instruirii inițiale și instruirii continue/perfecționării a funcționarilor publici de cel mai divers rang. Astfel e de notat participarea specialiștilor din cadrul Academiei la elaborarea și perfectarea

cadrelui legal în domeniu, la realizarea consecutivă în practica administrativă a cursului oficial al statului nostru; la consolidarea și democratizarea societății moldovenești își aduc aportul absolvenții tuturor formelor de studii a Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova (stagii de perfecționare, studii universitare și postuniversitare, de masterat academic și profesional, doctorat etc.).

Această prioritate a Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova se reflectă asupra procesului de implementare a principalelor strategii naționale adoptate în ultimii ani.

Este de importanță deosebită faptul, că Președintele Republicii Moldova, dl Vladimir VORONIN, a lansat recent inițiativa elaborării și adoptării unui **Plan Național de Dezvoltare pentru perspectiva de 4-5 ani**, ținând cont de faptul că la finele lui 2007 expiră termenul de aplicare a SCERS-ului și Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană. Șeful statului a argumentat oportunitatea acestui document deosebit de actual pentru țară, menționând că acesta: "Trebuie să fie un Plan unitar. În acest important document trebuie să fie reflectată dezvoltarea sistemului politic al societății, a economiei noastre, a sferei sociale"¹.

În acest context, printre principalele elemente de suport se evidențiază primul document de perspectivă adoptat, *Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS)*, cel mai complex Plan de Dezvoltare Rurală) aprobată prin Legea nr.398-XV din 2 decembrie 2004, (publicată integral în Monitorul Oficial din 14 ianuarie 2005)².

Se știe că primul pas în elaborarea SCERS-ului l-a constituit pregătirea Strate-

giei Preliminare de Reducere a Sărăciei, aprobate de către Guvernul Republicii Moldova încă la 29 decembrie 2000. Ulterior, o versiune actualizată a Strategiei a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.524 din 24 aprilie 2002, ajungându-se consecutiv la acest important document cu caracter național.

Extrem de oportune pentru asigurarea stabilizării economice în mediul rural și a dezvoltării comunitare în Republica Moldova sînt diversele programe cu caracter național și cu implicații fundamentale în evoluția social-economică a segmentului comunitar: Programul Național „Satul Moldovenesc (2005-2015)”. Planul de Acțiuni “Republica Moldova-Uniunea Europeană” ș.a., care stabilesc în plan strategic politici economice și sociale deosebit de avansate. Elaborarea și adoptarea unor asemenea programe, caracteristice doar actualei guvernări (în rezultatul alegerilor parlamentare democratice din februarie 2001 și martie 2005, adică imediat cu trecerea omenirii în noul secol și mileniu), reprezintă un factor decisiv pentru dezvoltarea durabilă a societății moldovenești. Se realizează eșalonat, în acest context, *Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”*, adoptat prin Hotărârea Parlamentului nr. 42-XVI din 9 aprilie 2005³.

Anume în baza acestui program Guvernul a aprobat, prin Hotărârea nr.790 din anul 2005, Planul de acțiuni pentru perioada dată care, în baza respectării *principiului consecvenței și continuității*, reflectă mersul realizării documentelor de program deja enunțate. Totodată, în scopul consolidării cadrului juridic necesar pentru realizarea politicilor social-economice re-

spectivă, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în noiembrie 2005 Programul legislativ pentru anii 2005-2009.

În acest scop, un factor important pentru dezvoltarea comunitară în ansamblu și consolidarea resurselor umane la nivel local este decizia prioritară a Executivului Central chiar din primul an al celui de-al doilea mandat, materializată prin adoptarea, la 3 octombrie 2005, a Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 1031 „Cu privire la implementarea programelor naționale”. Dat fiind faptul că anterior Guvernul, încă la 10 noiembrie 2004, a adoptat Hotărârea privind aprobarea programului de telefonizare a țării pentru perioada 2005-2010, Executivul a examinat la 21 august 2006 mersul realizării acestui program național (Hotărârea Guvernului nr. 972).

Chiar din startul analizei vom preciza că **pe parcursul celor 15 ani de independență statală, în Republica Moldova se promovează diverse practici de dezvoltare comunitară participativă**, esența cărora se implementează în contextul politicilor de dezvoltare regională și a principalelor strategii naționale din ultimii ani. Bineînțeles că în acest context pe prim-plan se situează SCERS-ul, precum și programele naționale de importanță majoră pentru asigurarea stabilizării rurale și a dezvoltării comunitare continue, inclusiv: „Planul de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană”, Programul Național „Satul Moldovenesc (2005-2015)” ș.a. *Procesul consecutiv al dezvoltării locale din țara noastră este susținut în context metodologic și logistic prin adoptarea recentă a Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 813 din 11 iulie 2006, a Cadrelui de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM)*

pentru anii 2007-2009.

Astfel, în baza Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”, adoptat de Parlament și aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 790, precum și în baza unui Plan de acțiuni pentru perioada respectivă, care în baza respectării *principiului consecvenței și continuității*, reflectă mersul realizării documentelor de program enunțate (SCERS, Programul Național „Satul moldovenesc”, „Planul de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană”), **se stabilesc, în plan strategic, politicile economice și sociale** din țara noastră.

În contextul dezvoltării comunitare o importantă structură administrativă este Ministerul Administrației Publice Locale, creat, în vara anului 2006, în baza Legii nr. 25-XVI din 16 februarie 2006. Exercițiind conducerea generală a sistemului administrației publice locale din țară, acest minister deține rolul special de organ de legătură între Guvern și autoritățile administrației publice locale, cu 8 direcții teritoriale de control administrativ descentralizate în teritoriu, și efectuează coordonarea procesului de regionalizare a țării; în septembrie 2006 deja a fost prezentat Guvernului proiectul Strategiei de dezvoltare regională și al cadrului instituțional legal de implementare a ei.

Considerăm că crearea Ministerului Administrației Publice Locale nu va diminua esența autonomiei administrative și financiare a autorităților publice locale, ci va permite coordonarea pe viitor în scopul dezvoltării regionale și consolidării autonomiei locale.

Prioritatea de bază în activitatea complexă a Academiei de Administrație Publică pe lângă Președintele

Republicii Moldova o reprezintă problematica dezvoltării resurselor umane în cadrul evoluției comunitare, ca proces integrat prin care o comunitate își identifică problemele prioritare și se implică activ în soluționarea lor, când poate valorifica resursele interne și cele externe prin implementarea diferitor programe ca model de dezvoltare comunitară, prin care se efectuează conceperea și realizarea principalelor oportunități ale comunității locale.

Studiile efectuate în cadrul Academiei, precum și activitatea de instruire/perfecționare a funcționarilor publici, multiplele vizite în teritoriu în cadrul activităților desfășurate, demonstrează necesitatea și oportunitatea documentelor cu caracter de program. În această ordine de idei, necesitatea elaborării SCERS, ce are tangențe cu dezvoltarea comunitară, de exemplu, era dictată de experiența dramatică a primului deceniu după proclamarea independenței Republicii Moldova, când:

- Produsul Intern Brut (PIB-ul) s-a redus de circa 3 ori;
- veniturile reale ale populației au scăzut cu 72 %;
- pensia medie, evaluată prin prisma capacității de cumpărare, s-a diminuat cu 75 %.

Totodată, după un deceniu de degradare economică la nivel central și local, în perioada 2001-2003, a fost înregistrată o îmbunătățire substanțială a indicatorilor economici și sociali. Astfel, în această perioadă:

- PIB-ul a crescut în termeni reali cu 21,6 %;
- salariul mediu lunar - cu 70,1 %;
- pensia medie lunară - cu 93 %⁴.

Dar, după un deceniu de dezastru economic, în anul 2002, peste 40% din popula-

ția țării noastre se afla sub pragul absolut al sărăciei. Anume sărăcia preponderentă în mediul rural a generat exodul în proporție de circa 35-40% din totalul populației economice active. Deși începând cu anul 2001, Republica Moldova cunoaște o redresare evidentă a situației, totuși, după nivelul PIB pe cap de locuitor (542 dolari americani în 2003), ea continuă să se plaseze pe penultimul loc printre țările postsovietice și pe ultimul loc printre statele Europei Centrale și de Sud-Est⁵.

Ceea ce este mai grav pentru copiii și adolescenții de astăzi, pentru viitorul societății moldovenești, și pentru generațiile următoare, este modul de viață, de trai și de alimentație în mediul rural. Astfel, statutul nutrițional al populației sărace se caracterizează prin anemie, care afectează 28 la sută din copiii de până la 5 ani, 20 % din femeile de vîrstă fertilă și circa 50 la sută din sugacii de până la un an. Statisticile oficiale ale Ministerului Sănătății confirmă că aproape o jumătate din femeile gravide (47,7 la sută) au anemie.

Conform estimărilor Organizației Mondiale a Sănătății (O.M.S.), deficiența combinată de iod, fier și vitamina A în organismul uman poate genera scăderea performanțelor economice a țării cu circa 5 la sută. Calculele demonstrează că în Republica Moldova doar din cauza anemiei sînt pierdute anual peste 10 mln. de dolari americani, pierderile considerabile constituind aproximativ 1% din PIB⁶.

E de notat situația social-economică în mediul rural, unde volumul producției agricole globale în Republica Moldova a scăzut cu circa 35 % în prima jumătate a anilor '90 și cu circa 20 % - în a doua jumătate, constituind către 2005 mai puțin de jumătate din nivelul anilor 1989-1991; numai 17 % din locuitorii mediului rural

dispun de sisteme centralizate de aprovizionare cu apă, iar nivelul de acces la rețeaua electronică constituie doar 12,6%; peste 40 de localități nu au drumuri de acces la rețeaua publică de transport etc. Guvernul Republicii Moldova a elaborat, întru implementarea SCERS-ului în mediul rural în această situație social-economică gravă, Programul Național „Satul Moldovenesc (2005-2015)”, care, de fapt, este cel mai impunător document din Moldova secolului al XXI-lea, atât prin proporțiile sale, cât și prin profunzimea conținutului.

Acest program strategic, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.242 din 1 martie 2005⁷, reprezintă cadrul politic suprem pentru dezvoltarea rurală durabilă a Republicii Moldova în următorii zece ani, elaborat în scopul implementării SCERS-ului și a realizării *Decretului Președintelui țării nr. 2044-III din 15 octombrie 2004 „Privind declararea anului 2005 - Anul Colectivităților Locale din Republica Moldova”*.

Programul „Satul Moldovenesc (2005-2015)” servește drept bază pentru realizarea obiectivelor prioritare de dezvoltare locală și comunitară, orientat spre dezvoltarea social-economică a localităților din țară, spre intensificarea activității obștești a populației și soluționarea problemelor de importanță vitală la nivel local. Executivul central a solicitat autorităților administrației publice centrale și locale să elaboreze planuri proprii de activitate pe termen mediu și lung.

În contextul dezvoltării comunitare vom menționa și decizia Guvernului Republicii Moldova ca autoritățile administrației publice locale să prevadă în bugetele anuale ale unităților administrativ-teritoriale mijloace financiare pentru realizarea

Programului. Ele vor colabora cu asociațiile și formațiunile obștești la desfășurarea acțiunilor de implementare a Programului Național „Satul Moldovenesc (2005-2015)” în scopul impulsivării dezvoltării social-economice a tuturor localităților din Republica Moldova. Acest Program reprezintă în ansamblu un instrument de planificare strategică continuă, inclusiv cea financiară, armonizată cu obiectivele și prioritățile expuse în SCERS, cu principiile dezvoltării durabile, conform Obiectivelor de Dezvoltare a Mileniului.

Analiza generală a conținutului Programului Național „Satul Moldovenesc” permite să conchidem că oportunitatea lui este condiționată de consolidarea societății întru implementarea acțiunilor preconizate prin participarea comunităților locale, a cercurilor de afaceri, a structurilor administrației publice centrale și locale.

Elaborarea Programului Național „Satul Moldovenesc (2005-2015)” a parcurs atât *dimensiunea verticală*, asigurând integrarea dintre nivelul localităților rurale, al raioanelor și cel național, cât și *dimensiunea orizontală*, asigurând integritatea și coordonarea dintre politicile organelor centrale de administrație publică privind dezvoltarea rurală, socială și agro-alimentară.

O asemenea *abordare complexă* permite:

- a) luarea în considerare a inițiativelor locale;
- b) coordonarea planurilor de dezvoltare atât la nivel local, cât și la nivel național;
- c) corelarea acestor planuri cu tendințele de dezvoltare general-europene și globale.

Implementarea Programului a fost precedată de o ameliorare relativă a situației social-economice în mediul rural. Astfel,

în anii 2001-2004 s-au înregistrat îmbunătățiri relative ale indicatorilor social-economici, inclusiv creșterea anuală cu 6-7 la sută în termeni reali a PIB-ului (după schimbarea sezonului în primăvara anului următor) precum și a volumului producției agricole (cu 14,6 %, comparativ cu anul 2000).

Creșterea aceasta a permis impulsivitatea programului de gazificare a comunităților rurale. Astfel, dacă în primul deceniu (1991-2000) au fost gazificate doar 127 de localități, atunci în cei 4 ani, ce au precedat lansarea Programului „Satul Moldovenesc”, s-a reușit gazificarea a încă 256 de localități rurale. Totodată, contrar ponderii relativ mari a suprafețelor prelucrate în scopuri agricole (circa 60 % terenuri cu destinație agricolă, circa 80 % din teritoriu, soluri deosebit de fertile de tip cernoziom, din categoria celor mai bune din lume), deficitul permanent de apă, condițiile geologice și hidrologice specifice, precum și amplasarea nereușită în multe cazuri a comunităților locale, condiționează în complex un șir de fenomene negative de ordin social, economic și ecologic. Acestea se manifestă, îndeosebi, la nivel local prin sărăcirea unei părți considerabile a populației.

Conducerea țării promovează în acest context, un curs activ, orientat spre dezvoltarea durabilă și combaterea sărăciei prin implementarea Programului Național „Satul Moldovenesc (2005-2015)”, a SCERS-ului și Planului de Acțiuni „Republica Moldova-Uniunea Europeană”. Prin semnarea Declarației Conferinței Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvoltare (Rio de Janeiro, iunie 1992), alături de altele 140 de state ale lumii, Republica Moldova și-a exprimat voința de a se integra în procesul global de tranziție la modelul de dezvoltare durabilă.

Dat fiind faptul că fenomenele sărăciei și deprivării sînt mult mai pronunțate în mediul rural, caracterizat prin populație mult mai numeroasă, acestea imprimă o importanță deosebită realizării aici a Obiectivelor de Dezvoltare a Mileniului pînă în anul 2015, formulate la Summit-ul Națiunilor Unite de la New-York (septembrie 2000). Prin semnarea la acest for a Declarației Milenare a lumii, Republica Moldova s-a angajat să lupte în comun cu alte țări împotriva sărăciei, foametei, maladiilor și degradării mediului.

E de notat că **colectivul Academiei, diversele contingente de funcționari publici antrenați în procesul de instruire inițială și continuă/perfecționare contribuie prin activitatea cotidiană la monitorizarea implementării programelor menționate.** Se promovează, astfel, linia conducerii de vîrf a statului nostru, se explică populației importanța adoptării Bugetului de Stat pentru anul 2007 de către Parlamentul Republicii Moldova (23 noiembrie 2006), elaborat „pormindu-se de la politica bugetar-fiscală promovată pentru anul viitor, de la Programul de activitate al Guvernului pe anii 2005-2009 *Modernizarea țării-bunăstarea poporului*, și de la Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu pentru perioada 2007-2009”.

Se știe că atât administrația publică locală, precum și cea centrală, fac parte din sistemul integru al administrației statului. Ambele niveluri constau din entități publice, determinate de Constituția Republicii Moldova și alte acte normative:

- *la nivel central* (din ministere, agenții, birouri, servicii și fostele departamente ca organe centrale de specialitate pînă în 2005);

- *la nivel local* (din primării munici-

pale, cele ale orașelor, comunelor și satelor, consilii raionale, municipale, orașenești, comunale și sătești).

Toate entitățile publice au, desigur, menirea prioritară de a soluționa problemele și necesitățile locuitorilor unităților teritorial-administrative, de a satisface interesele cetățenilor comunității respective. Reforma administrativă din țară este orientată spre susținerea proceselor constructive de consolidare a societății moldovenești.

E de notat că specialiștii ce activează în cadrul departamentelor și catedrelor academice demonstrează prin activitatea instructiv-investigațională că dezvoltarea sistemului administrației publice în ansamblu este condiționată de un complex de activități de consolidare a eforturilor comune în scopul soluționării problemelor din societate. În această ordine de idei, se va ține cont de realitățile existente în Republica Moldova, de vectorul european al dlui Vladimir Voronin, a conducerii de vîrf a țării în ansamblu.

În acest context se va lua în calcul că densitatea populației Republica Moldova, ca cea mai mare dintre fostele republici ale URSS, constituie 124,3 locuitori/km², 54,7 la sută fiind din mediul rural.

Țara noastră reprezintă un teritoriu cu un grad excesiv de valorificare antropogenă a spațiului natural, unde circa 10 la sută din suprafață este ocupată de așezări umane, densitatea acestei rețele fiind mai mare comparativ cu statele vecine (5 localități la 100 km²).

La organizarea procesului dezvoltării comuni-tare se va ține cont de cadrul legal în domeniul administrației publice și de faptul, că în contextul teritorial-administrativ, Republica Moldova este divizată în: 32 raioane; UTA Gagauzia; localitățile din stînga Nistrului; că în țară sînt 5 orașe cu

statut de municipiu (Chișinău, Bălți, Comrat, Bender și Tiraspol), 60 de localități urbane fără statut de municipiu; 1575 localități rurale organizate administrativ în cadrul a 917 comune.

În contextul structurilor administrației publice locale țara noastră se divizează în 901 unități administrativ-teritoriale de nivelul I și 35 – de nivelul II. Centrul administrativ, capitala țării, este constituită din municipiul Chișinău, care include ca unități teritorial-administrative: orașul Chișinău, divizat în 5 sectoare administrativ-teritoriale (Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana și Rîșcani), 6 orașe suburbane (Codru. Cricova, Durlești. Sîngera, Vadul lui Vodă, Vatra), 28 de comune și sate.

Actualmente, conform primelor rezultate ale reformei administrative, în cele 5 sectoare ale mun. Chișinău funcționează ca organe deliberative: Consiliul municipal și 34 de consilii orașenești, comunale și sătești. Autoritățile executive sînt reprezentate de primarul general cu reprezentanții săi (pretorii, primarii orașelor, satelor și comunelor respective).

Autoritățile publice locale sînt reprezentate de primarii localităților și de consiliile locale, formate din consilieri, aleși în condițiile legii, de către alegători. Consiliul este, astfel, organul reprezentativ al colectivităților locale, care realizează plener dreptul cetățenilor de a administra de sine stătător o parte considerabilă din problemele publice locale.

Eficiența acestui important proces este direct proporțională cu potențialul consiliilor locale, cu nivelul de pregătire și forța de convingere a consilierilor aleși, aceasta reprezentînd un segment considerabil al resurselor umane pentru dezvoltarea locală. E de notat că în cadrul ultimelor

alegeri locale din Republica Moldova, (în mai-iunie 2003), în consiliile locale de ambele niveluri au fost aleși 11 mii 967 consilieri, inclusiv: 10.876 în autoritățile publice locale de nivelul I și 1.091 - de nivelul II.

În același timp, este regretabil faptul că majoritatea dintre cei circa 12 mii de consilieri locali, aleși în baza pluripartitismului și a pluralismului politic, nu dețin abilitățile necesare unui ales al comunității.

În această ordine de idei *Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova își aduce aportul plenar la realizarea conținutului unui segment extrem de important pentru consolidarea capacităților administrative*. Printre direcțiile prioritare de activitate se evidențiază un complex integrat de acțiuni tematice, direcționate spre susținerea reformei administrației publice, spre formarea și perfecționarea funcționarilor publici.

Deși există încă multe probleme stringente, sînt înregistrate deja rezultate palpabile. E de notat, în același timp, că dacă primarii pot beneficia de instruire profesională, oferită de Academia de Administrare Publică și unele organizații nonguvernamentale, problema instruirii elementare a consilierilor locali rămîne a fi nesoluționată. Ea devine extrem de actuală și importantă în prezent, cînd a rămas practic o jumătate de an pînă la alegerile generale în toate structurile administrației publice locale (iunie 2007).

În urma unei succinte analize retrospec-tive, s-a constatat că imediat după finisarea alegerilor precedente în contextul dezvoltării comunitare, s-a atras o atenție deosebită procesului reformei administrației publice locale. Astfel, analiza efectuată în domeniul

reformării structurilor administrative pentru dezvoltarea locală, demonstrează, că:

- din cei 10.876 consilieri de nivelul I doar 319 (circa 3 %) au beneficiat de instruire specializată, grație Proiectului USAID „Reforma autorităților publice locale”, lansat imediat după alegerile din 2003;

- din cei 1 091 consilieri de nivelul II doar 39 (sau 3,6 %) au fost instruiți în cadrul Academiei de Administrare Publică.

Ținem să menționăm că **situația nu diferă mult în ceea ce privește analiza calitativă a resurselor umane pentru dezvoltarea comunitară în ansamblu**, unde la nivel local funcționează următoarele instituții: autoritățile locale, alese periodic conform legislației în domeniu, instituțiile guvernamentale descentralizate, agenții și servicii desconcentrate.

Printre oportunitățile de bază pentru soluționarea problemei dezvoltării comunitare direcția prioritară constă în esența funcțională a administrației publice locale ca prestator de servicii pentru cetățenii comunităților respective. Aceasta determină necesitatea strategică de perfecționare continuă a managementului resurselor umane.

În această ordine de idei activitatea de instruire și organizare a conferințelor științifice în AAP ține de diverse inițiative de dezvoltare comunitară. Astfel, în cadrul Conferinței naționale (26 octombrie 2006) privind dezvoltarea comunitară în Republica Moldova rectorul Academiei a prezentat raportul de bază „*Resursele umane pentru dezvoltarea locală: actualitate, probleme, perspective*”¹⁰⁰, iar în cadrul Conferinței internaționale a Academiei de Științe a Moldovei „Reformele instituționale în Republica Moldova în contextul integrării europene”

(25 octombrie 2006) raportul „*Rolul Academiei de Administrare Publică în implementarea reformelor administrației publice locale*”¹⁰. E de notat că se organizează diverse măsuri cu primarii localităților rurale, în special privind analiza implementării la sate a activităților *Proiectului Fondul de Investiții Sociale din Republica Moldova (FISM)* (creat la 1 august 1999 cu suportul Băncii Mondiale și a țărilor donatoare, inclusiv Marea Britanie, Olanda, Suedia și Japonia), a Proiectului „Dezvoltarea parteneriatului comunitar”. În 15 școli rurale a fost implementat cursul opțional „Educație pentru dezvoltarea comunității”¹¹. Este important că în cadrul dezvoltării rețelelor de beneficiari ai FISM-ului în zonele de nord, centru și sud ale republicii (create cu concursul direct al dlor A. Ursu, A. Begu-specialiști în domeniu ș.a.) se editează literatură specială în problema dezvoltării comunitare¹².

Totuși, procesul de asigurare a sistemului administrării eficiente nu se realizează pe deplin din cauza principiilor și metodelor de selectare, evaluare și avansare a funcționarilor publici, neconforme realităților existente. La acest capitol, privind motivarea participării plene și sporirii eficienței activității funcționarilor publici, vom menționa și impactul negativ al nivelului neadecvat de remunerare a muncii. Deși, conform Legii nr.335-XVI *Cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar*, adoptate de Parlament la 23 decembrie 2005, ce prevede sporirea salariilor funcționarilor publici în mediu cu 30%, aplicarea ei se va produce treptat până în anul 2009. Mecanismul respectiv este stabilit prin adoptarea Hotărârii Guvernului *privind salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează*

deservirea tehnică (10 mai 2006).

În urma analizei, vom conchide, că din punct de vedere funcțional și instituțional, autoritățile administrației publice locale încă nu s-au adaptat suficient la condițiile și rigorile societății democratice, cele ale economiei de piață.

Principiile și metodele de selectare, instruire și perfecționare continuă a funcționarilor publici din mediul rural nu corespund pe deplin obiectivelor de asigurare a unei administrări eficiente, celor de elaborare și promovare a unor politici de calitate înaltă. Nivelul de pregătire a cadrelor din serviciul public este insuficient pentru utilizarea metodelor moderne de management informațional, educațional etc.

Printre programele cu caracter național examinate cel mai important rol continuă să-l joace SCERS-ul și Programul Național „Satul Moldovenesc”, conform cărora dezvoltarea regională constituie una dintre prioritățile de bază, avînd drept teme principale principiul utilizării eficiente a resurselor umane, precum și a celor economice, materiale și social-culturale.

Procesul consecutiv al dezvoltării locale din țara noastră este susținut în context metodologic și logistic, datorită adoptării recente, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 813 din 11 iulie 2006, a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) pentru anii 2007-2009. Fiind publicat într-o ediție separată¹³, acest important document de program a fost remis autorităților administrației publice locale și organelor centrale de specialitate ale administrației publice pentru a se conduce în ajustarea, elaborarea și realizarea programelor ramurale (sectoriale), ca un

real suport în procesul de planificare strategică a bugetelor UAT și a programelor locale de dezvoltare a teritoriilor respective. (Ministerul Finanțelor a plasat documentul intitulat CCTM și pe pagina electronică)¹⁴.

Fenomenul dezvoltării comunitare reprezintă, ca atare, un proces conștient de interacțiune socială, orientat spre soluționarea satisfacerii necesităților de bază ale populației unei localități, obținându-se, astfel, un echilibru între nevoile și resursele unei comunități.

În contextul general al dezvoltării comunitare, o atenție deosebită se acordă localităților și comunelor, situate în zona de securitate ca zone limitrofe cu regiunea transnistreană. Aceste localități se deosebesc considerabil prin dezvoltarea social-economică de comunitățile locale, situate în restul țării, și reprezintă o zonă defavorizată. În raionul Dubăsari, situat pe ambele maluri ale fluviului Nistru, se atestă un grad înalt de deprivare. Însă, situația rămâne a fi destul de critică în localitățile transnistrene ale țării, la capitolul asigurării resurselor umane pentru dezvoltarea locală, situație de durată, care duce la stoparea în continuare a dezvoltării comunitare.

Ne dăm bine seama de dificultățile cu care se confruntă în ultimul deceniu localitățile din mediul rural. Nu vom dramatiza situația și nu vom susține scepticii care consideră că se produce „depopularea multor localități” prin plecarea unor cetățeni peste hotare la munci temporare, deși în ultimul deceniu, mai ales de la mijlocul anilor '90, acest fenomen este prezent în anumite proporții. În această situație, **considerăm oportună instruirea funcționarilor publici în tematică demografică cu concursul Fondului Națiunilor Unite pentru Populație din Re-**

publica Moldova (UNFPA). Intenționăm să organizăm stagii de perfecționare a funcționarilor publici din mediul rural, creînd în acest scop un Laborator demografic în cadrul Centrului Sociologic al Academiei (cu asigurarea funcționalității și a echipamentului din contul surselor financiare a Programului UNFPA).

În acest context, ținîndu-se cont de nivelul profesional insuficient al funcționarilor din autoritățile publice locale, de imperfecțiunea sistemului de pregătire și reciclare a funcționarilor locali (îndeosebi, la capitolul instruirii interne), vom propune **următoarele recomandări și soluții:**

1. Strategia reformării administrației publice la nivel comunitar să fie orientată spre creșterea eficienței pe calea dezvoltării sistemului instituțional și al resurselor umane în mediul rural.

2. Politica de promovare profesională și dezvoltare a resurselor umane în autoritățile administrației publice locale să fie bazată pe principiile evaluării și atestării anuale a performanțelor funcționarilor publici, minimizării presiunii politice asupra activității lor.

3. Interacțiunea dintre administrația publică și societatea civilă să fie consolidată, ultima să fie în centrul atenției în activitatea autorităților publice.

Obiectivele prioritare de dezvoltare în domeniul consolidării potențialului resurselor umane pentru dezvoltarea locală la etapa actuală de dezvoltare și consolidare a societății moldovenești în ansamblu în special, a dezvoltării comunitare în mediul rural vor fi următoarele:

1. Satisfacerea integrală a necesităților Republicii Moldova în vederea formării și perfecționării funcționarilor publici din mediul rural.

2. Sporirea calității procesului de instruire și ajustarea procesului de studii din Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova la standardele și tradițiile europene.

3. Crearea unui sistem funcțional și eficient de selectare și formare a rezervei

de cadre de conducere în domeniul administrației publice locale.

4. Consolidarea continuă și consecventă a resurselor umane în mediul rural pentru dezvoltarea locală multi-laterală.

BIBLIOGRAFIE:

1. Vladimir Voronin. *Elaborarea Planului Național de Dezvoltare a Republicii Moldova - un pas spre îmbunătățirea administrației publice*. Ziarul "Moldova Suverană", Cotidian Național Independent, 12 decembrie 2006. Săptămînalul "Comunistul", 15 decembrie 2006.

2. Monitorul Oficial, nr.5-12(1604-1611) din 14.01.2005.- P.18-138.

3. *A se vedea*: Bilanțul activității Guvernului în anul 2005 întru realizarea Programului de activitate pe anii 2005-2009 *Modernizarea țării - bunăstarea poporului*, Ed. Universul, Chișinău 2006, 124 pag.

4. Monitorul Oficial, nr.5-12, 2005.- P.18.

5. Ibidem, P.18.

6. *A se vedea*: *Studiu național de nutriție. Republica Moldova, 1996. Raport final, 1997; Starea de nutriție în Republica Moldova. Analiza situației și strategiile de intervenție. Raport. 1996-2000.*-Chișinău, 2002.- P. 4-6, 9.

7. "Monitorul Oficial", din 17 mai 2005.

8. Ziarul "Moldova Suverană", Cotidian Național Independent, 12 decembrie 2006.

9. Alexandru Roman. *Resursele umane pentru dezvoltare locală: activitate, probleme și soluții, în Dezvoltarea comunitară în Republica Moldova: realități și perspective.* - Chișinău, 2006.- P. 44-60

10. *A se vedea*: Alexandru Roman, în *Reformele instituționale în Republica Moldova în contextul integrării europene.* - Materialele Conferinței științifice internaționale, 25 octombrie 2006.-Chișinău, 2006.-P. 53-56

11. Alternatie rurale. Buletin. Ediție specială, 2004.

12. *A se vedea*: Participare locală: abordări inovatoare.- Chișinău, 2005.

13. *Cadrul de Cheltuieli pe termen mediu pe anii 2007-2009.*- Ministerul Finanțelor.- Chișinău, 2006, 190 pag.

14. *A se vedea*: www.gov.md.

Prezentat în octombrie 2006

**Recenzent: D.Patrașcu, doctor habilitat în pedagogie,
profesor universitar, AAP**

E-mail: aroman@mail.md

CONȚINUTUL ȘI MECANISMUL MANIFESTĂRII LEGILOR CONDUCERII

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Direcția monitorizare, evaluare și control, AAP

SUMMARY

They characterize the unity of the objective world processes; - the world existis as a whole system, all processes take place in it, from a system, there are no similar processes, that can originate from the state of system, relations and interdependence of global processes. Not a single process is only or isolated.

All phenomena of global processes are independent, integration of these processes, the analysis of the global processes are be realized without excluding something.

That is not important in one case, can be very important in another case.

18

Administrarea publică, nr. 4, 2006

Legile constituie gradul superior al cunoașterii, au un caracter obiectiv și există independent de conștiința omului. Ele caracterizează unitatea proceselor lumii obiective (**lumea există ca un sistem întreg, toate procesele ce au loc în ea formează un sistem, nu există un asemenea proces, care ar ieși din cadrul acestui sistem**), relațiile și interdependența proceselor mondiale (**în lume nici un proces mondial nu este local, izolat. Toate fenomenele procesului mondial sunt interdependente**), integritatea acestor procese (**analiza procesului mondial trebuie realizată fără a exclude ceva. Ceea ce nu pare important într-un caz poate fi foarte important în alt caz**).

Părerea autorului este că fiecare conducător trebuie să știe și să conștientizeze permanent, că activitatea de conducere este în strinsă corelație cu legile

naturii și societății, cu legile și legitățile procesului de conducere. Înțelegerea de către conducător a acestor legi și coordonarea activităților în corespundere cu ele îi va înlesni activitatea, în caz contrar îl așteaptă falimentul organizației pe care o administrează.

În lumea înconjurătoare acționează legile generale de dezvoltare a naturii, societății și gândirii. - legile dialecticii: legea unității și luptei contrariilor, legea negării negației și legea trecerii schimbărilor calitative în schimbări cantitative.

Cunoașterea esenței **legii unității și luptei contrariilor** de către conducător înseamnă conștientizarea inevitabilului, antagonismului între progres și conservatism, între starea de repaos și dinamică, între formal și nonformal, între siguranță și risc în activitatea organizației pe care o conduce. Anume în căutarea soluțiilor efective de rezolvare a acestor și multor

altor contradicții constă activitatea profesională a unui conducător.

Sensul activității legii negării negației este determinat prin faptul că totul se află într-un proces de dezvoltare continuă, în mișcare, înnoire. Noul înlocuiește vechiul, ceva și mai nou vine să substituie noul. În acest context, este necesară dezvoltarea abilităților profesionale nu numai în cadrul a tot ce e nou, progresist, dar și la implementarea adecvată a noului, înstrăinarea formelor și metodelor învechite.

În procesul dezvoltării au loc schimbări cantitative care, atingând un anumit nivel, conduc spre schimbări calitative radicale. Caracteristicile cantitative și calitative reprezintă mediul intern al organizației care, în ultimă instanță, determină rezultatele activității conducătorului, pregătirea lui profesională. În baza acestor legi se elaborează metodologia cercetării proceselor de conducere, se formulează principiile conducerii, care sub formă de reguli și recomandări reflectă cerințele acestor legi.

Legile specifice ale conducerii exprimă cele mai esențiale legături și relații dintre diferite elemente ale sistemului de conducere atât în cadrul sistemului, precum și cu elementele mediului exterior.

În primul rând, aceste legi abordează acele aspecte ale conducerii, pentru care este caracteristică interinfluența, atunci când schimbarea formei și conținutului unui aspect al conducerii generează anumite schimbări altui aspect. Spre exemplu, astfel de interdependență se observă între formele de organizare și metodele de conducere.

La etapa actuală de dezvoltare a teoriei conducerii sunt cunoscute următoarele legi ale conducerii¹:

- legea unității și integrității sistemului de conducere;

- legea menținerii proporționalității și

coraportului optim al tuturor elementelor sistemului de conducere;

- legea dependenței rezolvării eficiente a problemelor de volumul informației utilizat;

- legea corespunderii timpului necesar și disponibil pentru soluționarea problemelor;

- legea unității și subordonării criteriilor eficienței, utilizați în procesul conducerii;

- legea compatibilității mijloacelor tehnice, a sistemelor de conducere subordonate și a sistemelor interdependente.

Legea unității și integrității sistemului de conducere susține, că sistemul de conducere trebuie să posede unitate de organizare și funcționare. Aceasta trebuie să conțină toate elementele necesare pentru îndeplinirea scopului și obiectivelor conducerii. Integritatea funcțională înseamnă că sistemul de administrare trebuie să realizeze toate funcțiile necesare pentru atingerea scopului sistemului.

Unitatea sistemului de conducere înseamnă că acest sistem formează un sistem unic, dar nu fragmente sau blocuri aparte. Aceasta înseamnă că întregul sistem trebuie să fie construit pe principii unice, interese unice, ceea ce nu înseamnă unificare, structuri cu caracter unitar.

Fără asigurarea unității și integrității sistemului de conducere, fără principii bine determinate, nu este posibilă activitatea eficientă a sistemului de conducere.

Legea menținerii proporționalității și coraportului optim al tuturor elementelor sistemului de conducere argumentează, că orice sistem de conducere, independent de gradul de complexitate și poziția în sistemul general de conducere, constituie în sine un complex de elemente, între care trebuie să se mențină o proporționalitate și un coraport optim.

Corelația sistemelor înseamnă că

elementele acestor sisteme trebuie să corespundă unul altuia conform posibilităților funcționale și organizaționale, nivelurilor, direcțiilor, scopurilor și obiectivelor dezvoltării.

Conexiunea sistemelor trebuie percepută, **în primul rând**, drept corespunderea lor în dezvoltare, atât în plan intensiv, cât și în plan extensiv. Dacă sistemul condus se dezvoltă după formă intensivă, atunci nu-i corespunde sistemul de conducere de tip extensiv. În același timp, sistemul de administrare de tip intensiv poate plasa sistemul condus în categoria sistemelor cu tip de dezvoltare intensivă.

Conexiunea sistemelor înseamnă, **în al doilea rând**, că complexitatea funcțională a sistemelor conduse trebuie concordată cu sistemele de conducere de complexitate funcțională mai înaltă. Prin urmare, sistemul de conducere cu posibilități funcționale limitate nu poate asigura dezvoltarea eficientă a organizației.

Corelația sistemelor, **în al treilea rând**, trebuie percepută și sub aspectul, că perfecționarea sistemului de conducere trebuie realizată într-un tempou mai dinamic decât sistemul condus.

Astfel, teoria sistemelor mari demonstrează, că fără proporționalitatea și corelația elementelor sistemul nu poate funcționa efectiv, deoarece întotdeauna vor exista structuri slabe care vor reține activitatea întregului sistem.

Mecanismul activității **legii menținerii proporționalității și corelației sistemului** se manifestă în cazul așa-ziselor "norme de conducere", care reglementează numărul obiectelor (sau persoanelor), conduse nemijlocit de un organ sau de o persoană. În prezent, știința conducerii recomandă să se respecte *norma conducerii* de la 5 la 9 obiecte.

Legea dependenței rezolvării eficiente a problemelor de volumul de informație utilizat exprimă stabilitatea relațiilor și dependenței, care există în mod obiectiv în procesul de conducere între calitatea îndeplinirii sarcinilor conducerii și volumul informației, utilizate pentru soluționarea lor. Pentru rezolvarea fiecărei probleme organului de conducere îi trebuie un anumit volum de informație.

Mecanismul funcționării legii demonstrează că, odată cu mărirea volumului de informație ce intră în sistem, crește eficiența deciziei primite. Dar, după acumularea unui anumit volum de informație, creșterea acestuia nu mai conduce la mărirea esențială a eficienței; odată cu mărirea volumului de informație se schimbă și timpul folosit pentru rezolvarea deciziei primite. În cazul în care informația nu este suficientă, se consumă mai mult timp, deoarece nu există argumente suficiente pentru luarea unei decizii adecvate. Un exces de informație, însă, poate mări timpul folosit pentru luarea deciziei. Aceasta este legat de surplusul de informații, care necesită cheltuieli mari de timp pentru ca ea să fie prelucrată, comparată, analizată.

Cunoașterea mecanismului funcționării acestei legi oferă posibilitatea de a organiza rațional fluxul de informații în elaborarea sistemului informațional, de a argumenta structura câmpului informațional într-un sistem de conducere automatizat, de a planifica măsurile pentru mărirea siguranței, longevității sistemului de relații, acumulării, prelucrării, transmiterii și proiectării informației.

Legea corespunderii timpului necesar și disponibil pentru soluționarea problemelor reflectă una dintre cerințele importante ale administrării – operativitatea. Pentru realizarea unei

conducere operative este necesar de a face o strictă evidență a bugetului de timp. În această ordine de idei, se cer analizate două categorii de timp: timpul disponibil și timpul necesar, care deseori se află în contradicție.

Timpul disponibil $T(d)$ este segmentul de timp, în care trebuie să ne încadrăm pentru realizarea unei activități, ca să asigurăm succesul acesteia.

Timpul necesar $T(n)$ este timpul, în care putem să ne încadrăm pentru a îndeplini activitatea respectivă, ținând cont de pregătire, asigurare și starea sistemului.

Balanța de timp favorabil este atunci, când timpul necesar nu depășește timpul disponibil. Dacă timpul necesar este mai mic decât timpul disponibil atunci se creează o rezervă de timp egală cu diferența dintre $T(d)$ și $T(n)$. Trebuie să se țină cont că îndeplinirea unor sau altor măsuri influențează diferiți factori subiectivi. De aceea $T(n)$ și $T(d)$ se examinează nu ca măsuri absolute, ci ca relative.

Legea unității și subordonării criteriilor eficienței, utilizați în procesul conducerii. Importanța oricărei activități planificate depinde de faptul pe cât ea corespunde scopului stabilit, iar indicii acestei corespunderi sunt criteriile eficienței. Ținând cont de faptul că fiecare structură își stabilește scopurile (locale, regionale), e dificil de elaborat un criteriu universal al eficienței care ar servi drept

indice al realizării scopului la diferite niveluri de conducere. Legea prevede unitatea și subordonarea criteriilor utilizați. Pentru aceasta e necesar ca indicii locali să se subordoneze, să fie deduși logic din criteriile deficienței, folosiți în verigile superioare ale sistemului de conducere.

Legea compatibilității mijloacelor tehnice, a sistemelor de conducere subordonate și a sistemelor interdependente reflectă una dintre condițiile principale ale asigurării interacțiunii diferitor sisteme în soluționarea problemelor.

În practica administrativă legile și legitățile se implementează cu ajutorul principiilor conducerii care sunt verigă de legătură între teoria conducerii și practica conducerii.

În literatura de specialitate nu există o clasificare unică a principiilor conducerii². În acest context, printre principiile de bază ale conducerii pot fi menționate: cel științific, sistemic și complex, principiul unității și colegialității în conducere; principiul centralizării și descentralizării; principiul proporționalității în conducere; principiul economiei timpului; principiul priorității funcțiilor conducerii asupra structurii la constituirea organizațiilor și invers, prioritatea structurii asupra funcțiilor conducerii într-o organizație ce funcționează; principiul delegării responsabilităților; principiul legăturii inverse³.

BIBLIOGRAFIE

1. В.И. Мухин, Основы теории управления, Москва, 2002.
2. Э.А.Смирнов, Основы теории организации, Учебное пособие –М. 1998.
3. В.И.Кнорринг, Искусство управления, Учебник, -М, 1997.

Recenzent: Corneliu Popovici, doctor, conferențiar universitar AAP
E-mail: tsapte@rambler.ru

REGIMUL JURIDIC AL DELIMITĂRII TERITORIILOR COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

Sergiu CORNEA,
doctor, conferențiar universitar, prorector,
Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul

SUMMARY

L'article vise le problème de l'organisation administrative du territoire. On examine les principes essentiels qui déterminent la délimitation du territoire de l'Etat dans des unités territoriales-administratives. On y analyse l'état actuel de la division territoriale de la République de Moldova ainsi que les modalités de solution de divers problèmes liés de la délimitation territoriale locale.

22

Considerații generale. Pornind de la premisa că statul are menirea să soluționeze problemele societății și că teritoriul statului este locuit de colectivități locale cu diverse interese specifice, individuale și colective, apare, în mod inevitabil, problema organizării administrative judicioase a teritoriului statului în scopul eficientizării procesului de guvernare.

Prin organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, în interpretarea Curții Constituționale, se subînțelege delimitarea acestuia în unități teritorial-administrative. Prin delimitare se urmărește situarea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea într-un anumit cadru teritorial, juridic și administrativ pentru administrarea eficientă a localității, precum și în scopul realizării principiilor autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice¹.

Delimitarea rațională a teritoriului are o importanță deosebită pentru existența decentă a colectivităților locale, deoarece dimensiunea teritorială a colectivității determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor, atribuite autorităților publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală; e) modalitățile și calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor la nivel local.

O delimitare teritorial-administrativă corespunzătoare asigură condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind

autoritatea deciziilor prin suportul, oferit de public în implementarea acestora.

Delimitarea teritoriului statului în unități teritorial-administrative trebuie să asigure creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale.

Este necesar de precizat că sintagma unitate *teritorial-administrativă* are două sensuri distincte: cel de circumscripție teritorial-administrativă și cel de colectivitate teritorială locală. În primul sens, unitățile teritorial-administrative semnifică circumscripțiile administrative ale teritoriului statului, adică sfera de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului. În al doilea sens - colectivitățile teritoriale locale, adică populația, care locuiește pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existînd o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte de cele naționale. Primul sens are în vedere desconcentrarea administrativă, cel de-al doilea descentralizarea administrativă, care sunt regimuri juridice total diferite, aplicabile raporturilor administrative dintre centru și teritoriu.

Unitatea teritorial-administrativă este un subiect de drept numai cînd are accepțiunea de colectivitate teritorială locală, dar nu și în cazul cînd reprezintă o circumscripție teritorial-administrativă, simplă porțiune a teritoriului statului². În acest sens, teritoriul este unul dintre elementele esențiale a identificării colectivităților locale, teritoriile cărora în ansamblul lor alcătuind teritoriul național.

Determinarea limitelor teritoriale ale colectivităților locale este o operă foarte complexă și depinde de foarte mulți factori. În viziunea lui M. Preda, principalele

elemente care trebuie avute în vedere la delimitarea teritorială a unităților teritorial-administrative de nivelul II, sunt: a) configurația reliefului și rețeaua hidrografică existentă în zonă, b) gradul de polarizare a zonelor de influență și de interese a principalelor localități, în special a orașelor și înscrierea acestora, pe cît e posibil, în cadrul aceluiași județ, c) asigurarea unei accesibilități lesnicioase a localităților la reședința județului (în raport cu drumurile publice terestre, căile ferate și cele navigabile), d) păstrarea și dezvoltarea relațiilor tradiționale (comerciale, culturale) între locuitorii așezămintelor din teritoriu, e) asigurarea punerii în valoare eficiente a resurselor naturale specifice (masive de păduri, zone de exploatare a mineralelor utile), f) luarea în considerare a limitelor administrative anterioare și evaluarea obiectivă a rezultatelor obținute.

În organizarea unităților teritorial-administrative de nivelul I ar trebui să se țină cont de: a) configurația terenului și rețeaua hidrografică existentă pe teritoriul respectiv; b) gradul de accesibilitate al satelor componente la reședința comunei și al reședinței comunei la rețeaua de localități din județ; c) numărul locuitorilor din fiecare sat și din comună, în ansamblu; structura populației și potențialul forței de muncă; d) baza de resurse naturale pe care le poate utiliza comuna (agricole, forestiere, minerale) și puterea economică, a comunei în general; e) dotarea edilitară a localităților componente (gradul de modernizare al străzilor, densitatea gospodăriilor, etc.); f) asigurarea relațiilor tradiționale de colaborare comercială, culturală, religioasă și de altă natură dintre locuitorii comunei; g) limitele administrative în care a funcționat localitatea de-a lungul istoriei sale³. A.

Sîmboteanu consideră că în realizarea politicii de stat în domeniul organizării teritorial-administrative trebuie să se țină cont de următoarele criterii: a) economic; b) demografic; c) geografic; d) istoric; e) etnic; f) luarea în considerație a opiniei publice; g) îmbinarea intereselor naționale și locale; h) folosirea experienței altor țări⁴. Potrivit constatărilor autorilor I. Creangă și O. Uțică, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se face în conformitate cu următorii factori: economic, social, cultural, tradițiile istorice⁵.

În completarea criteriilor de delimitare teritorială, propuse de cercetătorii citați mai sus, stăruim asupra următoarelor considerațiuni:

* fiind prin natura sa o problemă de interes național, modificarea tabloului organizării administrative a teritoriului statului ar trebui să fie rezultatul unor dezbateri publice, hotărîită cu participarea largă a autorităților locale de ambele niveluri, precum și a cetățenilor;

* delimitarea teritorial-administrativă a teritoriului statului trebuie stabilită, luîndu-se în considerație și perspectiva dezvoltării în ansamblu a societății, precum și a sarcinilor și atribuțiilor ce vor reveni sistemului administrativ în viitor;

* opțiunea pentru un anumit model de organizare administrativ-teritorială trebuie să fie rezultatul unor profunde investigații științifice. Este necesar de a asigura fundamentarea politică, economică, socială, financiară a unei astfel de acțiuni. O pregătire insuficientă poate avea drept consecință urmări neprevăzute sau chiar compromiterea reformei teritorial-administrative;

* reforma teritorial-administrativă nu constă numai în schimbarea legilor, cît, mai ales, în schimbarea mentalității și a

metodelor de soluționare a problemelor colectivităților locale. O astfel de reformă nu poate să nu se refere și la metodele de recrutare și selectare a personalului administrativ pe bază de concurs în conformitate cu criteriul competenței profesionale;

* la delimitarea unităților teritorial-administrative (ca număr, structură, dimensiune etc.) nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung, pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față;

* studierea diverselor modele ale organizării teritoriale ale autonomiei locale are o mare importanță. Analiza practicii internaționale în materie de delimitare teritorială, a consecințelor aplicării diverselor variante ale structurilor locale, precum și a studierii argumentelor *pro* sau *contra* acestor structuri în diferite state, ne permit să constatăm că procesul delimitării teritoriale este determinat nu numai de factori obiectivi, ci și de cei subiectivi.

Starea actuală a decupajului teritorial local. Sub aspect administrativ, conform prevederilor constituționale stipulate în art. 110, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stînga Nistrului, potrivit textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special, adoptat prin lege organică.

Cadrul constituțional al organizării teritorial-administrative a Republicii Moldova este completat prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, în care au fost definite noțiunile

generale și a fost stabilit numărul unităților teritorial-administrative, principiile de formare și de desființare ale lor, modalitățile de stabilire și modificare a hotarelor acestora.

Organizarea teritorial-administrativă a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul I, raioanele constituie nivelul al II-lea. Potrivit prevederilor Legii menționate, au fost formate 32 de raioane și menținută unitatea teritorială autonomă Găgăuzia cu 32 de localități, iar celor 147 de localități din stînga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie.

Revizuirea structurii teritorial-administrative, în sensul înlocuirii celor 10 județe cu 32 de raioane și crearea a 240 de noi unități teritorial-administrative de nivelul I, au constituit, într-o anumită măsură, o revenire la vechea organizare administrativă din perioada sovietică. Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărîmițare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele a 60-82 unități. Către începutul anilor 60, în rezultatul comasării, numărul raioanelor s-a redus la 31. Ulterior, numărul raioanelor se mărește pînă la 40, delimitare ce se menține pînă la proclamarea suveranității Republicii Moldova⁶.

E de notat că sistemul de organizare teritorial-administrativă sovietic nu corespundea cerințelor societății democratice și relațiilor economice de piață. Acest sistem, fiind un sistem administrativ bazat pe principiile centralizării excesive, stabilit în condițiile societății totalitare, devenise o frînă în dezvoltarea economico-socială a republicii. Acestui sistem, după cum s-a menționat, îi era

caracteristică fărîmițarea excesivă a teritoriului, ceea ce nu permitea crearea unui fundament economic durabil și a unor structuri administrative eficiente. La momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanțe în diverse domenii. (Raionul Hîncești era de 2,6 ori mai mare decît raionul Ialoveni, după numărul locuitorilor raionul Orhei (136 mii) era mai mare de 4,3 ori decît Basarabeasca (32 mii)⁷.

Considerăm, că revenirea la defimitarea teritorială în unități teritorial-administrative de dimensiuni mici ca suprafață, potențial economic și populație, nu corespunde criteriilor de eficiență și contravine evoluțiilor europene din domeniu. Opțiunea europeană a Republicii Moldova impune deplasarea accentelor spre inițiativă locală și consolidarea centrelor regionale, fiind necesară o regîndire a structurii teritorial-administrative existente. Este evident faptul că fragmentarea teritorială actuală nu contribuie la dezvoltarea economică locală și nu favorizează afirmarea unor raporturi de colaborare între autoritățile centrale cu cele locale.

În sensul Legii nr.764-XV din 27.12.2001, satul este o unitate teritorial-administrativă care cuprinde populația rurală, unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri.

Comuna este o unitate teritorial-administrativă care cuprinde populația rurală, unită prin comunitate de interese și tradiții. Comuna se poate forma prin unirea a două sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice.

Orașul este o unitate teritorial-administrativă mai dezvoltată decît satul din punct de vedere economic și social-

cultural, care cuprinde populația urbană, cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, a cărei populație este încadrată în mare parte în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală, în viața culturală și politică.

Municipiul este o localitate de tip urban cu rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri industriale, comerciale și instituții din domeniul învățămîntului, ocrotirii sănătății și culturii, statutul de municipiu a fost atribuit orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol⁸.

E necesar de menționat că prin art. 8 al Legii nr.764-XV din 27.12.2001 numărul municipiilor a fost redus de trei ori (de la 15 la 5). Orașele Cahul, Căușeni, Dubăsari, Edineț, Hîncești, Orhei, Rîbnița, Soroca, Taraclia și Ungheni și-au pierdut statutul de municipii. Reducerea numărului municipiilor are drept consecință amplificarea procesului de dezurbanizare a Republicii Moldova, care și așa este pe ultimul loc în Europa după nivelul de urbanizare, ponderea populației orașenești fiind doar de 46,1 %, în context, menționăm că pentru Ucraina indicele respectiv este de 68,0 %, România – 56,2 %, Belarus – 71,2 %, Bulgaria – 69,6 %, Rusia – 77,7 %, Polonia – 65,6 %, Slovacia – 57,4 %, Ungaria – 64,0 %, Cehia – 74,7 %⁹.

În Republica Moldova dezurbanizarea se manifestă prin *ruralizarea* modului de viață și a gradului de ocupație a populației, mai ales din orașele mici, a căror activitate era determinată de existența unei singure întreprinderi. Acest proces se manifestă prin: nivelul scăzut de venituri, regresul principalelor ramuri de producție, micșorarea numărului populației și migrarea

ei, dezechilibrarea structurii populației din punct de vedere profesional și al vârstei, situația deplorabilă în domeniul serviciilor, etc.¹⁰.

Municipiul Chișinău, fiind capitala Republicii Moldova, beneficiază de un statut aparte, reglementat prin Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 431-XIII din 19.04.1995¹¹.

Clasificarea localităților la categoria orașelor sau municipiilor, stabilirea și modificarea hotarelor extravilanului lor se hotărăsc în conformitate cu prevederile punctelor 7 și 8 ale Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96 (modificate prin Legea nr.410-XV din 23.10.2003, în vigoare din 21.11.2003).

Raionul este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale¹². Legea nr.764-XV din 27.12.2001(art.10, alin.4), cu titlu de noutate, a introdus o normă prin care se definește noțiunea de hotar administrativ al raionului: perimetrul suprafeței localităților incluse în componența acestuia și care coincide cu hotarele dintre localitățile raionului dat și localitățile raionului limitrof.

Este important de menționat faptul că toate unitățile teritorial-administrative au personalitate juridică și dispun de patrimoniu.

Autoritățile administrației publice locale din sate (comune), orașe (municipii) se conduc în activitatea lor de statutele unităților teritorial-administrative respective. Potrivit cu prevederile art. 18 alin.(2) lit.d) din Legea nr.123-XV din 18.03.2003 și ale art.4, alineatele (2) și (3) din Legea nr. 764-XV din 27.12.2001, statutul satului

(comunei), orașului (municipiului) se elaborează în baza statutului-cadru, aprobat de Parlament, și se aprobă de consiliul local. Statutul special de autonomie al localităților din stînga Nistrului și al unor localități din sudul țării se stabilește prin legi organice, potrivit art. 111 din Constituție.

Statutul unității teritorial-administrative cuprinde date și elemente specifice, care au rolul de a o individualiza în raport cu alte unități similare, și se referă la:

a) denumirea oficială a unității teritorial-administrative, suprafața teritoriului administrativ, delimitarea teritorială, localitatea de reședință;

b) denumirea localităților care intră în componența unității teritorial-administrative, amplasarea acestora, prezentată grafic și descriptiv;

c) delimitarea teritoriului asupra căruia își exercită autoritatea consiliul local și primarul, cu precizări de ordin istoric, data întemeierii localității, amplasarea acesteia în teritoriu; mărimea fondului funciar și clasificarea lui;

d) numărul de locuitori, inclusiv ai localităților din componența unității teritorial-administrative, cu mențiune referitor la componența etnică;

e) consiliul local și primarul, sediul, numărul de consilieri și de funcționari ai primăriei;

f) patrimoniul unității administrativ-teritoriale, componența și indicii calitativi și cantitativi ai acestuia;

g) principalele instituții din domeniul învățămîntului, culturii, sănătății, asistenței sociale, presei, radioului, televiziunii și din alte domenii, cu indicarea autorității căreia i se subordonează;

h) căile de comunicație existente și categoria acestora; cea mai apropiată

stație de cale ferată, fluvială, maritimă sau aeroport și distanța pînă la ele;

i) serviciile publice locale, cu specificarea genurilor de activitate, investirea, atribuțiile și subordonarea;

j) agenții economici care își desfășoară activitatea în unitatea teritorial-administrativă în cauză;

k) organizațiile obștești, inclusiv sindicatele care își desfășoară activitatea în unitatea administrativ-teritorială în cauză;

l) problemele ce țin de culte (biserica, hramul bisericii din localitate etc.);

m) modul și mijloacele de informare periodică a cetățenilor unității administrativ-teritoriale privind activitatea autorităților administrației publice locale;

n) chestiunile ce țin de amenajarea teritoriului și de salubritate¹³.

Potrivit prevederilor Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001 (art.2), divizarea teritoriului țării în unități teritorial-administrative este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit. E lesne de observat că în afară de principiile de bază ale administrației publice locale, enumerate în articolul 109 al Constituției, legiuitorul a introdus unul nou: cel al asigurării accesului cetățenilor la organele puterii. Principiul respectiv este doar nominalizat în textul legii, nefiind și explicat. Studiind conținutul Legii, deducem că s-a avut în vedere nu atît facilitarea accesului propriu-zis al cetățenilor la organele puterii (presupunem că e vorba de organele puterii locale), cît micșorarea dimensiunilor teritoriale ale unităților

teritorial-administrative de nivelul doi în scopul micșorării distanței între reședințele de raioane și unitățile teritorial-administrative de nivelul I. Considerăm, în acest sens, că s-a produs o eroare de interpretare a principiului subsidiarității. Mai adecvat, din punct de vedere al științei administrației contemporane, ar fi trebuit stipulat principiul accesului populației la servicii publice de calitate, ceea ce ar însemna nu scurtarea distanței în kilometri pînă la serviciile publice ci acordarea lor nemijlocit la locul de trai. Principiul respectiv este caracteristic sistemelor centralizate, unde puterea, inclusiv și cea locală se pulverizează în unități teritorial-administrative cît mai mici ca dimensiune pentru a înlesni controlul asupra colectivităților locale și a asigura executarea operativă a directivelor autorităților raionale și centrale. Autonomia locală presupune nu ațit accesul cetățenilor la organele puterii cît accesul la servicii publice calitative, logica fiind următoarea: organele administrative ar trebui să-și diversifice metodele și formele de interacțiune cu populația, să se apropie cît mai mult de populație prin satisfacerea cît mai deplină a necesităților colectivității.

Potrivit prevederilor Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344-XII din 23.12.1994, a fost formată unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În componența acestei unități teritorial-administrative intră 32 de localități: municipiul Comrat, 2 orașe (cu o localitate inclusă), 23 de sate (comune) ce includ 28 de localități. Art.1, alin.(1) al legii prevede că Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a Republicii Moldova. Grație acestei reglementări legale, Găgăuzia beneficiază de un statut special de

autonomie ce are la bază criteriul etnic. În acest context, menționăm că autonomia locală este un principiu general de politică administrativă democratică, a cărui aplicare nu poate fi condiționată de criterii etnice sau de altă natură. Autonomia locală servește tuturor cetățenilor, oferă mai multe resurse și amplifică inițiativa administrației locale pentru ameliorarea standardelor de viață. Folosirea principiului autonomiei locale ca prilej pentru încurajarea autonomiei pe criterii etnice este o premisă pentru separatism și segregatie, fenomene ce contravin societății democratice.

Competența în materie de delimitare a teritoriului. **Potrivit prevederilor constituționale (art. 66, lit. „d” și art. 72, alin. 3, lit. „f”), organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, constituie una dintre atribuțiile de bază ale Parlamentului și se reglementează prin lege organică.**

Delimitarea administrativă a teritoriului statului trebuie să fie realizată în baza principiilor autonomiei locale cu respectarea deplină a drepturilor și libertăților cetățenilor. Parlamentul Republicii Moldova a ratificat prin Hotărîrea 1253-XIII din 16 iulie 1997 Carta europeană a autonomiei locale care prevede că colectivitățile locale sunt principalele fundamente ale oricărui regim democratic. Deci, exercitarea atribuțiilor sus-pomenite de către Parlament trebuie să fie în deplină concordanță cu prevederile naționale și internaționale în domeniul respectiv. Astfel, articolul 5 al Cartei prevede că „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite”¹⁴.

Dezvoltînd prevederile constituționale

și internaționale, Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.200 stipulează că formarea, desființarea și schimbarea statutului unității teritorial-administrative se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.

În conformitate cu prevederile „Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova”, aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96, de competența Parlamentului ține:

a) formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și a raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative. Parlamentul hotărăște problemele enumerate la propunerea autorității reprezentative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special sau a consiliului raional, Președintelui Republicii Moldova sau a deputaților în Parlament, pornindu-se de la interesele naționale și oportunitate, precum și ținându-se cont de interesele economice ale unităților teritorial-administrative primare. Chestiunile organizării teritorial-administrative a unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se soluționează potrivit legilor privind statutul juridic al acestor unități.

b) formarea, comasarea, decomasarea și desființarea comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), stabilirea și transferarea centrelor lor administrative,

stabilirea și modificarea hotarelor raioanelor, comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), la propunerea consiliilor locale respective.

c) formarea și desființarea localităților care nu constituie o unitate teritorial-administrativă, precum și schimbarea subordonării lor, la propunerea consiliilor locale respective.

d) transferarea comunelor și satelor dintr-un raion sau municipiu în alt raion sau municipiu, la propunerea consiliilor comunale și sătești și ale consiliilor raionale și municipale respective.

e) formarea și desființarea sectoarelor municipiilor, la propunerea consiliului municipal¹⁵.

O condiție obligatorie, pentru soluționarea de către Parlament a tuturor cazurilor enumerate, este consultarea cetățenilor. Autoritățile reprezentative centrale și locale se pot adresa Parlamentului cu propuneri ce țin de delimitarea teritorială locală, doar după ce au adus la cunoștință și au consultat cetățenii referitor la modificările teritoriale preconizate. Aceste reglementări legale referitor la consultarea obligatorie a populației sunt conforme cu prevederile Cartei europene a autonomiei locale, care în art.5 stabilește că pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale respective trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite.

(Continuare în nr. 1/2007 al revistei „Administrația Publică”)

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr.12 din 05.03.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.40-42 din 21.03.2002.

2. Popescu, Corneliu-Liviu. Autonomia locală și integrarea europeană. București, 1999, p. 32-35.
3. Preda, M. Criteriile ce trebuiesc avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, 1995, a 8, p.43.
4. Simboteanu, A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova. Chișinău, 2001, p.78.
5. Creangă, I., Uțică, O. Organizarea administrativă a teritoriului. Chișinău, 2001, p.38-39.
6. Matei C. Problemele organizării teritoriale a societății // Reformele economice în Republica Moldova și România: realizări, tendințe, probleme. Chișinău, 1998, p.64.
7. Reforma administrației publice: controversale problemelor care bat la ușă // Administrarea publică, nr.3, 1998, p.17.
8. Municipiile și unitățile teritorial-administrative din componența lor sunt incluse în Anexa nr.2 a Legii nr.764-XV din 27.12.2001.
9. Экономическое обозрение, nr.44, 2004, p.34.
10. Forum, nr.9, 2004, p.3.
11. Monitorul Oficial al Republica Moldova, nr. 31-32 din 09.06.1995.
12. Raioanele și unitățile teritorial-administrative din componența lor sunt incluse în Anexa nr.3 a Legii nr.764-XV din 27.12.2001.
13. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436-XV din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republica Moldova nr.244-247/972 din 12.12.2003.
14. Carta europeană a autonomiei locale. În: Culegere de acte normative în domeniul funcționării autorităților administrației publice locale. Chișinău, 2004, p.69-72.
15. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.20-21 din 04.04.1996.
16. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436-XV din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.244-247 din 12.12.2003.
17. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr.12 din 05.03.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.40-42/7 din 21.03.2002.
18. Jurnal de Chișinău, 3 mai, 2002, p.7.
19. Pct.17, 18 ale Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.20-21 din 04.04.1996.
20. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.16/53 din 29.01.2002.
21. A se vedea: 1) Anexele nr.2-5 ale Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001. În: MO nr.16/53 din 29.01.2002; 2) Eremia A. Tainele numelor geografice. Chișinău, Știința, 1986; 3) Eremia A. Nomenclatorul localităților din Republica Moldova. Chișinău, CIVITAS, 2001; 4) Cibotaru, V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec.XIX-XX). În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socio-umanistice”. Volumul III. Chișinău, 2003, p.181-183.

22. Vestile nr.3/57, 30.03.1990.
23. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.20-21 din 04.04.1996.
24. Pct. 9-13 ale Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.20-21/216 din 04.04.1996.
25. A se vedea: art.10 al Legii nr.382-XV din 19.07.01 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.107/819 din 04.09.2001. (Art.10 în redacția Legii nr.343-XVI din 22.12.05, în vigoare 06.01.06)
26. A se vedea: Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova despre crearea Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei” Nr.1518 din 17.12.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-5/2 din 01.01.2004.

Prezentat: noiembrie, 2006

Recenzent: A.Sîmboteanu, dr. în științe politice, conf.univ.

Societatea civilă și statul de drept



ORGANIZAREA FISCALĂ ÎN MOLDOVA PÎNĂ ÎN SECOLUL XIX

Angela POPOVICI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Corneliu POPOVICI,
doctor în filosofie, conferențiar universitar

Societatea civilă și statul de drept

SUMMARY

Within the medieval state institutions the fiscal bodies had a role of their own, assuring the functioning of the state apparatus. The Moldavian fiscal system has developed step by step, from one simple organisation, that had taken place simultaneously with the foundation of the state, to a complex one in the XVII and XIX century. Throughout this time the fiscal body has diversified, including special bodies needed for each fiscal operation and modern methods of fiscal evidence. On a whole level the fiscal system is characterized by the total and the variety of imposed taxes and, on the other hand, their excessiveness.

33

În cadrul instituțiilor statului medieval organelor fiscale le-a revenit un loc aparte, acestea asigurând funcționarea aparatului de stat în ansamblu. În secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, odată cu întemeierea statului, s-a dezvoltat treptat de la o organizare simplă la una complexă sistemul fiscal al Moldovei. Cu timpul, aparatul fiscal s-a diversificat, incluzând organe speciale pentru fiecare operațiune fiscală și procedee moderne de evidență fiscală (diferite condiții). Astfel, în Moldova se constata în evul mediu existența tuturor operațiunilor unei fiscalități bine organizate:

a) constatarea numărului contribuabililor și averii lor, b) impunerea sau așezarea dărilor, c) perceperea sau strângerea lor și d) urmărirea, în cazul neîndeplinirii obligațiilor.

E de notat că încă înainte de constituirea Moldovei ca stat, în cadrul formațiunilor statale anterioare, cnezate și voievodate, locuitorii plăteau conducătorilor acestora dări în natură și prestau în folosul lor anumite munci. Despre o organizare fiscală propriu-zisă, cu un anumit sistem de obligații, nu se poate vorbi decât în secolul al XIV-lea.

Veniturile statului, la începuturile sale, proveneau, în general, din domeniul domnesc (obligațiile țăranilor dependenți din satele, aflate pe moșia domnească), din dări ocazionale ale supușilor, cu anumite privilegii (ridicarea unor cetăți, a unor lăcașuri de cult), din plocioane la sărbători mari, nunți în familia domnitoare ș.a.; apoi din vămi și din amenzi. Până spre sfârșitul secolului al XIV-lea, domnia putea face față cheltuielilor statului, curții domnești, domnului și propriei familii cu aceste venituri neregulate, care în acte erau desemnate prin termeni generici (mile, milostenii, munci, venituri domnești)¹. La sfârșitul secolului al XIV-lea, dar mai ales la începutul secolului următor, aceste venituri, dări în natură, munci sau amenzi, încep să devină regulate și să capete denumiri proprii. Ele se vor numi în actele vremii **vama oilor, vama porcilor, găletărit, iliș, vinărici, dijmărit, cositul finului, oaste, jold, podvoade, gloabe**; iar, în termeni generici, **dăjdii și slujbe**². Primele constau în cedarea unei a zecea părți din vitele mici, din cereale, vin, miere, pește, celelalte fiind diferite munci, cerute de domnie.

Necesitatea de apărare a teritoriului țării de atacurile din afară a determinat introducerea, la începutul secolului al XV-lea, a unei obligații noi în bani, numită în Moldova *dare*. Curînd ea s-a generalizat și a căpătat un caracter permanent. Ca și în alte țări din Europa, apariția în Moldova a impozitului regulat și permanent trebuie legată de crearea armatei regulate, antrenate în războaiele de la sfîrșitul secolului al XIV-lea și prima jumătate a secolului al XV-lea. Avînd în vedere necesitățile de apărare a țării, domnia, atunci cînd acordă imunități, scutiri de dări și slujbe boierilor, nu renunța aproape niciodată la bir și la oaste în favoarea

privilegiaților, așa cum se întîmpla cu unele obligații în natură și în muncă, ceea ce denotă importanța celor dinți pentru stat. Se poate afirma, astfel, că impozitul în bani a luat naștere sub imperiul întreprinderilor militare, la cerințele războaielor de apărare a țării.

Pe lîngă trăsăturile generale ale fiscalității medievale, întîlnite în cadrul societății europene, fiscalitatea din Moldova are și unele trăsături particulare, cea mai însemnată fiind *fiscalitatea excesivă*, care de abia îngăduia o reproducere simplă a gospodăriei țărănești.

Cauzele acestei stări de lucruri erau:

1) obținerea principalelor venituri ale statului din dări;

2) dominația otomană, cu multiplele ei obligații;

3) existența unei pături largi a țăranimii libere, care putea fi exploatată doar pe calea fiscalității;

4) creșterea și perfecționarea exploatării fiscale pe măsura înaintării în timp.

Întîietatea dărilor directe, e situația care decurge din predominarea economiei agrare în Moldova:

- realizarea de către stat a celor mai mari venituri de pe urma țăranimii, principalei mase impozabile;

- existența, pe toată durata evului mediu a răspunderii solidare la dări, atît în cadrul unor unități fiscale, cît și într-un cadru mai larg a principiului solidarității fiscale;

- înechitatea în repartitia dărilor, în corespundere cu clasa și categoria socială a contribuabililor. Totodată, în cadrul aceleiași categorii sociale, devenită categorie fiscală, repartitia dărilor proporțional cu averea;

- încercările de reformare a sistemului fiscal în decursul secolului XV - începutul secolului XVIII-lea.

- influența nemijlocită a cuantumului dărilor interne de către suzeranitatea otomană, acestea urmînd curba crescîndă a obligațiilor economice către Poartă. De asemenea, influența ei parțială asupra sistemului fiscal (vechile dări în natură au fost convertite în redevențe monetare, iar imunitățile fiscale, începînd cu mijlocul secolului al XVI-lea, au fost treptat eliminate, revenindu-se asupra lor mai tîrziu sub alte forme);

- caracterizarea fiscalității medievale prin abuzurile aparatului fiscal, de la organele superioare (marele vistier) la cele inferioare (vătămănușul, vornicul)³;

- vistieria era instituția centrală și cea mai importantă în organizarea fiscală și financiară a statului.

Aici se concentrău toate datele de constatare „privitoare la contribuabili și la materia impozabilă; de la vistierie plecau toate dispozițiile de repartiție a dărilor; aici se strîngeau sumele impuse și tot aici se ținea evidența cheltuielii lor. Deși născută din necesități interne, în procesul de organizare al statului, vistieria poartă un nume bizantin, care la rîndul lui, provine din latinescul *vestis* (haină), avînd semnificația de loc de păstrare a veșmintelor de preț ale conducătorilor statului.

Creată odată cu formarea statului, sub formă mai rudimentară, vistieria, avînd toate elementele unei instituții bine organizate, este atestată documentar în Moldova la începutul secolului al XV-lea. După apariția dării în bani, a birului, și generalizării lui, vistieria capătă o însemnătate și mai mare, creîndu-se un sistem fiscal bine organizat. La vistierie se strîngeau veniturile statului, rezultate mai ales din dările de repartiție, adică din dările ce vizau și se aruncau pe întreaga avere a contribuabililor. Dregătorul, aflat în fruntea vistieriei se numea *mare*

vistier.

În afară de vistierie exista o instituție particulară - *cămara*, proprietate a domnului țării. Documentar, ea este atestată în Moldova puțin mai tîrziu decît vistieria. În fruntea cămării domnești se afla *marele cămăraș*. Fără îndoială, aceasta este mai veche decît vistieria, avîndu-și originea în veniturile de pe propriul domeniu al voievodului.

Cămara domnească era alimentată la început din veniturile de pe domeniul domnesc, din cele de la ocne, din vămi și amenzi; din secolul al XVI-lea acestora li se adaugă și veniturile, provenite din dările de cotitate (oierit, dijmărit, goștină, vinărici ș.a.). Adesea, unii dintre domni, în dorința de a-și mări avutul personal, mai treceau de la vistierie la cămară și unele din dările de repartiție ale anumitor sate sau anumitor categorii fiscale, de obicei, dintre slujitori.

Veniturile vistieriei erau menite a servi necesitățile publice: de apărare a țării, de întreținere a oastei și cetățitorilor, a curții; de a achita obligațiile bănești către puterile suzerane; de a plăti, mai tîrziu, lefurile dregătorilor etc. Veniturile cămării erau destinate domnului și familiei sale⁴.

În realitate, domnii și, în special cei fanarioți, cheltuiău deopotrivă atît pentru țară, cît și pentru sine din banii vistieriei, dar arareori dădeau din banii cămării pentru treburile țării, avînd de regulă grijă să și-i recupereze. Și vistieria și cămara erau găzduite în încăperi ale palatului domnesc. Banii numărați erau așezați în pungi cu sume fixe, iar acestea păstrate în lăzi bine ferecate.

Dările în Moldova medievală se împărțeau după principiul așezării lor, în *dări de repartiție* (birurile), la a căror așezare se ținea seama de potențialul fiscal al contribuabililor, de ansamblul bunurilor lor materiale, și *dări de cotitate* (dijmele din

cereale, vin, vite mici, stupi), la care se avea în vedere materia impozabilă. După forma în care se plăteau, dările erau în *muncă*, în *natură* și în *bani*. În secolul al XV-lea și în prima jumătate a secolului al XVI-lea au predominat dările în natură și în muncă, însă începând cu a doua jumătate a secolului al XVI-lea, cele mai multe dintre ele se convertesc în dări în bani, acestea fiind predominante în secolul al XVII-lea și aproape exclusive în secolul al XVIII-lea.

Terminologia foarte variată a dărilor de repartiție era legată, în general, de subiectul impus (dare slujitorească, bir popesc), de obiectul impozitului (birul boului, birul calului), de termenele de plată (dare de lună, seama mare ș.a.). Numele dărilor de cotitate era legat de cel al materiei impozabile (oierit, vinărici, stupărit etc.).

Rolul de seamă în ansamblul veniturilor statului l-au avut dările de repartiție. La începutul secolului al XV-lea în Moldova exista o singură dare de repartiție, **birul** sau **darea**. Pe măsura înaintării în timp, ea s-a diversificat, ajungându-se la sfârșitul secolului al XVII-lea la peste 40 de diferite dări.

Darea constituie principala obligație fiscală, pe care o suportau toate clasele și categoriile sociale, cu excepția unor beneficiari de privilegii de scutire. În Moldova **birul** este atestat documentar la 1 august 1444, într-un privilegiu de scutire, acordat mănăstirii Horodnic de Ilie Voievod, fiul lui Alexandru cel Bun⁵.

Din a doua jumătate a secolului al XV-lea, odată cu dezvoltarea pieții interne, a orașelor, meșteșugurilor și comerțului, darea capătă o însemnătate deosebită și apare frecvent în actele, emise de cancelaria domnească, precum și dregătorii însărcinați cu strângerea ei, **dăbilarii**. Faptul că acesta

ajunge un termen generic pentru dările de repartiție în bani, confirmă creșterea însemnătății sale. Până la instaurarea dominației otomane, pe la mijlocul secolului al XVI-lea, darea se plătea în două-trei rate anuale; mai apoi, ratele se înmulțesc, ajungându-se în secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, în anumite domnii, la rate lunare sau chiar bilunare, adesea fără o scădere a cuantumului ratei⁶.

Cuantumul birului a crescut progresiv de-a lungul întregii perioade. Din a doua jumătate a secolului al XVI-lea, el a urmat în mare măsură evoluția obligațiilor economice către Poartă; cu cât acestea erau mai mari, cu atât și cuantumul birului pe gospodăria țărănească era mai ridicat. În aceste condiții gospodăria țărănească liberă, baza fiscală a statului, își putea asigura cu greu reproducția simplă. Adesea ea se ruina, iar satele libere de răzeși cădeau în dependența marilor boieri sau a mănăstirilor.

La începutul secolului al XVII-lea, sursele documentare pomenesc și alte dări de repartiție, născute de birul inițial, cum ar fi: *darea cea mare*, *darea cea mică*, *darea împărătească*, *zloții*, *leii*. La sfârșitul aceluiași secol și în prima jumătate a secolului al XVIII-lea, li se adaugă și altele, cele mai multe repartizate pe gospodăria țărănească liberă sau dependentă. Dintre acestea amintim *birul untului*, *birul meiului*, *birul oilor*, *birul vacilor* ș.a. E de notat că încă de la sfârșitul secolului al XVI-lea, apar biruri și pe alte categorii sociale, (curteni, slujitori, preoți, negustori). Dările de repartiție erau percepute direct de slujitorii domnești.

Dările de cotitate sînt mai vechi decît dările de repartiție și sînt menționate în acte încă la sfârșitul secolului al XVI-lea. Principalele dări de cotitate erau *oieritul*,

goștina, dijma stupilor și vădrăritul. Inițial, ele s-au perceput în natură, iar, începînd cu secolul al XVI-lea și în bani:

- *Oieritul*, numit în Moldova **goștină de oi**, era darea pe oi, plătită proporțional cu numărul lor. Cuantumul acesteia nu se cunoaște exact, însă se presupune, după unele analogii cu Transilvania, că se lua o oaie din 40. În secolul al XVII-lea, cînd oieritul se plătea în bani, de fiecare oaie se dădeau cîte 10—15 bani, după categoria socială a contribuabilului.

- *Goștina* sau darea din porci, al cărei cuantum de asemenea nu se cunoaște; se presupune că se luau unul din 30 de porci, iar începînd cu mijlocul secolului al XVII-lea se plăteau cîte 8-12 bani de porc.

- *Dijma stupilor* sau *deseatina de albine* era darea din stupi. Se dădea unul din 10, iar de la sfîrșitul secolului al XVII-lea se plăteau 13 bani de stup.

- *Vădrăritul* sau *deseatina din vin* era darea din vin. Ea a apărut la sfîrșitul secolului al XIV-lea, fiind o zeciuală, iar mai tîrziu, cînd a devenit dare bănească, plătindu-se cîte 2-4 bani de vadră.

De la sfîrșitul secolului al XVI-lea unele dări de cotitate din cereale și alte produse, ca *ilișul, finul*, percepute în natură, s-au transformat în dări de repartitie, plătindu-se în bani. Dările de cotitate se adunau fie de agenții fiscali ai statului, fie se arendau. Arendașul acestor dări plătea domniei suma cu care licitase darea în rate, după înțelegere, el urmînd să o perceapă de la contribuabili, cu condiția să nu depășească suma fixată de domnie pentru materia impusă.

Odată cu dezvoltarea instituțiilor statului, cu creșterea nevoilor sale, crește și presiunea fiscală. Această creștere se face pe mai multe căi, dintre care mai importante rămîn: înmulțirea numărului dărilor, crește-

rea cuantumului unora dintre ele, lărgirea masei impozabile, prin impunerea la dări și a unor categorii sociale privilegiate, și unele reforme fiscale.

La sfîrșitul secolului al XVII-lea și în prima jumătate a secolului următor, sunt introduse noi obligații asupra unor bunuri și îndeletniciri neimpuse pînă la această vreme, iar dărilor existente li se adaugă altele noi. Astfel, numai pe vii, vin și vînzarea lui, pe lîngă vechiul vădrărit se instituie: *pogonăritul, camăna, cepăria, păhărnicia, braniște.*

Pînă la instaurarea dominației otomane, domnia nu a impus dări pe vitele mari, cai și boi. La sfîrșitul secolului al XVI-lea și mai ales în secolele următoare au fost impuse la dări grele și aceste mijloace de bază ale existenței gospodăriei țărănești; ele poartă numele de *cai domnești, cai și boi împărătești, sulgiul* și mai cu seamă *văcăritul*. Acesta din urmă, cel mai însemnat între ele, era o dare în bani pe cai, boi, vaci la care erau impuși toți cei ce posedau vite mari, indiferent de categoria socială, incluzîndu-se și clasele sociale privilegiate, boierii și clerul înalt, mănăstirile. În Moldova acest impozit a fost introdus pe la 1694 de Constantin Duca. Cuantumul acestui impozit a fost stabilit mai întîi la 44 de bani pentru capul de vită, ca să crească apoi treptat la 90, 120 și 180 de bani pe la mijlocul secolului al XVIII-lea. Unii domni, mai ales fanarioți, au perceput văcăritul de două ori pe an: de vară și de iarnă. Fiind distrugătoare pentru gospodăriile țărănești și apăsătoare chiar și pe stările privilegiate, darea văcăritului a stîmmit mari nemulțumiri și opoziția celor din urmă, a fost desființată de mai multe ori în adunările de stări, dar tot de atîtea ori reînființată⁷. Pentru economia Moldovei, aplicarea dărilor pe vitele mari a avut consecințe dezastruoase.

Între obligațiile locuitorilor țării erau și unele cu caracter special ca găzduirea și întreținerea diferiților dregători ai domniei, aflați cu treburi prin țară, dar mai cu seama ai celor în slujbă fiscalului. Este bine cunoscută și obligația populației birnice de a da cai pentru serviciul de transmitere a veștilor, solilor; așa-numiții *cai de olac*⁸.

Prestațiile în muncă în interes public sau în interesul domniei făceau parte și ele din îndatoririle locuitorilor țării. Astfel, aceștia îndeplineau munci la cetăți, iazuri, mori, drumuri, poduri; apoi executau cu carul sau căruța diferite transporturi (*cărățuri, podvoade*) de vin, fân, lemne, zaharea. Erau de asemenea, obligați la anumite slujbe, legate de oaste sau alte servicii: *strajă, posadă*⁹. Denumirea obligațiilor respective le definește caracterul. În secolul al XVIII-lea cea mai mare parte a muncilor și slujbelor puteau fi răscumpărate cu bani, iar unele convertite, din dispoziția domnilor, în obligații bănești.

În Moldova secolelor XIV-XVIII *categoryle fiscale* erau identice cu cele sociale. Se poate afirma că obligațiile fiscale, raportate la categoria socială a contribuabililor, sunt invers proporționale: cu cât cineva se afla mai sus în ierarhia socială, cu atât era supus la mai puține obligații fiscale¹⁰. Baza fiscală a statului însă au constituit-o micii producători.

Marii boieri, mănăstirile și înaltul cler beneficiau pînă în a doua jumătate a secolului al XVI-lea de privilegii fiscale, de scutiri de dări, totale sau parțiale. După această dată, au fost supuse la unele dări și aceste categorii. Astfel, la mijlocul secolului al XVI-lea Iliș Rareș "a scris pe toți boierii mari și mici la birul cel mare, și tot sfatul, dar și vătafilor toți în toată țara, de la cei dinții pînă la cei din urmă, le-a poruncit să dea, și mitropolitului și

episcopilor, a scris încă și toate mănăstirile cîte sînt în Moldovlahia la haraciul cel mare, și cîți popi și diaconi sînt în granițele moldovenești"¹¹. Asemenea măsuri, neobișnuite pentru acea epocă, au determinat împotrivirea boierimii, fiind aplicate doar temporar.

Categoriile sociale de mijloc (curtenii, slujitorii, tîrgoveții, preoții de mir) beneficiau și ei, dar într-o măsură mai mică, de unele scutiri de dări sau de un sistem fiscal mai avantajos. Orașenii nu erau scutiți de impozite, suportînd birul, camăna, zloți de casă. Țărănimea care constituia principala masă impozabilă era supusă tuturor dărilor. Existau însă și sate, puține la număr, supuse unui regim fiscal deosebit. Acestea erau satele de colonizare, sloboziile, care în schimbul unor obligații față de domnie, beneficiau de scutiri parțiale și temporare de dări.

Spre sfîrșitul secolului al XVII-lea fiscalul împarte populația în două mari categorii: *breslele fiscale*, categorie eterogenă, care reunea peste 30 de grupuri social-economice și *birnicii*, categorie care cuprindea țărănimea. Deosebirea dintre ele consta în numărul și greutatea sarcinilor fiscale pe care le suportau: mai puține și mai ușoare la bresle (între 3 și 15), mai multe și mai grele la birnici (între 35 și 40). La baza împărțirii în grupuri fiscale au stat criteriile de ordin economic, social, militar, administrativ, teritorial și chiar originea. Astfel, marii boieri erau împărțiți în două bresle după criterii administrative: cei cu slujbe în aparatul de stat și cei fără slujbe. Negustorii erau divizați pe bresle după origine (moldoveni, evrei, armeni etc.).

În categoria birnicilor intra întreaga țărănime, atât cea liberă, cât și cea aservită, fiscalul nefăcînd vreo distincție între ele.

Pentru ilustrare, la 1741, în Moldova repartitia

dării pe vitele mari, arată următoarea situație: marii feudali și mănăstirile suportau 6 la sută; boierimea de țară (mazilii) suportau 4 la sută; preoții de mir – 3 la sută; țărâimea birnică 86 la sută; țiganii 1 la sută¹²; se observă contribuția masivă, importantă a țărânimii birnice la veniturile statului.

În vederea așezării dărilor asupra populației erau necesare anumite operațiuni de constatare efectuate pe teren, referitor la: numărul contribuabililor, categoria lor socială și fiscală, averea pe care o aveau. Aceste recensări ale populației imposabile, întinse încă în secolul al XV-lea, poartă în documentele de limbă slavă numele de *rizanie* (crestare) sau *pisanie* (scriere). Dregătorii delegați special de vistierie pentru alcătuirea lor purtau numele de *pererubnici* sau *perepisnici*. Domnia a organizat recensăminte, la început neregulate, apoi, începând cu a doua jumătate a secolului al XVI-lea, periodice. Numărătoarea vitelor, stupilor, porcilor se făcea, probabil, anual, în momentul perceperii dării.

Informația cu referire la contribuabili, la domiciliul lor și la avere, era consemnată în catagrafii care se păstrau la vistierie. Pentru ca domnia să-și poată asigura încasarea prevăzută a dărilor conform recensământului, s-a instituit un sistem foarte rigid: nu se ținea cont de schimbările intervenite în situația birnicilor (moarte, vânzarea ocinei, pierderea averii, calamități). Dările de repartitie urmau să fie plătite pînă la noul recensământ, care consemna modificările, așa cum au fost înscrise. Între două recensăminte consecutive modificările în cuantumul dărilor erau interzise. În secolele XVI-XVII recensămintelor li se dădeau adesea numele dregătorilor, însărcinați cu efectuarea lor.

Drept instrument de lucru al agenților aparatului fiscal în toată această perioadă a fost *catastiful*. Catastiful era alcătuit de

organele fiscale ale puterii centrale. La vistierie exista un catastif centralizator, rezultat din recensământul general, care cuprindea, pe ținuturi, numărul contribuabililor și categoria lor fiscală. Un astfel de catastif este cel rămas de la Petru Șchiopul, din 1591, purtând titlul de „Catastih de cisle de țărani de la toate ținuturile și curteni și vătafi și nemeși și popi”¹³. La un astfel de catastif concentrat în posesia domniei, s-a ajuns, pomindu-se de la alte catastife, mai amănunțite, pe sate și categorii fiscale, rezultate din operațiunile de recensare. Catastiful central servea domniei la impunerea la dări a populației, la introducerea dărilor pe țară. Cu timpul, creșterea numărului dărilor și îndesirea ratelor de plată au determinat o creștere a numărului, varietății și complexității catastifelor.

Odată fiind înregistrate situațiile la vistierie și obținute datele necesare asupra contribuabililor, se trecea la operațiunea următoare - impunerea. Pentru satisfacerea unor nevoi ale statului sau ale domnului, acesta, împreună cu boierii din sfat, arunca asupra țării, pe ținuturi, suma de bani, socotită necesară. Cei care răspundeau în ținuturi de bir, așa-numiții *dăbilari*, repartizau darea pe sate, iar în interiorul satului, pîrcălabii sau marii vătafi de ținut o repartizau pe gospodării. În cazul dărilor de repartitie, al birurilor, obiectul impunerii îl constituia întreaga avere a contribuabililor: ocina, via, casa, moara, vitele, stupii, etc., iar în cazul celor de cotitate, numărul obiectelor impuse.

Apoi se trecea la repartitia dărilor pe unități fiscale, numită în actele vremii *cisluire*. Cota-parte ce revenea unei unități fiscale poartă numele de *cislă*. Cisluirea pe ținuturi o făcea vistieria, pe sate și categorii o făceau dăbilarii de ținut, iar în

interiorul satului, sătenii între ei, cu ajutorul vornicului și al „oamenilor buni și bătrâni”. În sate fiscal a căutat să folosească formele de organizare socială în interesul său, dările fiind aruncate pe întreaga comunitate. Trebuie remarcat faptul că în tot cursul evului mediu repartitia dărilor s-a făcut nu pe cap de locuitor, ci pe avere, proporțional cu aceasta, în interiorul grupului social. Capitația a fost introdusă în Moldova abia în 1832, prin Regulament Organic.

Pentru a se putea încasa dările din întreaga țară în volumul prevăzut de vistierie, fiscal aplica principiul răspunderii solidară a comunității. De neplata dărilor unui contribuabil răspundea întreaga colectivitate din care el făcea parte. Ea începea cu rudele, se întindea apoi asupra cetei, a satului întreg și chiar a satelor din împrejurimi.

În fiscalitatea medievală se constată existența unui *aparatur fiscal* dezvoltat și bine organizat. În fruntea ierarhiei fiscale se afla marele vistier, dregător important în cadrul sfatului domnesc, atestat documentar în prima jumătate a secolului al XV-lea. Principala sa sarcină consta în administrarea veniturilor statului.

Intensificarea exploatații fiscale în scopul creșterii veniturilor statului, îndeosebi după instaurarea suzeranității otomane, a creat necesitatea diferențierii aparatului fiscal. În subordinea marelui vistier, dar făcând parte tot din aparatul central, apar vistierul al doilea și al treilea, ca și mai mulți logofeți și dieci de vistierie.

Dacă la început dăbilarii erau cei care se ocupau de toate operațiunile legate de dările de repartitie, mai târziu apar organe anume pentru fiecare dare și chiar pentru fiecare operațiune fiscală. Pentru importanța funcției dăbilarilor ca și pentru intensitatea activității depuse, numele lor

devine termen generic pentru dregătorii fiscali. Aceștia li se adaugă și organele de constrângere, curtenii și slujitorii, vâtafii, aprozii și armașii, cu sarcina de a-i sili pe contribuabili să plătească dările prin orice mijloace.

Rosturi fiscale au și anumiți slujitori; ei au în paza lor pe birnici, pentru ca aceștia să nu-și părăsească domiciliul fiscal și să fugă în altă localitate din țară sau peste hotare. Sarcini în legătură cu veniturile statului aveau și *vistiernicii*. Dregătorii fiscali care se ocupau de alte dări, îndeosebi de cele de cotitate, ca și de munci și slujbe, purtau de obicei numele obligației: *ilicari, sulgeri, oieri, dijmari, deseaticii, gostinari, olăcari, podvodari* etc.

Actele interne, documentele și cronicile, consemnează nenumărate abuzuri comise de aparatul fiscal în dauna contribuabililor, îndeosebi a țărănimii birnice, contribuind și mai mult la înăsprirea exploatații fiscale.

Dărilor tradiționale, de până la instaurarea suzeranității otomane li s-au adăugat mereu altele noi. Un impozit cu destinație specială era și plata tributului către turci, numit dare împărătească sau bir împărătesc. Obligațiile față de turci devin pentru locuitori o povară din cele mai apăsătoare. Haraciul sau tributul, în folosul Porții și peșcheșurile sau darurile în favoarea sultanului și a curții sale erau în permanentă creștere. Haraciul la început era de 2 000-3 000 de galbeni, sumă mai mult simbolică. El urcă însă continuu de la sfârșitul secolului al XV-lea și pînă spre sfârșitul veacului al XVI-lea. Haraciul Moldovei la mijlocul secolului al XVI-lea era de 30 000 de galbeni, iar la sfârșitul lui - de 65 000. Peșcheșurile sau darurile anuale obligatorii în bani, se apropie sau chiar egalează valoarea haraciului în secolul al XVI-lea, în secolele următoare fiind ceva

mai scăzute. Acestea, însă, li se adaugă o sumă de daruri ocazionale, de plocoane în bani și bunuri materiale de mare valoare, care cad în sarcina locuitorilor țării, sporindu-le obligațiile fiscale interne.

Prestațiunile fixe în natură către turci constau în livrarea unui anumit număr de cai, boi, oi, șoimi sau a unei cantități de unt, seu, ceară și miere. Cele ocazionale, în cereale, furaje, cherestea, erau prilejuite mai ales de războaiele de cucerire, purtate de turci. Se pare că o parte din cele din urmă erau scăzute din haraci. Tot în folosul Porții se prestau anumite munci la fortificarea cetăților turcești, de tăiere a copacilor din pădure pentru cherestea sau sau unele servicii de transport.

În vederea sporirii veniturilor statului, necesare satisfacerii rapide a exigențelor mereu crescânde ale Porții, domnia recurge la unele reforme ale sistemului fiscal.

O nouă reformă de simplificare a sistemului fiscal are loc în Moldova în pragul secolului al XVIII-lea. Ea prezenta, atât pentru domn, cât și pentru contribuabili, avantajul restrângerii numărului de obligații, al înlăturării numărului mare al organelor fiscale, adesea abuzive, al desființării parțiale a răspunderii solidare. Reforma este aplicată în anul 1700 de către Antioh Cantemir. Toate dările de repartitie au fost concentrate în una singură, care urma să fie achitată în patru rate anuale, numite *sferturi*.

Sistemul acesta a fost ba părăsit, ba reluat, după cum li s-a părut domnilor fanarioți că este mai potrivit de a strânge din țară într-un timp cât mai scurt cât mai multe venituri.

În 1741, Constantin Mavrocordat a întreprins o serie de măsuri în domeniu și a efectuat reforma fiscală. Inițial, au fost realizate recensăminte ale gospodăriilor

birnice, apoi, după consultarea stărilor, au fost luate măsuri fiscale socotite corespunzătoare. Astfel, au fost scutite de dări mănăstirile, clerul și marii boieri; desființate dările socotite a fi mai grele, ca văcărutul și pogonăritul; desființate privilegiile fiscale ale unor bresle administrative ca armașii, aprozii, vistierniceii, etc., fiind trecute la dări cu țara. Dregătorii fiscului au devenit salariați ai statului. În locul multiplelor dări de repartitie s-a instituit o singură dare anuală în bani, de 10 lei, plătită în patru sferturi; s-a fixat un domiciliu fiscal fiecărui contribuabil, interzicându-se părăsirea lui; s-a desființat principiul solidarității fiscale; s-a contopit cămara cu vistieria.

Dările de cotitate s-au menținut toate, mărindu-li-se cuantumul. Tot atunci s-au mărit și taxele vamale, și s-a ridicat prețul la arendarea ocnelor de sare.

Bugetul statului, ca balanță a veniturilor și cheltuielilor, este o noțiune modernă. În evul mediu încasarea dărilor în termene și în cuantumuri prevăzute, dată fiind fragilitatea gospodăriei birnice, ținea de domeniul incertitudinii, la fel și cheltuielile, date fiind cererile Porții la termene și în sume imprevizibile. Știrile asupra totalului veniturilor statului sunt relativ puține și contradictorii. Din totalul veniturilor statului, o parte infimă mergea pentru satisfacerea intereselor publice. Cea mai mare parte a sumei se împărțea între domnie, boieri și turci. Astfel, spre sfârșitul secolului al XVI-lea, veniturile statului se repartizau astfel: domnia - 45 la sută, turcii - 30 la sută și boierii - 25 la sută¹⁴. Cu timpul, în secolele XVII-XVIII, partea cedată turcilor crește.

Urmărind evoluția organizării fiscale a Moldovei pînă în secolul al XIX-lea constatăm că crearea instituțiilor fiscale centrale și a aparatului fiscal se produce în contextul constituirii cadrului instituțional

în ansamblu. Perfecționarea și consolidarea organismelor fiscale a fost dictată de necesitățile crescînde ale statului în resurse bănești, mai ales după instaurarea suzeranității otomane. Sistemul fiscal în ansamblu se caracterizează prin mulțimea

și varietatea dărilor impuse populației, pe de o parte, și excesivitatea lor, pe de alta. Perfecționarea aparatului fiscal a constituit o latură a consolidării puterii domnești, contribuind, astfel, la întărirea mecanismelor statului în ansamblu.

BIBLIORAFIE:

1. DRH, A, Moldova, vol. I.- P.70.
- 2.Ibidem, P. 75,89,101 etc.
- 3.Istoria dreptului românesc, București, 1980, vol. I. - P. 328.
- 4.Panaiteacu P.P. *Tezaurul domnesc. Contribuții la studiul finanțelor feudale în Țara Românească și Moldova // „Studii”, XIV (1961), nr.1.- P. 49-85.*
- 5.DRH, A, Moldova, vol. I.- P. 352.
- 6.Gemil T. *Date noi privind haraciul țărilor române în secolul al XVII-lea // Revista de Istorie, XXX (1977), nr.8. - P. 1440.*
- 7.Mihordea V., *Văcăritul, dare temporară // Studii, XXII (1968), nr.3, p.452.*
- 8.Grigoraș N. *Obligațiile în muncă față de stat și turci ale populației din Moldova (secolele XIV-XVIII) // Studii, XVIII (1965), nr.4, p. 901.*
- 9.Ibidem, p.910.
- 10.Istoria dreptului românesc.- P. 335.
- 11.Cronicele slavo-române, București, 1958.- P. 120.
- 12.Mihordea V., *Op.cit.*, - P. 464.
- 13.DIR, A, veac XVI, vol. IV.- P.4-6.
- 14.Istoria dreptului românesc, București, vol. I,1980. - P. 35

Prezentat: decembrie 2006

Recenzent: V. Stati, doctor habilitat, conferențiar universitar

E-mail: cpopovici@mail.md

ARMONIZAREA LEGISLAȚIEI NAȚIONALE PRIVIND SECURITATEA ȘI SĂNĂTATEA ÎN ACTIVITATEA DE MUNCĂ A TINERILOR SALARIAȚI CU PREVEDERILE LEGISLAȚIEI EUROPENE

Nicolae Romandaș,
doctor în drept, conferențiar universitar, AAP

SUMMARY

The article deals with an analysis of steps undertaken by Romania in the last period on the way to harmonize the national legislation with the community one in the field of security and labour health, focusing on youths as a vulnerable category of wage-earners from the point of security and labour health.

43

Rezumat:

În lucrarea de față autorul face o analiză a pașilor parcursi de România în ultima perioadă pe calea armonizării legislației naționale cu cea comunitară, surprinzând momentul actual de preocupări și transformări care se produc în domeniul securității și sănătății în muncă, avînd în prim-plan tinerii, apreciați ca o categorie de lucrători vulnerabilă din punct de vedere al securității și sănătății în muncă.

Adaptarea și armonizarea legislației interne privind securitatea și sănătatea în muncă la normele juridice ale Uniunii Europene precum și transpunerea în legislația R.Moldova a normelor comunitare și concordanța dintre cele două

categorii de norme a devenit astăzi o realitate.

Pe lângă procesul de armonizare legislativă, aceasta presupune și partea de implementare a prevederilor legislației ce țin de instituțiile abilitate cu rol în aplicarea strategiei privind politica națională de securitate și sănătate în muncă.

Normele juridice cu privire la securitatea și sănătatea în muncă se refera la protecția tuturor salariaților. Cu toate acestea, tinerii slalariați reprezintă o categorie aparte, debutanți în activitate și la locul de muncă, cărora le lipsește experiența în muncă și cea referitoare la riscurile pentru securitate și sănătate existente la locul de muncă; ei sunt expuși într-o măsură mai mare pericolelor decît colegii lor cu o vechime

mai mare în muncă. Salariații tineri sunt cei mai vulnerabili într-un mediu de muncă în care nu există măsuri corespunzătoare de securitate și sănătate. Ei au nevoie de o bună consiliere, de informare și supraveghere, precum și de locuri de muncă potrivite, sigure și sănătoase. Fiecare loc de muncă ar trebui să beneficieze de un sistem de management al securității și sănătății în muncă, care să asigure protejarea tuturor angajaților și, în mod special, a lucrătorilor tineri.

Nerespectarea reglementărilor legale în materie contribuie la creșterea probabilității de producere a accidentelor de muncă. Accidentele de muncă și îmbolnăvirile profesionale se produc din cauza echipamentelor nesigure, condițiilor de muncă generatoare de stres, ritmului înalt de lucru, lipsei de instruire și supraveghere și lipsei procedurilor și controlului.

În conformitate cu statisticile europene, rata accidentelor de muncă în cazul salariaților tineri, cu vârste cuprinse între 18 și 24 ani, este cu 50% mai mare decât la orice altă grupă de vîrstă a lucrătorilor. Rata accidentelor depinde de numeroase cauze printre care se numără: lipsa de formare, de experiență și cunoștințe privind sănătatea și securitatea în muncă; dezvoltarea fizică și mentală, precum și tipurile de activități și situațiile de angajare în care se afla.

Republica Moldova a demarat un amplu proces de armonizare a legislației interne cu dreptul comunitar, de transpunere a acestuia în dreptul național.

Strategia comunitară în domeniul securității și sănătății în muncă pune accentul pe nevoia de educare și creștere a conștientizării din stadii timpurii (de activitate) și subliniază că educația și cultura

de prevenire a riscurilor sunt factori-cheie pentru menținerea și îmbunătățirea calității muncii.

Având la bază liniile directorii ale strategiei comunitare de securitate și sănătate în muncă, autoritatea publică, organele abilitate au elaborat politica și strategia în domeniul securității și sănătății în muncă cu următoarele obiective:

- dezvoltarea și consolidarea instituțiilor abilitate în implementarea prevederilor legislației privind securitatea și sănătatea în muncă;

- dezvoltarea activității de prevenire a accidentelor de muncă și bolilor profesionale prin formarea unei culturi de prevenire a riscurilor profesionale și combinarea eficientă a elementelor teoretice cu cele practice;

- dezvoltarea și lărgirea structurilor de dialog social în vederea implicării într-o mai mare măsură a partenerilor sociali, atât la nivel decizional, cât și la cel de implementare.

Armonizarea legislației naționale cu prevederile directivelor europene și ale convențiilor și recomandărilor Organizației Internaționale a Muncii constituie un proces continuu care se află în prezent în plină desfășurare și care trebuie adaptat condițiilor specifice ale țării noastre. În cadrul procesului de armonizare legislativă, pornind de la structura piramidală a legislației în domeniul securității și sănătății în muncă a fost realizată prin instituirea de către Constituție a dreptului cetățenilor la muncă, aleasă în mod liber, protecția sănătății și securitatea în muncă. Acest principiu fundamental pentru domeniul securității și sănătății în muncă este enunțat în art. 43 din Constituția R. Moldova și Codul Muncii al R.M., conform căruia, dreptul la muncă nu poate fi îngădit.

Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă. Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea se referă la securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și alte situații specifice, stabilite prin lege. De asemenea, se stipulează într-un mod neechivoc, că copiii și tinerii se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor.

Exploatarea minorilor, folosirea lor în activități care dăunează sănătății, moralității sau care le-ar pune în primejdie viața ori dezvoltarea normală, sunt interzise. Minorii sub vârsta de 15 ani nu pot fi angajați ca salariați (art.96 CM RM).

În cadrul armonizării legislative din domeniul securității și sănătății în muncă noul Cod al muncii, intrat în vigoare la data de 10.10.2003, stabilește responsabilitatea unică, nedisociabilă și netransferabilă a angajatorului pentru asigurarea măsurilor privind securitatea și sănătatea angajaților la locul de muncă. În acest sens, s-a avut în vedere următoarele: asigurarea securității și sănătății angajaților sub toate aspectele legate de muncă; stabilirea măsurilor de protecție a muncii pe baza principiilor generale de prevenire a accidentelor de muncă și bolilor profesionale; consultarea angajaților sau a reprezentanților lor în probleme referitoare la elaborarea și aplicarea deciziilor în domeniu. În acest scop se prevede obligația angajatorului de a înființa un organ de securitate și sănătate în muncă; asigurarea pentru risc de accidente de muncă și boli profesionale; prevederi speciale pentru protecția femeilor

și tinerilor, de natură să permită acestora desfășurarea activităților în concordanță cu particularitățile anatomo-biologice; măsuri de protecție specifice, aplicabile anumitor categorii de personal; asigurarea accesului fiecărui angajat la serviciile de medicină a muncii.

Din acest punct de vedere, la elaborarea actualului Cod al muncii s-a ținut cont de mai multe norme comunitare, de exemplu: Recomandarea Consiliului 75/457/CEE privind principiul săptămânii de lucru de 40 de ore lucrătoare și principiul concediului de 4 săptămâni plătit anual; Directiva Consiliului 80/987/CEE privind armonizarea legislațiilor statelor-membre referitor la protecția salariaților în cazul insolvenței patronului; Directiva Consiliului 91/383/CEE privind suplimentarea măsurilor de încurajare îmbunătățirilor în domeniul sănătății și securității la locul de muncă a lucrătorilor încadrați pe durată determinată sau temporară; Directiva Consiliului 91/533/CEE referitor la obligația patronului de a informa lucrătorul asupra condițiilor aplicabile contractului sau raporturilor de muncă; Directiva Consiliului 93/104/CEE privind unele aspecte ale organizării timpului de lucru (înlocuită de Directiva 2003/88) ș.a.

Un alt aspect al armonizării legislative a constituit adoptarea Legii privind asigurarea în caz de accidente de muncă și boli profesionale, prin care se instituie un sistem de asigurare specializat, formă a protecției sociale, existent în toate țările-membre ale Uniunii Europene. Legea instituie un sistem de asigurare obligatorie pentru toți salariații angajați prin contract individual de muncă și unul opțional pentru liber profesioniști, agricultori etc. De asemenea, au fost luate în considerare modalități de stimulare economică a

angajatorilor de a investi în securitate și sănătatea în muncă, cum ar fi: contractele de prevenire, scutirea de impozit pe profitul reinvestit în prevenire, diferențierea contribuțiilor plătite de angajatori, în funcție de riscurile profesionale și performanțele, realizate de aceștia în asigurarea nivelului de securitate în muncă.

În temeiul Legii, asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale face parte din sistemul de asigurări sociale, este garantată de stat și cuprinde raporturi specifice prin care se asigură protecția socială împotriva riscurilor profesionale constând în pierderea, diminuarea capacității de muncă și decesul, ca urmare a accidentelor de muncă și a bolilor profesionale. Astfel, se garantează un ansamblu de servicii și prestații în beneficiul persoanelor asigurate, în vederea promovării sănătății și securității în muncă și prevenirii accidentelor de muncă și a bolilor profesionale; a diminuării și compensării consecințelor accidentelor de muncă și ale bolilor profesionale.

Nu doar asigurarea este în sarcina angajatorului, ci și riscul profesional. Legislația în vigoare dispune că sunt asigurate obligatoriu: persoanele care desfășoară activități pe baza unui contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia, inclusiv funcționarii publici; șomerii, pe durata efectuării practicii profesionale, ucenicii, elevii și studenții, pe durata efectuării practicii profesionale etc.

În actuala etapă a procesului de armonizare legislativă, datorită modificării continue a legislației naționale cu implicații în domeniu, a apărut necesitatea revizuirii Legii R.M. din 02.07.1991 privind protecția muncii, legea-cadru care gestionează domeniul securității și sănătății în muncă, trebuind să transpună integral aspectele

privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă.

Strategia Comisiei Comunității Europene privind directivele din domeniul securității și sănătății în muncă se bazează pe adoptarea unor directive specifice (18), care completează Directiva-cadru 89/391/CEE privind introducerea de măsuri pentru îmbunătățirea sănătății și securității salariaților la locul de muncă. Pe baza Directivei-cadru 89/391/CEE, privind introducerea de măsuri pentru îmbunătățirea sănătății și securității lucrătorilor, s-ar considera necesar să se reglementeze prin directive specifice cerințele minime de securitate și sănătate referitor la expunerea lucrătorilor la riscuri, generate de diverși agenți periculoși.

Legislația europeană prevede unele reglementări specifice tinerilor salariați; ca exemplu, Directiva 89/391/CEE privind introducerea de măsuri pentru încurajarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă, stabilește obligațiile generale ale angajatorilor de a evalua riscurile, de a lua măsuri de protecție și de a asigura informarea și instruirea. În procesul de evaluare a riscurilor trebuie identificate grupurile vulnerabile la riscuri cum sunt și lucrătorii tineri. Directiva 94/33/CE a Consiliului din 22 iunie 1994 referitor la protecția tinerilor în procesul muncii, subliniază că tinerii și adolescenții trebuie considerați ca grupă de risc specific, fiind necesară luarea unor măsuri adecvate pentru apărarea sănătății și securității lor.

Potrivit directivei, tinerii trebuie protejați contra exploatării economice și contra oricărei munci susceptibile de a dăuna securității, sănătății sau dezvoltării lor fizice, psihologice, morale, sociale sau susceptibile

să compromită educația lor. În consecință, vârsta minimă de prestare a muncii nu poate fi mai mică decât vârsta la care încetează obligațiile școlare impuse de legislația statului, dar nu mai mică de 15 ani. Dispozițiile directivei se aplică tuturor tinerilor care nu au împlinit 18 ani, cei cu vârste între 15-18 ani fiind considerați adolescenți. Cel care angajează are obligația de a lua măsurile necesare pentru a asigura protecția securității și sănătății tinerilor, ținând cont de riscurile prezente sau virtuale specifice.

Este interzisă folosirea tinerilor la munci care depășesc capacitatea lor fizică și psihică; implică expuneri nocive la agenți toxici, fizici, biologici, tehnici, cancerigeni, la radiații; îi expun la accidente; le pun în pericol sănătatea datorită frigului, căldurii, zgomotului sau vibrațiilor.

Directiva 94/33/CE Consiliului privind protecția tinerilor la locul de muncă din 22 iunie 1994 include prevederi legate de obligațiile generale ale angajatorilor, cum sunt: protejarea sănătății și securității tinerilor, evaluarea riscurilor asociate de munca tinerilor, evaluarea și supravegherea stării de sănătate a tinerilor, informarea tinerilor și reprezentanților legali ai acestora privind riscurile posibile pentru sănătatea și securitatea lor; tipurile de ocupații care nu sunt corespunzătoare pentru tineri: activitățile care depășesc capacitatea fizică sau mentală a tinerilor, munca ce implică expunerea la substanțe periculoase.

Deseori, riscurile fiziologice sunt aceleași pentru adulți și tineri. Totuși, există anumite domenii în care tinerii lucrători au nevoie de o protecție mai mare decât adulții din cauza diferențelor fiziologice, de exemplu, munca în care ritmul de lucru este determinat de mașină (forța musculară nu este pe deplin dezvoltată); munca în

mediu cu presiune înaltă (oasele nu sunt dezvoltate în întregime, există riscul de vătămare pe termen lung); radiații ionizante (risc ridicat de dezvoltare a cancerului și de efecte ereditare); vibrații ale întregului corp (risc ridicat de afectare a coloanei vertebrale în condițiile în care mușchii și oasele nu sunt pe deplin dezvoltate) și zgomot; expunerea la substanțe periculoase – tinerii sunt mult mai vulnerabili la îmbolnăviri, cauzate de substanțele periculoase, deși efectele apar mai târziu.

Legislația din statele-membre poate fi mai restrictivă, de exemplu, cu privire la vârsta minimă la care tinerii pot lucra, la programul de lucru și la sarcinile de muncă interzise acestora etc.

În scopul armonizării legislației naționale a R. Moldova cu normele europene privind protecția tinerilor e necesar de a fi adoptate o serie de acte normative, care ar contribui la formarea profesională a tinerilor salariați. Această direcție și constituie un obiectiv important al Uniunii Europene. În acest sens, art. 125 din Tratatul de constituire a Comunității prevede obligația statelor-membre de a promova o mână de lucru calificată, formată și susceptibilă de a se adapta. Decizia 1999/51/CE a Consiliului din 21 decembrie 1998 vizează promovarea unui itinerar european de formare în alternanță, inclusiv ceea ce privește ucenicia. Ucenicia la locul de muncă este reglementată cu caracter general de către Codul muncii. Ea reprezintă formarea profesională, realizată în baza unui contract de muncă, iar ucenicul este persoana fizică încadrată în muncă în baza unui contract de ucenicie.

Potrivit art. 216-221 din Codul muncii al R.M., contractul de ucenicie este un contract civil, încheiat pe o durată determinată, în temeiul căreia o persoană

fizică, denumită ucenic, se obligă să se pregătească profesional și să muncească pentru și sub autoritatea unei persoane juridice sau fizice denumite angajator, care se obligă să-i asigure achitarea salariului și toate condițiile necesare formării lui profesionale.

De altfel, ceea ce prevalează la contractul de ucenicie este formarea profesională, nu prestarea muncii propriu-zise, aceasta din urmă fiind doar modalitatea prin care se asigură calificarea celui în cauză. Persoana fizică, pentru a fi încadrată ca ucenic, trebuie să îndeplinească două condiții: să aibă vârsta de 16 ani, dar nu mai mult de 25 de ani; să nu dețină o calificare pentru ocupația în care se organizează ucenicia la locul de muncă.

Se prevede însă că persoana fizică în calitate de ucenic poate încheia un contract de ucenicie la locul de muncă, și la împlinirea vârstei de 15 ani, cu acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali, pentru activități potrivite cu dezvoltarea fizică, aptitudinile și cunoștințele sale, dacă astfel nu îi sunt periclitată sănătatea, dezvoltarea și pregătirea profesională. Lipsa acordului părinților sau al reprezentanților legali atrage după sine imposibilitatea contractului de ucenicie.

Aderarea la Uniunea Europeană impune, pe lângă alte obligații, și măsuri suplimentare în domeniul securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă.

Recent, la Geneva s-au încheiat lucrările celei de a 95-a Conferințe Internaționale a Muncii, desfășurate în perioada 31 mai – 16 iunie 2006. Printre alte documente, conferința a adoptat: convenția privind cadrul promoțional pentru securitate și sănătate în muncă; recomandarea privind cadrul promoțional pentru securitate și sănătate în muncă.

Convenția privind cadrul promoțional pentru securitate și sănătate în muncă definește conceptele de „politică națională”, „sistem național”, „program național” și „cultură de prevenție națională” în materie de securitate și sănătate în muncă.

În esență, sunt stabilite obligații de diligență pentru statele-membre referitor la ameliorarea continuă a securității și sănătății în muncă, prin elaborarea și stabilirea în consultare cu partenerii sociali reprezentativi a unei politici, a unui sistem și a unui program național în materie.

Principiile de bază ale politicii naționale trebuie să conțină: evaluarea riscurilor și pericolelor unei munci, combaterea la sursă a acestora, dezvoltarea unei culturi de prevenție națională, care cuprinde informarea, consultarea și formarea în domeniu. Sistemul național trebuie să includă: legislația, contractele colective, alte instrumente pertinente; autoritatea/organismul responsabil; mecanismul prin care se asigură respectarea legislației, inclusiv sistemul de inspecție; măsuri de promovare la nivelul întreprinderii, a cooperării între conducere, salariați și reprezentanții acestora; un organ consultativ tripartit național; mecanisme de susținere a microîntreprinderilor și economiei informale pentru ameliorarea progresivă a securității și sănătății în muncă.

Măsurile ce vor fi luate la nivel național trebuie să promoveze dezvoltarea unei culturi de prevenție națională, elaborându-se un program pe baza analizei situației în domeniu, să conțină obiective, grupuri-tintă și indicatori de progres.

Recomandarea privind cadrul promoțional pentru securitate și sănătate în muncă precizează, că politica națională formulată conform Convenției ar trebui să ia în considerare Partea a II-a a

Convenției OIM nr. 155/1981 privind securitatea și sănătatea în muncă, precum și drepturile, obligațiile și responsabilitățile lucrătorilor, patronilor și guvernului, prevăzute de aceasta.

În crearea și dezvoltarea progresivă a sistemului național, statele-membre ar trebui să ia în considerație instrumentele OIM relevante, enumerate în Anexa la Recomandare și, în special, Convenția nr. 155/1981, Convenția nr. 81/1947 privind inspecția muncii și Convenția nr. 129/1969

privind inspecția muncii în agricultură. Recomandarea enumeră diferitele măsuri pe care statele ar trebui să le ia pentru promovarea unei culturi de prevenție națională în materie: campanii de sensibilizare, mecanisme de difuzare a informației și de educație etc.

Așadar, procesul de armonizare legislativă și de implementare a noilor acte normative în materie este în plină desfășurare și va continua și după aderarea R.Moldova la Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE:

1. Comisia Comunităților Europene, Bruxelles 11 martie 2003 – Comunicatul comisiei - O noua Strategie a Comunităților Europene în domeniul securității și sănătății în muncă 2002 -2006;

2. Agenția Europeană pentru Securitate și Sănătate în Muncă, Săptămâna europeană 2006;

3. Alexandru Țiclea, Revista română de Dreptul muncii nr. 2/2006, Armonizarea legislației interne a muncii din România cu dreptul social comunitar, Editura Rosetti, București, 2006 ;

4. Cristina Miheș, Revista română de Dreptul muncii nr. 2/2006, Documente recente ale Organizației Internaționale a Muncii, Editura Rosetti, București, 2006;

5. Organizația Internațională a Muncii, Convenția nr.187/2006 privind cadrul de promovare a Securității și Sănătății în Muncă;

6. Alexandru Darabont., Ștefan Pece., Protecția Muncii, manual pentru învățământul universitar, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1997;

7. *Constituția Republicii Moldova, adoptată de către Parlamentul RM la 29 iulie 1994, Chișinău, „Moldpresă”, 1997*

8. *Codul muncii adoptat prin Legea R.M. nr.154-XV din 28.03.2003*

9. *Legea R.M. nr.625-XII din 02.07 1991 privind protecția muncii.*

Recenzent: E. Boiștean, doctor în drept, conferențiar universitar

E-mail: www.aap@moldova.com

DEZVOLTAREA CARIEREI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Eufemia VIERIU,
doctor în drept ,

Universitatea Petrol-Gaze Ploiești din România

SYMMARY

50

The planning of a career is represented by a set of policies and practices used by the public institutions for satisfying the need of human resources and allowing the individuals to fulfill the goals of their careers.

Dezvoltarea carierei implică o gamă largă de activități, desfășurate în principal de către personalul departamentelor de resurse umane, dar și de către fiecare funcționar în parte. Procesul implică evoluția profesională a funcționarilor publici printr-o succesiune de posturi, grade și niveluri de pregătire. Intenția generală este de a se crea un corp flexibil de funcționari publici cu o înaltă calificare, care să poată lucra, la același nivel de performanță și eficiență într-o varietate de funcții, având roluri diferite. Mai important este că pentru aceștia munca va trebui să devină o experiență care să le aducă satisfacții deosebite.

Acest lucru nu se poate realiza peste noapte. Toți funcționarii publici trebuie să

depună eforturi pentru dezvoltarea propriilor cariere. Ei trebuie să evolueze în concordanță cu planurile de carieră pe care și le-au format, care, la rândul lor, conțin componente pe termen scurt, mediu și lung. Îndrumătorii de personal trebuie să dezvolte un rol proactiv, iar activitatea, pe care o desfășoară, trebuie să fie cât mai mult orientată pe individ. Aceștia trebuie să gestioneze eficient personalul alocat și să se implice în activitățile necesare în urma procesului de evaluare a performanțelor profesionale individuale, căutând oportunități de dezvoltare pentru cei cărora le conduc cariera. Astfel de intervenții includ, fără îndoială, atât cursuri de formare profesională, cât și perioade de detașare/mutare în alte funcții în vederea câștigării

unui plus de experiență.

Managementul carierei este procesul de proiectare și implementare a scopurilor, strategiilor și planurilor care să permită instituției publice să își satisfacă necesitățile de resurse umane, iar indivizilor să își îndeplinească scopurile carierei lor. Managementul carierei planifică și modelează progresul indivizilor în cadrul unei instituții publice în concordanță cu evaluările nevoilor organizatorice, precum și cu performanțele, potențialul și preferințele individuale ale membrilor acesteia.

Planificarea carierei, face parte dintr-un sistem al carierei reprezentat printr-un set de politici și practici, folosite de instituțiile publice în vederea satisfacerii necesității de resurse umane. Un astfel de sistem are două dimensiuni de bază: mai întâi este sursa de personal (supply flow), care poate fi **internă**, atunci când posturile de conducere sau de alt tip sunt ocupate din interiorul instituției publice, sau **externă**, atunci când posturile sunt ocupate printr-un proces de recrutare externă. Politicile privind sursele de personal pot avea la bază procesele de dezvoltare a carierei sau recrutare și pot cuprinde mențiuni specifice în ceea ce privește proveniența resurselor umane (din surse interne sau din surse externe). În al doilea rând, este vorba de procesul de repartizare a sarcinilor. Acesta cuprinde modalitățile prin care conducătorilor compartimentelor și altor funcționari publici le sunt alocate noi sarcini și roluri.

Dezvoltarea carierei are trei obiective de bază:

- satisfacerea nevoilor de resurse umane ale instituțiilor publice;

- asigurarea pregătirii și dezvoltării necesare funcționarilor publici pentru a le

permite să facă față oricărui nivel de responsabilitate, cu condiția ca aceștia să aibă potențialul sau capacitatea de a-l atinge;

- îndrumarea și susținerea funcționarilor publici competitivi pentru atingerea obiectivelor personale în funcție de potențialul, nevoile și aspirațiile acestora, precum și de contribuția lor în cadrul instituției publice.

Instituția publică trebuie să decidă măsura în care:

- produce sau formează propriii săi funcționari publici de conducere (politica de promovare din interior);

- recrutează sau achiziționează deliberat din afară. Aceasta înseamnă adoptarea unei politici care să accepte un anumit grad de pierderi, să încurajeze funcționarii publici pentru a-și continua cariera în altă parte, în cazul în care aceștia sunt în pericol de stagnare;

- va trebui să caute membri valoroși în altă parte, atunci când numărul de funcționari publici de conducere disponibili este insuficient, potrivit previziunilor cererii și ofertei.

Dezvoltarea carierei este importantă atât pentru cei care au efectuat studii medii, studii superioare de scurtă durată sau studii superioare de lungă durată, cât și pentru funcționarii publici de conducere sau persoanele care au beneficiat de programe pentru avansare rapidă.

Există tendința de a considera dezvoltarea carierei, în principal, o activitate care îi privește doar pe cei cu avansare rapidă. Nu aceasta este însă realitatea. Persoanele cu avansare rapidă sunt, de obicei, foarte puține într-o instituție publică. Ele sunt foarte importante, deoarece vor reprezenta cel mai probabil sursa din care se vor selecta viitorii conducători ai instituțiilor publice. Totuși, funcționarii pub-

lici de bază, adică ceilalți funcționari publici sunt mult mai importanți. Aceștia sunt cei care vor îndeplini obiectivele instituției publice zi de zi, lună de lună, an de an. Cel mai mare efort în vederea dezvoltării carierei ar trebui făcut pentru asigurarea dobândirii experienței și specializărilor în concordanță cu abilitățile lor. Unii dintre ei vor ajunge la plafonare mai repede decât alții, carierele lor avînd însă nevoie de ghidare și îndrumare din partea îndrumătorilor de personal pentru ca aceștia să rămînă totuși productivi și satisfăcuți de munca pe care o fac.

Dezvoltarea carierei este importantă atît pentru individ, cît și pentru instituția publică. Ea se bazează întotdeauna pe nevoile instituției publice. Trebuie însă admis faptul că nevoile instituției publice vor fi acoperite numai dacă nevoile individuale sunt satisfăcute. Planificarea dezvoltării carierei trebuie să aibă în vedere următoarele:

- membrii instituției publice trebuie să fie recunoscuți ca individualități, cu nevoi, dorințe și abilități unice;
- la nivel individual, persoanele sunt mult mai motivate de o instituție publică care răspunde aspirațiilor și nevoilor lor;
- aceștia pot crește, se pot schimba și pot căuta noi direcții de acțiune, dacă li se oferă posibilitățile, oportunitățile și îndrumările potrivite.

Planificarea dezvoltării carierei folosește toate informațiile generate de succesiunea de planuri, evaluări ale performanțelor și potențialului, și evaluări personale pentru a genera programe și proceduri în scopul implementării politicilor de dezvoltare a carierei. Principalele proceduri folosite sunt:

1. Planificarea dezvoltării personale. Aceasta se realizează la nivel individual de către funcționarii publici din cadrul

instituțiilor publice. Planul stabilește acțiunile pe care și le propun funcționarii publici pentru a se perfecționa și pentru a-și îmbunătăți experiența. Aceasta implică o analiză a nevoilor, stabilirea unor obiective realiste și elaborarea unui plan de implementare. Această planificare personală poate fi suplimentată prin intermediul unor programe oficiale de formare profesională, oferite de instituția publică.

2. Formarea profesională sau dezvoltarea managementului, asigurate sau finanțate de către instituția publică.

3. Îndrumarea și ghidarea. Aceasta implică personal special, selectat și format care să ofere îndrumări și sprijin pe parcursul unei perioade extinse, rareori mai scurtă de un an și reprezintă o completare a formării la locul de muncă și a programelor de formare oficială. În mod normal, acestea acoperă:

- consiliere în elaborarea și dezvoltarea programelor și contractelor;
- consiliere generală privind programele de formare profesională;
- îndrumări privind modalitățile de dobândire a unor aptitudini;
- îndrumare cu privire la rezolvarea conflictelor sau problemelor relaționale;
- îndrumări privind cultura organizațională;
- îndrumarea și ghidare pentru aptitudini specifice;
- sprijin acordat în vederea abordării proiectelor;
- oferirea unui model de autoritate.

4. Consilierea carierei. Aceasta se realizează de îndrumătorii de personal și de funcționarii publici de conducere. Diferența dintre aceștia variază de la o instituție publică la alta, dar, în administrația publică, acest proces este desfășurat în

principal, de către îndrumătorii de personal. Este o activitate specializată, iar cei care o desfășoară trebuie să fie, în principal, bine instruiți în ceea ce privește tehnicile

acesteia. Consilierea carierei și îndrumarea se completează reciproc.

BIBLIOGRAFIE

1. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ediția a III-a, Editura All Beck, 2001.
2. Emil Bălan, *Drept administrativ și procedură administrativă*, Editura Universitară, București, 2002.
3. Mircea Preda, *Drept administrativ, partea generală*, Editura Lumina Lex, 2004.

Prezentat: septembrie 2006

Recenzent: G. Rusu, doctor în drept, conferențiar universitar

REGLEMENTAREA JURIDICĂ PRIVIND ÎNREGISTRAREA ACTELOR DE STARE CIVILĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Lucia Ciobanu,
șef Direcție stare civilă,
Ministerul Dezvoltării Informaționale
al Republicii Moldova

SUMMARY

Documents of civil state confirm the facts and the events that influence the appearance, the modification or the cessation of the people rights and those responsibilities, and they characterize people law status.

54 *Documents of civil state, as other identifying acts, establish the law status of the people – being married or divorced, born by the married parents or being adopted etc. That why in the contemporary society is difficult to exist without the documents that will confirm people personality. Without documents it is impossible the framing in different juridical relations or defend of personal rights, because third person wants to know with whom they establish the juridical relations.*

As well the documents of civil state have an important social function. They serve to know the number and the structure of the citizens, to know the demographical situation, to defend the fundamental human rights and liberties. The organization of a good documents of civil state evidence provide the necessary data regarding the people birth rate and mortality, the evidence of children of the school age etc.

Also in this labor there can be seen the mode of the civil state documents registration in the Republic of Moldova.

Actualitatea lucrării se explică prin importanța pe care o au actele de stare civilă pentru cunoașterea numărului și structurii populației, a situației demografice, pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Deci, scopul prezentei lucrări, este pe

de o parte cel, de familiarizare cu modul de întocmire și de înregistrare al actelor de stare civilă, organizarea registrelor de stare civilă; pe de alta, de a dovedi importanța actelor de stare civilă precum și ținerea evidenței acestora. Prin evidență se subînțelege înscrierea datelor respec-

tive în registrele de naștere, de căsătorie, de deces etc. Aceasta se referă de asemenea la procedura de schimbare a numelui și/sau a prenumelui pentru persoanele care solicită, au pierdut sau au deteriorat actele de stare civilă, explicându-li-se posibilitatea obținerii duplicatelor (cum să se procedeze atunci când în conținutul actului s-au comis greșeli, răzuiri; s-au depistat erori).

Necesitatea individualizării persoanei fizice este determinată, pe de o parte, de interesele generale, obștești, iar pe de alta de interesele personale sau individuale. Adică, așa cum reglementează legea ce se realizează „în scopul protecției drepturilor patrimoniale și personale nepatrimoniale ale persoanelor, precum și în interesul statului”.

Statul are interes ca fiecare persoană fizică să fie identificată în multiplele raporturi juridice la care participă, precum în activitățile cu caracter social, politic, artistic, cultural, sportiv etc. În același timp, există și un interes personal individual al fiecărui participant la raporturile juridice, interesul de a fi individualizat ca titular de drepturi și obligații atât în cadrul societății, cât și în familie.

Aceste drepturi și obligații, derivă în mare parte, din starea civilă de care dispune o persoană fizică (drepturile și obligațiile ce rezultă din calitatea persoanei de a fi născută din părinți căsătoriți sau necăsătoriți; din starea civilă căsătorită sau celibatară; adoptată; decedată). La rîndul ei, starea civilă se dovedește prin actele de stare civilă, care sunt niște înscrisuri autentice de stat ce caracterizează statutul de drept al unei persoane.

Actele normative fundamentale pe care se bazează înregistrarea actelor de stare civilă sunt: Codul familiei al Republicii

Moldova; Codul civil al Republicii Moldova; Legea privind actele de stare civilă nr. 100-XV din 26.04.2001, precum și alte acte ce au legătură directă cu domeniul stării civile.

În urma analizei situației din Rusia și România, în comparație cu situația din Republica Moldova, am constatat că nu există, mari divergențe la definirea stării civile, a actelor de stare civilă; privind modul de întocmire a actelor de stare civilă deosebirile sînt neesențiale.

Declarația despre survenirea unor acte sau fapte, care conduc fie la apariția stării civile (nașterea), fie la modificarea acestora (căsătoria, schimbarea numelui și/sau prenumelui) o au titularii stării civile, adică fiecare dintre noi. Întocmirea și înregistrarea actelor de stare civilă ține de competența organelor de stare civilă prin intermediul funcționarului de stare civilă, atribuțiile căruia sunt reglementate de legislația în vigoare. În lucrare sunt prezentate actele de care este nevoie pentru ca organele de stare civilă să inițieze procedura analizată.

Cert este faptul că una dintre atribuțiile de bază ale organului de stare civilă este organizarea registrelor de stare civilă, importanța cărora este indiscutabilă necesitate.

Necesitatea individualizării persoanei fizice este determinată, pe de o parte, de interese generale, obștești, iar pe de alta, de interese personale/individuale. Așa cum reglementează legea, se realizează „în scopul protecției drepturilor patrimoniale și personale nepatrimoniale ale persoanelor, precum și în interesul statului”.

Statul are interes ca fiecare persoană fizică să fie identificată în multiplele raporturi juridice la care participă, precum și în activitățile cu caracter social, politic,

artistic, cultural, sportiv etc. În același timp, există și un interes personal individual al fiecărui participant la raporturile juridice de a fi individualizat ca titular de drepturi și obligații, atît în cadrul societății cît și în familia din care se trage. Aceste drepturi și obligații derivă, în mare parte, din starea civilă de care dispune o persoană fizică drepturile și obligațiile ce rezultă din calitatea persoanei de a fi născută din părinți căsătoriți sau necăsătoriți; din starea civilă de căsătorită sau celibatară; adoptată; decedată.

Starea civilă se dovedește la rîndul ei, prin actele de stare civilă, înscrisuri autentice de stat ce caracterizează statutul de drept al unei persoane.

Astfel, actele normative fundamentale pe care se bazează înregistrarea actelor de stare civilă sunt:

1. Codul familiei al RM;
2. Codul civil al RM;
3. Legea privind actele de stare civilă nr. 100-XV din 26.04.2001, precum și altele ce au legătură tangențială cu domeniul stării civile.

Actele de stare civilă sînt înscrisuri autentice de stat, prin care se confirmă faptele și evenimentele ce influențează apariția, modificarea sau încetarea drepturilor și obligațiilor persoanelor și se caracterizează statutul de drept al acestora. În Republica Moldova sunt recunoscute valabile numai actele de stare civilă, înregistrate la organele de stare civilă.

Actele de stare civilă oficializate conform ritualurilor religioase, pînă la instituirea sau reconstituirea organelor de stare civilă și înregistrate conform legii în vigoare la data săvîrșirii lor, sînt recunoscute valabile fără a se cere să fie înregistrate la organele de stare civilă.

Înregistrarea de stat a actelor de stare civilă este stabilită în scopul protecției drepturilor patrimoniale și personale nepatrimoniale ale persoanelor, precum și în interesul statului. Înregistrarea actelor de stare civilă se înfăptuiește în numele statului de către organele de stare civilă.

Organele de stare civilă asigură înregistrarea următoarelor acte de stare civilă: de naștere, de căsătorie, de desfacere a căsătoriei (de divorț), de schimbare a numelui și/sau a prenumelui, de deces. Ca urmare a înregistrării se întocmește actul respectiv de stare civilă, pe a cărui bază se eliberează certificatul de stare civilă.

În cele ce urmează, vom reflecta, în linii generale, modul de înregistrare a actelor de stare civilă.

Înregistrarea actului de naștere

Declarația de naștere se face în termen de cel mult **3 luni** din ziua nașterii copilului. Obligația de a declara nașterea le revine părinților sau unuia dintre ei, iar în cazul imposibilității de a se prezenta personal, declarația de naștere se face de către rudele părinților; de o persoană împuternicită de părinții copilului; de administrația unității sanitare în care s-a produs nașterea sau în care se află copilul; autoritatea tutelară; de alte persoane.

Nașterea unui copil poate fi înregistrată la oficiul stare civilă sau la primăria din localitatea, în a cărui raza teritorială s-a produs nașterea sau își au domiciliul părinții copilului (unul dintre părinți).

Temei pentru întocmirea actului de drept naștere servește:

a) **certificatul medical constatator al nașterii**, eliberat de unitatea sanitară în care a avut loc nașterea;

b) **certificatul medical de naștere**, eliberat de unitatea sanitară privată, de medicul care a asistat nașterea sau la care

s-a adresat mama după naștere ori de un medic privat care a asistat nașterea;

c) **procesul-verbal și certificatul**, prin care se constată sexul și vârsta copilului, în cazul înregistrării nașterii unui copil găsit.

În cazul imposibilității obținerii actelor respective înregistrarea nașterii se va face în baza hotărârii judecătorești privind stabilirea faptului nașterii copilului de către o femeie concretă.

Suplimentar, va fi necesar de prezentat: actele de identitate ale părinților (ale unuia dintre ei); certificatele sau duplicatele certificatelor de naștere ale părinților; certificatul de căsătorie a părinților și/sau declarația de stabilire a paternității; actul de identitate al declarantului.

De reținut faptul că în cazul găsirii unui copil, persoana este obligată să anunțe poliția în termen de 24 de ore. *În conformitate cu prevederile art. 1841 din Codul cu privire la contravenții administrative, nerespectarea fără motiv întemeiat de către părinți sau persoanele care îi înlocuiesc, a termenului de depunere la OSC a declarației cu privire la naștere, atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la zece la cincizeci de unități convenționale.*

În baza actelor prezentate se va întocmi actul și se va elibera certificatul de naștere.

Înregistrarea actului de deces

Declarația de deces se face în termen de cel mult 3 zile de la data producerii (acest termen include ziua în care s-a produs decesul și ziua în care se face declarația). Obligația de a declara decesul o au membrii familiei sau rudele decedatului (iar în lipsa lor colocalarii, vecinii, administrația imobilului, personalul instituției în care s-a produs decesul).

Decesul unei persoane poate fi

înregistrat la oficiul stare civilă sau primăria din localitatea în a căruia rază teritorială: s-a produs decesul; a locuit decedatul; a fost găsit cadavrul; se află instituția care a eliberat certificatul constatator al decesului;

- se află instanța judecătorească care a pronunțat hotărârea privind constatarea decesului sau declararea persoanei ca fiind decedată.

Temei pentru întocmirea actului de deces servește:

a) certificatul medical constatator al decesului, eliberat de o unitate sanitară;

b) actul eliberat de către organele competente, care atestă decesul persoanei, supuse represiunilor și ulterior reabilitate;

c) hotărârea judecătorească, privind constatarea decesului sau privind declararea persoanei ca fiind decedată.

Suplimentar, va fi necesar de prezentat:

- actele de identitate ale decedatului;

- livretul militar sau adeverința de recrutare a decedatului;

- actul de identitate ale declarantului.

În temeiul actelor prezentate se va întocmi actul respectiv și se va elibera certificatul de deces.

Înregistrarea actului de căsătorie

Căsătoria este uniunea liber consimțită între un bărbat și o femeie, încheiată potrivit dispozițiilor legale, cu scopul de a întemeia o familie și reglementată de normele imperative ale legii. Pentru încheierea căsătoriei este necesar acordul viitorilor soți, dar, odată încheiată, ea devine independentă de acest acord pentru a fi cîrmuită în întregime de normele legale.

Conform art.9 din Codul familiei al RM, încheierea căsătoriei are loc la oficiul stare civilă, primăria din localitatea, în a căruia rază teritorială domiciliază viitorii soți sau părinții (unul din părinți ai) acestora.

Declarația de căsătorie se depune personal (împreună cu celălalt soț) în scris și se prezintă suplimentar următoarele acte:

- actele de identitate a viitorilor soți și fotocopiile de pe acestea;

- certificatele de naștere a viitorilor soți (sau duplicatele certificatelor de naștere) și fotocopiile de pe acestea;

- certificatele medicale prin care se atestă trecerea controlului medical (în cazul existenței lor);

- actele care demonstrează încetarea căsătoriei anterioare (certificatele sau duplicatele certificatelor de divorț sau de deces a soțului din căsătoria precedentă, hotărârile judecătorești privind divorțul, emise în străinătate) și copiile de pe acestea.

Pentru a înregistra căsătoria cu un cetățean străin sau apatrid cu domiciliul în străinătate va fi necesar să se prezinte suplimentar toate actele enumerate, care trebuie să fie legalizate la misiunile diplomatice ale Republicii Moldova sau Departamentul afaceri consulare al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (adresa: mun. Chișinău, str. Sfatul Țării 55), cu excepția actelor eliberate de către statele CSI, Lituania, Letonia și România. Această categorie de persoane va prezenta dovada eliberată de autoritățile statului, a cărui cetățeni sînt sau unde domiciliază, precum că sînt în drept să încheie o căsătorie conform legislației statului respectiv.

Actele de identitate a cetățenilor străini și apatrizilor cu domiciliul în străinătate trebuie să cuprindă mențiunea privind intrarea în Republica Moldova și viza, după caz, precum și o anexă privind domiciliul stabilit în Republica Moldova.

Înregistrarea căsătoriei se va efectua în termen de cel puțin o lună, însă nu va depăși termenul de 2 luni de la data depunerii

declarației de căsătorie. La cererea viitorilor soți, în cazul existenței unor motive temeinice și cu acordul șefului oficiului stare civilă, termenul de 1 lună poate fi redus.

Înregistrarea divorțului

Înregistrarea divorțului are loc:

- la oficiul stare civilă, în a cărui rază teritorială își au domiciliul ambii sau unul dintre soți;

- la oficiul stare civilă, în care a fost înregistrată căsătoria;

- la oficiul stare civilă din raza teritorială a instanței judecătorești, care a emis hotărîrea judecătorească privind desfacerea căsătoriei.

Căsătoria poate fi desfăcută în baza:

1. Declarației comune a soților, dacă nu există copii minori comuni.

2. Declarației unuia dintre soți privind divorțul și hotărîrea (sentința) judecătorească, dacă celălalt soț este:

a) declarat incapabil;

b) declarat dispărut;

c) condamnat la privațiune de libertate pe un termen mai mare de 3 ani.

3. Hotărîrii (sentinței) instanței judecătorești privind desfacerea căsătoriei.

Înregistrarea divorțului are loc la oficiul stare civilă în a cărui rază teritorială își au domiciliul ambii sau unul dintre soți ori la oficiul stare civilă, în care a fost înregistrată căsătoria. Dacă desfacerea căsătoriei este de comun acord și nu există copii minori comuni, la declarație se anexează:

- actul de identitate și fotocopia de pe acesta;

- certificatul de căsătorie sau extrasul de pe actul de căsătorie;

- certificatul de la locul de trai, prin care se confirmă că soții nu au copii minori comuni și/sau declarația pe propria răspundere că nu au copii minori comuni;

Dacă desfacerea căsătoriei este în baza declarației unuia dintre soți, se anexează:

- actul de identitate și fotocopia de pe acesta;
- hotărîrea (sentința) instanței judecătorești privind desfacerea căsătoriei;
- certificatul de căsătorie (dacă solicitantul îl are în posesie);

Dacă desfacerea căsătoriei se face în baza hotărîrii judecătorești privind desfacerea căsătoriei, se prezintă:

- actul de identitate și fotocopia de pe acesta;
- copia hotărîrii.

După depunerea actelor necesare va fi stabilit un termen de cel puțin 1 lună pentru înregistrarea divorțului. Termenul în cazul înregistrării divorțului în baza hotărîrii instanței judecătorești, va fi de 15 zile (la calcularea termenului nu se vor include ziua în care a fost pronunțată hotărîrea și ziua în care expiră termenul).

Schimbarea numelui de familie și/ sau a prenumelui

Schimbarea numelui de familie și/ sau prenumelui poate fi efectuată la oficiul stare civilă de la domiciliul solicitantului. Dreptul de a-și schimba numele de familie și/ sau prenumele îl au cetățenii Republicii Moldova care au atins vârsta de 16 ani.

Cererea de schimbare a numelui și/ sau a prenumelui se depune la oficiul stare civilă, în a cărui rază teritorială își are domiciliul solicitantul.

Suplimentar, la cererea de schimbare a numelui și/ sau a prenumelui se va anexa:

- curriculum vitae (autobiografia);
- explicație, privind motivele schimbării numelui de familie și/ sau a prenumelui;
- certificatul de naștere al solicitantului;
- certificatele de naștere ale copiilor minori;
- certificatul de căsătorie;

- certificatul de divorț;
- copia buletinului de identitate sau a pașaportului;
- două fotografii;
- avizul, eliberat de organul de poliție în a cărui rază teritorială domiciliază solicitantul privind confirmarea sau infirmarea existenței antecedentelor penale;

alte acte pe care solicitantul sau Oficiul stare civilă le consideră necesare pentru argumentarea cererii.

Problema schimbării numelui de familie și/ sau a prenumelui de către cetățenii Republicii Moldova, care își au domiciliul în străinătate, urmează a fi soluționată de către misiunea diplomatică sau Oficiul consular al Republicii Moldova în țara respectivă.

După depunerea tuturor actelor necesare va fi stabilit un termen de pînă la 2 luni din ziua depunerii cererii. Dacă există motive întemeiate, șeful OSC poate prelungi acest termen pînă la 3 luni.

Reconstituirea actelor de stare civilă

Reconstituirea actelor de stare civilă se face la cerere, dacă:

- registrele de stare civilă au fost pierdute integral sau parțial;
- actul de stare civilă a fost întocmit în străinătate și nu poate fi procurat certificatul respectiv ori extrasul de pe actul de stare civilă.

Se depune la oficiul stare civilă de la domiciliul persoanei interesate. Cererea se soluționează în termen de o lună. Din motive temeinice, acest termen poate fi prelungit de către Direcția principală stare civilă pînă la 2 luni.

La cererea privind reconstituirea actului de stare civilă se va anexa:

- adeverința forma nr. 28 (act prin care

se confirmă că actul de stare civilă nu s-a păstrat);

- autobiografia;
- explicația cu privire la motivul reconstituirii actului de stare civilă;
- extrasul de pe cartea de imobil cu date despre componența familiei părinților solicitantului (în caz de necesitate);
- documentele constatatoare privind datele ce urmează a fi înscrise în actul reconstituit:

- copiile actului de identitate;
- a livretului militar;
- a carnetului de muncă;
- a legitimației de pensionar;
- ale documentelor de studii;
- a certificatului de căsătorie;
- a certificatului de divorț;
- ale certificatelor de naștere ale copiilor;

- ale certificatelor de naștere sau de deces ale fraților, surorilor, părinților titularului actului ce urmează a fi reconstituit);

2 fotografii ale titularului; după caz, pot fi solicitate și alte documente.

Transcrierea actului de stare civilă

Pot cere transcrierea actului de stare civilă cetățenii Republicii Moldova ale căror acte de stare civilă au fost înregistrate de către organele competente ale țărilor străine, inclusiv a republicilor fostei URSS.

Cererea privind transcrierea actului de stare civilă se va depune personal sau prin intermediul unei persoane, împuternicite la oficiul stare civilă din localitatea în a căruia rază teritorială domiciliază solicitantul.

La cererea de transcriere a actului de stare civilă se vor anexa următoarele acte:

- copia, extrasul sau certificatul de pe actul de stare civilă (de naștere, căsătorie, divorț, deces sau schimbare a numelui și/ sau a prenumelui), întocmit de organele

competente din străinătate, legalizate și traduse, după caz;

- actele de identitate;
- ale părinților copilului (la transcrierea actului de naștere);
- ale persoanelor căsătorite (la transcrierea actului de căsătorie);
- ale persoanelor divorțate (la transcrierea actului de divorț);
- a persoanei decedate (la transcrierea actului de deces);
- a persoanei cu privire la care a fost întocmit actul de schimbare a numelui/ prenumelui în străinătate (la transcrierea actului de schimbare a numelui/ prenumelui);
- certificatul de căsătorie a părinților copilului;
- certificatele de naștere a părinților copilului;
- actul de identitate a solicitantului, după caz; procura, după caz.

Anularea actului de stare civilă

Anularea actului de stare civilă are loc dacă:

a) întocmirea actului de stare civilă a fost neîntemeiată sau a fost făcută pe bază de acte false;

b) există actul reconstituit și este identificat actul primar, întocmite ca urmare a înregistrării aceluiași fapt;

c) sînt identificate două acte de stare civilă (acte repetate), care au fost întocmite ca urmare a înregistrării aceluiași fapt (naștere, deces, divorț).

Pot cere anularea actelor de stare civilă: persoanele interesate, oficiile stare civilă sau Direcția generală stare civilă care au identificat necesitatea de anulare sau de recunoaștere a nulității actului respectiv.

Cererea privind anularea actului de stare civilă se va depune la oficiul stare

civilă în a cărei rază teritorială domiciliază solicitantul sau care a înregistrat actul de stare civilă. Suplimentar, la cerere se anexează copia buletinului de identitate și actele doveditoare.

Oficiul stare civilă va organiza dosarul respectiv, va emite decizia privind anularea actului de stare civilă reconstituit sau întocmit repetat, care va fi aprobată de Direcția generală stare civilă. Anularea actului de stare civilă reconstituit sau întocmit repetat se înscrie, prin mențiune, numai pe actul respectiv de stare civilă*.

Modificarea, rectificarea sau completarea actului de stare civilă

Poate cere modificarea, rectificarea sau completarea actului de stare civilă titularul actului de stare civilă sau persoana îndreptățită la oficiul de stare civilă de la domiciliul solicitantului. Oficiul stare civilă soluționează cererea privind modificarea, rectificarea sau completarea actului de stare civilă, dacă nu există litigii între persoanele interesate.

Suplimentar, la cererea privind modificarea, rectificarea sau completarea actului de stare civilă, se anexează copia buletinului de identitate și alte acte doveditoare, după necesitate. În cazul când solicitantul nu este titularul actului de stare civilă, la cerere se va anexa copia buletinului de identitate a acestuia și actul prin care este împuternicit să

obțină certificatul privind starea civilă (procura).

În concluzie, menționăm că actele de stare civilă, alături de alte acte de identificare, stabilesc statutul de drept al unei persoane - de a fi căsătorită sau divorțată, născută din părinți căsătoriți sau adoptată etc. De aceea în societatea contemporană este dificilă existența fără înscrieri, care ar identifica personalitatea. Fără de acestea este imposibilă încadrarea în diferite raporturi juridice sau apărarea drepturilor personale, deoarece persoanele terțe doresc să cunoască cu cine stabilesc raporturi juridice.

Pe lângă aceasta, actele de stare civilă au o importantă funcție socială. Ele servesc la cunoașterea numărului și structurii populației, a situației demografice, la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Organizarea unei bune evidențe a actelor de stare civilă furnizează date necesare cu privire la natalitatea și mortalitatea populației, evidența copiilor de vîrstă școlară, dobîndirea capacității de exercițiu etc.

În încheiere nu ne rămîne decît să concluzionăm că instituția actelor de stare civilă prezintă o importanță deosebită nu numai pentru dreptul familiei, dar și pentru celelalte ramuri de drept; atît pentru satisfacerea unor interese ale statului, cît și pentru identificarea persoanelor fizice în familie și în societate pentru apărarea drepturilor și intereselor recunoscute de lege.

*NOTĂ: Actul de stare civilă întocmit neîntemeiat sau pe bază de acte false urmează a fi anulat sau recunoscut nul prin hotărîre judecătorească.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul civil al Republicii Moldova din 13.06.2002, Monitorul Oficial nr. 82-86 din 22.06.2002.
2. Codul familiei al RM adoptat la 26.10.2000, Monitorul Oficial nr.47-48 din 26.04.2001.
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova din 30.05.2003, Monitorul Oficial al RM nr.11 1-115 din 12.06.2003.
4. Legea Republicii Moldova privind actele de stare civilă, nr. 100-XV din 26.04.2001, Monitorul Oficial nr. 94-99/765 din 17.08.2001.
5. Emese Florian, Dreptul familiei, Cluj-Napoca, Limes, 2003.
6. Lilia Mărgineanu, Gabriel Mărgineanu Dreptul familiei, Chișinău, Elena, 2002.
7. Cornelul Vrabie, Înregistrarea actelor și faptelor de stare civilă cu element de extranietate, // „Legea și viața”, 2004.

Recenzent: N. Romandaș, doctor în drept, conferențiar universitar, AAP

REGIMUL JURIDIC AL INVESTIȚIILOR STRĂINE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Octavian SPEIANU,
magistru în drept, lector universitar,
Facultatea Economie Generală și Drept,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

63

Les investissements etrangers representent une branche importante et très dynamique des flux économiques internationales, notamment elles ont un influence directe et forte sur la croissance économique sans oublier que c'est un catalisateur pour le commerce et les institutions productives de chaque État.

Componentă importantă și deosebit de dinamică a fluxurilor economice internaționale, investițiile străine, au avut, în special în ultimele trei decenii, un impact puternic asupra creșterii economice, a comerțului exterior și structurilor productive practic în toate țările lumii.

În general, *investiția* reprezintă orice utilizare a unui activ în calitate de capital, pentru obținere de profit. Cum activele sînt reale sau financiare, investițiile la rîndul lor pot fi reale (în proprietăți, bunuri de echipament, etc.) sau financiare (respectiv, în titluri de valoare de tipul acțiunilor, obligațiunilor ori în plasamente bancare) [6, pag.,228].

Prin urmare, *investiția* reprezintă *cumpărarea de proprietăți, acțiuni, obligațiuni etc. sau depunere de bani la instituții financiare în scopul asigurării unui venit (dobîndă, dividend, chirie etc.) și a unei creșteri de capital.*

Conform art. 3 al Legii cu privire la investiții în activitatea de întreprinzător nr.81-XI 18.03.2004, *investiția* constituie totalitatea de bunuri (active), depuse în activitatea de întreprinzător pe teritoriul Republicii Moldova pentru a se obține venit [4, art.3].

Conform definițiilor de mai sus, orice investiție are trei elemente caracteristice:

profitul ca scop al investiției; timpul ca dimensiune a procesului de valorificare și riscul ca expresie a naturii deciziei economice a investitorului. În investițiile străine apare și un al patrulea element: extraneitatea relațiilor de investiții.

Diversitatea și dinamica tipologică și domeniială a conceptului de investiții internaționale au impus, din considerente de adaptabilitate la mutațiile produse în circuitul economic mondial, o multitudine de forme de derulare. Astfel, în baza reglementărilor internaționale și a Legii Republicii Moldova nr.81-XI din 18.03.2004 drept *investiție străină* se consideră *investiția efectuată de un investitor străin în activitatea de întreprinzător, desfășurată în Republica Moldova, inclusiv veniturile provenite din investiție și investite în Republica Moldova.*

Conform art. 4 al Legii nr.81-XI din 18.03.2004 investiția poate avea formă de:

a) drepturi de proprietate asupra bunurilor mobile și imobile, precum și alte drepturi reale;

b) orice drept acordat în baza legii sau contractului, orice licență sau autorizație acordată în conformitate cu legislația în vigoare, inclusiv concesiuni de cercetare, cultivare, extragere sau explorare a resurselor naturale;

c) drepturi derivate din acțiuni, părți sociale sau alte forme de participare în societăți comerciale;

d) mijloace bănești;

e) drepturi de creanțe monetare sau alte forme de obligații față de investitor cu valoare economică și financiară;

f) drepturi de proprietate intelectuală: dreptul asupra obiectelor de proprietate industrială (brevete de invenții, modele de utilitate, mărci de produs și mărci de serviciu, denumiri de firmă, denumiri de

origine ale produselor, desene și modele industriale, brevete pentru soiuri de plante, topografia ale circuitelor integrate), dreptul de autor și drepturile conexe, secretul comercial (know-how), goodwill [4, art. 4].

Forma în care bunurile sînt investite sau modificarea acestei forme nu afectează caracterul lor de investiție.

În doctrina juridică sub noțiunea de *investiție străină* se subînțelege orice fel de active, depuse în obiectele activității de antreprenariat și/sau în obiectele altor activități, originea cărora este alta decât a Republicii Moldova și sînt transferate pe teritoriul R.M. pentru obținerea unor venituri sau altor efecte utile.

Rolul investițiilor străine în economia națională

Investițiile pot fi privite ca un stimulent printre cei mai importanți, în orice activitate economică, precum și în cele extraeconomice. Într-o afacere economică, cât de mică n-ar fi ea, investițiile joacă rol de impuls, de element generator, care face ca aceasta să se nască, să se desfășoare și să se dezvolte. Fără a exagera, putem afirma că investițiile reprezintă *motorul* dezvoltării economiei. Formarea, plasarea și utilizarea investițiilor constituie, deci, o problemă crucială pentru întreprinzător [6, pag.76].

Prin urmare, putem afirma că, în cadrul circuitului economic național, activitatea de investiții joacă un dublu rol:

· agenții economici, declanșatori de acțiuni investiționale, care implementează diverse proiecte de investiții, își sporesc oferta de bunuri și/sau servicii prin creșterea capacității lor productive, realizând venituri suplimentare;

· orice proiect de investiții va genera nevoi sau cereri suplimentare în sectoarele

conexe în amonte (furnizoare de materii prime, materiale, utilități etc.) sau în aval (distribuitoare și/sau consumatoare a bunurilor și serviciilor oferite). Implicit, va avea loc o creștere în lanț a veniturilor la toți agenții economici antrenați [13, pag.103].

Realizarea de proiecte sau programe de investiții conduce, în principal, la creșterea stocului de capital fix. Ca atare, investițiile constituie instrumentul principal de realizare a modernizării economice prin crearea de noi structuri, mai performante, în acord cu opțiunile strategice, de perspectivă ale societății.

În plan social, investițiile joacă rol de regulator/compensator în ocuparea forței de muncă, în îmbunătățirea calității vieții. Implementarea unor proiecte sau programe de investiții antrenează modificări pe piața muncii, creând nevoia suplimentară de forță de muncă în sectoarele în care beneficiarii de investiții exploatează noile capacități de producție.

Categoriile de investiții

În ansamblu, investițiile destinate dezvoltării și modernizării capacităților de producție, ocupă un loc central, purtând denumirea de **investiții productive** și au un rol esențial în regenerarea și restructurarea unor țări în curs de dezvoltare și de dezvoltare medie. În țările dezvoltate economic partea cea mai importantă a investiției productive este dirijată spre înlocuirea unor mijloace fixe. Ele sunt folosite, în mare măsură, pentru crearea unor noi capacități de producție, investițiile făcute de către administrații, consiliile locale, orașenești, municipale, fiind numite **investiții colective** [7, pag. 225].

E de notat că investiția făcută de o întreprindere, administrație, familie, într-o perioadă dată, precum și datorită acumulării

nete de capital, a economisirii unei părți a venitului încasat, cât și pe seama fondurilor de amortizare poartă denumirea de **investiție brută de capital fix**. Investiția făcută pe seama acumulării, a economisirii, și încasată în timpul de referință se numește **investiție netă** [7, pag. 225-226].

În economia națională se disting 3 niveluri de formare a sumelor investiționale: *investiția netă* sau formarea netă de capital fix, care vizează formarea de capacități de producție; *investiția brută* de capital fix, care cuprinde, în plus, amortizarea destinată; *investiția de înlocuire* a fondurilor fixe depreciate fizic și moral (investiția brută, pe lângă elementele de mai sus, trebuie să cuprindă și mijloace destinate formării și suplimentării stocurilor normale de producție) [8, pag. 60]. Orice investiție trebuie să se traducă, la fiecare nivel, deci și la nivel național, printr-o creștere a venitului.

Investițiile se mai clasifică în investiții directe și de portofoliu, *investiția directă* presupunând transferuri către investitor a dreptului de control și de decizie asupra fluxului investițional, respectiv a activității celui care primește investiția.

Investiția directă este participarea la constituirea sau extinderea unei întreprinderi în oricare dintre formele juridice, prevăzute de lege, dobândirea de acțiuni sau de părți sociale ale unei societăți comerciale, cu excepția investițiilor de portofoliu, precum și înființarea și extinderea în Republica Moldova a unei reprezentanțe de către o societate comercială, prin *aport financiar* în monedă națională sau în valută convertibilă; *aport* în natură de bunuri imobile sau/și de bunuri mobile, corporale și necorporale; *participarea* la creșterea activelor unei întreprinderi prin orice mod legal de finanțare.

Investiția de portofoliu este, întotdeauna, un plasament financiar, o investiție pur financiară. Între cele două categorii există o „zonă gri”, înăuntrul căreia investiția cuprinde elemente din ambele categorii de investiții. Investiție de portofoliu este dobândirea de valori mobiliare pe piețele de capital organizate și reglementate, în scopul obținerii de câștiguri de capital din dividende și din dobânzi aferente acestora, rezultate din activitatea unor terți implicați direct în administrarea emitentului de valori și din diferența favorabilă din preț la vânzare.

Achiziționarea de acțiuni de pe piața financiară poate să-i confere investitorului care a cumpărat un pachet important controlul asupra firmei emitente, în raport cu care investiția se transformă în investiție directă.

Conform art.3 al Legii nr.81-XI 18.03.2004 subiectele activității investiționale sunt:

a) persoanele fizice și persoanele juridice străine, asociațiile acestora înregistrate în țara lor de reședință (în care au cetățenie, domiciliu) pentru a desfășura activitate de antreprenoriat;

b) persoanele fizice străine care în țara unde au cetățenie nu sînt înregistrate pentru a desfășura activitate de antreprenoriat;

c) cetățenii Republicii Moldova și apatrizii cu domiciliu peste hotare și înregistrați în țara de reședință pentru a desfășura activitatea de antreprenoriat;

d) statele străine;

e) organizațiile internaționale [4, art. 3].

Principiile specifice ce guvernează regimul juridic al investițiilor

Din definiția investiției și a investitorului străin rezultă coordonatele care guvernează activitatea, concretizate în principii care

au, așa cum am mai stabilit, un caracter liberal accentuat [8, pag. 60].

Principiul egalității de tratament

Menționăm că în dezbaterile Comisiei Națiunilor Unite pentru Drept Comercial Internațional s-a insistat, în mod constant, asupra promovării unor norme juridice care să elimine orice discriminare de tratament față de investitorii străini. Astfel, în negocierea și elaborarea textelor privind *finanțarea privată a proiectelor de infrastructură* s-a susținut necesitatea stipulării unor norme care să garanteze egalitatea de tratament pentru toți investitorii.

În baza Legii nr. 81-XI 18.03.2004, investițiile sau activitatea investițională nu pot fi supuse discriminării. Legea dată consacră acest principiu în art.6, potrivit căruia investițiile în Republica Moldova nu pot fi supuse discriminării în funcție de cetățenie, domiciliu, reședință, loc de înregistrare sau de activitate, stat de origine al investitorului sau al investiției, sau din orice alt motiv.

Investitorilor li se acordă condiții echitabile și egale de activitate, care exclud aplicarea de măsuri discriminatorii ce ar putea împiedica dirijarea, operarea, întreținerea, folosirea, fructificarea, achiziționarea, extinderea sau dispunerea investițiilor.

Principiul libertății formelor și modalităților de investire

Regimul juridic al investițiilor străine oferă liberă alegere a modalităților și formelor de investiție. Legislația în vigoare oferă o gamă largă de posibilități de opțiune pentru orice investitor străin [9, pag. 166].

Este evident că investitorii străini pot constitui aporturi și în alte bunuri, în afară de cele expuse în Legea nr.81-XI din 18.03.2004. Așa, de exemplu, o creanță

împotriva unui terț din străinătate constituită ca aport la o societate cu sediul în țara noastră, este considerată drept investiție.

Potrivit acestui principiu, intenția legiuitorului este aceea de a considera ca investiție străină reinvestirea în Republica Moldova a veniturilor obținute de investitorii străini, cu orice titlu legal din activitățile pe care le realizează în țară.

Principiul liberului acces al investițiilor străine

Și acest principiu se circumscrie coordonatelor generale liberale ale regimului investițiilor străine în Republica Moldova. Legiuitorul, incluzând în concepția generală a regimului juridic posibilitatea unui acces liber al investițiilor străine, a urmărit ca și pe această cale să stimuleze și să intereseze investitorii străini.

În condițiile legislației în vigoare investitorii își pot plasa investițiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova în toate domeniile activității de întreprinzător.

În conformitate cu legislația în vigoare, Republica Moldova asigură, prin tratatele internaționale privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor la care este parte, un regim de securitate și protecție deplină și permanentă a tuturor investițiilor, indiferent de forma lor.

Asemenea altor sisteme de drept, precum și concepției care guvernează acest domeniu, reglementările legale conțin unele condiții, ce trebuie avute în vedere la efectuarea investiției cum ar fi:

- să nu se aducă atingere intereselor securității statului;
- să se respecte prevederile legislației antimonopol;
- să nu se încalce normele de protecție a mediului înconjurător, a sănătății populației, ordinii publice și normele moralei.

Analizând cele expuse mai sus, putem

conchide că relansarea economiei se efectuează actualmente în condițiile penuriei de mijloace financiare a agenților economici naționali, necesare procesului investițional, și unor posibilități limitate de investiții alocate din bugetul de stat. În această situație investițiile străine devin principalul mijloc de restructurare a întreprinderilor existente, de promovare a tehnologiilor noi, sporire a exportului de mărfuri și de saturare a pieței interne. Scopul major al tuturor măsurilor de atragere a investițiilor străine este depășirea decalajului tehnologic comparativ cu țările dezvoltate, modernizarea economiei, majorarea viabilității și competitivității acesteia, corelarea economiei naționale cu tendințele de globalizare a economiei mondiale. În același timp, aceste investiții nu sînt simple surse de finanțare externă. Ele sînt însoțite de „atragerea” experienței în management și a tehnologiilor occidentale, uneori partenerul străin avînd deja notorietate pe piețele externe, segmente de piață, parteneri stabili în cumpărarea și livrarea materialelor, necesare procesului de producție [11, pag. 84].

Caracteristica actelor normative ce reglementează activitatea investițională

Cadrul juridic actual cu privire la investițiile străine reglementează condițiile reale pentru atragerea capitalului străin pe piața națională, precum și utilizarea eficientă a acestuia și asigură un șir de garanții și facilități pentru investitorii străini. Astfel, legislația în domeniul investițional este constituită din acte normative care cuprind norme juridice, elaborate în conformitate cu cerințele economiei de piață.

Constituția Republicii Moldova conține un șir de articole ce se referă la o piață

liberă, făcând referință și la investiții străine directe. În conformitate cu prevederile articolelor 126 și 128 ale Legii fundamentale a Republicii Moldova, statul trebuie să asigure inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice străine și să ocrotească pe teritoriul său proprietatea altor state, a organizațiilor internaționale, cetățenilor străini și apatrizilor [1, art. 126, 128].

Instrumentele internaționale, multilaterale sau bilaterale, universale sau regionale, sînt cea mai transparentă și mai evidentă parte a cadrului juridic privind regimul investițiilor străine. Ele includ convenții internaționale sau regionale, convenții bilaterale, precum și un număr mare de instrumente, care nu au forța juridică a unei convenții, cum ar fi deciziile și rezoluțiile organizațiilor internaționale.

Aceste instrumente variază privind statutul și efectele juridice, aria de extindere și modul de abordare. Multe dintre convențiile economice internaționale care au vocație universală referitor la problemele financiare sau comerciale sînt strîns legate de problematica investițiilor străine; altele tratează investițiile străine în particular.

E de menționat faptul că Republica Moldova a semnat acorduri bilaterale cu privire la promovarea și protejarea bilaterală a investițiilor cu diferite țări, inclusiv cu SUA, Franța, Italia, Israel, Germania, Ungaria, Turcia, Polonia, România, etc. Acordurile susmenționate asigură garanții suplimentare, statutul lor fiind predominant asupra legislației interne.

Începând cu 1992 Republica Moldova este membru al Agenției Multilaterale pentru Garantarea Investițiilor (MIGA), instrument internațional care poate fi utilizat oricând de către investitorii străini ca garanție a riscurilor politice cu impact pozitiv

asupra succesului activității, efectuate în Republica Moldova.

Din anul 2000 Republica Moldova este parteneră a Cartei Sud-Est Europene pentru Reforme, Investiții, Integritate și Creștere Economică (*Carta privind investițiile*). *Carta privind investițiile* afirmă că redresarea economică a Sud-estului Europei depinde, în primul rînd, de investițiile sectorului privat în cadrul unei economii de piață. Pentru promovarea investițiilor în regiune și reabilitarea economiilor țărilor sud-est europene este necesară o politică de reformă structurală substanțială. Carta a stabilit o serie de angajamente pentru politica de reformă pe care țările din regiune trebuie să o implementeze, creând astfel economia de piață viabilă și încurajând investițiile directe străine și autohtone.

Facilități și garanții, acordate investitorilor străini

Procesul atragerii investițiilor în economia oricărei țări se încadrează într-un joc competitiv dur pentru a înainta condiții mai favorabile investitorilor străini. Astfel, pentru a alege țara în care investitorul își va plasa investițiile, el va analiza un șir de factori cum ar fi gradul de dezvoltare a infrastructurii și a sistemului financiar, precum și facilitățile și garanțiile acordate [14, pag. 86].

În Republica Moldova, indiferent dacă sunt rezidenți sau nerezidenți străini sau cetățeni ai Republicii Moldova, investitorii beneficiază, în principal, de următoarele garanții și facilități:

- posibilitatea efectuării de investiții în orice domeniu, sub orice forme juridice prevăzute de lege;

- egalitatea de tratament – just, echitabil și nediscriminatoriu – pentru investitorii autohtoni sau străini, rezidenți sau

nerezidenți în Republica Moldova;

- garanții împotriva naționalizării, expropriării sau altor măsuri cu efect echivalent;

- facilități vamale și fiscale;

- asistență privind parcurgerea formalităților administrative;

- dreptul investitorului de a alege instanțele judecătorești sau arbitrale competente pentru soluționarea eventualelor litigii;

- dreptul la conversia în valuta investiției a sumelor în lei ce le revin din investiție, precum și la transferul valutei în țara de origine, potrivit reglementărilor privind regimul valutar;

- posibilitatea utilizării amortizării accelerate;

- posibilitatea angajării de cetățeni străini, în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Facilitățile vamale.

Facilitățile vamale constau în eliberarea de plata taxei vamale:

a) a activelor materiale, valoarea cărora depășește 1000 de lei pentru o unitate și al căror termen de exploatare depășește un an, plasate în capitalul statutar (social) al agentului economic;

b) a bunurilor (materie primă, semifabricate etc.), importate pentru a fi folosite la fabricarea articolelor pentru export.

Facilități fiscale

Conform prevederilor Codului Fiscal, art.49 cu indice 2, investitorii străini sunt eligibili pentru scutirea în mărime de 50 la sută a impozitului pe venit pe parcursul a 5 perioade fiscale, dacă întreprinderea a majorat capitalul social sau a efectuat investiții capitale în mărime ce depășește o sumă echivalentă cu \$ 250 000. Însă în acest caz legiuitorul stabilește că pentru a

beneficia de o astfel de facilitate este necesar ca cel puțin 80 la sută din suma impozitului pe venit, calculată și nevărsată la buget, să se reinvestească în dezvoltarea producției proprii sau în programe de stat ori ramurale de dezvoltare a economiei naționale.

Alin. 2 al aceluiași articol determină diferite modalități de scutire a impozitului pe venit pentru investitorii străini în dependentă de majorarea capitalului social sau al investițiilor capitale după cum urmează:

a) pe 3 ani, dacă mărimea capitalului social constituit sau majorat, sau investițiile capitale depășesc suma echivalentă cu 2 milioane dolari SUA, respectându-se condiția ca 80 % din suma impozitului pe venit calculată și nevărsată la buget să se reinvestească;

b) pe 3 ani, dacă mărimea capitalului social sau investițiile capitale depășesc suma echivalentă cu 5 milioane dolari SUA, cu condiția ca 50 % din suma impozitului pe venit calculată și nevărsată la buget să se reinvestească;

c) dacă mărimea capitalului social sau investițiile capitale depășesc suma echivalentă cu 10 milioane dolari SUA, cu condiția ca 25 % din suma impozitului pe venit calculată și nevărsată la buget să se reinvestească;

d) pe 4 ani, dacă mărimea capitalului social sau investițiile capitale depășesc suma echivalentă cu 20 milioane dolari SUA, cu condiția ca cel puțin 10 la sută din suma impozitului pe venit calculată și nevărsată la buget să se reinvestească;

e) pe 4 ani, dacă mărimea capitalului social sau investițiile capitale depășesc suma echivalentă cu 50 milioane dolari SUA [2, art. 49/2].

Totodată, legea fiscală stabilește că

întreprinderile care solicită facilitățile fiscale descrise mai sus trebuie să respecte cumulativ cerința de a achita integral obligațiile fiscale la momentul acordării facilităților, precum și ca să nu beneficieze până la moment de facilități similare, prevăzute în cazul constituirii sau majorării capitalului social.

Conform ultimelor modificări ale prevederilor art. 49 cu indice 2 al Codului Fiscal, legiuitorul a prevăzut că în cazul în care a expirat termenul de scutire a impozitului pe venit, întreprinderile au dreptul să ceară scutire de impozit pe venit încă pe 3 perioade fiscale, dacă suma capitalului social a fost majorată sau investițiile capitale efectuate depășesc echivalentul a 10 milioane dolari SUA.

Garanțiile acordate investitorilor străini în Republica Moldova

Unul dintre cele mai importante elemente ale regimului investițiilor străine în Republica Moldova îl constituie sistemul de garanții, care – prin normele expres stipulate – dau siguranța necesară investitorului străin că investiția efectuată se bucură de protecția juridică necesară.

După cum am mai menționat, o importanță deosebită pentru investitorii străini are siguranța inviolabilității capitalului. În cazul lipsei acestei siguranțe, investitorii preferă să-și plaseze capitalul într-o altă țară. De regulă, țările cu risc economic sporit asigură și un profit mai mare și invers.

Aici capitolul III al Legii Republicii Moldova nr.81-XI din 18.03.2004 stabilește un șir de *garanții*:

Garanția respectării drepturilor investitorului

Autoritățile publice sînt obligate să respecte drepturile investitorilor, acordate de lege. În cazul vătămării unui drept al investitorului de către o autoritate publică,

acesta este îndreptățit să solicite înlăturarea încălcării și repararea pagubei.

Investițiile nu pot fi expropriate ori supuse unor măsuri cu efect similar care privează, în mod direct sau indirect, investitorul de titlul de proprietate sau de controlul asupra investiției, cu excepția cazurilor prevăzute.

Activitatea de investiții nu poate fi întreruptă silit decât în condițiile întrunite cumulativ, adică atunci când:

- a) întreruperea se operează din motive de utilitate publică;
- b) întreruperea nu este discriminatorie;
- c) întreruperea se efectuează cu o dreptă și preafabilă despăgubire.

În acest caz utilitatea publică, precum și plata despăgubirii se stabilesc în conformitate cu legislația privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

Codul civil al Republicii Moldova prevede că „nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică pentru o *dreaptă și prealabilă despăgubire*.”

Cazurile de *interes public* sau de *utilitate publică* constituie, după cum rezultă din analiza textelor, excepție și nu regulă. Dacă naționalizarea, sunt necesare pentru *cauză de utilitate publică*, despăgubirea trebuie să întrunească trei condiții cumulative [10, pag. 154]: *promptă; adecvată; efectivă*.

Legea prevede ca compensația să corespundă valorii investiției alienate potrivit evaluării, efectuate nemijlocit înainte de momentul în care exproprierea, naționalizarea sau alte măsuri similare au devenit publice. Ea va fi plătită în termen de trei luni din momentul aplicării măsurii respective, incluzând dobânda bancară aferentă, calculată până la data plății.

Garanția reparării prejudiciului

În conformitate cu legislația în vigoare, investitorul beneficiază de dreptul la reparația prejudiciului cauzat prin încălcarea drepturilor sale, inclusiv prin acte, ce îl lezează în drepturi și interese, adoptate de autoritatea publică sau prin alte acțiuni nelegitime ale acesteia. Despăgubirea este echivalentă cu întinderea reală a prejudiciului la momentul survenirii.

Prejudiciul, inclusiv profitul ratat, suportat de investitor ca urmare a îndeplinirii unei dispoziții a autorității publice prin care i s-au încălcat drepturile sau ca urmare a neîndeplinirii ori a îndeplinirii necorespunzătoare de către autoritate sau de o persoană cu funcție de răspundere, a obligațiilor față de investitor, prevăzute de legislația în vigoare a Republicii Moldova, inclusiv de prezenta lege, va fi reparat din contul autorității publice vinovate.

Despăgubirea se plătește investitorului în valuta în care a fost efectuată investiția sau în orice altă valută convertibilă dacă investiția a fost efectuată în valută convertibilă.

Investitorilor străini li se garantează, după achitarea impozitelor, taxelor și altor plăți, dreptul de a transfera peste hotare mijloacele bănești în valută străină, obținute în urma investiției. Mijloacele bănești pot fi convertite și transferate prin intermediul băncilor autorizate din Republica Moldova prin proceduri stabilite de legislația națională. Mijloacele bănești se convertesc la cursul de schimb al băncii autorizate din Republica Moldova.

Investitorii străini au dreptul să treacă peste hotarele Republicii Moldova veniturile, rămase după onorarea obligațiilor fiscale, sau o parte din venituri sub formă

de produse achiziționate pe piața internă, dacă aceasta nu contravine legislației Republicii Moldova. În toate situațiile sumele pot fi obținute în lei sau în valută, iar transferurile sunt supuse regulilor privind operațiunile valutare curente.

La garanțiile enumerate mai sus în legislația investițională sunt întărite suplimentar următoarele prevederi: *autoritățile publice în limitele competenței lor și în conformitate cu legislația în vigoare, pot să acorde investitorilor străini și întreprinderilor cu investiții străine garanții suplimentare, inclusiv prin intermediul gajului de bunuri aflate la dispoziția organelor respective.*

Activitatea economică dinamică a sectorului privat și relațiile de piață eficiente necesită un cadru legislativ bine definit și un sistem judiciar stabil și independent care ar asigura examinarea obiectivă și promptă a litigiilor.

Pentru creștere economică de proporții e necesar de a dezvolta în primul rând sectoarele industriale ale economiei cum ar fi: prelucrarea metalelor, construcția mașinilor și echipamentelor, industria ușoară, industria farmaceutică, industria agro-alimentară etc., precum și unele sectoare inovatoare ca telecomunicațiile, software etc. Aceste sectoare sunt caracterizate prin generarea unei valori adăugate relativ înalte, care ar putea rezulta în creșterea comerțului exterior ca volum și ca valoare (profitabilitatea operațiunilor). Creșterea economică poate fi obținută doar prin atragerea investițiilor directe, inclusiv celor străine.

În scopul promovării și extinderii exporturilor, Republica Moldova trebuie să-și sporească cantitatea și calitatea investițiilor, exportul și investițiile ca factori

interdependenți, cu caracter vital pentru creșterea și dezvoltarea economică a țării. Întreprinderile din Moldova trebuie să achiziționeze echipament și să dezvolte capacități, metode de producție, tehnici de management de producție și cunoștințe în marketing modern, care vor contribui ul-

terior la micșorarea deficitului balanței comerciale.

Importanța incomensurabilă a investițiilor străine rămâne a fi o prerogativă a Republicii Moldova în aspirațiile sale de aderare la Comunitatea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova
2. Codul fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24.04.1997 (republicat în M.O., 2005, ediție specială)
3. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 06.06.2002, M.O. nr. 82-86 din 22.06.2002
4. Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr.81-XI din 18.03.2004, M.O. nr. 64-66
5. Legea cu privire la tariful vamal nr. 1380 – XIII din 20.11.1997, M.O. nr. 40-41 din 07.05.1998
6. Bârsan Corneliu, Sitaru D.A.” Dreptul Comercial Internațional”, V-I, Ed. Șansa, București, 1998
7. Filipescu Ion „ Dreptul Internațional privat”, Ed. Lumina Lex, București, 1995
8. Mazilu D. “Dreptul Comercial Internațional”, Ed. Lumina Lex, București, 1999
9. Căpătină Octavian “Societățile Comerciale”, Ed. Lumina Lex . București, 1996
10. Ghimpa N., Rucareanu I. “Elemente de Drept Comercial”, București, Ed. Academiei, 1994
11. Clocotici Dorin „Drept Comercial al Afacerilor”, Ed. Fundației „România de Mîine”, București, 1998
12. Motica Radu, Popa Vasile „Drept Comercial Român și Drept Bancar”, Ed. Lumina Lex, București, 1999
13. Costin Mircea N. “Dicționar de Drept Internațional al Afacerilor” – V.II. București, 1996
14. Петров И.В. «Коммерческое Право», Санкт-Петербург, 2001
15. Pentru detalii a se vedea art. 28 al Legii cu privire la tariful vamal nr. 1380 -XIII din 20.11 1997.

Prezentat în septembrie 2006.

Recenzent: Alexandru ARMEANIC, doctor în drept, conferențiar universitar, ASEM.

E-mail: octavianmd@mail.ru

SOCIETATEA CIVILĂ – STATUL DE DREPT – INSTITUȚII ALE REGIMULUI DEMOCRATIC

Veaceslav ONOFREI,
absolvent al Academiei, jurist,
specialitatea Administrare de Stat și Municipală,
specialist principal,
Direcția social-economică, mun. Chișinău

SUMMARY

73

The civil society is a sphere of the social life, settled by a certain lawful order, but autonomous in relation with the state, is challenged to insure the vital activity of the social-cultural spheres spiritual, their development and continuity from generation to generation. The civil society also implies diverse independent forms of association, comprising person is rights, libertiens and spheres for their accomplishment indifferently of their field, individual or collective.

SOCIETATEA CIVILĂ: SCOP SAU MIJLOC

Parafrazînd-ul pe Churchill, am putea spune că "democrația este cea mai rea formă de guvernămînt, cu excepția tuturor celorlalte". Democrația ca regim își găsește sursă în unele instituții de care este de nedespărțit, ca de exemplu, societatea civilă sau statul de drept.¹ Așadar, societatea civilă, privită ca instituție a regimului democratic, atestată încă în

lumea antică, în operele lui Aristotel, purta denumirea de *koinoe politike* sau *societas civilis* a lui Ciceron. Ulterior, datorită contribuției unor așa gînditori ca Hegel, Marx, A. Gramsci, A. de Toquille, conceptul de societate civilă a fost despărțit de cel de stat, luînd contururile pe care le avem în prezent.²

Astfel, societatea civilă este o sferă a vieții sociale, reglementată de o anumită ordine legală, dar autonomă în raport cu

statul; este chemată să asigure activitatea vitală a sferelor socio-culturale, spirituale, dezvoltarea acestora și continuitatea de la generație la generație. Societatea civilă implică diversitatea formelor de asociere, independentă și de sine stătătoare, incluzând sferele de realizare a drepturilor și libertăților individuii, indiferent de domeniul acestora, individuale sau colective.

Efectuînd o scurtă introducere în conceptul societății civile, să revenim la locul și rolul societății civile în promovarea și protecția drepturilor omului, cazul Republicii Moldova.

În primul rînd, trebuie de menționat că Republica Moldova s-a format într-un spațiu, în care în decursul existenței URSS s-a pus accentul pe centralizare excesivă în toate domeniile (economic, politic, administrativ, cultural), societatea civilă ca instituție socială fiind dată dispărută. Prea puțin instituită și articulată, ea nu a putut concura ideologic cu regimul vechi, criticile aduse acestuia fiind izolate, sindicatele în totalitate controlate de stat, iar Biserica Ortodoxă evitînd să-și asume responsabilități, care ar fi determinat-o să devină un agent important al extinderii democrației.

Republica Moldova, declarîndu-și independența și tendința de a instaura un regim democratic, depune eforturi considerabile în edificarea societății civile, care se confruntă cu probleme specifice. Înainte de toate, este necesar a demonstra că pînă nu demult tendința de a crea o societate civilă nu s-a bazat pe o concepție creativă ci, la nivel general, pe negarea a tot ce este vechi⁴. Adică dorim să trăim într-un stat netotalitar, neautoritar, fără ideologii dominante, dar, adeseori, interpretăm greșit noul, fapt ce întîrzie și eclipsează edificarea societății civile.

Problemele, cu care se confruntă edificarea societății civile în Republica Moldova, sunt similare cu cele ale tuturor țărilor ce au ieșit de sub cupola regimului comunist, și anume: moștenirea unei gîndiri influente și a unui nivel redus al culturii juridice; menținerea crizei politice și celei economice; nerespectarea principiului supremației legii la toate nivelurile societății; apariția multor prevederi ce contravin unei societăți democratice în legislația națională, absența unei concepții strategice de stat în vederea edificării unei structuri eficiente și armonizate a societății civile și atragerii ONG-urilor la realizarea programelor de stat, absența unui cadru legislativ cu adevărat democratic privind reglementarea activității ONG-urilor⁵.

Societatea civilă este considerată ca principalul purtător al valorilor democrației. Prin urmare, ea este și principalul purtător al valorilor drepturilor omului, inclusiv a dreptului la informare în temeiul legăturii strînse, dintre democrație și drepturile omului.

Activitatea societății civile, în vederea promovării și protecției drepturilor și libertăților omului, presupune posibilitatea de acțiune asupra statului, deoarece statului îi revine rolul principal în protecția acestora. Anume statele au fost desemnate ca principalii infractori în domeniul dat și, chiar mai mult, neglijarea problemei date de către stat poate fi privită ca o infracțiune, deoarece statul își neglijează menirea.⁶

Referindu-ne la cazul Republicii Moldova, cetățenii sau societatea civilă sînt limitați în posibilitatea de a acționa asupra statului, deoarece nu conștientizează faptul că statul nu este un scop în sine, iar vechile mecanisme nu dețin eficiența necesară unui regim democratic. Autorul, luînd ca punct de reper faptul că statul e desemnat ca

principalul violator al drepturilor și libertăților omului, precum și faptul că venind dintr-un regim totalitar, a păstrat o mulțime de obișnuințe antidemocratice, a analizat teza "societatea civilă împotriva statului", argumentată de către Gumboldt,⁷ drept acțiune asupra statului.

Astfel, un mecanism important de acțiune asupra statului ar fi cel al alegerilor. Se afirmă, deseori, că democrația funcționează prin intermediul alegerilor sau că alegerile sunt chiar „inima ori chiar sufletul democrației”. Un atribut inerent alegerilor democratice sau chiar al societății civile ar fi pluralismul, care presupune multitudinea drepturilor politice și civile. În sfera politică, pluralismul presupune prezența numeroaselor mișcări și organizații politice ce acționează în baza regulilor și normelor juridice. În acest sens, Constituția RM din 19 iunie 1994 consfințește principiul pluralismului în art. 1, fiind adoptate legile necesare funcționării sistemului pluripartidist.

Totuși, trebuie de spus că acesta este în curs de formare, fapt ce se atestă prin prezența unui număr prea mare de subiecți politici. Aceștia cauzează instabilitatea sistemului pluripartidist, generând nu în ultimul rând, crize social-politice, derularea anevoioasă a reformelor economice, polarizarea profundă a societății, iar de aici creșterea nestăvilă a corupției, favoritismului, precum și a altor fenomene social-politice care în mod direct sau indirect influențează situația drepturilor omului în Republica Moldova. O altă cauză care, în mod indirect, contribuie la situația caracterizată, rezidă în lipsa tradițiilor și a experienței democratice.

Deseori se afirmă că partidele sînt fața societății civile și, după cum funcționează ele, putem avea un indiciu sigur privind

situația acesteia. Prin prisma politicului, societatea civilă ar fi un scop, care, fiind odată atins, (dar el poate fi atins prin ridicarea nivelului de cultură, după cum au demonstrat reformele efectuate în Germania), va deveni un mijloc destul de eficient de protecție a drepturilor și libertăților omului. Se are în vedere conștientizarea și respectarea valorii acestora, atât la nivelul societății, cît și la nivelul elitei sociale de la putere.

O altă latură a societății civile, care implică drepturile și libertățile omului și care, în mod benefic, ar condiționa situația acestora, este aspectul asociativ, capacitatea de autoorganizare a societății, asupra căruia a atras atenția A. de Toquille. Anume agenții activi ai societății pot influența evoluția ei democratică prin capacitatea de mobilizare a societății, prin faptul că anume acești agenți constituie purtătorii de valori ai societății civile, care populează spațiul dintre stat și cetățeni. Prin organizații nonguvernamentale (ONG-uri) înțelegem pluralitatea unui grup de voluntari, care manifestă interesul pentru un anumit aspect al vieții sociale și au inițiat principiile statutare ale organizației lor în conformitate cu legile statului, pași concreți pentru a-și vedea realizate aspirațiile și valorile în care cred. Astfel, se poate renunța la conceptul paternalist al statului, accentuîndu-se rolul autoprotecției societății civile.

Inclusiv și în Republica Moldova perioada de tranziție necesită o protecție deosebită a drepturilor și libertăților omului, însă deseori acestea sunt încălcate chiar de stat, ceea ce condiționează interesul societății civile în această problemă.⁸ În acest sens, în Republica Moldova aproximativ 14 % din ONG-uri au ca obiect drepturile și libertățile omului.

Într-o anumită măsură se poate afirma

că orice ONG implică realizarea, precum și promovarea drepturilor omului în anumite domenii (economie, ecologie, cultură, sport ș.a.). Deși societatea civilă nu se reduce doar la ONG-urile oficial înregistrate, numărul acestora constituie un indicator important al nivelului de structurare a societății și a renunțării la concepția paternalistă a statului. În acest context, vom menționa că în Republica Moldova la fiecare ONG revin cca 10 000 persoane (pentru comparație acest indicator este: în Croația – de 188 persoane, Ungaria - 283, Cehia - 742)⁹. *Astfel, vedem că societatea civilă în RM încă nu este suficient de activă, pentru a-și demonstra eficiența.*

Experiența ONG-urilor în promovarea drepturilor omului și analiza activității instanțelor judecătorești demonstrează necesitatea implicării societății civile în procesele de judecată,¹⁰ acesta fiind principalul mecanism, acordat cetățenilor RM pentru protecția drepturilor sale, care se poate efectua prin două modalități.

Prima presupune "Curtea de Jurați", care, conform unor puncte de vedere, necesită cheltuieli considerabile și este prematură pentru situația actuală.

Cea de-a doua modalitate ține de participarea reprezentanților ONG-urilor la apărarea drepturilor omului în calitate de *asesori* la procesele de judecată. În general, acest mecanism nu necesită cheltuieli considerabile. Totuși, în procesul de realizare, acest mecanism cunoaște anumite piedici: în primul rând, deseori instanțele de judecată interpretează această asistență ca încercare de a presa asupra judecătorului, refuzând colaborarea. În al doilea rând, părțile în judecată nu conștientizează rolul ONG-ului în procesul judiciar.

Un interes deosebit pentru societatea civilă din Republica Moldova în procesul de protecție și promovare a drepturilor omului îl constituie mecanismul de adoptare a actelor normative și cel de racordare a acestora la standardele internaționale. Orice formă de guvernământ, chiar și cele mai democratice, conțin riscuri inerente de compromitere a democrației. Prin urmare, devin evidente riscurile care afectează funcționarea și eficiența puterii legislative și, de asemenea, rolul pe care îl au ONG-urile în procesul legislativ.

În cazul Republicii Moldova, unde rolul societății civile în procesul legislativ a fost minimalizat și neînsemnat, un prim pas, totuși, a fost efectuat, prin constituirea unei rețele electronice între Direcția de Informare și Documentare a Parlamentului și un grup de ONG-uri, capabile să producă sugestii privind îmbunătățirea proiectelor de legi, discutate de către Legislativ.

O pîrghie destul de eficientă în procesul de control asupra respectării și protecției drepturilor omului o constituie funcționarea unor instituții naționale specializate, ca, de exemplu, cea a Ombudsmanului, eficiența acestei instituții fiind demonstrată într-un șir de țări.

Respectarea drepturilor omului, de asemenea, nu poate fi realizată fără posedarea cunoștințelor corespunzătoare în domeniul dat. Iată de ce educarea tinerei generații este o condiție esențială pentru constituirea unei societăți democratice. În țările cu tradiție democratică veche, de exemplu, Germania, Marea Britanie, au fost instituite departamente de stat specializate în promovarea educației civice și a educației în domeniul drepturilor omului, acțiuni ce au determinat ridicarea nivelului culturii și educației civice, piloni principali ai democrației.¹³ Referindu-ne la cazul

Republicii Moldova, activitatea statului este minimă, cu toate că dispune de un mijloc destul de eficient (sistemul de învățământ are șanse de a organiza diferite seminare). Rolul societății civile este important, însă el este, deseori, eclipsat de componentele anticivice ale societății, asupra cărora a atras atenția Răzvan Grecu¹³, potrivit căruia a vorbi despre societatea civilă înseamnă a exprima două curente opuse: prima dimensiune este opoziția față de autorități, iar cea de-a doua este societatea civilă contra națiunii. Acceptând cea de-a doua, trebuie să răspundem la întrebările care apar implicit: dacă toate organizațiile necontrolate de stat sunt părți ale societății civile și care este influența asupra situației drepturilor omului.

Pomind de la viziunea intelectualilor est-europeni, putem considera că toate organizațiile și asociațiile necontrolate de stat fac parte din societatea civilă¹⁴, dar trebuie de menționat că nu toate grupurile sociale împărtășesc valorile societății, cu atât mai mult să acționeze în favoarea ei. În acest sens, combaterea corupției și crimei organizate devine una dintre sarcinile primordiale ale statului, de soluționarea cărora depinde asigurarea drepturilor și libertăților omului. Din cele relatate concluzionăm, că rolul societății civile se

axează mai mult pe protecția drepturilor omului și garantarea acestora de către stat. În acest sens, societatea civilă din RM trebuie să lupte, în primul rând, cu tendința societății anticivice de a-și supune statul și a ocupa funcțiile publice.

Cu regret, în Republica Moldova se atestă un grad înalt de implicare a societății anticivice în viața statului, deseori unele persoane care dețin funcții importante fiind implicate în procese frauduloase, iar unele organe de stat devenind instrumente de spălare și furt a banilor publici.¹⁵ Un neajuns esențial al societății din RM, care, în mod direct, implică gradul și importanța societății civile, precum și a drepturilor omului, este lipsa clasei de mijloc, fapt ce are o influență negativă asupra întregii societăți.

În linii generale, se poate afirma fără ezitare că gradul impactului societății civile în problema protecției drepturilor omului în RM este scăzut, ONG-urile neavând posibilitatea de a influența tranșant vreo decizie guvernamentală sau parlamentară. Trebuie de menționat că astăzi pe prim-plan înaintează nu sărăcia societății, ci starea ei pasivă.

Vacuumul de valori - iată prezenta stare a societății noastre.

BIBLIOGRAFIE

- ¹ Aristide Ciorbea. Societatea civilă și drepturile omului. București 1996.
- ² Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные ветви формирования. //Полис 1991/ сеп. 12/ nr. 7.
- ³ Răzvan Grecu. Societatea civilă și democratizarea politică. //Sfera politicii, București 1999-pag 35.
- ⁴ ONG-urile pentru o societate democratică, Chișinău 1997- pag. 61.
- ⁵ V. Odagiu. Rolul societății civile în promovarea drepturilor omului // Raport la conferința națională "Promovarea și protecția drepturilor omului în RM. Chișinău 18 iunie, 1998 .

⁶ Levin Leah. Drepturile omului: întrebări și răspunsuri. Chișinău 1998 – pag 134.

⁷ Гаджиев К.С. Op.cit. pag.-74.

⁸ Pie Nașu. Organizațiile profesionale în procesul de apărare a drepturilor omului./ /Democrație și drepturile omului. Chișinău 1996.

⁹ Raportul Național asupra Dezvoltării Umane 1998.

¹⁰ I. Nașu. ONG pentru o societate democratică. Chișinău 1997- pag19.

¹¹ Materialele prezentate la seminarul cu tema "Misiunea în Moldova, problema Transnistriei", 22-26 septembrie 1999.

¹² E. Preda. Educație și drepturile omului. // Sfera politicii . București 1998, nr. 3 – pag. 23-26.

¹³ Răzvan Greu . Societatea civilă și democratizarea politică. //Sfera politicii București 1999, nr.4 – pag. 41-46.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ O. Stratulat. Fondul social a fost transformat în instrument de furt masiv a banilor publici. // Ziarul "Mesager" nr. 38/ 1998.

Prezentat la 7 septembrie, 2006.

Recenzent: Angela POPOVICI, doctor în istorie, conferențiar universitar, AAP

Economie și finanțe publice



MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE LOCALE

Iurie MOISEEV,
președintele raionului Ștefan Vodă

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

80

SUMMARY

The up-to-datedness of the topic is that the transition of the Republic of Moldova to the market economy requires the adoption of an adequate financial system, of financial tools, techniques and methods, as well as a financial and judicial framework. A real local autonomy doesn't function without necessary financial resources to accomplish lawful competences and responsibilities.

Local public finance is a key in achieving the mission of Local Public Administration concerning the inhabitant's problems of general interest from the territorial administrative unit.

Actualitatea temei anunțate constă în faptul că tranziția la economia de piață impune Republicii Moldova adoptarea corespunzătoare a sistemului financiar, a instrumentelor financiare, a tehnicilor și metodelor de lucru, precum și a cadrului juridic financiar. O autonomie reală locală nu poate exista fără resursele financiare necesare pentru a realiza competențele și

responsabilitățile, conferite prin lege.

Finanțele publice locale ocupă în prezent un loc esențial în realizarea misiunii administrației publice locale privind rezolvarea problemelor de interes general pentru locuitorii unei unități administrativ-teritoriale.

Pe parcursul evoluției reformelor administrației publice locale de la o etapă

la alta, s-a încercat a se crea cadrul legislativ adecvat perioadei, care a provocat apariția diferitor studii în domeniu*.

Toate țările dezvoltate dispun de sisteme stabile și consolidate de finanțe publice. Un rol important în asigurarea unui grad înalt de autonomie locală îi revine capacității unităților administrativ-teritoriale de a se autofinanța. În țările cu economie dezvoltată autoritățile locale se bazează preponderent pe sursele proprii de venituri, deși nu există regula, care ar confirma-o sută la sută în practică.

Conform legislației, în procesul de consolidare a finanțelor publice locale, autoritățile locale sînt responsabile pentru stabilirea priorităților de finanțare și executarea competențelor de bază. Guvernul nu poate impune autorităților locale cheltuieli suplimentare fără a le acorda compensația necesară, nici introduce modificări în bugetele locale, cu excepția cazurilor cînd acestea contravin legii.

Consolidarea finanțelor publice locale se desfășoară paralel cu întărirea relațiilor interbugetare dintre bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale. Sistemul de defalcări de la veniturile generale de stat și de transferuri consolidează relațiile interbugetare, sporește responsabilitatea autorităților locale.

Managementul financiar ca domeniu de activitate se axează pe întărirea abilității administrației de nivelul întii pentru a-și asuma responsabilități sporite în contextul descentralizării privind administrarea

eficientă a banilor publici. Esențial este că acest efort se centrează pe stimularea, crearea și sporirea funcției financiare a profesioniștilor din administrația locală. În timp ce localitățile Moldovei nu au o sursă garantată de resurse financiare proprii, fiind implicate în transferuri din partea guvernului central, ele caută căi de ieșire pentru a-și întări baza fiscală proprie cît și pentru realizarea obiectivelor propuse de dezvoltarea economică.

Oficialii, responsabili de problemele fiscale în fiecare din localitățile-partenere ale Proiectului Reforma Autorităților Publice Locale (PRAPL), vor continua să primească instruire și asistență tehnică, orientată spre întărirea capacităților de management financiar spre o mai bună utilizare a resurselor financiare disponibile, implementînd programul integrat de management financiar.

În strategia managementului performant al finanțelor publice locale trebuie elaborată o politică optimă de corelare a încasării veniturilor cu utilizarea acestora (corelarea cheltuielilor programate cu nivelul încasărilor realizate ca indicator de calitate al managementului financiar).

Conform cadrului de cheltuieli mediu (2006 – 2008), cadrul finanțelor publice va rămîne extrem de restrîns; prin urmare, va fi necesar să se asigure acel echilibru între resurse și cererile de cheltuieli, ca regimul fiscal promovat să nu descurajeze dezvoltarea activității economice. Totodată, un management economic și bugetar-fiscal prudent va servi drept oportunitate în

* **Notă:** Pe bună dreptate, unul dintre cei mai activi cercetători în acest domeniu din Republica Moldova poate fi considerată dna Tatiana Manole, care prin articolele științifice, prin monografiile de amploare face o amplă analiză a procedurii de elaborare, adoptare și executare a bugetelor locale, a rolului și locului finanțelor publice locale în sistemul finanțelor publice. Printre alți cercetători pot fi numiți Veaceslav Ioniță, Tudor Deliu, Mihai Perebinos, Svetlana Arionescu, Victor Popa, care abordează problematica finanțelor publice locale.

realizarea unei creșteri modeste a cheltuielilor publice, fiind sprijinit în continuare de către organismele financiare internaționale în implementarea reformelor economice din țară. În ansamblu, implementarea măsurilor de sporire a eficienței în utilizarea finanțelor publice disponibile conduce la neadmiterea deteriorării în continuare a serviciilor publice, iar în unele domenii va contribui la o ameliorare reală a acestora. Avînd în vedere constrîngerile bugetare, atingerea obiectivelor guvernamentale, exprimate în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS), se va baza, în mare măsură, pe repartizarea și utilizarea eficientă a resurselor existente, mai puțin pe resursele suplimentare.

În vederea realizării prevederilor Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, precum și a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, Ministerul Finanțelor urmează să implementeze, cu suportul Băncii Mondiale și a comunității donatorilor, în perioada 2006-2010, Proiectul „Managementul Finanțelor Publice”, lansat în luna martie 2006. Acordul de Credit pentru dezvoltare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare, legat de realizarea acestui proiect, a fost ratificat de Parlament prin Legea nr. 293-XVI din 16 noiembrie 2005, urmărindu-se obiectivul Guvernului Republicii Moldova de a întări managementul finanțelor publice prin dezvoltarea capacității instituționale și modernizarea procesului de elaborare și executare a bugetului (inclusiv operațiunile trezoreriale), constituirea unui sistem eficient și durabil al managementului financiar, bazat pe instrumente și mecanisme moderne, adecvate

standardelor europene.

În urma realizării Proiectului va fi creat un sistem informațional unic, care va cuprinde unitățile trezoreriale ale Trezoreriei de Stat, autoritățile centrale de specialitate, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice, finanțate de bugetele de toate nivelurile. Aceasta va asigura înregistrarea în timp real a tranzacțiilor financiare prin sistemul trezorerial și schimbul de informații on-line între Ministerul Finanțelor și autoritățile administrației publice centrale și locale. Realizarea măsurilor aferente primului an de implementare a Proiectului dat va aduce și primele rezultate în gestionarea finanțelor publice.

În accepție contemporană, finanțele publice studiază fenomenele economice din considerente raționale și nu ideologice. Teoriile și conceptele, raționamentele și funcționalitățile, dezvoltate prin străduința savanților care au contribuit la dezvoltarea științei finanțelor publice, nu au fost elaborate în scopul de a promova o anumită ideologie, de a transforma societatea, ci de a explica logic realitățile economico-sociale existente, de a ajuta indivizii și societatea să le folosească în favoarea lor.

Știința finanțelor publice este o ramură importantă a științei economice, care face progrese permanente, solicitate și generate de mobilitatea mare a fenomenelor economice, sociale și politice, care au loc în societățile contemporane.

Finanțele publice locale sînt parte integrantă din sistemul finanțelor publice naționale și includ:

1. Bugetele raioanelor constituite din:
a) bugetul raional; b) bugetele locale.
2. Bugetul unității teritoriale autonome, constituit din: a) bugetul central al unității teritoriale autonome; b) bugetele locale.

3. Bugetul municipiului Chișinău, constituit din: a) bugetul municipal; b) bugetele locale.

Existența finanțelor locale presupune existența unei autonomii a colectivităților locale pe următoarele direcții:

- autonomia juridică, care se asigură prin personalitatea juridică recunoscută a acestor colectivități, care le transformă în subiecte de drept distincte de stat, avînd patrimoniu propriu și organe de conducere proprii;

- autonomia financiară, care presupune existența unui buget propriu, distinct de cel al statului, în care figurează veniturile și cheltuielile proprii.

Pentru a se realiza autonomia financiară, colectivitățile locale trebuie: să dispună de resurse proprii, suficiente pentru a ține cheltuielile proprii; să poată determina în mod liber veniturile și cheltuielile; să nu fie supuse unui control a posteriori privind deciziile lor financiare.

Autonomia financiară a colectivităților locale are o dublă dimensiune:

dimensiune juridică, care constă în *recunoașterea unei libere puteri de decizie a autorităților locale, putere care nu trebuie să fie împiedicată de un control foarte strict din partea statului;*

dimensiune materială, care constă în posibilitatea colectivităților locale de a-și asigura acoperirea cheltuielilor prin resurse proprii, fără să fie obligate să apeleze, la subsidiile de stat pentru a-și echilibra bugetele.

Gradul de autonomie locală a unei colectivități locale este, în general, în strînsă legătură cu ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetelor locale, dar acest criteriu nu trebuie absolutizat, întrucît există și excepții, state europene cu democrație locală extrem de dezvoltată, dar cu sistem

de finanțare centralizat al administrației publice locale. Ca urmare, autonomia financiară a colectivității locale implică crearea unor sisteme ale finanțelor publice locale eficiente, echitabile și corelate cu necesitățile și politicile economice ale statului.

Problematica privind finanțele publice locale este în centrul dezbaterilor actuale, deoarece toate statele-membre ale Consiliului Europei se confruntă cu problema armonizării a două tendințe divergente: controlul și reducerea cheltuielilor publice; acordarea unei mai mari autonomii financiare colectivităților locale. În toate aceste state se caută soluții de asigurare a unei repartizări echitabile a resurselor financiare între diferite niveluri de organizare administrativă, ținîndu-se cont de rigoarea bugetară, care se impune la toate nivelurile administrației publice.

Republica Moldova a parcurs o parte însemnată din calea spre tranziția la relațiile de piață și spre democratizarea societății, dar rămîn încă multe probleme de soluționat, printre care remarcăm problema finanțelor publice, în special a celor locale.

În scopul consolidării finanțelor publice locale, Guvernul Republicii Moldova promovează politica de descentralizare financiară. Acest proces complex este legat de delimitarea împuternicirilor între Guvernul central și autoritățile publice locale privind mobilizarea surselor financiare corespunzătoare diferitor niveluri de bugete, pe de o parte, și reglementarea și armonizarea relațiilor financiare între Guvernul central și administrațiile teritoriale (locale), pe de alta.

Spre exemplu, bugetul pe anul 2005 la venituri și cheltuieli a raionului Ștefan Vodă a fost stabilit în sumă de 44775,1 mii lei, (inclusiv mijloace speciale în sumă de

1804,2 mii lei și fonduri speciale de 397,8 mii lei), conform deciziei Consiliului raional nr. 7/2 din 03.12.2004. Ulterior, consiliile locale ale primăriilor satelor Antonești, Carahasani, Căplani, Copceac, Crocmaz, Cioburciu, Olănești, Palanca, Popeasca, Slobozia, Volintiri, Ștefan Vodă au majorat partea de venituri și, corespunzător, partea de cheltuieli, (în total cu 544,0 mii lei), bugetul raionului alcătuind astfel 45319,1 mii lei, (inclusiv mijloace speciale 1877,1 mii lei și fonduri speciale 397,8 mii lei).

Partea de venituri a bugetului raionului s-a calculat în baza estimării bazei fiscale pentru fiecare unitate administrativ-teritorială, conform tipurilor de impozite și altor taxe și încasări. Drept călăuză a servit pronosticul dezvoltării social-economice a raionului pe anii 2005-2007, prognoza indicilor economici și financiari ai agenților economici, situați pe teritoriu, datele Inspectoratului Fiscal Teritorial și direcției statistice a Departamentului statistică și sociologie, desconcentrat în teritoriu.

Concluzii și propuneri:

Finanțele publice reprezintă un anumit tip de relații de repartitie a PIB-ului, concretizate în transferuri bănești în scopul constituirii și utilizării diverselor fonduri.

Politica bugetar-fiscală, ca parte integrantă a politicii financiare, reprezintă activitatea de influențare a proceselor social-economice prin venituri a echilibrului general în economie. Politica bugetar-

fiscală conține marea generală despre transformările în sistemul bugetar al țării.

Analiza sistemului actual al finanțelor publice locale demonstrează că în Republica Moldova există decalaje mari în economiile locale, ceea ce constituie un pericol evident de subdezvoltare a țării.

Pentru a depăși pericolul subdezvoltării este necesar de întreprins acțiuni de urgență pentru a micșora decalajul în potențialul economic al regiunilor, prin crearea unui cadru legal de susținere a regiunilor slab dezvoltate.

Este necesar, astfel, de modificat structura taxelor locale astfel, ca toate să fie aplicabile în teritoriu și încasările de pe urma lor să fie uniform repartizate pe toate localitățile republicii.

Asigurarea unei autonomii reale poate fi realizată prin modificarea sistemului financiar și anume: prin mărirea ponderii veniturilor proprii și a defalcărilor în structura veniturilor publice locale.

Este necesară o delimitare complexă a competențelor și responsabilităților în prestarea serviciilor publice între nivelurile ierarhice.

Analiza reală a stării de lucruri în Republica Moldova privind procesul bugetar la nivel local demonstrează că mai rămân încă multe probleme, care necesită a fi soluționate pentru ca principiile declarate să devină o realitate pentru Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24 mai 1996 (MO al RM nr. 19-20/197 din 27.03.1997).
2. Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 (MO al RM nr. 248-253 din 19 decembrie 2003).
3. Codul Fiscal. Legea Republicii Moldova nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997.

4. Manole Tatiana, *Finanțe publice locale, Teorie și aplicații*, Cartier administrativ, Chișinău, 2000.

5. Manole Tatiana, *Finanțele publice locale, rolul în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale*, Chișinău, 2003.

6. Parlăgi Anton, *Managementul administrației publice locale*, vol. Editura ArtPrint, 1994.

7. Angela Secrieru, *Finanțele publice instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală*, Chișinău, 2004.

8. Parlăgi A., Dobrescu R. ș.a., *Serviciile publice*, Editura Economică, București, 1998.

9. Văcărel Iulian, ș.a. *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, RA., București, 1992

Prezentat în iulie 2006.

Recenzent: *Andrei Cantemir, doctor în economie, conferențiar universitar*

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПО УЛУЧШЕНИЮ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА (МСБ)

Екатерина БАРБАРОШИЕ,
доктор экономики, доцент, АПУ
Оксана БЕДА,
доктор экономики, ГАУМ

SUMMARY

Based on the previous experience of the small business activity studied in other countries like USA, Japan, Great Britain and Germany this article proposes some directions of improvement of taxes for small business in our country.

86

Key words: small business; favorable climate; market infrastructure; state assistance; bank's credit, taxes.

Administrarea publică, nr. 4, 2006

В развитии экономики многих стран большую роль играют малые и средние предприятия. Так, в странах Европейского сообщества, США и Японии, к концу XX века на малые и средние предприятия (МСП) приходилось более 50% общей численности занятых и их доля в валовом внутреннем продукте превышала 55%.

МАТЕРИАЛ И МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ

В работе использовались следующие общенаучные методы исследования: анализ и синтез,

группировки, экономико-статистические методы исследования. Перечень использованных литературных источников приводится в конце работы.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЯ

Опыт развитых стран доказывает неоспоримые преимущества развития малого и среднего бизнеса по сравнению с крупными предприятиями. Среди них можно отметить: близость к местным рынкам и приспособление к запросам клиентуры (в том числе не только к потребительскому рынку, а и к рынку производителей, включая и зарубежных), производство продукции

малыми партиями (что необходимо крупным предприятиям), исключение лишних звеньев управления и другие. Кроме того, развитие производства предприятий МСБ создает благоприятные условия для развития экономики: развивается конкурентная среда, создаются дополнительные рабочие места, расширяется потребительский сектор. Вследствие этого, расширение и развитие МСБ ведет к насыщению рынка товарами, повышению экспортного потенциала, эффективному использованию местных сырьевых ресурсов.

В Республике Молдова масштабы

развития МСБ (к которым в РМ согласно законодательству относятся предприятия со среднесписочной численностью до 50 человек и годовой суммой чистых продаж до 10 млн. лей) и их вклад в развитие экономики (по сравнению с развитыми странами) еще недостаточны. Однако существенно возросло количество малых предприятий, что на начало 2006 года составляло уже 29,5 тысяч предприятий. Что касается распределения доходов от продаж субъектов малого бизнеса по основным видам деятельности в 2005 г., оно представлено в Таблице 1.

Доходы, по основным видам деятельности	Структура, %
Оптовая и розничная торговля	61
Обрабатывающая промышленность	13
Транспорт и связь	8
Операции с недвижимым имуществом	5
Строительство	7
Другие виды деятельности	6

87

Источник: Dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova. Biroul Național de Statistică. Chișinău, 2006. pp. 118-119.

Анализ данных, представленных в таблице 1, показывает, что большая часть доходов от продаж (61 %) приходилась в 2005 году на предприятия малого бизнеса, занятых оптовой и розничной торговлей республики. Меньшая доля доходов от продаж предприятиями МБ республики, (5%) приходилась в 2005 году на операции с недвижимым имуществом. Только 13% приходилось на предприятия обрабатывающей промышленности. Следовательно, предстоит большая работа по развитию предприятий в таких

областях деятельности, как промышленность и сельское хозяйство.

Сельскохозяйственные предприятия вообще вошли в структуру как «другие виды деятельности». Это также указывает на их недостаточную доходность и необходимость всемерной государственной поддержки их деятельности, в том числе и посредством льготного налогообложения. В республике незначительное количество предприятий работают в научно-исследовательской сфере, из-за малой

доходности и большого риска вложенного капитала.

По данным Министерства экономики и торговли Республики Молдова, Государственная программа поддержки малого бизнеса предусматривала на 2002-2005 годы ряд мероприятий по улучшению условий деятельности малых предприятий. Однако, поскольку они не были в достаточной степени обеспечены финансами, мероприятия были реализованы в полном объеме только на 85%. Среди важных достижений реализации этой программы можно отметить: упрощение системы лицензирования и процедуры регистрации предприятий; полное освобождение субъектов малого бизнеса от уплаты подоходного налога на три года со дня учреждения предприятия. Это способствовало некоторому сокращению показателей «теневой экономики», поскольку в 2004 г. прибыль 11 тысяч МП по данным их финансовой отчетности составила 356 млн. леев (в предыдущие годы многие из этих предприятий, в соответствии с финансовой отчетностью об их деятельности являлись «нерентабельными»).

Надо отметить что в Стратегии поддержки развития малых и средних предприятий на 2006-2008 годы предусматриваются следующие основные направления:

- продвижение благоприятной политики развития сектора через создание стимулирующего законодательства регламентирующего, институционального и налогового характера;

- упрощение доступа к финансовым ресурсам;

- развитие предпринимательской культуры и современных консультационных услуг в бизнесе;

- повышение конкурентоспособности;
- продвижение диалога между Правительством Республики Молдова и частным сектором.

Остановимся подробнее на втором из этих направлений.

Одним из основных барьеров, препятствующих развитию МБ, является ограниченный доступ к финансовым средствам. Банки воздерживаются кредитовать мелкие предприятия, ссылаясь на повышенный риск. Поэтому одним из ключевых звеньев механизма поддержки и развития малого бизнеса является налоговая система как важная составляющая часть финансовой системы.

Представляет интерес накопленный в этой области опыт в странах с развитой рыночной экономикой, который свидетельствует о том, что необходима целенаправленная программа реформирования налоговой системы, нацеленная на укрепление и поддержку малых предприятий.

Так, например, в США система государственной поддержки малого бизнеса включает финансовую поддержку: наличие многочисленных доступных источников рискованного венчурного капитала. Главным содержанием государственной инновационной политики в отношении малого бизнеса является регулирование финансовых потоков, направленное на облегчение доступа мелких фирм к источникам финансовых средств. Здесь выделяются два направления – целенаправленное субсидирование из

бюджета (через федеральные агентства и ведомства) и привлечение частного капитала к финансированию инновационной деятельности мелких фирм. Целенаправленное бюджетное финансирование осуществляется в форме безвозвратного субсидирования через предоставление льготных займов и заключение контрактов на разработку новой продукции и технологии. До одной трети расходов мелких фирм на исследования и разработки в той или иной форме финансируется государством.

Программы безвозвратного субсидирования осуществляют в основном два федеральных ведомства – Администрация малого бизнеса (АМБ) и Национальный научный фонд. Программы предоставления льготных займов осуществляются АМБ в виде прямых займов, долевого участия в займах коммерческих банков и гарантирования займов коммерческих банков. Прямые займы производятся АМБ из собственных кредитных источников. Размер займа не превышает 150 тыс. долларов; максимальная ставка -7%. Займы предоставляются на разные сроки: до 6 лет – на текущие нужды; до 20 лет – на приобретение оборудования, земельной собственности и строительство; до 30 лет – на восстановление предприятий, пострадавших от стихийных бедствий.

Вторым важнейшим направлением государственной инновационной политики в отношении малого инновационного бизнеса, осуществляемой на уровне федерального правительства, является привлечение частного капитала для финансирования. Реализуется он преимущественно через

компании венчурного капитала, получившие широкое распространение в конце XX-го века. В настоящее время в США действуют компании венчурного финансирования трех типов: корпоративные (дочерние компании крупных корпораций), независимые и частные инновационные компании малого бизнеса, действующие под эгидой АМБ. Венчурный капитал размещается в форме акционерного капитала. Это означает, что инвесторы становятся акционерами мелких инновационных фирм и, в зависимости от доли своего участия, имеют право на получение прибыли. Доля участия отдельных компаний венчурного капитала в мелких фирмах редко превышает 50%.

В США используются льготные условия налогообложения малого бизнеса (прежде всего инновационного) с учетом его специфических потребностей. Что касается амортизационных льгот, то мелким фирмам разрешено использовать метод ускоренной амортизации (списывать стоимость основного капитала неравными частями или одновременно в течение амортизационного периода). Кроме того, в США налог на прибыль корпораций устанавливается по схеме «слоеного пирога». При максимальной ставке федерального налога 34%, корпорации при доходе 50 тысяч долларов уплачивают этот налог всего лишь равный 15%, а в последующие годы - по 25 тысяч долларов, что составляет 25%.

В Японии существуют четыре центра регулирования и стимулирования МСП: центральное правительство, местные органы власти, крупный бизнес,

самостоятельные объединения малого бизнеса. Для государственной поддержки малого бизнеса создано Управление малых предприятий в составе Министерства внешней торговли и промышленности. Как центральное правительство, так и местные органы власти стимулируют становление и развитие МБ при помощи займов, кредитных гарантий, налоговых льгот, обучения кадров и облегчения доступа к информации. Кроме того, предприятиям МБ предоставляется безвозвратная финансовая помощь только на осуществление научно-технических программ, таких как:

- повышение технического уровня производства (финансируется центральным правительством и местными органами власти);

- совершенствование технологий производства в пищевой промышленности (финансируется центральным правительством);

- разработка совместно с университетами и государственными научно-исследовательскими институтами новой наукоемкой техники и технологий (финансируется местными органами власти).

Значительно шире, под льготный процент, предоставляются займы на осуществление следующих проектов:

- разработка новых видов продукции и новой технологии (финансируется местными органами власти);

- разработка новых видов производств и техники (финансируется центральным правительством);

- возрождение мелких предприятий для развития экономики отдельных регионов (финансируется центральным правительством);

- содействие производственной и технической кооперации между предприятиями МБ (финансируется центральным правительством).

Большая роль в оказании финансовой помощи МСП принадлежит Финансовой корпорации МБ Японии. Она предоставляет таким предприятиям займы на увеличение основного и оборотного капитала на срок более одного года на льготных условиях. На кредитовании мелких компаний специализируется Национальная финансовая корпорация Японии. Обладая разветвленной сетью торгово-промышленных палат (свыше 500 по стране), она ежегодно выдает займы на сумму почти 500 млрд. иен. В Японии есть еще одно специализированное учреждение – банк «Соко-Чукин», финансирующий деятельность кооперативов, МСП. Наконец, для финансирования специальных приоритетных программ в области структурной перестройки МСП, охраны окружающей среды, развития энергосберегающих производств данная Финансовая корпорация МБ и Национальная финансовая корпорация выдают кредиты на еще более льготных условиях.

В Бразилии малые предприятия освобождены от НДС, налога на финансовые операции. В Чили установлен специальный налоговый режим для малых предприятий (налог на прибыль для корпораций - 15%, походный налог с физических лиц - от 5 до 45%).

Отметим, что государство обеспечивает гарантирование и страхование кредитов, предос-

тавляемых МСП, через «систему дополнительного общественного кредитования». С помощью этой системы обеспечивается перелив капитала от коммерческих финансовых институтов к компаниям МСБ. Важным звеном финансовой поддержки МСП служат займы и кредиты, предоставляемые для адресной помощи предприятиям, попавшим в затруднительное финансовое положение вследствие объективных факторов.

В европейских странах интересы МБ представляют, как правило, специальные отделы или департаменты в рамках министерства экономики или министерства торговли и промышленности. Так, например, в Великобритании при Министерстве торговли и промышленности создана «Служба мелких фирм». Она оказывает помощь мелким предпринимателям в организации собственного дела, в получении кредитов, заключении договоров и контрактов, в обучении кадров и консультировании. Эта служба имеет местные отделения по всей стране. Большое внимание уделяется подготовке кадров для МСБ, созданы многочисленные школы бизнеса, где слушатели изучают общие проблемы экономики и основы создания собственного дела. В Великобритании при ставке налога 33% малые предприятия уплачивают налог на прибыль в размере 15%.

Во Франции малые предприятия освобождаются от налога на добавленную стоимость.

В Германии финансовая поддержка МСП оказывается через Банк кредитных гарантий и региональные кредитные корпорации. С 1990 г. с целью

возрождения МБ на территории бывшей ГДР осуществляется Федеральная программа субсидирования мелких и средних фирм, предусматривающая повышение в них доли собственных средств. В Германии малый бизнес освобожден от «промышленного налога».

Отметим, что и в странах ближнего зарубежья предусматриваются некоторые льготы в налогообложении для предприятий малого и среднего бизнеса и продолжается работа в этом направлении. Например, российский ученый В.Князев считает, что налоговая политика должна быть направлена прежде всего, на расширение налоговой базы, что позволит реально увеличить поступление доходов в бюджет без усиления налогового бремени. Ученый предлагает перевод предприятий с небольшим количеством работников на систему патентов. При этом предстоит серьезная работа по обоснованию цены патента. Ее величина зависит от многих факторов: региональных особенностей, сферы деятельности предприятий, конкретного размера предприятий и их средней доходности. Приобретение патента наряду с освобождением от подоходного налога значительно упростит (как считает В.Князев) взаимоотношения предприятий с налоговыми инспекциями, освободит их от рутинной работы. Приобретение патентов позволит выйти из порочного круга, когда предприятия получают лицензию и не доходят до налоговой инспекции. Именно патент должен стать основным документом для многочисленных контролирующих органов, осуществляющих надзор за деятельностью предприятий. Несмотря на некоторое снижение поступлений в

бюджет на первом этапе, в последующем можно ожидать серьезный прирост за счет расширения налогооблагаемой базы на основе дальнейшего увеличения количества малых предприятий. При этом для малых предприятий выгода очевидна, прежде всего, из-за сокращения отчетной работы. А для налоговых инспекций резко сократится объем контрольной работы.

Другой российский ученый, В. Дубов, считает, что в настоящее время совершенствование налоговой системы следует направить прежде всего, на устранение недостатков, препятствующих обеспечению полноты поступления в бюджетную систему финансовых ресурсов, упрощения структуры налогов и налоговых сборов, как в количественном, так и в учетно-контрольном аспекте.

Особенно большое значение в этом направлении приобретает борьба за устранение неучтенного в налоговых целях наличного оборота денежных средств. Введение в действие положения о возможности осуществления расчетов между хозяйствующими субъектами наличными денежными средствами привело не только к нарушению денежного оборота и разрушению финансовой системы, но и к возникновению значительной части неучтенного дохода, скрытого от налогообложения. По сведениям ряда независимых источников, доля неучтенного дохода достигает до 40% денежного оборота страны, что приводит к недобору налоговых платежей в бюджет не менее чем на 20-25%.

По мнению В. Дубова, восполнение данных потерь возможно только на основе совершенствования учетной политики в отношении отдельных категорий налогоплательщиков и приведения в соответствие порядка расчетов. При этом для лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, целесообразно установить повышенную ставку отчислений подоходного налога по отношению к ставкам подоходного налога для лиц, занятых на рабочих местах в производственных структурах или внесение дополнительного налога, например, налога с продаж в пределах 5% от суммы реализованной продукции.

Кроме того, желательны пересмотреть шкалу ставок подоходного налога с физических лиц, прежде всего в сторону существенного повышения высокооплачиваемых категорий лиц, как минимум в 1,5 раза с доведением максимальной ставки до 60%.

Представляется целесообразным использовать имеющийся опыт в странах ближнего и дальнего зарубежья при совершенствовании налогообложения предприятий малого бизнеса в Республике Молдова. При этом необходимо учитывать сферы деятельности малых предприятий.

ВЫВОДЫ

Малый бизнес имеет ряд преимуществ, поскольку именно он формирует конкурентную среду, создает дополнительные рабочие места, оперативно внедряет передовые достижения, перестраивает производство в зависимости от соотношения спроса и предложения, не требует

повышенных первоначальных затрат.

Перспективы развития МБ в РМ связаны с созданием благоприятного предпринимательского климата. Целесообразно сосредоточить внимание на концентрации всех финансовых средств, предназначенных для поддержки малого бизнеса, в том числе Фонд поддержки предпринимательства и малого бизнеса, местные бюджеты и внебюджетные фонды на важнейших приоритетных направлениях, создать для него систему гарантий кредитования.

Для создаваемых предприятий МБ необходимо широкое развитие лизинга и франчайзинга. Развитию этих форм деятельности на предприятиях МБ должны содействовать крупные предприятия.

Одновременно с этим необходимо дальнейшее развитие инфраструктуры МБ, особенно банковской системы и создания консультационных агентств «помощи» МБ; также льготное налогообложение для мелких

предприятий не только в первые годы, но и в последующие годы деятельности всех малых предприятий, в том числе «налоговый кредит».

При перестройке налоговой системы должна быть создана целостная и активно действующая система регуляторов экономики, формирующая цели и выбор стратегии, методов и средств хозяйственной деятельности каждым производителем, при одновременном учете приоритета общегосударственных интересов. Только в этом случае можно ожидать выхода республики из социально-экономического кризиса.

Из вышеизложенного можно заключить, что любому предприятию МБ нужна всемерная государственная поддержка, как при его создании, так и в процессе его дальнейшего функционирования. Для улучшения предпринимательского климата важно совершенствование налогообложения малых предприятий.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Положение о фонде поддержки предпринимательства и развития малого бизнеса. Постановление правительства РМ №659 от 21.10.1993 и Постановление РМ № 120 от 09.02.2004 (Об изменениях и дополнениях к Постановлению №659).
2. Стратегия поддержки развития малых и средних предприятий на 2006-2008 годы. Monitorul Oficial №83-86 от 2 июня 2006 г.
3. БЛИНОВ, А. Условия регулирования малого бизнеса. Экономист. 1999, №2, с.75.
4. ДУБОВ В. Действующая налоговая система и пути ее совершенствования. Финансы. 1998, №4, с.22-24.
5. КНЯЗЕВ, В. Совершенствование налоговой системы и подготовка кадров для налоговой службы. Налоги. 1997, №2, с.31-32.
6. Менеджмент малого бизнеса. Под ред. Проф. М.М. Максимцова и проф.

V.Я. Горфинкеля. М. Вузовский учебник.2004.-269 с.

7. Dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova. Biroul Național de Statistică. Chișinău,2006. pp.118-119.

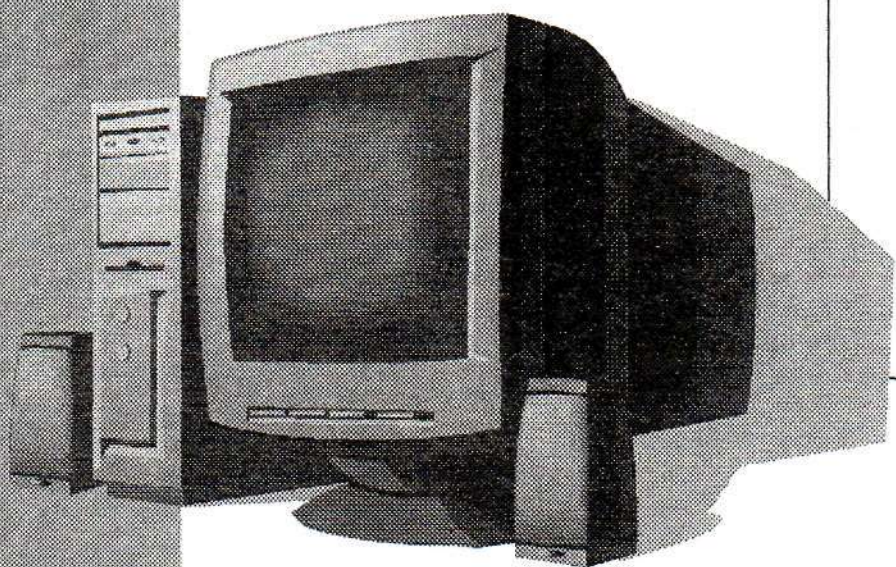
Recenzent: Petru Țurcanu, doctor habilitat în economie, profesor universitar, Universitatea Agrară de Stat din Moldova.

Prezentat: 11 iulie, 2006.

E-mail: ec_barbaros@yahoo.com

• • •

**Instrumentarea funcționarilor publici:
strategii și tehnologii noi**



MANAGEMENTUL CALITĂȚII ÎNVĂȚĂMÎNTULUI ÎN BAZA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE NOI ȘI A MONITORINGULUI EDUCAȚIONAL

Dumitru PATRAȘCU,
dr. habilitat în pedagogie,
profesor universitar,
șef Direcție management public, AAP
Valentin CRUDU,
viceministru al educației și
tineretului al Republicii Moldova

Igor GAMOV,
dr. în economie,
șef Catedră tehnologii noi și
sisteme informaționale, AAP
Vlad CIOBANU,
șef Secție activitate editorială, AAP,
masterand

SUMMARY

In the article the problem of quality of education is considered from the point of view of applying informational technologies and educational monitoring. In accordance with the abovementioned approach the purpose of educational quality management, levels of managerial processes, transitional states of teaching process, system maintenance within the feedback, regulation of educational process are marked. There are examined the formulation of objectives, developing didactical materials, evaluation of academic performance through technological approach. Also it is emphasized the innovative approach to educational monitoring in the system of education quality management, thus the principles, types, and categories of monitoring being distinguished. There is proposed educational monitoring toolkit.

Key words: training, education, system, educational institution, professor, trainer, trainee, educational purpose, educational objectives, principles of education, process of education, technologized instruction; quality of education, educational quality management, educational technologies, informational technologies, educational monitoring.

Implementarea tehnologiilor informaționale în pregătirea funcționarilor publici în cadrul instruirii în Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele

Republicii Moldova este prevăzută de *Strategia Națională de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”* (Hotărâre de Guvern (HG))

nr. 255, 9 martie 2005) și *Concepția guvernării electronice* (HG nr. 733, 28 iunie 2006). Prin aceste documente, ambele de importanță națională, se urmărește sporirea nivelului de pregătire a funcționarilor publici în domeniul tehnologiilor informaționale și de comunicații.

Pentru realizarea acestui deziderat, actualmente în Academie sînt elaborate programe modulare de instruire a cadrelor pentru utilizarea tehnologiilor informaționale și de comunicații; norme metodologice privind instruirea și certificarea funcționarilor publici în domeniu; manuale (module) de instruire a fiecărui funcționar public în corespundere cu prevederile curriculumului educațional. Este organizată instruirea și certificarea în domeniu a fiecărui formabil.

Pentru a-și confirma capacitatea de instruire, Academia de Administrare Publică și-a asumat responsabilitatea pentru calitatea propriei prestații în pregătirea funcționarilor publici în domeniul nominalizat. În legătură cu acest fapt, noi, autorii, am întreprins o cercetare teoretică și aplicativă în managementul calității învățămîntului în baza tehnologiilor informaționale noi și a monitoringului educațional. În continuare vom trece în revistă unele rezultate ale cercetării enunțate.

Pînă în prezent abordarea problemei asigurării managementului calității avea la bază informația sistemului subiect-obiect al relațiilor pedagogice în instruire și educație, criteriile aplicate și indicile avînd un caracter mediocru, egalitarist. În același timp, instrumentarul de măsurare folosit punea la dispoziție informații despre realizările personalității în procesul instruirii și educației.

Actualmente putem vorbi de necesi-

tatea rezolvării a trei momente importante în instituția contemporană de învățămînt: ea trebuie să devină *antropocentrică*, ceea ce presupune elaborarea a noi abordări de asigurare informațională a managementului, dezvoltarea *tehnologiilor informaționale noi* și *monitorizarea învățămîntului*.

Se știe că obiectivul principal al instituției de învățămînt antropocentrice constituie instruirea și educația intelectuală, soluționarea acestui obiectiv impunînd revederea (revizuirea) componentelor învățămîntului (menirea/destinația învățămîntului, conținutul, criteriile eficienței formelor și metodelor, rolul manualului, funcțiile profesorului).

Destinația învățămîntului. De rînd cu funcția cognitivă, învățămîntul trebuie să realizeze și funcția psihologică (crearea condițiilor pentru formarea lumii interne subiective a personalității, ținîndu-se cont de faptul că personalitatea celui care învață este unică). În instruire și educație aceasta înseamnă că obiectivul procesului de instruire nu este o simplă însușire a disciplinelor de studiu, ci ține de desfășurarea și complicarea resurselor intelectuale individuale a personalității prin mijloacele disciplinelor de studiu.

În aceste condiții, implementarea tehnologiilor informaționale noi condiționează obținerea informației manageriale necesare, care are un caracter individual-personalizat și permite de a se urmări mișcarea fiecărui formabil în procesul de învățămînt. De implementarea tehnologiilor informaționale noi este legată conceperea mai vastă a managementului instruirii, conștientizat nu numai ca management al instituției, ci ca management al procesului de învățămînt al fiecărui formabil. Subiecți ai managementului sînt în acest caz nu

numai conducătorii instituțiilor de învățământ, ci și formabili. Aici e cazul unei abordări cibernetice a *managementului instruirii*, în cadrul căruia se evidențiază următoarele componente:

- 1) indicarea scopului;
- 2) stabilirea stării inițiale a procesului desfășurat;
- 3) determinarea programului de influență, care presupune stările principale de desfășurare a procesului;
- 4) asigurarea obținerii informației conform sistemului de parametri a stării procesului condus (asigurarea legăturii inverse sistematice);
- 5) asigurarea prelucrării informației obținute pe canalul legăturii inverse, elaborarea și realizarea influențelor de corectare și reglare.

Vom menționa că aplicarea acestei scheme presupune elaborarea a două tipuri de programe a managementului calității învățământului: programul de bază și cel corecțional (de reglare). Programul de bază se formează la nivelul proiectării procesului de instruire, ținându-se cont de toate particularitățile lui. Programul de reglare se elaborează numai pe parcursul procesului de instruire în baza datelor analizate și obținute prin canalul legăturii inverse.

Vom face aici o remarcă importantă care la prima vedere limitează abordarea noastră privind managementul calității învățământului; vom examina domeniul cognitiv. Subliniem că în cercetarea noastră aceasta nu contrazice afirmările precedente privind instituția de învățământ antropocentrică, deoarece *instruirea dezvoltă* (L.S. Vigotski) și cu cât *instruirea este mai calitativă*, cu atât este mai înalt nivelul de dezvoltare. În al doilea rând, *blocul psihologic asigură realizarea*

scopurilor indicate anterior anume în condițiile dominante ale domeniului cognitiv. În afară de aceasta, abordarea propusă permite prezentarea explicațiilor teoretice pînă la soluțiile tehnologice. Conform celor expuse, vom examina componentele structurale ale managementului calității învățământului:

I. Scopul managementului calității învățământului. Managementul este întotdeauna orientat de un scop anume. În învățământ scopul managementului calității constă în apropierea maximă a rezultatului învățării de scopul pus în fața instituției de învățământ. Trebuie elaborate, prin urmare, abordările teoretice și metodica definirii obiectivelor și măsurării rezultatelor pentru obținerea posibilității de comparare și formulare a deciziei manageriale respective.

II. Determinarea nivelului inițial a stării procesului condus. Referitor la procesul de învățământ vom aminti opinia savantului N.F. Talizina despre starea inițială a activității psihologice a formabililor, care va fi determinată pentru două niveluri: 1) determinarea corespunderii dezvoltării psihice a formabililor obiectivelor stabilite pentru etapa respectivă de învățământ sau pentru studierea disciplinei de studiu; 2) determinarea cunoștințelor concrete și acțiunilor cognitive necesare pentru formarea tipului stabilit de activitate cognitivă.

Această analiză se efectuează și pentru a evidenția particularitățile individuale ale formabililor pentru managementul individualizării instruirii, pentru adaptarea procesului instruirii la particularitățile psihice ale activității formabililor.

III. Stările principale de transfer a procesului de instruire/învățare. Atingerea scopului depinde în mod direct

de cunoașterea stărilor principale intermediare, precum și a consecutivității lor. Programul managementului calității trebuie să asigure, prin urmare, parcurgerea tipurilor de activitate psihică prin etapele principale ale procesului de instruire. Pentru managementul bazat pe principiul *cutiei cibernetice albe*, care presupune asigurarea informațională a managementului corespunzătoare fiecărei etape, este necesară o imagine exactă privind rolul funcțional al fiecărei etape în procesul însușirii cunoștințelor. Pentru aceasta, însă, trebuie analizat conținutul informației propuse formabililor pentru însușire, adică efectuată *măsurarea cantitativă și descrierea calitativă a conținutului materiei de studiu*.

IV. Asigurarea sistematică a legăturii inverse. Realizarea legăturii inverse privind managementul calității învățămîntului presupune soluționarea a două probleme: 1) determinarea conținutului legăturii inverse – evidențierea ansamblului caracteristicilor de control în baza scopului învățării/instruirii. (Regula generală constă în faptul că evaluării se supun caracteristicile independente principale ale procesului de învățămînt, măsurarea integră a cărora contribuie la trecerea formabilului dintr-o stare calitativă în alta); 2) determinarea frecvenței legăturii inverse (În cibernetică se știe că cu cît mai des se efectuează controlul procesului, cu atît mai mare este eficiența conducerii. Cazul ideal este așa-numita legătură inversă de urmărire).

V. Reglarea (dirijarea, corectarea) procesului de învățămînt. Aceasta presupune asigurarea analizei și prelucrării informației, obținute pe canalul legăturii inverse, elaborarea influențelor de corectare, precum și realizarea lor pe trei

căi: 1) reacția la schimbarea situației scontate (conform indicilor indirecti se prevăd influențele dăunătoare asupra sistemului; în corespundere cu caracterul lor se efectuează restructurarea programului); 2) reacția la schimbările situației care a avut loc (corectarea programului se efectuează în corespundere cu condițiile de lucru schimbate); 3) reacția la erori (la devieri în cadrul procesului, sub influența acțiunilor dăunătoare. corectarea programului efectuîndu-se în corespundere cu caracterul devierilor, în baza analizei erorilor). Subliniem că în practica managerială tradițională se utilizează ultimul caz de reglare a procesului de învățămînt, deși primele două căi sunt preferabile.

Analiza componentelor structurale permite evidențierea momentelor principale de construire și realizare a procesului de management a calității învățămîntului:

- scopul procesului de învățămînt va fi stabilit maxim tehnologic – evident, cu aplicarea tehnologiilor educaționale;

- în determinarea nivelului inițial al formabililor (dezvoltarea psihică, cunoștințele concrete) vor fi elaborate tehnologiile respective;

- analiza cantitativă și calitativă a conținutului materiei de studiu va reliefa factorii principali, ce influențează calitatea învățămîntului, care la rîndul lor permite pronosticarea rezultatelor procesului de învățămînt, precum și trecerea consecutivă la primele căi de corecție a acestui proces.

Sarcinile enunțate vor fi soluționate pe baza tehnologiilor informaționale noi; de asemenea se va construi expunerea abordării tehnologice a învățămîntului și managementului calității lui.

Menționăm că încercările de a transforma învățămîntul într-un proces cu rezultate pozitive garantate au fost făcute

încă în anii '40-50 ai secolului XX, iar la intersecția secolelor XX și XXI paradigma învățămîntului s-a completat cu noțiunea de *tehnologie educațională*. Ideea ei de bază constă în soluționarea problemelor educaționale în cheia managementului procesului de învățămînt, determinat de scopuri bine formulate, realizarea cărora se va supune descrierii exacte, precise.

Publicațiile, consacrate tehnologiilor educaționale, conțin cele mai diferite definiții ale tehnologiilor educaționale, cercetătorul D. Patrașcu depistînd în urma studiului consacrat tehnologiilor educaționale circa 60 de definiții a acestei categorii [1].

În cercetarea noastră, tehnologia educațională, este înțeleasă nu ca o simplă utilizare a mijloacelor de instruire sau a computerelor. Accentul se pune pe evidențierea principiilor și elaborarea procedeelelor de optimizare a procesului de învățămînt pe calea analizei factorilor, care majorează eficiența educațională prin construirea și aplicarea procedeelelor și materialelor, prin intermediul evaluării metodelor folosite [2]. Esența acestei abordări constă în ideea posibilității maniabilității maxime a activității instituției de învățămînt, a verigii ei principale, *procesul de învățămînt*. Notăm că japonezul T. Sakamoto tratează tehnologia educațională ca implementare în pedagogie a *modului de gîndire sistemică*, care poate fi numit și *sistematizarea învățămîntului* sau *sistematizarea învățării în grupă* [3].

Abordarea tehnologică a instruirii are drept scop, astfel, construirea procesului de învățămînt, pornindu-se de la orientările inițiale stabilite (comanda socială, standardele educaționale, standardele profesionale, orientările instrucțiunii,

obiectivele și conținutul învățămîntului).

Specificul tehnologiei educaționale constă, prin urmare, în faptul că procesul de învățămînt trebuie să garanteze atingerea obiectivelor preconizate. Fundamentul organizării consecutive a învățării conform obiectivelor este informația operativă inversă, care se desprinde din procesul de învățămînt. Astfel, în corespundere cu cele expuse privind abordarea tehnologică a învățării vom evidenția:

- formularea obiectivelor și precizarea lor maximă cu orientarea spre realizări (acestei etape de lucru profesorii și formatorii îi acordă o atenție prioritară);

- pregătirea materialelor didactice și organizarea întregii desfășurări a instruirii, în corespundere cu obiectivele instruirii;

- evaluarea rezultatelor curente, corectarea instruirii, orientate spre atingerea obiectivelor preconizate;

- evaluarea finală a rezultatelor.

Vom menționa că, obținînd pe cale tehnologică rezultate temeinice în instruire profesorul/formatorul va fi în stare să acorde o atenție mare *creativității pedagogice, dezvoltării formabililor*. Sigur, că tehnologia educațională ca atare nu se preocupă de creativitate în special: *ea e concentrată spre momentele de reproducere a procesului instructiv*. Dar și în cadrul ei există mari posibilități pentru abordarea euristică, creativă.

În această ordine de idei, cheia de înțelegere a construirii tehnologice a procesului de instruire este orientarea consecutivă, definindu-se exact obiectivele. Modalitatea de punere a obiectivelor, propusă de tehnologia educațională, se deosebește prin instrumentalitate majoră. Ea constă în faptul că obiectivele instruirii se formulează prin performanța instruirii, exprimate în acțiunile formabililor, pe care

profesorul/formatorul/expertul le poate determina cu siguranță.

La realizarea acestei idei apar, de regulă, unele dificultăți: care ar fi modalitatea pentru a pune rezultatele instruirii pe limbajul acțiunilor și cum se asigură uniformitatea acestei traduceri. Aceste probleme vor fi soluționate prin ameliorarea a două modalități de bază: 1) construirea unui sistem exact al sistemului de obiective, în interiorul căruia se evidențiază categoriile și nivelurile de consecutivitate (ierarhie) sistemele se numesc *taxonomii pedagogice*; 2) *crearea limbajului concret pentru descrierea obiectivelor instruirii*, prin care profesorul/formatorul poate traduce formulările neclare.

Pentru profesor/formator este importantă folosirea taxonomiei obiectivelor deoarece: 1) *permite concentrarea eforturilor asupra a ceea ce este esențial, principal*; 2) *oferă claritate și publicitate în activitatea comună a profesorului/formatorului*; 3) *facilitează crearea etaloanelor de evaluare a rezultatelor instruirii*.

Desigur, că taxonomia, ca orice alt sistem elaborat științific, posedă o anumită rigiditate. Dar această rigiditate este latura inversă a procesului instructiv. Ea nu dictează o modalitate uniformă de lucru nici profesorului/formatorului, nici formabililor. Vom menționa că astăzi teoria și practica pedagogică și andragogică dispune de taxonomii ale obiectivelor pentru domeniile cognitiv, afectiv și psihomotor. (La formularea obiectivelor pentru aceste domenii profesorii/formatorii vor aplica procedurile lui G. De. Lansheer, L.D⁷ Hainaut, R.F. Mager, R.B. Miller, C. Cucos și alții.).

Concretizarea, de regulă, detalierea

obiectivelor are loc sub forma graduală:

1) trecerea de la obiectivele de învățămînt generalizate la obiective comune de instruire; 2) concretizarea obiectivelor; 3) detalierea obiectivelor. Orientarea consecutivă spre obiective diagnostice a determinat caracterul specific al evaluării și funcției în *instruirea tehnologizată*. Deoarece obiectivul este formulat diagnostic, tot mersul instruirii poate fi orientat spre indicii lui ca etalon. Evaluarea curentă joacă pe parcursul instruirii rolul unei legături inverse, fiind supusă atingerii obiectivului / etalonului. Dacă obiectivul nu este atins, rezultatul evaluării curente va fi tratat doar ca indicație pentru a se face corecturi în procesul de instruire. De aceea evaluarea curentă este numai formativă, și, de regulă, nu e urmată de note. Prin note se exprimă evaluarea finală. Ambele evaluări, și cea curentă, și cea finală, se efectuează în baza indicilor etalonați a obiectivelor, formulate diagnostic; de aceea poartă un caracter bazat pe criterii.

Eforturile depuse pentru analiza și ordonarea obiectivelor de instruire vor cuprinde momentele principale ale activității profesorului, care includ tot procesul de instruire: planificarea, controlul și aprecierea.

Menționăm că *o abordare inovatoare este aplicarea monitoringului educațional în sistemul managementului calității învățămîntului*. *Monitoringul educațional* reprezintă un sistem de organizare a stocării, păstrării, prelucrării și răspîndirii informației privind funcționarea sistemului pedagogic / educațional, care asigură urmărirea continuă a stării sistemului, pentru diagnosticarea și pronosticarea dezvoltării lui. De aceea aplicarea monitoringului educațional în cercetarea sistemului calității învățămîntului

va permite evaluarea corectă a gradului, direcției și cauzelor abaterilor în sistemul de învățământ. Aceste abateri sunt provocate de diferiți factori interni și externi.

Nu putem accepta opinia precum că monitoringul este o nouă funcție a managementului educațional, nici că fiecare funcție a managementului este un punct nou al monitoringului.

Conform analizei literaturii de specialitate, monitoringul educațional se orientează spre un scop bine determinat în corespundere cu direcțiile lui strategice și este organizat în baza mai multor principii de bază:

1. *Principiul științific.* Monitoringul se va constitui în baza noilor realizări ale științei pedagogice și andragogice, a practicii avansate, teoriei managementului contemporan.

2. *Principiul normativității.* Sprijinirea pe documente normative în organizarea și realizarea monitoringului.

4. *Principiul unității, integrității și continuității.* Tratarea obiectelor monitoringului va fi realizată ținându-se cont de legătura reciprocă a tuturor componentelor lui.

5. *Principiul optimizării.* Obiectele monitoringului cer aplicarea tehnologiilor adecvate.

6. *Principiul eficienței.* Sistemul de proceduri, aplicat în procesul cercetării de monitoring, trebuie să contribuie la transferul sistemului de învățământ într-o nouă stare calitativă.

7. *Principiul competenței.* Experții, care efectuează monitoringul, trebuie să posede cunoștințe despre modalitățile de studiere a obiectului și mijloacelor de reglare, precum și corectarea lui.

8. *Principiul dualității.* Cercetarea obiectului sub aspectul diversificării /

convergenței cu scopul stabilirii unei dezvoltări stabile a obiectului studiat.

Deoarece rezultatele activității, gradul devierii, se supun comparării cu o normă, care devine o condiție necesară și un fundament al monitoringului, stabilirea nivelului de corespundere a procesului și rezultatelor standardului sau normei se numește *control / evaluare*.

E de notat că monitoringul calității învățământului poate fi intern și extern. *Monitoringul extern* reprezintă studierea rezultatelor, analiza și evaluarea condițiilor și procesului de învățământ de către comisiile independente. *Monitoringul intern* este direcționat asupra procesului de învățământ, e chemat să răspundă la următoarele întrebări: dacă instituția de învățământ corespunde cerințelor formabililor, pedagogilor; dacă metodele și procedeele activității pedagogice corespund scopurilor instituției și scopurilor generale ale învățământului. Principalele instrumente ale monitoringului intern sunt *autoanaliza, autoanchetarea, autoevaluarea, discuțiile ș.a.*

Conform specificului cercetării noastre, vom examina în continuare *acțiunea procesului instructiv asupra personalității în scopul asigurării calității învățământului*. Însăși noțiunea de *informație* este strâns legată de procesele dinamice de interacțiune a sursei de informație și a receptorului, *care poate fi realizată* numai în cazul unei legături între ele, adesea numită începutul legăturii. Sursa de informație în cazul dat va fi un formabil, ceilalți fiind în rol de receptori.

Conform cerințelor generale ale sistemului calității învățământului, informația transmisă trebuie să fie:

- sigură, pentru persoana care o primește, furnizată cu pierderi minime și

fără deformări;

- eficientă, furnizată în cantitate optimă.

Abordarea monitoringului educațional constă în tratarea unitară și integră a aspectului social, apartenenței pedagogice și andragogice, modului social-acțional de examinare a acestuia.

Esența socială a monitoringului educațional se determină prin faptul că el reprezintă modul principal de control și evidență a transmiterii experienței sociale (conținutului învățămîntului) formabililor. Conținutul învățămîntului, ca model pedagogic și andragogic al comenzi sociale în diverse instituții de învățămînt va fi diferit, ceea ce nu se reflectă în construirea acestui monitoring.

Monitoringul educațional este o categorie pedagogică și managerială, deoarece nu calchiază ideile generale ale teoriei informației, ci le traduce pe un limbaj pedagogic și andragogic, psihologic și managerial. Ca obiect complex, monitoringul educațional se tratează de pe poziția *abordării sistemice* și funcționează datorită activității profesorilor/formatorilor și formabililor pentru însușirea conținutului învățămîntului. În cadrul funcționării acestui monitoring se înscrie activitatea specialiștilor din domeniul pedagogiei, andragogiei, psihologiei, managementului educațional etc.

O analiză de sinteză a formării și funcționării *monitoringului educațional* ne permite să evidențiem *manifestarea lui la nivelul instituției de învățămînt, la nivel național și alte niveluri, precum și următoarele caracteristici ale lui ca sistem: componența, funcțiile și structura.*

Componența monitoringului educațional reprezintă interpretarea pedagogică și andragogică a informației despre sistemul pedagogic. În această ordine de idei, vom

aduce în corespundere ideile generale cu categoriile pedagogice și andragogice:

1. *Sursele de informații.* Deoarece în cazul dat obiectul observației este formabilul, el este și izvorul de bază al informației. La fiecare nivel informația primită de la formabil se generalizează în modul respectiv și atunci rolul de sursă îi revine grupei, instituției de învățămînt etc.

2. *Prelucrarea informației.* Se efectuează la fiecare nivel în dependență de specificul ei, pentru a obține generalizarea și analiza respectivă.

3. *Păstrarea informației.* Informația necesară se păstrează la fiecare nivel pentru analiză comparativă și pronosticare.

4. *Difuzarea informației.* Practic toate nivelurile manageriale ale procesului de învățămînt sînt receptori ai informației.

Funcția monitoringului educațional. La fiecare nivel el capătă trăsături specifice, descrise anterior.

Structura monitoringului educațional. Este determinată de funcțiile elementelor sale. Ea reflectă legătura între elementele monitoringului la fiecare nivel. Structura informației trebuie să conțină date despre formabil, să includă dezvoltarea lui și însușirea conținutului învățămîntului, prin urmare, și caracteristica instituției de învățămînt.

Este evident că **pronosticarea se efectuează conform structurii descrise a fiecărui nivel, de la formabil pînă la nivelul sistemului de învățămînt instituțional-național.**

Pentru exemplificare vom propune cîteva programe de monitoring, elaborate de noi în cadrul cercetării realizate. E incontestabil că cercetarea asupra evaluării calității învățămîntului și dezvoltării personalității se poate efectua în diferite direcții ale activității profesorului și formabilului.

I. Formarea mediului adaptiv în cadrul activității didactice.

Program de monitoring educațional
Evidențierea problemei. În rezultatul analizei organizării și desfășurării activităților didactice în instituția noastră de învățământ am ajuns la concluzia că școala superioară contemporană se confruntă cu următoarele probleme:

1) nivelul scăzut al pregătirii formabililor la disciplinele de studiu;

2) nivelul înalt de îngrijorare, manifestat prin lipsa dorinței formabililor de a frecventa lecțiile; creșterea numărului de lipse nemotivate;

3) nivelul de profesionalism și apartenență socială al formabililor, pe fonul căreia formele frontale de predare a disciplinelor de studiu, nivelul unic de cerințe se manifestă în mod diferit.

Se evidențiază, astfel, contradicția între necesitatea formării mediului de învățământ adaptiv la lecții și lipsa cunoștințelor, priceperilor și deprinderilor necesare (la profesori în domeniul tehnologiilor educaționale orientate spre personalitate și a tehnologiilor educaționale valeologice, care asigură mediul adaptiv).

Scopul cercetării: elaborarea sistemului de cerințe (condiții) pentru mediul educațional adaptiv, în baza însușirii și realizării tehnologiilor instruirii diferențiate pe nivele.

Subiectul cercetării: procesul formării mediului educațional adaptiv în cadrul activităților didactice; aprobarea tehnologiilor instruirii diferențiate pe niveluri.

Ipoteza cercetării: aplicarea diferențierii multinivelare va contribui la: micșorarea nivelului stresului, de îngrijorare/alarmanre; ridicarea nivelului de confort al formabililor; normalizarea încărcăturii de învățământ; transformări în

indicatorul nivelului de instrucțiune al formabililor; formarea atitudinii pozitive față de activitatea cognitivă (parametrul de pronosticare).

În conformitate cu scopul, subiectul și ipoteza cercetării se vor pune următoarele **obiective:**

- studierea bazelor teoretice ale tehnologiilor instruirii diferențiate pe niveluri, teoria privind zona dezvoltării proxime, experiența aplicării acestei tehnologii în Republica Moldova;

- definirea bazelor teoretico-metodologice ale soluționării problemei implementării acestei tehnologii;

- elaborarea sistemului de implementare și aprobare a tehnologiei instruirii diferențiate pe niveluri;

- evaluarea eficienței aplicării tehnologiei instruirii diferențiate pe niveluri în procesul de învățământ, după metoda determinării nivelului de adaptare (Tab. A).

Etapele cercetării:

I. Determinarea poziției inițiale:

a) secțiunea **nulă** a nivelului de instrucțiune,

b) cercetarea psihopedagogică a nivelului stresului, cercetarea sociologică a nivelului de pregătire a profesorilor pentru introducerea tehnologiei noi (3 luni);

II. Etapa activității experimentale preventive.

Formarea grupului de experimenter.

Aprobarea metodicilor de determinare a volumului lucrului de sine stătător conform nivelurilor instrucțiunii formabililor; folosirea testelor multinivelare în cadrul verificării cunoștințelor acumulate pe parcursul perioadei de instruire a formabililor;

III. Etapa de bază a experimentului.

Aplicarea tehnologiei instruirii diferențiate pe niveluri la toate etapele lecției, de la

interogare pînă la consolidare (6 luni);

IV. Prezentarea rezultatelor.

Efectuarea la intrare a secțiunilor și

anchetări conform întrebărilor punctului I.

Compararea acestor indicatori cu cei inițiali (4 luni).

Tabel

Rezultatele monitoringului educațional „Starea și nivelul adaptării activității didactice”

Grupa _____ Profesorul _____ Disciplina de studiu _____

Nr. d/o	Indicii	Denumirea disciplinei	Denumirea disciplinei
		Numele, prenumele profesorului	Numele, prenumele profesorului
		Evaluarea (0 - 3)	Evaluarea (0 - 3)
1	<i>Valoarea umană a obiectivelor</i>		
1.1	Păstrarea sănătății		
1.2	Educarea în baza valorilor naționale și general-umane		
1.3	Instruirea în baza standardelor educaționale		
1.4	Învățămîntul complementar conform intereselor formabililor		
1.5	Dezvoltarea în contextul adaptării la un mediu social în dezvoltare		
<i>Total:</i>			
2	<i>Umanizarea conținutului materiei de studiu</i>		
2.1	În procesul însușirii materiei noi		
2.2	În procesul sistematizării și generalizării		
2.3	În procesul aplicării complexe a cunoștințelor		
2.4	În procesul activității creative		
2.5	Procesul dozării volumului		
2.6	Procesul interacțiunii cu viața / profesia		
2.7	Interesul și conștientizarea percepției		
<i>Total:</i>			
3	<i>Caracterul uman al formelor de organizare a procesului educațional (a se sublinia cea aplicată)</i>		
3.1	Clasă-lecție		
3.2	Torent pe cicluri		
3.3	Blocuri pe cicluri		
3.4	Modulară		
3.5	Grupe la discipline (multeprofile)		
3.6	Evaluarea formei aplicate în organizarea activității didactice		
3.7	Evidența particularităților individuale		
3.8	Diferențierea pe niveluri		
3.9	Evidența experienței individuale ș.a.		
<i>Total:</i>			
4	<i>Umanismul metodelor</i>		
4.1	Verbale		
4.2	Intuitive		
4.3	Practice		
4.5	Euristice		
4.6	Reflexive (accesibilitate, legătura cu viața, orientarea practică)		
<i>Total</i>			
5	<i>Umanismul diferitor tipuri de susținere și ajutor</i>		
5.1	Social. Asigurarea tuturor formabililor cu posibilități egale de instruire		

5.2	Pedagogică. Acordarea dreptului de alegere a profilului, nivelului de instruire, metodelor de lucru, stimularea sistematică pentru toți		
5.3	Psihologică. Asigurarea relațiilor de la om la om (confort, colaborare, compatibilitate, grijă)		
5.4	Valeologică. Asigurarea condițiilor pentru un mod sănătos de viață (trecerea la tipuri de activitate, pauze, recreații fizice, normalizarea programului și volumului sarcinilor pentru acasă)		
5.5	Culturologică. Asigurarea și realizarea tradițiilor, toleranței și normelor de conduită		
5.6	Juridică. Asigurarea normelor democratice și regulilor de conduită; asigurarea dreptului la viață, dezvoltare și opinie proprie		
		<i>Total:</i>	
6	<i>Umanismul funcțiilor</i>		
6.1	Păstrarea și fortificarea sănătății, respectarea normelor sanitare		
6.2	De orientare. Acordarea de ajutor pentru orientarea formabilului în informație, procedee și metode de lucru, forme de activitate		
6.3	De reabilitare. Completarea la lecții a calităților pierdute (cunoștințe, priceperi etc.)		
6.4	De corectare. Lichidarea calităților și indicilor de conduită, cunoștințelor, priceperilor etc. formate incorect		
6.5	De stimulare. Folosirea diferitor procedee de ridicare a motivației activității formabililor (evaluarea, autoevaluarea, evaluarea reciprocă, evaluarea expertă, prezentarea tipurilor de activitate)		
6.6	De cooperare. Folosirea tuturor tipurilor de ajutor și de susținere în cupluri, grupe, în comun cu alți participanți ai procesului de învățământ		
6.7	Propedeutică. Prevenirea devierilor posibile de la normă (cunoștințe, priceperi, particularitățile conduitei etc.)		
		<i>Total:</i>	
7	<i>Cultura relațiilor în sisteme</i>		
7.1	formabil-formabil		
7.2	formabil-profesor (bunăvoința, conștientizarea scopurilor comune, intenția spre dispoziția de colaborare)		
		<i>Total:</i>	
8	<i>Umanismul mediului obiectual-spațial (designul amenajării, mobila normativă; regimul aerisirii, iluminării și temperaturii; zonele înverzite; exteriorul profesorului, al formabilului)</i>		
9	<i>Umanismul rezultatelor prognosticate</i>		
9.1	Păstrarea și fortificarea sănătății și unui mod sănătos de viață		
9.2	Educația în baza valorilor naționale și general-umane		
9.3	Instruirea în baza standardelor educaționale		
9.4	Învățământul complementar		
9.5	Dezvoltarea competențelor		
9.6	Socializarea (pregătirea pentru viața în familie, în societate, pentru muncă și instruire în condițiile de piață)		
		<i>Total:</i>	
10		<i>Total final:</i>	
11	<i>Pentru adaptare</i>		

II. Metodica monitoringului îndeterminarea calității și nivelului de formare a componentelor-cheie la formabili.

Scopul: examinarea procesului de formare a competențelor-cheie în diverse domenii educaționale.

Domeniile de examinare a manifestării competențelor: filologie; informatică; științe sociale; dezvoltativ și altele.

Obiectul __, grupa __, profesorul __, gradul __, vechimea în muncă __ ani.

Nr. d/o	Competențele-cheie	Părțile componente, capacitatea	Evaluarea (0-1-2-3 puncte)
1	A studia	- de a scoate folos din experiență - de a organiza blocul de cunoștințe și ordonarea lor - de a organiza procedeele proprii de instruire - de a rezolva problemele - de autoinstruire	
Total puncte:			
2	A găsi	- de a obține informații - de a se consulta - de a interoga mediul - de a lucra cu documentele - de a se conecta la Internet	
Total puncte:			
3	A gândi	- de a se manifesta critic față de un aspect sau altul - de a stabili legătura reciprocă între experiența anterioară și cea actuală - de a rezista nesiguranței și aparenței complexității - de a evalua fenomenele sociale	
Total puncte:			
4	A colabora	- de a colabora în grup - de a lua decizii - de a lichida conflictele, neînțelegerile - de a încheia contracte	
Total puncte:			
5	A pricepe	- de a se încadra în proiect (afacere) - de a purta răspundere - de a se încadra în grup (colectiv), de a-și aduce aportul în activitatea comună - de a organiza lucrul - de a folosi aparatele și tehnica ajutoare	
Total puncte:			
6	A se adapta	- de a găsi soluții noi - de a manifesta rezistență la greutate - de a manifesta flexibilitate la schimbări rapide - de a aplica tehnologii progresive	
Total puncte:			

1. A se efectua evaluarea competențelor-cheie a tuturor părților componente conform următoarei scale: nivel critic - 0 puncte; nivel scăzut - 1 p.; nivelul accesibil - 2 p.; nivelul optim - 3 p.

2. A se calcula punctajul mediu pentru fiecare dintre cele 6 blocuri: _____.

3. A evidenția devierile: _____.

4. A găsi resurse pentru corectarea lor în activitatea profesorului: _____.

V. Monitoringul cercetării.

Studierea cauzelor neîndeplinirii de către formabili a lucrului de sine stătător

Scopul: cercetarea problemei cauzelor neîndeplinirii de către formabili a lucrului de sine stătător pentru întreprinderea acțiunilor operative.

Anchete

Nr. d/o.	Caracteristica, punctajul	Obiectele de studiu
1.	Coresponderea volumului sarcinii pentru acasă resurselor mele de timp: - lipsesc pe deplin sau aproape lipsesc - 3 puncte (p.) - nu prea corespunde, uneori nu ajunge timp pentru a îndeplini toată sarcina - 2 p. - nu corespunde, nu reușesc permanent să îndeplinesc lucrul de sine stătător - 1 p.	
2.	Coresponderea posibilităților mele complexității lucrului de sine stătător: - lipsesc pe deplin sau aproape lipsesc - 3 p. - nu prea corespund; uneori nu pot să îndeplinesc unele sarcini - 2 p. - nu corespund; de regulă, nu reușesc să îndeplinesc independent lucrul de sine stătător - 1 p.	
3	Analiza detaliată și explicațiile profesorului despre modul îndeplinirii lucrului de sine stătător: - sarcina se analizează destul de amănunțit - 3 p. - nu întotdeauna sarcina pentru acasă se analizează amănunțit la lecție - 2 p. - sarcina nu se explică - 1 punct	
4	Controlul îndeplinirii lucrului de sine stătător din partea profesorului: - controlul se face la fiecare lecție - 3 p. - controlul are loc neregulat - 2 p. - doar uneori se controlează tema pentru acasă - 1 p.	
5	Obiectivitatea evaluării de către profesor a lucrului de sine stătător: - evaluarea este perfectă - 3 p. - evaluarea este uneori majorată sau subapreciată - 2 p. - criteriile de evaluare nu-mi sunt cunoscute - 1 p.	
6	Coresponderea conținutului lucrului de sine stătător intereselor mele: - sarcina o îndeplinesc cu satisfacție - 3 p. - conținutul sarcinilor îmi e, de regulă, indiferent - 2 p. - conținutul sarcinilor nu-mi este interesant deloc - 1 p.	
7	Diversitatea formelor lucrului de sine stătător: - deseori sînt creative, profesorul propune forme diferite ale sarcinilor - 3 p. - sarcinile, de regulă, se dau numai din manual - 2 p. - toate sarcinile sunt absolut identice și se îndeplinesc conform unei scheme stabile - 1 p.	

108

Administrarea publică, nr. 4, 2006

Analiza cauzelor neîndeplinirii însărcinărilor	
Eu n-am îndeplinit lucrul de sine stătător la _____, deoarece:	
1.	N-am înțeles materialul, predat la lecția precedentă
2.	Volumul este foarte mare
3.	Ordinea îndeplinirii însărcinării n-a fost explicată
4.	Nu am manual la acest obiect
5.	Nu mi-am notat lucrul de sine stătător (tema pentru acasă)
6.	În sala de studiu era gălăgie și n-am auzit subiectele sarcinii
7.	Nu mă simțeam bine
8.	Nu mi-au permis condițiile și problemele familiale.
9.	N-am putut să-mi îndeplinesc sarcina, nici nu aveam cui să mă adresez după explicație
10.	În grupă nu este tolerat cel care îndeplinește sarcina pentru acasă
11.	N-am putut renunța la lectura unei cărți interesante
12.	Am fost ocupat (ă) în secția sportivă (cercuri, studii)
13.	Am fost ocupat (ă) toată seara de pregătirea activității
14.	Acasă nu am condiții pentru a îndeplini însărcinarea dată
15.	Îndeplinirea temelor pentru acasă, de regulă, nu se verifică

Algoritmul evaluării cercetării:

1. Analiza materialelor anchetelor.
2. A se evidenția tendințele (cauzele), care influențează neîndeplinirea de către formabili a sarcinilor pentru acasă.

3. A se evidenția resursele pedagogice și andragogice pentru lichidarea cauzelor.

4. A se trasa deciziile manageriale pentru corectarea problemei și a se convoca ședința catedrei (direcției).

IV. Monitoringul evaluării calității dezvoltării modalităților de activitate cognitivă la formabili.

Grupa _____ Profesorul _____ Disciplina _____

Fișa de observare

Scopul cercetării: determinarea nivelului și calității dezvoltării modalităților de activitate cognitivă la formabili pentru elaborarea programelor individuale de dezvoltare și corectarea acestei direcții în activitatea lor.

Numele, prenumele formabilului	Posedarea de către formabili nu numai a cunoștințelor, dar și a metacunoștințelor			Modalitățile activității de învățare							
	Diferite tipuri de lucru cu textul	Alegerea formei optime pentru răspuns	Orientarea în structura sarcinii de instruire	Alcăturarea sarcinilor originale proprii	Orientarea spre unii indici ai fenomenelor studiate	Orientarea la sistemul indicilor	Sarcini adecvate	Flexibilitatea, dinamismul componentului operațional	Pregătirea motivațională pentru a descoperi noi sisteme de acțiuni	Atitudinea formabililor față de controlul și evaluarea lucrului propriu	Necesitatea și priceperea de a controla alegerea mijloacelor pentru rezolvarea sarcinilor
	I										
	II										
	I										
	II										
	I										
	II										
Controlul informării și nivelului de posedare a procedurilor, precum și mijloacelor activității cognitive				Controlul particularităților activității de învățare							

Numele, prenumele formabilului	Priceperea de a construi imaginea integrală a obiectului și a-l reprezenta sub diverse forme indicatoare			Relațiile personale și de sens al formabililor față de obiectul studiat						Corecție
	Unitatea (interlegătura) indicilor existenți ai obiectului	Existența în imagini a conținutului subiectiv	Posedarea de către formabil a mijloacelor de exprimare a conținutului, imaginii în situații comunicative	Interesul sau indiferența față de obiecte	Evaluarea importanței sociale a obiectului	Evaluarea rolului obiectului în planurile de perspectivă	Confortul emoțional	Existența /lipsa fricții de a face greșeli	Necesitatea de a înfrunța șablonismul	
	I									
	II									
	I									
	II									
	I									
	II									
Controlul conținutului și a calității studierii materialului și a diferitor mijloace indicatoare				Controlul particularităților activității de învățare						

Algoritmul evaluării cercetării

1. În fișa de observație se vor nota următoarele: posedă - 2 p.; posedă slab - 1 p.; nu posedă - 0 p.

2. Se vor construi grafice și se va efectua analiza problematizată și orientată.

3. Se vor lua decizii pentru corectarea activității.

4. Materialele cercetării vor fi discutate la ședințele catedrelor.

Abordarea antropocentrică și a monitoringului educațional ne deschide calea spre **abordarea managementului calității învățământului în baza tehnologiilor informaționale.**

Se știe că învățarea este transmiterea informației formabilului. Și deoarece, conform lui W.N.Gluško, tehnologiile informaționale sunt procese ce țin de prelucrarea informației, putem conchide că tehnologiile informaționale se aplică în învățământ permanent. Mai mult ca atât, orice metodici sau tehnologii educaționale descriu cum se prelucrează și se transmite informația, pentru ca să fie asimilată de formabili. Deci, *orice tehnologie educațională este o tehnologie informațională.*

Cu apariția computerelor și a utilizării lor în învățământ a apărut termenul de **tehnologii informaționale noi**, care sunt legate, astfel, de apariția și implementarea amplă a computerelor în învățământ.

Tehnologiile informaționale includ instruirea programată, instruirea intelectuală, sisteme experte, hipertexte și multimedia, microlumi, instruirea inițiativă, demonstrații etc. Aceste metodici particulare trebuie folosite în dependență de obiectivele și situațiile de instruire.

În urma examinării tehnologiilor informaționale am constatat că ele posedă un șir de caracteristici cum ar fi:

1) tipuri computerizate de sisteme instructive (mașini de instruire, instruirea și trainingul, instruirea programată, prepararea intelectuală, ghiduri și utilizatori);

2) mijloace instructive utilizate (instruirea prin descoperire, microlumi, hipertexte, multimedia etc.);

3) sisteme instrumentale (programare, procesoare de texte, baze de date, instrumente de prezentare, sisteme de autor, instrumente de instruire în grup).

Astfel, principalul în tehnologiile informaționale noi este computerul cu asigurarea tehnică și programa respectivă, ceea ce este confirmat și prin definiție: *tehnologiile informaționale noi în instruire reprezintă un proces de pregătire și transmitere a informației celui instruit, mijlocul de realizare al căreia este computerul.* Această abordare reflectă prima interpretare a tehnologiilor educaționale ca aplicare a mijloacelor tehnice în instruire. Actualmente, abordarea lor se reduce la ideea maleabilității / conducerii maxim posibilă a instituției de învățământ, în special, a verigii principale, procesul de învățământ.

În aceste condiții, procesul de învățământ devine important, iar computerul devine un instrument puternic, care permite soluționarea sarcinilor didactice care înainte nu puteau fi realizate. Ținând cont de sinonimia tehnologiilor informaționale și tehnologiilor educaționale, putem oare considera folosirea computerului drept o bază suficientă pentru a considera tehnologia informațională nouă? În opinia noastră, nu, deoarece, majoritatea absolută a acestor tehnologii au ca repere bine cunoscutele idei pedagogice și andragogice. Cu atât mai mult, ele nu satisfac cerințele principale a noțiunii de **tehnologie.**

La folosirea mijloacelor contemporane

de instruire și mijloacelor instrumentale se creează produse programate care nu aduc nimic în dezvoltarea teoriei instruirii. De aceea se poate vorbi doar despre automatizarea procesului de instruire, despre transferul informației de pe purtătorul tare (hîrtie) pe purtătorul magnetic etc.

În această ordine de idei, am menționa că tehnologia informațională nouă:

1) satisface principalele principii ale tehnologiei educaționale (proiectarea preventivă, definirea de obiective, reproducere, unitate și integritate, manevrabilitate, posibilitate de redare vizuală, caracterul sistemic);

2) rezolvă sarcini care nu au fost teoretic și practic soluționate anterior în didactică;

3) mijlocul de pregătire și transmitere a informației instruitului este computerul.

Bazîndu-ne pe cele expuse, vom formula principiile de bază a implementării sistemice a computerelor în procesul de învățămînt, pentru asigurarea managementului calității învățămîntului:

1. Principiul obiectivelor și sarcinilor noi. Esența lui constă nu în transmiterea computerului metodelor și procedeele tradiționale, dar în restructurarea în corespundere cu noile posibilități, oferite de computere. În practică, aceasta înseamnă că în cadrul analizei procesului de învățămînt se evidențiază pierderile, cauzate de dificultățile organizării lui (analiza insuficientă a conținutului învățămîntului, cunoașterea insuficientă a posibilităților reale de învățare ale formabililor etc.). În corespundere cu rezultatele analizei se vor trasa sarcinile, care din cauze obiective (volum mare, cheltuieli enorme de timp etc.) actualmente nu se rezolvă sau se rezolvă incomplet, însă pot fi rezolvate în volum

deplin cu ajutorul computerului. Aceste sarcini trebuie soluționate în mod optim.

2. Principiul abordării sistemice. Implementarea computerelor trebuie să se bazeze pe analiza sistemică a procesului de învățămînt. Trebuie definite obiectivele și criteriile funcționării procesului de învățămînt, realizată structurarea, care reliefează tot complexul de chestiuni necesare pentru soluționare, pentru proiectarea cît mai bună a sistemului în corespundere cu obiectivele și criteriile stabilite.

3. Principiul primului conducător. Asigurarea programată și implementarea computerelor în procesul de învățămînt trebuie să se realizeze sub conducerea primului conducător al nivelului respectiv (conducătorului instituției de învățămînt – rector, director). Practica confirmă, că încercarea de a transmite implementarea respectivă persoanelor de nivelul II, dă rezultatul scontat.

4. Principiul tipizării maxime a soluțiilor de proiectare. Elaborînd asigurarea programată, executorul trebuie să tindă spre satisfacerea cu ajutorul soluțiilor propuse a unui cerc larg de comandatari, din diferite instituții de învățămînt.

5. Principiul dezvoltării continue a sistemului. În dependență de nivelul dezvoltării pedagogiei, andragogiei, metodicilor particulare, computerelor, instituțiilor de învățămînt, apar noi sarcini și obiective. Bază informațională trebuie supusă restructurării, deși nu unei cardinale.

6. Principiul automatizării circulației documentelor. Circulația fluxului de documente, legate de procesul de învățămînt, se efectuează prin computer; informațiile necesare le dă computerul în caz de solicitare. În acest caz colectivul,

cadrele didactico-științifice își concentrează eforturile asupra definirii obiectivelor și introducerii elementului creativ în căutarea căilor de rezolvare.

7. Principiul bazei informaționale unice. Purtătorii (computerul) acumulează și reînnoește permanent informația necesară pentru soluționarea sarcinilor procesului de învățămînt. Se exclude dublarea nefondată a informației, care apare neapărat, dacă testele sînt alcătuite pentru fiecare sarcină. Această abordare ușurează cu mult sarcina de perfecționare și dezvoltare a sistemului calității învățămîntului.

Toate momentele menționate anterior ne permit să tragem concluzia **despre legătura organică a monitoringului educațional cu managementul calității**

învățămîntului. Așadar, ierarhia nivelurilor managementului calității poate fi prezentată în interiorul instituției de învățămînt și în exteriorul acesteia.

Realizarea consecutivă a detalierii obiectivelor garantează coordonarea sarcinilor ce trebuie rezolvate la fiecare nivel astfel, încît compoziția soluțiilor pentru sarcinile locale să fie coordonată cu soluția sarcinilor globale. Vor fi examinate consecutiv monitoringul pedagogic și cel psihologic, drept componente ale monitoringului educațional, legate reciproc.

Aceste argumente ne permit să propunem structura compartimentelor managementului calității învățămîntului cu aplicarea tehnologiilor informaționale noi, care va fi reprezentat după o consecutivitate a următoarelor acțiuni:

112

1.	Formarea obiectivelor.	7.	Determinarea nivelului inițial al stării formabililor; a) pedagogice / andragogice b) psihologice.
2.	Concretizarea obiectivelor.	8.	Formularea prognozei pentru formabil: a) traiectoria pedagogică / andragogică. b) traiectoria psihologică.
3.	Crearea sistemului pedagogic / andragogic de control / evaluare.	9.	Formularea obiectivelor pentru formabil: a) pedagogică / andragogică b) psihologică.
4.	Crearea sistemului psihologic de control / evaluare.	10.	Analiza rezultatelor procesului de învățămînt
5.	Crearea sistemului de monitoring educațional.	11.	Corectarea obiectivelor și activității la toate nivelurile: a) în interiorul instituției de învățămînt; b) în exteriorul instituției de învățămînt.
6.	Crearea sistemului de monitoring psihologic.		

Punctele 1-6 se referă la nivelul de proiect și sunt invariante în raport cu instituțiile de învățămînt.

Punctele 7-11 sunt concretizări ale proiectului pentru formabilii instituției de învățămînt, analiza și corectarea rezultatelor la toate nivelurile.

Structura propusă a managementului înaintea propriile cerințe față de procesul

de învățămînt (punctele 9 și 10).

Analiza reală a formării conținutului învățămîntului permite evidențierea în cadrul abordării sistemice a nivelurilor formării acestui conținut:

a) nivelul prezentării teoretice sub formă de plan de învățămînt;

b) nivelul disciplinei de studiu sub formă de programă analitică;

c) nivelul materiei de studiu sub formă de manuale, problemare, ghiduri pentru disciplina de studiu.

Aceste trei niveluri constituie, în ansamblu, conținutul învățământului în instituția respectivă ca model pedagogic/andragogic al comenzii sociale. Ele se referă la cadrul proiectării conținutului (**scopul!**), care nu este realizat în realitate, este existent numai ca normă, și trebuie materializat în procesul de învățământ. Realizat în acest proces, conținutul învățământului devine realizare a fiecărui formabil (**rezultat!**).

În concluzie, scopul și rezultatul în domeniul pedagogic/andragogic trebuie exprimate prin conținutul învățământului, realizat în instituția de învățământ. Managementul calității învățământului va fi realizat la următoarele niveluri ierarhice: *planul de învățământ; programa analitică; manual, orar, activitatea de predare-învățare-evaluare.*

În ultima instanță, vom menționa că monitoringul educațional cuprinde toată ierarhia indicată, pe cînd nivelurile instituțional și cel național cuprind numai planul de învățământ.

BIBLIOGRAFIE

1. Patrașcu Dumitru. *Tehnologii educaționale*. - Chișinău, 2005.
2. *International yearbook of educational and instructional technology*, 1978 / 1979. - London, 1978/1979.
3. Школьные технологии, № 1-2, 1999.
4. Platon Mihail. *Metode și tehnici de instruire a adulților// Îndrumar pentru adulți*. - Chișinău, 2007.
5. Patrașcu D., Crudu V., și alții. - *Standarde și standardizarea în învățământ*. - Chișinău, 2006.
6. Evaluarea studenților: strategii și metode/Ministerul Educației și Tineretului al Republicii Moldova, Universitatea Pedagogică de Strat „Ion Creangă”. - Elab.: Dumbrăveanu R. și a., Chișinău, 2006.
7. Strategia Națională de Edificare a Societății Informaționale - „Moldova electronică”. - Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 46-50.

Recenzent: *N.Siliștraru, doctor habilitat în pedagogie, profesor universitar*

E-mail: *dumitru.patrascu@aap.gov.md*

crudu@edu.md

gamov@meganet.md

Tribuna tînărilor cercetător



MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE - FORTIFICAREA DIALOGULUI ÎNTRE CETĂȚENI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Galina MARDARE,
magistru în administrație publică

SUMARY

The modernization of Public Administration is a global phenomenon, marred by democracy and receptive to the citizens needs.

Taking into account the complexity of tasks which Public Administration face, the dialogue plays an important part in the human relations system.

115

Modernizarea administrației publice este un fenomen global, aflat în ascensiune, marcat de democratizare și apropiere continuă de cetățeni. În acest sens, având în vedere complexitatea sarcinilor puse de societate în fața administrației publice, un rol deosebit, de avanpost în sistemul de relații, îi revine dialogului. Actualul program de guvernare prevede multiple politici de reformă a administrației publice, care are drept scop ajustarea sistemului la o etapă nouă.

Administrația publică are un rol primordial în asigurarea condițiilor la exigențele

timpului, însă lista de acțiuni într-o afirmare a acestora este prea mare pentru a putea fi realizată doar de către administrația publică. Parteneriatul între sectorul public și cel privat, în care mediator se interpun cetățenii, nu dispune încă de suficiente pîrghii de conlucrare pentru a iniția acțiuni de dezvoltare durabilă a comunității, fapt care ar asigura condiția primordială într-o afirmare a unei societăți cu adevărat democratice. Părerea autorului este că anume fortificarea dialogului între cetățeni și administrația publică necesită a fi recunoscută ca factor catalizator în

procesul de modernizare a administrației publice, de apropiere la standardele Uniunii Europene.

Actualmente, Republica Moldova, asemenea multor țări din Europa Centrală și de Est, traversează o perioadă de schimbări atât de ordin politic, cât și de coexistența civilă. Ca aceste transformări să nu decurgă după schema „a schimba totul, ca să nu se schimbe nimic” e necesar ca administrația publică să se reproprie de opinia publică a cetățenilor, identificând prin aceasta direcțiile prioritare de dezvoltare ale țării. Or, indiferența unui număr impunător de cetățeni față de destinul țării, de gestionare a afacerilor publice conduce, de fapt, la una dintre cauzele fundamentale posibile ale apariției neîncrederii.

Dacă cetățenii Moldovei își propun o viață prosperă, dacă doresc ca administrația publică să respecte drepturile și libertățile consfințite prin legi, atunci trebuie să manifeste un interes deosebit față de viața politică.

La începutul mileniului III Moldova are, într-adevăr, nevoie de fortificarea dialogului atât pe verticală, cât și pe orizontală, mecanismul ar putea fi specificat în noua redacție a Legii serviciului public, a Legii privind administrația publică locală.

Crearea unei noi relații, adică a unui nou contract (convenție, pact) între cetățeni și administrația publică ar conduce spre modernizarea administrației, conform cerințelor timpului.

Argumentarea necesității unui nou act normativ privind convenția civilă în Republica Moldova presupune un parteneriat între serviciul public și cel privat, rolul de mediator revenind cetățenilor. Astfel, proiectul acestui act normativ ar avea scopul de a consolida relațiile între cetățeni și

administrația publică, de a respecta principiile democrației.

În această ordine de idei, ne vom referi la unele aspekte ale evoluției istorice a libertății de exprimare și de informare în țările dezvoltate. De exemplu, organizația internațională, denumită Article 19, conform prevederilor articolului 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, a publicat un studiu privitor la libertatea de exprimare și de informare (considerată un element de bază într-un stat democrat), constatând că în 11 state (Australia, Austria, Canada, Franța, Germania, Olanda, Norvegia, Spania, Suedia, Marea Britanie și Statele Unite) se înregistrează o evoluție a libertății de exprimare și de informare: bunăoară, dreptul la informație a fost garantat pentru prima dată în Suedia, anul 1776, apoi în SUA anul 1966, în Franța la sfârșitul anilor 70 ai secolului trecut.

În țările menționate, accesul la documente constituie o veritabilă libertate publică, prevăzută atât în textele constituționale, cât și în legile cu privire la accesul la informație.

Cît privește evoluția libertății de exprimare și de informare în Republica Moldova, aceasta a fost confirmată din punct de vedere juridic prin adoptarea în anul 2000 a Legii cu privire la accesul la informație. Actuala conducere depune eforturi considerabile întru perfectarea cadrului juridic cu referire la accesul la informație. De exemplu, în Planul de Acțiuni Moldova – Uniunea Europeană printre cele zece priorități pentru integrarea europeană a țării noastre pe locul trei este plasată „asigurarea respectării libertății presei și de exprimare”.

Pornind de la realitățile expuse, precum și de la experiența altor țări, Republica

Moldova trebuie să depună eforturi considerabile întru funcționalitatea Legii privind accesul la informație, iar administrația publică este responsabilă de a găsi instrumentele de implementare a acesteia. Politologul italian Amedeo Carrocci menționează că întru depășirea acestor și altor impedimente, care stau în calea modernizării administrației publice din Republica Moldova, Republica Moldova trebuie să respecte două condiții prioritare[2]:

Prima constă în determinarea clară a intereselor naționale și identificarea forțelor ce o unesc. E oportun să se clarifice care sînt prioritățile activității politice și care trebuie lăsate în seama cetățenilor sau a instituțiilor sociale (familia, organizațiile și toate tipurile de asociații libere ale indivizilor). Prin urmare, administrația nu poate cuprinde toate aspectele vieții umane și ea, bineînțeles, nu poate face totul. Experiența demonstrează contrariul: sistemele administrative își manifestă plener potențialul, atunci cînd obiectivele lor sînt planificate în cadrul dialogului între administrație și cetățeni.

A doua condiție rezultă, nemijlocit, din prima și e caracteristică într-o anumită măsură tuturor țărilor democratice, constînd în așa-numitul „Reinventing Government”, care prevede necesitatea revizuirii radicale a modului de conducere. Astfel, reformarea administrativă a țării este un imperativ, o necesitate și o urgență pentru Moldova. În acest scop, ne putem baza pe experiența democrațiilor consolidate. Toate canalele, ce ne pot ajuta la realizarea reformei de guvernare, se intersectează în cîteva direcții obligatorii: reorganizarea fundamentală a tuturor instituțiilor, orientate spre deservirea publică și descentralizarea lor, dezvoltarea nivelului

de responsabilitate personală, precum și extinderea culturii manageriale în toate verigile de conducere. Astfel, considerăm că unul dintre obiectivele majore ale actualei reforme în administrația publică trebuie să fie implementarea unei culturi administrative moderne, a unei etici publice noi.

O etică publică nouă – o cultură administrativă modernă. Această corelație presupune implicit că administrația publică urmează să fie reformată în conformitate cu actele normative, care reglementează principiile și normele de conduită în serviciul public[3].

Noua convenție dintre cetățeni și administrația publică necesită a consemna următoarele:

- completarea legii privind accesul la informație cu prevederi despre delimitarea normativă a informațiilor sau actelor cu caracter confidențial sau secret pentru asigurarea eficienței a accesului la informație;

- crearea unei comisii pentru fortificarea dialogului, responsabile pentru supravegherea și monitorizarea Legii privind accesul la informație.

În concluzie, probitatea morală trebuie să fie o primă calitate și condiție în cadrul dialogului dintre administrația publică și cetățeni. Vom enumera cîteva direcții fundamentale, care elucidează convergența dintre dimensiunea morală și cea instituțională[4].

Prima și cea mai importantă este elaborarea și aprobarea prin act normativ a Codului de conduită unic al funcționarului public, care va reglementa principiile și normele de conduită în serviciul public, precum și mecanismul de implementare a Codului. În baza acestui Cod necesită a fi elaborate codurile de conduită pentru diverse instituții și autorități publice. De

asemenea, este necesară adoptarea Legii privind conflictul de interese și punerea în aplicare a politicii cu privire la conflictul de interese.

Adoptarea acestor acte normative va contribui la consolidarea, încurajarea și promovarea funcționarilor publici pe principii de eficiență, transparență, criterii de merit, echitate, aptitudini. Întru realizarea cu succes a celor menționate, necesită să reidentificăm călăuză principală a civilizației democratice: **o libertate totală este posibilă doar în cazul în care toți, în mod egal și fără excepții, se subordonează legii.** Această călăuză nu trebuie să admită nici o derogare, care ar putea fi generată de pretinsa „oportunitate politică” și „necesitate socială” sau de presupusele „cerințe ideologice”. Ea trebuie să fie călăuză unică pentru toți: atât pentru autoritățile administrației publice, cât și pentru fiecare cetățean în parte.

A doua direcție este cea a autogovernării, practică la toate nivelurile. O democrație autentică se bazează pe multiple forme autoadministrative, începând de la cele locale și terminând cu cele ierarhic superioare. Organele de conducere ierarhic superioare exercită numai acele funcții, care nu pot fi realizate adecvat la nivel local.

Această ierarhizare a autorității politice și administrative are o semnificație dublă: în primul rând, respectă principiul moral; autogovernul (administrația de stat) stimulează responsabilitatea cetățenilor, transformându-i din personalități pasive în creatori ai propriului destin; în al doilea rând, e dictată de principiul politic: mai aproape de cetățeni instituțiile vor deveni mai eficiente.

Prin urmare, conducându-se de aceste principii, cetățenii vor putea nu numai să-

și exprime opțiunile principale în modul cel mai direct, dar vor fi în stare să exercite eficient funcția controlului autorității – altă particularitate esențială a democrației. În acest plan, un rol important i se atribuie referendumului, care, în unele democrații avansate (Italia, Elveția sau SUA) și-a demonstrat demult eficacitatea, și este veriga liantă directă între opinia publică și factorii de decizie.

A treia direcție o constituie corelația strinsă între autoritate și responsabilitate. Responsabilitatea politicianilor și, în primul rând a guvernanților, n-a fost sesizată real de opinia publică. Acesta e tocmai rezultatul unui sistem instituțional care nu atribuie importanță criteriului de autoritate și responsabilitate în practica de gestionare consociativă a puterii, atât între organele statului, cât și între cetățeni. Situația trebuie să fie schimbată radical prin instituirea unor mecanisme de drept corespunzător realității și a unor principii menite să concretizeze în fapte voința poporului la toate nivelurile de conducere.

Astfel, se poate asigura o administrare modernă și se poate vorbi despre un comportament etic al funcționarilor publici, care au două sarcini fundamentale: să exprime opinia publică și să formeze o administrare eficientă. Aceste două misiuni nu pot fi neglijate și nici înlocuite una cu alta.

Actualmente, Republica Moldova are nevoie stringentă de o administrare competentă a serviciilor publice, care nu presupune doar capacitatea sistemului administrativ de a reprezenta opinia publică. În situația creată, cea mai mare eroare ar fi să se urmeze „remediile” politice pripite și autoritare. Astfel, administrația publică nu va putea lua decizii corecte pentru instaurarea stabilității în țară.

Luînd în considerație situația reală, experiența altor țări, pot fi evidente următoarele propuneri de fortificare a dialogului între cetățeni și administrația publică.

În primul rînd, ne adresăm funcționarilor publici, în responsabilitatea cărora se află crearea condițiilor optime pentru discuții aprofundate și argumentate vizavi de viitorul administrației publice; totodată, fiind de datoria fiecărui cetățean să se intereseze de dezvoltarea acesteia.

În același timp, intenționăm să contribuim la sensibilizarea conștiinței naționale a cetățenilor și subliniem că toate propunerile, venite de la diferite niveluri administrative, necesită a fi discutate de opinia publică în scopul clarificării „diagnozelor” esențiale și identificării „terapiilor” eficiente pentru prosperarea țării. De asemenea, subliniem că viitorul Moldovei nu poate fi schițat de un singur cetățean „iluminat” sau de un politician, oricît de competent nu ar fi el. Viitorul țării trebuie să fie rezultatul unei analize colective, al unui profund examen de conștiință a tuturor cetățenilor.

Exprimăm speranța că cetățenii Moldovei conștientizează total sau parțial considerațiile menționate, astfel încît, ulterior, vor manifesta mai mult discernămint și inițiativă în procesul de alegere a reprezentanților politici (guvernanților) adecvați timpului și capabili să soluționeze competent obiectivele ce stau în fața lor. Este dreptul lor să aleagă acea conducere, care ar respecta normele etice elementare în cadrul unei guvernări eficiente, care ar realiza în fapte funcționarea complexă a serviciilor publice.

Or, timpul curge inevitabil și nu putem rata șansa de a institui, în mod practic, anume acea democrație pe care o dorim,

în care statul ar fi un „oraș”, condus de popor împreună cu reprezentanții aleși [5]. În acest context, recurgem la afirmația istoricului Michel Winock, expusă în lucrarea „Vocile libertății”, care atenționează că „*Opera legislatorului nu este în nici un caz completată, dacă acesta n-a făcut decît să liniștească poporul. Trebuie ca instituțiile să desăvîrșească educația morală a cetățenilor. Respectîndu-le drepturile individuale, înlesnindu-le independența, nestînjîndu-le în nici un fel ocupațiile, ele trebuie, totuși, să consfințească influența acestora asupra treburilor publice, să-i cheme să-și dea concursul, prin hotărîrile și voturile lor, la exercitarea puterii, să le garanteze un drept de control și de supraveghere prin manifestarea opiniilor*”. Astfel, independența individuală reprezintă cea dintîi dintre necesitățile moderne. Prin urmare, nu trebuie solicitată niciodată anihilarea ei pentru instituirea libertății politice [6]. „Pentru că trăim în vremuri moderne, trebuie să dorim libertatea potrivită timpurilor moderne, spune același autor, care afirmă că anume „*libertatea individuală este adevărata libertate modernă*” [7].

În concluzie, menționăm că progresele civilizației, transformările operate de secole obligă administrația publică să respecte obiceiurile și datinile istorice ale celor care le moștenesc, cetățenii; să manifeste asupra acestor lucruri o viziune corectă; să nu mărginească dreptul cetățenilor de a fi liberi și independenți de a-și expune opinia despre cei care îi guvernează. Acest lucru e dificil, dar simplu, și trebuie să se producă din sufletul poporului. Întru realizarea acestui scop, precum și pentru facilitarea și consolidarea integrității naționale și

teritoriale, aducem spre exemplificare afirmațiile aceluiași autor din lucrarea "Vocile libertății": „...există momente în care cel mai bun mod de a iubi Patria este acela de a iubi familia și în care, cel mai bun mod de a iubi omenirea este acela de a iubi Patria”.

Avem convingerea deplină că actualizarea dialogului între cetățeni și administrația publică este o șansă de modernizare a sistemului administrativ, care

nu trebuie să fie ratată.

În acest context, remarcăm că elaborarea noii concepții privind dialogul între cetățeni și administrația publică este un atribut al timpului în care trăim și o necesitate impusă de numeroasele modificări, survenite în relațiile politico-administrative, ținându-se cont de necesitatea modernizării administrației publice din Republica Moldova la standardele Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Ziarul "Moldova Suverană" din 30 iulie, 2006. Din discursul Președintelui Republicii Moldova, Vladimir Voronin din 29 iulie, 2006, la finele sesiunii de primăvară-vară.
2. CARROCCI, Amedeo, *Moldova din imaginația mea*, Chișinău 2002, Editura GrafiCart, pag. 61 e-mail: socogen" officine. it web site: // www. moldova. it
3. Ibidem. pag. 28.
4. Ibidem. pag. 29-31.
5. Winock, Michel, *Vocile libertății* (Scriitori angajați din secolul al XIX-lea), Editura Cartier, 2003, pag. 788.
6. Ibidem. Anexa 1. Despre libertatea anticilor comparată cu aceea a modernilor de Benjamin Constant, pag. 760-768.
7. Ibidem. Anexa 2. Extras din articolul "Libertate", Pierre Larousse, Marele Dicționar universal al secolului al XIX-lea, pag. 780.

Prezentat: iulie 2006

Recenzent: Teodor POPESCU, doctor în științe istorice, AAP

E-mail: galydar@yahoo.com