

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

aprilie - iunie 2012
nr. 2 (74)

**Chișinău,
2012**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

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

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

Acreditată științific la profilul: *administrare publică, științe politice, drept.*
(Hotărârea CSȘDT al AȘM și CNAA nr.61 din 30 aprilie 2009
cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 2 (74), aprilie - iunie 2012

COLEGIUL REDACȚIONAL

MARINA Vasile, rector al Academiei, redactor-șef, doctor habilitat, profesor universitar

BALAN Oleg, vicerector al Academiei, redactor-șef adjunct, doctor habilitat în drept, profesor universitar interimar

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

GOREA Ana, doctor în filologie, conferențiar universitar

GUCEAC Ion, doctor habilitat în drept, profesor universitar, secretar științific general al Academiei de Științe a Moldovei

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în economie, profesor universitar

POPESCU Teodor, doctor în istorie, conferențiar universitar

POPA Victor, doctor habilitat în drept, profesor universitar, președinte al Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova

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

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

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

ȘAPTEFRAȚI Tatiana, doctor în biologie, conferențiar universitar, director Departament organizarea instruirii

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Aurel SÎMBOTEANU

Repercusiuni ale anexării Basarabiei în 1812 la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton.....9

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Din istoria gândirii despre conducere.....20

Tamara GHEORGHÎȚA

Evoluția reglementărilor cu privire la managementul funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova.....28

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Silvia GORIUC

Rolul șefului statului în asigurarea echilibrului puterilor în stat.....36

Eufemia VIERIU

Aspecte generale privind dialogul social.....47

Dumitru VIERIU

Considerații generale privind inspecția muncii.....52

Maria ORLOV

Unele reflecții asupra caracterului imperativ și obligatoriu al normelor de drept public.....59

Ion TIPA

Conținutul dreptului la viață și coraportul acestui drept natural cu eutanasia și dreptul la moarte.....65

Nicolae SADOVEI

Natura juridică a actului de depunere a jurământului de către unele categorii de demnitari publici.....74

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana MANOLE

Criza economică mondială și repercusiunile acesteia asupra managementului finanțelor publice în Uniunea Europeană.....82

Tatiana TOFAN

Practica internațională în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.....88

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Lilia MORARU, Cristina ȘESTACOVA

Le management des ressources humaines médicales.....94

Teodora GHERMAN

Impactul e-Guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului.....98

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Oleg BONTEA

Apariția și evoluția istorică a organizațiilor internaționale.....106

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Aurelia PLĂMĂDEALĂ

Predarea gramaticii limbii engleze prin comunicare și în situații de comunicare profesionale.....111

Galina MARDARE

Elemente integrante ale conceptului de transparență administrativă în viziunea autorilor doctrinari.....120

Natalia CHEPTEA

Măsuri legislative pentru prevenirea și combaterea corupției.....130

Lilian PRUTEAN

Caracteristica și modul apariției litigiilor individuale de muncă.....135

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Aurel SÎMBOTEANU

Repercussions of Annexing Bessarabia to the Russian Empire in 1812
on the Autochthonous Administrative System.....9

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

From the History of Thinking about Leadership.....20

Tamara GHEORGHÎȚA

Evolution of Regulations on the Management of Public Positions
and Civil Servants in the Republic of Moldova.....28

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Silvia GORIUC

Presidential Role in Ensuring the Balance of Powers.....36

Eufemia VIERIU

General Aspects on Social Dialogue.....47

Dumitru VIERIU

Considerations on Labour Inspection.....52

Maria ORLOV

Some Reflections on the Imperative and Obligatory Character
of the Rules of Public Law.....59

Ion TIPA

Content of the Right to Life and the Ratio of this Natural Right
to Euthanasia and the Right to Death.....65

Nicolae SADOVEI

Legal Nature of the Act of Oaths Made by Some Categories
of Public Dignitaries.....74

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana MANOLE

World Economic Crisis and its Repercussions on the Management
of Public Finances in the European Union.....82

Tatiana TOFAN

International Practice in Civil Servants' Professional Development.....88

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Lilia MORARU, Cristina ŞESTACOVA

Le management des ressources humaines médicales.....94

Teodora GHERMAN

E-Governance as a Basic Component Part of the International Community.....98

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Oleg BONTEA

Appearance and Historical Evolution of International Organizations.....106

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Aurelia PLĂMĂDEALĂ

Teaching English Grammar through Communication
in Professional Settings.....111

Galina MARDARE

Integral Elements of the Concept of Administrative Transparency
from the Point of View of Doctrine Authors.....120

Natalia CHEPTEA

Legislative Measures to Prevent and Combat Corruption.....130

Lilian PRUTEAN

Characteristics and Ways of Appearance of Individual Labour Litigations.....135



A

ministrarea publică:
teorie și practică



Repercusiuni ale anexării Basarabiei în 1812 la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton

Către 200 de ani de la anexarea Basarabiei la Imperiul Rus

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

SUMMARY

The are elucidated in this study effects of Bessarabia annexation to the Russian Empire in 1812 on the local administrative system, which suffered serious changes during the Tsarist occupation, but also in the Soviet period with adverse consequences that are felt far. 2, 3.

By the Peace Treaty of May 16 (28), 1812 signed in Bucharest and concluding the Russo-Turkish War of 1806-1812, the territory of Moldova, located between the rivers Dniester and the Prut, was annexed to the Russian Empire. Thus, the historical territory of Moldova and its people was split, which resulted in serious consequences for future state organization structure.

The research paper highlights the measures taken gradually by Tsarist authorities to implement the Russian system of administration in Bessarabia, including the periods of provisional administration, administrative autonomy and final consolidation of the Russian administrative system that turned Bessarabia into a Russian province.

There are also elucidated controversial actions of the Soviet system of administration established in the districts (rayions) from the left bank of the Dniester River, by creating the Moldavian Autonomous Soviet Socialist Republic in 1924, and also in the districts (rayions) from the right bank of the Dniester River, by forming the Moldavian Soviet Socialist Republic in 1940 as a result of forced re-annexation of Bessarabia by Soviet Union. The Soviet system of administration had and continues to have serious consequences on the present system of administration of the Republic of Moldova.

În cea de a doua jumătate a secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, Moldova și Țara Românească, datorită intereselor pe care le manifestau față de ele marile puteri imperiale, cum erau Rusia și Turcia, au fost incluse activ în sistemul relațiilor internaționale cu urmări nefaste, îndeosebi pentru Moldova. Aspirațiile locuitorilor din Principatele dunărene de a se elibera de sub dominația otomană, acceptând în acest sens sprijinul și ajutorul Rusiei, conveneau năzuințelor expansioniste ale țarismului, care în anul 1806 a ocupat cu armatele sale Principatele dunărene, în urma cărui fapt Poarta a declarat război Rusiei.

Războiul ruso-turc din anii 1806-1812 s-a încheiat cu Tratatul de pace de la 16 (28) mai 1812 semnat la București, în conformitate cu care teritoriul dintre Nistru și Prut al Moldovei istorice a fost anexat la Rusia. Astfel, Țara Moldovei și poporul său, care pe parcursul mai multor secole au luptat pentru integritatea teritoriului și organizarea politico-statală proprie, au fost scizionați, fapt care a condus la consecințe grave pentru organizarea statală ulterioară. Teritoriul răpit a fost „botezat” cu denumirea de Basarabia, denumire pe care o purta, până la actul de anexare, doar partea de sud a Moldovei.

În prezentul studiu intenționăm să elucidăm repercusiunile anexării Basarabiei la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton, care suferă modificări serioase în perioada ocupației țariste, dar și a celei sovietice cu urmări nefaste de durată, care se resimt până în prezent.

1. Implementarea și caracterul sistemului rusesc de administrație în Basarabia

Teritoriul Basarabiei anexat la Imperiul Rus avea o suprafață de 45 360 km pătrați, fiind cu 7400 km pătrați mai mare decât teritoriul din dreapta Prutului al Principatului Moldova. Aici erau 5 cetăți, 17 târguri și 685 de sate cu o populație de 482 630 locuitori. [1] El era alcătuit din ținuturile Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Iași, care până în 1812 erau sub jurisdicția domnitorului Moldovei, ținuturile Bender, Tomarov și Akkerman formate pe teritoriul fostelor raiale turcești, care au fost rețedate Moldovei în 1807.

Conform recensământului oficial rus din 1816, populația totală a Basarabiei era de 491 500 locuitori, dintre care: 420 000 - români (85,5%), 39 300 - ruși și ucraineni (8%), 2500 - bulgari și găgăuzi (0,5%), 20 600 - evrei (4,2%), alte naționalități - 9100 (1,8%). [2]

Imediat după actul de anexare forțată a Basarabiei, autoritățile țariste au purces la reorganizarea sistemului de administrație din acest teritoriu, care parcurge trei etape.

Etapa administrației provizorii (1812-1818). Prin adoptarea la 23 iulie 1812 a *Regulamentului privind Administrarea provizorie a Basarabiei*, urmat de adoptarea la 2 februarie 1813 a *Legii despre instituirea a două departamente și a adunării lor comune*, precum și prin punerea în aplicare a diferitelor instrucțiuni care reglementau diverse domenii de activitate a fost inițiată demolarea sistemului tradițional autohton de administrație și instituirea treptată a sistemului rusesc de administrație. La această etapă, în organizarea administrativă a Basarabiei s-a ținut seama, într-o anumită măsură, de organizarea sistemului anterior de administrație, fiind păstrate, în temeii, fostele instituții administrative locale.

Cât privește instituțiile administrative de nivel regional, apoi în conformitate cu actele normative menționate mai sus, ele au fost di-

vizate în autorități *civile* și autorități *militare*. Autoritățile civile erau conduse de guvernatorul civil, iar trupele militare și garnizoanele cetăților se aflau în subordinea comandantului militar al Basarabiei. Primul guvernator civil în Basarabia a fost băștinașul Scarlat Sturza, iar comandant militar al regiunii a fost numit I. M. Hartingh, general-maior, comandantul cetății Hotin. Rusia a ajustat la modelul rusesc și situația bisericii din Basarabia, numindu-l în fruntea ei pe Gavriil Bănulescu-Bodoni, care prin decretul din 21 august 1813 devine Mitropolit al Basarabiei.

Guvernatorul civil se afla în fruntea administrației regionale și în această calitate exercita conducerea întregii activități administrative, numind cadrele din Cancelaria administrației civile, formată pentru asistența acestuia, și ispravnicii de ținuturi.

Cancelaria administrației civile a fost abilitată cu atribuții executive, fiind alcătuită din două departamente. Primul departament se ocupa de problemele de legislație, judecătorești, poliție și învățământ. Al doilea departament se ocupa de statistică, populație, venituri, vămi, comerț și industrie. La 2 februarie 1813, Cancelaria administrației civile a fost reorganizată în Guvernul regional al Basarabiei.

La etapa administrației provizorii, în Basarabia au fost menținute vechea organizare administrativ-teritorială și instituțiile administrative de nivel local. Astfel, ținuturile erau administrate de către ispravnici, care erau numiți în funcție de guvernatorul civil pe un termen de un an. Ispravnicii aveau atribuții administrative, judecătorești, fiscale și de asigurare a ordinii publice. Întrucât la acea etapă nu exista un act normativ care ar fi reglementat obligațiile ispravnicilor, ei își exercitau atribuțiile mai mult conform cutumelor și uzanțelor locale, care deseori erau tâlmăcite în mod diferit și care stârneau deseori disfuncționalități în activitatea ispravnicilor și duceau la comiterea din partea lor a multor nelegiuiri.

Sistemul administrativ care se implementa în Basarabia și caracterul său declarat provizoriu făceau să se înțeleagă că acesta constituie o etapă tranzitorie spre o administrație mai desăvârșită. Însă procesul se desfășura în mod destul de controversat. Pe de o parte, nobilimea locală opta pentru menținerea

instituțiilor administrative tradiționale, iar pe de altă parte, autoritățile rusești insistau asupra uniformizării administrației din Basarabia cu cea din guberniile rusești. Aceste stări de spirit conduceau deseori la tensiuni, care au determinat, în cele din urmă, oficialitățile rusești să inițieze unele reorganizări în sistemul administrativ al Basarabiei. [3]

Astfel, guvernul țarist a introdus în ianuarie 1816 în Basarabia o funcție administrativă nouă, cea de *namesnic*, ca rezident imperial subordonat direct țarului. În această funcție a fost numit general-locotenentul A. N. Bahmetiev, care deținea concomitent și funcția de guvernator al Podoliei. El avea sarcina să asigure administrarea Basarabiei conform regulamentelor existente și să supravegheze întreaga activitate administrativă din regiune. Pentru aceasta, *namesnicul* era abilitat cu împuterniciri nelimitate. Introducerea instituției *namesnicului* a diminuat esențial rolul guvernatorului civil al Basarabiei, atribuțiile căruia au devenit mai limitate.

În așa fel, în condițiile sistemului de administrație provizorie inițiat în 1812 cu redimensionările efectuate ulterior, inclusiv instituirea funcției de *namesnic*, se observă o tendință de centralizare a puterii prin implementarea treptată în Basarabia a unor instituții și practici administrative rusești.

Etapa autonomiei administrative (1818-1828). Referitor la noțiunea de *autonomie a Basarabiei* în cadrul Imperiului Rus, profesorul universitar Sergiu Cornea, preocupat de această problemă investigățională, consideră „că ea nu reflectă adecvat esența acestei perioade și e puțin exagerată.” Perioada respectivă poate fi definită, după părerea dumealui, „ca o autonomie administrativă limitată și provizorie”. [4] Ținem să împărtășim această opinie, deoarece, după natura lor, toate reorganizările administrative produse la această etapă au avut tendințe vădite de amplificare în Basarabia a sistemului rusesc de administrație. În aceste condiții, într-adevăr, nu putem vorbi despre o autonomie administrativă deplină.

Perioada autonomiei Basarabiei a fost inițiată prin promulgarea la 29 aprilie 1818 la Chișinău, de către țarul Rusiei Alexandru I, a unui nou regulament intitulat *Așezământul*

obrazovaniei oblastei Basarabiei. În rescriptul său din 1818, țarul Alexandru I scrie: „Oblastia Basarabiei păstrează compoziția ei națională și, prin urmare, primește și o formă specială a administrării. Am văzut această țară și, dacă Autotputernicul va binevoi, am s-o mai văd. Cred că am să găsec în ea, în fiecare pas, roadele instituțiilor mele și, împreună cu acestea, probele zelului și sârguinței funcționarilor, care vor fi însărcinați cu conducerea acestei instituții”. [5] Cu toate că țarului nu i-a fost dat să mai vadă „această țară”, spusele lui au fost treptat implementate, ecoul lor resimțându-se și astăzi.

Acordând Basarabiei statutul de autonomie administrativă, autoritățile ruse conștientizau necesitatea aplicării față de teritoriul anexat a unor metode mai subtile pentru a câștiga sprijinul nobilimii locale, care, fiind afectată de dezmembrarea Moldovei istorice, se orienta mai mult spre valorile europene decât spre civilizația rusă. În acest sens, menționăm rolul *Cosiliului Suprem* ca organ suprem executiv, administrativ și judecătoresc al regiunii în care din cei 11 membri, 6 reprezentau nobilimea locală. Instituirea și funcționarea acestui organ semnifică caracterul specific al sistemului administrativ al Basarabiei la etapa respectivă, spre deosebire de etapa anterioară, cea provizorie, precum și spre deosebire de alte regiuni ale Imperiului Rus.

Pe parcursul celor zece ani, cât a funcționat Consiliul Suprem, din 1818 și până în 1828, în activitatea sa s-au observat și anumite disfuncționalități exprimate, alături de altele, și prin faptul că membrii săi aleși din partea nobilimii locale nu cunoșteau îndeajuns legislația, tehnicile administrative și limba rusă, iar membrii numiți de către țar nu cunoșteau legile locale, sistemul tradițional de administrație din Basarabia și limba localnicilor. Starea de lucruri creată genera deseori unele tensiuni între funcționarii locali și cei ruși. Aceasta și alte cauze au determinat un randament scăzut al activității Consiliului Suprem.

Alături de instituțiile ce au activat anterior, cum ar fi *Guvernatorul civil*, *Guvernul regional* alcătuit din cele două departamente, cel executiv și cel economic, au fost instituite și unele funcții noi, preluate din sistemul rusesc, cum ar fi cele de *procuror regional* și *procuror*

ținută, abilitați cu dreptul de a inspecta instituțiile administrative din Basarabia. Printre instituțiile nou-create se mai numără: *Direcția sanitară regională*; *Direcția vamală de circumscripție*; *Oficiul poștal regional*; *Oficiul cadastral al regiunii*; *Arhitectul regional*. În activitatea lor, aceste instituții administrative, dar și cele de nivel local, se conduceau de legile și regulamentele Imperiului Rus. În așa fel, în pofida declarării formale a autonomiei administrative, devine tot mai evidentă infiltrarea în activitatea administrativă din Basarabia a regulilor și practicii administrative rusești.

După cum putem observa, odată cu implementarea prevederilor „Așezământului” din 1818, în sistemul administrativ din Basarabia au intervenit schimbări atât de ordin instituțional, cât și funcțional. Aceste procese erau însoțite de preluarea unor vicii specifice sistemului rusesc de administrație exprimate în abuzul administrativ, nerespectarea legilor, delapidarea averii publice, formalismul în abordarea problemelor, gradul înalt de corupție în organele administrative. De rând cu aceasta, se observă reducerea rolului și influenței funcționarilor moldoveni în cadrul instituțiilor administrative și creșterea, prin impunerea voinței lor, a rolului funcționarilor ruși angajați în sistemul administrativ din Basarabia.

Etapa consolidării sistemului rusesc de administrație (1828-1917). Prin adoptarea la 29 februarie 1828 a *Așezământului pentru ocârmuirea oblastei Basarabiei*, se pune începutul, celei de-a treia etape în evoluția transformărilor administrative din Basarabia și ajustarea lor la rigorile administrației de tip rusesc. La această etapă, care a durat, de fapt, până în anul 1917, în sistemul administrativ al Basarabiei au avut loc schimbări radicale, atât de ordin structural, cât și funcțional, constituind, prin esența lor, implementarea definitivă și deplină a sistemului rusesc de administrație, pentru care erau caracteristice tendințele vădite de centralizare și uniformizare a administrației tuturor teritoriilor din componența Imperiului Rus.

Cu toate că Basarabiei i se păstra formal titlatura de regiune, de fapt a fost instituit un regim administrativ de tip gubernial. După cum consemnează I. Zablorski, „Regula-

mentul” lui Voronțov făcea ca „toată puterea de acum se concentra în mâinile guvernatorului general, autonomia locală e desființată, legile moldovenești sunt înlocuite cu cele rusești, limba moldovenească e scoasă din actele publice, făcând loc celei ruse, încercări serioase de rusificare urmau să se facă și în instituțiile de cult și de cultură”. [6]

Regiunea Basarabia a fost inclusă în componența guvernământului general al Novorosiei. Astfel, Novorosia și Basarabia constituiau o unitate administrativ-teritorială cu un guvernământ general comun. În ceea ce privește organizarea internă a teritoriului, vom menționa că *ținuturile* din Basarabia, ca unități administrativ-teritoriale, au fost transformate în *județe*. Au fost organizate șase județe, și anume: Hotin, Iași (cu reședința la Bălți), Orhei (cu reședința la Chișinău), Bender, Akkerman, Ismail.

În conformitate cu „Așezământul” din 1828, instituția namesnicului a fost lichidată, funcțiile acestuia fiind preluate de *guvernatorul general*, care era reprezentantul țarului și al autorităților centrale în teritoriu. În această calitate, guvernatorul general promova voința puterii centrale, supraveghea activitatea tuturor instituțiilor regionale. Primul guvernator general al Basarabiei a fost M. S. Voronțov. Succesorul său, cu începere din 1854, a fost P. Fiodorov.

Din administrația regională mai făceau parte următoarele instituții: Consiliul regional; Cărmuirea regională (Uprava); Palatul haznalei; Judecătoria penală; Judecătoria civilă; Judecătoria de conștiință. Instituțiile administrative de nivel regional promovau prin activitățile desfășurate modelul rusesc de gestionare a afacerilor publice și impuneau tot mai activ stilul administrativ centralizat bazat pe o construcție ierarhică și rigidă a autorităților publice și pe o politică de deznaționalizare a valorilor autohtone.

Administrația de nivel local era reprezentată în Basarabia, la etapa respectivă, de către instituțiile județene, orașenești și sătești, iar cu începere din 1870, și de către instituțiile administrative de voloste. Volostea, ca unitate administrativ-teritorială, întrunea câteva sate. Administrația volostei, cu sediul în unul dintre sate, era alcătuită din: adunarea volostei; șeful

de voloste; cârmuirea volostei; judecătoria de voloste.

Prin acțiunile întreprinse în conformitate cu prevederile „Așezământului” din 1828, în Basarabia a avut loc consolidarea și centralizarea treptată a sistemului rusesc de administrație, prin crearea instituțiilor guberniale comune pentru toată Rusia, după care a urmat introducerea în toate sferele vieții publice a limbii ruse și antrenarea în sistemul administrativ a cadrelor venite din Rusia.

Instituțiile administrative din Basarabia s-au uniformizat definitiv cu structurile administrative ale Imperiului Rus odată cu realizarea în anii 60-70 ai secolului al XIX-lea a reformei *zemstvelor*, reformei *orășenești* și reformei *judiciare*. Aceste și alte reforme au fost condiționate de necesitatea ajustării vechiului sistem al autocrației la situația nouă alimentată de transformările burgheze din Rusia, după lichidarea în 1861 a șerbiei.

După aplicarea reformelor nominalizate, în Basarabia a fost instituit definitiv un sistem de administrație tipic rusesc. În anul 1873, Basarabia a fost transformată, prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei, aprobată de Alexandru al II-lea, în *gubernie*. Aceasta a fost o constatare juridică a unor realități existente de mai mult timp. În fruntea ierarhiei administrative guberniale era guvernatorul, care prezida un șir de instituții și diverse comitete menite să contribuie la buna administrare a guberniei Basarabia.

Astfel, pe parcursul a mai bine de o sută de ani în Basarabia a fost implementat treptat sistemul rusesc de administrație, care s-a menținut până în anul 1917. Acest lucru a contribuit în mare măsură la deznaționalizarea sistemului administrativ, care, la rândul său, a influențat toate sferele vieții politice și social-economice din Basarabia.

2. Modificările treptate în regimul politic și sistemul administrativ al Basarabiei

Către anul 1917 situația din Imperiul țarist, a cărui parte componentă era și Basarabia, devine destul de complicată, mai ales după revoluțiile din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. Ele s-au reflectat și în cea mai îndepărtată extremitate vestică a Imperiului, Basarabia, producând

aici o creștere fără precedent a conștiinței naționale a basarabenilor, trezită încă la începutul secolului de prima revoluție rusă, produsă în anii 1905-1907, când țarismul, fiind silit să cedeze, a permis editarea de ziare în limba maternă, crearea unor societăți cultural-iluministe, precum și a partidelor politice.

Astfel, în aprilie 1917, intelectualitatea basarabeană a întemeiat Partidul Național moldovenesc sub președinția lui Vasile Stroiescu. Principalele revendicări stipulate în programul acestui partid erau: „autonomie pentru Basarabia în domeniile administrativ, economic, cultural; alegerea puterii supreme în ținut – Sfatul Țării; introducerea limbii materne a populației de bază ca limbă oficială în administrație și justiție, ca limbă de predare în școală și în serviciul religios în biserică...” [7] Aceste idei erau susținute de către populație, fapt care a favorizat ulterior desfășurarea unor activități concrete ce țin de realizarea lor în viață.

Astfel, la 20 octombrie 1917, la Chișinău, a fost convocat Congresul militarilor moldoveni, care a proclamat autonomia teritorială și politică a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse, în baza dreptului națunilor la autodeterminare, proclamat de bolșevici. A doua hotărâre foarte importantă a fost aceea de a forma Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii.

Următorul pas în consolidarea autonomiei teritoriale și politice, prin reorganizări instituționale, l-a constituit convocarea la 21 noiembrie 1917 a ședinței Sfatului Țării, membrii căruia, în număr de 150 de persoane, fuseseră propuși de către partidele politice, organele autoadministrării locale, organizațiile național-culturale. În componența Sfatului Țării intrau reprezentanți ai zece naționalități: 105 moldoveni, 15 ucraineni, 14 evrei, 7 ruși, 2 bulgari, 2 germani, 2 găgăuzi, 1 polonez, 1 armean, 1 grec. [8]

În ședința din 29 noiembrie 1917, Sfatul Țării a adoptat *Legea cu privire la administrarea Basarabiei*, conform căreia puterea supremă în Basarabia aparținea Sfatului Țării, până la convocarea Constituantei Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general și șefii directoratelor de specialitate.

Un pas important în acțiunile Sfatului Țării a fost proclamarea la 2 decembrie 1917 a Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Federative Ruse. Aceasta a dat posibilitate de a amplifica acțiunile întreprinse anterior, inclusiv să se porceadă la implementarea legii nominalizate, privind formarea organelor de conducere a republicii și să se revitalizeze, de fapt, elementele statalității naționale moldovenești.

O importanță deosebită o are decizia unanimă a Sfatului Țării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenței Republicii Democratice Moldovenești. Aceasta a devenit posibil în contextul urmărilor revoluției din octombrie 1917 din Rusia și a evoluției situației internaționale. Proclamarea independenței semnifica revenirea, după o perioadă de 106 ani de ocupație rusească, la normele autohtone administrative, judecătorești, școlare, bisericești.

Totodată, era evident că proclamarea independenței nu însemna încă soluționarea definitivă a problemei basarabene. Ea necesita soluționarea în contextul aspirațiilor populației basarabene de a uni acest teritoriu, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul Român, lucru îndeplinit prin hotărârea Sfatului Țării din 27 martie 1918 privind unirea condiționată a Republicii Democratice Moldovenești cu România. În aceeași zi de 27 martie 1918, la Iași, Regele României, Ferdinand, a promulgat Actul Unirii. Pentru populația basarabească începe o nouă etapă istorică însoțită și de o nouă organizare administrativă, revenind la sistemul tradițional de administrație.

3. Controversele sistemului sovietic de administrație

Evenimentele care s-au succedat ca urmare a revoluției din octombrie 1917 din Rusia, inclusiv Unirea Basarabiei cu România la 27 martie 1918, au avut o influență directă asupra evoluției vieții politice și administrative a teritoriilor din stânga Nistrului, care fuseseră alipite la Imperiul Rus încă în rezultatul războiului ruso-turc din 1787-1791. Până atunci „teritoriul fusese disputat de cazaci, ucraineni, polonezi pentru partea de nord și turci pentru partea de sud a provinciei”. [9] În perioada ulterioară, teritoriul respectiv și locuitorii săi au

fost supuși proceselor politice și administrative ale Imperiului Rus, din a cărei componență făceau parte și la care, cu începere din 1812, prin anexare forțată, se alătură și Basarabia.

După Unirea Basarabiei cu România, teritoriile din stânga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia și Herson, ulterior - Odesa, care, la rândul lor, făceau parte din Republica Sovietică Socialistă Ucraineană, ce se formase între timp, și care intra, cu începere din 30 decembrie 1922, în componența Uniunii Sovietice.

În condițiile concrete create, Uniunea Sovietică întreprindea măsuri intense, inclusiv pe plan internațional, de a redobândi teritoriul Basarabiei. Promovând interesele sale de mare putere, după eșuarea conferinței din 1924 de la Viena privind problema basarabească, în cadrul căreia România declarase hotărât că nu intenționează să renunțe la pământurile strămoșești ale poporului său, Uniunea Sovietică a purces pe calea formării în partea stângă a Nistrului a unei formațiuni statale, la apariția căreia să se poată vorbi despre legăturile sale cu Basarabia și să poată fi promovată ideea „reunificării acesteia cu R.A.S.S. Moldovenească”. [10]

Formarea R.A.S.S. Moldovenești în componența R.S.S. Ucrainene s-a produs la 12 octombrie 1924, la sesiunea a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina în componența a 11 raioane de pe malul stâng al Nistrului, și anume: Ananiev, Balta, Bîrzula, Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Crasnâe Ocnâ, Crutâi (ulterior - Codâma), Râbnița, Slobozia, Tiraspol. Teritoriul noii formațiuni statale era de 8,1 mii km pătrați în care locuiau 545,5 mii de oameni. Capitala republicii autonome a devenit la început orașul Balta, iar din anul 1929 – capitala a fost transferată în orașul Tiraspol.

Congresul întâi al Sovietelor din 23 aprilie 1925 a adoptat Constituția R.A.S.S. Moldovenești în conformitate cu care a funcționat sistemul administrativ al republicii autonome, până la adoptarea celei de-a doua Constituții adoptate în 1938. Practic, în raioanele din stânga Nistrului a fost introdus sistemul sovietic de administrație. Astfel, organul suprem legislativ al R.A.S.S. Moldovenești era Congresul Sovietelor de deputați ai muncitorilor, țăranilor și ostașilor, care urma să se convoace o

dată pe an. În realitate însă s-au făcut abateri de la aceste prevederi. În anii 1925-1927 Congresele Sovietelor din R.A.S.S.M. s-au convocat în fiecare an, ulterior o dată la doi ani, iar începând cu 1931 și până în 1938, sub influența cultului personalității lui Stalin, Congresele se convoca neregulat. În total, în perioada existenței R.A.S.S.M. au avut loc șapte Congrese ale Sovietelor. [11] În perioada dintre congrese activa Comitetul Executiv Central, care se convoca în sesiuni, și, Prezidiumul Comitetului Executiv Central, care activa pe baze permanente.

Un alt organ de stat era guvernul republicii, care purta denumirea de Sovietul Comisarilor Norodnici și reprezenta puterea executivă. Din sistemul organelor administrației de stat mai făceau parte și Comisariatele Norodnice, ca autorități ale administrației publice de specialitate.

Sub conducerea autorităților centrale ale R.A.S.S. Moldovenești activa sistemul organelor administrației locale, care cuprindea nivelul raional, orașenesc și cel sătesc. Astfel, în R.A.S.S.M. activau 11 Soviete raionale, două Soviete orașenești, la Balta și Tiraspol, patru Soviete de orașel, la Ananiev, Birzula, Râbnîța, Dubăsari și 228 de Soviete sătești.

O particularitate a sistemului sovietic de administrare implementat în R.A.S.S.M. era existența concomitentă a organelor de stat de toate nivelurile și a organelor de partid, care impuneau politica lor acestor organe și care, de fapt, deveneau determinante în efectuarea conducerii de stat. Sub conducerea Comitetului regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina s-au desfășurat, de fapt, toate acțiunile organelor administrative centrale și locale. Activitatea organelor de stat era substituită de către organele de partid, prin aceasta diminuându-se însemnătatea și rolul organelor de stat în realizarea funcțiilor deținute.

Sistemul sovietic de administrație prin esență se manifesta ca un regim totalitar, care a căpătat forme foarte pronunțate și datorită influenței negative a cultului personalității lui Stalin, care a afectat și sistemul administrativ din R.A.S.S. Moldovenească. Sistemul administrativ din R.A.S.S. Moldovenească în componența R.S.S. Ucrainenene a fost prin esența

sa un sistem autoritar, care purta amprentele unei organizări centralizate. Fiind excesiv de ideologizat și îndoctrinat, el a afectat nu numai modalitățile, pârgھیile și mecanismele de administrare, dar și mentalitatea atât a administratorilor, cât și a celor administrați.

Avându-și începuturile sale în R.A.S.S. Moldovenească, sistemul sovietic de administrare a fost impus, prin violență de către Uniunea Sovietică și Basarabiei după reanexarea acesteia în 1940 și formarea R.S.S. Moldovenești unionale.

Formarea R.S.S. Moldovenești unionale s-a produs în rezultatul reanexării Basarabiei de către Uniunea Sovietică în 1940 ca urmare a pactului Ribbentrop-Molotov din 23 august 1939. După reanexarea forțată a Basarabiei, autoritățile sovietice au întreprins un șir de măsuri privind organizarea statală în acest teritoriu, luându-se în considerare existența în raioanele din stânga Nistrului, cu începere din 1924, a R.A.S.S. Moldovenești în componența R.S.S. Ucrainenene.

La 2 august 1940, sesiunea a VII-a a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice a adoptat *Legea cu privire la formarea R.S.S. Moldovenești* în componența Uniunii Sovietice. Prin această decizie Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice și-a depășit prerogativele constituționale, el dispunând doar de dreptul de a admite noi republici în componența Uniunii Sovietice, dar nu și de a le proclama sau crea. Înființarea R.S.S. Moldovenești unionale nu a fost, astfel, un rezultat al expresiei voinței populației și nici, cel puțin, al hotărârii reprezentanților împuterniciți de populație, ci un fruct al acțiunilor absolut arbitrare ale conducătorilor de la Kremlin. [12]

Totodată, proclamarea R.S.S. Moldovenești a constituit și un act de dezmembrare teritorială a Basarabiei, ignorându-se unitatea teritorială, social-economică și culturală de secole a ei. Astfel, în componența R.S.S. Moldovenești au intrat, de rând cu orașul Chișinău, numai șase din cele nouă județe ale Basarabiei, și anume: Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca. Celelalte trei județe - Akkerman, Ismail la sud și Hotin la nord - au fost rupte din teritoriul Basarabiei și trecute în componența R.S.S. Ucrainenene.

Dezmembrarea teritoriului Basarabiei prin

legea din 2 august 1940 a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice s-a făcut concomitent cu dezmembrarea teritoriului R.A.S.S. Moldovenești. În componența R.S.S. Moldovenești unionale au intrat orașul Tiraspol și numai șase din cele paisprezece raioane existente la momentul în R.A.S.S. Moldovenească, și anume: Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia, Tiraspol. Celelalte raioane ale fostei R.A.S.S. Moldovenești au fost incluse în componența R.S.S. Ucrainene. Astfel, în componența Ucrainei s-au pomenit 18 procente din teritoriul Moldovei istorice, aceasta constituind o mare nedreptate și neleguire săvârșită de organele sovietice.

Conform Constituției R.S.S. Moldovenești din 10 februarie 1941, temelia politică a statului o constituiau sovietele, iar baza sa economică – proprietatea obștească asupra mijloacelor de producție. Aceasta schimba radical sistemul politic și economic existent până atunci în Basarabia, atrăgând după sine și constituirea unui sistem de administrație diferit de cel precedent.

Sistemul sovietic de administrație, preluat și implementat în R.S.S. Moldovenească, își avea și caracteristicile sale de funcționare, pentru care erau proprii semnele modelului administrativ de comandă, realizat pe baza principiului centralismului democratic și al unei conduceri de partid foarte rigide. Organele de partid substituiau activitatea organelor de stat de toate nivelurile, minimalizându-le rolul în efectuarea conducerii de stat și admițând chiar acte nelegitime exprimate în represii politice, deportări ale populației, fără nici o vină.

Activitățile de implementare a sistemului sovietic de administrație în R.S.S. Moldovenească au fost întrerupte temporar în legătură cu dezlănțuirea la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania hitleristă și aliații săi împotriva Uniunii Sovietice. Reinstaurarea sistemului sovietic s-a produs în anul 1944 și a fost predeterminată de evenimentele de pe frontul sovieto-german. În legătură cu retragerea trupelor germane și ale aliaților săi de pe teritoriul sovietic, cu începere de la 30 mai 1944 și până la sfârșitul lunii august 1944, a fost treptat preluată conducerea de către comandamentul militar sovietic și pe teritoriul

Basarabiei, care ulterior a restabilit sistemul sovietic de administrație prin formarea organelor centrale și locale ale puterii.

În perioada anilor 1944-1991, în R.S.S. Moldovenească, în calitate de organ legislativ, a funcționat *Sovietul Suprem*, având douăsprezece legislaturi. Puterea executivă era exercitată de *Sovietul Miniștrilor* și de organele centrale de specialitate. Administrația locală era exercitată de către sovietele locale, organizate pe două niveluri.

Regimul politic și sistemul administrativ existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în R.S.S.M. reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pârghiilor administrative de comandă de partid pe întreaga verticală a puterii de stat. În anii șazeci ai secolului al XX-lea, în Uniunea Sovietică a început să fie promovat un curs care prevedea o ușoară lărgire a drepturilor republicilor unionale, inclusiv în procesul decizional. În realitate, aceasta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării deciziilor fiind deținut în continuare de organele unionale de partid.

Presimțind ineficiența sistemului administrativ existent, spre sfârșitul anilor 70-începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea, se fac unele încercări de a pune accentul pe lărgirea și sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premisa că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de popor. Documentele adoptate și măsurile întreprinse în această direcție nu au dat rezultatele scontate datorită practicii no-cive de substituie a activității sovietelor de toate nivelurile, inclusiv a celor locale, de către organele de partid.

Către acea perioadă, în contextul schimbărilor de ordin politic, economic și social al țării, prin adoptarea la 8 octombrie 1977 a unei noi Constituții a Uniunii Sovietice și la 15 aprilie 1978 - a unei noi Constituții a R.S.S. Moldovenești, s-a fundamentat rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în societate, prin aceasta acordându-i-se misiunea de arbitru suprem în sistemul politic, inclusiv în procesul formării și activității sovietelor. Prin aceasta a fost diminuată substanțial misiunea sovietelor de toate nivelurile, ca organe ale puterii de stat.

Aceasta a condiționat aprofundarea crizei

sistemului politic sovietic pentru care erau caracteristice: centralizarea excesivă a puterii de stat; substituirea activității organelor de stat de către organele de partid; nerecunoașterea principiului separației puterilor în stat; lipsa pluralismului politic și rolul monopolist al partidului comunist în societate; ideologizarea și îndoctrinarea unilaterală a întregului sistem al vieții sociale. [13]

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului politic sovietic, ceea ce a condus, în ultima instanță, la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, la prăbușirea lui, sub defecțiunile propriei construcții, ca urmare a ineficienței, prin definiție a unui atare sistem, care nu a fost în stare să concureze cu sistemele politice democratice occidentale.

4. Calea spre Independența Republicii Moldova și impedimentele edificării sistemului democratic de administrație publică

În cadrul procesului de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste, inițiate în anul 1985, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul politic și administrativ existent, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice demarate în societate. În condițiile inițierii unor transformări radicale în sistemul politic și administrativ al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, s-a inițiat reformarea multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de administrație publică.

Aceste transformări semnificau trecerea organizării sociale într-o nouă calitate. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990, [14] Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990, [15], care au legiferat opțiunile poporului pentru aceste valori, menite să devină conținutul principal al activității de edificare a noului sistem politic, prin excluderea conducerii de partid și desemnarea principiului separării și colaborării puterilor, în calitate de principiu de bază în organizarea și funcționarea instituțiilor statului.

Realizarea prevederilor acestor documente politice a lansat procesul de demontare a sistemului totalitar de comandă, semnificând și schimbarea esenței puterii de stat care, având aceeași sursă de investire – poporul, a căpătat metode cu totul noi de realizare. Cu toate că administrația publică rămânea încă afectată de moștenirea trecutului, în același timp, se deschidea calea spre unele schimbări exprimate, deocamdată, în niște viziuni și reprezentări despre o administrație publică modernă. Aceste reprezentări au căpătat un conținut nou odată cu instituționalizarea la 3 septembrie 1990 a funcției prezidențiale, care a deschis posibilități reale de sporire a eficienței puterii de stat, de intensificare a rolului puterii executive și de îmbunătățire a interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat. [16]

În procesul evoluției transformărilor democratice, la 5 iunie 1990, prin modificarea Constituției R.S.S. Moldovenești, sintagma R.S.S. Moldovenească a fost înlocuită cu denumirea R.S.S. Moldova, iar la 23 mai 1991 Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova a adoptat *Legea cu privire la schimbarea denumirii statului R.S.S. Moldova în Republica Moldova*. [17] În corespundere cu aceste modificări, au fost schimbate și denumirile altor autorități publice, inclusiv ale organelor administrației publice, urmate și de unele schimbări de esență în organizarea și funcționarea lor.

Un pas important în evoluția sistemului politic și a procesului de edificare a unui nou sistem al administrației publice îl constituie Declarația de Independență, adoptată la 27 august 1991, [18] prin care se stabilește că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric, etnic al devenirii sale naționale.

Evoluția de mai departe a reformei politice și, respectiv, a schimbărilor din administrația publică a condus la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Pe această temelie juridică și într-un spațiu politic creat de Constituție a început procesul de edificare a instituțiilor

noi, specifice unei administrații publice moderne.

În același timp, vom menționa că practica celor peste douăzeci de ani de Independență ne demonstrează că procesul de modernizare a administrației publice în Republica Moldova poartă un caracter exagerat de tergiversat, întâmpinând un șir de impedimente care își au originea în mediile administrative anterioare. El este însoțit de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor reformatoare. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta și lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și identitar, în mare măsură, reminiscențele unei mentalități perimate a unei părți a clasei politice și a unei părți a populației. Reminiscențele unei astfel de mentalități au fost acumulate și înrădăcinate în cadrul sistemelor anterioare de administrație, inclusiv în cadrul sistemului sovietic. Ea își găsește expresie în dispozițiile nostalgice despre trecutul neîndepărtat, precum și în manifestările separatiste, ca cele din raioanele estice ale țării, care au ieșit unilateral de sub jurisdicția organelor constituționale ale Repu-

blicii Moldova, fapt care a condus la dezintegrarea teritorială a țării cu susținerea, sprijinul și contribuția Federației Ruse, care continuă să pretindă la hegemonismul său în această zonă.

Depășirea acestor obstacole trebuie să reprezinte linia de subiect și acțiune în activitatea autorităților statului, chemate să asigure, în continuare, evoluția democratică și ireversibilă a sistemului politic, asigurarea integrității teritoriale a țării și modernizarea administrației publice.

Aceasta presupune însușirea învățămintelor din trecutul istoric, reevaluarea rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice cu creșterea concomitentă a rolului comunităților locale în exercitarea administrației. Acest obiectiv poate fi realizat prin ajustarea administrației publice a Republicii Moldova la standardele europene, ceea ce îi va permite să accelereze procesul de aderare la Uniunea Europeană și, prin aceasta, să se producă reintegrarea teritoriilor istorice afectate de anexarea din 1812, în cadrul spațiului european.

BIBLIOGRAFIE

1. Ion Nistor, *Istoria Basarabiei*, Chișinău, 1991, pag. 179.
2. G. Murgaci, *La population de la Bessarabie*, Paris, 1920, pag. 19. Citat după Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 126.
3. Sergiu Cornea, *Redimensionarea structurii administrative a Basarabiei în anii 1816-1818 // „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică*, 2001, nr. 3.
4. Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 61.
5. Paul Gore, *Anexarea Basarabiei (Schiță istorică)*. În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, pag. 165.
6. I. Zablorski, *Istoria // În monografia Basarabia*, sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, pag. 137-138.
7. Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 180.
8. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 185.
9. Olivian Verencea, *Administrația civilă română în Transnistria 1941-1944*, Ediția a doua, îngrijită de Șerban Alexianu, București, Editura Vremea, 2000, pag. 60.
10. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 166-167.
11. M. Platon, S. Roșca, A. Roman, T. Popescu, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, AAP, 1988, pag. 353-354.
12. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 289.
13. Aurel Sîmboteanu, *Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice // În materialele conferinței*

științifice internaționale din 15-16 octombrie 2010, CEP USM, pag. 13-29.

14. Declarația suveranității R.S.S. Moldova // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 8.

15. Decretul cu privire la puterea de stat // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 8.

16. Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova din 3 septembrie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 9.

17. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr.7-10, pag. 6.

18. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991 // Moldova Suverană, 1991, 28 august.

Prezentat: la 23 aprilie 2012.

E-mail: simboteanu@mail.ru

Din istoria gândirii despre conducere

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
director Departamentul organizarea instruirii,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

„Arta conducerii științifice este o evoluție, dar nu invenție”
F. Taylor

SUMMARY

The development of management science had a complex evolution in time and presented different approaches. The study of literature in the field confirms the existence of two major periods: the prescientific period and the scientific period. A substantial contribution to the knowledge about leadership development in the prescientific period was made by the ancient Greek philosophers: Homer, Pythagoras, Heraclitus, Protagoras, Socrates, Plato, Aristotle. The scientific period is divided into three sub-periods: the industrial sub-period, the sub-period of analysis and systematization of the results of scientific research in leadership and the information sub-period. The representatives of the scientific period were: W. Wilson, M. Weber, F. Taylor, H. Fayol. A relevant contribution in the development of leadership science in Moldova has been made by the studies of the researchers M. Platon, A. Simboteanu, T. Deliu.

Dezvoltarea științei despre conducere a cunoscut o evoluție complexă de-a lungul timpului, prezentând particularități și abordări diferite de la o societate la alta. Studiarea literaturii în domeniu reliefează evidențierea a două mari perioade istorice în dezvoltarea teoriei și practicii conducerii: preștiințifică și științifică. [6]

Perioadă preștiințifică se consideră începând cu sec. 9-7 î.e.n. până în secolul XVIII al erei noastre. Primele, cele mai simple, forme de reglementare și organizare a muncii colective existau încă în societatea primitivă. În această perioadă conducerea se realiza în comun de către toți membrii tribului sau ai obștii. Conducătorii tribului întruchipau în sine conducerea tuturor tipurilor de activități din acea perioadă.

În sec. 9-7 până la era noastră, a avut loc trecerea de la dobândirea hranei în rezultatul vânatului și culegerii de fructe la o formă nouă de dobândire – producerea sa (economia de producție). Trecerea la economia de producție a fost punctul de pornire în apariția managementului, moment important în

acumularea anumitor cunoștințe în domeniul conducerii.

În perioada 3000-2800 î. e. n., în Egiptul Antic s-a format un aparat administrativ de stat cu funcționari ce întrețineau corespondențe de afaceri. Egiptenii foloseau pe larg planificarea și controlul în realizarea programelor lor. Astfel, în acea perioadă, în Egiptul Antic a fost acumulată o experiență bogată în conducerea economiei statului.

Aproximativ 4000 de ani în urmă, a fost scris tratatul despre metodele și stilul de conducere a colectivului „Povața lui Ptahhotep”. În acest tratat găsim norme și principii pentru aristocrația egipteană în organizarea și conducerea statului. Marele cunoscător al artei conducerii Ptahhotep spunea: „ Un conducător trebuie să fie calm atunci când îi ascultă pe subalternii săi, el nu trebuie să-i întrerupă înainte ca ei să-și spună ce au vrut, deoarece omul, afectat de o durere sau un insucces, vrea să-și descarce sufletul mai mult decât să-și rezolve problema”. Această lucrare poate servi și în prezent o carte de căpătâi pentru conducători.

La sfârșitul secolului al XVIII-lea î. e. n., în Mesopotamia, împăratul **Babilonului** Hammurabi (1792-1750 î. e. n.) a scris un cod din 285 de legi pentru conducerea statului. Codul stabilea clar responsabilitatea pentru munca încredințată, determina nivelul minimal de salarizare și necesitatea evidenței documentației. Hammurabi a elaborat un stil original al liderului care avea rol de tutore și apărător al supușilor săi. Pentru metoda tradițională de conducere, care caracteriza dinastiile de boieri din acea perioadă, acesta a fost o inovație prețioasă.

Arta conducerii a constituit și obiectul doctrinei lui Confucius (551-479 î. e. n.), filozof din China. Cheia către arta conducerii, conform concepției lui Confucius, constă în iubirea de oameni, iar iubirea de oameni nu este caracteristică tuturor, dar numai celor nobili. Prin urmare, nobilii și constituie elita conducerii. La baza doctrinei lui Confucius se afla forța exemplului de morală și nu forța de constrângere. Punând accentul pe factorul moral, Confucius a tins să modereze violența poporului de către cei care conduc. El sublinia că poporul nu trebuie să aiba frică, ci încredere în conducătorul său.

În secolul al VI-lea î. e. n., în China antică, apare doctrina daoistă reprezentată de Laozi. Conform acestei doctrine, în viața socială acționează legea universală "Dao", care, independent de voința și conștiința oamenilor, realizează un proces rațional și ordonat, recomandând oamenilor calea nonacțiunii.

Elemente importante despre organizarea și conducerea societății întâlnim în Biblie, și anume în cele "10 porunci", remarcate de Dumnezeu, pe muntele Sinai, lui Moise. Conform spuselor din Biblie, orice împotrivire față de lege sau de putere era considerată o împotrivire față de divinitate.

Un aport substanțial în dezvoltarea științei despre conducere în perioada preștiințifică au adus filozofii Greciei antice: Homer, Pitagora, Heraclit, Protagoras, Socrate, Platon, Aristotel. [1]

În conținutul operelor lui Homer „Iliada” și „Odiseea”, întâlnim referiri privind conducerea cetății pe timp de pace și război. Tot aici sunt menționate trei forme, considerate bune de guvernare: monarhia, aristocrația și

democrația; și trei forme corupte: tirania, oligarhia și demagogia.

Pitagora (580-495 î. e. n.) a fost matematician și filozof, considera forma de guvernare aristocratică cea mai corespunzătoare.

Protagoras (490-420 î. e. n.) susținea ideea că toți cetățenii trebuie să participe în măsură egală la rezolvarea treburilor publice.

Socrate (470 -399 î.e.n.) a fost filozof și mare gânditor politic, a fost unul dintre primii filozofi care a dat o caracteristică conducerii ca domeniu specific de activitate. El a analizat diferite forme de conducere, în baza cărora a proclamat principiul universalității în conducere.

Platon (427-347 î. Hr.), filozof grec antic, susținea că un conducător drept al unui stat este cel care posedă cunoașterea filozofică a Binelui. Într-un fragment celebru el scrie că, dacă filozofii nu ajung regi ai statelor și nici cei care sunt numiți acum regi și conducători nu devin filozofi adevărați sau buni, nu există nicio scăpare, cel puțin, temporară, de rău nici pentru state, nici pentru neamul omenesc. Platon inițiază modul de educație care poate genera un conducător drept. Această educație este extrem de riguroasă și culminează în cunoașterea formei Binelui. El o vede ca pe un fel de înălțare de la o cuprindere cețoasă, umbrită și imperfectă a lucrurilor, până la o înțelegere superioară și iluminată, realizată prin intermediul rațiunii. În centrul acțiunii umane, ca și în cel al acțiunii statului, se află **rațiunea**. Omul echilibrat este acela care subordonează rațiunii sale inima și poftele sale. [6]

Aristotel (384-322 î. Hr.) a fost savant și filozof, el considera că esența statului constă în comunicarea politică dintre oameni. Oamenii formează un stat ca să obțină anumite foloase. Statul este creat nu pentru a trăi în general, dar, în special, pentru a trăi fericit. Filozoful se pronunța pentru supravegherea cu strictețe a persoanelor oficiale, pentru ca acestea să nu facă abuz de posturile ocupate. Aristotel considera că cele mai bune forme de conducere sunt: monarhia, aristocrația, democrația moderată; antipodul lor fiind tirania, oligarhia și ohlocrația.

Dezvoltarea științei despre conducere în epoca feudală se caracterizează prin domi-

nația ideologiei religioase. Ideea principală în acea perioadă era că statul laic trebuie să se supună celui divin.

Perioada renașterii (sec. XIV-XVI) a marcat o schimbare importantă în dezvoltarea științei despre conducere. Reprezentant de vază al acestei perioade a fost Niccolo Machiavelli.

N. Machiavelli (1469-1527), filozof și mare patriot al Italiei. Opera sa „Principele” este un tratat care conține o sumă de reguli și principii de organizare politică și guvernare. Filozofia conducerii lui N. Machiavelli este studiată pe larg, atestând rezonanță în procesul de conducere și la etapa contemporană. Prezentăm mai jos câteva principii din filozofia conducerii lui N. Machiavelli.

Pasiunea pentru a dobândi și frica de a pierde. Puterea este de partea aceluia conducător care cunoaște psihologia oamenilor, cunoaște particularitățile fiecărui angajat, meritele și cusururile lor. Activitatea oamenilor, alături de alte calități, este dirijată și de ambiție. În acest context, conducătorul trebuie să determine cine este mai ambițios și, de aceea, mai periculos pentru cei ce dețin puterea: cei care doresc să păstreze ce posedă sau cei care aspiră să obțină ceea ce nu posedă. Ambele motive pentru putere sunt defectuoase, imorale, deoarece sunt însoțite de pasiunea pentru distrugere. Bogații, care au la dispoziție pârgurile puterii și săracii care tind să cucerească această putere, în principiu, se comportă la fel. Imoralitatea depinde nu de originea socială, ci este dictată de lupta pentru putere.

Învingătorii nu se judecă. Victoria nu provoacă dezonoare, cu ce preț ar fi ea obținută.

Năzuința spre putere. Eforturile pentru obținerea puterii ascund un real pericol pentru ordinea socială. Calitatea de a tinde spre vârful ierarhiei nu depinde de meritele și deficiențele personale, această tendință acționează în oameni asemănător cu legea obiectivă, independent de voința și conștiința lor. Succesul promovării într-o ierarhie depinde nu atât de orientarea spre putere, cât de mijloacele disponibile (bani, relații ș. a.). Având foarte multe posibilități, bogații, de facto, fac abuz de ceea ce au, în această ordine de idei ambiția „bogată” este mai periculoasă decât

ambiția „săracă”, deoarece trezește în oamenii, care nu posedă putere, dorința de a posedea puterea și tot ce e legat de putere.

Libertatea ca motiv al acțiunii oamenilor. Alături de putere, o valoare evidentă pentru oameni o posedă libertatea. Dacă oamenii tind mai des să cucerească puterea, atunci libertatea se tem să nu o piardă. În același timp, omul poate să se împace cu pierderea puterii, onoarei, chiar și cu pierderea libertății politice, dar el niciodată nu se va împăca cu pierderea proprietății.

Gloata merge după succesul vizibil. Gloata întotdeauna este majoritatea, dar nu orice majoritate este gloată. Poporul care ascultă rațiunea nu este gloată. Gloata este dirijată mai degrabă de pasiuni proaste decât de pasiuni bune. Oamenii, de obicei, nu sunt recunoscători, sunt instabili, mincinoși, fricoși și lacomi. Pentru a nu nimeri în situații inconfortabile, conducătorul mai bine să nu-și facă iluzii și să prevadă din timp că toți oamenii sunt răi. Gloata primește aparența drept realitate, consideră că succesul obținut îndreptățește orice mijloace, chiar și cele mai necinstite, dacă ele se află în mâinile celor care dețin puterea.

Frica și afecțiunea. Acel conducător, de care le este frică subalternilor, este capabil să conducă tot atât de ușor, ca și acel, care este iubit de ei, deoarece comportamentul oamenilor este ghidat de două motive principale: frica și afecțiunea. Frica este mai durabilă și mai fermă, iar afecțiunea este foarte sensibilă și se menține pe recunoștința umană. Recunoștința se năruie ușor și omul rău este gata să folosească orice motiv pentru soluționarea interesului personal.

Conducătorul onest greșește mai des. Cel mai des suferă eșec conducătorul cinstit, fiindcă el măsoară oamenii după exemplul său, adică și-i închipuie mai buni decât ei sunt. Spre deosebire de acest tip de conducători, conducătorul deștept studiază realitatea care îl înconjoară. Astfel, dacă conducătorul are intenția să obțină putere și recunoaștere, el trebuie să folosească simbolurile ce rezultă din motivul afecțiunii. Dar ca să mențină puterea, conducătorul poate doar bazându-se pe motivul fricii. Există numai două modalități de realizare a scopului – legea și vi-

olența. Conducătorul trebuie să poată folosi ambele modalități.

Conducătorul nu trebuie să fie generos. Conducătorul nu trebuie să fie generos în așa măsură, încât generozitatea să-i pricinuiască prejudiciu. De asemenea, unui conducător nu trebuie să-i fie frică de blamare pentru vicii, fără de care nu este posibilă menținerea puterii. Conducătorul deștept este acela care întotdeauna cântărește bine toate circumstanțele și consecințele faptelor sale. Diapazonul circumstanțelor analizate trebuie să fie suficient de mare, pentru ca să înțelegi modelul simplu: există virtute, posedarea căreia conduce spre dezastru, și există vicii, care, însușindu-le, poți obține securitate și bunăstare. Când pe talerul cântarului este pusă bunăstarea socială, ordinea și stabilitatea, conducătorului nu trebuie să-i fie frică să devină o persoană severă.

Este mai util să ții subalternii într-o stare de frică. Ce este mai bine pentru un lider – să insuflă frică sau afecțiune? Desigur, este bine să îmbine ambele motive, dar deoarece în viața de toate zilele aceasta este irealizabil, pentru câștigul personal al conducătorului este mai util să țină subalternii în stare de frică. Dar trebuie să procedeze astfel, încât frica să nu se transforme în ură.

Să fii generos înseamnă să fii dependent. A fi bun înseamnă să devii dependent de subalterni. Dar acolo, unde există dependență, apare incertitudinea, superficialitatea și lașitatea, calități inadmisibile pentru un conducător. Poporul detestă, în primul rând, lașitatea, și nu duritatea. Concluzie: ca să menții puterea, trebuie să fii uneori și incorect.

Recompensează treptat, pedepsește dintr-o dată. În procesul de conducere oamenii trebuie alinați sau obidiți. Oamenii se răzbună, de regulă, numai pentru ofense și insultări neînsemnate. De aceea obidirea trebuie să fie într-atât de puternică încât să dispară orice speranță de a opune rezistență. Este mai corect ca faptele bune și activitățile de caritate să fie dăruite cu picătura, astfel, încât subalternii să aibă timp suficient pentru apreciere. Acordarea distincțiilor și avansările în funcții sunt mai prețuite când sunt acordate mai rar. Dimpotrivă, pedeapsa este mai

bine să o aplici dintr-o dată și în doze mari. Duritatea de o singură dată este suportată cu mai puțină iritare, decât eșalonată în timp. Acolo unde există iritare, nu se poate să conduci comportarea oamenilor.

Calitatea leului și însușirea vulpii. Conducătorul nu posedă toate virtuțile concomitent. În acest context, nu este important cum este el în realitate, dar așa cum este perceput de subalterni. Gloata merge cu satisfacție după succesul văzut la moment. Conducătorul înțelept îmbină calitățile leului (puterea și onestitatea) și însușirile vulpii (mistificare și arta șiretlicului), calități înnăscute și dobândite. Totodată, este mai bine să fii perseverent decât vigilent.

Natura a creat oamenii astfel, încât ei pot dori orice. Dar nu întotdeauna pot obține tot ce-și doresc. Între aceste două extremități – dorința și realitatea – apare o stare de tensiune periculoasă (insatisfacție), capabilă să-l facă pe om invidios, ipocrit sau avar. În același timp, invidia generează dușmani, perseverența – aliați.

Starea de nemulțumire este un stimulent pentru dezvoltare. Oamenii sunt de așa natură că, parțial, doresc mai mult decât au, parțial, se tem să piardă ceea ce deja au obținut. În această ordine de idei, stimulentul pentru dezvoltare se transformă treptat în frâna ei: oamenii devin dușmanii lor proprii. Atunci și apare momentul transformării: răul apare în masca binelui, iar binele se folosește pentru a face rău. În toate însă este necesară respectarea limitei.

Personalitate și lipsit de personalitate. Favoriții ai sorții sunt foarte puțini, nobilii și oneștii constituie minoritatea. Ei pot fi numiți personalități, majoritatea însă reprezintă gloata lipsită de personalitate. Ipocrizia este acea mască, pe care sunt nevoiți să o poarte acei fără personalitate, pentru a-și ascunde minciuna și viclenia. De aceea, despre oameni se poate spune că sunt ipocriți. Sentimentul propriei demnități evaluează nu ca un imperativ al timpului, dar ca formă pasivă de exprimare a ambiției și pasiunii pentru a obține.

Principiul relativității. Oamenii, independent, cu moralitate sau fără moralitate, tind spre un scop unic – glorie și bogăție.

Deși fiecare alege calea sa pentru obținerea acestui scop, unii procedează prudent, alții își asumă îndrăzneală, unii recurg la șiretlicuri, alții - la violență. Ei toți sunt capabili să obțină succes, cu toate că activitățile și modalitatea de realizare ale lor sunt diametral opuse. Aceasta este posibil, pentru că și un model, și altul corespund circumstanțelor timpului dat. Ceea ce este bine într-o perioadă de timp, poate fi inadecvat în altă perioadă. De asemenea, și alegerea scopului depinde de circumstanțe: nu se poate să tindă la stabilirea unei democrații într-o societate perversă sau, dimpotrivă, să stabilească monarhia într-o societate iubitoare de libertate. Se recomandă să se coordoneze scopul cu mijloacele, iar mijloacele - cu circumstanțele și rezultatele.

Sucesiunea formelor de guvernare. La baza acestei succesiuni se află concepția dezvoltării ciclice a formelor statale (democrația - oligarhia - aristocrația - monarhia). Monarhia se transformă ușor în tiranie, aristocrația - în oligarhie ș. a. m. d. Dezvoltarea ciclică a formelor de guvernare amintește ideea succesiunii binelui și a răului. Totul se află, practic, în mișcare și succesiune - obiectele materiale, formele de guvernare, afacerile oamenilor. Natura nu permite lucrurilor să se afle în stare de repaus. Atingând limita perfecțiunii, statul intră în faza de declin. Mișcarea pendulară „sus-jos-sus” o realizează statul, răul și binele, faptele oamenilor. Succesiunea este posibilă anume în virtutea relativității situațiilor diametral opuse - răul și binele, jos-sus, cădere-urcuș. Ele se transformă ușor una în alta. Există trei forme bune de guvernare (monarhia, aristocrația și democrația) și trei forme rele sau perverse (tirania, oligarhia și anarhia). Aceste două categorii de forme se pot transforma ușor dintr-o formă în alta.

Principiul adoptării deciziilor. Succesiunea evenimentelor creează un lanț de interrelații ale fenomenelor în natură și societate. Examinând activitățile oamenilor, ne convingem tot mai mult de caracterul incontestabil al legii: niciodată nu poate fi înlăturată o incomoditate ca din aceasta să nu apară altă incomoditate. Adoptând decizii administrative, conducătorul trebuie să analizeze minuțios care dintre ele va crea mai puține inco-

modități. Acea decizie se ia ca bază, deoarece decizii ideale nu există.

Ideile politicianului și istoricului italian N. Machiavelli au contribuit la dezvoltarea multor concepții sociofilozofice, inclusiv la dezvoltarea teoriei conducerii sociale. Tehnologia conducerii sociale a lui N. Machiavelli este bazată pe cunoașterea profundă a legităților sociopsihologice de comportare a oamenilor, dar, spre deosebire de concepția conducerii sociale a lui Confucius, concepția lui Machiavelli delimitează politica de morală (ideea divizării puterii: duhovnicească și laică). Tendința spre putere este caracteristică oamenilor, dar participarea în lupta pentru putere este imorală. Descriind tehnologia efectivă a puterii, N. Machiavelli lasă fiecărui cititor dreptul de a o folosi în activitatea practică și în relațiile cu alți oameni.

În același context, filozoful politic englez John Locke, reprezentant al epocii iluminismului, afirma în lucrarea „Două tratate despre conducere” (publicată în 1690) că orice guvern legal se bazează pe „acordul celor conduși”. Această afirmație a schimbat radical afirmațiile politice și a contribuit la dezvoltarea instituțiilor democratice. Marele gânditor afirma că în societatea civilă oamenii încheie cu guvernul lor un contract. Cetățenii se obligă să se supună legii, iar guvernul are dreptul de a adopta legi și de a proteja statul de prejudiciile din exterior. În continuare, Locke afirma, că atunci când guvernul își permite să încalce legea și admite samavolnicii, cetățenii au dreptul de a răsturna regimul și de a institui un nou guvern.

Ideile promovate de Locke au fost preluate de juristul și filozoful francez, Ch. Montesquieu (1689 - 1755). În opera sa „Despre spiritul legilor”, publicată în 1748, Montesquieu pleda pentru separarea și echilibrarea atribuțiilor între puterea executivă, legislativă și judecătorească.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) susține în lucrarea „*Contractul social*” că structura societății se aseamănă cu cea a familiei, limpede exprimată. Conducătorul unei societăți este ca un tată de familie și oamenii îi încredințează libertatea, după cum își cedează copiii tatălui, pentru a-și păstra siguranța vieții. În aceeași lucrare, Rousseau sublinia că pute-

rea nu creează dreptul, iar noi ne supunem doar puterii legitime. Contractul încheiat între conducător și popor este veridic, deoarece implică drepturi și obligații reciproce. Conform schemei prezentate de Rousseau, cetățenii asociați constituie conducătorul suveran și, ca atare, stabilesc legislația. Împreună, indivizii devin o colectivitate morală care, în ansamblu, constituie puterea suverană, iar suveranul este un concept moral care alcătuiește baza egalității și libertății poporului pe care-l cuprinde. Filozoful susținea că voința generală are întotdeauna dreptate. Traducerea în viață a voinței generale este o culminare și o împlinire a libertății, căci contractul inițial care stabilește persoana suverană colectivă este acceptat în mod liber de membrii săi, care, astfel, se pun sub oblăduirea legilor făurite de ei. Ca supus al suveranului, cetățeanul participă la activitatea legislativă, ca individ, el se bucură de drepturile prevăzute de legi. Suveranul și supusul, sublinia Rousseau, sunt aceiași oameni, văzuți din unghiuri diferite. [2]

A doua perioadă este perioada științifică (a. 1776 - până în prezent). La rândul său, perioada științifică se divizează în trei subperioade: subperioada industrială, subperioada sistematizării rezultatelor cercetărilor și a activităților practice în domeniul conducerii și subperioada informațională.

Subperioada industrială (1776-1856). Această subperioadă a coincis cu apariția societății capitaliste și începutul progresului industrial al civilizației europene. Un merit deosebit în dezvoltarea ideilor și concepțiilor despre conducere în acea perioadă îi aparține lui A. Smith. A. Smith este considerat nu numai un reprezentant clasic al economiei politice, dar și un bun specialist în domeniul conducerii. A. Smith a făcut analiza diferitelor forme ale diviziunii muncii, a elaborat caracteristica obligațiilor suveranului și a statului.

Subperioada sistematizării rezultatelor cercetărilor și a activităților practice în domeniul conducerii (1856-1960). În această subperioadă știința conducerii se află în permanentă dezvoltare. Se formează noi direcții, școli, curente, se schimbă și se perfecționează aparatul științific.

O contribuție substanțială la dezvoltarea științei despre conducere în această perioadă a adus americanul Woodrow Wilson în 1887. În lucrarea „Știința administrației” W. Wilson a încercat să reorienteze știința politologiei. Wilson susținea că știința politică trebuie să se concentreze pe subiectul cum conduce guvernul. Aceasta era necesar, deoarece „tot mai greu și mai greu e să impui legile constituționale să lucreze decât să le elaborezi”. W. Wilson sublinia că obiectul de studiu al științei administrației trebuie să fie nu numai personalul, idee susținută de mulți reformatori ai acelei perioade, dar organizația în ansamblu. Mișcarea reformatoare a acelei perioade percepea esența reformei serviciului public federal doar în numirea în funcții pe bază de merit. W. Wilson tindea să promoveze dezvoltarea administrației publice cu un pas înainte prin intermediul studierii „organizației și metodelor de lucru ale instituțiilor de stat”. Conținutul de bază al științei administrației, susținea Wilson, este studierea modului de funcționare a autorităților administrației publice, cum acestea răspund necesităților sociale, cum administrează mijloacele materiale și financiare pentru obținerea unei eficiențe cât mai ridicate. Prin urmare, știința administrației oferă soluții pentru asigurarea unei funcționări optime a aparatului administrativ. Instituțiile statului sunt colective de oameni. Astfel, elementul uman nu lipsește din sfera de cercetare a științei administrației publice. Modul de recrutare și selectare, pregătirea profesională, stabilitatea în funcție și promovarea acestuia, evaluarea performanțelor, raporturile interumane din interiorul diferitelor structuri administrative, dintre șefi și subalterni, relațiile administrației cu beneficiarii, argumentarea științifică a politicii statului ca nucleu și element principal în realizarea procesului de administrare constituie obiectul de studiu al științei administrației.

La ce nivel s-ar afla autoritățile administrației publice, principiile de activitate a acestora trebuie să se bazeze pe relații de prudență și simțul responsabilității, ceea ce necesită multă inteligență, cunoștințe și experiență. Iată de ce este necesară știința despre administrare, scopul căreia este organizarea activității autorităților administrației

publice, stabilirea structurii funcționale a acestor autorități, precum și introducerea în conștiința funcționarilor publici a sentimentului de îndeplinire a datoriei

În administrația publică, cel mai dificil este perfecționarea. În trecut, soluționarea acestei probleme depindea de un singur om, ce deținea puterea supremă, acum motivul dificultății constă în faptul că oamenii care dețin puterea sunt mulți și nu au o singură ureche căruia s-ar putea șopti. În plus, aceștia, de multe ori, se află sub influența favoriților care, de fapt, nu reprezintă cetățenii, dar niște idei preconcepute.

În orice stat, unde guvernul analizează și ia în calcul opinia publică, reformele se vor realiza lent, și toate reformele vor fi însoțite de compromisuri. Deoarece acolo, unde există noțiunea de opinie publică, ea trebuie să domine. Cine ar face reforma, înainte de toate el trebuie să introducă în conștiința cetățenilor dorința schimbării. După aceasta, urmează să-i convingă de necesitatea acestor schimbări, pe care tinde să le realizeze reforma. Mai întâi, trebuie să impui opiniei publice să vrea să asculte, iar apoi să urmărești, că ea ascultă ceea ce trebuie. Este un proces destul de complicat. Prima generație consideră ceva deja obținut ca oarecare progres, ce conduce la realizarea unui principiu. Următoarea generație glorifică cele obținute ca o apropiere maximală față de esența acestui principiu. Peste o generație deja, oamenii încep să înainteze cele obținute ca pe un principiu. Astfel, pentru obținerea apoteozei, este suficientă viața a doar trei generații. Alt aspect important ce trebuie luat în calcul de guvernare este faptul că majoritatea oamenilor nu se deosebesc printr-un grad sporit de filozofare, dar, în același timp, această majoritate acum are dreptul de vot. În acest context, adevărul trebuie să fie nu numai simplu, dar și justificat, înainte ca el să fie prezentat spre apreciere cetățenilor. Dacă nu se ține cont de aceasta, apar multe complicații în promovarea adevărului. Pentru ca o nouă doctrină să fie înțeleasă și susținută de societate, este necesar de a manifesta influență asupra conștiinței, particularităților caracterului, ideilor preconcepute care au fost moștenite pe parcursul dezvoltării istorice.

Wilson a postulat în lucrarea sa deosebită principală dintre politică și administrația publică. [5] Domeniul administrației publice este un domeniu al activității (domeniul de executare a obligațiilor). Datorită însă menirii sale în sistemul social ca instrument al statului indispensabil în atingerea unor dezerate, a unor obiective majore determinate de el, în fapt de realizare a unor valori politice stabilite prin acte juridice, în scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii politice, administrația publică este în legătură directă cu principiile și valorile politice. În același timp, administrația publică este liberă de pripă și luptă, caracteristice politicii. Administrația publică se află în afara domeniului politic. Problemele administrației publice nu sunt probleme politice. Deși politica stabilește sarcini pentru autoritățile administrației publice, implicarea politicii în procesul de administrare este inadmisibilă. În timp ce politicianii se ocupă de elaborarea deciziilor politice, administratorii (funcționarii) poartă responsabilitate pentru implementarea acestor decizii în practică. Această divizare are o importanță principală în stabilirea clară a responsabilităților între aceste două domenii și sporirea credibilității față de cetățeni și societate în ansamblu.

Un alt aspect elucidat de W. Wilson în lucrarea „Știința administrației” îl constituie relațiile dintre administrația publică și opinia publică și anume participarea opiniei publice în procesul de administrare. Wilson sublinia că, dacă dorim să îmbunătățim opinia publică, atunci trebuie să pregătim mai minuțios persoanele cu funcții de răspundere, care alcătuiesc aparatul puterii executive. În condițiile democrației, este obligatorie organizarea examenelor în bază de concurs pentru funcționarii publici, pentru testarea cunoștințelor necesare în domeniul de activitate. Instruirea profesională a funcționarilor publici este o necesitate.

Cercetări în domeniul conducerii au fost efectuate și de reprezentanții școlii clasice (Max Weber, Frederick Taylor, Henri Fayol ș. a.). [4]

Subperioada informațională (1960 – până în prezent). Această perioadă este plină de importanță prin venirea la conducere

a unei noi forțe sociale – managerii profesionali: Peter Drucker, J. Barnheim, Talcott Parsons, J. Gilbert. [4]

În Republica Moldova, o contribuție relevantă în dezvoltarea științei despre conducere au adus-o studiile regretatului savant

Mihail Platon, Aurel Sîmboteanu, Tudor Deliu ș. a. Totodată, considerăm că studii de amploare cu caracter științific, în domeniul conducerii, sunt imperios cerute de necesitățile de progres ale țării noastre la etapa actuală.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, Mihaela Căraușan, Sorin Bucur, Drept administrativ. Ediția a III-a, revizuită și adăugită. București: Universul Juridic, 2009.
2. Capcelea V., Filozofie. Editura ARC, Chișinău, 2001.
3. Șaptefrați T. Concepții cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare. „Administrarea Publică”, revistă trimestrială metodico-științifică, nr.3-4, Chișinău, 2000.
4. Атаманчук, Г., Теория государственного управления, Москва, 1997.
5. Джей Шафритц, Альберт Хайд. Классики теории государственного управления – американская школа. Изд-во Московского университета, 2003.
6. Щёкин Г., Социальная теория и кадровая политика, К., МАУП, 2000.

Prezentat: 25 mai 2012.

E-mail: tsapte@rambler.ru

Evoluția reglementărilor cu privire la managementul funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova

Tamara GHEORGHÎȚA,
șef Direcția politica de cadre,
Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova,
doctorandă

SUMMARY

The article contains the analysis of the evolution of Regulations that refer to the statute of civil servants in the years of the Republic of Moldova's independence. So, the stress is put on the characteristics of certain aspects like: the notion of "public position" and "civil servant", engagement in public positions, probation period, activity appraisal, career development, professional development, civil servant's accountability, cessation of activity, institutional framework. Some results obtained in the field of civil service reform, as well as some priority actions that follow to be carried out in the nearest future are also reflected.

Republica Moldova se află într-o perioadă de mari transformări de ordin politic, economic și social. Aceste schimbări sunt dictate de necesitatea introducerii unor mecanisme noi de gestionare pentru a pune baza unei dezvoltări ascendente și durabile a întregii societăți. Dezvoltarea durabilă și modernizarea societății este de neconceput fără o administrare publică performantă, care ar acorda suportul legal și instituțional necesar pentru introducerea schimbărilor în toate sferele vieții.

Una dintre cheile succesului unei societăți prospere este și existența unei administrații publice care să acorde servicii de o calitate înaltă, eficiente și moderne populației unei țări. O importanță deosebită în reformarea administrației publice îi revine factorului uman, politicii de personal în serviciul public.

Multiplele componente ale politicii de personal, printre care recrutarea și selectarea personalului, angajarea, evaluarea, dezvoltarea profesională, cariera profesională, remunerarea, stimularea, protecția socială, concedierea etc., au cunoscut, pe parcursul anilor de independență a Republicii Moldova, o evoluție și o dezvoltare permanentă. Pentru a avea o înțelegere clară a acestei evoluții, voi reda în continuare caracteristica anumitor aspecte, reglementate de legile „speciale” în

domeniu, și anume: noțiunile de „funcție publică” și „funcționar public”, ocuparea funcției publice, perioada de probă, evaluarea activității, dezvoltarea carierei, dezvoltarea profesională, răspunderea funcționarului public, încetarea activității, cadrul instituțional.

Perioada anilor 1991 – 2004. Reglementarea activității personalului din autoritățile publice și-a găsit reflectare într-un șir de acte normative. Astfel, printre actele normative din perioada respectivă, pot fi menționate:

- *Legea cu privire la Guvern;*
- *Legea serviciului public;*
- *Legea privind administrația publică locală;*
- *Legea despre Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici etc.*

Caracteristica generală a Legii serviciului public. *Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995¹ a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1996 (cu excepția unor prevederi) și reglementa cele mai importante aspecte ale activității unui funcționar public.*

Noțiunea de „funcție publică”.

În sensul legii, funcție publică înseamnă unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul cetățenilor în munca socială în sistemul serviciului public, dreptu-

rile și obligațiile, exigențele față de pregătirea lor profesională.

Noțiunea de „funcționar public”. Funcționar public înseamnă persoana care ocupă o funcție de stat remunerată și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile legii în cauză.

Ocuparea funcției publice. Conform prevederilor art.14 alin. (1), ocuparea funcțiilor publice putea fi făcută prin patru modalități: angajare, numire, alegere, concurs.

Perioada de probă. La încadrarea în serviciul public prin angajare sau numire, părțile puteau conveni asupra susținerii unei perioade de probă, durata căreia nu putea fi mai mare de 6 luni (art.16 alin.(1)).

Evaluarea activității. Art. 22 conținea norme care prevedeau că funcționarii publici, cu excepția celor care dețineau funcții de rangul întâi, trebuiau supuși atestării periodice (o dată la 3 ani), de către o comisie de atestare.

Dezvoltarea carierei. Avansarea în serviciu (art. 19) a funcționarului public putea fi realizată prin transferarea într-o funcție superioară sau prin conferirea unui grad de calificare superior. Conform prevederilor art. 8-9, funcțiile publice au fost repartizate în trei ranguri a câte trei grade de calificare.

Dezvoltarea profesională. Referitor la perfecționarea profesională, legea (art. 21) prevedea că funcționarii publici trebuiau să urmeze cursuri de perfecționare o dată la 4 ani, iar rezultatele instruirii și nivelul de calificare obținut să se ia în considerare la avansarea în serviciu.

Răspunderea funcționarului public. Conform prevederilor art. 30, funcționarii puteau fi trași la răspundere disciplinară, materială, administrativă sau penală numai în temeiul și în modul stabilit de legislație. Sancțiunea disciplinară urma să se aplice în cazul neexercitării sau exercitării necorespunzătoare a funcției, iar modul lor de aplicare se stabilea în conformitate cu legislația muncii și legea în cauză.

Încetarea activității. Încetarea serviciului public se realiza în temeiul și în modul stabilit de legislația muncii, precum și în anumite cazuri prevăzute de legea respectivă (art. 28).

Cadrul instituțional. Conform prevederilor art. 6 din lege, politica de cadre în serviciul

public era realizată de Direcția pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova (creată în 1997 și care, ulterior, a devenit subdiviziune structurală în componența Cancelariei de Stat până în 2005).

Conducerea nemijlocită a cadrelor din autoritățile publice era exercitată de administrația autorităților respective prin intermediul serviciului de cadre.

În scopul asigurării executării prevederilor Legii serviciului public, au fost aprobate mai multe hotărâri de Guvern, printre care:

- *Hotărârea Guvernului nr.1038 din 7 noiembrie 1997 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea concursului pentru ocuparea funcției publice vacante în autoritățile publice”;* ulterior – *Hotărârea Guvernului nr. 192 din 1 martie 2004;*

- *Hotărârea nr. 312 din 20 martie 1998 „Despre aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice”;* ulterior – *Hotărârea Guvernului nr. 151 din 23 februarie 2001;*

- *Hotărârea nr. 724 din 13 iunie 2003 „Cu privire la serviciul resurse umane din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale”;*

- *Hotărârea nr. 522 din 20 mai 2004 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la atestarea funcționarilor publici” etc.*

Implementarea prevederilor cadrului normativ în domeniu, indiscutabil, a contribuit la dezvoltarea serviciului public din țara noastră, dar existau și anumite constrângeri, și anume:

- activitatea serviciilor resurse umane din autoritățile publice se limita, preponderent, la efectuarea lucrului tehnic;

- modalitățile de ocupare a funcțiilor publice (angajare, numire, alegere, concurs), prevăzute de legislație, nu asigurau pe deplin realizarea dreptului cetățenilor la ocuparea funcțiilor publice, a dreptului funcționarilor publici la promovare; nu puteau asigura autoritățile publice cu personal competent; concursuri, practic, nu se realizau;

- stabilirea perioadei de probă pentru noii angajați era lăsată la discreția conducătorului și se realiza arbitrar;

- procedura de atestare a funcționarilor era organizată, în majoritatea cazurilor, doar pentru a conferi grade de calificare și, prin urmare, nu era aplicată periodic fiecărui func-

ționar public; mai mult ca atât, perioada de 3 ani era prea mare pentru a putea interveni la necesitate cu ajutor în adresa funcționarului pentru ca acesta să poată exercita eficient atribuțiile de serviciu;

- perfecționarea profesională a funcționarilor publici avea un caracter ocazional, în multe cazuri programele de instruire nu conțineau obiective corespunzătoare necesităților reale de instruire etc.

În acest context, trebuie de menționat rolul *Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public*², aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002, care a stabilit principiile și conținutul politicii de personal cu privire la recrutarea și selectarea personalului, evaluarea activității funcționarilor publici, dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, cariera profesională a funcționarilor publici, colectarea, păstrarea și utilizarea informației despre funcționarii publici. Concepția respectivă prevede că implementarea unei noi politici de personal va avea un impact considerabil asupra întregii activități a serviciului public.

Perioada anilor 2005 - 2008. Prevederile politicii de personal stabilite în *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public* au fost dezvoltate în continuare în *Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova*³, în special, în componenta „Managementul resurselor umane”.

Acțiunile prevăzute la componenta „Managementul resurselor umane” aveau ca scop:

- optimizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici;
- îmbunătățirea procedurilor existente privind managementul resurselor umane;
- formarea unui corp de funcționari publici profesioniști;
- perfecționarea sistemului de motivare (financiară și nonfinanciară) a funcționarilor publici.

Pentru realizarea acestor scopuri, urmau a fi întreprinse mai multe acțiuni:

- instituirea și abilitarea unei unități cu atribuții în serviciul public la nivel central;
- majorarea capacității ministerelor, a serviciilor resurse umane de a implementa pro-

ceduri moderne de lucru cu personalul;

- desemnarea în organele centrale de specialitate ale administrației publice a persoanelor în funcții publice, în bază de merit, care ar asigura funcționarea mecanismului de delimitare a funcțiilor politice de funcțiile administrative, ar fi responsabile de managementul general din ministere, inclusiv de cel al resurselor umane;

- crearea și administrarea sistemului informațional privind managementul personalului din serviciul public, care va contribui la îmbunătățirea calității deciziilor privind personalul;

- elaborarea îndrumarelor practice privind procedurile de recrutare și selectare, promovare în bază de merit; privind evaluarea activității funcționarilor publici;

- elaborarea și implementarea programelor de instruire (conforme necesităților de instruire) a diferitelor categorii de conducători și funcționari publici;

- perfecționarea sistemului de motivare, inclusiv a celui de salarizare a funcționarilor publici.

În contextul realizării acțiunilor prevăzute în componenta „Managementul resurselor umane” din Planul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova se înscrie crearea Direcției politica de cadre din cadrul Aparatului Guvernului (*Hotărârea Guvernului nr. 514 din 16 aprilie 2008*), cu rolul de a contribui la modernizarea administrației publice.

De asemenea, au fost elaborate și adoptate mai multe legi: *Legea cu privire la conflictul de interese*⁴, *Legea privind Codul de conduită a funcționarului public*⁵, *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*⁶. Aceste legi au fost elaborate în baza experienței acumulate în domeniul gestionării personalului din autoritățile publice și în corespundere cu bunele practici ale Uniunii Europene, și au creat temelia unui cadru normativ nou de reglementare a activității funcționarilor publici, având ca scop să contribuie esențial la europeanizarea serviciului public.

Perioada anilor 2009 – 2011. Eforturile țărilor de a profesionaliza serviciul public și a spori capacitatea instituțională au condiționat inițierea, pregătirea și implementarea

continuă a reformelor în domeniul serviciului public. Uniunea Europeană (UE) exercită o influență puternică în vederea profesionalizării serviciului public, care este o precondiție pentru aderarea la UE. Introducerea principiilor europene ale administrației publice vizează o nouă abordare față de politica în domeniul serviciului public. Preluarea principiilor europene, precum previzibilitatea și răspunderea, imparțialitatea, integritatea profesională, meritocrația și neutralitatea politică trebuie să se realizeze prin lege și să se reflecte în atitudinile funcționarilor publici și în procesul de gestionare a serviciului public.

Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2009, având ca scop asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului.

Caracteristica aspectelor comparabile cu legislația anterioară (Legea serviciului public) este următoarea.

Noțiunea de „funcție publică”. În sensul legii menționate, funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică (art. 3 din lege conține activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică).

Noțiunea de „funcționar public”. Funcționar public este persoană fizică numită, în condițiile legii în cauză, într-o funcție publică.

Ocuparea funcției publice. Conform prevederilor art. 28, ocuparea funcției publice vacante se face prin: concurs, promovare, transfer (oferind oportunități pentru dezvoltarea carierei profesionale a funcționarilor publici care activează prin posibilitatea aplicării, în primul rând, a modalităților de promovare și transfer, apoi a concursului).

Perioada de probă. Funcționarilor publici debutanți (persoanele care exercită o funcție publică pentru prima dată), cu excepția celor de conducere de nivel superior, conform art. 31, li se stabilește obligatoriu o perioadă de probă cu o durată de 6 luni.

Evaluarea activității. Pentru prima dată în legislație s-au introdus reglementări care vizează evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici (art.

34 – 36). Astfel, mai multe decizii cu privire la personal se iau în baza rezultatelor evaluării performanțelor.

Dezvoltarea carierei. Dezvoltarea carierei profesionale, conform prevederilor legii, poate avea loc prin:

- conferirea unui grad de calificare superior (art. 33);
- avansarea în trepte de salarizare (art. 46);
- transfer (art. 48);
- asigurarea interimatului unei funcții publice de conducere (art. 49);
- promovarea într-o funcție publică superioară celei exercitate (art. 45).

Dezvoltarea profesională. Conform prevederilor legii (art. 37), funcționarul public are dreptul, dar și obligația de a-și dezvolta continuu competența sa profesională (minimum 40 de ore anual).

Răspunderea funcționarului public. Legea conține un capitol separat (Capitolul VII) cu referire la răspunderea funcționarului public (art. 56 – 60), cu reglementare mai detaliată a răspunderii disciplinare a funcționarului, indicându-se tipurile de abateri și sancțiuni disciplinare, modalitatea de aplicare a sancțiunii, termenul de acțiune și modul de contestare a sancțiunii disciplinare.

Încetarea activității. Normele care reflectă încetarea raporturilor de serviciu sunt prevăzute la art. 61 – 65. Conform legii, raporturile de serviciu pot înceta:

- în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 62);
- în caz de eliberare din funcție (art. 63);
- în caz de destituire (art. 64);
- prin demisie (art. 65).

Cadrul instituțional. În conformitate cu cadrul legal, managementul funcției publice și al funcționarului public este de competența Guvernului (art. 11). Guvernul a împuternicit Cancelaria de Stat a Republicii Moldova să asigure promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane.⁷ Direcția politică de cadre din cadrul Cancelariei de Stat are atribuțiile de a elabora/ajusta și promova cadrul normativ privind reglementarea funcției publice și a statutului funcționarului public, de a coordona procesul de dezvoltare continuă a funcționarilor publici, de a monito-

riza activitățile administrației publice referitor la funcțiile publice și a controla implementarea prevederilor legislației serviciului public.

Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici (art. 12) în fiecare autoritate publică este realizată de conducătorul acesteia, prin intermediul subdiviziunii resurse umane, care activează în temeiul unui regulament-cadru, aprobat de Guvern.

Întru asigurarea implementării prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, au fost elaborate mai multe acte normative, înglobate în Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”.

Hotărârea Guvernului „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”⁸ conține:

- regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs;
- regulamentul cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant;
- structura-tip a fișei postului și Metodologia cu privire la elaborarea, coordonarea și aprobarea fișei postului;
- regulile privind desfășurarea muncii prin cumul a funcționarului public;
- formularul-tip al statului de personal și Metodologia cu privire la completarea și avizarea statului de personal;
- modul de întocmire a angajamentului scris al funcționarului public privind activitatea în serviciul public după absolvirea formelor de dezvoltare profesională;
- regulamentul cu privire la comisia de disciplină;
- regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public;
- regulamentul-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică.

Noul cadru normativ al serviciului public a schimbat totalmente principiile și standardele de management al funcționarului public. În prezent, la nivel de reglementare, acestea sunt ajustate la bunele practici europene.

În acest context, printre principalele rezultate obținute în domeniul reformării serviciului public pot fi menționate următoarele:⁹

- a fost creat cadrul legal de bază privind reglementarea activității tuturor categoriilor de personal din autoritățile publice:

- statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică – *Legea nr.199 din 16 iulie 2010*;
- statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică – *Legea nr. 80 din 7 mai 2010*;

- statutul funcționarilor publici – *Legea nr. 158 din 4 iulie 2008*;

- statutul funcționarilor cu statut special – legislația specială;

- statutul persoanelor cu funcții de suport – Codul Muncii;

- au fost elaborate și aprobate fișele de post pentru toate categoriile de funcții publice din autoritățile administrației publice centrale și locale;

- a fost delimitat statutul/categoria funcțiilor din autoritățile administrației publice – prin procedura de elaborare și avizare a statului de personal;

- sunt implementate procedurile de personal conforme principiilor europene de bună guvernare – ocuparea și promovarea în funcții publice în bază de merit, integrarea socioprofesională a noilor angajați, evaluarea anuală a performanțelor profesionale, dezvoltarea profesională continuă etc.;

- a fost creată baza pentru evidența resurselor umane în administrația publică prin punerea în funcțiune a unui sistem de indicatori statistici despre funcțiile și personalul din autoritățile publice;

- a fost inițiat procesul de creare a sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” prin contractarea unei companii care elaborează acest soft;

- au fost dezvoltate capacitățile de aplicare a prevederilor cadrului normativ în domeniu în autoritățile publice prin acordarea suportului metodologic conducătorilor autorităților publice, subdiviziunilor resurse umane; prin elaborarea, editarea și distribuirea materialelor promoționale, a buletinului electronic informativ „Managementul funcționarilor publici”, prin actualizarea site-ului <http://www.rapc.gov.md> cu diverse informații și materiale utile;

- a sporit competența profesională a

personalului din autoritățile publice prin realizarea activităților de instruire internă și externă (în cadrul cursurilor de instruire din mijloace bugetare (comanda de stat), cu finanțare de către partenerii de dezvoltare), în țară și peste hotare, a vizitelor de studiu, a stagierilor. A demarat în premieră Programul de burse pentru studii de masterat peste hotare pentru funcționarii publici, susținut de partenerii de dezvoltare.

Întru atingerea obiectivului de creare a serviciului public meritocratic, format din funcționari publici recrutați, evaluați și promovați în baza calităților profesionale și performanței în îndeplinirea sarcinilor de serviciu (compartimentul „Administrație responsabilă și eficientă”, din Programul de activitate al Guvernului pe anii 2011-2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”), implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice în corespundere cu cadrul normativ în vigoare are o însemnătate deosebită pentru alinierea activității administrației publice din Republica Moldova la principiile europene de bună guvernare.

La această etapă importantă de reformare a administrației publice, politica de personal în serviciul public, cu toate procedurile sale, a devenit unul dintre elementele prioritare ale reformării serviciului public și nu în zadar se afirmă că de rezultatul realizării unei politici eficiente de personal va depinde, în cea mai mare măsură, succesul reformei administrației publice în întregime.

Cu siguranță, procesul de reformare a serviciului public și implementarea reglementărilor noului cadru normativ al serviciului public urmează a fi continuat. Printre prioritățile pentru perioada ulterioară pot fi menționate următoarele:

- continuarea activităților privind elaborarea/ajustarea/perfecționarea, aprobarea și implementarea cadrului normativ necesar punerii în aplicare a *Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, inclusiv instituirea poziției de “secretar de stat” (ca cea mai înaltă funcție publică din categoria funcțiilor publice de conducere de nivel superior), implementarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice din autoritățile publice;

- adoptarea și implementarea noului sistem de salarizare a funcționarilor publici;

- elaborarea și implementarea sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”;

- sporirea competențelor profesionale ale personalului din administrația publică, inclusiv în cadrul cursurilor de instruire, a vizitelor de studii și programelor de masterat.

Existența reglementărilor privind activitatea diferitelor categorii de personal din autoritățile publice este un prim pas/o etapă în reformarea serviciului public. Impactul scontat/așteptat al acestei reformări – servicii de calitate oferite cetățenilor – va fi atins numai dacă toate aceste reglementări vor fi implementate uniform și corect.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 61, art. 681.

2. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 122-123, art. 985.

3. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1- 4/9.

4. Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 94-96/351.

5. Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 74-75/243.

6. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232/840.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 6 noiembrie 2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 162/724.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 55-56/249.

9. Raport cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile administrației publice centrale și locale (ianuarie-iunie 2011), <http://www.rapc.gov.md/md/rapcrez/>, (vizitat 10-11.12.2011).

Prezentat: 15 martie 2012.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md

Societatea civilă și statul de drept



Rolul șefului statului în asigurarea echilibrului puterilor în stat

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

SOMMAIRE

Dans cet article nous devons relever un des problèmes, qui se trouve en dernière année, au centre des débats doctrinaux dans le domaine du droit constitutionnel national - le problème d'organisation constitutionnelle du pouvoir, l'établissement des mécanismes qui assurent l'équilibre des pouvoirs dans l'Etat. La réalisation effective du pouvoir de l'Etat dépend des mécanismes de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La présentation classique de la séparation des pouvoirs oppose la séparation stricte des pouvoirs (le régime présidentiel), à la séparation flexible des pouvoirs (le régime parlementaire), mais aujourd'hui il y a une variété de correctifs modernes. Au centre des débats doctrinaux se trouve le problème de rôle du chef de l'Etat en système des organes étatiques, son rôle du médiateur entre les pouvoirs de l'état.

Una dintre problemele ce au fost permanent supuse dezbaterilor în doctrina dreptului constituțional, actuale pentru Republica Moldova de la declararea suveranității și până în prezent, o constituie determinarea modului de organizare, a locului și rolului autorităților publice în exercitarea puterii de stat, stabilirea atribuțiilor și mecanismelor de colaborare dintre acestea în realizarea funcțiilor legislative, executive și judiciare ale statului. Deoarece realizarea eficientă a puterii de stat n-ar fi posibilă în cazul unei separări rigide a autorităților legislative, executive și judiciare, prin dispoziții constituționale se stabilesc anumite mecanisme de colaborare ale acestora, în scopul instituirii unui echilibru între ele, prevenirii unui eventual abuz în realizarea funcțiilor sale și a imixtiunii în competența acestor autorități. În centrul acestor dezbateri doctrinare s-a aflat și problema locului pe care-l ocupă șeful de stat în sistemul organelor puterii de stat.

Noțiunea general sociologică a sistemului include o mulțime de caracteristici, ceea ce determină și multitudinea definițiilor date sistemului. În linii mari, ele se reduc la

generalizarea, că sistemul constituie o formațiune integrală, un ansamblu organic de elemente (componente), formând o anumită unitate, și nu sunt o simplă combinație de careva părți. Această unitate este asigurată de existența între componentele sistemului a unei legături relativ omogene, care trebuie să fie nu, pur și simplu, legături - relații, ci legături de ordin mai complex, când modificarea unui component atrage după sine modificările altuia sau altora. [27, p.p. 132-135]

„Prin sistem constituțional se înțelege, stricto sensu, ansamblul coerent și armonios structurat al instituțiilor politice și normelor juridice prin care se obiectivează mecanismele de guvernare consfințite în Constituție, prin intermediul cărora se realizează procesul de conducere statală.” [12, p. 374] Definiția dată sistemului constituțional de profesorul Cristian Ionescu include o perspectivă exclusiv instituțională, componentele sistemului fiind, din acest punct de vedere, anume organismele de suveranitate națională – parlamentul, șeful statului și guvernul. În același timp, sistemul constituțional cuprinde și mecanismele de guvernare, de interfe-

rență și colaborare a acestora. Componentele și funcțiile sistemului fiind determinate de diferiți factori: naționali, de natură politică, economică, socială și de condițiile concret istorice de evoluție a societății. Interferențele între componentele sistemului constituțional sunt reglementate în mod strict, în principal în Constituție, iar oricare disfuncție între componente afectează sistemul în întregime.

Problema avantajelor și dezavantajelor unui sau altui sistem constituțional s-a aflat în atenția multor juriști, filozofi și politologi. Adepții sistemului parlamentar, considerându-l, din punct de vedere istoric, tipul de organizare a puterii politice mai perfect în comparație cu sistemele prezidențiale și cele mixte, aduc următoarele argumente teoretice și pragmatice: predispunerea guvernelor spre adoptarea și exercitarea hotărârilor în baza majorității parlamentare; aptitudinea mare de a conduce în condiții pluripartidiste; tendința minoră a puterii executive de a încălca ordinea constituțională, datorită simplității procedurii de demitere a puterii executive centrale; probabilitate minimalizată a loviturii de stat armate, tendința sporită de susținere din partea societății politice, mișcând pe procedurile raționale de formare a administrației (în cazul existenței partidului majoritar în Parlament). [26, p. 82] Pierre Pactet definește regimul parlamentar ca un regim în care Guvernul trebuie să dispună permanent de încrederea majorității parlamentare. În esență, acest regim constituțional se caracterizează prin: a) disocierea organelor executive și procedura de contrasemnare; b) responsabilitatea politică a guvernului și dizolvarea parlamentului; c) colaborarea guvernului cu parlamentul. [16, p. 138-140]

Regimul parlamentar acordă o însemnătate considerabilă Parlamentului, care devine, de fapt, adevăratul forum politic de guvernare. Guvernul condus de un Prim-ministru eficient și cu largi puteri este obligat să răspundă pentru guvernare în fața Parlamentului, care îi poate retrage încrederea, în condițiile în care apreciază că nu-și îndeplinește mandatul. Ca trăsături caracteristice pot fi nominalizate: Președintele republicii, de regulă, este ales de Parlament, dar nu

poartă răspundere politică în fața acestuia; Guvernul este format în baza votului de încredere acordat de Parlament; Guvernul este responsabil numai în fața Parlamentului; Parlamentul decide asupra celor mai importante probleme de stat.

Doctrina constituțională apreciază pozițiile destul de slabe ale șefului de stat în cadrul regimului parlamentar, atribuindu-i prerogative nominale. După cum remarcă constituționalistul român Victor Duculescu, "Președintele republicii este, în asemenea condiții, o figură mai mult decorativă, având atribuții de reprezentare și protocol, un rol politic minor, ce este depășit – de departe – de poziția proeminentă a Primului-Ministru." [10, p. 47] Opinia dată este susținută și de recunoscutul constituționalist rus V. Cirkin: "Președintele ales de Parlament, de obicei, deși, nu întotdeauna, este un Președinte "slab": el primește împuternicirile sale nu direct de la alegători, ci de la organul reprezentativ și, de aceea, nu poate să se contrapună acestuia." [32, p. 296] Evident că în cazul regimurilor parlamentare dualiste puterea executivă fiind împărțită între Președinte și Guvern, Președintelui îi revine o poziție mai puternică, decât în cazul regimului monist când „șeful de stat apare ca un element decorativ în edificiul constituțional." [2, p. 238-239]

Critica regimului prezidențial își are puncte de reper în succesul sistemelor parlamentare occidentale și în experiența negativă de realizare a regimului prezidențial în America Latină. [28, p. 162] În același timp, mai complicate sunt de explicat cazurile de funcționare reușită și existența îndelungată a acestui sistem în S.U.A. Cauzele acțiunii îndelungate a Constituției prezidențiale din 1787 sunt explicate, în primul rând, prin faptul că ea a ajuns până în prezent nu în forma sa inițială, dar cu modificări esențiale, dictate de evoluția firească a societății (de ex.: amendamentele 14 și 15). În al doilea rând, particularitățile culturii politice în țară permit utilizarea și interpretarea maleabilă a Constituției în condițiile sociale schimbătoare. În al treilea rând, existența îndelungată a instituției prezidențiale se mai explică și prin nivelul înalt al mobilității sociale în țară. [31, p. 44-45] La aceasta putem adăuga

particularitățile istorice ale originii constituționalismului american, care împiedică recepționarea lui în alte țări. Diferite tradiții și apartenențe religioase, aduse de emigranții diferitelor țări, au contribuit la stabilirea unei baze democratice a vieții sociale și de stat. [24, p. 13]

Sistemul prezidențial s-a instaurat în S.U.A., dar nu a fost adoptat în varianta sa pură în Franța, unde au avut loc, aproape în aceeași perioadă de timp, crize politice (epoca revoluțiilor). Numai pe timpul președinției lui de Gaulle în Franța a fost instaurat sistemul prezidențial „sui generis”, dar apariția lui a fost generată de altă bază ideologică. [24, p. 117]

Faptul că sistemul prezidențial în varianta sa pură nu a fost acceptat în Europa Occidentală, în timp ce el domină în America, se explică nu prin alegere orientată, ci de factorii istorici de formare a statalității. Atunci când statele europene au intrat în perioada de trecere la un guvernământ constituțional, ele (cu excepția Franței, devenită irevocabil republică în 1870) rămân monarhii, păstrând principiul ereditar de continuitate a puterii. Pe când pe continentul american, practic, toate țările au obținut independență în calitate de republici, Brazilia și Mexic fiind o excepție temporară, și datorită acestui fapt formează instituția prezidențială. Astfel, alegerea acestei forme de guvernământ nu a fost în aceste societăți rezultat al examinării avantajelor regimului prezidențial. [29, p. 8-11]

Făcând referințe chiar și la S.U.A., unde specificul constă în faptul că Președintele republicii nu poate dizolva Parlamentul, sistemul de partid este vulnerabil, deoarece partidele sunt, mai degrabă, uniuni electorale, decât organisme real funcționale, unii autori afirmă că regimurile prezidențiale s-au dovedit a fi instabile. Conform acestor concepții, sistemul american funcționează nu datorită, ci contrar Constituției, existența lui fiind determinată de trei factori: lipsa de scrupule ideologice; partidele slabe; politica local orientată. Acest sistem există nu datorită compromisurilor conștiente ale partidelor politice, ci grație mozaicului pestriț al organelor locale, și de aceea modelul dat poate

lucra eficient numai în S.U.A. și este greu să-l transpui în alte țări. [30, p. 111]

În cadrul regimului prezidențial, largile puteri ce sunt conferite Președintelui republicii nu afectează realizarea întregului mecanism al instituțiilor democratice, deoarece însuși Președintele se află sub controlul Constituției și nu poate acționa decât în limitele prevederilor constituționale. Regimul prezidențial permite o autentică și considerabilă înfăptuire a aspirațiilor democratice, dar numai cu condiția coraportării acestui regim la un întreg sistem de norme și mecanisme, de instituții și forme de control care să-i garanteze eficiența și stabilitatea. Ca trăsături caracteristică poate fi menționată: separarea rigidă a puterilor: Președintele nu poate dizolva Parlamentul, iar Parlamentul nu poate înainta vot de neîncredere Guvernului; Președintele este ales prin vot direct sau de un colegiu de electori; Președintele formează Guvernul; Guvernul este responsabil politic numai în fața Președintelui; dreptul de veto legislativ, care poate fi depășit cu 2/3 de voturi etc. „Adaptarea și aplicarea regimului prezidențial nu este influențată atât de mult de tipul de atribuții pe care le deține Președintele, de prerogative mai mari sau mai mici ce aparțin acestuia, ci de modul în care se încadrează această putere în mecanismul de control democratic și de verificare a modului în care Președintele își exercită prerogativele.” [18, p. 209]

În țările democratice dezvoltate contradicțiile dintre regimul constituțional parlamentar și prezidențial pierd din dramatismul său specific. Problema dată fiind mai actuală în sec. al XIX-lea, când în condițiile de trecere de la absolutismul monarhic la democrația constituțională, dificultatea cu privire la alegerea formei de guvernământ ținea de pericolul de restaurare a orânduirii vechi. Regimul parlamentar (sistemul cabinetului de miniștri responsabil) constituia în acele condiții un decalaj mai radical de trecut, decât cel prezidențial, genetic mai mult legat de statalitatea constituțional-monarhică. [7, p. 371-372]

Regimul semiprezidențial constituie o cale de mijloc, în care Președintele ales de întregul popor devine un arbitru între puterile

statului, iar puterea executivă aparține, de fapt, Guvernului, în frunte cu Prim-ministrul, responsabili colectivi în fața Parlamentului. Aceasta reprezintă, de fapt, prima și cea mai importantă deosebire dintre regimul semiprezidențial și cel prezidențial, deoarece în regimurile prezidențiale Președintele republicii este, totodată, capul puterii executive. Implicarea sa directă în viața politică nu este posibilă în regimurile semiprezidențiale unde, deși Președintele republicii este ales prin vot direct, cu sprijinul unui partid sau anumitor partide, el nu poate desfășura o activitate politică, deoarece el trebuie să adopte, prin definiție, o poziție echidistantă față de diferite forțe politice care participă la competiția pentru guvernare. [10, p. 46]

Unul dintre fondatorii concepției republicii semiprezidențiale, Maurice Duverger, o aprecia ca pe un regim constituțional, care îmbină trei elemente: alegerea Președintelui republicii prin vot universal; înzestrarea lui cu o putere destul de impunătoare; instaurarea forței oponente în calitatea Prim-ministrului și a miniștrilor, atribuindu-le puterea executivă fiind apți de a rămâne la putere numai în cazul în care parlamentul nu este în opoziția lor. În calitate de exemple ale regimurilor de acest tip sunt aduse Finlanda, Austria, Irlanda, Islanda, Germania (anii 1919-1933). [11, p. 420-424] Sistemul semiprezidențial face posibilă soluționarea problemei pentru acele regimuri, care, adoptând modelele sistemelor parlamentare și prezidențiale pure, s-au pomenit în impasul de a alege între anarhia de partid și dictatură. Esența diferențierii sistemelor prezidențiale și semiprezidențiale constă în următoarele: dacă baza primului sistem o constituie conflictul dintre Președinte și Parlament, atunci baza sistemului al doilea este conflictul dintre Președinte și Prim-ministru, susținut de parlament. [23, p. 18]

Într-o altă interpretare, esența sistemului semiprezidențial se rezumă nu la sinteza a două forme, dar la deosebirea a două faze de evoluție (prezidențială și parlamentară). În conformitate cu această interpretare, sistemul francez alternativ este prezidențial (când Președintele și majoritatea parlamentară au același consimțământ) și parlamen-

tar (când au lipsă de concordanță). Această structură a funcționat în perioada așa-numitei coexistențe, când ea permitea schimbarea flexibilă a liniei politice, însă întotdeauna fiind pusă la îndoială. Structura dualistă a puterii conține potențial distructiv și poate provoca conflicte în timpul crizelor politice drastice. [30, p.115-117]

Urmărind confruntarea argumentelor dintre adepții unui sau altui sistem constituțional constatăm că particularitatea care pentru unii reprezintă un avantaj, pentru alții este un dezavantaj și invers. Considerăm că eficiența unui sau altui sistem constituțional depinde, în primul rând, de mecanismele de separare a puterilor, adaptat la condițiile și tradițiile statului concret, deoarece la etapa actuală mecanismele de separare a puterilor diferă în cadrul unui și aceluiași regim constituțional, aplicat în diferite țări. „Sistemul de separare a puterilor funcționează în societate și există în corespundere cu necesitățile schimbătoare, adaptându-se la ele. El nu este un principiu constituțional stagnant, dar un mecanism de autoreglare a puterii. Teoria separării puterilor, formulată ca un principiu teoretic general, nu poate fi realizată în așa mod ca să le contrapună, ceea ce ar conduce la paralizia puterii. Ea presupune un anumit nivel al corelării și al interacțiunii lor, bazat pe recunoașterea valorii constituționale a acestui principiu - garanția contra uzurpării puterii în stat.” [7, p. 374-375]

Evident că principiul separării puterilor în stat este strâns legat de sistemul frânelor și contrabalanțelor, care este nu numai o garanție contra uzurpării puterii uneia dintre cele trei ramuri, dar și un mecanism de interacțiune a lor. „În sistemul frânelor și contrabalanțelor, în contextul separării puterilor în legislativă și executivă, sistemul frânelor este cel mai productiv element. Anume el face legătură între puterile «separate», contribuind la căutarea unui compromis în cazul confruntării pozițiilor. Fără acesta ar fi neconcepută flexibilitatea și operativitatea în administrarea publică și elaborarea de legi concrete, care se observă nu numai în S.U.A., dar și în toate țările dezvoltate din Occident.” [15, p. 3]

Profesorul Tudor Drăganu elucidează

în lucrarea „Introducere în teoria și practica statului de drept” trăsăturile clasice ale regimurilor constituționale contemporane, prin prisma sistemului de frâne și contrabalante specifice, deoarece toate constituțiile contemporane pornesc de la premisa că statul îndeplinește trei funcții principale: legislativă, executivă și judecătorească, iar fiecare funcție este încredințată unor organe distincte unul față de celălalt. Majoritatea constituțiilor contemporane, la direct sau indirect, au pus la baza lor principiul separației puterilor în stat, fiind preocupate să găsească nu numai modalități pentru menținerea unui echilibru între aceste puteri, dar și diverse frâne și contrabalante chemate să înlăture pericolul unei alunecări spre un regim totalitar.

În regimurile prezidențiale, printre frânele și contrabalantele care-i permit Executivului să influențeze linia de acțiune a Legislativului, profesorul Tudor Drăganu menționează două: 1. Dreptul de veto legislativ al Președintelui, care poate fi depășit de Legislativ prin votul majorității calificative, care este foarte greu de obținut. 2. Adresarea de mesaje prin care ar recomanda Legislativului să examineze măsuri pe care le consideră utile și oportune. Legislativul, la rândul său, prin votarea bugetului sau reducerea unor cheltuieli propuse poate determina schimbări în linia politică guvernamentală. [9, p. 31-32] Atribuțiile Președintelui în cadrul regimului prezidențial „pot fi neutralizate și corectate printr-o procedură ce poate permite transparența și controlul opiniei publice, inclusiv tragerea la răspundere a șefului de stat în situația în care s-a îndepărtat de la mandatul ce i-a fost conferit.” [10, p. 44]

În cadrul regimului prezidențial, echilibrul puterilor este asigurat de separarea rigidă a puterilor, prin tendința de a izola puterile statului, conferindu-le o autoritate egală în vederea realizării unui echilibru între ele. Atât Legislativul, cât și capul puterii executive își obțin legitimitatea de la corpul electoral prin vot universal, iar imposibilitatea dizolvării Parlamentului de către Președintele republicii, la fel ca și imposibilitatea demiterii executivului de către Parlament, le impune o colaborare în vederea bunei func-

ționării a ambelor puteri, care, indiferent de situație, își mențin mandatele până la expirarea acestora. Ambele puteri, derivând de la corpul electoral, sunt nevoite, chiar și în caz de contradicții, să colaboreze în realizarea programelor electorale, pentru a se asigura cu susținerea acestuia la următoarele alegeri.

Echilibrul puterilor se realizează și prin intermediul unui control parlamentar asupra unor competențe ale Executivului care nu pot fi exercitate fără acordul Legislativului. Astfel, Congresul Statelor Unite ale Americii efectuează un control asupra realizării unor atribuții în domeniul politicii externe, în domeniul apărării, realizează controlul financiar-bugetar, efectuează anchete prin intermediul comitetelor Senatului și Camerei reprezentanților, inițiază și decide asupra „impeachment-ului.” [22, p. 29] Astfel, Președintele Statelor Unite ale Americii încheie tratate internaționale, numește ambasadori și consuli prin și cu avizul a două treimi al senatorilor prezenți (art. 2, sect. 2 al Constituției); Președintele republicii este comandantul forțelor armate, însă recrutarea și întreținerea forțelor armate ține de competența Congresului; controlul financiar-bugetar se realizează prin aprobarea de către Congres a bugetului, taxelor și impozitelor de orice fel.

În opinia profesorului Tudor Drăganu, sistemul de frâne și contrabalante apare și mai bine conturat în regimurile parlamentare. Astfel, în țările structurate pe coordonatele acestui regim, Executivul are o puternică armă împotriva Legislativului, ce constă în dreptul șefului statului de a dizolva Parlamentul (sau, cel puțin, camera aleasă a acestuia). Sub influența unei amenințări cu dizolvarea Parlamentului, este clar că Legislativul ar putea fi determinat să ia anumite măsuri legislative dorite de Guvern. Pe de altă parte, Parlamentul dispune, la rândul său, de o armă echivalentă ca eficiență împotriva Executivului. El poate să provoace demisia Guvernului fie printr-un vot de neîncredere expres, fie prin refuzul de a vota bugetul sau o altă lege propusă de Guvern. În cazul unei asemenea situații, șeful statului dispune de două soluții posibile. El poate accepta această demisie și forma un nou Guvern, care să

se bucură de încrederea Parlamentului, dar poate și să respingă demisia Guvernului și să dizolve Parlamentul, urmând ca Guvernul să rămână la putere dacă alegerile ce vor urma îi vor fi favorabile, iar în caz contrar să se formeze un alt Guvern sprijinit de noua majoritate din Parlament. [9, p. 33] Din cele relatate, putem trage concluzia că într-un regim parlamentar clasic echilibrul puterilor se asigură prin colaborare și interferență.

Atât în cazul guvernării prezidențiale, cât și în cel al guvernării parlamentare sistemul frânelor și contrabalanțelor dovedește că nu numai ambele puteri se pot reține reciproc și elabora hotărâri coordonate. "Este important a nu omite faptul că în interiorul fiecărei ramuri a puterii există propriul mecanism al frânelor și contrabalanțelor, care îi permite să examineze multilateral o anumită problemă, până ca ea să nimerească în câmpul de vedere al altei ramuri a puterii. La guvernarea parlamentară mecanismul acesta are un sistem suficient de complicat și bifurcat de legături verticale și orizontale." [14, p. 5]

În cadrul regimurilor constituționale mixte (semiprezidențial sau semiparlamentar) sistemul frânelor și contrabalanțelor diferă în funcție de caracteristicile sistemului constituțional, care poate îmbina mai multe particularități ale sistemului prezidențial sau parlamentar. „Din împletirea unei trăsături esențiale a regimului prezidențial (alegerea directă a șefului statului) cu răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, a rezultat modelul republicii semiprezidențiale.” [13, p. 36] Ca exemplu clasic al regimului semiprezidențial, în literatura de specialitate, se aduce Republica Franceză, unde Președintele, fiind ales prin vot universal, ca și în cadrul regimurilor prezidențiale, dispune de dreptul de dizolvare a Parlamentului, specific regimului parlamentar. O parte a actelor Președintelui necesită contrasemnarea Primului-ministru, variantă de mijloc, deoarece actele Președintelui în cadrul regimurilor prezidențiale nu necesită contrasemnare, iar în republicile parlamentare nu sunt valabile fără contrasemnare. Cu referire la sistemul semiprezidențial, profesorul Genoveva Vrabie susține că „între statele ce sunt, în general, apreciate ca având un astfel de re-

gim există mari deosebiri, fapt ce determină caracterul relativ al aprecierilor.” [19, p. 215] Ca exemplu este adus dreptul de a transmite legea spre reexaminare Parlamentului și dreptul de inițiativă legislativă. În cadrul regimurilor semiprezidențiale pentru depășirea veto-ului legislativ al Președintelui nu este nevoie, ca în republicile prezidențiale, de votul majorității de două treimi din deputați, după cum o cere Constituția Republicii Portugalia, care este republică semiprezidențială. De regulă, într-un regim semiprezidențial Președintele republicii nu dispune de dreptul de inițiativă legislativă (de ex., Franța, Portugalia, România), însă Constituția Republicii Finlanda, republică semiprezidențială, acordă Președintelui republicii acest drept. [19, p. 213] Ca exemplu mai putem cita Constituția Republicii Moldova, care și până la reforma constituțională din 2000, în cadrul regimului semiprezidențial, acorda dreptul de inițiativă legislativă Președintelui Republicii Moldova.

Președintele republicii poate asigura echilibrul puterilor în stat și prin procedeul medierii care, ca instituție juridică, își are obârșia în dreptul internațional. În această ramură a dreptului, medierea este considerată un mijloc pașnic de rezolvare a diferendelor dintre state, în cadrul cărora mediatorul participă direct și activ, inclusiv prin propunerea unor soluții, la tratativele dintre părțile în conflict, în vederea realizării unui acord între ele. [1, p.137] Aplicând această definiție la specificul dreptului constituțional, vom constata că, pentru ca Președintele republicii să poată exercita atribuția sa de mediere, el va trebui să se găsească în prezența unor diferende și anume a unor diferende între organele puterii de stat.

Constituțiile contemporane ale unor țări prevăd expres funcția de mediere sau funcția de arbitraj a șefului de stat între organele puterii de stat. Astfel, potrivit Constituției României, Președintele veghează la buna funcționare a autorităților publice, exercitând în acest scop funcția de mediere între puterile statului. Constituția franceză prevede că Președintele asigură, prin arbitrajul său, buna funcționare a autorităților publice, iar în Constituția Greciei se statuează: „Pre-

ședințele republicii este arbitru instituțiilor republicii". De remarcat, că sunt și constituții în care nu întâlnim niciuna dintre cele două noțiuni amintite, dar ideea de mediere ne este altfel sugerată din unele prevederi constituționale. Ca exemplu, Constituția Federației Ruse prevede că Președintele „asigură funcționarea coordonată și interacțiunea organelor puterii de stat". Totodată, multe sisteme constituționale nu presupun sau nu consacră expres în textele constituționale un astfel de rol Președintelui republicii, de exemplu, constituțiile Germaniei, Ucrainei, Bulgariei, Republicii Moldova.

Deși Constituția Republicii Moldova nu prevede expres, în text, rolul de arbitru sau mediator al Președintelui republicii între puterile constituționale ale statului, Constituția îi consacră un șir de atribuții constituționale, ce corespund prerogativei de a veghea la buna funcționare a autorităților publice. În argumentarea acestei opinii aducem procedurile constituționale consacrate realizării funcției de mediere (funcție prevăzută în Constituție) a Președintelui României sistematizate de profesorul Genoveva Vrabie: a) Președintele transmite mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii (art. 88); b) Președintele poate solicita Parlamentului reexaminarea legii adoptate înainte de promulgarea ei (art. 77, alin. 2); d) Președintele poate să dizolve Parlamentul dacă nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare, după respingerea a, cel puțin, două solicitări de investitură (art. 89, alin. 1); e) în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori a partidelor reprezentate aici, dacă nu există o asemenea majoritate, Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru; f) în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă sau numește, în condițiile prevăzute în art. 85, alin. 2, pe unii membri ai Guvernului; g) Președintele poate consulta Guvernul în probleme urgente și de o importanță deosebită (art. 86), după cum poate lua parte la ședințele acestuia dacă se dezbat probleme de interes național privind politica externă,

apărarea țării sau asigurarea ordinii publice. De asemenea, el poate participa, la cererea Primului-ministru, și în alte situații (art. 87); h) Președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național (art. 90); i) poate iniția, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției. (art. 146, alin. I) [20, p. 282] Majoritatea procedurilor constituționale consacrate funcției de mediere enumerate de dna profesor sunt exercitate și de Președintele Republicii Moldova, cu excepția participării la ședințele Guvernului și dreptul de a iniția revizuirea Constituției.

Rolul de mediator între puterile statului revine Președintelui Republicii Moldova, în primul rând, din calitatea de reprezentant al statului. Pe linia exercitării prerogativelor de mediere conferite de Constituție, Președintele se manifestă ca un mediator și conciliator atât între puterile statului, cât și între interesele statului și ale societății, având un rol activ și pozitiv în coordonarea și corelarea diferitelor exigențe și opțiuni care să conducă, în final, la eficienta funcționare a structurilor de stat, la respectul legii și al drepturilor omului, dar și la luarea în considerare a aspirațiilor legitime ale membrilor societății. Mijloace de exercitare a funcției de mediere nu detașează Președintele republicii ca magistrat suprem; el nu tranșează conflictele dintre organele puterii de stat, ci depune toate diligențele pentru găsirea unor căi de preîntâmpinare a lor, de evitare sau aplanare a blocajelor instituționale care pot surveni în activitatea acestora.

Funcția de mediere între autoritățile publice este o funcție a Președintelui Republicii Moldova cu titlu secundar, deoarece echilibrul puterilor și buna funcționare a autorităților publice sunt asigurate, în primul rând, de mecanismele de colaborare a autorităților și controlul lor reciproc, fără implicarea Președintelui republicii. Astfel, de exemplu, în cazul în care Guvernul nu-și exercită funcțiile potrivit Constituției, Parlamentul poate utiliza mecanismele de control prevăzute de lege: întrebări, interpelări, moțiuni și demiterea Guvernului.

În același timp, unele atribuții în exercitarea funcțiilor legislative și executive de

către „titularii distincți” sunt imposibile fără implicarea Președintelui republicii. Ca exemplu, fără promulgarea legii adoptate de Parlament, conform Constituției este imposibilă punerea în vigoare a legii. Profesorul Victor Popa menționează că „promulgarea legilor este un mecanism politico-juridic de echilibrare a puterilor și, în același timp, o formă de control asupra utilității și legitimității lor, permițând Președintelui să întoarcă spre reexaminare legile la care are obiecții” [17, p.343]. Fără desemnarea candidaturii de Prim-ministru devine imposibilă procedura de formare a Guvernului, iar ca condiție prealabilă desemnării, Constituția prevede consultarea fracțiunilor parlamentare, care reprezintă un mecanism de mediere în scopul configurării susținerii parlamentare a viitorului candidat. Consultarea fracțiunilor parlamentare, de asemenea, reprezintă un mijloc de mediere în cazul unui blocaj legislativ, care poate conduce la dizolvarea Parlamentului. Președintele republicii, consultând fracțiunile parlamentare, ar putea convinge Legislativul să preia activitatea de legiferare, nerecurgând la dizolvarea Parlamentului.

În scopul asigurării bunei funcționări a autorităților publice, în cazul în care Prim-ministrul se află în una din situațiile prevăzute de art. 105 al Constituției Republicii Moldova sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele republicii desemnează un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern (art. 101, alin. 2 al Constituției).

Un mijloc de mediere între organele puterii de stat, precum și între organele puterii de stat și societate acordate șefului de stat în diferite țări îl reprezintă referendumul.

Referendumul, ca formă directă de participare a poporului la viața social-economică și politică a statului, este întâlnită de sute de ani în urmă. Astfel, primul referendum a fost desfășurat în Elveția în sec. al XV-lea. De atunci, la nivel național, s-au desfășurat sute de referendumuri. [25, p. 10] În prezent, instituția referendumului este prevăzută în constituțiile a peste 20 de state, inclusiv Republica Moldova, iar aproximativ în 13 state referendumul se desfășoară fără a fi prevă-

zut în Legea Fundamentală. Din 1940 până în 1999 au avut loc peste cinci sute de referendumuri naționale, dintre care peste trei sute - în Elveția. [6, p. 202-203] Constituționalistul rus K. V. Aranovski definește referendumul ca „un act al puterii populare, prin intermediul căruia cetățenii cu majoritatea voturilor adoptă decizii politice și legislative.” [21, p. 448]

În scopul evitării unui blocaj legislativ, Președintele Republicii Franceze poate supune referendumului orice proiect de lege asupra organizării puterilor publice, asupra reformelor privind politica economică și socială a națiunii și privind serviciile publice care contribuie la aceasta, ocolind, astfel, forul legislativ. Atunci când referendumul a condus la adoptarea proiectului de lege, Președintele republicii promulgă legea. Constituția Republicii România, de asemenea, acordă Președintelui republicii dreptul de a-și exprima voința prin referendum cu privire la probleme de interes național, însă referendumul are un caracter consultativ. [8, p.134]

Dreptul șefului statului de a iniția un referendum republican, în cadrul unor țări, este un mecanism de asigurare a echilibrului între puterile statului sau evitarea unui blocaj instituțional. Astfel, în caz de conflict între Parlament și Guvern, Președintele Republicii Letonia, care este republică parlamentară, are dreptul de a iniția un referendum, înainte de dizolvarea Parlamentului, ce-și trage legitimitatea din voința directă a titularului suveranității exprimată la data desfășurării alegerilor parlamentare. Conform art. 48 al Constituției Republicii Letonia, Președintele republicii, inițiind dizolvarea Parlamentului (Seimului), se consultă printr-un referendum republican obligatoriu cu titularul suveranității. În cazul în care majoritatea participanților se pronunță pentru dizolvarea Parlamentului, acesta se consideră dizolvat, fiind stabilită data noilor alegeri parlamentare. În cazul în care majoritatea participanților se pronunță împotriva dizolvării Parlamentului, conform art. 50 al Constituției, Președintele republicii este considerat demis din funcție, iar Parlamentul alege un nou Președinte al republicii pe durata mandatului Președintelui demisionat. [4]

Conform art. 2, alin. I din Constituția Re-

publicii Moldova suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Prin această exprimare, legiuitorul a consacrat principiul democrației semidirecte care îmbină democrația reprezentativă (exercitarea suveranității prin organele statale) cu democrația directă (folosirea unor metode prin care poporul își exercită nemijlocit voința). Printre mijloacele tehnice de intervenție directă, specifice democrației directe, se numără referendumul, consacrat în art. 75 al Constituției Republicii Moldova.

Constituția Republicii Moldova nu prevede expres subiecții care pot iniția referendumul și nici problemele care pot fi supuse referendumului, stabilind prin art. 75 doar că cele mai importante probleme ale societății și statului sunt supuse referendumului. Analizând conținutul textului constituțional, observăm că s-a folosit o exprimare generală - probleme de interes național. Prin „probleme de interes național” subînțelegându-se, de fapt, situații care se referă la interesele naționale pentru rezolvarea cărora trebuie consultat deținătorul suveranității naționale - poporul. Președintele Republicii Moldova, potrivit art. 88, lit. f) al Constituției, „poate” cere poporului să-și exprime voința prin referendum. Prin această formulare, a fost lăsat la aprecierea Președintelui luarea deciziei de consultare a poporului. Desigur, că, în calitate de șef al statului, având în vedere rolul său de garant al independenței naționale, garant al respectării Constituției și mediator între organele puterii de stat, Președintele Republicii Moldova va apela la electorat când interesele țării impun această măsură. Importanța măsurilor preconizate a se lua, trebuie să obțină suportul susținerii lor de către popor. Putem deduce că referendumului pot fi supuse cele mai importante probleme atât de ordin politic, cât și social sau economic. Titlul VI al Codului electoral prevede procedura organizării și desfășurării referendumului republican, subiecții cu drept de a iniția referendumul, problemele care pot fi supuse și care nu pot fi supuse referendumului. [5]

Un mecanism de mediere a șefului de stat cu societatea civilă îl reprezintă și raporturile acestuia cu partidele politice. Funcția socială

a unor asemenea formațiuni sau forțe politice a constat în stabilirea și extinderea unor noi legături operaționale permanente între guvernanți (puterea executivă și parlament), pe de o parte, și cei guvernați, pe de altă parte. Prin intermediul acestor noi organisme, care și ele au revendicat dreptul de a prezenta, cel puțin, în parte, anumite categorii socioprofesionale de indivizi, cetățenii au dobândit noi forme de control asupra elitei guvernamentale. Conștientizând din ce în ce mai mult rolul lor social și accesul la exercitarea puterii politice, formațiunile politice respective s-au implicat tot mai activ în procesul de guvernare, cel puțin, la nivelul său organizațional, prin formarea structurii de guvernare (Parlamentul și Guvernul).

Funcția de mediere a șefului de stat între organele puterii de stat și societate, prin intermediul partidelor politice poate fi exercitată doar în cazul în care șeful statului se află în afara oricărui partid politic, având posibilitatea, astfel, de a interveni pentru a încerca de a atenua divergențele dintre partide cu privire la unele probleme majore de interes național. Echidistanța șefului de stat față de partidele politice este importantă în cazul lipsei majorității parlamentare a unui partid, astfel neparticipând la lupta partidelor din cadrul Parlamentului și al Guvernului, dar realizând funcțiile arbitruului dintre diversele forțe politice reprezentate în Parlament și Guvern.

Printre mijloacele de mediere a Președintelui Republicii Moldova în scopul asigurării bunei funcționări a autorităților publice se înscriu: adresarea de mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme ale națiunii (art. 84 al Constituției); numirea în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege (art. 88, lit. d al Constituției); dreptul de a participa la ședințele Parlamentului, cu posibilitatea de a lua cuvântul la orice fază a dezbaterilor (art. 88, alin. 3 din Regulamentul Parlamentului).

Asigurând buna funcționare a autorităților publice, Președintele republicii asigură respectarea cadrului juridic de funcționare a tuturor organelor statului și de îndeplinire a obligațiilor ce le au funcționarii publici, precum și cetățenii față de stat, deoarece autori-

tatea și viabilitatea instituțiilor de stat sunt o reflectare a modului în care cetățenii respectă normele de drept și normele morale, pe care statul le aduce la îndeplinire în ultimă instanță prin convingere și constrângere.

BIBLIOGRAFIE

1. Anghel, I. Subiecte de drept internațional. București, 1998.
2. Ardant, Fh. Institutions politiques & Droit constitutionnel. Paris: L.G.D.J., 2001.
3. Constituția Republicii Moldova.
4. Constituția Republicii Letonia. // Конституции стран Европы: в 3-х томах, том 2. Под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001.
5. Codul electoral al Republicii Moldova. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81 din 08.12.97.
6. Chagnolaud, D. Droit constitutionnel contemporain. Tome 1. Théorie générale. Les grands régimes étrangers. Paris: Armand Colin, 2001.
7. Cușmir, M. Sisteme prezidențiale, parlamentare și mixte: avantaje și deficiențe în condițiile democrației moderne. // Materialele Conferinței teoretico-științifice internaționale. Problemele dezvoltării economiei de piață în statul de drept. 17-18 decembrie 2004, Bălți, 2005.
8. Deleanu, I. Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Iași: Editura Fundației "Chema-rea", 1996.
9. Drăganu, T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992.
10. Duculescu, V., Călinoiu, C., Duculescu, G. Drept constituțional comparat. Vol. I., București: Lumina LEX, 1999.
11. Duverge, M. Institutions politiques et droit constitutionnel. 18-e édition. Paris: PUF, 1990.
12. Ionescu, Cr. Tratat de drept constituțional contemporan. București: ALL BECK, 2003.
13. Ionescu, Cr. Rolul și funcțiile Președintelui României în sistemul constituțional românesc. // Dreptul. Anul VII, seria a III-a, nr. 11, 1996.
14. Lebedev, V. Puterea legislativă și executivă: sistemul frânelor și contrabalanțelor. // „Legea și viața”, nr.10, 1999.
15. Lebedev, V. Puterea legislativă și executivă: sistemul frânelor și contrabalanțelor. // „Legea și viața”, nr.9, 1999.
16. Pactet, P. Mélin – Soucramanien, F. Droit constitutionnel. 23-e édition. Paris: Armand Colin, 2004.
17. Popa, V. Drept public. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998.
18. Pușcă, B. Considerații cu privire la regimurile constituționale. // Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, 23-24 septembrie 2004, Chișinău.
19. Vrabie, G. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Iași: „Cugetarea”, 1999.
20. Vrabie, G. Organizarea politico - etică a României: Drept constituțional și instituții politice. Vol. II, Iași: Cugetarea, 1999.
21. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие. Москва: ИД "ФОРУМ" ИНФРА-М, 2000.
22. Коврякова, Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и Российская практика. Москва: «Издательский дом „Горец”», 2005.
23. Крутоголов, М. А. Президент Французской республики. Правовое положение. Москва: Наука, 1980.
24. Курицин, В. М., Шалягин, Д.Д. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России. Москва: Академический проект-Трикса, 2004.
25. Курячая, М. М. Соотношение института референдума со смежными институтами

- непосредственной демократии. // Конституционное и муниципальное право, № 4, 2004.
26. Лейпхарт, А. Демократия в многосоставных обществах. Москва: Аспект-пресс, 1997.
27. Мухаев, Р. Т. Политология. Уч. для вузов, Москва: ПРИОР, 2000.
28. Орлов, А. Г. Президентские республики в Латинской Америке. Москва: МГИМО, 1995.
29. Сахаров, Н. А. Институт президентства в современном мире. Москва: „Юридическая литература”, 1994.
30. Страшун, Б. А. Конституционные перемены в Восточной Европе. Москва: Юридическая литература, 1991.
31. Шугарт, М. С., Кэри, Д. М. Президентские системы. Современная сравнительная политология. Москва: МОНФ, 1997.
32. Чиркин, В. Конституционное право зарубежных стран. Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. Москва: „Юристъ”, 2001.

Prezentat: 2 mai 2012.

E-mail: teodorina@rambler.ru

Aspecte generale privind dialogul social

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

SUMMARY

Social dialogue is a form of communication, information and collective bargaining between employees or their representatives, on the one hand, and employers or their representatives, on the other hand, with the participation of the State as a mediator and arbitrator to settle problems concerning collective labour relations and their issues in order to harmonise the employers' interests with those of employees, starting at the level of units up to national level.

Dialogul social reprezintă o formă de comunicare, informare și negociere colectivă între salariați sau reprezentanții lor, pe de o parte, și angajatorii sau reprezentanții acestora, pe de altă parte, cu participarea statului ca mediator și arbitru pentru soluționarea unor probleme colective care vizează raporturile de muncă și problematica lor în scopul de a armoniza interesele patronale cu cele ale salariaților, începând de la nivelul unităților până la nivel național.¹

Dialogul social „constituie o modalitate simplă și concretă care urmărește, explicit, realizarea democrației economico-sociale prin aducerea la masa dialogului a discuțiilor și a negocierilor a celor doi mari parteneri sociali care se întâlnesc atât în procesul muncii, dar și în diverse activități de gestionare a treburilor societății”.²

Dialogul între sindicate și patronat (parteneri sociali) și între ei și factorii guvernamentali constituie o posibilitate a dezvoltării economico-sociale a statului de drept. Această instituție de drept a muncii integrată în democrația politică reprezintă o modalitate de realizare a democrației economico-sociale. Între cei doi parteneri sociali de dialog apar conflicte de interese frecvente datorită pozițiilor diferite pe care le au în procesul muncii (au însă și o serie de opțiuni convergente).

Sunt cunoscute ca forme de dialog social ce s-au dezvoltat de-a lungul timpului: negocierea, consultarea, informarea, gestionarea în comun, forme prin care s-au urmărit și se ur-

mărește o armonizare a intereselor patronale cu cele ale salariaților, la toate nivelurile. Conform dispozițiilor art. 214 din Codul muncii, pentru asigurarea climatului de stabilitate și pace socială sunt reglementate modalități de consultări și dialog permanent între partenerii sociali (este reglementat pentru prima oară în mod expres în România scopul dialogului social), pentru dezvoltarea economică durabilă și asigurarea unui trai decent al cetățenilor.

Autoritatea statului izvorăște din capacitatea sa de a asigura protecția cetățenilor defavorizați.

Dialogul social nu epuizează mijloacele prin care acționează în sfera relațiilor de muncă. Pentru asigurarea ordinii publice sociale, statul intervine ca factor reglator pe piața muncii și în domeniul raporturilor de muncă prin:

- stimularea permanentă a activității economice;
- pregătirea (calificarea) profesională prin sistemul de învățământ și prin formarea profesională;
- repartizarea, în condițiile respectării libertății muncii, a anumitor categorii de persoane în muncă prin acte administrative individuale;
- cointeresarea prin măsuri financiare a agenților economici pentru angajarea în muncă, îndeosebi a tinerilor și a persoanelor aflate în ultima parte a vieții profesionale active;
- edictarea, de regulă cu consultarea partenerilor sociali, a normelor juridice esențiale în materia raporturilor de muncă (fie cu titlu de

drepturi minime garantate legal, fie cu obligații maxime);

- stabilirea condițiilor în care străinii se pot încadra în muncă în România și, respectiv, sprijinirea cetățenilor români care lucrează peste hotare;

- asigurarea controlului aplicării unitare a normelor legale în domeniul raporturilor de muncă, îndeosebi prin inspecția muncii.

Rolul și funcțiile concrete ale dialogului social se referă, în principal, la următoarele aspecte:

- promovarea negocierilor colective între patroni și reprezentanții salariaților pentru reglementarea problemelor care privesc organizarea și desfășurarea procesului muncii;

- concilierea conflictelor de muncă;

- soluționarea, în comun, a unor probleme care țin de piața forței de muncă, promovarea profesională și reconversia, asigurările sociale etc.;

- gestionarea paritară a fondurilor de asigurări sociale;

- prefigurarea unor politici convergente în domeniul muncii și protecției sociale, inclusiv pe plan legislativ.

La o analiză atentă rezultă că preocupările statale sunt orientate, în principal, în direcția promovării dialogului social prin negocieri colective și influențarea conținutului lor, concilierea, medierea, arbitrajul conflictelor de interese, asigurarea cadrului legal pentru gestiune paritară a fondurilor de asigurări sociale, a diverselor agenții care se ocupă de forța de muncă etc.

Experiența existentă pe plan internațional – apărută și în România – demonstrează că rolul statului se evidențiază și prin încheierea – frecventă sub forma de pact social – a unor acorduri tripartite de către guverne cu parteneri sociali. De reținut însă că un astfel de acord – nereglementat expres de lege – nu constituie un contract colectiv de muncă încheiat la nivel național și, în consecință, nu are caracter de izvor de drept al muncii.

În sfera largă, de ordin conceptual, a dialogului social intră:

- a) dialogul social bipartit (sindicate, patronate);

- b) dialogul social tripartit (Guvern, sindicate, patronate).

Dialogul social bipartit (sindicate, patronate) se regăsește preponderent în procesul de negociere și încheiere a contractelor colective de muncă.

În România, contractele colective de muncă se încheie la nivel național, sectorial (ramuri și grupuri de unități) și unități economice (la cele cu peste 21 de angajați). La negocieri participă organizațiile sindicale și patronale reprezentative la nivel național, de ramură sau unite.

Datorită principiului de aplicare „erga omnes”, negocierea și încheierea contractelor colective de muncă au o importanță deosebită. Negocierea acestora este reglementată de legea nr. 130/1996 care precizează conținutul, procedura și aplicabilitatea contractului colectiv de muncă, precum și criteriile de reprezentativitate pentru partenerii sociali.

O altă formă a dialogului social bipartit este cea referitoare la soluționarea conflictelor colective de muncă reglementată prin Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă, care prevede procedurile de soluționare a conflictelor de drepturi sau de interese (conciliere, mediere, arbitraj sau grevă).

Ca priorități ale dialogului social bipartit menționăm creșterea gradului de acoperire a contractelor colective de muncă la nivel sectorial și creșterea capacității partenerilor sociali în procesul de negociere colectivă și implementare a acquis-ului comunitar. În acest sens, se derulează diverse programe de pregătire a partenerilor sociali dintre care menționăm Programul PHARE „Promovarea dialogului social autonom” derulat în parteneriat cu Germania.

Ca o concluzie, apreciem că perspectivele dezvoltării dialogului social bipartit bazate pe creșterea capacității partenerilor sociali vor genera implicarea accentuată a acestora în rezolvarea problemelor cu caracter economic și social și vor genera noi forme de parteneriat benefice pentru asigurarea unui climat de pace și stabilitate socială.

Dialogul social tripartit este relația instituționalizată sindicate-patronate-Guvern. Pentru ca relațiile colective între partenerii sociali să se poată desfășura în condiții optime, pe bază de egalitate și în vederea realizării

unei păci se impune recunoașterea, la nivel de principiu al mecanismului tripartit (sindicat-patronat-Guvern) în luarea deciziilor esențiale ce privesc raporturile de muncă. În acest sens, în art.1, lit. p din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului, se prevede îndatorirea acestuia de a coopera „cu organisme sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale”.

Tripartitismul nu constituie deci un principiu aplicabil numai la scară internațională. Pentru buna sa funcționare, pentru asigurarea păcii sociale, existentă la nivel național este esențială. De aceea, Organizația Internațională a Muncii – care este întemeiată, așa cum am arătat, pe principiul tripartitismului³ – a evidențiat necesitatea colaborării salariaților, patronilor și Guvernelor la elaborarea și aplicarea politicilor sociale și economice în fiecare țară. În chip firesc, și Uniunea Europeană este interesată în realizarea unui dialog eficient între partenerii sociali în vederea realizării păcii sociale.

Într-un sens foarte larg se vorbește despre parteneriatul social, fiind înțeles și definit ca o colaborare între patronat și sindicate, în scopul rezolvării unor probleme economice și sociale. Acțiunea partenerilor sociali se transpune, în esență, în:

- negocierea și încheierea contractelor colective de muncă;
- formularea de avize la proiecte de legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului;
- propunerea asistenților judiciari ce formează completele competente să soluționeze conflictele de muncă;
- participarea la activitatea unor organisme ce prestează servicii publice.

În România, intervenția partenerilor sociali la nivel macroeconomic și social se traduce prin următoarele măsuri:

- obligarea consultării prealabile către Guvern a reprezentanților partenerilor sociali cu privire la proiectele unor acte normative ce privesc raporturile de muncă; în acest spirit, și Codul muncii a fost elaborat cu consultarea organizațiilor sindicale și patronale (îndeosebi, a organizațiilor din prima categorie);
- crearea unor mecanisme speciale cu participarea reprezentanților salariaților și patronatului, de regulă, sub forma unor comisii de

tip consultativ ori a unor organisme de cogestione în diverse domenii care au un impact social major. Organismele tripartite de dialog social se subdivid în următoarele categorii:

1. **Organisme consultative** ca, de exemplu, Consiliul Economic și Social (organizat conform art. 215 din Codul Muncii și Legii nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic Social⁴) sau comisiile de dialog social din cadrul unor ministere și al prefecturilor (conform art. 216 din Codul Muncii și Hotărârii Guvernului României nr. 314/2001).⁵

Potrivit art.1 din Legea nr. 109/1997, **Consiliul Economic și Social** este o instituție publică de interes național, tripartită, autonomă, constituită în scopul realizării dialogului social la nivel național dintre patronat, sindicate și Guvern și a climatului de stabilitate și pace socială.

Acest organism are rol consultativ în realizarea strategiilor și politicilor economice și sociale, în aplanarea stărilor conflictuale la nivel de ramură sau la nivel național apărute între partenerii sociali, precum și în realizarea, promovarea și dezvoltarea dialogului social și a solidarității sociale.

Structura acestui organism este, evident, tripartită. El este compus dintr-un număr de membri, numiți de partenerii sociali, după cum urmează:

- a) 15 membri numiți, de comun acord, de confederațiile patronale reprezentative la nivel național;
- b) 15 membri numiți, de comun acord, de confederațiile sindicale reprezentative la nivel național;
- c) 15 membri numiți de Guvern.

Persoanele care pot dobândi calitatea de membru al Consiliului Economic și Social, trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a) au numai cetățenia română și domiciliul în România;
- b) au împlinit vârsta de 20 de ani;
- c) au capacitate de exercițiu;
- d) nu au antecedente penale.

În conformitate cu dispozițiile art. 5 din Legea nr. 109/1997, Consiliul Economic și Social analizează situația economică și socială a țării și face propuneri Guvernului și Parlamentului, în condițiile prevăzute de lege, privind:

- a) restructurarea și dezvoltarea economiei naționale;
- b) privatizarea, funcționarea și creșterea competitivității agenților economici;
- c) relațiile de muncă și protecția salarială;
- d) protecția socială și ocrotirea sănătății;
- e) învățământul, cercetarea, cultura;
- f) politicile monetare, fiscale, financiare și de venituri.

Pentru îndeplinirea rolului consultativ în soluționarea problemelor prevăzute mai sus, Consiliul Economic și Social are următoarele atribuții principale:

a) analizează și avizează proiectele de hotărâri și ordonanțe ale Guvernului și proiectele de lege ce urmează a fi prezentate spre adoptare Parlamentului;

b) analizează și avizează proiectele de programe și strategii nematerializate în proiecte de acte normative, înainte de adoptarea lor;

c) semnalează Guvernului sau Parlamentului apariția unor fenomene economice și sociale care impun elaborarea unor noi acte normative;

d) analizează cauzele stărilor conflictuale apărute la nivel național sau de ramură și face propuneri de rezolvare a acestora în interes național;

e) elaborează, la solicitarea Guvernului, a Parlamentului sau din proprie inițiativă, analize și studii privind realitățile economice și sociale;

f) elaborează și susține implementarea de strategii, programe, metodologii și standarde în domeniul dialogului social;

g) urmărește îndeplinirea obligațiilor ce decurg din Convenția nr. 144/1976 a Organizației Internaționale a Muncii privitoare la consultările tripartite destinate să promoveze aplicarea normelor internaționale ale muncii, adoptată la 2 iunie 1976, la Geneva, ratificată de România prin Legea nr. 96/1992.

O atribuție importantă a Consiliului Economic și Social privește, așadar, acordarea de *avize (consultative)* inițiatorilor proiectelor de acte normative, de programe și strategii nematerializate în proiecte de acte normative, care privesc domeniile prevăzute la art. 5 din Legea nr. 109/1997.

Avizul se transmite după analiza proiectelor de acte normative, de programe și strate-

gii primite după cum urmează:

a) în termen de 10 zile calendaristice de la primirea solicitării, în cazul proiectelor de hotărâre și ordonanțe ale Guvernului sau, după caz, de legi ordinare;

b) în termen de 20 de zile calendaristice de la primirea solicitării, în cazul proiectelor de lege organice și în cazul proiectelor de programe și strategii nematerializate în acte normative.

Depășirea termenelor dă dreptul inițiatorului să adopte strategiile și programele nematerializate în proiecte de acte normative și să transmită proiectele de acte normative spre adoptare fără avizul Consiliului Economic și Social, cu menționarea acestei situații.

De precizat este că avizul însoțește proiectul de act normativ, de program sau strategie, până la adoptare.

Din cele de mai sus rezultă că avizul Consiliului Economic și Social are caracter consultativ. Dar, cu toate că acest aviz este consultativ, inițiatorii proiectelor de acte normative, de programe și strategii naționale sau sectoriale care privesc domeniile prevăzute la art. 5 au obligația de a solicita, pentru acestea, avizul consultativ al Consiliului Economic și Social.

Dialogul social tripartit sectorial este reglementat prin Hotărârea Guvernului nr. 314/2001 modificată și completată prin Hotărârea Guvernului nr. 569/2002, care se referă la înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor de dialog social. Aceste comisii sunt înființate și funcționează la nivelul tuturor ministerelor fiind constituite din reprezentanți ai ministerului respectiv și ai reprezentanților confederațiilor sindicale și patronale reprezentative la nivel național. În cadrul acestor comisii partenerii sociali sunt consultați în privința tuturor actelor normative elaborate la nivelul ministerului, precum și asupra altor probleme de interes pentru partenerii sociali.

2. **Organisme de cogestiune**, cum sunt: Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale, Fondul Național de Accidente și Boli Profesionale etc. În cazul acestor organisme, conducerea este asigurată în sistem tripartit (de către sindicate, patronate și Guvern).

Comisia Națională de promovare a Ocupării Forței de Muncă este prevăzută de Regulamentul de organizare și funcționare a sa,⁶ elaborată de Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse și este înființată în temeiul art. 105 din Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (art. 1). Este alcătuită din reprezentanți ai ministerelor, agențiilor și departamentelor din subordinea Guvernului sau autonome, la nivel de secretar de stat și din președinții organizațiilor sindicale și patronale reprezentative la nivel național (art. 2). Sunt prevăzute de art. 10 din Regulament, astfel:

a) urmărește elaborarea, implementarea și monitorizarea Planului național de acțiune pentru ocuparea forței de muncă;

b) analizează obiectivele și măsurile propuse pentru a fi introduse în plan;

c) dezbate forma finală a planului, ce va fi supusă spre aprobare în Guvern;

d) supune atenției Guvernului strategii și politici pentru creșterea nivelului și calității ocupării forței de muncă, în corelație cu programele de dezvoltare economică și socială;

e) propune direcțiile dezvoltării resurselor umane la nivel național, în profil de ramură și teritorial;

f) propune măsuri pentru armonizarea programelor de dezvoltare a resurselor umane finanțate din fonduri publice sau din alte surse;

g) face propuneri pentru elaborarea unor acte normative privind ocuparea forței de muncă și de îmbunătățire a legislației în acest domeniu;

h) pe baza tendințelor dezvoltării economice și sociale și a evoluțiilor pe piața muncii, face propuneri pentru inițierea unor măsuri proactive de combatere a șomajului prin politici fiscale, politici educaționale, ajustări structurale și reconversiune profesională.

Ca o concluzie privind dialogul social tripartit instituționalizat, putem menționa că a fost creat un cadru reglementat pentru consultarea partenerilor sociali la nivel național, sectorial și teritorial care asigură consultarea și parteneriatul cu reprezentanții organizațiilor sindicale și patronale cuprinzător și eficient.

NOTE

¹ Valer Dorneanu, *Dialog social*, Editura Lumina Lex, 2006, pag. 10.

² Valer Dorneanu, *Dialog social*, Editura Lumina Lex, 2006, pag. 8.

³ Andrei Popescu, „Dreptul internațional al muncii”, Editura CH Beck, București, 2006, p. 49.

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 141 din 7 iulie 1997, completată prin Legea nr. 492 pe 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 623 din 3 octombrie 2001, modificată și completată prin Legea nr. 53 pe 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 179 din 21 martie 2003.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 42 din 22 martie 2001, modificată și completată prin Hotărârea Guvernului nr. 569 pe 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 407 din 12 iunie 2002.

⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 147 din 1 martie 2004.

BIBLIOGRAFIE

1. Dorneanu Valer, *Dialog social*, Editura Lumina Lex, București, 2006.
2. Andrei Popescu, *Dreptul internațional al muncii*, Editura CH Beck, București, 2006.
3. Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic Social.
4. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Lucman, București, 2004.
5. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010.

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Considerații generale privind inspecția muncii

Dumitru VIERIU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
avocat, Baroul București (București)

SUMMARY

Labour Inspection designates, in a narrow, sense the specialized body of the central public administration, which according to the law, has the corresponding functions to implement control.

Labour inspection, in a broad sense, represents the control on the enforcement of special and general Rules in the field of work relations, security and neapth, as well as, the organization of this control, by the bodies which are competent under the law.

Considerații preliminare

Inspecția muncii reprezintă, în sens larg, controlul efectuat în privința aplicării reglementărilor speciale și generale în domeniul relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă, de către organismele care au, potrivit legii, astfel de competențe, precum și organizarea acestui control.

Inspecția Muncii desemnează, în sens restrâns, organismul specializat al administrației publice centrale care are, potrivit legii, atribuțiile corespunzătoare realizării acestui control.¹

Inspecția Muncii formează obiectul de reglementare pentru Titlul X din Codul Muncii (art. 254-256), precum și al legii speciale la care dispozițiile acestui titlu fac trimitere, Legea nr. 108/1999 privind înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată.² La acestea se adaugă și Regulamentul de organizare și funcționare al Inspecției Muncii, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 767/1999³, cu modificările și completările ulterioare.

Statutul și organizarea Inspecției Muncii

Inspecția Muncii este un organ de specialitate al administrației publice centrale aflat în subordinea Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei.

Inspecția Muncii are personalitate juridică și are în subordine inspectorate teritoriale de muncă, unități cu personalitate juridică, care se organizează în fiecare județ și în municipiul București.

Inspecția muncii este condusă de un in-

spector general de stat numit prin ordinul ministrului muncii, solidarității sociale și familiei. Inspectorul general de stat reprezintă Inspecția Muncii în raporturile cu autoritățile administrației publice, cu persoane fizice și juridice, precum și în relațiile cu organismele internaționale în domeniu.

În exercitarea atribuțiilor de conducere inspectorul general de stat are în subordine 2 inspectorii generali de stat-adjuncți și un Corp de control al calității inspecției.

Inspectorul general de stat și cei doi inspectorii generali de stat-adjuncți sunt inspectorii de muncă. Corpul de control al calității inspecției de muncă verifică modul în care personalul Inspecției Muncii respectă prevederile legale în domeniu.

În cadrul Inspecției Muncii funcționează Colegiul Inspecției Muncii, un organ cu rol consultativ.

Funcționarea Inspecției Muncii este reglementată prin Regulamentul de organizare și funcționare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 767/1999.

Prin excepție de la regulile generale privind organizarea și funcționarea activităților de inspecție a muncii, Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Administrației și Internelor și Ministerul Justiției - Direcția Generală a Penitenciarelor, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Telecomunicații Speciale și Serviciul de Protecție și Pază organizează activitățile de inspecție a muncii prin serviciile proprii de spe-

cialitate, care au competența exclusivă numai pentru structurile respective.

Importanța și rolul Inspecției Muncii

În conformitate cu prevederile art. 254 C. muncii, Inspecția Muncii controlează aplicarea reglementărilor generale și speciale în domeniul relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă. Inspecția Muncii este organul de specialitate al administrației publice centrale prin care se exercită atribuții de autoritate de stat în domeniul muncii, relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă.

Conform art. 2 din Regulamentul său de organizare și funcționare, Inspecția Muncii exercită controlul aplicării unitare a dispozițiilor legale în domeniile sale de competență în unitățile din sectorul public, mixt, privat, precum și alte categorii de angajatori. Ea are ca principal scop urmărirea îndeplinirii obligațiilor legale de către acești angajatori în domeniul relațiilor de muncă, apărarea vieții, integrității corporale și sănătății salariaților, în desfășurarea activității.

Atribuțiile Inspecției Muncii

Atribuții generale. Principalele obiective ale activității Inspecției Muncii sunt stabilite în Legea nr. 108/1999, art. 5, ca fiind următoarele:

- controlul aplicării prevederilor legale referitoare la relațiile de muncă, la securitatea și sănătatea în muncă, la protecția salariaților care lucrează în condiții deosebite și a prevederilor legale referitoare la asigurările sociale;
- informarea autorităților competente despre deficiențele legate de aplicarea corectă a dispozițiilor legale în vigoare;
- furnizarea de informații celor interesați despre cele mai eficiente mijloace de respectare a legislației muncii;
- inițierea de propuneri adresate Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei pentru îmbunătățirea legislației existente și elaborarea de noi acte legislative în domeniu.

Potrivit prevederilor Regulamentului de organizare și funcționare, Inspecția Muncii are următoarele atribuții:

- controlează aplicarea corectă și unitară a legilor și a altor acte normative care reglementează relațiile de muncă, securitatea și sănătatea în muncă, precum și protecția salariaților care lucrează în condiții deosebite;

- coordonează, îndrumă metodologic și controlează activitatea inspectoratelor teritoriale de muncă și a unităților pe care are dreptul să le înființeze potrivit legii;

- reprezintă Ministerul Muncii, Solidarității și Familiei, ca organ de specialitate, în relațiile de cooperare internațională cu instituții similare;

- elaborează programele anuale de acțiuni și de inspecție pentru implementarea politicii Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei în domeniu;

- elaborează metode și proceduri unitare de inspecție a muncii;

- controlează respectarea criteriilor de încadrare a locurilor de muncă cu condiții deosebite, evidența acestora și modul de realizare de către agentul economic a măsurilor tehnico-economice pentru normalizare [potrivit dispozițiilor art. 19, alin. (5) din Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, avizul inspectoratului teritorial de muncă este obligatoriu pentru încadrarea locurilor de muncă în condiții deosebite ;

- organizează sistemul informațional necesar activității proprii;

- face propuneri în vederea inițierii și elaborării de proiecte de acte normative în domeniu;

- organizează și controlează activitatea de pregătire și perfecționare a pregătirii personalului propriu;

- organizează activitatea de formare a persoanelor cu atribuții în domeniu, angajate la persoanele fizice și juridice;

- cooperează cu ministerele, cu alte inspecții de specialitate, cu instituții publice sau private și cu reprezentanții partenerilor sociali;

- gestionează veniturile realizate din consultanță, asistență de specialitate și din alte prestări de servicii, calculate pe bază de tarife, taxe, comision și alte venituri obținute conform prevederilor legale;

- soluționează, în limita competențelor legale, reclamațiile și sesizările persoanelor fizice și juridice;

- elaborează anual propuneri pentru proiectul bugetului de stat pe care îl înaintează Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei spre aprobare;

- elaboreaza bugetul de venituri și cheltuieli pentru activitatea extrabugetară.

Atribuțiile Inspecției Muncii în domeniul stabilirii și controlului relațiilor de muncă:

- îndrumă și controlează aplicarea unitară a legislației muncii;

- organizează activitățile de control și evidență a angajatorilor, a muncii prestate pe bază de contracte individuale de muncă și de convenții civile de prestări servicii;

- controlează respectarea legalității privind încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea contractului individual de muncă, precum și a convențiilor civile de prestări servicii;

- verifică legalitatea clauzelor înscrise în contractele individuale de muncă, controlează respectarea lor de către angajatori, asigură și urmărește înregistrarea acestora în carnetele de muncă;

- controlează modul de completare a carnetelor de muncă și condițiile de păstrare a acestora la unitățile din sectorul public, privat și la alte categorii de angajatori;

- asigură întocmirea și completarea, în termenul prevăzut de lege, a carnetelor de muncă pe care le are în păstrare, precum și evidența acestora;

- controlează dacă persoanele fizice și juridice își respectă prevederile legale privind înregistrarea contractelor de muncă și a convențiilor civile de prestări servicii;

- cetifică și contrasemnează legalitatea înscrierilor efectuate în carnetele de muncă de către angajatorii cărora li s-a aprobat păstrarea și completarea acestora la sediu;

- verifică documentele prezentate de angajatori din care rezultă că și-au achitat contribuția la bugetul asigurărilor pentru somaj, la fondul de asigurări sociale de sănătate, conform legii și sesizează instituțiile care gestionează aceste fonduri în legătură cu încălcarea prevederilor legale din domeniul lor de competență;

- ține evidența persoanelor fizice și juridice care datorează comisionul prevăzut de lege pentru păstrarea și completarea carnetelor de muncă, verificarea și certificarea legalității acestora;

- verifică și urmărește modul în care sunt calculate sumele virate cu titlu de comision

pentru păstrarea și completarea carnetelor de muncă, precum și pentru verificarea și certificarea legalității înregistrărilor efectuate de către angajatori în condițiile legii;

- înregistrează registrul general de evidență a salariaților și controlează modul de completare a acestora;

- stabilește procedura de acreditare a societăților comerciale cu obiect de activitate în domeniul evidenței muncii;

- stabilește metodologia de lucru pentru societățile comerciale care solicită dreptul de păstrare și completare a carnetelor de muncă;

- controlează stabilirea și respectarea duratei timpului de lucru;

- controlează stabilirea și acordarea drepturilor salariale, precum și a celorlalte drepturi decurgând din munca prestată;

- controlează accesul fără nici o discriminare pe piața muncii al tuturor persoanelor apte de muncă, respectarea normelor specifice privind condițiile de muncă ale tinerilor, femeilor, precum și ale unor categorii de persoane defavorizate;

- controlează respectarea celorlalte prevederi cuprinse în legislația muncii și a clauzelor contractelor colective de muncă.

În domeniul securității și al sănătății în muncă Inspecția Muncii are următoarele atribuții:

- acordă angajatorilor, persoane juridice și fizice, autorizația de funcționare din punctul de vedere al securității de muncă;

- dispune sistarea activității sau scoaterea din funcțiune a echipamentelor tehnice, în cazul în care constată o stare de pericol iminent de accidentare sau îmbolnavire profesională și sesizează, după caz, organele de urmărire penală;

- efectuează sau solicită măsurători și determină, examinează probe de produse și de materiale în unități și în afara acestora, pentru clarificarea unor situații de pericol;

- acordă asistență tehnică persoanelor juridice la elaborarea programelor de prevenire a riscurilor profesionale și controlează realizarea acestora;

- retrace autorizația de funcționare din punctul de vedere al securității în muncă, dacă constată că prin modificarea condițiilor care au stat la baza emiterii acesteia nu se res-

pectă prevederile legislației în vigoare;

- urmărește respectarea de către persoanele fizice și juridice a condițiilor pentru care s-a eliberat autorizația de funcționare din punctul de vedere al protecției muncii;

- cercetează accidentele de muncă conform prevederilor Normelor metodologice privind comunicarea, cercetarea, înregistrarea, raportarea și evidența accidentelor de muncă;

- coordonează activitatea de instruire și informare a angajaților în domeniul securității, sănătății și al relațiilor de muncă și urmărește activitatea de formare a specialiștilor în domeniu;

- controlează, prin inspectorii de muncă sau prin organisme acreditate de Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, aplicarea dispozițiilor legale referitoare la certificarea produselor, a echipamentelor tehnice și a echipamentelor individuale de protecție importate, din punctul de vedere al securității în muncă, la intrarea pe teritoriul național și la comercializarea pe piață a acestora, sau a produselor, echipamentelor tehnice și a echipamentelor individuale de protecție fabricate și comercializate în țară;

- verifică modul de organizare și funcționare a comitetelor de securitate și sănătate în muncă;

- controlează respectarea legislației privind examenul medical la angajare, adaptabilitatea în muncă și controlul medical.

Inspekția muncii poate presta, la cererea celor interesați, prin personal propriu, contra cost, următoarele servicii:

În domeniul relațiilor de muncă:

- asistența de specialitate și consultanță în domeniul relațiilor de muncă;

- pregătirea și perfecționarea în domeniul evidenței muncii a personalului societăților comerciale care au obținut aprobarea pentru păstrarea și completarea carnetelor de muncă în condițiile Legii nr. 130/1999;

- consultanța de specialitate pentru constituirea și acreditarea societăților comerciale care au ca obiect de activitate evidența muncii;

- pregătirea și perfecționarea în domeniul evidenței muncii a personalului ce desfășoară activitate la societățile comerciale care au ca

obiect de activitate evidența muncii, acreditate în condițiile legii.

În domeniul securității și sănătății în muncă:

- asistența tehnică la elaborarea programelor de prevenire a riscurilor profesionale;

- expertizarea persoanelor fizice și juridice în vederea eliberării autorizației de funcționare din punctul de vedere al protecției muncii, al revizuirii autorizației la schimbarea condițiilor inițiale;

- expertiza și analiza în vederea eliberării autorizației pentru producerea, deținerea, transportul, comercializarea și utilizarea substanțelor toxice și explozive;

- consultanța privind metodele și mijloacele manageriale de aplicare a prevederilor legislative în scopul normalizării condițiilor de muncă;

- organizarea cursurilor, consultanța și asistența de specialitate pentru formarea și perfecționarea profesională a personalului cu activitate în domeniul protecției muncii;

- organizarea cursurilor de pregătire a evaluatorilor nivelului de risc;

- măsurători și determinări privind parametrii mediului de muncă prin prelevări de probe, produse și materiale pentru cuantificarea riscurilor de îmbolnăvire profesională sau de accidentare;

- consultanța și asistența de specialitate la evaluarea nivelului de risc în vederea stabilirii programelor de prevenire a accidentelor de muncă și îmbolnăvirilor profesionale.

Inspekția Muncii poate înființa unități cu personalitate juridică care efectuează prestații în domeniul său de competență respective:

- pregătirea și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului propriu al Inspekției Muncii;

- pregătirea și perfecționarea pregătirii personalului din alte sectoare de activitate în domeniul protecției muncii;

- alte tipuri de prestații legate de specificul activității.

În realizarea atribuțiilor sale, Inspekția Muncii are obligația de a coopera cu ministere, inspekții din alte domenii, instituții publice sau private, cu reprezentanții partenerilor sociali și poate apela la serviciile unor experți sau ale unor organisme specializate, în condițiile stabilite de regulamentul de organizare și funcționare propriu.

Potrivit art. 15 din Legea nr. 108/1999, Inspekția Muncii prezintă anual ministrului muncii, solidarității sociale și familiei un raport de activitate privind modul în care și-a îndeplinit atribuțiile stabilite de lege.

Statutul și atribuțiile inspectorilor de muncă

Statutul. Inspectorii de muncă sunt funcționari publici, încadrați prin concurs sau examen în raport cu aptitudinile și pregătirea lor profesională și sunt independenți față de orice schimbare guvernamentală și de orice influență neprevăzută din afară.

Potrivit dispozițiilor Regulamentului de organizare și funcționare al Inspekției Muncii, funcția de inspector de muncă poate fi ocupată de persoane cu studii superioare tehnice, juridice, economice, psihosociologice, de medicină a muncii și de medicină generală.

Obligații. Articolul 18 din Legea nr. 108/1999 enumeră principalele obligații ale inspectorilor de muncă:

- sa nu aibă niciun interes, direct sau indirect, de orice natură ar fi acesta, în unitățile care se află sub incidența controlului lor;

- să nu dezvăluie secretele de fabricație și, în general, procedurile de exploatare de care ar putea lua cunoștință în exercitarea funcțiilor lor, nici după momentul încetării, indiferent de motivul, a contractului lor individual de muncă;

- sa păstreze confidențialitatea oricărei reclamații care semnaleză nerespectarea prevederilor legale în domeniul reglementat de prezenta lege și să nu dezvăluie conducătorului persoanei juridice și persoanei fizice sau reprezentantului acestora faptul că inspekția a fost efectuată ca urmare a unei reclamații.

Drepturi. Drepturile inspectorilor de muncă sunt stabilite în cuprinsul art. 19 din Legea nr. 108/1999:

- să aibă acces liber, permanent și fără înștiințare prealabilă, în sediul persoanei juridice și în orice alt loc de muncă organizat de acesta;

- să solicite conducerii persoanei juridice sau persoanei fizice documentele și informațiile necesare pentru realizarea controlului sau pentru efectuarea cercetării accidentelor de muncă;

- să procure dovezi, să efectueze investiga-

ții sau examene, să ceară prezentarea documentației pe care o consideră necesară, să realizeze măsurători sau să preleveze mostre de substanțe utilizate în procesul de producție;

- să impună ca abaterile constatate în domeniul să fie remediate pe loc sau într-un timp limitat;

- să ceară, acolo unde este cazul, modificarea instalațiilor sau a proceselor tehnologice utilizate, dacă acestea nu asigură securitatea lucrătorilor la locul de muncă;

- să apeleze la organisme agreate pentru a verifica starea locurilor de muncă sau a materialelor folosite;

- să dispună măsuri atunci când conducătorul persoanei juridice nu-și îndeplinește obligațiile legale;

- să constate săvârșirea unor contravenții de către angajatori și să aplice sancțiunile prevăzute de lege.

Constituie contravenții potrivit art. 20 și art. 21 din Legea nr. 108/1999⁴ următoarele fapte: împiedicarea în orice mod, de către un angajator, persoană fizică sau juridică, a inspectorilor de muncă să își exercite controlul în limitele legii, refuzul unui angajator de a aduce la îndeplinire măsurile obligatorii dispuse de inspectorul de muncă, la termenele stabilite de acesta, în condițiile legii.

Contestații. Măsurile luate de inspectorii de muncă pot fi contestate pe căile judiciare sau administrative prevăzute de lege.⁵

Astfel, actul administrativ prin care inspectorul de muncă a dispus măsuri care sunt obligatorii pentru angajatori și/sau pentru salariați poate fi contestat potrivit procedurii reglementate de Legea Contenciosului administrativ nr. 554/2004.⁶ Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al sau într-un interes legitim prin actul administrativ, trebuie să solicite autorității publice emitente sau organului ierarhic superior, dacă acesta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte a acestuia. Dacă persoana în cauză nu este mulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă, sau nu a primit nici un răspuns în termenul de răspuns prevăzut de lege, poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă pentru a solicita anu-

larea, în tot sau în parte, a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. Instanța de contencios administrativ competentă poate fi sesizată într-un termen de 6 luni de la data primirii răspunsului de care persoana în cauză este nemulțumită sau a refuzului de soluționare ori, după caz, de la data expirării termenului prevăzut de lege în care organul administrativ sesizat era obligat să soluționeze cererea.

În cazul în care inspectorul de muncă a constatat săvârșirea unei contravenții și a aplicat o sancțiune contravențională, aceasta poate fi contestată conform procedurii prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor⁷ cu modificările și completările ulterioare. Potrivit dispozițiilor acestui act normativ, împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia. Plângerea se depune împreună cu copia procesului-verbal la organul din care face parte agentul constatat, iar apoi se trimite cu dosarul cauzei, judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția. Plângerea suspendă executarea. Hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare la secția de contencios administrativ a tribunalului.

Potrivit Legii nr.140-XV⁸ din 10 mai 2001, Programului de activitate a Inspecției Muncii pentru anul 2010, obiectivul principal pus în

seama Inspecției Muncii este asigurarea aplicării dispozițiilor legale referitoare la condițiile de muncă și la protecția salariaților în exercitarea atribuțiilor lor.

Întru realizarea acestui obiectiv, Inspecția Muncii exercită controlul de stat asupra respectării cadrului legal de reglementări în domeniul muncii în întreprinderi, instituții, organizații și întreprinde acțiuni în vederea prevenirii ilegalităților din acest domeniu.

În acest context, Inspecția Muncii cu subdiviziunile sale teritoriale realizează anual circa 7000 de controale. Din numărul total de controale, circa 55 la sută au avut ca subiect modul în care se respectă legislația și alte acte normative referitoare la relațiile de muncă, iar 45 la sută au avut în vizor modul în care se respectă legislația și alte acte normative de protecție a muncii.

Pe parcursul a zece luni ale anului 2010, au fost efectuate 5705 controale din care 2879 - în domeniul protecției muncii și 2826 - în domeniul relațiilor de muncă. Ca rezultat al controalelor, au fost întocmite procese-verbale de control, în care au fost consemnate peste 67600 de încălcări ale prevederilor actelor legislative și ale altor acte normative din domeniul muncii.

Încălcările comise de angajatori reprezintă componente ale utilizării nelegale a muncii și prejudiciază esențial drepturile salariaților ce decurg din raporturile de muncă. Încălcarea prevederilor actelor normative referitoare la securitatea și sănătatea în muncă pot declanșa accidente de muncă și boli profesionale.

NOTE

¹ S. Ghimpu, Al. Ticlea, *op. cit.*, pag. 728-736.

I.T. Stefanescu, *op. cit.*, vol. II, pag. 228-252.

Al. Ticlea, A. Popescu, C. Tufan, M. Țichindelean, O. Tinca, *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004.

² Monitorul Oficial al României nr. 740 din 10 octombrie 2002.

³ Monitorul Oficial al României nr. 464 din 24 septembrie 1999.

⁴ Monitorul Oficial al României nr. 740 din 10 octombrie 2002.

⁵ I. T. Stefanescu, *Tratat de dreptul muncii*, Editura Lumina Lex, București, 2003.

⁶ Monitorul Oficial al României nr. 1554 din 7 decembrie 2004.

⁷ Monitorul Oficial al României nr. 410 din 25 iulie 2001.

⁸ Monitorul Oficial al României nr. 68-71/55 din iunie 2001.

BIBLIOGRAFIE

1. Athanasiu, Al., Dima, L., *Dreptul Muncii*, Editura Oscar Print, București, 2000.
2. Athanasiu, Al., Moarcăș, C.A., *Muncitorul și legea*, *Dreptul muncii*, Editura Oscar Print, București, 1999.
3. Ghimpu, S., *Dreptul muncii*, Editura All Beck, București, 2000.
4. Ștefănescu, I.T., *Tratat de dreptul muncii*, Editura Lumina Lex, București, 2003.
5. Țiclea, Al., Popescu, A., Tufan, C., Țiclindelean, M., Tinca, O., *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004.
6. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010.
7. <http://www.Inspectiamuncii.md/>

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Unele reflecții asupra caracterului imperativ și obligatoriu al normelor de drept public

Maria ORLOV,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova,
Președinte al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova

SOMMAIRE

Nous sommes d`avis que l`élite politique, qui représente les autorités centrales de la République de Moldavie, s`efforce de donner une fausse interprétation aux normes du droit public, y compris des normes constitutionnelles. On manifeste une telle attitude en ignorant constamment les principes fondamentaux du droit qui s`avère extrêmement dangereuse surtout dans ce moment de crise profonde politique, économique et morale que nous traversons.

Alors que les députés élus au Parlement n`exerceront plus pour deux ans et demie, leurs attributions constitutionnelles sont d`élire le Président de la République, il faut se demander comment ils interprètent les dispositions de la loi fondamentale. Cette question nous emmène à nous pencher de nouveau vers le caractère impératif et obligatoire de l`exécution des normes du droit public, que nous allons approcher dans cette étude.

La construction de l`état de droit, c`est un état régit par le droit, qui ne pourrait s`achever que dans une société où la loi est à la foi saisie et respectée par ceux qui l`avait établi et arrêté par ceux qui visent les documents. Nous souhaitons tous de voir atteindre cet objectif inscrit dans l`article 1-er de la Constitution de la République de Moldavie. Néanmoins, il est nécessaire, afin que dans l`état de droit ne demeure qu`une simple déclaration, ou un rêve trop éloigné, mais de voire l`effort de toute la société de comprendre correctement, par le biais de la science juridique, de respecter strictement les normes de droit en vigueur.

De mai mult de două decenii, în spațiul ex-sovietic s-a revenit la ideea „statului de drept”, odată cu lansarea de către ultimul conducător al URSS, Mihail Gorbaciov, în 1985, a acestei lozinci. Ulterior, după destrămarea URSS, acest obiectiv s-a transformat într-un principiu fundamental al noului stat independent, consacrat în art.1, alin. (3) din Constituție¹: **„Republica Moldova este un stat de drept, democratic...”** Realizarea acestui principiu, trasat de Constituție, implică atât cunoașterea temeinică a principiilor statului de drept, cât și existența anumitor condiții favorabile implementării lor. Când spunem condiții, ne referim la situațiile de fapt existente în societate, în mod deosebit, la cele de natură socială, politică și juridică. În această lucrare ne vom referi, cu precădere,

la aspectele juridice, încercând să dăm o interpretare doctrinară modului de exercitare a atribuțiilor (obligațiilor) stabilite de lege, de către cei mai înalți demnitari publici – deputații din Parlamentul Republicii Moldova.

Potrivit art. 68 alin. (1) din Constituție, **„în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului”**. Ce înseamnă a fi **„în serviciul poporului”**? Care sunt rigorile și componentele **raportului juridic de serviciu** și ale **statutului juridic** al deputatului pe durata exercitării mandatului? În mod normal, orice candidat înscris în competiția electorală trebuie să cunoască deja răspunsul la aceste întrebări, astfel va putea îndreptăți încrederea electoratului, va demonstra competență profesională și maturitate politică.

În afară de Constituție, acest subiect este

reglementat de Legea despre statutul deputatului în Parlament,² Regulamentul Parlamentului,³ Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică⁴ ș. a.

Astfel, potrivit art. 2 din Legea despre statutul deputatului în Parlament, „*Deputatul este persoană oficială și reprezentant al puterii legislative supreme. În exercitarea mandatului, deputații sînt în serviciul poporului*”. Iar, în art.13 se stabilește că: „*Deputatul este considerat pe toată durata mandatului său ca fiind în exercițiul funcțiunii...*” Legea stabilește cu claritate și momentul de când începe raportul de serviciu și cât durează. Astfel, potrivit art. 69, alin (1) din Constituție: „*Deputații intră în exercițiul mandatului sub condiția validării*”, iar, potrivit art.14, alin. (1) și (2) din Legea nr. 39-XIII din 07.04.94, „*Deputatul în Parlament, prin simplul fapt al alegerii lui, intră de îndată în dreptul deplinei exercitări a mandatului. Deputatul își exercită drepturile și își îndeplinește îndatoririle pe toată legislatura pentru care a fost ales*”.

Prevederile normative expuse mai sus sunt suficiente pentru a constata aflarea deputatului de la momentul validării mandatului în raport juridic de serviciu, fără a fi nevoie de încheierea ulterioară a unui contract de serviciu (de muncă). În același timp, din momentul intrării în exercițiul funcției, deputatul își asumă toate clauzele specifice unui atare contract, cum ar fi: drepturile, obligațiile și responsabilitatea, care, de altfel, se regăsesc în aceeași lege. De exemplu, potrivit art. 16, alin. (1) și (2) din Legea nr. 39-XIII din 07.04.94, „*Deputatul participă la examinarea colectivă și liberă a problemelor ce țin de competența Parlamentului, la dezbateră și adoptarea proiectelor puse la ordinea de zi a ședinței Parlamentului. Participarea deputatului la ședințele Parlamentului și ale comisiei permanente din a cărei componență face parte este obligatorie*”. Iar art. 101 din Regulamentul Parlamentului completează, în acest sens, cu următoarele: „*Deputații sînt obligați să se înscrie pe lista de prezență până la începutul ședinței și să fie prezenți la lucrările Parlamentului*”.

Spre deosebire de drepturile și obligațiile unui simplu angajat, prevăzute de normele dreptului muncii, care face parte din dreptul

privat, drepturile și obligațiile deputatului sunt consacrate în Constituție și alte legi care fac parte din dreptul public. În marea lor parte, normele dreptului public conțin dispoziții cu caracter imperativ, adică, ordonat, impus, fără a lăsa loc de șovăială sau interpretare confortabilă în executare. Iar normele constituționale care reglementează organizarea și funcționarea autorităților puterii de stat sunt cele mai grăitoare exemple de asemenea dispoziții. Prin urmare, drepturile și obligațiile parlamentarului, care fac obiectul raportului de serviciu pe tot parcursul mandatului, poartă un caracter imperativ, adică, nu se discută, ci se execută, după cum se exprimă metaforic în limbajul militar. La fel de importantă este și cea de a doua trăsătură generală a normelor juridice – **obligativitatea** lor, care este asigurată, în caz de neexecutare, prin forța de constrângere a statului.

Aceste caracteristici ale normelor de drept, fiind atât de simple la prima vedere și pe înțelesul tuturor, paradoxal, dar par a fi extrem de dificil percepute de către o bună parte din parlamentari. Astfel, cum s-ar putea explica neexecutarea de către aceștia a obligațiilor stabilite de lege, blocarea și boicotarea activității Parlamentului, neîndeplinirea obligației de a se afla la locul de muncă și de a participa la lucrările organului puterii de stat, anume în acest scop fiind delegați de popor? În orice caz, menționa marele profesor de drept public, Tudor Drăganu, „problema statului de drept nu este rezolvată spunând, pur și simplu, că Parlamentul trebuie să se conformeze Constituției în activitatea lui, iar celelalte organe ale statului - atât Constituției, cât și legilor ordinare.”⁵ Aceasta fiind una dintre cele mai dificile probleme care stă în calea realizării statului de drept, susține în continuare autorul, și anume: „De a găsi căile procedurale cele mai eficiente pentru a face ca organele statului care, direct sau indirect, dispun de forța de constrângere în scopul de a-i face pe cetățeni să se conformeze legilor, să fie puse, la rândul lor, în situația de a trebui să le respecte.”⁶

Pornind de la această idee, am încercat să identificăm unele instrumente de constrângere juridică prin care să fie sancționați parlamentarii în caz de nerespectare a obligațiilor

de serviciu în timpul exercitării mandatului, adică, a atribuțiilor stabilite prin norme de drept public.

Potrivit art.129 din Regulamentul Parlamentului, „niciun deputat nu poate lipsi de la ședințele Parlamentului sau comisiei permanente din care face parte decât din motive întemeiate”. Nu știm, dacă aflarea în opoziție a deputatului constituie un asemenea **motiv întemeiat**, dar anume acest motiv este invocat de o bună parte din deputați pentru a argumenta lipsa lor de la lucrările Parlamentului nostru. De exemplu, deputații din opoziție nu participă la ședințe atunci când se pune în discuție întrebarea alegerii șefului statului sau alte întrebări de interes național care nu convin partidului lor. Acum, să vedem dacă legiuitorul a fost suficient de consecvent, dacă a asigurat prin măsuri de constrângere executarea acestei dispoziții cu caracter imperativ și de interdicție, precum că: „Niciun deputat nu poate lipsi de la ședințele Parlamentului”. Desigur, găsim la art. 131 din aceeași lege⁷ următoarea sancțiune: „Deputatul care a lipsit nemotivat la ședințele Parlamentului sau ale organelor lui de lucru pierde dreptul la diurna pentru ziua respectivă”. Considerăm însă insuficient de convingătoare această măsură pentru a putea obliga parlamentarii, nu doar să fie prezenți la lucrările legislativului, dar și să-și exercite atribuțiile stabilite de lege pentru funcția de demnitate publică pe care o dețin. Mai mult ca atât, este absolut ineficientă această sancțiune pentru cazurile când deputații lipsesc nu doar nemotivat, dar și cu rea-credință, împiedicând, astfel, în mod intenționat activitatea legislativului. Nu se regăsesc careva măsuri suplimentare, în acest sens, nici în alte acte normative care reglementează statutul juridic al deputatului, în schimb, prevederi confuze și pântinoare mai sunt.

De exemplu, art. 23 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică⁸, intitulat „Răspunderea demnitarului”, la alin. (3), consacră următoarele: „**Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea**

sau eliberarea din funcție.” Deși, sfera de aplicabilitate a acestei legi cuprinde și funcția de deputat, sancțiunile stabilite pentru **neexecutarea obligațiilor de serviciu – „revocarea sau eliberarea din funcție”,** – nu pot fi aplicate acestora din urmă, deoarece legislația în vigoare recunoaște instituția revocării doar pentru primari, dacă ne referim la funcțiile de demnitate publică dobândite prin scrutin electoral. În schimb, de drepturile și avantajele stabilite în această lege pentru deputați ei se bucură pe deplin.

O altă dispoziție legislativă, referitoare la acest subiect, consacră următoarele: „**Deputatul este obligat să respecte cu strictețe Constituția, legile, normele etice și morale. Deputatul este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la întărirea disciplinei de stat, la îndeplinirea obligațiilor civice, la asigurarea drepturilor omului și la respectarea legislației.**”⁹ Or, a fi demn de **încrederea alegătorilor**, nu înseamnă și obligația deputatului de a-și dedica toate forțele și inteligența sa exercitării, în cunoștință de cauză și cu maximum de profesionalism, a atribuțiilor de serviciu? Sau **respectarea Constituției, a legislației în ansamblu** nu implică și respectarea dispozițiilor normative analizate de noi mai sus? Fără îndoială, legiuitorul a stabilit asemenea reguli stricte de comportament a reprezentanților poporului în cel mai înalt forum al puterii de stat pentru ca aceștia „**să nu domnească, ci să guverneze**” pe parcursul întregului mandat. În același timp, legiuitorul nu a îndrăznit să stabilească și unele măsuri adecvate de constrângere prin care să asigure exercitarea obligațiilor menționate, prezumând, probabil, că vor fi aleși să reprezinte interesele poporului doar oameni de bună-credință. Dacă în privința respectării Constituției de către deputați legiuitorul nu a avut dubii, prin urmare, nu a stabilit sancțiuni și organe care să se ocupe de anchetarea unor asemenea încălcări, atunci în privința respectării regulilor de comportament etic, legiuitorul nu a mai fost atât de sigur de cei șapte ani de acasă ai deputaților și a inclus în norma de drept analizată mai sus următoarele : „*Cazurile de încălcare a eticii de deputat sînt examinate de Comisia juridică, pentru numiri și imunități.*”

Rămâne de presupus că, în cazul încălcării de către deputat a celorlalte obligații și îndatoriri, prevăzute de lege, aceștia vor rămâne în afara oricărei sancționări. În opinia noastră, acest fapt nu face decât să încurajeze abuzul și excesul de putere din partea deputaților, în loc „**să contribuie prin exemplul personal la întărirea disciplinei de stat, la îndeplinirea obligațiilor civice, la asigurarea drepturilor omului și la respectarea legislației**”, după cum îi obligă legea.

Ne dăm bine seama că Parlamentul, ca unic făuritor al legilor și privit ca un organism viu, va avea o reacție de autoapărare atunci când va fi vorba de a stabili sancțiuni care-l vizează, adică, vorbind la figurat, nimănui nu-i place să se autobiciuiască. În acest context, distinsul profesor Tudor Drăganu menționa următoarele: „Întrucât Parlamentul este tocmai organul chemat să adopte și să modifice oricând ar considera necesar orice lege, inclusiv Constituția... pe ce căi va fi determinat Parlamentul, funcționând ca adunare de revizuire, să nu abuzeze de puterile lui și să nu modifice Constituția în funcție de interese de moment ? Cum va putea el fi obligat să respecte Constituția și propriile legi, bineînțeles atâta vreme cât nu le-a modificat ?”¹⁰ Este o întrebare extrem de actuală și pentru noi, iar, dacă la această întrebare nu va da un răspuns clar legiuitorul nostru, în cel mai scurt timp, atunci tensiunile și instabilitatea politică vor dura la nesfârșit.

Fără să exagerăm, am putea spune că parlamentarii sunt foarte productivi și la capitolul „modificărilor” legislative, făcute mai mult din ambiții politice decât din nevoia de a îmbunătăți cadrul normativ și care, adeseori, au un impact negativ asupra buneii guvernări. După cum am susținut și în alte lucrări¹¹, anume modificările aduse Constituției prin Legea nr. 1115-XIV din 05.07.2000, potrivit căroră Președintele republicii este ales de către Parlament, au provocat criza politică care se agravează pe an ce trece, în ciuda eforturilor disperate ale guvernării actuale de a reveni la normalitate. În opinia noastră, încercările nereușite ale Parlamentului de a alege șeful statului, pe parcursul a doi ani și jumătate, au eșuat și pe motiv că unii dintre deputații aleși confundă obligația

constituțională de a fi „**în serviciul poporului**” cu obligația de a fi „**în serviciul partidului care l-a adus în Parlament**”, iar acțiunile acestora de împiedicare a desfășurării lucrărilor legislativului, de regulă, le motivează prin „îndeplinirea aspirațiilor acelei părți a electoratului care a votat partidul lor”. Este greu de spus, dacă toți cei care au votat un anumit partid vor continua să împărtășească ideile sau acțiunile acestuia și după scrutin, cu atât mai mult cu cât la momentul votării nici nu se știa dacă partidul respectiv va ajunge la guvernare sau nu, și, cine anume din lista de partid va deveni deputat.

Poporul, care este respectuos față de lege și destul de înțelept, acceptă, în mod tacit, să-i fie reprezentate interesele de un parlament multipartinic, ales în mod democratic, „*anonim și imprezizibil (în cazul listelor de partid)*”, pe când, acest parlament, chemat să slujească poporul, ale cărui nevoi reale se prezumă că le cunoaște, în loc să contribuie la consolidarea unității și să asigure un nivel de trai decent tuturor cetățenilor, procedea tocmai invers. După ce intră în exercițiul mandatului, adică în serviciul poporului, se declară dușmani deputații de stânga cu cei de dreapta, construiesc baricade la propriu și la figurat, cheamă lumea să iasă în stradă cu lozinci mai mult decât absurde și alte manifestații de acest gen.

Un alt exemplu, peste care nu putem trece cu vederea, este atitudinea pe care o manifestă unii parlamentari față de exercitarea atribuțiilor (drepturile și obligațiile) de serviciu în comparație cu atitudinea lor față de exercitarea drepturilor generale cetățenești. Aici putem observa că, dacă primele sunt ignorate sub diferite pretexte (ambii politice, mai bine zis), cele din a doua categorie sunt exercitate pe deplin, chiar și în cele mai nepotrivite momente din viața politică și socială, indiferent dacă prin aceasta se aduce atingere drepturilor altor persoane sau imaginii și prestigiului funcției de înalt demnitar de stat. De exemplu, astăzi, când țara se află într-o profundă criză politică, economică, socială și morală, o parte dintre deputați, în loc să muncească de zor pentru ca prin puterea supremă pe care le-a delegat-o poporul să redreseze această situație, ei organizează

manifestații cu lozinci de genul: „Jos puterea, alegeri anticipate!” ș.a. Este adevărat că, potrivit legii, „*Deputatul are dreptul să organizeze mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni și orice alte întruniri pașnice în condițiile Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor.*”¹² Întâmplător sau nu, parlamentarii, ca înalți demnitari de stat, nu și-au lăsat cu nimic exercitarea acestui drept general, așa cum au făcut-o pentru angajații cu statut de funcționari publici (care fac parte, de regulă, din puterea executivă): „*Funcționarilor publici le este interzis să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală.*”¹³ O interdicție asemănătoare este prevăzută de către legiuitor și pentru reprezentanții puterii judecătorești (magistrați, procurori), doar pentru reprezentanții puterii legislative lipsește această chemare firească la un comportament demn de un reprezentant și slujitor al poporului. Direct sau indirect, această omisiune, acest vid legislativ, provoacă mereu abuzuri din partea unor parlamentari.

Poate fi considerat abuz și faptul împiedicării alegerii Președintelui republicii pe parcursul a doi ani și jumătate. În această ordine de idei, prof. Verginia Vedinaș susține o idee demnă de luat în calcul în situația noastră, și anume: „În dreptul public, **ceea ce nu face o autoritate a statului, deși ar avea obligația să acționeze, poate fi mai grav decât ceea ce face ea și nu face bine**”. Împărtășim pe deplin această opinie și considerăm că mult mai grav este faptul de a nu alege șeful statului, decât de a alege unul chiar și din rândul opoziției și lăsând deoparte orgoliile, cele trei puteri să se vegheze reciproc pentru a nu admite abuzuri. Referindu-se la actele administrative, autoarea subliniază că: „Dintotdeauna, controlul de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ a vizat nu numai actele administrative ilegale, ci și **refuzul nejustificat de a emite acte administrative** prin care legea să fie pusă în executare și să se realizeze astfel competența unui organ public...” Din nefericire, nu avem un instrument similar celui de contencios administrativ prin care să fie obligat și Par-

lamentul să-și exercite competența. Cu toate că, menționează în continuare autoarea, „ideal pentru un autentic stat de drept este **nu numai să existe instrumente de stopare a abuzurilor, ci să existe cât mai puține abuzuri, pentru că numai astfel cetățeanul se simte respectat în demnitatea lui**”¹⁴

Parlamentul este un organ public care concentrează în mâinile sale o imensă putere, „rezultată din competența de adoptare a legilor, cărora toate organele statului le sunt subordonate”¹⁵, prin urmare ar fi bine să existe un instrument juridic care să-l împiedice de a lua hotărâri arbitrare motivate de lupta politică internă din legislativ astfel, abuzând de atribuțiile lui.

Funcționarea defectuoasă a legislativului nostru nu este trecută cu vederea de către unii din deputații majorității aflate la guvernare care propun adoptarea unei legi referitoare la opoziție. În opinia noastră, impunerea unor instrumente juridice prin care să fie constrâns deputatul să exercite atribuțiile deja stabilite de Constituție și alte legi, despre care am vorbit mai sus, ar putea fi mult mai eficientă decât adoptarea de noi legi care vor fi la fel de ignorate ca și cele existente.

În concluzie, considerăm important de menționat faptul că Parlamentul, ca unică autoritate legislativă, trebuie să fie un etalon al respectării legilor, al exercitării competențelor și obligațiilor de serviciu. Acest lucru nu se poate întâmpla de la sine, fără muncă, fără cunoașterea procesului legislativ, fără a avea în spate o carieră și experiență în elaborarea actelor normative, fără un cadru normativ care să stabilească nu doar drepturi și obligații, dar și măsuri clare de răspundere pentru neexecutarea sau executarea defectuoasă a competențelor de către reprezentanții puterii de stat. Doar atunci când cei care adoptă legea vor înțelege să o respecte din convingerea că prin aceasta realizează un principiu fundamental al statului de drept, ceea ce înseamnă democrație, trai decent, prosperitate și viitor luminos copiilor noștri, ei vor putea transmite acest mesaj, confirmat prin propriul exemplu, întregului popor. Deși ne dăm seama că înaintăm prea mari pretenții față de un Parlament format din deputați aleși pe lis-

te de partid, iar listele se întocmesc după alte criterii decât cele enunțate mai sus de noi, totuși sperăm că, până la urmă, un popor înțelept va ajunge să fie condus de reprezentanți înțelepți.

NOTE

¹ Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.

² Lege despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39-XIII din 07.04.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61/201 din 15.04.2005.

³ Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr 797 din 02.04. 1996, Publicat: 07.04.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 art. nr. 237.

⁴ Lege cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196/637 din 05.10.2010.

⁵ Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 8.

⁶ Ibidem, pag. 12.

⁷ Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04. 1996, publicat la 07.04.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50, art. 237, [Art.131 modificat prin LP120 din 18.06.10, MO107/26.06.10 art. 328]

⁸ Lege cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196/637 din 05.10.2010. Această lege include funcția de „Deputat în Parlament” la categoria celor de demnitate publică.

⁹ Art. 15, alin. (1) și (2) din Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39-XIII din 07.04.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.59-61/201 din 15.04.2005.

¹⁰ Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Editura „Dacia”, Cluj-Napoca, 1992, p. 8.

¹¹ A se vedea, Orlov Maria, Reforma constituțională din Republica Moldova. Impactul acesteia asupra bunei guvernări, în lucrarea „Teorii și practici ale guvernării democratice”, sesiune de comunicări științifice. 23-24 octombrie 2010, Caietul Științific nr. 4 al ISAM, Tipogr. „Elena V.I.” SRL, Chișinău, 2011, p. 8-11.

¹² Art. 22/1 din Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39-XIII din 07.04.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.59-61/201 din 15.04.2005.

¹³ Art. 21, alin. (2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232/840 din 23.12.2008.

¹⁴ Verginia Vedinaș, Orgii procedurale, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 72.

¹⁵ Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice, tratat elementar, vol. II, Editura Lumina Lex, București, 1998, p. 85.

Prezentat: 22 martie 2012.

E-mail: orlovmg@yahoo.fr

Conținutul dreptului la viață și coraportul acestui drept natural cu eutanasia și dreptul la moarte

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

SUMMARY

Protection of the right to life always presented a key goal of a democratic society. The right to life is guaranteed in a number of international documents, which are of special national interest to all states, because some of them still retain the death penalty, and this raises controversial debates in the society, among scholars of medicine, lawyers and the church. The study, attempts to elucidate the content of the right to life, and the ratio of the right to life to the concept of euthanasia and the so-called the right to die. Contemporary controversial discussions that occur in connection with the right to life are entitled to directly co-lecture with euthanasia, not accepted by many countries, and penalizes euthanasia. However, the alleged right to death, is criticized and recognized by lawyers, a substantial proportion of scientists in medicine, the church, and some international institutions like the European Court of Human Rights. In this context, the article in question is intended to clarify the content of the right to life, characteristics of when life begins and what is the ratio of the right to life to euthanasia and the right to death.

Dreptul la viață este cel mai natural drept al omului. El s-a impus de timpuriu în sistemul juridic, fiind consacrat încă din primele declarații de drepturi și, desigur, prin constituții. Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului stabilește prin art. 3 că orice persoană are dreptul la viață, libertate și la inviolabilitatea persoanei. [1, p. 228]

Constituțiile lumii reglementează nuanțat dreptul la viață, pentru că el are mai multe accepțiuni, într-un sens restrâns. Dreptul la viață privește viața persoanei numai în sensul său fizic, iar într-o accepțiune mai largă, viața persoanei este privită ca un univers de fenomene, fapte, cerințe și dorințe ce se adaugă, permit și îmbogățesc existența fizică. [2, p. 208]

Dreptul la viață, ca cel mai firesc drept al ființei umane, atrage în sine discuții controversate în toate statele de pe mapamond. Acestea, în special, sunt legate de *stabilirea sau suprimarea pedepsei cu moartea; admiterea sau interzicerea eutanasiei* (practica curmării vieții unui infirm sau a unui suferind incurabil printr-un act medical sau, provocarea

morții fără dureri pentru a curma suferințele în cazul unei boli incurabile sau a unei agonii prelungite).

Constituția Republicii Moldova asigură acest drept firesc al ființei umane prin intermediul art. 24. Astfel, în accepțiunea largă, dreptul la viață se asigură de întregul sistem de drept, legea fundamentală, însă asigură prin art. 24 acea accepțiune restrânsă a dreptului la viață, având în vedere că nimeni nu poate fi privat de viață în mod arbitrar și că interzice aplicarea pedepsei cu moartea. Considerăm că este just să se interzică aplicarea unei astfel de pedepse, chiar pentru orișicare crimă, cât de gravă ar fi, deoarece aceasta determină elementul fundamental prin ce o persoană noncriminală se deosebește de un criminal. În același timp, această pedeapsă s-a dovedit, în anumite situații, că nu numai că este contrară frii umane, o încălcare a dreptului natural al omului, dar și o cruzime deosebită și chiar rar dovedită a fi dreaptă și eficientă. Această pedeapsă se dovedește a fi una dintre cele mai ineficiente și care are o consecință ireparabilă

definitiv, moartea neavând un efect reversibil de revenire la viață.

Existența erorilor judiciare constituie unul dintre cele mai puternice argumente ale aboliționiștilor, el derivând din caracterul ireparabil al pedepsei cu moartea și din ireversibilitatea fenomenului morții. Acele erori grave întâlnite în practica judiciară din lume determină ca opinia societății, precum și a întregii lumi a științei să susțină că, de fapt, caracterul ireparabil, injust și inuman al pedepsei cu moartea, se dovedește a fi cel mai mare neajuns al acestei pedepse.

Astfel, ca exemplu, ne servește cazul lui Ilie Ilașcu, judecat împreună cu alți patrioți de „autorități” ale unui teritoriu aparținând Republicii Moldova, dar care nu este sub controlul său și în care instanța de judecată care a judecat nu avea o legitimitate juridică în sine. Totodată, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat de Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966, abordând în art. 6 dreptul inerent la viață al persoanei, a statuat că „nimeni nu poate fi privat de viață în mod arbitrar (alin. 1) și că pedeapsa cu moartea nu poate fi aplicată decât în virtutea unei hotărâri definitive date de un tribunal competent” [1, p. 235]

Considerăm că argumentul de bază, în evitarea aplicării pedepsei cu moartea, precum și al abolirii în general a unei astfel de pedepse, în legile interne ale unui stat, ar trebui să fie, în primul rând, neatingerea valorii sociale fundamentale și firești omului, precum și faptul existenței reale a mijloacelor suficiente și adecvate pentru combaterea fenomenului infracțional.

Dreptul la viață prezintă interes și discuții și în legătură cu eutanasia, problemă și realitate în lumea contemporană, mai ales dacă aceasta este legată de o boală incurabilă.

Termenul provine din limba greacă și înseamnă *eu* - bine, bun, iar *thanates* - moarte. Dicționarul juridic penal român definește eutanasia ca: „Uciderea săvârșită sub impulsul unui sentiment de milă, pentru a curma chinurile fizice ale unei persoane care suferă de o boală incurabilă și a cărei moarte este, din această cauză, inevitabilă”. Pentru prima dată problema eutanasiilor a fost abordată de filozoful englez Francis Bacon în lucrarea sa „In-

staurația Magna”. În cadrul lucrării elaborate abordează problema eutanasiilor exterioare și interioare, determinând că acestea sunt două tipuri diferite, iar cea din urmă este legată de pregătirea sufletului. Deși dreptul la eutanasiie nu există, în unele țări, precum Australia, printr-o lege specială se permite practicarea ei. Această acceptare determină dreptul practicării sale în spitale, față de persoanele care suferă de boli incurabile. Pentru Republica Moldova această posibilitate este inacceptabilă și chiar pasibilă de răspundere penală potrivit prevederilor art. 148 Cod Penal al Republicii Moldova. Totodată, potrivit prevederilor art. 34 al Legii Republicii Moldova „Cu privire la ocrotirea sănătății”, rugămintea pacientului de a i se scurta viața prin mijloace medicale (eutanasiie) nu poate fi satisfăcută. Aparatele medicale care mențin viața pacientului în caz extrem pot fi deconectate numai după constatarea morții creierului. Modul de constatare a morții și de luare a deciziei de deconectare a aparatelor medicale este stabilit de legislația în vigoare. Pacientul are dreptul de a primi sau de a refuza ajutorul spiritual și moral, inclusiv din partea unui slujitor al religiei sale. Pacientul are dreptul să moară cu demnitate. [3, p. 82] În același timp, considerăm că pacientul mai are dreptul și să refuze tratamentul pentru boala incurabilă, acest drept nu trebuie confundat cu neacordarea ajutorului dacă opțiunea pacientului este clară, sigură și parvine de la o persoană cu discernământ. În doctrină acest tip de refuz al pacientului se mai numește și eutanasiie pasivă.

Legiuitorul, incriminând fenomenul eutanasiilor, afirmă valoarea supremă a vieții și împărtășește principiul că legea protejează întreaga viață umană, indiferent de cât de proastă este calitatea ei. Așadar, Codul Penal al Republicii Moldova pedepsește tranșant eutanasia. Astfel, potrivit prevederilor art. 148, lipsirea de viață a persoanei în legătură cu o boală incurabilă sau cu caracterul insuportabil al suferințelor fizice, dacă a existat dorința victimei sau, în cazul minorilor, a rudelor acestora, se pedepsește cu închisoare până la 6 ani” [4] Deci practicarea eutanasiilor se prevede a fi sancționată penal.

Credem, că e preferabil de a utiliza termenul de pacient și nu de victimă, deoarece me-

dicul este persoana căreia i se solicită prestarea acestor acțiuni în incinta unității medicale.

Problema eutanasiei este una dintre cele mai complicate și controversate, care, evident, atentează la dreptul fundamental al omului - dreptul la viață. Fiecare om poate să-și decidă el însuși soarta, dar în cazul în care este marcat de o maladie incurabilă (boală care nu mai poate fi vindecată, fără de leac), [5, p. 226] când nu mai suportă chinurile fizice și psihice proprii, acest om poate lua, într-o clipă de slăbiciune, o decizie radicală. Această decizie poate fi uneori inconștientă. Și în cazul în care nu există un cadru juridic bine determinat al aplicării eutanasiei, cine poate da garanții că medicii sau persoanele implicate nu vor folosi actul eutanasiei în alte scopuri decât cele de compasiune, cu atât mai mult cu cât criteriul incurabilității este dificil de a fi determinat în raport cu progresele științei în domeniul medicinei. În orice moment pot apărea metode avansate de vindecare, inovații care pot prelungi viața omului. Aceste motive, precum și convingerile morale și religioase ne determină să ne pronunțăm împotriva legalizării eutanasiei.

Toate discuțiile cu referire la dreptul la viață ne conduc spre întrebarea: de când se recunoaște acest drept? Textele moderne în materia drepturilor omului nu stabilesc acest moment cu exactitate, nu explică în niciun fel sau leagă acest drept de momentul de după naștere. Convenția americană a drepturilor omului este singura care specifică momentul recunoașterii acestui drept, și anume - din momentul concepției. Declarația Universală a Drepturilor Omului determină o interpretare a dreptului la viață într-un sens cât mai larg, însă interpretarea art. 2 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului a dat naștere, la rândul său, multor dispute cu privire la extinderea acestui drept. Totuși s-a impus opinia conform căreia Convenția consacră dreptul la viață în sens restrâns, protejând doar viața fizică. De aceea, nu trebuie să confundăm cu dreptul la un anumit nivel de trai, care este un drept economic și social, sau cu un drept la dezvoltarea personalității. Dreptul la viață mai trebuie diferențiat și de dreptul la viață privată (consacrat în art. 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului), doctrina apreciind că în

conținutul acestuia intră aproape orice, impli-când, în esență, dreptul de a trăi așa cum vrea fiecare persoană. [6, p. 124]

Prin dreptul la viață se poate garanta inviolabilitatea vieții fizice, față de orice încercări de a-i aduce atingeri ilicite. Totodată, biologic și juridic viața se referă în mod individual la fiecare individ în parte, indiferent de cetățenie sau de statutul său juridic de apatrid, este vorba că dreptul la viață se referă la om, indiferent de faptul ce religie confesează, de ce rasă, sex este etc., iar protecția acestuia începe odată cu începerea vieții și încetează odată cu moartea.

Statul operează cu un șir de mijloace juridico-sociale specifice, în calitate de obligație pe care o are față de individ, pentru protecția acestui drept natural al omului. În cazul în care statul are o pedeapsă capitală prevăzută într-o lege internă pentru o crimă săvârșită, este mai greu de văzut cum este respectat acest drept natural și fundamental al omului, chiar dacă se respectă o anumită procedură și rigoare în executarea acesteia. Același lucru se poate spune și în cazul unui conflict armat.

Potrivit Pactului Internațional privind Drepturile Civile și Politice, dreptul la viață este un drept suprem, de la care nu sunt permise derogări, nici în timp de pace, nici în timpul unei stări excepționale sau de pericol grav pentru o națiune. În viziunea Comitetului O.N.U. pentru drepturile omului, acest drept nu trebuie interpretat în sens restrâns, totodată, Comitetul a identificat câteva pericole la adresa dreptului la viață. Astfel, Comitetul consideră că ar fi de dorit ca statele-părți să ia toate măsurile posibile pentru reducerea mortalității infantile și creșterea duratei de viață, în special prin adoptarea unor măsuri menite să elimine malnutriția și epidemiile. Pe de altă parte, un pericol grav la adresa vieții îl reprezintă dezvoltarea armelor de distrugere în masă. Se consideră că testarea, producerea, deținerea sau comercializarea armelor nucleare reprezintă unul dintre cele mai mari pericole la adresa dreptului la viață și ar trebui catalogate drept crime împotriva umanității. Același Comitet consideră că războiul și actele de violență colectivă constituie un flagel al umanității, care conduce la

pierderea a mii de vieți nevinovate în fiecare an. De aceea, statele au ca obligație supremă prevenirea acestor acte, eforturile în acest sens constituind condiția și garanția majoră a respectării dreptului la viață. [7]

În legătură cu dreptul la viață, în doctrină, precum și în practica Comisiei Europene, sunt abordate problemele legate de integritatea fizică de natură să pună în pericol viața individului. Aceasta a generat multe discuții, însă până la urmă s-a hotărât că astfel de practici, precum sunt sterilizarea terapeutică neconsimțită, sunt contrare art. 2 al Convenției Europene a Drepturilor Omului și necesită a fi prevenite și combătute, deoarece există o legătură substanțială între dreptul la viață și dreptul de a procrea, cu atât mai mult cu cât această sterilizare pune în pericol viața omului.

În doctrină s-a scris mult despre legătura ce ar trebui să existe între dreptul la viață și dreptul de a te bucura de viață în cele mai bune condiții. Un întreg curent a militat pentru lărgirea considerabilă a înțelesului acestui drept sau, cel puțin, a recunoașterii unui drept separat. Ceea ce se susține că ar intra în componența acestui drept sunt unele elemente pe care alți autori le-ar fi calificat ca drepturi din a treia generație. Este vorba despre dreptul la cultură, la pace, la dezvoltare, la un mediu sănătos etc., toate cuprinzând un mănunchi de trăiri ale omului modern.

Potrivit unei asemenea opinii, dreptul la viață este doar o componentă a unui drept mult mai larg, care ar putea fi numit „dreptul de a trăi”. Tendința este spre un sens mult mai larg și cuprinzător, care ar caracteriza dreptul la viață nu numai ca dreptul de bază pentru toate celelalte drepturi, ci ca o parte integrantă a tuturor drepturilor esențiale pentru dezvoltarea materială, morală, spirituală și mintală a ființei umane, în deplină demnitate. Dreptul la viață nu trebuie să rămână o chestiune de supraviețuire fizică, ci o problemă de a trăi omenește. Totuși, chiar și în această perspectivă, nu este recunoscut un drept de a muri.

Problema privind determinarea momentului de început al vieții unei persoane a preocupat cugetările multor savanți și a dat naștere multiplelor discuții în doctrină. În doctrina penală nu există o părere unitară despre limita rațională care ar corespunde pe deplin

semnelor fiziologice ale începutului vieții umane și care, concomitent, ar fi admisibilă și acceptată de juriști pentru a stabili într-un caz concret dacă a avut loc un omor sau nimicirea fătului (avort).

Așadar, unii autori susțin că trebuie luat în considerare criteriul separării copilului de corpul mamei sau al respirației copilului, [8, p. 44] în timp ce alții consideră că momentul de început al vieții ființei umane constituie perioada cuprinsă între declanșarea procesului nașterii și nașterea propriu-zisă. Deși copilul încă nu are existență extrauterină, el este fiziologic independent, deci actul de ucidere în dreptat împotriva lui constituie ca atare fapta de omor. [9, p. 49; p. 29]

A. Boroși susține că dreptul la viață există din momentul în care procesul nașterii luând sfârșit, copilul este expulzat. Nu interesează dacă a fost tăiat sau nu cordonul ombilical și nici dacă a fost eliminată sau nu placenta. Odată expulzat, copilul are calitatea de nou-născut, oricât de scurt ar fi intervalul de timp în care noul-născut a trăit. În știința medicală există controverse cu privire la problema dacă trebuie condiționată sau nu de o anumită durată de viață calitatea de copil nou-născut. Aceasta a determinat stabilirea în unele legislații a unui termen în ale cărui limite fapta să fie considerată pruncucidere: acest termen este cel de declanșare a nașterii, după care uciderea copilului nu mai constituie pruncucidere, ci omor agravat (infanticid). [10, p.155]

N. I. Zagorodnikov afirmă că momentul dobândirii de către fetus a viabilității extrauterine nu poate fi recunoscut ca moment de debut al vieții omenești. Viața, consideră el, apare cu mult mai devreme decât declanșarea travaliului fiziologic. [11, p.31-32]

A. A. Piontkovski specifică: „Cel mai corect este de a ocroti prin intermediul legii penale viața omului chiar în procesul nașterii”. [12, p. 22] O astfel de opinie urmează a fi acceptată, dacă persoana vinovată de pruncucidere conștientiza la momentul săvârșirii ei că pe lume apare un om care își începe viața proprie, de sine stătătoare, și dacă își dădea seama că lipsește de viață un om, iar nu un făt intrauterin.

Începutul vieții, după cum consideră Z. O. Așitov, „urmează a fi apreciat luându-se în considerare maturizarea de facto a fătului.

Pentru calificare este necesar a cunoaște la ce lună de gestație a avut loc cazul respectiv și a stabili dacă persoana vinovată conștientiza sau nu că nimicește nu un făt intrauterin, ci omoară un om, care ar putea să trăiască". [13, p. 9-10]

Majoritatea savanților recunosc ca început al vieții omenști declanșarea travaliului fiziologic (I. I. Skuratov, V. N. Kudreavțev ș. a.). După părerea noastră, această poziție este mai acceptabilă, deoarece corespunde doctrinei medicale moderne (M. Ștemberg, E. Gladun, V. Friptu ș. a.), [14, p. 82] invocându-se faptul că declanșarea travaliului mărturisește despre maturizarea fătului și pregătirea lui pentru viața extrauterină. [15, p. 227]

Nașterea, la fel ca și viața ori moartea, nu constituie un act instantaneu, ci un proces de lungă durată. Astfel, în opinia noastră, viața omului apare înainte de nașterea lui.

Investigațiile contemporane demonstrează că pe întreg parcursul gestației fătul nu poate fi considerat parte a corpului mamei. El nu poate fi comparat cu un organ sau cu o parte din organul mamei. [16, p. 46] Astfel, peste câteva zile după concepere la făt se formează sistemele nervos, digestiv și respirator, organele interne. Peste 18 zile începe să i se zbată inima, la 21 de zile începe să funcționeze propriul sistem de circulație a sângelui; sângele fătului nu se amestecă cu sângele mamei și poate avea o altă grupă sangvină. La 8 săptămâni - poate să sugă degetul și să țină pe palmă un obiect ca și un copil nou-născut. El simte durerea și retrage mâna, dacă o înțepi. La 11-12 săptămâni - respiră, reacționează la lumină, căldură și zgomot. Toate sistemele și organele sunt deja formate. La 14 săptămâni inima fătului transvazează 24 litri de sânge pe zi.

Din cele menționate, putem susține cu adevărat că un interes enorm pentru doctrina penală reprezintă stabilirea clară a limitei dintre nimicirea fătului care încă constituie un avort și săvârșirea unui omor. N. S. Taganțev critica teoria pe larg răspândită și astăzi, precum că viața omului se identifică cu respirația. El considera că această poziție este în parte corectă, dar unilaterală. În opinia lui, respirația era deseori unica probă a vieții copilului. „A afirma că copilul care nu a respirat, nu a fost

în viață, - scrie N. S. Taganțev, - ar conduce la o concluzie greșită, contrară adevărului științific. Copilul care nu respira putea fi în viață, inima lui putea să se zbată, sângele putea să circule prin corpul lui; el putea să se miște, putea chiar să scoată niște sunete slabe". [17, p. 22] Astfel, putem considera că lipsa respirației nu simbolizează moartea și, respectiv, orice atențare la viața copilului, la care toate procesele vitale au loc cu excepția respirației va fi considerată ca omor. Important este ca în cazul trașerii la răspundere penală a persoanei pentru pruncucidere, să se dovedească că copilul era viu chiar și dacă nu era viabil. În acest sens, este necesar să determinăm semnele vieții și anume cele legate de perioada intrauterină sau în afara corpului mamei, pentru a putea vorbi de viața omului în general.

Din punctul de vedere al științei medicale, nașterea copilului este precedată de multiple schimbări în organismul mamei care, la rândul lor, creează condiții favorabile pentru dezvoltarea intrauterină a fătului. Aceste schimbări constituie proces fiziologic, când dintr-o celulă fecundată se dezvoltă fătul. Sarcina constituie, de asemenea, o perioadă responsabilă pentru femeia gravidă - atât din punct de vedere fizic, cât și emoțional. [18, p. 31] Aici apare o altă întrebare: din ce moment gestația se consideră începută? În dezvoltarea intrauterină a omului se disting, condițional, două perioade: *perioada embrionară și perioada fetală*. [19, p. 38] *Perioada embrionară* durează din momentul concepției și până la sfârșitul lunii a doua de gestație. Pe parcursul acestei perioade se formează rudimente ale tuturor organelor și sistemelor (nervos, cardiovascular, digestiv, endocrin etc.); se formează corpul, capul, fața, rudimentele membrelor superioare și inferioare. [20, p. 16]

Embrionul capătă trăsături caracteristice omului. Procesele dezvoltării în această perioadă sunt foarte intensive, mecanismele de adaptare încă nu sunt dezvoltate, de aceea embrionul este foarte sensibil la orice acțiune dăunătoare: la insuficiența de oxigen, supraîncălzire, viruși, alcool, nicotină, mercur, arsen și alte substanțe nocive care pot provoca anomaliiile dezvoltării și moartea subită a embrionului sau apariția monstrozității congenitale. [21, p. 59; 14]

Perioada fetală începe la sfârșitul lunii a doua sau la începutul lunii a treia de gestație și durează până la nașterea fătului. În această perioadă are loc creșterea intensivă a fătului, diferențierea țesuturilor, dezvoltarea tuturor organelor și sistemelor, formarea noilor sisteme funcționale care asigură vitalitatea fătului în perioada intrauterină și după nașterea lui. Dezvoltarea fătului are loc într-o conexiune permanentă cu organismul mamei.

Totodată, perioada gestației poate fi divizată pe *trimestre*. *Primul trimestru* al gestației constituie 12 săptămâni. El are o semnificație juridico-penală enormă. Anume până la finalizarea acestei perioade de timp încă este posibilă întreruperea sarcinii în baza temeiurilor legale, cu acordul mamei. La efectuarea avortului sunt obligatorii următoarele condiții: întreruperea sarcinii trebuie să fie efectuată numai în instituții medicale de profil, numai de către medicul-specialist, cu respectarea normelor sanitare și a regulilor de antisepsie și doar în cazurile în care lipsesc contraindicații la asemenea intervenții. Încălcarea sau nerespectarea chiar și a uneia dintre condițiile menționate constituie un temei pentru calificarea faptei ca efectuare ilegală a avortului - conform art. 159 Cod Penal al Republicii Moldova.

Următoarea perioadă stabilă, ce prezintă un interes sporit pentru doctrina penală, este intervalul care constituie 22 de săptămâni din momentul concepției. În prezent, termenul care distinge avortul de nașterea artificială este stabilit la 22 de săptămâni. De aceea, cauzarea morții unui copil viu care s-a născut în rezultatul declanșării artificiale a travaliului sau în urma nașterii naturale premature la termenul de gestație peste 22 de săptămâni trebuie recunoscută ca omor.

Astfel, începerea ocrotirii juridico-penale a vieții coincide cu momentul declanșării travaliului peste 22 de săptămâni de gestație. La această perioadă fătul devine apt pentru viața extrauterină. În medicină finalizarea prematură a gestației după 22 de săptămâni se numește naștere prematură.

În medicină sunt stabilite cazuri excepționale în care se permite întreruperea sarcinii între săptămânile a 22-a și a 28-a ale perioadei de gestație. Drept unică indicație la între-

ruperea sarcinii la acest termen târziu poate servi depistarea patologiei grave ale dezvoltării intrauterine a fătului, incompatibile cu viața. Astfel de intervenție este efectuată în baza indicațiilor medicale care se referă nu la sănătatea mamei, ci a fătului. În practica obstetrică se deosebesc următoarele anomalii de dezvoltare a copiilor: patologii grave ale sistemului nervos; insuficiența cardiacă; insuficiența organelor interne; hondrodistrofia (anomalie de dezvoltare a membrilor); hernia diafragmală, spina bifida etc.

De aceea, femeia însărcinată este obligată să treacă la timp examenul clinic și de laborator, în baza recomandărilor obstetricianului-ginecolog. La aprecierea stării intrauterine a fătului se folosesc un șir de metode - *ecografia, testarea prenatală a auzului, teste ale sângelui matern, amniocenteza, examinarea celulelor fetale*.

Unii autori leagă începerea vieții omenești cu perioada primelor mișcări ale fătului, pe care femeia însărcinată le simte. Ele, de regulă, se fac simțite pentru mamă la a 19-a sau la a 20-a săptămână de gestație. [22 p. 128] Acest semn însă nu ne poate conduce la ideea că se poate considera fătul viu, deoarece senzațiile gravidelor deseori sunt foarte subiective, unele femei încurcând peristaltica intestinului cu mișcările fătului, care le depistează prea devreme sau prea târziu. În momentul nașterii fetusul este matur. Fătul atinge, de obicei, maturitatea la 39-40 de săptămâni, cu condiția că se dezvoltă normal. La termenul de gestație menționat fătul este apt pentru viața extrauterină. Gradul de maturitate depinde atât de durata sarcinii în fiecare caz aparte, cât și de condițiile în care are loc dezvoltarea intrauterină a fătului.

R. Șarapov consideră însă că viața apare mai devreme, de aceea ea trebuie ocrotită de legea penală nu numai după separarea fătului de corpul mamei, dar și în procesul nașterii propriu-zise. Anume din aceste considerenteuciderea intenționată a pruncului în momentul nașterii constituie omor. [23, p. 33] După părerea noastră, ultima poziție este mai corectă deoarece viața copilului nou-născut se consideră începută din momentul declanșării nașterii fiziologice, fapt despre care ne mărturisește clar dispoziția articolului 147 CP RM:

„În timpul nașterii sau imediat după naștere”. Dacă am susține teza, că viața omului apare din momentul separării copilului de la corpul mamei, aceasta ar conduce, în primul rând, la încălcarea dreptului la viață al copilului care deja se naște, în al doilea rând, ar încălca în mod vădit norma juridico-penală indicată mai sus. Astfel, considerăm că viața copilului nou-născut trebuie să se considere începută din momentul declanșării nașterii fiziologice.

Un alt coraport destul de important al dreptului la viață este cel legat de dreptul la moarte, care este, de altfel, criticat și discutat în întreaga lume. Deși viața ca proces este un fenomen continuu, ea totuși are în fiecare caz individual un sfârșit, care este numit moarte. Din aceste considerente statul își pune ca scop, ca viața să nu fie întreruptă de factorii externi, dar protejată până la finele procesului în cauză denumit moarte, stabilind norme legale de protecție a acesteia. Studiul morții, al fenomenelor și proceselor legate de moarte, aparține tanatologiei, potrivit căreia moartea înseamnă încetarea definitivă a vieții prin oprirea funcțiilor sale vitale. [24, p. 643] Tanatologia a stabilit că instalarea morții se face progresiv, în etape succesive, că între viață și moarte există un stadiu intermediar numit agonie și că moartea însăși are două etape: moartea clinică și moartea biologică, aceasta din urmă fiind stadiul ireversibil al morții. Problemele ce provoacă discuții aprige în societate rezidă în acel drept la moarte, care deseori este criticat și susținut parțial de o parte a societății, deși nici un act normativ clar și fără echivoc nu prevede posibilitatea dispunerii de acest drept.

În literatura de specialitate s-au vehiculat, dar fără succes, diverse opinii cu referire la dreptul de a muri, care ar putea fi considerat un corelativ al dreptului la viață. În general, această concepție nu este acceptată de societate, însă juriștii și savanții din domeniul medicinei au considerat că trebuie acceptat un drept al bolnavului, al persoanei muribunde de a sfârși viața în condiții de respect al libertății și demnității sale. [25, p. 299-300]

Încercările legislative de a accepta „uciderea din milă” nu sunt acceptate de populație, indiferent de culoarea politică a regimului care încearcă să o impună. [26, p. 898] Este

adevărat că prețul vieții și-a pierdut valoarea absolută în urma distrugerilor de vieți omești din ultimele războaie, [27, p.203] dar acest fapt nu determină societatea să reconsidere dreptul la viață ca unul fără de importanță. Aceste evenimente destul de distrugătoare incită și mai mult la o luptă emancipativă întreaga societate, care dorește să ducă un mod de viață liniștit în care viața omului să se respecte și să fie protejată prin pârgurile sigure ale statului. Abordările conceptual-acceptative cu referire la dreptul la moarte se evidențiază preponderent în condiții de suferințe fizice enorme sau în cazul unor boli incurabile, însoțite de astfel de suferințe. Totodată, recunoaștem omului și „dreptul la autodeterminare”, care dă posibilitate și libertate individului de a decide singur în privința vieții sale, chiar și în cazul sinuciderii. Societatea nu poate condamna legal sinuciderea, însă din punct de vedere religios aceasta este condamabilă și este considerată un păcat. Dreptul individului de a-și curma viața singur nu trebuie să ducă la recunoașterea și acceptarea ideii precum că poate fi ajutat de cineva în aceasta, considerăm că o atare abordare ar putea conduce la mari deficiențe în practica judiciară și chiar la unele abuzuri care ar putea fi considerate ca omor direct al unei persoane.

Legile privind dreptul la moarte sunt criticate de unii juriști și medici, ei luând în considerare și faptul că imperfecțiunea formulării poate crea condiții pentru abuzuri, ignorând problemele reale ale persoanei muribunde. [28, p.34] În Anglia, acest raționament este respins, continuând să fie pedepsit penal oricare act îndreptat spre a-l ajuta pe altul să-și ia viața. [29, p. 262-267]

Considerăm că dreptul persoanei de a dispune de ea însăși își găsește temeiul juridic în art.7 al Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, potrivit căruia nici o persoană nu poate fi supusă tratamentelor inumane sau degradante și care interzice, în special, ca o persoană să fie supusă, fără consimțământul său, unei experiențe medicale sau științifice. În România există Decretul nr. 31 din 1954, astăzi în vigoare, în care se conturează dreptul la autodeterminare și care, în principiu, ar permite și dreptul la moarte demnă. Din aceste considerente s-ar putea

ajunge la concluzia că ar trebui acceptat acel drept fundamental al bolnavului la autodeterminare, iar aceasta, la rândul său, și dreptul la moarte. Este imposibil să separi acel drept la autodeterminare de dreptul la moarte, deoarece de fiecare dată aceasta o decide acel cui aparține acest drept. În cazul în care decizia nu ar aparține individului, atunci am fi în prezența unui omor. Totuși, după cum menționează Jack Sudo, existența dreptului la viață nu presupune și existența dreptului la moarte. Susținem întru totul acest fapt, deoarece întreaga societate pune accentul pe viață, pe protecția acesteia, pe longevitatea ei, iar nu pe curmarea ei. În cazul în care persoana care suferă de o boală gravă, incurabilă va fi ajutată în curmarea vieții, atunci s-ar face o excepție de la principiul protecției vieții omenești, iar în final - distrugerea acestei reguli fundamentale.

Dreptul la moarte este promovat și ca bază pentru acceptarea eutanasiei, însă legislația penală a Republicii Moldova condamnă orice faptă de acest fel, deci nu putem vorbi de proclamarea juridică a dreptului la moarte. Coraportul dintre dreptul la moarte și dreptul la autodeterminare este strâns legat de problema eutanasiei. Recunoașterea dreptului la moarte, ca unul dintre drepturile omului, va impune anumite obligații statului, precum ar fi modificarea actelor normative care ar interzice medicilor să acorde asistență la moarte. Totodată, după cum menționează W. Hohfeld, raportul dintre dreptul la moarte și elaborarea unui model strict ca bază pentru legalizarea eutanasiei voluntare active va fi dificilă. [30, p. 201]

Astfel, la etapa actuală, nu putem vorbi de posibilitatea realizării dreptului la moarte sub nici o formă, cu atât mai mult cu cât ar întâmpina o ripostă elocventă din partea fundamentelor moral-religioase. În același timp, realizarea acestui presupus drept ar putea conduce la abuzuri enorme și foarte greu de identificat și de demonstrat. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărârea sa din 2002, în cazul Dine Pretty, cu referire la solicitarea de recunoaștere a dreptului la moarte și de asistare la moarte, fără ca persoana care a asistat să fie ulterior trasă la răspundere, a concluzionat că articolul 2 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, care prevede că dreptul la viață trebuie să fie protejat de lege, nu poate fi interpretat, cu careva denaturări de limbaj, sau să se confere în baza acestuia și un drept diametral opus, precum dreptul la moarte. Astfel, ajungem la concluzia că dreptul la viață nu poate include și dreptul la moarte. Viața trebuie protejată sub orice formă și în niciun caz nu trebuie acceptat faptul ca dreptul la viață să includă și așa-zisul „drept la moarte”.

Dreptul la viață este un drept natural și fundamental al omului, din care rezultă și posibilitatea realizării și protecției celorlalte drepturi. Abordările dreptului la viață în coraport cu dreptul la autodeterminare, eutanasie, suicid și dreptul la moarte necesită a fi tratate cu precauție și care ar trebui să pornească de fiecare dată de la fundamentul de bază că viața este un proces continuu, însă, odată curmată, nu poate avea un efect reversibil.

BIBLIOGRAFIE

1. Crețu, V. Drept internațional penal, București: Societatea Tempus Română, 1996.
2. Muraru, I. Drept constituțional și instituții politice, București: ACTAMI, 1997.
3. Brânză, S., Ulianovschi, X., Stati, V. și alții, Drept Penal, Partea Specială, vol. II, Chișinău: Cartier, 2005.
4. Codul penal al Republicii Moldova, nr. 128-129/1012 din 13.09.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74/195 din 14.04.2009.
5. Barbăneagră, A., Berliba, V. Codul penal comentat și adnotat, Chișinău: Cartier, 2005.
6. Chiriță, R. Dreptul constituțional la viață și dreptul penal, în Studii Universitatis Babeș Bolyai, nr. 2/2001.
7. Adoptat de Comitetul ONU pentru drepturile omului, 27 iulie 1982.
8. Красиков, А. Н., Уголовно-правовая охрана прав и свобод человека в России, Саратов: Полиграфист, 1996.

9. Pop, O. *Infracțiunea de omor, Timișoara: Mirton, 2002; Уголовное право, Часть особенная: Учебник / Под редакцией д.ю.н., проф. В. Н. Кудрявцева и д.ю.н., проф. А. В. Наумова, Москва: Юрист, 1999.*
10. Boroj, A. *Infracțiuni contra vieții. - București: ALLBeck, 1999.*
11. Загородников, Н. И., *Преступления против жизни по советскому уголовному праву, Москва: Госюриздат, 1961.*
12. Курс советского уголовного права, в 6-ти томах / Под ред. Пионтковского А. А., Ромашкина П. С., Кригера Г. Л., том 5, Часть особенная, Москва: Наука, 1971.
13. Ашитов, З. О. *Квалификация некоторых тяжких преступлений против жизни и здоровья граждан (По Уголовному Кодексу Казахской ССР), Учебное пособие, Караганда: Карагандинская Высшая школа МВД СССР, 1978 (80).*
14. Ștemberg, M., Gladun, E., Friptu, V., Corolcova, N. *Obstetrică practică. - Chișinău: Reclama, 2004.*
15. *Акушерство: Учебник / Под редакцией Бодяжиной В. И., Жмакина К. Н., Кирыщенко А. П. Москва: Медицина, 1986.*
16. Волкова, Л. С., *Жизнь ребенка до рождения, Издание 2-е, дополненное и переработанное, Москва: Медицина, 1969.*
17. Попов, А. Н., *Преступления против жизни при смягчающих обстоятельствах, Санкт-Петербург: Юридический Центр Пресс, 2001.*
18. *Principii de organizare și acordare a asistenței prenatale: Ghidul Național de Perinatologie (destinat medicilor de familie, lucrătorilor medicali medii, specialiștilor din diverse domenii) / Colectiv de autori: Gladun, E., Stratulat, P., Strătilă, M. Sub red. lui Stratulat, P. Chișinău: Tipografia Centrală, 2001.*
19. *Акушерство: Учебник / Под редакцией Бодяжиной В. И., Жмакина К. Н., Кирыщенко А. П., Москва: Медицина, 1986.*
20. Гармашева, Н. Л. *Женщине о внутриутробном развитии ребенка, Издание 2-е, Москва: Медицина, 1973.*
21. Поттер, Э. *Патологическая анатомия живорожденных и детей раннего возраста / Перевод с английского Бычкова В. И., Москва: Медицина, 1971; Эмери А. Е., Антенатальная диагностика генетических болезней / Перевод с английского Брусилковского А. И. Москва: Медицина, 1977.*
22. Сердюков, М. Г. *Судебная гинекология и судебное акушерство, Издание 2-е, дополненное и переработанное, Москва: Медицина, 1964.*
23. Шарапов, Р. К. *вопросу о начале уголовно-правовой охраны жизни человека // «Уголовное право», 1999, nr. 4.*
24. *Dicționar Explicativ al Limbii Române. Sub red. Seche, L., Seche M., Coteanu, I. București: Univers enciclopedic, 1996.*
25. Duculescu, V. *Protecția juridică a drepturilor omului - mijloc intern și internațional, București: Lumina Lex, 1998.*
26. Beliș, V. *Tratat de medicină legală, vol. II, București: Editura Medicală, 1995.*
27. Athanasiu, A. *Tratat de psihologie medicală, București: Oscar Prinț, 1998.*
28. Бородин, С., Глушков, В. *Уголовно-правовые проблемы эвтаназии // «Советская Юстиция», 1992, № 9/10.*
29. Moldovan, A.T. *Dreptul de a se plânge și dreptul de autonomie asupra unei persoane // «Revista de Criminologie, de Criminalistică și de Penologie», 1999, nr.2.*
30. Otlowski, M., *Voluntary Euthanasia and the Common Law. - Oxford: University Press, 1997.*

Natura juridică a actului de depunere a jurământului de către unele categorii de demnitari publici

Nicolae SADOVEI,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

RÉSUMÉ

Dans cet article l'auteur traite la prestation de serment fait par les dignitaires d'état: le Président, les membres du Cabinet, les membres de la Cour Constitutionnelle et les juges. Un rôle particulier est consacré a la prestation de serment comme une condition particulière d'apparition des rapports d'exécution de la fonction - rapports juridiques de travail atypiques. Selon l'auteur, le rapport d'exécution de la fonction se produit dans des étapes: premièrement par le dépôt de la demande de participation au procédure pour la substitution de la fonction, et puis par le dépôt du serment qui est le point final dans la génération de rapports d'exécution de la fonction.

Suportul normativ în materia entitară a jurământului depus de către demnitarii publici. Spre deosebire de alte condiții operabile în materia apariției raporturilor de exercitare a funcției – raporturi juridice de muncă atipice - condiția depunerii jurământului are suport normativ variat și extins în cadrul normativ intern al Republicii Moldova. Astfel, depunerea jurământului face obiectul unor reglementări juridice semiautonomie, încorporate în norme de drept material care se conțin într-un șir de acte normative. Este important de menționat faptul că obligativitatea depunerii jurământului în cadrul unor raporturi juridice de muncă atipice – raporturi de serviciu, raporturi de exercitare a funcției, raporturi profesional-corporative - este reglementată numai prin intermediul actelor normative la nivel de lege; prin acte subordonate legii fiind reglementată, în anumite situații, numai modalitatea de depunere a jurământului. În acest sens, menționăm că respectivele condiții de depunere a jurământului în raporturile juridice de muncă atipice ale demnitarilor publici sunt reglementate prin intermediul mai multor legi, dintre care menționăm următoarele: *Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994*, [1] *Legea cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.1990*, [2] *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de*

demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, [3] *Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008*, [4] *Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994*, [5] *Legea cu privire la avocații parlamentari nr.1349 din 17.10.1997*, [6] *Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20.07.1995*, [7] *Legea cu privire la Procuratură nr. 294 din 25.12.2008* [8] etc.

Legea fundamentală reglementează entitatea jurământului prin intermediul a trei articole: art. 56, art. 79 și art. 80. Normele constituționale abordează entitatea jurământului, în primul rând, în calitatea acestuia de act social public (de drept public), prin prisma sacralității devotamentului unei persoane față de țară în calitate de îndatorire (obligație) fundamentală. Potrivit prevederilor art. 56 din Constituție, cetățenii, cărora le sunt încredințate funcții publice, precum și militarii răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în *cazurile prevăzute de lege*, depun jurământul cerut de ea. Cu excepția cetățenilor încorporați în serviciul militar în termen (obligatoriu), celelalte două categorii de persoane obligate constituțional să depună jurământul – titularii funcțiilor publice și militarii profesioniști - sunt persoane aflate în raporturi de muncă atipice. În acest mod, norma constituțională integrează elementele de drept public – devotamentul față de țară,

cu elemente de ordin privat, asumarea unor obligații de natură contractuală, în aceeași „tipare”, adică în conținutul uneia și aceeași norme juridice. Totodată, norma constituțională în cauză încropează germinativ și alt aspect – cel al caracterului antropogenic al jurământului, specificând sacralitatea devotamentului materializat prin actul social public în cauză, iar aspectul sacral al unui act este imposibil fără existența unei legături rituale. Această modalitate de edificare a unei norme juridice este specifică majorității absolute a normelor care reglementează instituția jurământului, ceea ce denotă calitatea acestuia de *simbiotiv* juridic. Deși norma în cauză produce efecte limitate, extinzându-se numai asupra a două categorii profesionale – asupra funcționarilor publici și asupra militarilor – prin intermediul său este exprimată o regulă foarte importantă în ceea ce privește natura (caracterul) normelor care reglementează instituția jurământului: obligativitatea depunerii jurământului poate fi instituită numai prin intermediul legilor. În consecință, sunt plasate în afara spațiului legal toate actele normative subordonate legii care introduc obligativitatea depunerii jurământului pentru anumite categorii de subiecți, cu atât mai mult actele de ordin deontologic sau actele parajuridice. Totodată, norma în cauză este pasibilă și de o abordare critică. Astfel, se impune necesitatea determinării mai concrete a cerurilor de persoane care sunt obligate să depună jurământul pentru a deține o funcție, exercită o activitate sau obține o profesie. De asemenea, este necesară revederea normei constituționale în cauză în sensul excluderii posibilităților de discriminare a persoanelor care, din motive de conștiință sau din motive de ordin strict religios, refuză să depună jurământul, și introducerea posibilității de alegere alternativă între depunerea jurământului și depunerea unei declarații solemne.

Natura juridică a jurământului depus de către Președintele țării. Cealaltă normă constituțională, cuprinsă în art. 79 și cu extensiuni parțiale în alin. (1) și alin. (2) din art. 80 din Constituție, este diferită atât ca și concept, cât ca și modalitate tehnico-juridică de exteriorizare a aspectului volitiv al legiuitorului în ceea ce privește stabilirea unor

reguli comportamentale obligatorii într-un anumit domeniu al relațiilor sociale. Potrivit stipulărilor cuprinse în articolele respective, persoana aleasă în funcție de Președinte al Republicii Moldova depune, cel târziu la 45 de zile după alegeri, jurământul, iar exercitarea mandatului de Președinte începe numai după depunerea jurământului respectiv și încetează odată cu depunerea jurământului de către următorul Președinte ales. Spre deosebire de norma constituțională anterioară (art. 56), norma curpinsă în art. 79 este aplicabilă în mod direct unui subiect determinat constituțional – Președintelui Republicii Moldova. Totodată, norma dată poartă un caracter incontestabil de drept constituțional (public), prin intermediul acesteia stabilindu-se o regulă comportamentală obligatorie în materie de drept constituțional clasic – investirea în funcție a Președintelui ales. Spre deosebire de marea majoritate a celorlalte norme constituționale, normele cuprinse în art. 79 și art. 80 din Constituție sunt norme cu elemente de natură juridică tehnico-procesuală, nefiind pur declarative. De fapt, în cazul acestor norme, aspectul declarativ și proclamativ, specific normelor constituționale, lipsește cu desăvârșire, fiind dezvoltat (în măsură relativă, evident) aspectul care, de regulă, în alte situații similare se regăsește în conținutul unor norme legale sau chiar în conținutul unor norme cuprinse în acte subordonate legii.

Normele în cauză sunt, totodată, norme care se încadrează în șirul extins al acelor care reglementează condițiile de apariție, derulare (executare) și stingere a unor raporturi juridice de muncă atipice, deoarece stipulează momentul de apariție a raportului de exercitare a funcției al persoanei alese în funcție de Președinte. Prin intermediul acestora sunt reglementate trei aspecte cu titlu absolut care țin de posibilitatea exercitării obligațiilor funcționale de către subiectul implicat (candidatul ales în funcție): obligativitatea depunerii necondiționate a jurământului ca și condiție *sine qua non* pentru apariția raportului de muncă atipic; stabilirea momentului începerii derulării raportului de muncă respectiv; stabilirea momentului stingerii raportului de muncă atipic al subiectului investit în funcție. Astfel, sub aspectul conținuturilor de drept

public al muncii normele date sunt aproape complete, în ele reflectându-se toate ipostazele care țin de apariția, derularea și stingerea unui raport de muncă atipic, toate acestea fiind condiționate, *par excellence*, de condiția depunerii jurământului de către subiectul obligat.

Anumite aspecte vizând natura juridică a jurământului depus de către Președintele țării au fost tratate și de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Prin intermediul *Hotărârii nr. 35 din 24.11.1998 „Cu privire la controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 315 din 8 noiembrie 1994, a Hotărârii Guvernului nr. 837 din 21 noiembrie 1994 cu modificările ulterioare și a Hotărârii Guvernului nr.736 din 5 august 1997”*, Curtea Constituțională a menționat că jurământul depus de către Președintele țării la investirea în funcție este o *modalitate de asumare a unui angajament*. [9] În acest sens, Curtea Constituțională a constatat, deși în mod implicit, faptul că depunerea jurământului nu numai că este o condiție necesară pentru apariția raportului juridic de exercitare a funcției de Președinte, ci și un cadru de asumare a unor obligații funcționale de către un subiect participant la raporturi juridice cu elemente de natură convențională (contractuală).

Natura juridică a jurământului depus de către președintele unei țări a fost identificată în doctrină drept o *condiție de începere* a mandatului Președintelui. [p. 124, 10] Se impune totuși o precizare de rigoare: nu jurământul în sine este o condiție de începere a mandatului, adică de derulare a raporturilor de exercitare a funcției, ci actul de *depunere* a jurământului servește drept temei de începere a mandatului respectiv. Spre deosebire de jurământul depus de către Președintele României, textul constituțional indigen al jurământului nu condiționează, sub nicio formă, apartenența religioasă a depunătorului, iar faptul că norma constituțională românească impune apartenența religioasă a persoanei a fost criticat în doctrina de specialitate. [p. 125, 10] Structural, normele respective conțin și elementele (condițiile) esențiale prestării jurământului: subiecții (subiectul depunător și subiectul destinatar), timpul prestării, locul

prestării, forma de prestare și formula jurământului.

Normele juridice constituționale, care reglementează obligativitatea depunerii jurământului de către Președintele țării, conțin și textul (formula) jurământului respectiv. Potrivit prevederilor art. 79 alin. (2), candidatul validat depune următorul jurământ: *„Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea propășirii Republicii Moldova, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a Moldovei.”* Spre deosebire de formulele de depunere a jurământului, operabile în cazul liberilor profesioniști aflați în raporturi de muncă profesional-corporative, textul jurământului depus de către Președintele ales în funcție nu conține obligativitatea pronunțării numelui propriu de către numele subiectului depunător. Formula de exprimare se încadrează, *ratio scripta*, în tiparul clasic al unui performativ juridic conținând sintagma „jur”, însă fără ca să conțină și referința la subiectul destinat al jurământului. Un alt element constitutiv important al formulei jurământului, exprimat, de altfel, în toate tipurile de jurământ, sunt obligațiile asumate prin jurământ. În cazul dat, acestea sunt obligații pozitive, încadrându-se în categoria obligațiilor gen *facere*, din conținutul formulei jurământului lipsind obligațiile *non facere*. Per total, formula jurământului respectiv conține obligații pozitive: obligația pozitivă sacralizată de a servi Republica Moldova; obligația pozitivă juridică de respectare a legii; obligația pozitivă tutelatorie de apărare a drepturilor și libertăților de natură umană; obligația pozitivă tutelatorie de apărare a entităților formalizate nonumane. Obligația pozitivă sacralizată conferă caracter metafizic actului social public de depunere a jurământului, aceasta determinând apariția - pe lângă legătura pur juridică care intervine în acest caz - și a unei legături ritualice specifice, după cum menționează cercetătorul francez Pascal Lardellier. [p. 160, 11] Acest fapt descoperă și un alt element operabil în cadrul actelor de depunere a jurământului - existența *noumenului*, insesizabil cu ochiul liber și cognoscibil numai prin intermediul rațiunii puternic interioriza-

te. În cadrul actului de depunere a jurământului, abordat în calitate de simbiotic juridic, elementele respective, care sunt, la prima vedere, inconciliabile, se armonizează perfect creând, astfel, un organism total.

Natura juridică a jurământului depus de către membrii Guvernului. O altă categorie de demnitari publici aflați în raporturi juridice de muncă atipice, care sunt obligați să depună jurământul de investire, o formează membrii Guvernului. Potrivit art. 4 din Legea cu privire la Guvern, în termen de trei zile de la data numirii Guvernului, Primul-Ministru, viceprim-miniștrii, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui Republicii Moldova, jurământul. Formula jurământului depus de către membrii Guvernului este cea prevăzută de Constituție pentru Președintele țării. Totuși statutul juridic al depunătorilor jurământului este diferit de cel al Președintelui. Potrivit Constituției, până la depunerea jurământului, persoana aleasă în funcție de Președinte are statut juridic de candidat, astfel pentru persoana obligată depunerea jurământului este o condiție de apariție a raportului de exercitare a funcției, pe când în cazul membrilor Guvernului aceștia obțin statutul juridic de membru al Guvernului anterior depunerii jurământului. Astfel, raportul juridic de muncă atipic al membrilor Guvernului apare anterior depunerii jurământului, iar depunerea jurământului este, în cazul acestora, o condiție subsecventă apariției raportului respectiv. Potrivit Legii cu privire la Guvern, depunerea jurământului se efectuează în interiorul termenului de trei zile din momentul numirii în funcție. Este problematic - sub aspect pur teoretico-cercetologic - statutul intermediar al membrilor Guvernului în perioada inclusă în interiorul acestor trei zile de până la depunerea jurământului. În orice caz, sub aspect juridic raportul de exercitare a funcției al fiecărui membru al Guvernului este, în perioada respectivă, un raport imperfect. Concluzia dată se întemeiază și pe norma legală potrivit căreia Guvernul își exercită mandatul din ziua depunerii jurământului de către membrii acestuia și până la validarea alegerilor pentru un nou Parlament. Așadar, sub aspectul regimului juridic al raporturilor de muncă ale

membrilor Guvernului, depunerea jurământului se plasează în interiorul raportului, de aceea aceasta este o condiție subsecventă apariției acestuia.

Subiectul destinat arărilor jurământului, abordat strict prin prisma derulării raportului juridic de muncă atipic al membrilor Guvernului, este Președintele țării. În situația dată rolul Președintelui este cel de „*contrasemnatar*” în raport cu depunătorii jurământului. Jurământul se depune în formă verbală, dar se consemnează în formă scrisă. Considerăm că depunerea jurământului respectiv în formă verbală este o condiție *ad validitatem*, iar consemnarea în scris are calitate mai mult *ad probationem*. Concluzia dată se impune dacă abordăm calitatea multiaspectuală a jurământului și, în primul rând, natura performativă a acestuia.

O altă calitate a jurământului este cea de *act solemn* operabil în material raporturilor de muncă atipice. Solemnitatea actului juridic în cazul subiecților obligați să depună jurământul se încadrează, în raport cu însuși raportul juridic, în limitele subordonării raportului condiției îndeplinirii (respectării) formeii solemne, cerute de lege. După cum s-a menționat în doctrina franceză, un act este solemn atunci când anumite forme îi sunt necesare validității sale. [p. 285, 12] În cazul actului de depunere a jurământului, solemnitatea se încadrează în limitele unui înscris sub semnătură privată.

Natura juridică a jurământului depus de către judecătorii Curții Constituționale. O categorie aparte de subiecți cu statut de demnitari publici obligați să depună jurământul o formează judecătorii din cadrul instanțelor judecătorești, dar și judecătorii Curții Constituționale. Potrivit prevederilor art.12 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, la intrarea în exercitarea funcției, judecătorul Curții Constituționale depune în fața Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Consiliului Superior al Magistraturii următorul jurământ: „*Jur să îndeplinesc cinstit și conștiincios obligațiile de judecător al Curții Constituționale, să apăr orînduirea constituțională a Republicii Moldova, să mă supun în exercitarea funcției numai și numai Constituției*”. În sensul celor prevăzute de lege, calitatea de subiect

depunător al jurământului o deține judecătorul numit *deja* în funcție conform formalităților legale, astfel depunătorul se află deja în raporturi juridice de muncă atipice. În cadrul modalităților de apariție, derulare și stingere a raportului, condiția depunerii jurământului de către judecător are, la fel ca și în cazul membrilor Guvernului, calitatea de condiție subsecventă apariției raportului respectiv. În sensul dat, raportul apărut este într-o stare statică, fiind "amortit" până la momentul depunerii jurământului de către titularul funcției. Legiuitorul utilizează formula "la intrarea în exercițiul funcției", ceea ce presupune faptul că raportul în cauză este, chiar din momentul apariției și până la intrarea subiectului depunător în exercițiul funcției, într-o stare suspensivă *de facto*, indiferent de faptul cât timp se va scurge de la apariția raportului și derularea (executarea) acestuia. Spre deosebire de cazul raporturilor de muncă ale Președintelui și membrilor Guvernului, în cazul judecătorilor Curții Constituționale legea nu determină perioada de timp, în interiorul căreia titularii funcției sunt obligați să depună jurământul, aceasta aflându-se la grația subiectului destinat al jurământului. În calitate de subiect destinat apare o colectivitate, formată din trei entități separate: Parlamentul, Președintele și Consiliul Superior al Magistraturii.

Raportul de exercitare a funcției de către titularul acesteia prinde viață, adică începe să se deruleze, numai postjurământ. Condiția depunerii jurământului este, astfel, o condiție în lipsa căreia raportul juridic de muncă atipic al judecătorului care nu a depus jurământul este, în final, invalidat. Totodată, trebuie de menționat faptul că legea nu reglementează posibilitatea prin care subiectul care a depus deja jurământul ar putea să-și autoretragă actul de depunere a acestuia.

Conținutul formulei jurământului depus de către judecătorii Curții Constituționale este, la fel ca și în cazul celorlalte tipuri de jurăminte, format din obligații. Sub aspectul dat formula jurământului cuprinde trei obligații: obligația de conștiinciozitate; obligația de protejare a orânduirii constituționale și obligația de conformare constituțională. În calitate de performativ juridic, jurământul conține formula tipizată "jur", fără menționa-

rea numelui titularului funcției (depunătorul jurământului); ca și simbiotiv juridic, jurământul în cauză conține elemente de ordin juridic (obligații pur juridice) și elemente de ordin nonjuridic, care se află în afara spațiului dreptului (obligația de conștiinciozitate).

La fel ca și în cazul celorlalte condiții de depunere a jurământului, legiuitorul sancționează - prin invalidare a raportului apărut deja - numai refuzul de depunere a jurământului, pe când încălcarea obligațiilor asumate prin jurământ nu este sancționată sub nicio formă de către legiuitor, în sensul că legea nu stabilește careva sancțiuni directe pentru încălcarea jurământului ca și obligație: nici sancțiuni disciplinare, nici sancțiuni contravenționale, nici sancțiuni penale.

Deși legea nu menționează forma de materializare a actului de depunere a jurământului, dacă acesta este abordat prin prisma subordonării validității raportului juridic condiției respectării formei actului materializat, atunci actul de depunere a jurământului este un *act solemn*. În ceea ce privește forma de exprimare, jurământul depus de către membrii Curții Constituționale este un act verbal, prin modalitatea respectivă exteriorizându-se, în primul rând, calitatea acestuia de act social public. În ceea ce privește forma scrisă, legea nu solicită perfectarea vreunui act scris. Astfel, condiția solemnității verbale a actului juridic materializat - actul de depunere a jurământului - este o condiție *ad validitatem*, fiind autosuficientă. Spre deosebire de actul de depunere a jurământului de către membrii Curții Constituționale, în cazul jurământului depus de către judecătorii-asistenți ai Curții acesta se consemnează într-un proces-verbal, semnat de Președintele Curții și de către persoana care a depus jurământul (art. 35 din Lege). Așadar, forma verbală de depunere a jurământului, în cazul judecătorilor-asistenți, nu este suficientă. Totodată, dacă abordăm instituția jurământului în calitatea acesteia de performativ juridic, înscrisul respectiv are calitate de condiție *ad probationem*, dar nu de condiție *ad validitatem*; depunerea jurământului doar în formă verbală neputând invalida, finalmente, jurământul deja depus.

Natura juridică a jurământului depus de către judecătorii din instanțele judecătorești.

În ceea ce privește raportul juridic de muncă atipic al judecătorilor din cadrul instanțelor judecătorești, acesta apare, potrivit prevederilor art.11 din Legea cu privire la statutul judecătorului, în urma numirii în funcție de către Președintele țării, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. În acest mod, apariția raportului juridic nu este condiționată de depunerea jurământului de către subiect. În sensul celor stabilite de art.12 din Lege, depunerea jurământului se încadrează în categoria condițiilor subsecvente, legea specificând faptul că, înainte de a începe să-și exercite funcția, judecătorul este obligat să depună următorul jurământ: „*Jur să respect Constituția și legile țării, drepturile și libertățile omului, să-mi îndeplinesc cu onoare, conștiință și fără părtinire atribuțiile ce-mi revin*”. Astfel, subiectul depunător al jurământului se află deja în raporturi juridice de natură statică, adică raportul respectiv este generat anterior jurământ, dar nu produce efecte juridice de ordin practic. Spre deosebire de cazul membrilor Curții Constituționale, în cazul judecătorilor din instanțele judecătorești legea menționează în mod direct faptul că actele efectuate de judecător înainte de depunerea jurământului sunt lovite de nulitate absolută.

În ceea ce privește termenul de depunere a jurământului, acesta trebuie să se încadreze în interiorul perioadei de 10 zile de la numirea în funcție a subiectului; perioada de grație oferită subiecților – depunătorului și destinatarului jurământului – fiind limitată. Deși legea nu specifică acest fapt, considerăm că nedepunerea jurământului de către titular în interiorul perioadei legale invalidează raportul de exercitare a funcției de judecător, fiind necesară parcurgerea unei noi proceduri le-

gale pentru apariția acestuia. Dacă însă calitatea de subiecți generatori ai raportului o au titularul funcției și Președintele țării, calitatea de subiect depunător și cea de subiect destinat o posedă titularul funcției și Consiliul Superior al Magistraturii. În acest sens “nomenclizarea” în cadrul procesului de depunere a jurământului este mai puțin vizibilă, aspectul metafizic fiind plasat în spatele aspectelor de ordin tehnico-juridic. Totodată, legea prevede și obligativitatea prealabilă a citirii, anterior depunerii jurământului de către titular, a actului de numire în funcție.

În cadrul procesului de apariție, derulare și încetare a raportului de muncă atipic al judecătorului actul de depunere a jurământului se plasează în locul imediat următor apariției raportului juridic, dar nu este o condiție de apariție a acestuia. În calitatea acestuia de act solemn, jurământul trebuie să respecte cerințele stabilite de lege. Sub aspectul formei solemne, condiția depunerii jurământului are caracter dublu: jurământul se depune în formă verbală, dar se consemnează în formă scrisă, despre depunerea jurământului încheindu-se un proces-verbal care se semnează de președintele ședinței și de persoana care a depus jurământul. Condiția respectării formei verbale este o condiție *ad validitatem*, dar condiția respectării formei scrise – încheierea procesului-verbal - chiar dacă este specificată în mod direct de către legiuitor, este o condiție *ad probationem*, raționamentul concluziei date fiind același ca și în cazul jurământului depus de către judecătorii-asistenți de la Curtea Constituțională: jurământul este un performativ juridic, care presupune obligatoriu executarea simultană a celor pronunțate de către depunător.

BIBLIOGRAFIE

1. *Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 18.08.1994.
2. *Legea cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.1990*, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.131-133 din 26.09.2002.
3. *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196 din 05.10.2010.
4. *Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.237-240 din 31.12.2008.

5. *Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995.

6. *Legea cu privire la avocații parlamentari nr. 1349 din 17.10.1997*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 din 11.12.1997.

7. *Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20.07.1995*, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119 din 15.08.2002.

8. *Legea cu privire la Procuratură nr. 294 din 25.12.2008*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.

9. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 35 din 24.11.1998 „Cu privire la controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 315 din 8 noiembrie 1994, a Hotărârii Guvernului nr. 837 din 21 noiembrie 1994 cu modificările ulterioare și a Hotărârii Guvernului nr. 736 din 5 august 1997”*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.109 din 10.12.1998.

10. Voinea Camelia Raluca, *Unele reglementări constituționale – un dezavantaj pentru Președintele României*, articol, publicat în „Revista Transilvană de Științe Administrative”, nr.1 (23)/2009, p.121- p.131.

11. Lardellier Pascal, *Teoria legăturii ritualice*, București, editura „Tritonic”, 2009, 232 p.

12. Malaurie Philippe, Aynes Laurent, Stoffel-Munck Philippe, *Obligațiile*, București, editura „Wolters Kluwer”, 2009, 910 p.

Prezentat: 24 mai 2012.

E-mail: nlsadovei@yahoo.com

Economie și finanțe publice



Criza economică mondială și repercusiunile acesteia asupra managementului finanțelor publice în Uniunea Europeană

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

SUMMARY

The article emphasizes on the situation of public finances in the European Union. The main indicator of the public finances crisis of EU is the increase of the external debts of some EU member-states and the enormous increase of the budget deficit as GDP ratio. This situation raises the question of emphasizing the role of the state in the economic regulation, a concept promoted by J.K.Keynes at the beginning of the XX century.

Another issue, which appears in the conditions of the public finances crisis, is that of money value. Real money should have real coverage, presupposing that this coverage may be, for example, gold. In such conditions, the economists appeal more often to the economic doctrines, which dominated the economic thinking in the XVIII-XX centuries.

Serious impediments in the economic development are the offshore zones, in which the large capitals of the world are concentrated. The increases of budget deficits and of public debts deepen the public finances crisis. Though radical measures have been taken to diminish them, the budgetary equilibrium does not essentially determine the macroeconomic stability. It is necessary for the state to regulate all economic processes.

Actualmente, omenirea este afectată de o nouă criză economică. În aceste condiții analiștii economici caută cu insistență cauzele care au provocat această criză, revenind la doctrinele economice care au dominat periodic sistemele economice. Astfel, dacă până la *marea criză economică* din anii 1929-1933 a predominat doctrina clasică a liberalismului economic, promovată, în temei, de economistul scoțian Adam Smith, apoi *marea criză* de la începutul secolului al XXI-lea a demonstrat că fără o intervenție a statului în economie și fără reglementări eficiente ale sistemului financiar va fi foarte greu de ieșit din această criză profundă, iar mai apoi - de ocolit o nouă criză financiară.

Cel care a venit cu o nouă teorie economică a fost marele economist al secolului al XX-lea **John Maynard Keynes** (1883-1946). Noua teorie economică a lui Keynes a dominat gândirea economică de după *marea criză* și până la *marea inflație*.

„Marea inflație din perioada 1965-1980 a pus capăt unei epoci, în care SUA a dominat complet lumea de după cel de al Doilea Război Mondial. În această perioadă SUA a devenit o economie cu datorii, amenințată din punct de vedere concurențial de Japonia și Germania.” [1]

Keynesismul își pierde dominația asupra gândirii economice după *marea criză inflaționistă* din anii '70 ai secolului al XX-lea, fiind înlocuit de monetarismul promovat de economistul american **Milton Friedman** (1912-2006). Neoclasicul Milton Friedman, profesor de economie la Universitatea Chicago, reprezentant principal al Școlii din Chicago, deținător al Premiului Nobel pentru Economie (1976), a devenit un opozant al intervenționismului keynesian, promovând ideile monetariste, liberalismul economic. El era convins că inflația este un fenomen monetar, considerând, totodată, că fiecare economie are o rată naturală

a ocupării forței de muncă, adică o rată naturală a șomajului, iar încercarea de a stimula pe calea fiscală a creșterii nivelului de ocupare a forței de muncă peste rata naturală produce efecte inflaționiste. El era convins că atunci când masa de bani crește mai repede decât activitatea economică reală (PIB-ul), prețurile vor crește în urma creșterii cererii, ca rezultat al creșterii veniturilor fără o acoperire reală de producție. *Considerăm că această logică este foarte corectă.*

Astfel, toate abordările științifice ale teoriilor lui Keynes și ale lui Friedman conduc la tendința spre obținerea echilibrului economic.

*Mai mulți economiști din zilele noastre consideră însă că practica și viața economică ne demonstrează contrariul, adică „**starea naturală a oricărei piețe este dezechilibrul, iar echilibrul său este atins doar în mod accidental**”.* [1, pag. 46]

Afirmațiile lui Constantin Marinescu din articolul menționat demonstrează, că autorul ideii conform căreia **starea firească a unei economii și a piețelor este dezechilibrul**, este economistul austriac **Joseph Schumpeter** (1883-1950), care a demonstrat că economia se află într-o evoluție permanentă, datorită inovațiilor antreprenorilor, distrugând, astfel, starea de echilibru. [1, pag. 46]

*Această teorie economică revoluționistă a fost dezvoltată de **Nicolas Georgescu Roegen, economist american de origine română** (1906-1994). Fiind matematician și economist, el considera că există o contradicție între „degradarea inevitabilă a resurselor naturale folosite de omenire, ca urmare a folosirii lor, și creșterea materială nelimitată”.* [1, pag. 46]

În continuare, vom reproduce principiile **teoriei economice revoluționiste** expuse în articolul citat:

- *starea normală a piețelor, dar și a economiei, o constituie dezechilibrul, adică cererea agregată nu se întâlnește cu oferta agregată la un nivel de echilibru;*

- *agenții economici nu sunt întotdeauna raționali, iar rezultatele activității lor sunt imprezibile. Deciziile economice nu sunt determinate de rațiune, având ca scop maximalizarea funcției de utilitate ca în teoria neoclasică, ci de psihologia umană, acestea putând fi motivate de încredere. Când oamenii au încredere, cumpără,*

iar când nu au încredere, vând. O altă motivație pentru decizia economică o reprezintă acțiunile speculative pe piață. La acest moment există o multitudine de societăți ce acționează în scop speculativ pe piețele financiare, valutare, imobiliare, de capital etc., ale căror decizii economice sunt greu de prezis, iar din acest motiv este foarte dificil de a simula diverse modele economice;

- *crizele economice sunt inerente și endogene, adică provin din interiorul sistemului economic, și nu sunt determinate de factorii externi, așa cum afirmă teoria neoclasică.*

Din cele expuse putem constata că, actualmente, când întreaga lume se confruntă cu crize economice și financiare, se caută mai întâi țapul ispășitor, apoi soluțiile raționale de ieșire din criză. *Este adevărat, că ritmul înalt de dezvoltare a inovațiilor creează probleme serioase teoriilor economice și modelelor economice de echilibrare macroeconomică. Echilibrele și dezechilibrele se substituie unele pe altele, în funcție de starea economică mondială.*

Consider că toate teoriile expuse, atât cele clasice cât și cele neoclasiche, au fost lansate cu scopul de a rezolva problemele cu care se confrunta omenirea. Procesele economice avansează vertiginos, ele scoțând din albia echilibrului economia. În această situație, suntem de părere, că marele Keynes a avut dreptate atunci când a spus, că ieșirea din marea criză economică de la începutul secolului al XX-lea poate fi soluționată numai de stat prin instrumente de reglementare, de intervenție în economie.

Consider că neoliberalismul lui Milton Friedman cu politica sa monetaristă a încurajat piețele financiare și de capital. **Munca** a fost umilită, iar **Banul** a fost supraapreciat. S-au căutat căi nelegale de acumulare de bani.

Este impresionant articolul din revista FORBES (decembrie 2011, Rusia). [2] Acest articol cu titlul „**Гавани пиратов и финансистов**” publică 10 cifre despre **offshore** din cartea lui Nicolas Shekson „**Люди, обокравшие мир**”. Obiectul de studiu al acestei lucrări îl constituie zonele offshore.

Este știut, că condiția principală a dezvoltării economiei constă în mișcarea liberă a capitalului. O reglementare excesivă din partea statului va avea ca urmare navigarea banilor într-acolo unde este mai bine, în sensul, că

impozitarea veniturilor este simbolică. Astfel, cei mai mulți bani acum se regăsesc în zonele offshore. După cum menționează acest autor, prin zonele offshore se efectuează mai mult de jumătate din comerțul internațional și 1/3 din investițiile directe, pe care corporațiile multinaționale le efectuează peste hotare. Direcția Națională de Revizie Financiară din Marea Britanie a constatat în anul 2007, că în anul 2006 1/3 din cele 700 de companii mari ale Angliei nu au plătit nici un impozit în țară, activitatea acestora fiind înregistrată în zonele offshore. Conform evaluărilor FMI, în micile insule care sunt actualmente centre financiare ale zonelor offshore, s-au concentrat la ora actuală cca 18 trilioane de dolari SUA, sumă egală cu 1/3 din PIB-ul mondial. Cifre impresionante ne aduce Agenția Tax Justice Network, care a calculat în 2005 capitalul pe care oamenii bogați îl țin în offshore, el însumând 11,5 trilioane de dolari SUA, ceea ce constituie 1/4 din toată bogăția mondială și este echivalent cu venitul național al SUA.

Prin companiile offshore, înregistrate în Olanda, care este unul dintre cele mai mari porturi ale impozitelor, în 2008 au trecut capitaluri în sumă de 18 trilioane de dolari SUA, depășind de 20 de ori PIB-ul acestei țări.

În insulele Cayman, cel de al cincilea centru financiar mondial după mărime, sunt înregistrate 80 000 de companii, constituind mai mult de 3/4 din fondurile mondiale, iar la depozitele lor se păstrează 1,9 trilioane de dolari SUA, sumă care depășește de patru ori depozitele din băncile New York-ului. Totodată, e de menționat, că pe această insulă există numai un singur (!) cinematograful. Ca să ne dăm seama de marele rău (daune) care îl aduc aceste fenomene finanțelor publice, vom mai cita un exemplu: conform informațiilor ziarului *Guardian*, trei mari companii mondiale de banane (Del Monte, Dole și Chiquita) au efectuat în 2006 în Marea Britanie afaceri în sumă de cca 750 milioane de dolari SUA, dar au plătit impozite în sumă de 235 000 dolari SUA, ceea ce constituie, pentru comparație, mai puțin de un salariu mediu al unui fotbalist englez dintr-o echipă din Premier League.

Pot fi aduse și alte exemple impresionante despre capitalurile înregistrate în zonele offshore. [2] Toate aceste exemple despre concentrările de capitaluri imense în mâna unui mic

grup de oameni care conduc lumea, ne conduc la gândul că există o mare prăpastie între bani și muncă. Munca este baza în orice sistem economic, dar banii sunt suprastructura. Această suprastructură apasă asupra bazei, provocând crize economice și financiare. Zonele offshore sunt un mare pericol de provocare în lanț a crizelor financiare.

Acum omenirea se confruntă cu o profundă criză financiară. Consider că această criză financiară a lovit în mare parte finanțele publice, fiind exprimată prin mari deficite bugetare și imense datorii publice.

Deși într-o economie globalizată orice criză din fiecare colț al lumii ne-ar afecta, totuși un pericol mai apropiat ar fi pentru Republica Moldova **criza europeană**. Mi se pare că Europa a uitat de principala deviză a economiei: **o națiune nu poate consuma mai mult decât produce**. Dar s-a întâmplat tocmai invers. Unele țări și-au permis să trăiască pe picior larg, gândindu-se la ziua de astăzi, nu și la cea de mâine, nu și la generațiile viitoare. **Criza europeană a afectat, în primul rând, finanțele publice. Enorme deficite bugetare pun în pericol zona euro!**

Sunt întru totul de acord cu abordările economistului grec Marios Elefteriadis, care consideră că o cauză a crizei datoriilor publice față de străinătate ale Greciei este, în general, politica promovată de administrația centrală, care prin măsuri iraționale cumpăra voturile de la populație. Astfel, în anii '80 ai secolului trecut a fost adoptată o lege prin care se interzicea eliberarea din lucru a angajaților întreprinderilor de stat. La fel, funcționarii publici erau angajați „pe viață”. Toate aceste măsuri au servit ca instrumente pentru toate partidele grecești. Actualmente, fiecare al patrulea angajat din Grecia este funcționar public. *Acest comportament al administrației publice a provocat în țară haosul, la majoritatea populației predomina simțul „încereerii”, că niciodată nu trebuie să te gândești la ziua de mâine, nu trebuie să faci eforturi mari. Aceste comportamente au făcut ca oamenii să piardă interesul față de muncă, devenind leneși și hapsâni. Dar pentru a satisface cerințele mereu crescânde, puterea lua bani cu împrumut din străinătate, ca să plătească angajaților din sectorul public salarii umflate, adică astfel se cumpărau voturile. Datoria publică a Greciei consti-*

tuie 150% din PIB, iar pe locuitor ea a ajuns la 30 000 euro /locuitor. [3]

După cum menționează acest autor, aceași politică a fost promovată și în alte state europene, cum ar fi Italia, Spania, Portugalia ș. a. Această politică a condus la creșterea datoriei publice în aceste state. Deficitul bugetar al Greciei a constituit în anul 2011 165% din PIB. Deși economia Greciei alcătuiește doar 2% din toată economia UE și s-ar părea că situația nu este atât de gravă pentru UE, totuși, Grecia nu este unica țară din UE cu astfel de situație precară. Cu un mare deficit bugetar se confruntă astăzi și Italia, constituind în perioada menționată 82% din PIB-ul acestei țări.

Imensele deficite bugetare au determinat și creșterea datoriilor publice față de creditorii. Astfel, obligațiile scadente ale Italiei către anul 2014 alcătuiesc 498 de miliarde de euro la dobânzi mai mici de 7%. Datoria enormă a Italiei, în cazul de față, ca și a altor state din Uniunea Europeană, pune în gardă investitorii. Ei nu vor dori să riște, când aceste țări supraîndatorate vor solicita noi împrumuturi pentru nevoia refinanțării datoriei publice. **În aceste condiții, investitorii vor cere ca garanție, în calitate de gaj, active cu valoare reală. Aceste active cu valoare reală îl poate constitui doar aurul.**

Bunurile imobiliare, care au fost considerate valori reale până la criza imobiliară din 2008 în SUA, acum nu mai sunt luate în calcul. De aceea, după criza imobiliară din SUA, investitorii nu mai cred în aceste valori, considerând aurul unicul activ cu valoare reală în prezent.

Vorbind despre aur ca un garant pentru investitori, este necesar de identificat posibilitățile țărilor datornice în depozitele de aur, și nu numai, dar și ale zonei euro, în general, deoarece, după cum menționează unii analiști, **aurul ar putea fi o soluție pentru criza europeană.** [4, p. 30-32]

Creșterea deficitelor bugetare și a datoriilor publice aprofundează criza finanțelor publice. Deși s-au luat măsuri drastice pentru diminuarea acestora, totuși echilibrul bugetar nu determină în mod fundamental stabilitatea macroeconomică. Summitul de la începutul lunii decembrie 2011 a însemnat o speranță pentru piețele financiare privind rezolvarea crizei europene. Măsurile restrictive impuse de statele Uniunii Europene stabilite prin tratatul din 9

decembrie 2011 de la Bruxelles cu privire la admiterea unui deficit bugetar până la 3% din PIB, iar datoria publică externă a statelor europene în primul semestru al anului 2012 să se reducă până la 60% din PIB, nu vor stabiliza piețele financiare, deoarece există prea mulți factori care au provocat criza financiară: avem în vedere și marile concentrări de capitaluri în zonele offshore, eschivarea celor suprabogați de la plata impozitelor. Finanțelor publice le este foarte greu să facă față cheltuielilor publice mereu crescânde. În afară de aceasta, finanțelor publice din țările afectate de criza financiară le vine cel mai greu să reducă deficitul bugetar și să ramburseze datoria publică imensă.

În condițiile unei datorii publice imense, investitorii au nevoie de garanții din partea datornicilor. Unii analiști (vezi articolul dlui Laurențiu Roșoiu, Forbes, România nr. 73/23 decembrie 2011- 8 ianuarie 2012, „Soluția de aur pentru criza europeană”) consideră că țările datornice pot emite obligațiuni garantate cu aur. Cu atât mai mult cu cât țările excesiv de datornice dispun de rezerve de aur. Astfel, Italia dispune de rezerve de aur de 2 451 de tone, cu o valoare de piață de peste 100 de miliarde de euro. Pusă gaj, această rezervă ar fi putut atrage lejer finanțare de peste 500 de miliarde de euro. Această sumă este suficientă pentru acoperirea datoriilor Italiei în sumă de 498 de miliarde de euro, care reprezintă obligațiile ei scadente până în anul 2014.

Grecia dispune de 111,5 tone de aur existente în rezervele băncii centrale.

„Rezervele de aur ale băncilor centrale din zona euro și ale Băncii Centrale Europene constituiau, la finele lunii noiembrie trecut, aproximativ 10 800 de tone de aur, cu o valoare de piață de cca 544 de miliarde de euro. Utilizarea aurului din rezerve drept garanție pentru emiterea unor obligațiuni comune ar permite stingerea din piață a până la 2 000 de miliarde de euro.” [4, p. 30]

Cele mai mari rezerve de aur din zona euro sunt deținute de Germania – 3 401 tone de aur, Italia – 2 451 tone de aur, Franța – 2 435 tone de aur, Olanda – 612 tone de aur, Banca Centrală Europeană are o rezervă de 502 tone de aur, apoi urmează celelalte state din zona euro. [4, p. 32]

Considerăm, că este mai bine gajarea cu

aur a datoriilor publice, prin emisiune de obligațiuni, decât creșterea ratei dobânzilor pentru riscul investitorilor. Dimpotrivă, obligațiunile garantate cu aur ar conduce la scăderea dobânzilor, deoarece investitorii ar avea o garanție că valorile mobiliare (obligațiunile) sunt garantate cu aur. Aceasta ar fi mai benefic pentru debitori, deoarece prețul unei uncii de aur crește. Nu cunoaștem cazuri de-a lungul istoriei ca prețul la aur pentru o uncie să scadă la bursele valutare internaționale. Lucrul acesta ni-l confirmă evoluția prețului unei uncii pe parcursul anilor, în special, după cel de al Doilea Război Mondial.

Garantarea prin aur a valorilor mobiliare (obligațiunilor) este o siguranță pentru investitori, această practică a fost utilizată și de alte națiuni supraîndatorate, cum au fost Brazilia și Portugalia prin anii '70 - '80 ai secolului trecut.

Posibilitățile de rambursare a datoriilor prin aur depind de prețul unei uncii de aur pe piața valutară internațională (o uncie este egală cu 31,1 grame de aur curat). În luna august 2011, prețul unii uncii era de 1750 dolari SUA. Deși aurul nu mai joacă rolul de bani universali, el este o rezervă valutară foarte importantă pentru state, asigurând-o cu valută în orice moment. Aurul este un activ cu cea mai înaltă lichiditate.

Considerăm că este bine să menționăm că președintele SUA Richard Nixon a schimbat în 1971 sistemul valutar - creditar internațional, demonetizând aurul. Izolarea aurului de sistemul valutar internațional a servit ca preludiv pentru emisiunea de monedă fără acoperire cu aur. Astăzi este greu să ne imaginăm că s-ar putea accepta revenirea aurului în sistemul valutar internațional (**Notă.** *Acum sistemul valutar internațional se prezintă prin standard-deviză. – Autorul*).

Cantitatea de aur nu mai poate acoperi marea cantitate de devize (bani de hârtie – bancnote). Cantitatea de aur extrasă pe tot parcursul istoriei de dobândire a acestuia constituie 170 000 tone de aur. Băncile centrale ale tuturor țărilor lumii dețin 18% din tot aurul sau 30 000 tone de aur. În anul 2008 masa monetară în circulație în lume a constituit cca 60 trilioane de dolari SUA. Și dacă toate guvernele ar fi decise să asigure banii lor cu aur, apoi prețul unei uncii ar fi trebuit să ajungă la 60 000 de dolari SUA. Lucrul acesta este ireal, deși aurul rămâne

a fi un activ cu valoare reală împotriva riscului. [5, p. 108-109]

Dacă e să ne referim la Republica Moldova, care este și ea afectată de criză economică și financiară, vom menționa că fluxurile de capital străin sunt firești și favorabile eficacității sistemului economic, dar pot conduce totuși la situații de criză a îndatorării și adesea se consideră că datoria externă creează atâtea probleme pe câte le rezolvă. Un paradox este constatarea faptului că posibilitatea de a contracta datorii externe, care ar trebui, în principiu, să ajute economia să gestioneze mai bine riscurile cu care se confruntă, conduce, de fapt, adeseori la rezultatul opus.

Vom menționa, de asemenea, că datoria externă comportă forme multiple și nu toate creează aceleași probleme. Astfel, datoriile publice (suverane), cele contractate de către guverne și, prin extensiune, cele care au beneficiat de garanția acestora, au format cea mai mare parte a angajamentelor țărilor în curs de dezvoltare, care au cunoscut o criză financiară în anul 1980 anume din cauza incapacității guvernelor lor de a onora aceste angajamente.

Pentru Republica Moldova, acest caz trebuie să fie o lecție serioasă. Datoriile publice sunt contractate pe lângă trei categorii principale de creanțieri: creditorii privați (adeseori bancari), agenții guvernamentale și instituții financiare internaționale. Indiferent de categoria de creditor, țara trebuie să-și controleze gradul de solvabilitate. În cazul în care debitorul este guvernul, capacitatea de a rambursa datoria depinde de aptitudinea acestui guvern de a obține ulterior excedente primare în bugetele lor și deci de capacitatea lor de a mobiliza resursele fiscale și de a-și controla cheltuielile publice

Datoria publică externă poate crea, astfel, o problemă de echilibru al finanțelor publice, îndeosebi, în cazul în care o parte dintre resursele împrumutate de către guvernele lor vor fi fost irosite din cauza facilităților financiare excesive acordate anterior.

Vom mai menționa, că datoria externă, indiferent, de altfel, dacă este publică sau privată, este generatoare de obligații de plată în devize. Atâta timp cât rata de creștere a încasărilor din exporturi depășește rata dobânzii plătite pentru împrumut, procesul de îndatorare externă poate continua la infinit, fără a crea

probleme de solvabilitate din acest punct de vedere, deoarece noile încasări de devize generate de exporturi permit, cel puțin, acoperirea cheltuielilor cu dobânda datoriei, suma de bază a împrumutului putând fi reportată fără dificultate de la un an la altul. [6, p. 251-252]

De exemplu, cea mai mare creditare a Republicii Moldova vine de la Fondul Monetar Internațional (FMI). Astfel, în ianuarie 2010 a fost aprobat Programul de creditare și finanțare a Republicii Moldova din partea FMI în sumă de 369,6 milioane DST (Drepturi Speciale de Tragere – valuta de cont a FMI) sau cca 572,7 milioane de dolari SUA. Mecanismul de finanțare s-a efectuat pe tranșe: prima sumă de 60 mil. DST, primită de Republica Moldova imediat după aprobarea Programului cu FMI, în ianuarie 2010; cealaltă sumă a fost transferată pe tranșe după cum urmează: 1) iulie 2010 – 60 mil. DST; 2) aprilie 2011 - 50 mil. DST; iulie 2011 – 50 mil. DST; februarie 2012 – 50 mil. DST. În parametrii acestui Program de creditare au rămas încă neabsorbite 99,6 mil. DST. Astfel, FMI a creditat Republica Moldova în sumă de 369,6 mil. DST [7].

În opinia specialistului Daniel Dăianu, fără câștiguri de productivitate care să susțină creșteri salariale, economia unei țări se asfi-

xiază mai devreme sau mai târziu. Câștigurile de productivitate constante implică investiții productive sistematice, alături de transferuri de tehnologie. [8, p. 53]

Concluzii

1. Ținând cont de faptul că în unele țări din zona euro au crescut deficitul bugetare ca pondere în PIB, la fel au crescut datoriile publice față de străinătate, putem considera că în aceste țări finanțele publice se află în mare criză.

2. Starea finanțelor publice din țările supradatornice, cum ar fi Grecia, Italia, Spania, Portugalia, este cauzată de politicile sociale promovate de guvernele lor pentru a cumpăra voturile alegătorilor și a se menține la putere, dar fără o acoperire financiară a programelor sociale promovate.

3. Împrumuturile exagerate i-au ținut la putere o anumită perioadă, dar când nu au mai putut să se împrumute, au fost nevoite să reducă cheltuielile bugetare, să taie din programele sociale promise, ceea ce a trezit nemulțumirea maselor.

4. Numai o creștere economică reală, cu câștiguri de productivitate poate susține investițiile, transferul de tehnologii avansate și creșterea salariilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Constantin Marinescu. Criza globală și eșecul profesiei de economist. Revista „Finanțe Publice și contabilitate”, nr. 6, iunie 2011, Editată de Ministerul Finanțelor Publice al României, București. ISSN 1582-9774.

2. Гавани пиратов и финансистов (după Nicolas Shekson din cartea „Люди, обокравшие мир” FORBES, decembrie 2011, Rusia).

3. Мариос Елефтериадис. В европейском финансовом кризисе виноват? „Комсомольская правда”, 5-12 ianuarie 2012.

4. Laurențiu Roșoiu. Soluția de aur pentru criza europeană. - Forbes România, 23 decembrie 2011 - 08 ianuarie 2012, pag. 30-32.

5. Сергей Гречишкин. Реальные ценности. - FORBES, сентябрь, 2011. Rusia, pag. 108-109.

6. Dicționar de științe economice. Editura ARC, 2006, pentru versiunea românească, pag. 251-252.

7. Экономическое обозрение. Механизм кредитования и финансирования. Пресс-служба МВФ. 3 февраля, 2012, № 4.

8. Daniel Dăianu. Fractura din zona euro. Revista lunară financiar-bancară. Piața financiară, nr. 1-2, ianuarie-februarie 2012.

Prezentat: 05 mai 2012.

E-mail: tatmanole@yahoo.com

Practica internațională în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici

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

SUMMARY

Human resources development is a complex process that is addressed both nationally and internationally. In most European Union countries, professional development training is based on the reasoning that, along with the training of young civil servants through basic training, a special role has the requalification of civil servants to provide better professional services in a permanently changing society.

Dezvoltarea resurselor umane reprezintă un proces complex care este abordat atât la nivel național, cât și internațional.

La nivel național, acest proces este influențat de inițiativele guvernamentale în domeniul trainingului. Abordarea dezvoltării personalului în cadrul organizației variază proporțional cu gradul de tehnologizare, politicile tradiționale și cu valorile managementului.

Importanța realizării avantajului competitiv prin perfecționarea aptitudinilor de bază este recunoscută de unele organizații, dar multe ignoră această posibilitate, considerând trainingul și perfecționarea mai degrabă ca niște costuri, nu ca investiții.

Cultura organizației are un impact deosebit asupra filozofiei de perfecționare a personalului. Valorile managementului și normele comportamentale specifice managerilor de pe un anumit nivel și ale liderilor de echipă influențează, de asemenea, puternic atitudinea angajaților față de necesitatea dezvoltării profesionale.

Concepția permanentizării pregătirii profesionale a funcționarilor în administrația publică este practică în numeroase state ale lumii. Contribuția funcționarilor publici la dezvoltarea societății, îndeosebi în perioadele de reformare a administrației publice, depinde de actualizarea cunoștințelor pe care le posedă și de posibilitatea și capa-

itatea lor de a se adapta la situațiile noi pe care dinamica vieții sociale le înainteaază neconținut. În legătură cu aceasta, este foarte actuală problema continuării instruirii funcționarilor publici, deoarece fondul de cunoștințe acumulat odată devine cu timpul insuficient.

În majoritatea țărilor Uniunii Europene, de exemplu, instruirea profesională continuă se bazează pe raționamentul că, de rând cu pregătirea tinerilor funcționari prin intermediul instruirii de bază, un rol deosebit îi revine perfecționării și recalificării funcționarilor publici în vederea unei mai bune prestări profesionale într-o societate aflată permanent în schimbare. [1, p. 41]

Pentru a realiza aceste sarcini, se folosesc diferite metode. În astfel de țări, cum ar fi Portugalia și Grecia, funcționează instituții publice speciale de instruire în domeniul administrării publice. De exemplu, în Portugalia activează două instituții de învățământ ce prestează în exclusivitate servicii de perfecționare profesională a funcționarilor publici.

Una dintre ele este Institutul Național de Administrare (INA) din Oeiras. Acest institut activează din anul 1979 și obiectivul său este ca, prin instruire, cercetare și suport tehnic, să contribuie la modernizarea administrației publice a țării. INA are un personal permanent de 213 persoane. O bună parte din

acest personal exercită funcții administrative și de deservire. În ceea ce privește cadrele didactice în număr de peste 300, în majoritatea lor sunt cumularzi, având funcții de bază în alte instituții de învățământ sau activând în organele administrației publice. Cei din urmă alcătuiesc o pondere mai mare și poartă denumirea de formatori. Statutul lor este legiferat și prevede că ei se recrutează din rândul membrilor Guvernului, funcționarilor din alte organe ale administrației publice și trebuie să reunească, respectiv, calități științifice, profesionale și pedagogice pentru exercitarea activităților didactice.

Participarea formatorilor în instruirea profesională a funcționarilor publici permite să se îmbine reușit aspectele teoretice ale cursurilor cu modalitățile lor aplicative, dat fiind faptul că formatorii, de regulă, au o bogată experiență de activitate pe care o transmit celor instruiți.

A doua instituție de instruire în domeniul administrării publice din Portugalia este Centrul de Studii și Instruire pentru Administrația Locală din Coimbra (CEFA). Spre deosebire de INA, care prestează servicii de instruire profesională pentru funcționarii din organele administrației publice centrale, CEFA se ocupă în exclusivitate de instruirea profesională a funcționarilor publici din organele administrației publice locale, fapt care determină specificul acestei instituții de învățământ.

În organele administrației publice locale din Portugalia activează 90.864 funcționari. Ținând seama de numărul funcționarilor și de cererea tot mai mult crescândă în instruirea profesională, CEFA, care activează din 1980, a purces la organizarea a patru centre-filiale în orașele Beja, Faro, Setubal și Bombal. Aceasta îi permite să satisfacă mai pe deplin cererile de instruire înaintate de către organele administrației publice locale ori de către diferiți funcționari în parte. [1, p. 78]

Activitatea acestor două instituții de învățământ – INA și CEFA – ocupă un loc deosebit în sistemul de instruire profesională a funcționarilor publici din Portugalia. Acest sistem de instruire constituie un element foarte important al procesului de reformare

a administrației publice. Anume prin instruirea și perfecționarea personalului se soluționează multe probleme ce țin de evoluția reformei administrației publice. Transformările din administrația publică portugheză de după aprilie 1974, când, în rezultatul căderii regimului dictatorial, a început edificarea unui sistem modern de administrare, au fost însoțite de activități concrete în vederea pregătirii și perfecționării profesionale a funcționarilor publici. Acestea au fost realizate într-o strânsă conexiune cu celelalte componente ale reformei administrației publice, cum ar fi implementarea noilor tehnici de administrare, metodelor noi de planificare, organizare și activitate a administrației publice din Portugalia.

În alte țări, necesitățile de asigurare a perfecționării și recalificării profesionale a funcționarilor publici sunt asigurate, de rând cu instituțiile specializate, și de universitățile publice și private.

În unele țări mai mari, cum ar fi Franța, Germania, Spania, de rând cu instituțiile naționale, există și unități de instruire regionale. Sunt diferite și modalitățile de angajare a personalului didactic. Numai un număr foarte restrâns de instituții din Austria, Belgia, Italia, Irlanda beneficiază de un colectiv de profesori titulari, în rest corpul profesoral al instituțiilor care se ocupă de perfecționarea și recalificarea funcționarilor publici include, de regulă, alături de cadrele profesionale titulare, și o multitudine de cadre netitulare din rândul funcționarilor publici cu un înalt grad de calificare, precum și personalul din sectorul privat.

Experiența de pregătire profesională a funcționarilor publici în alte state ne demonstrează că activitatea calitativă a organelor administrației publice depinde anume de sistemul de instruire și perfecționare profesională a funcționarilor.

Funcționarii publici trebuie să posede o pregătire teoretică bună. Pentru asigurarea unei astfel de pregătiri profesionale a funcționarilor publici este nevoie de un sistem de instruire care ar asigura continuitatea pregătirii profesionale a funcționarilor publici. În edificarea acestui sistem, de un real folos ne servește experiența acumulată de

alte state care au trecut la timpul lor prin aceleași procese prin care trece astăzi Republica Moldova. În procesul de implementare la noi a celor studiate în alte state, referitor la instruirea profesională a funcționarilor publici, trebuie să se țină seama, în viziunea noastră, de două aspecte principale. [2, p. 136].

În primul rând, de faptul că pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să corespundă unor principii generale, universale, aplicate de toate statele. Unul dintre ele este principiul permanentizării instruirii profesionale care le permite funcționarilor publici să acumuleze cunoștințele în funcție de sarcinile ce apar în fața organelor administrației publice.

În al doilea rând, în pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să se țină seama de tradițiile naționale, de factorii locali care reies din realitățile noastre de ordin istoric, psihologic, economic, financiar. Asupra tuturor acestor factori își lasă amprenta perioada de tranziție prin care trece societatea noastră.

Trainingul reprezintă procesul planificat prin care se urmărește modificarea atitudinilor, cunoștințelor și abilităților profesionale prin intermediul studiului, pentru a atinge o performanță corespunzătoare într-o activitate sau un ansamblu de activități. Scopul rezidă în dezvoltarea abilităților individului și în satisfacerea necesităților curente și viitoare ale organizației în domeniul resurselor umane. [2, p. 137]

Scopul primordial al acțiunii de training este creșterea performanței. Dar sunt și alte motive pentru care trainingul este unul dintre elementele de „*avanpost*” ale managementului resurselor umane: vizează dezvoltarea potențialului uman, îi ajută pe indivizi să „crească” atât profesional, cât și din perspectiva factorului sociocultural. Aceste aspecte nu sunt altceva decât o rezultată a schimbărilor sociale și culturale din întreaga lume, cu repercusiuni și asupra funcției de training.

Am putea spune că acțiunea de training sprijină organizația prin revalorizarea sursei sale cheie - angajații. Să antrenezi înseamnă să investești în oameni pentru a le permite

să acționeze mai eficient și să-i sprijine astfel încât să-și utilizeze în mod optim abilitățile native.

În principal, obiectivele particulare ale trainingului sunt următoarele:

- să ajute persoanele din cadrul organizației cât mai mult, astfel încât nevoile viitoare în domeniul resurselor umane să fie soluționate în interiorul organizației;

- să dezvolte competențele angajaților și să îmbunătățească performanțele individuale;

- să reducă timpul pentru cei angajați recent și să se asigure că ei vor deveni responsabili cât mai curând posibil.

În opinia specialiștilor, există anumite **avantaje ce rezultă din utilizarea trainingului**, avantaje ce au un impact important în economia activităților organizației și în creșterea eficienței globale și individuale:

- îmbunătățirea performanțelor la nivel individual, de echipă și organizaționale în termeni de rezultate (outputuri), calitate, viteză și productivitate globală;

- creșterea gradului de apartenență și de implicare a angajaților în activitățile organizației, prin încurajarea lor de a participa la stabilirea misiunii și obiectivelor organizației;

- îmbunătățirea flexibilității operaționale, prin lărgirea ariei de abilități profesionale ale angajaților;

- dezvoltarea unei culturi organizaționale pozitive, de exemplu, orientată pe rezultate și performanță continuă;

- minimalizarea costurilor aferente realizării studiului.

Organizațiile care au o filozofie adecvată în domeniul trainingului înțeleg să-și desfășoare activitatea într-un domeniu în care avantajul competitiv este atins doar cu ajutorul unor angajați de înaltă calitate profesională și morală și că pentru aceasta este necesar să se investească în resursele umane ale organizației, în dezvoltarea aptitudinilor și cunoștințelor acestora. Din acest punct de vedere, s-au fundamentat anumite cerințe pe care trebuie să le îndeplinească trainingul, pentru a se dovedi o investiție viabilă. Din această perspectivă, procesul trebuie:

- să fie relevant;

- să se axeze pe rezolvarea problemelor și să îndepărteze cauza producerii acestor disfuncționalități;

- să fie abordat în directă legătură cu performanța;

- să fie orientat în sensul obținerii de rezultate evidente și eficiente;

- să vizeze perfecționarea continuă a personalului;

- să presupună o abordare strategică.

Pornind de la rolul trainingului de acoperire a decalajului de performanță între nivelul efectiv al performanței individuale pe post și nivelul performanței cerut de organizație, managerii pot adapta mai multe strategii privind activitatea de training și dezvoltare și anume:

- **strategia „procesuală”** are ca obiect crearea unui cadru organizațional stimulativ pentru învățarea la toate nivelurile și infuzia permanentă de cunoștințe noi în organizație;

- **strategia „proactivă”** urmărește eliminarea decalajului dintre performanța ocupantului postului la un anumit moment și performanța dorită pe postul respectiv la un alt moment, în viitorul imediat sau prezibil. Acest tip de strategie este bazat pe previzionarea dezvoltării firmei în viitor și pe identificarea nevoilor viitoare de pregătire a personalului;

- **strategia „corectivă”** are în vedere reducerea decalajului dintre performanța efectivă a angajatului pe un post, la un anumit moment, și performanța care ar trebui obținută pe postul respectiv la același moment. [3, p. 22]

Având în vedere etapele (stadiile) carierei pe care le parcurge orice angajat în cadrul unei organizații, managerii pot adapta una din strategiile următoare sau pot realiza uneori chiar combinații ale acestora:

- **strategia de „socializare”** urmărește integrarea noilor angajați în cultura organizațională;

- **strategia de „valorizare”** are ca obiectiv realizarea dezvoltării personalului prin utilizarea competențelor și experienței unor angajați ai firmei, folosiți în calitate de mentori pentru alți membri ai acesteia;

- **strategia de „specializare”** are ca

obiectiv principal dezvoltarea acelor competențe ale angajaților care sunt specifice postului lor;

- **strategia de „dezvoltare”** urmărește dezvoltarea pe orizontală a angajaților, prin rotația lor pe posturi, sau dezvoltarea lor pe verticală, pentru a-i promova.

Aceste strategii sunt aplicabile indiferent de poziția ierarhică a angajatului, deoarece și un maestru, și un șef de echipă pot deveni buni mentori.

Trainingul este considerat și o investiție strategică și imaterială prin excelență, În termeni generali investiția este o cheltuială prezentă de la care se așteaptă un beneficiu viitor.

Faptul că modalitățile de acțiune și domeniile administrației publice sunt diverse, determină o anumită specializare. În formarea resurselor umane din administrația publică trebuie să se facă distincție între pregătirea necesară pentru funcțiile administrative de conducere de nivel superior (care au, în general, un caracter politic), funcțiile administrative de specialitate de nivel superior și funcțiile pentru care este necesară doar o pregătire medie.

Formarea personalului pentru funcțiile administrative de conducere presupune o pregătire superioară temeinică, respectiv absolvirea unei instituții de învățământ superior care să ofere informațiile necesare înțelegerii complexității actului managerial. Pentru funcțiile administrative de specialitate de nivel superior, învățământul universitar pregătește profesional specialiști în domeniul finanțelor, planificării, construcțiilor, industriei, agriculturii, arhitecturii, învățământului, culturii, sănătății, comerțului etc., a căror prezență în structurile administrative este necesară. [4, p. 245]

Indiferent de modalitățile de formare, este cunoscut faptul că valoarea unei administrații, eficiența sa depind în cea mai mare măsură de oamenii ce o compun, trebuie avută în vedere realizarea cât mai completă, teoretic și practic, dar și diferențiat, a actului acesta. Astfel, formarea profesională presupune cunoștințe temeinice despre drept și știința administrativă, cunoștințe specifice domeniului autorității publice, experiență

în domeniu, ușurință în aplicarea în practică, aptitudini intelectuale etc.

Dar, ca să se obțină o asemenea competență profesională, este necesar ca toate instituțiile să asigure formarea personalului pentru administrația publică, să realizeze o legătură strânsă, pe de o parte, între procesul de învățământ și cercetare, iar, pe de altă parte, între acesta și practică.

Identificarea cunoștințelor, aptitudinilor și experiențelor necesare diferitelor categorii de personal administrativ trebuie să aibă în vedere schimbările permanente ce se produc în administrația publică, în societatea noastră, faptul că unele categorii sunt necesare formării profesionale, altele - perfecționării și specializării profesionale, iar altele - schimbării culturale la nivelul comunității profesionale, determinate de noul context administrativ.

Astfel, educația și instruirea vor trebui concentrate mai degrabă pe dezvoltarea și cultivarea unor abilități necesare, decât pe trimiterea automată a unor cunoștințe considerate, adesea, general aplicabile. Deformările majore produse în cultura managerială a funcționarilor publici au avut ca urmare slaba dezvoltare a capacității de lider, improvizarea în detrimentul profesionalismului, dar și evitarea asumării responsabilității față de performanțele instituției publice.

Competența marchează momentul final al unui proces permanent de formare a funcționarilor publici. Ea este necesară pentru obținerea eficienței la nivelul sistemului administrativ, respectiv prin previziunea evoluțiilor viitoare, organizarea activităților, gestionarea resurselor, motivarea angajaților și controlul modului de desfășurare a proceselor administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Căprescu Gh. *Evaluarea, perfecționarea și promovarea personalului de conducere în management*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1992, p. 41, p. 78.
2. Sîmboteanu A. *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, 2001, p. 136-137.
3. Sîmboteanu A. *Perfecționarea profesională a funcționarilor – mijloc de eficientizare a reformei administrației publice* // „Administrarea Publică”, 1998, nr. 4, p. 22.
4. Pitariu M. *Managementul resurselor umane. Măsurarea performanțelor profesionale*. București, Editura Economică, 1994, p. 254.

Prezentat: 24 mai 2012.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

I nstruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Le management des ressources humaines médicales

Lilia MORARU,
doctor în științe medicale, doctor în științe psihologice,
Centrul Național de Management în Sănătate

Cristina ȘESTACOVA,
Centrul Național de Management în Sănătate

REZUMAT

Lucrarea noastră propune noi metode de formare a resurselor umane medicale la locul de muncă prin metodele de identificare a problemelor de sănătate, determinarea priorităților, formarea dexterităților (de diagnosticare, prescriere a tratamentului, îngrijirea bolnavilor, comportamentul la patul pacienților, participarea la brainstorming, grupurile de experți, luarea deciziilor, relațiile publice interioare și exterioare, formarea imaginii unității medicale și a sa proprie, marketingul serviciilor de sănătate și marketingul social, organizarea științifică a muncii).

Les programmes d'études comme discipline qui préparent une médecine de haute technicité sont les plus nombreux. Mais l'initiation aux soins de santé primaires nécessite un enseignement plus général qui ai de les étudiants aptes à résoudre des problèmes.

En ce domaine, la compétence peut se définir comme une vaste gamme de connaissances, des attitudes et des comportements qui, ensemble, permettent à quelqu'un d'exercer telle ou telle activité professionnelle.

Il est extrêmement difficile de faire entrer le type de l'éducation et d'apprentissage approprié dans un programme d'études cloisonné par matière et par discipline, où l'enseignement est dispensé sous forme de cours sanctionné par des examens pour l'acquisition des compétences, des dextérités pratiques, d'expérience et de haute professionnalisme.

Notre hypothèse est que l'éducation du ressources humaines médicales postuniversitaire médicales peut produire un nouveau type de médecine et procéder à une adaptation de l'ensemble de leurs activités notamment dans le domaine de la communication, comportement, mise en oeuvre,

perception de leur prédestination étique et d'ontologique, esthétiques, biostatisticiens, le domaine de la recherche psychologique, sociologique etc.

Notre but est de reformer les nouvelles pratiques médicales de l'éducation extra-universitaire dans les organisations médicales en manière de travail en équipes multidisciplinaire et multisectorielles, comme la technologie éducative et les méthodes modernes de communications, d'attendre une haute qualité, technique, efficacité, performance.

Les objectives:

- Elaboration d'un système éducative pour créer une responsabilité individuelle et collective, des attitudes est des comportements positives aux personnel médicale, à l'égard de la qualité des services médicales, la satisfaction des patients vis-à-vis de la protection de la santé de la population.

- Former des méthodes de travailler au sein d'équipes professionnels et multisectorielles.

- Motiver les ressources humaines médicales pour l'action de découvrir et de combattre les principales causes de mauvaise santé et d'alléger les souffrances dues aux maladies chroniques et aux infirmités.

- Placer des siennes non médicales a l'égard

de la santé : l'environnement, l'éducation, les relations publiques, le marketing, la sociologie, la psychologie, l'anthropologie, économie sanitaire etc.

- L'évaluation régulière du personnel médicale, leurs qualités psychosociales, le tempérament en corrélations aux profiogrammes est capacité d'étude.
- L'amélioration du système d'information organisationnelle, le climat psychosocial, la technique –matériel basse.
- Y'évaluation des résultats de l'éducation.

Le matériel et les méthodes. Les objets d'étude ont les instituts médicales du pays, le personnel médicale en utilisant du spécial programme et des méthodes de l'éducation.

Nous utilisons les méthodes psychologiques (les testes, socio- psycho- profiograma, les caractéristiques psychosociales, le détermination du tempérament, du névrotisme etc.) sociologique (forme du climat psychosocial, l'espace organisationnelle, motivation des l'attitudes, comportements, etc.) médicales (productivité, l'efficacité, le standardisation, les méthodes d'examination, traitement, les protocoles clinique etc.), les relations publiques (la communication verticale, verbale, corporel, les méthodes du formation de l'image, rating) d'analyse statistique- mathématique (la fréquence, la comparaison du groups d'étudiants, l'échantillonnage, la corrélation etc.) pédagogique (training, pratique, implémentation du technologique, formation du dextérité, compétences, créativité, brainstorming, le groupe nominale, le group communautaire etc.)

La réorientation de l'enseignement médicale dans le sens de l'éducation des ressources humains médicales dans l'espace du travail, se heurte à divers facteurs qui, d'une part, s'apposent d'une manière générale à ce que les études de médecine soient modifiées et, d'autre part, empêchent que la gamme complète des soins de santé tient la place qui lui est due des programmes.

Aux Centre du Management Sanitaire nous préparons des formateurs, de la législation et nous avons un Conseil organisationnel. Dans chaque organisation médicale nous avons un coordinateur, un Conseil médicale et

une groupe du travail, un climat éducatif ; la groups du etc.

Les autorités sanitaires précisent pas, qu'elles attendent des études de médecine psychosociologique, éthique, anthropologie économie sanitaire, relations publicgacs etc. qu'é les aptitudes requises.

Souvent, ces études sont simplement considérées comme une formation post-universitaire, de spécialisation pratique de communication, interpersonnel, d'une forme positive, psychosocial, des formes du management du personnels médicales dans tous les étapes: sélection, adaptation, coordination, préparation, contrôle, financière, productivite, recherche-action.

Si le système de santé privilégie la haute technicité et si la politique suive en matière d'enseignement médical détermine ou fortement influencée par les spécialistes, il s'ensuivra que les études de médecine et l'application des méthodes éducatives mettrons le personnel médicale d'apprendre des attitudes du comportements qu'exigent les soins de santé : responsabilité, productivité, qualité, l'efficacité.

Nous avons planifié de situations concrètes, un échantillon représentatif, des problèmes de santé, une programme d'éducation à orientation communautaire, et des méthodes pédagogiques de haute technicité, analyse des avantages et des désavantages, les indicateurs évaluatives, des formes du motorisation, d'intégration des collectives etc.

Nous implémenterons les formes pratiques de coopération multisectorielle (médecine, la pédagogie, relations public physiciens etc.)

Nous l'implémentation du programme compare on du naissant et final.

Nous avons appliqué les méthodes traditionnelles: les discussions, les workshops, les conférences, médicales les évaluations et de nouveaux méthodes :

La détermination des priorités. L'étude des besoins a permis recueillir une liste d'éléments problématiques. A l'analyse, certains de ces éléments se sont avérés définitivement plus importants que d'autres. L'exploration des alternatives d'intervention permet de répondre à cette question, solutionneses problèmes,

former les méthodes de prévention, de traitement.

L'approche par recherche du consensus que serve à l'identification des problèmes et des besoins. Cette approche s'appuie sur l'idée qu'un consensus, obtenu parmi un groupe de personnes, connaît bien la communauté ou les problèmes d'étude en mode de la réflexion individuelle.

Le brainstorming la technique utilisée pour l'identification des problèmes de santé, les méthodes d'intervention. Un nombre de 12 membre doivent être encouragés un feu roulant de suggestion et leur analyse. L'ensemble de la séance durerait 30 – 60 minutes.

L'approche par informateurs – clés les participants doivent être pressentis aux consentes des problèmes communautaire qui forme le groupe du travail ou d'étude. Il s'agit d'identifier des problèmes, des besoins, des groupes à risque, des pistes d'intervention.

La technique de Delphi vise à connaître l'opinion de certaines personnes sur les problèmes prévalents. Ils ne communiquent pas directement entre eux et régissent à l'information émise par les autres participants, de telle sorte qu'ils en arrivent à un consensus sans qu'il y ait en discussion entre eux. Il génère d'idées et des solutions.

La technique du groupe nominal vise à identifier les problèmes et les besoins et à les classer par ordre d'importance, développement du plans, l'évaluation du programmes.

La technique du brainwriting fait appel à une séance de réflexion silencieuse. Les problèmes et les solutions sont écrites préalablement et placées au centre de la table, pour inscrire leurs propres idées en silence, suivie d'une discussion et l'ordonnement des items.

L'inventaire des ressources est une étape importante du processus de planification pour l'ajustement des ressources et des services au besoins de santé.

L'analyse convergente des données. Il s'agit d'un nombre des données, on peut être tenté d'éliminer certain d'entre elles, de cette façon de faire un affaiblissement du dossier, de le réduire, parler d'une information et de la structure.

L'analyse des indicateurs c'est-à-di-

re l'analyse des indicateurs de santé pour identifier des problèmes sanitaires, recueil d'information, des décisions, et planification des interventions.

La faisabilité de l'intervention elle correspond à sa capacité de s'opérationnalise dans le contexte qui lui est propre, vise à évaluer les chances de succès de son implantation, son acceptabilité.

Les stratégies d'intervention c'est-à-dire l'existence des différentes méthodes de résolution des problèmes en question de solution et intervention.

La revue de la littérature est la première source d'idées, étudie les méthodes, les caractéristiques, les groupes d'études, les expériences d'intervention sur le sujet.

Les techniques de créativité est la possibilité d'avoir recours à différentes techniques de créativité, combinaison, recombinaison des expériences passées et des idées, donnent lieu à un nouvel agencement de solutions. Les techniques de créativité: spécifiquement au associations d'idées, et celles utilisons les processus de groupe.

La mesure – linéaire (anchored rating scale). Cette technique utilise une échelle linéaire continue de 0 à 1.00 et accordé des valeurs à chaque problème par les membres du groupe et la hiérarchicement final.

Détermination de la relation entre un facteur de risque et une condition morbide : s'exprime par le risque relative que se détermine en forme de rapport de l'incidence chez les personnes exposées et de l'incidence chez les personnes non expose, et le risque attribuable, la différence du risque entre les sujets exposés et les sujets non exposés.

La méthode DARE (Décision Alternative Rational Evaluation) est une méthode d'établissement de priorités qui met l'accent sur le poids relatif des critères choisis pour évaluer les alternatives, juger les alternatives, classer les critères par ordre d'importance. Cinq critères différents servent ici à juger les trois alternatives. Le poids relatif attribué à chaque critère. L'alternative obtenant la plus grande valeur est considérée prioritaire.

La méthode des objectifs de prestations (service target method) cette méthode met l'accent sur la fixation d'objectifs en termes de

services produits et de volume de ressources. Ces normes ont trait au membre d'effectifs requis ainsi qu'à leur productivité. Elles s'appliquent pour calculer la quantité de ressources, pour dispenser les soins à domicile, pour déterminer l'efficacité et la productivité.

La comparaison par paires cette technique générale permet de se concentrer sur deux problèmes seulement à la fois. Chaque problème est comparé à tour de rôle à chacun des autres problèmes. Les résultats sont introduit dans un tableau et déterminent la score ou pourcentage.

Le diagramme de Gantt est un outil de planification et de contrôle. Il permet d'indiquer le temps prévu et le temps actuel de chacune des tâches, ce que permet de visualiser le progrès des travaux.

Résultats. La comparaison de l'accumulation des connaissances en groupes contrôles et du comparaison, les connaissances prévus et les connaissances, vont évaluer par punition note est non-parametric test Wilcoxon, et le "t" test Student.

Conclusions. Les programmes de l'éducation serait concentré sur les caractéristiques sociables culturelles, écologiques, comportementales, communautaires, permettent de former l'attitude, la performan-

ce, l'efficacité, la qualité, la productivité de l'assistance médicale.

Les stratégies nationales de l'éducation des ressources humaines médicales ne doivent pas être axés seulement sur la solution des problèmes, mais plutôt sur l'enseignement des matières, ses objectifs doivent être clairement définis, jouer le rôle de catalyseur des la créativité, d'inventivité, d'auto perfection.

Les courses et les pratiques permettent acquérir la compétence professionnelle nécessaire, des l'aptitudes de passer un diagnostic et de conduire un traitement en s'appuyant sur le raisonnement clinique, la réflexion logique, le savoir-faire pratique et les examens de laboratoire, accumulant des dextérités.

Le personnel médicale peut analyser les facteurs de risque physiques, psychologiques, sociaux, la participation active de la communauté, le style de vie.

Le système d'éducation extra universitaires, permet la collaboration multidisciplinaire, la travail en équipe, la collaboration des médecines, des sages-femmes, des travailleurs sociaux, des éducateurs, crée une réputation positive de l'organisation de santé, déterminent les ressources matériels financières, humaines et pratiquer d'un bon rapport cout-efficience, cout-utile, cout-benefit.

REFERENCES

1. Dowe J. Towards value-based, science-informed public health policy: conceptual framework and practical guidelines. Geneva: World Health Organization, 2001 Report 2002.
2. Bickerstaff K., Ridgeon N. WHO and department of Health Conference on risk to Public Health. London.: 23-24 October 2001. Report 2002.
3. Slovic P. Informing and educating the public about risk. Risk analysis, 1986.
4. Rose G. The strategy of preventive medicine. Oxford.: Oxford University Press, 1992.

Prezentat: 21 februarie 2012.

E-mail: liliamorari28@yahoo.com

Impactul e-Guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
șef Catedră tehnologii informaționale aplicate,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

E-Government is a form of democracy, a form of respect for the citizens of the state they represent, but also is a social and economic necessity by the beneficial effects it brings, directly and indirectly, to the whole society and economy. The changes involved in the information society can be considered as a new type of inter-human and social relations, and also a new framework for relations between a country's citizens and their representatives: Government, Parliament, central and local institutions. Public services and government's data for citizens can be easily used in an electronic format, reducing the costs of resources currently involved in their implementation. But most important, it is that e-government offers quality services easily and quickly, removing the bureaucracy encountered in this type of relationship and moreover, it provides transparency, trust and involvement. The article describes what is and what is by meant e-Governance in Moldova, which the costs and the benefits of the Projects implemented in this area are. It also describes the changes made in recent months by the Center of e-Governance under the Government of the Republic of Moldova.

eGuvernarea reprezintă utilizarea tehnologiei informației și telecomunicațiilor și, îndeosebi, a Internetului în toate domeniile guvernării statului care furnizează servicii publice către utilizatori, între care cei mai importanți sunt cetățenii și societățile, cu scopul general de a îmbunătăți serviciile și a le reduce costurile, atât pentru utilizatori cât și pentru furnizorii de servicii.

Interesul internațional pentru eGuvernare este remarcabil, în special în Uniunea Europeană, în America și în statele din Asia de Est și de Sud, state în care se alocă fonduri însemnate și se construiesc strategii și planuri de acțiune detaliate pentru implementarea eServiciilor eGuvernării, cu rezultate pozitive, care fac acțiunea ireversibilă, și eServiciile - de neînlocuit.

Prin programul eGuvernare statele urmăresc alinierea la obiectivele Uniunii Europene. De exemplu, serviciile de eGuvernare prin intermediul portalurilor reduc cheltuielile ad-

ministrației cu peste 30% în prima fază și pot ajunge până la 70% în urma finalizării funcționării acestuia, ele reduc barierele administrative birocratice și ușurează accesul la informațiile și serviciile publice.

Guvernarea electronică este o formă a democrației, o formă de respect al statului față de cetățeanul pe care îl reprezintă, dar și o necesitate socială și economică prin efectele benefice pe care le aduce, direct și indirect, la nivelul întregii societăți și economii.

Guvernarea electronică este responsabilitatea exclusivă a guvernului, care, inclusiv prin folosirea parteneriatului public-privat, are sarcina de a conduce centralizat complexul și îndelungatul proces de implementare a acestuia la nivel național.

Cetățeanul unui stat vrea să fie mobil, să aibă confort în relația cu administrația statului, să știe cine este acesta și să fie deservit ca un *client* care își plătește facturile față de furnizorul său de servicii (e-Services).

E-Serviciile (e-Services) sunt servicii publice oferite cetățenilor de către autorități prin intermediul mijloacelor electronice. Acestea sunt contra plată sau gratuite și pot fi comandate la distanță, rapid, simplu și comod.

Obiectivul general al Guvernului Republicii Moldova este formulat astfel: "Până în 2020 Guvernul va deveni **mai transparent**, **mai performant** și **mai receptiv**, datorită investițiilor inteligente în TI și utilizării masive a acestora în sectorul public." Obiectivul respectiv a fost asumat în cadrul strategiei de e-Transformare.

Scurt istoric. În mai 2005, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Ministerul Dezvoltării Informaționale (MDI) au lansat Proiectul „Implementarea componentei e-Guvernare a Strategiei Naționale de Edificare a Societății Informaționale”. Beneficiarii principali au fost Ministerul Dezvoltării Informaționale, Academia de Administrare Publică și Inspectoratul Fiscal Principal de Stat al Ministerului Finanțelor și Biroul Național de Statistică. Acest pas a fost o continuare logică a proiectului inițiat de Guvernul Republicii Moldova în 2003 care a oferit asistență autorităților naționale în elaborarea Strategiei Naționale de Edificare a Societății Informaționale. Obiectivele principale au urmărit dezvoltarea unui cadru pentru edificarea guvernării electronice în Moldova. Acțiunile întreprinse au fost concentrate pe trei direcții de bază:

- a) asistență politici/evaluare;
- b) instruirea funcționarilor publici;
- c) promovarea serviciilor publice electronice.

În cadrul proiectului au fost elaborate:

- Rapoarte. Studiu de practicabilitate privind implementarea TIC în administrarea publică (2005); rapoarte privind sondajele TIC (2005, 2006, 2007), rapoarte privind capacitățile TIC (2007) și raportul e-Readiness (nivel de pregătire electronică) 2006;

- conceptul e-Guvernare¹ și Conceptul de portal e-Guvernare² (aprobat de Guvern);

- cerințele-standard față de paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet³;

- proiectul de Concept și cerințele tehnice (caietul de sarcini) privind subsistemul de ra-

portare electronică pentru Biroul Național de Statistică;

- un set de instrumente pentru instruire, evaluare și certificare a funcționarilor publici în domeniul TIC și Guvernării electronice (2005-2006);

- conceptul, cerințele tehnice, cadrul legal și Planul de acțiuni privind implementarea sistemului de instruire electronică al Academiei de Administrare Publică pentru funcționarii publici (2007);

- portalul și Sistemul informațional de declarații electronice au fost elaborate, testate și implementate în cadrul IFPS (2006-2007) pentru efectuarea declarațiilor electronice de către cetățeni și mediul de afaceri.

În cadrul proiectului au fost efectuate, de asemenea: evaluarea de către experții internaționali, vizita de studiu a 14 funcționari publici de rang înalt la Academia de Guvernare Electronică din Estonia, desfășurarea unor mese rotunde și prestarea consultanței la nivel local în perioada implementării proiectului care au contribuit la amplificarea conștientizării dezvoltării guvernării electronice; a fost stabilită cooperarea la nivel național între Ministerul Dezvoltării Informaționale, Aparatul Guvernului, Academia de Administrare Publică, Academia de Științe și alte instituții care au participat la ședințele și evenimentele desfășurate cu regularitate.

Proiectul a susținut cooperarea internațională prin asigurarea financiară a oficialilor moldoveni la Summit-ul Mondial pentru Societatea Informațională (Tunis, 2005), Adunarea Europei Electronice de Sud-Est, ședințele și conferințele TIC/e-Guvernare la nivel regional (Tallinn, 2006; Ankara, 2006), vizita de studiu a delegației Inspectoratului Fiscal de Stat din Moldova la autoritatea fiscală din Spania (martie 2007).

Atelierul "Promovarea soluțiilor e-Guvern pentru servicii publice efective, eficiente și sigure" organizat de proiect în cadrul conferinței internaționale BIT+2007 a constituit un eveniment important pentru a împărtăși experiența și analiza impactului TIC moderne asupra politicii și practicii Guvernului.

Proiectul a acordat o atenție deosebită activităților de informare și comunicare prin prisma strategiei de comunicare „Acces@m

Moldova", ce a servit drept bază pentru promovarea beneficiilor e-Guvernării. Implementarea acesteia a fost efectuată prin utilizarea unor anumite instrumente pentru a iniția funcționarii publici în domeniul e-Guvernării: publicații în ziare și reviste, emisiuni TV și radio, site-ul www.e-moldova.md, broșura „Ce este guvernarea electronică?”, fluturași (flyers), calendare etc.

Guvernul (asistat de proiect) a creat un mediu favorabil pentru dezvoltarea electronică prin elaborarea și aprobarea documentelor naționale strategice cadrului legal privind implementarea semnăturii digitale și a documentelor electronice și întreprinderea acțiunilor în vederea instruirii funcționarilor publici în domeniul TIC și sporirea nivelului de conștientizare a beneficiilor oferite de guvernarea electronică.

Bugetul proiectului în mărime de 70 000 dolari SUA (sumă acordată de Guvernul Japoniei) a fost folosit integral pentru asistența tehnică. Fondurile adiționale care au atins suma de 550 868 USD (130 572 – Fundația SOROS și 267 624 - fondul de Trust PNUD, 152 671 – Guvern) au fost mobilizate pentru realizarea obiectivelor extinse și pentru continuarea activităților de proiect.

Promovarea guvernării electronice și a accesului la informație a fost o primă prioritate pentru Guvernul Republicii Moldova în contextul desfășurării reformei administrației publice centrale și a activităților de descentralizare; TIC sunt un instrument important pentru aceste reforme. PNUD a identificat necesitatea asistenței în dezvoltarea serviciilor, iar Proiectul respectiv a formulat un șir de concluzii:

- utilizarea limitată a semnăturii digitale de către cetățeni și mediul de afaceri din cauza costului și a procedurii de obținere a semnăturii digitale ar putea deveni un impediment în utilizarea pe scară largă a serviciilor electronice create;

- participarea activă a Aparatului Guvernului, a Ministerului Dezvoltării Informaționale, a Academiei de Administrare Publică și exprimarea clară a pozițiilor politice sunt factorii-cheie pentru implementarea rezultatelor obținute de proiect;

- Guvernul Republicii Moldova are nevo-

ie de sprijin în continuare în vederea instruirii și certificării funcționarilor publici în baza materialelor didactice și a mecanismelor de certificare elaborate, precum și în elaborarea instrumentelor de instruire electronică pentru funcționarii publici;

- implementarea guvernării electronice urmează să fie efectuată și coordonată cu activitățile legate de reforma autorităților administrației publice centrale, condusă de Aparatul Guvernului și finanțată de un anumit număr de donatori;

- fortificarea capacităților funcționarilor publici este un aspect important în sprijinul acordat, acesta fiind unul dintre obiectivele orientate spre funcționarea cu succes a sistemului e-Guvernare;

- se recomandă implicarea tuturor părților interesate în elaborarea viitoarelor proiecte privind implementarea guvernării electronice;

- păstrarea datelor despre experții calificați ce ar putea să se implice în acțiunile ad-hoc ce solicită pregătire specială pentru formularea sarcinilor.

Există un număr de documente strategice utilizate în dezvoltarea electronică (SCERS, Strategia Electronică Națională, Planul de acțiuni Moldova-UE). Elaborarea Strategiei naționale de edificare a societății informaționale în Republica Moldova (pentru anii 2005-2010) www.emoldova.md.

Obiectivul strategic al Proiectului PNUD – Guvernul Republicii Moldova a fost de a acorda asistență Guvernului Republicii Moldova în implementarea componentei e-Guvernare a Strategiei naționale de edificare a societății informaționale, la implementarea căreia se vor obține rezultate pe termen lung: (i) reducerea sărăciei prin sporirea competitivității și productivității economice; (ii) consolidarea și extinderea practicilor democratice prin intermediul guvernării electronice; (iii) integrarea profundă în procesele și structurile europene.

Cât s-a reușit de facto la încheierea acestui proiect, rămâne să decidă fiecare cetățean al Republicii Moldova.

Referitor la e-servicii, pentru mulți deja nu mai sunt noi noțiunile de **ghişeu unic, port-moneu electronic și semnătura digitală**, lucruri care devin accesibile și pentru cetățeni.

Acțiunile întreprinse de R. Moldova pentru edificarea unei societăți informaționale oferă răspunsuri la multe întrebări. În mod tradițional, în cele mai multe țări din lume, cetățenii au o imagine negativă despre serviciile autorităților publice, fiind, adesea, nemulțumiți de procedura și modul prestării acestora. Atunci când urmează să intre în contact cu o instituție guvernamentală, ei se gândesc, mai curând, la cozi interminabile, ore lungi de așteptare, proceduri încurcate și o birocrație de nepătruns. Interacțiunea cu aceste instituții este privită întotdeauna ca fiind una frustrantă. Mulți cetățeni se plâng că pierd o groază de timp, bani și nervi pentru a obține un certificat, o autorizație sau chiar o informație de la o instituție de stat și că, uneori, sunt nevoiți să dea și mită pentru aceasta.

Pe de altă parte, funcționarii publici consumă foarte mult timp pentru obținerea unei informații de la alte instituții guvernamentale decât cele la care sunt angajați, ceea ce scade din randamentul muncii lor. Pentru a schimba percepția (și realitatea) negativă, guvernele lumii acordă tot mai multă atenție nevoilor cetățeanului atunci când își modernizează structura și/sau modifică serviciile oferite. Aceste schimbări sunt motivate tot mai mult de dorința de a oferi o deservire de înaltă calitate, iar soluțiile sunt oferite de Guvernarea electronică. Altfel spus, toți cei care dispun de o conexiune la Internet, acasă sau la serviciu, precum și cei care accesează Internetul din locuri publice, pot să-și rezolve problemele în fața calculatorului, fără a se mai deplasa la ghișeul unei instituții de stat.

Guvernarea electronică constă în interacțiunea cetățenilor cu instituțiile publice de orice nivel, precum și comunicarea acestor instituții între ele prin intermediul mijloacelor electronice. Informarea asupra proiectelor de lege aflate în discuție și emiterea de păreri din partea cetățenilor, plata taxelor de către contribuabili, completarea unor plângeri și petiții online, descărcarea unor formulare administrative - toate acestea reprezintă mijloace eficiente puse de către stat la dispoziția cetățenilor, pentru ca ei să-și poată exercita drepturile lor fundamentale. Guvernarea electronică este o componentă de bază a societății informaționale și contribuie la con-

solidarea democrației și a instituțiilor statului de drept. R. Moldova, cu sprijinul donatorilor și bazându-se pe cele mai bune practici din lume, a întreprins mai multe acțiuni pentru edificarea unei societăți informaționale. R. Moldova tinde să se alinieze la cerințele Comunității Europene, care a propus o listă din 20 de servicii publice ce urmează a fi prestate cetățenilor și agenților economici prin intermediul mijloacelor electronice.

Actualmente, sunt realizate un șir de sisteme informaționale automatizate de importanță statală, cum ar fi „e-ședința Guvernului”, „Sistemul integrat de circulație a documentelor electronice”, „Portalul Guvernamental”, „e-Declarații”. Prin intermediul acestui ultim serviciu, cetățenii și agenții economici pot depune rapoartele fiscale prin Internet, fără a se mai deplasa la Serviciul Fiscal de Stat.

Prestarea unor servicii electronice poate fi efectuată prin intermediul portalului serviciilor electronice al ministerului (www.e-service.mdi.gov.md), cetățenii pot efectua comenzi și completa formularele necesare pentru solicitarea celui de-al doilea pașaport al cetățeanului R. Moldova, pentru înregistrarea unei întreprinderi individuale, schimbarea numelui sau prenumelui, pentru solicitarea altor certificate cu privire la starea civilă etc.

În prezent, se lucrează asupra lansării Registrului resurselor informaționale de stat, care ar asigura implementarea sistemului de prestare a serviciilor publice după principiul „ghișeului unic”, ceea ce presupune ca cetățeanul să solicite și să primească informația sau documentul necesar printr-un singur punct de intrare. De asemenea, se întreprind măsuri pentru exploatarea posibilităților de achitare a serviciilor electronice și altor tipuri de servicii prin intermediul terminalelor, cardurilor bancare și a telefoniei mobile, utilizând „portmoneul electronic” pentru stimularea utilizării semnăturii digitale.

Pentru realizarea Planului de acțiuni „Moldova electronică”, a fost creat Fondul pentru realizarea Strategiei naționale de edificare a societății informaționale. În 2007-2008, prin intermediul acestui Fond, au fost alocate din Bugetul de stat peste 34 mln. lei. Această sumă a fost repartizată pentru finanțarea a circa 40 de proiecte privind elaborarea și im-

plementarea sistemelor și resurselor informaționale de importanță statală. În opinia ministrului TI, "fondul creat nu poate acoperi toate cheltuielile necesare pentru edificarea societății informaționale și, astfel, la realizarea proiectelor în domeniul dezvoltării tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) sunt atrase și surse extrabugetare, donații etc."

Pentru ca oamenii să beneficieze de informații și servicii publice în regim nonstop, iar autoritățile să asigure transparența actului de guvernare, în luna august 2010, Guvernul Republicii Moldova a creat **Centrul de guvernare electronică**. Centrul de guvernare electronică devine promotorul principal al e-Guvernării și al inițiativelor de transformare sectorială care răspund mai bine nevoilor cetățenilor și care contribuie la afirmarea unui Guvern mai accesibil, mai productiv și mai conectat la rețele.

Centrul de guvernare electronică este o instituție publică înființată de către Guvernul Republicii Moldova în august 2010, pentru ca cetățenii R. Moldova să beneficieze de informații și servicii publice în regim nonstop, iar autoritățile să asigure transparența actului de guvernare, prin utilizarea și promovarea tehnologiilor informaționale în sectorul public.

Implementarea eGuvernării are un impact mai larg asupra vieții economice, sociale și politice a statului și nu se limitează doar asupra beneficiarilor săi. Rezultatul este o creștere a gradului de informatizare, cu toate efectele benefice ale acestei creșteri. Impactul indirect, pozitiv al eGuvernării asupra societății este evident în domeniul competitivității și creșterii economice, precum și asupra creării de noi locuri de muncă. Aceasta se datorează, în general, faptului că eGuvernarea implică, cel puțin, două elemente fundamentale pentru acest impact mai larg – informatizarea agențiilor și a beneficiarilor și dobândirea de noi cunoștințe profesionale aferente, atât de către personalul agențiilor (funcționari publici, medici, juriști, profesori etc.) cât și de către beneficiari. Este imposibil de cuantificat în totalitate impactul direct al eGuvernării asupra beneficiarilor săi (problema acestei cuantificări fiind similară cu cea a cuantificării impactului informatizării

societății asupra acelei societăți), în principal, datorită efectelor calitative (cum ar fi senzația de satisfacție, creșterea abilităților profesionale, apariția de noi facilități sau servicii, sau reducerea corupției și fraudei). Dar unele efecte directe pot fi cuantificate, cum ar fi în cazul în care se apreciază numărul de ore „scutite” de beneficiar (care nu mai trebuie să se ducă la agenții), reducerea costurilor agenției pentru procesarea unor cereri sau reducerea personalului minim necesar al unei agenții. Concluzia generală a studiilor făcute asupra impactului eGuvernării este că eGuvernarea merită să fie implementată și că aceasta aduce beneficii evidente la nivelul vieții economice, sociale și politice a întregii țări.

Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 710 din 20 septembrie 2011. Aprobarea documentului reprezintă o condiție a Acordului de Finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării agendei de Transformare electronică a guvernării. Programul pune în aplicare prevederile Strategiei naționale de edificare a societății informaționale "Moldova Electronică" și Concepția guvernării electronice.

Documentul stabilește obiectivele procesului de e-Transformare și oferă o viziune unificată privind modernizarea serviciilor publice și eficientizarea activității guvernării prin intermediul tehnologiilor informaționale (TI). Totodată, Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării pune bazele unei abordări coordonate asupra investițiilor inteligente în TI și sporește capacitatea TI din sectorul public.

În baza Programului de e-Transformare vor fi realizate investiții inteligente în tehnologii informaționale. TI vor utilizate pe scară largă în sectorul public, urmărind:

- modernizarea sectorului public în beneficiul cetățeanului și dezvoltarea unui sector privat dinamic și competitiv prin digitalizarea serviciilor publice până în 2020;

- creșterea transparenței și eficienței procesului de guvernare prin integrarea tehnologiilor informaționale inteligente utilizate de către instituțiile administrației publice centra-

le și deschiderea datelor guvernamentale cu caracter public;

- scăderea costurilor implicate de tehnologiile informaționale utilizate de sectorul public.

Ministerele și agențiile guvernamentale au prezentat Centrului de guvernare electronică (CGE) 70 de propuneri de proiecte privind digitalizarea serviciilor publice în anul 2012.

Procesul de selectare a serviciilor electronice, organizat în câteva etape, se va încheia în luna noiembrie. Inițial, un grup de lucru compus din reprezentanți ai CGE și cei ai coordonatorilor pentru e-Transformare va examina ofertele în baza unor criterii care includ, între altele, relevanța, eficacitatea, durabilitatea, dar și mărimea costului de implementare mai mic de 200 000 USD.

Proiectele vor fi dezbătute cu societatea civilă și cetățenii, după care va fi elaborată o listă scurtă cu e-Servicii prioritare pentru fiecare sector. Decizia finală privind finanțarea proiectelor de servicii electronice va aparține Comisiei Naționale pentru e-Transformare, prezidată de Primul-Ministru, Vlad Filat.

Centrul de guvernare electronică a inițiat procesul de consultări cu societatea civilă în vederea aplicării Planului de acțiuni pentru un **Guvern deschis**. Documentul are în vedere o serie de angajamente pe care Guvernul și le-a asumat în efortul de asigurare a transparenței și combatere a corupției. Planul de acțiuni va fi prezentat la forul global al **Parteneriatului pentru Guverne deschise**, care se va desfășura în luna aprilie în Brazilia.

„Parteneriatul pentru Guverne deschise” este o alianță globală între guverne ce susține și aplică principiile dreptului omului și ale țărilor din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, propune și dezvoltă măsuri concrete pentru promovarea transparenței guvernării și aplicării inovațiilor tehnologice în beneficiul cetățenilor. Statele semnatare împărtășesc un set de valori comune: pledează pentru ca cetățenii să beneficieze de mai multă deschidere și transparență din partea guvernului, recunosc și sprijină efortul țărilor aflate în stadii diferite de promovare a transparenței guvernamentale, luptă împotriva corupției și cred în puterea cetățenilor și a tehnologiei informației. 38 de executive au

subscris la „Parteneriatul pentru Guverne deschise”. Republica Moldova se numără printre acestea, iar la forul din Brazilia va adera oficial la inițiativă.

Consultările cu societatea civilă reprezintă un element important în elaborarea planului de acțiuni. ONG-urile pot veni cu sugestii și comentarii legate de acțiunile guvernului la capitolul transparență, acces la informație, servicii și gestiunea resurselor publice. ONG-urile interesate să participe la consultări sunt încurajate să contacteze Centrul de guvernare electronică. Coordonatoarea inițiativei „Guvern deschis” este Irina Tisacova: irina.tisacova@egov.md, telefon 250-487.

În această ordine de idei, vine și lansarea portalului „**Guvern către cetățeni**” (G2C): implementarea inițiativei „Accesul la datele guvernamentale cu caracter public”; lansarea portalului WWW.DATE.GOV.MD; implementarea unei infrastructuri tehnologice moderne pentru Guvern în baza platformei CLOUD COMPUTING (sistem care eficientizează procesele operaționale și reduce costurile de echipament, licență, întreținere).

Accesul liber la datele guvernamentale cu caracter public reprezintă o inițiativă inovatoare în cadrul guvernelor, societății civile și comunităților de tehnologii informaționale și de comunicații (TIC) din întreaga lume. Este vorba de plasarea online a datelor guvernamentale în formate standard. Acțiunea a fost lansată cu scopul de a apropia autoritățile de cetățeni. Astfel, eforturile autorităților devin transparente, iar cetățenii pot participa activ la procesul de luare a deciziilor.

În concluzie, putem afirma că cercetarea impactului eGuvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului demonstrează că eGuvernarea în sensul corect al cuvântului aduce beneficii la nivelul vieții întregii țări:

- implementarea eGuvernării are un impact major asupra vieții sociale și politice a statului, dar și asupra vieții economice;

- eGuvernarea implică creșterea gradului de informatizare, cu toate efectele benefice ale acestei creșteri;

- impactul indirect al eGuvernării presupune creșterea economică și competitivitatea, care aduce după sine crearea a noi locuri de muncă;

- eGuvernarea impune informatizarea atât a agențiilor cât și a beneficiarilor, și dobândirea de noi cunoștințe profesionale aferente, atât de către personalul agențiilor (funcționari publici, medici, juriști, profesori etc.) cât și de către beneficiari;

- dar cele mai mari beneficii sunt serviciile de calitate către populația țării, care elimină birocrația și, mai mult ca atât, oferă transparență, încredere, precum și implicarea cetățenilor în actul de guvernare.

NOTE

¹ Hotărârea Guvernului nr. 733 din 28 iunie 2006 privind Conceptul e-Guvernare, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.106-111/799 din 14.07.2006.

² Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 916 din 06.08.2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.127-130/952 din 17.08.2007.

³ Ordinul Ministerului Dezvoltării Informaționale nr. 99 din 08.08.2006 (www.mdi.gov.md).

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Politicii de edificare a societății informaționale în Republica Moldova nr. 632 din 08.06.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 96-99/789 din 18.06.2004.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale - „Moldova electronică” nr. 255 din 09.03.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-50/336 din 23.03.2005.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Concepției sistemului informațional automatizat „Registru de stat al populației” și Regulamentului cu privire la Registrul de stat al populației nr. 333 din 18.03.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 43-45 din 28.03.2002.

4. Concepția guvernării electronice, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.733 din 28 iunie 2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.106-111, art.799.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20 septembrie 2011 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare).

6. Proiectului „e-Transformare al guvernării”, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 131-133, art. 425.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 195 din 04.04.2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare deschisă pe anii 2012-2013, publicat la 06.04.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-69, art. nr. 224.

8. <http://www.egov.md/>

9. <http://itmoldova.com>

Prezentat: 2 mai 2012.

E-mail: gherman.teodora@gmail.com

Relații internaționale și integrare europeană



Apariția și evoluția istorică a organizațiilor internaționale

Oleg BONTEA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The international organization phenomenon marks an important step in the democratization of international life. It constitutes a phenomenon characteristic of the contemporary epoch, which essentially influences the contents and the forms of international policy. At present, the talk is about the creation of a special branch of international public law, and namely the law on international organizations. The idea of international organization is found in various projects whose aim is to ensure peace.

Fenomenul organizației internaționale marchează un pas important în direcția democratizării vieții internaționale; el constituie un fenomen caracteristic al epocii actuale, care influențează sensibil conținutul și formele politicii internaționale, încât se vorbește în prezent chiar de formarea unei ramuri speciale a dreptului internațional public - dreptul organizațiilor internaționale.¹

Ideea de organizație internațională este exprimată în diverse proiecte urmărind asigurarea păcii. Asemenea proiecte încep să fie formulate încă din sec. al XVI-lea. Remarcabil pentru actualitatea lui este proiectul regelui ceh Podiebrad (1462) care recomandă crearea unei organizații internaționale permanente, având ca organe: un congres, un consiliu și o curte de justiție a cărei principală funcție trebuia să fie rezolvarea pașnică a diferendelor dintre state.²

În sec. al XVIII-lea o serie de proiecte ale unor forme de organizare internațională au fost elaborate de gânditori și oameni politici francezi, germani sau englezi.³

În sec. al XIX-lea, sub acțiunea factorilor economici, apar preocupări ale statelor de a crea organizații internaționale, corespunzător evoluției relațiilor dintre ele, sub acțiunea expansiunii comerțului internațional și a dezvoltării progresului în general.

În această perioadă au fost înființate Uni-

unea Poștală Universală (1875), Organizația Meteorologică Mondială (1878), Uniunea de la Paris pentru protecția proprietății industriale (1883), Uniunea de la Berna pentru protecția operelor literare și artistice (1886).

Termenul de organizație internațională s-a impus în limbajul diplomatic și politic începând cu prima jumătate a secolului al XX-lea, pentru ca pe aproape tot parcursul veacului anterior să fie folosite concepte de genul sindicatului public internațional, biroul internațional, comisia internațională. Pentru prima dată sintagma menționată a fost folosită, probabil, de către James Lorimer, în deceniul 8 al secolului al XIX-lea și preluat de către germanul Constantin Frantz spre sfârșitul veacului.

Walter Schücking și Paul Reinsch vor permite consacrarea definitivă a termenului la începutul secolului al XX-lea în cadrul a două volume care teoretizau problema relațiilor dintre state: Organizațiile lumii și Uniunile internaționale publice.

Odată cu cristalizarea conceptului, dar și cu apariția primelor organisme internaționale au fost dezvoltate trei curente principale care aveau să definească rolul acestora: ca instrumente, ca arene și ca actori.

Ca instrumente, organizațiile sunt văzute ca instrumente prin care statele își urmăresc propriile interese, așa cum reiese chiar din deciziile acestora.

Ca arenă, un adevărat loc de joacă, o tablă de șah, adevărate forme ale scenariilor diplomației, unde actorii condamnă, se justifică, într-o încercare de coordonare coerentă a propriilor acțiuni politice;

Ca actori, în acest caz statele apar ca entități suverane, în care deciziile finale reprezintă voința unanimă a membrilor.

Organizațiile internaționale (interstatale) au apărut ca o continuare și permanentizare a reuniunilor diplomatice temporare ale statelor - *congresele și conferințele*, căpătând însă caracterul unui fenomen nou al relațiilor internaționale și al dreptului internațional, cu trăsături caracteristice noi. La origine, organizațiile internaționale nu sunt decât o prelungire a conferințelor internaționale, convocate pentru încheierea unor tratate. „Din episodică, arată P. Reuter, conferința internațională devine periodică prin intermediul unui secretariat, capătă o anumită permanență”⁴

Primele organizații internaționale au fost create pe baza unor tratate multilaterale. Ele păstrează aspecte de continuitate cu instituțiile existente ale dreptului internațional, dar capătă trăsături noi care le configurează ca forme juridice permanente și specifice ale relațiilor interstatale, ca instituție nouă a dreptului internațional, ca ramură autonomă a acestuia.

Conferințele internaționale, denumite până în secolul al XIX-lea și congrese, sunt *reuniuni temporare* ale reprezentanților diplomați ai statelor, pe când **organizațiile internaționale** apar ca *forme permanente* de cooperare, caracterizate prin continuitatea activității, asigurată prin existența unei structuri, a unui sistem de organe principale și auxiliare care formează un cadru permanent al coordonării acțiunilor statelor. Funcționarea organizației are loc după reguli de procedură care, preluate din practica conferințelor internaționale, capătă un caracter instituțional, fiind prevăzute în regulamente obligatorii și permanente adoptate de fiecare organ principal sau de lucru al organizației.

La baza organizării și funcționării unei organizații internaționale se află un tratat adoptat de o conferință diplomatică; un astfel de tratat capătă o funcție esențială nouă - de act constitutiv, de statut al organizației,

având și trăsături proprii, distincte în comparație cu tratatele multilaterale obișnuite încheiate de state. Statutele organizațiilor internaționale formează astăzi o categorie distinctă de acte internaționale, prevăzute, sub aspectul regulilor juridice ce li se aplică, și de Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor (art. 5).

Astfel, în dreptul internațional a apărut și s-a conturat treptat un domeniu distinct și o instituție nouă, formată dintr-un complex de reguli juridice create pe baza acordului de voință dintre state și constituind o ramură autonomă a acestui drept. Aceste reguli s-au dezvoltat și s-au îmbogățit odată cu evoluția organizațiilor internaționale care formează în prezent un sistem complex, de o mare diversitate prin scopurile și obiectul activității, prin modul de organizare și funcționare, prin componența și influența lor, reflectând dinamismul, diversificarea și complexitatea relațiilor internaționale contemporane.⁵

În secolul al XX-lea amploarea dezvoltării organizațiilor internaționale, atât sub aspect numeric (în jur de 150), cât și al domeniilor pe care le cuprind, devine una dintre principalele coordonate ale vieții internaționale contemporane. După Primul Război Mondial se creează prima organizație politică mondială: *Liga Națiunilor*, precum și o serie de organizații cu caracter specializat, ca: *Organizația Internațională a Muncii*, *Uniunea Internațională a Vagoanelor* etc. După cel de-al Doilea Război Mondial organizațiile internaționale au cunoscut o evoluție deosebită, rolul lor în soluționarea problemelor de interes general devenind din ce în ce mai important.

Crearea organizațiilor cu caracter universal, întrucât urmăresc cuprinderea tuturor statelor și acoperirea tuturor domeniilor vieții internaționale - ca *Societatea Națiunilor* și *Organizația Națiunilor Unite* - sau a organizațiilor specializate în variate domenii economice și sociale, precum și a organizațiilor regionale cu caracter general, politic, economic sau social, ilustrează cu prisosință dimensiunile deosebite cantitative și calitative ale fenomenului organizațiilor internaționale în lumea contemporană.

Factorii principali ce au determinat acest proces constituie necesitatea de a preveni

și a elimina războaiele devenite tot mai nimicitoare, asigurând pacea și securitatea internațională și amplificarea cooperării internaționale în cele mai variate domenii, impulsionată de creșterea interdependențelor, de apariția problemelor majore care confruntă omenirea în ansamblul său.

Organizațiile internaționale guvernamentale (numărul lor constituie circa 500) constituie un cadru favorabil pentru dezvoltarea relațiilor dintre statele-membre, pentru coordonarea activităților spre anumite scopuri. Funcția principală a organizațiilor internaționale este aceea de a oferi mijloacele și cadrul cel mai potrivit de cooperare între state în domenii în care acestea au interese comune.⁶ Participarea, practic, a tuturor statelor membre O.N.U. la multe dintre organizațiile internaționale atestă prestigiul de care ele se bucură și confirmă rolul jucat de acestea în organizarea cooperării dintre state în tot mai multe domenii.

În epoca contemporană, organizațiile internaționale reprezintă o formă de armo-

nizare a eforturilor statelor în direcția unei colaborări internaționale, pentru realizarea căreia statele au creat un cadru juridico-organizatoric (instituțional) – o organizare cu caracter permanent. Organizațiile internaționale reprezintă un fenomen caracteristic al relațiilor mondiale actuale, fiind chemate să contribuie la dezvoltarea înțelegerii și colaborării dintre state, la asigurarea păcii și securității în lume. Instituția organizației internaționale a apărut ca o necesitate a vieții internaționale și acest fenomen marchează un pas important în direcția democratizării ei. Rolul crescând pe care îl are instituția organizației internaționale reprezintă una dintre caracteristicile marcante ale relațiilor internaționale actuale. Statele nu pot renunța la aceste instrumente de securitate colectivă, de cooperare economică și tehnică, de unificare a eforturilor colective pentru soluționarea unor probleme actuale și acute de interes comun, care sunt mai necesare ca oricând sau chiar indispensabile în condițiile globalizării.

NOTE

¹ Green L. C., *Law and society*, Seand printing A. W. Sijthoff - Leyden, 1977, pag. 183, citat după Mihăilă M., *Elemente de drept internațional public și privat*, All beck, București, 2001, p.110.

² Mihăilă M., *Elemente de drept internațional public și privat*, București: Editura All Beck, 2001, p.110.

³ Franța: abatele de Saint-Pierre elaborează un proiect cuprinzător pentru asigurarea păcii perpetue în Europa. Acest proiect prevedea adoptarea unui tratat fundamental „Marea alianță” și crearea unei Adunări generale de plenipotențari, ale cărei decizii deveneau obligatorii și erau susceptibile de a fi executate prin forță.

Germania: filozoful german Leibnitz (1670, 1676 și 1693) elaborează mai multe proiecte privind crearea unei federații internaționale condusă de papă și împărat.

Anglia: William Penn (1697) propune o organizare federală a continentului. Jeremy Bentham (1786), filozof englez, vine cu unele idei originale privind restructurarea relațiilor internaționale și organizarea lor în vederea asigurării păcii.

⁴ Niciu M. I., *Organizații internaționale*. Iași: Editura Fundației Chemarea, 1994, p. 8.

⁵ *Drept internațional public*, red. coord. A. Burian, ed.III., Chișinău, 2009, p. 256.

⁶ Miga-Beșteliu, R. *Organizațiile internaționale interguvernamentale*. – București: Editura ALL BECK, 2006, p. 27.

BIBLIOGRAFIE

1. Green L. C., *Law and society*, Seand printing A. W. Sijthoff - Leyden, 1977.

2. Mihăilă M., *Elemente de drept internațional public și privat*, ALL Beck, București, 2001.

3. Niciu M. I., *Organizații internaționale*. Iași: Editura Fundației Chemarea, 1994, p. 8.
4. *Drept internațional public*, red. coord. A. Burian, ed.III., Chișinău, 2009.
5. Miga-Beșteliu, R. *Organizațiile internaționale interguvernamentale*. – București: Editura ALL BECK, 2006.

Prezentat: 05 aprilie 2012.

E-mail: obontea@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător



Predarea gramaticii limbii engleze prin comunicare  i în situații de comunicare profesionale

Aurelia PLĂMĂDEALĂ,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The English course of lessons is aimed at developing effective written and spoken communication and the right use of the system of punctuation marks. It can be analysed from the viewpoint of pedagogical, psychological, linguistic and methodical sciences. It helps to identify differences and similarities between our mother tongue and a foreign language.

O comunicare este cu at t mai efectivă cu c t este expusă corect, este scurtă, clară  i cuprinzătoare.

Indiferent de conținutul propozi iilor pe care le rostește, emițătorul adoptă întotdeauna o anumită atitudine față de acest con inut, - afirma Charles Bally, subliniindu-i importanța când o denumea sufletul propozi iei (Leon Levițchi, 1994, p. 70).

 n literatura științifică din domeniu  nt lnim termenul de „modalitate” pentru a exprima acest sentiment.

Modalitatea exactă a unei replici este deosebit de importantă  i se clasifică în (Leon Levițchi, 1994, pp. 70-72):

- modalitatea exprimată fonologic;
- modalitatea exprimată stilistic;
- modalitatea exprimată gramatical;
- modalitatea exprimată lexical;
- modalitatea în limba vorbită care poate fi redată prin mijloace extralingvistice, atât de importante ca gestul, mimica, tăcerea  i pauza;

- modalitatea în limba scrisă poate fi produsă prin mijloace fonologice, lexicale, gramaticale, stilistice  i extralingvistice.

Consider că modalitatea în limba scrisă este totalitatea modalităților integrate  i că modalitatea exprimată gramatical ocupă un loc central în totalitatea de modalități.

 n morfologia engleză, modalitatea ocupă, în primul rând, zona largă a modurilor

verbale (indicativ, condițional, subjonctiv  i imperativ), precum  i a verbelor defectiv modale (Leon Levițchi, 1994, p. 71).

 n sintaxă, modalitatea caracterizează, în primul rând, clasificarea fundamentală a propozi iilor - propozi ii enunțiative, propozi ii interogative, propozi ii exclamative  i propozi ii imperative (Leon Levițchi, 1994, p. 72).

J. Kapstein interpretează modalitatea într-un sens mai larg, fiind clasificată ca (Leon Levițchi, 1994, pp. 70):

a) modalitate intelectuală (crezare, convingere, scepticism, îndoială, bănuială, posibilitate, probabilitate);

b) modalitate emoțională (supărare, admirație, dragoste, dorință, ură, apreciere, dezaprobare, tristețe);

c) modalitate volițională (fermitate, ordin, necesitate, rugămintă, stăruință, cerere).

Mijloacele lingvistice  i extralingvistice sunt foarte importante în succesul comunicării atât în formă verbală, c t  i în formă scrisă.

Astfel, cursurile de lecții predate la Academia de Administrare Publică sunt cursuri mixte de Limbă engleză  i Management, Administrare Publică  i Relații Internaționale ( n funcție de specialitatea studiată). Aceste două extreme ce au argumentare științifică din punct de vedere pedagogic, psihologic, lingvistic  i metodic, sunt integrate prin comunicare.

Cursurile elaborate răspund la trei întrebări:

1. Ce să predăm?
2. Cum să predăm?
3. Pentru cine să predăm?

Ținând cont de continuitatea studierii limbii engleze la Academia de Administrare Publică, rolul principal îl deține subiectul analitic și subiectului gramatical îi revine un rol secundar. Este important ca profesorul să identifice temele gramaticale centrale și temele ce prezintă dificultăți în utilizare la nivel de comunicare, deoarece gramatica limbii engleze este un domeniu complex.

Am identificat dificultăți în aplicarea regulilor gramaticale în situații de comunicare. Situațiile de comunicare pot interveni spontan pe parcursul lecției sau pot fi generate de către profesor.

Am identificat dificultăți în inițierea unui dialog din partea instruiților. Am identificat dificultăți în utilizarea timpului *trecurul perfect*, deoarece instruiții nu utilizează *mai mult ca perfectul* în limba maternă.

Am identificat necesitatea practicării regulilor gramaticale la nivel de aplicare și integrarea acestora cu informația de specialitate în scopul dezvoltării unei comunicări fluente în limba engleză. Am identificat dificultăți în utilizarea corectă a sistemului semnelor de punctuație, deoarece semnele de punctuație, de asemenea, exprimă un sentiment în legătură cu cele expuse și asigură eficacitatea comunicării atât în formă verbală, cât și scrisă.

Astfel, lecția de limbă engleză poate fi

considerată un mediu lingvistic creat artificial prin care se urmărește scopul de a studia literatura de specialitate în limba străină și susținerea masteranzilor în activitatea lor de cercetare ce ar rezulta în elaborarea unui articol științific cu autorizarea activității de cercetare, respectiv, predarea gramaticii limbii engleze nu trebuie să fie neglijată și nici exagerată, deoarece prin intermediul limbii străine instruiții vor utiliza ulterior structurile gramaticale și sistemul semnelor de punctuație corect în limba română.

Astfel, limba engleză apare ca un instrument ce dezvoltă atât comunicarea în scop profesional într-o limbă străină, cât și comunicarea în limba maternă.

Rolul profesorului este de a identifica, dezvolta în diferite situații de comunicare relația de tip democrat, *laisser-faire* sau autocrat dintre profesor și masterand (Constantin Cucoș, 2006, p. 332) și să contribuie la formarea stilului individual al funcționarului public, deoarece „...ce gândește o persoană se referă la conținut, iar modul său de a gândi se referă la stilul cognitiv din cele mai diferite domenii de activitate ...și chiar domeniul activităților practice” (Mihai Kramar, 2002, p. 19).

„Educația pentru comunicare cu mass-media își propune să formeze personalitatea pentru a gestiona corect mesajele mediaticе., pentru a selecta și adecva sursele informaționale în consonanță cu valorile adevărului, dreptății, frumuseții etc.” (Constantin Cucoș, 2006, p. 57).

Function	The Modal Words used in both familiar and official style	Communicative situations/ Examples
to describe certain events.	Of course / no doubt/ surely/ to be sure/ naturally/ sure/ sure enough/	When we discuss about 2010 elections in the Republic of Moldova; Ex: <i>Of course</i> , no party has enough votes to elect the President.
to describe uncertain events.	Perhaps/ may be/ probably	When we discuss about the possibility of new early elections; Ex: <i>Probably</i> , new early elections will be called for again.

to describe a desirable event.	Happily/ luckily/ fortunately	When we discuss about events we wish to happen; Ex: <i>Fortunately</i> , young protesters were not in the streets again.
to describe an undesirable event.	Unhappily/ unluckily / unfortunately	When we discuss about the Referendum failure; Ex: <i>Unfortunately</i> , the Referendum was a failure.
to affirm events.	Yes/ yes, of course/ yes, indeed/ of course/ certainly/ most certainly/ surely/ by all means/ no doubt / may be/ perhaps	When we discuss about requirements; Ex: 33% is the legal threshold for a valid vote, <i>no doubt</i> .
to negate events.	Of course not/ not at all/ certainly not / by no means	When we discuss about events we are not in favour of; Ex: "Aren't you in favour of new early elections?" he asked. " <i>Certainly not</i> ," I answered.

Function	The Modal Verbs (official style)	Communicative situations /Examples
to express <u>physical ability/ doubt</u> .	Equivalents: Can = to be able to... to be capable to...	When somebody has a busy day; <i>He <u>is able to</u> submit the documents for approval.</i> <i>It <u>can't</u> be true.</i>
to express <u>permission</u> .	Equivalents: May = to be allowed... to be permitted to...	When somebody is allowed to do something; <i>He <u>may</u> delegate the responsibility.</i>
to express <u>obligation</u> .	Equivalents: Must = to have to... to be compelled to... to be obliged to...	When we discuss about changes aimed at efficiency; <i>The old structure of the organization <u>must</u> be replaced with a new one.</i>
to express <u>disagreement/ accusation</u> .	<u>might</u>	When we don't agree with taken decision and ask for the decision making process to be evaluated; <i>The provisions of the Law <u>might</u> be repealed.</i>
to express <u>personal opinion/ advice/ recommendation/ accusation</u> .	<u>should</u>	When we are not sure about the event; <i>The Public Procurement Process <u>shouldn't</u> be centralized in the Republic of Moldova.</i>
to express <u>necessity/ need for an advice</u> .	<u>shall</u>	When we conclude contracts; <i>The contracts <u>shall</u> be signed by both partners.</i>

		When we want to be guided in our activity; <i>Shall we approve the documents?</i>
to express <u>supposition</u> .	<u>Ought to</u>	When we don't know anything about the event, problem; <i>The Parliament sessions <u>ought to</u> last from February until July.</i>
It is used in polite offers; it is used in polite invitations; it is used to give advice.	<u>would</u>	Would you submit the documents for me, please? Would you have dinner with me on Friday? I wouldn't do this if I were you.
It is used for asking somebody to do something; it is used for ordering somebody to do something.	<u>will</u>	Will you send this letter for me, please? You will do it this minute!

The sequence of tenses			
The active voice		The passive voice	
<i>Main clause</i>	<i>Subordinate clause</i>	<i>Main clause</i>	<i>Subordinate clause</i>
the simple present tense, the present perfect	the present tenses of the Indicative Mood	the simple present tense, the present perfect	the present tenses of the Indicative Mood
<i>He thinks that</i>	a) people evaluate the policy. b)... are evaluating the policy now. c)... have just evaluated the policy. d)... have been evaluating the policy for a month.	<i>He thinks that</i>	a) the policy is evaluated by the people. b) ... is being evaluated by the people now. c)... has just been evaluated by the people. d)_____
the simple present tense, the present perfect	the past tenses of the Indicative Mood	the simple present tense, the present perfect	the past tenses of the Indicative Mood
<i>He thinks that</i>	a) people evaluated the policy.	<i>He thinks that</i>	a) the policy was evaluated by the people.

	<p>b)...were evaluating the policy at five o'clock yesterday.</p> <p>c)...had evaluated the policy by 5 o'clock yesterday.</p> <p>d)...had been evaluating the policy for two hours by 5 o'clock yesterday.</p>		<p>b)... was being evaluated by the people at five o'clock yesterday.</p> <p>c)... had been evaluated by the people.</p> <p>d)_____</p>
the simple present tense, the present perfect	the future tenses of the Indicative Mood	the simple present tense, the present perfect	the future tenses of the Indicative Mood
<i>He thinks that</i>	<p>a) people will evaluate the policy.</p> <p>b)...will be evaluating the policy at 5 o'clock tomorrow.</p> <p>c)...will have evaluated the policy by 5 o'clock tomorrow.</p> <p>d)...will have been evaluating the policy for an hour by 5 o'clock tomorrow.</p>	<i>He thinks that</i>	<p>a) the policy will be evaluated by the people.</p> <p>b)_____</p> <p>c)... will have been evaluated by the people.</p> <p>d) _____</p>
the future tense in the main clause	Any tense (except future tense) in the subordinate clause		Any tense (except future tense) in the subordinate clause
The policy will be implemented	<i>if it is evaluated.</i>		The policy will be implemented <i>after it has been evaluated.</i>
the past tense in the main clause	the past tense in the subordinate clause	the past tense in the main clause	the past tense in the subordinate clause
I thought (that)	<p>a) people would evaluate the policy the next day.</p> <p>b)...would be evaluating at that time the next week.</p>	I thought (that)	<p>a) the policy would be evaluated by the people the next day.</p> <p>b)_____</p>

	<p>c)...would have evaluated the policy by 5 o'clock the day before.</p> <p>d)...would have been evaluating the policy for a month by the end of the next week.</p> <p>e) people evaluated the policy.</p> <p>f)...were evaluating the policy at five o'clock yesterday.</p> <p>g)...had evaluated the policy by 5 o'clock yesterday.</p> <p>h)...had been evaluating the policy for two hours by 5 o'clock yesterday.</p>		<p>c)...would have been evaluated by 5 o'clock the day before.</p> <p>d)_____</p> <p>e) the policy was evaluated by the people.</p> <p>f)... was being evaluated by the people at five o'clock yesterday.</p> <p>g)... had been evaluated by the people.</p> <p>h)_____</p>
--	--	--	---

No sequence of tenses

<p>a) in case of subordinate clauses of universal character;</p>	<p>b) in case of independent clauses;</p>	<p>c) in case of coordinate clause (comparison) and attributive clause (subordinate clause).</p>
<p>(The accident in Japan happened as it had happened 25 years ago in Ukraine.) I thought that <i>this is an example of universal character</i> because the accident affects each state in the modern world today.</p>	<p>I didn't trust her because she isn't reliable.</p>	<p>She liked being a public civil servant more than she likes teaching Public Administration. She told me things which I shall never forget.</p>

<p>Direct speech / cited speech</p>	<p>Words that integrate cited speech into the reported speech</p>	<p>Indirect speech / reported speech</p>
<p>The student said (had said): "I don't understand this grammar rule." The student said (had said) to the lecturer: "I don't understand this grammar rule."</p>	<p>I. Statements The conjunction <i>that</i> integrates cited speech into the reported speech.</p>	<p>The student said that he didn't understand that grammar rule. The student told the lecturer that he didn't understand that grammar rule.</p>

She wrote to him: "I shall visit the factory tomorrow."		She wrote to him that she would visit the factory the next day.
I said to the students: "Hand me in the tests, please!"	II. Imperative statements	I asked the students to hand me in the tests.
The guide asked me: "Have you changed the money at the Exchange Office?"	III. General questions are integrated into the reported speech with the help of <i>whether</i> or <i>if</i> .	The guide asked me whether (if) I had changed the money at the Exchange Office.
The tourist asked me: "Did you change the money at the Bank yesterday?"	Words that integrate cited speech into the reported speech are: <i>to ask; to inquire; to wonder; to want; to know</i> etc.	The tourist wanted to know whether I changed the money at the Bank the day before.
She asked me: "Where are you going today?"	IV. Special questions are integrated into the reported speech with the help of <i>pronouns</i> or <i>interrogative adverbs</i> .	She wanted to know where I was going that day.
The manager said: "Submit the documents to the Ministry for approval!"	V. <i>Orders, commands, requests</i>	The manager asked me to submit the documents to the Ministry for approval.
He said to his friend: "You are lucky!"	VI. <i>Offers, suggestions, advice, information</i>	He told his friend that he was lucky.

Function	The Conditional Mood	Communicative situations / Examples
to describe an event which happens on certain conditions in present.	The Present Conditional Tense	When we discuss about Referendum failure;
to describe an event which happens on certain conditions in the past.	The Past Conditional Tense	<i>The President <u>would</u> dissolve the Parliament, but the Plebiscite is not validated today.</i> <i>The President <u>would have dissolved</u> the Parliament, but the Plebiscite was not validated that day.</i>
to describe an event which happens on certain conditions in future.	The sequence of tenses in "if" clauses <i>the future tense in the main clause, the simple present tense in 'if' subordinate clause (active or passive voice)</i>	If the Plebiscite <u>is invalidated</u> today, the President <u>will dissolve</u> the Parliament.

to describe an event which happens on certain conditions in present.	<i>The Present Conditional Tense in the main clause, The Present Subjunctive II in "if" subordinate clause, active or passive voice)</i>	If the Plebiscite <u>were invalidated</u> today, the President <u>would dissolve</u> the Parliament.
to describe an event which happens on certain conditions in the past.	<i>The Past Conditional Tense in the main clause, The Past Subjunctive II in "if" subordinate clause, active or passive voice)</i>	If the Plebiscite <u>had been invalidated</u> that day, the President <u>would have dissolved</u> the Parliament.

Function	The Subjunctive Mood	Communicative situations / Examples
to describe an unreal event possible or not; to describe a doubtful event possible or not; to describe a recommended event (possible or not).	Subjunctive I	When we don't expect something to happen; <i>I doubt the meeting <u>start</u> in time.</i> <i>I doubt he <u>be</u> here in time.</i> When teacher recommends students to take part in the conference, but there is no certainty that students will take part; <i>It is advisable that all of you <u>participate</u> in the conference.</i> <i>Everybody <u>come</u> here.</i>
to describe an event difficult to understand; (The event fails to be real if it is not understood in details; events seem to be unreal until they are proved.)	Subjunctive II The Present Subjunctive (<i>coincides with past simple, the form "were" is used in all persons</i>). The Past Subjunctive (coincides with past perfect)	When the requirements for the office of the President are not known to the person; <i>If he <u>were</u> elected President, new early elections <u>wouldn't be called</u> for again.</i> When there is no conviction about a certain event; <i>If pro-western parties <u>had pulled</u> themselves together, the Referendum <u>wouldn't have been</u> a failure.</i>
to describe an event we wish to happen; to describe events we don't accept or don't agree with.	The Present Subjunctive (the verb " to wish" in the main sentence) the verb " to speak" in the main sentence	When we speak about wishes; <i>I <u>wish</u> he <u>were</u> elected.</i> <i>I wish the party <u>won</u> elections.</i> When the person doesn't meet job requirements; <i>He <u>speaks</u> as if he <u>accepted</u> personal responsibility.</i> <i>He <u>speaks</u> as if he <u>were</u> safe.</i>

to describe an event we wished to happen; to describe events we didn't accept or didn't agree with.	The Past Subjunctive (the verb "to wish" in the main sentence) the verb "to speak" in the main sentence	<i>I wish he <u>had been elected</u>.</i> <i>I wish the party <u>had won elections</u>.</i> <i>She speaks as if he <u>had accepted</u> personal responsibility.</i> <i>He speaks as if the result <u>had been safe</u>.</i>
--	--	--

BIBLIOGRAFIE

1. Leon Levi chi, 1994, Manualul traduc torului de limb  englez , Editura Teora, Bucure ti.
2. Constantin Cuco , 2006, Pedagogie, Editura POLIROM, Ia i, Bucure ti.
3. Mihai Kramar, 2002, Psihologia stilurilor de g ndire  i acțiune umană, Editura POLIROM, Iași, București.
4. Fulvia Turcu, 1993, Limba engleză pentru întreprinzători  i oameni de afaceri, volumul II, ASEM, Chișinău.
5. Leon Levițchi, 1992, Gramatica limbii engleze, editura Mondero, București.
6. www.google.com. Oxford Advanced Learner's Dictionary

Prezentat: 05 martie 2012.

E-mail: aurelamlam@yahoo.com

Elemente integrante ale conceptului de transparență administrativă în viziunea autorilor doctrinari

Galina MARDARE,
magistru în administrația publică,
specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The article contains the author's vision on the characteristics of the concept of administrative transparency, which occupies an extremely important role in the organization and functioning of public administration. Its integral elements are also identified, starting from the essential vectors of a democratic society which tends to efficient governance. Thus, the concept of transparency becomes a priority aspect on the agenda of a more democratic and more efficient model of public administration activity. At present, the concept of transparency corresponds to contemporary principles of public administration and administrative law; it increases the motivation in the decision making process and citizens' accessibility to administrative documents, develops security means within administrative procedures. It is defined in multiple ways, but it implies the same meanings: transparency is the key element in exercising the right to access to information; it is the key element to control, to check the public administration actions, to make possible institutional accountability through consulting and participation, which have as a positive impact the citizens' increasing trust in authorities. As the same time, the author argues the idea that the right to access to information and participation in decision making are only two fundamental rights whose exercise is beneficial not only for citizens, but mostly, but also for the public administration, which should change from a controlled and close administration into an open, transparent and accountable one.

În evoluția sa, știința administrației a cunoscut diverse aprecieri sub semnătura prestigioasă a multor autori, dintre care românii Corneliu Manda și Cezar Manda o definesc ca pe „știința care cercetează activitatea și structura autorităților administrative în vederea perfecționării lor continue, în funcție de valorile politice și cerințele economico-sociale, în scopul realizării eficiente a sarcinilor sale și a nevoilor și intereselor generale ale cetățenilor”.¹ Aceiași autori menționează că „numai fundamentată științific administrația publică va putea să facă față solicitărilor multiple și complexe ale societății contemporane și, în acest context, a principalului său component și beneficiar, cetățeanul. Nu întâmplător, aducem primele două citate, care conțin cuvântul cetățean, aceasta și din considerentul că abordarea conceptului de

transparență din perspectiva relației administrație publică – cetățeni este una deosebit de importantă.

Conceptul de transparență administrativă în contextul raportului dintre administrația publică și mediul social. Pentru a identifica locul și rolul conceptului de transparență administrativă în vederea consolidării instituționale a administrației publice, considerăm important a analiza rolul administrației publice în raport cu mediul social. În acest context, Claude Goyard afirmă că „administrația publică are interesul, prin însăși natura sa, să privească permanent la tot ceea ce se întâmplă în societate și să se adapteze rapid evoluției și ritmului mediului social, dar și progresului tehnic înregistrat în cadrul societății respective”.²

Dacă administrația nu se poate adapta noilor forme  i condiții de viața, atunci vor apărea divergen e profunde între ceea ce societatea a teapt  de la administrație  i ceea ce aceasta este în măsură să realizeze. Ca atare, ritmul de lucru al unei administrații publice poate fi „mai alert” ori „mai lent”, „mai transparent” ori „mai opac”, în funcție de cerințele ritmului societăţii respective.³

Din această perspectivă, ne punem întrebarea de a  ti dacă rolul pe care administrația îl joacă în cadrul societăţii coincide cu rolul pe care opinia publică dore te să-l joace administrația în societatea respectivă. Pentru a afla răspuns la problema dată, în literatura de specialitate⁴ s-a pus problema măsurării nivelului de integrare al unui tip de organizare administrativă într-o societate dată, compar nd, pe de o parte, ceea ce administrația publică „ar trebui să fie”, în fapt, ce a teapt  societatea de la administrație (rolul administrației în sens sociologic)  i, pe de altă parte, care sunt obligațiile societăţii fața de administrație sau ceea ce a teapt  administrația de la societate (adică statutul sociologic al administrației).

Această legătură inseparabilă dintre administrație  i mediul social define te noțiunea de sociabilitate administrativă,⁵ care este caracterizată prin două forme:

- o primă formă există între o structură par ial   i societatea globală, atunci când organiza ia sau grupul respectiv sunt integrate în societate, adică deschis la influen ele acesteia  i ac ion nd în colaborare cu ea. Invers o organizație este incompatibilă cu mediul, atunci c nd se constituie într-un univers închis, manifest ndu-se refractară la pătrunderile societăţii globale (de exemplu, respinge ideea adoptării tehnicilor moderne ale sistemului informațional);

- o a doua formă este rezultată din coresponden a ce se stabilește între inten ia administrației sau a grupurilor administrative  i inten ia publicului, a cetătenilor ori a grupurilor de cetăteni, afla i în contact cu competențele administrației.

Prin urmare, o administrație poate să fie mai mult sau mai puțin penetrată de societatea globală  i de alte grupuri sociale ori, dimpotrivă, să refuze  i să reziste la această penetrare.  n prima situa ie, vom fi în prezen a unui

tip de administrație deschis, pe când în cea de-a doua situa ie, ne vom afla în fa a unui **tip de administrație închis** mediului social.

 n acest context, mai adăugăm că în literatura de specialitate există **două categorii de raporturi sociale**⁶, care se instaurează între administrație  i alte organizații sau grupuri sociale, altele - între administrație  i cetăteni.

 n raporturile cu grupurile sociale, administrația se poate afirma că este într-un *continuu dialog*, datorat comunităţii de probleme, care se pun în fa a lor, pentru faptul că există o institu ionalizare a formelor de consultare, ca şi sentimentul drepturilor  i obligațiilor pe care îl au fiecare dintre ele, aduc ndu- i o contribu ie însemnată la rezolvarea anumitor probleme, chiar dacă au şi puncte de vedere divergente.  n același timp însă, în **raporturile care se stabilesc între administrație  i cetăteni**, indivizii izola i au cel mai adesea sentimentul că opinia lor „nu contează”  i că, de fapt, „ei nu există”, mai mult chiar, consideră că administrația publică nici nu-i distinge, confund ndu-i, într-o mare măsură,  i, prin urmare, au tendin a, uneori, pe bună dreptate, să se considere „p r si i”. Tocmai din aceste considerente, deducem că conceptul de transparența necesită a fi studiat cu preponderen a în cadrul raportului dintre administrație  i cetăţean, care, sub semnătura mai multor autori de prestigiu este plasat în diverse compartimente ale științei administrației. Bunăoară, în viziunea autorului Ioan Alexandru, acest raport este plasat în cadrul compartimentului „Mecanisme  i instituții în exercitarea controlului asupra funcționării administrației publice”. Totodată, remarcăm că majoritatea abordărilor privind interferen a conceptului de transparența în știința administrației sunt tratate prin prisma unei activita i de informare, comunicare, constatare  i, mai pu ini sunt cei, care o tratează din punctul de vedere al exercitării controlului asupra funcționării administrației publice.

 n majoritatea lucrărilor de drept administrativ  i știința administrației se utilizează mai frecvent noțiunea de „administrați” sau „cei administrați”, atunci c nd se analizează raporturile acestora cu administrația publică.⁷ în acest context, Ioan Alexandru, cit ndu-i pe Eivind Smith  i Irina Moroianu Zlătescu,⁸ pre-

feră să utilizeze, de regulă, **noțiunea de „cetățean”** și aceasta deoarece se pare a evoca **o ființă suverană și egală în drepturi în raporturile cu administrația publică**, pe când noțiunea „administrați” sugerează implacabila inferioritate față de administratori, funcționari ai administrației publice. Totuși autorii menționați, utilizând noțiunea de „cetățeni”, nu înlătură și nu ascund dependența în care se găsesc, destul de des, membrii unei societăți, față de autoritățile administrației publice, deținătoare a puterii executive și chemate să asigure și să organizeze aplicarea și respectarea normelor de drept. Această dependență a cetățeanului față de administrația publică, luată ca autoritate deținătoare a puterii executive, este foarte clară, logică și de înțeles (actele unilaterale tradiționale etc.), dar apare discutabilă atunci când se manifestă în raporturile cu administrația publică, luată ca prestatoare de servicii (sănătate, învățământ, securitate socială etc.) Absența unor garanții suficiente, în acest sens, poate genera tensiuni incomode, chiar în statul de drept, motiv pentru care sunt statuate **mijloacele de protecție internă** în cadrul structurilor administrației publice, care au un caracter precontencios și mijloacele de protecție *externă* (recursurile jurisdicționale etc.).⁹

Suntem de acord cu autorii doctrinari, care susțin că **procedurile administrative interne (precontencioase)** au o importanță deosebită, în primul rând, pentru imaginea pe care cetățeanul și-o formează în legătură cu autoritățile administrației publice. Rezolvând prompt, în interiorul structurilor sale, orice sursă de insatisfacție a cetățenilor, se va obține, pe de o parte, evitarea senzației inutile pe care oricine o încearcă atunci când se simte lovit de „mașina administrativă”, iar, pe de altă parte, se poate obține un climat participativ al acestora la activitățile administrației publice. În al doilea rând, optimizarea procedurilor administrative interne ar genera o administrație mai corectă, adică exigent-legală și apropiată de situațiile faptice, ceea ce ar putea determina limitarea sau chiar evitarea recursurilor inutile la instanțele judecătorești.

Ioan Alexandru propune **câteva elemente esențiale ale procedurilor administrative noncontencioase (interne), pentru a argu-**

menta deosebită importanță a acestora în efortul de constituire a unei administrații publice democratice: *informarea cetățenilor asupra drepturilor și mijloacelor de protecție pe care le au în raporturile cu autoritățile administrației publice, cum ar fi accesul la documente, căile de atac și recurs, informare, care pentru a fi eficientă, trebuie făcută de către funcționarii publici de la caz la caz, nu prin mass-media.*¹⁰ Cu alte cuvinte, autorul se pronunță asupra **instituționalității unei transparențe administrative a autorităților în raporturile cu cetățenii**, asupra publicării proiectelor deciziilor administrative în vederea consultării și atragerii cetățenilor la elaborarea acestora, asupra aplicării raționale și delimitării înțeleșului noțiunii de secret administrativ, pe de o parte, ca mijloc de protecție a persoanelor particulare, iar, pe de altă parte, ca metodă de lucru pentru autoritățile administrației publice (un acces mai bun la informațiile deținute de particulari). În acest sens, susținem doctrinarii potrivit cărora autoritățile administrației publice trebuie să utilizeze și să respecte dreptul cetățeanului de a cunoaște conținutul dosarului administrativ, să generalizeze obligația motivării scrise a actelor administrative, oferind explicații și justificări pentru soluțiile adoptate, astfel încât cetățeanul să înțeleagă și, astfel, să-și însușească soluția sau să poată motiva recursul său.

În viziunea lui Ioan Alexandru, instituția ombudsmanului (mediator, comisionar pentru administrație, avocatul poporului, protector etc.) utilizată, inițial, în țările nordice a apărut ca o necesitate de simplificare a posibilității de intervenție a cetățenilor pe lângă autoritățile administrației publice, constituind o procedură relativ simplă, în principiu, rapidă, fără prea multe complicații și destul de puțin costisitoare pentru cetățean. Menirea principală a avocatului poporului (unul dintre mijloacele de protecție *externă*), subliniază autorul, este de a căuta soluții amiabile, deci o misiune de mediere sau de a explica cazul cetățeanului în fața administrației mai clar, mai inteligibil.¹¹

În concluzia acestor succinte observații cu privire la mult discutata și controversata chestiune a raporturilor dintre administrația publică și cetățeni, mai dorim să amintim despre

„**autorii controlului**”, care, potrivit doctrinei, se împart în trei mari categorii,  i anume: **autorit tile publice, organizațiile nonguvernamentale  i cetătenii, care** „exercită un control indirect asupra executării deciziei administrative”.¹² Astfel, Ioan Alexandru este de părerea că funcția de control se orientează spre esența problemelor, având ca finalitate ceea ce este fundamental în procesul managerial, în ansamblul său,  i anume perfecționarea continuă a procesului transformării deciziilor în realitate obiectivă. Totodată, menționăm faptul că mul i dintre teoreticienii în domeniu tratează activitatea de control drept una de observare, constatare, de cercetare  i urmărire, eventual de supraveghere  i mai pu ini dintre ei includ punctul de vedere al eficienței.

 n acest context, amintim că „**ideea de eficiența**”,¹³ adică ra ionalizarea organizării  i activit ii administrative, descoperirea de căi  i mijloace c t mai adecvate pentru adaptarea administrației la nevoile sociale, pentru sporirea productivit ii muncii administrative”  i cea de **eficacitate**,¹⁴ care „ n cazul administrației se apreciază în raport cu nivelul de realizare a obiectivelor fixate de ale i  i nu întotdeauna în funcție de rentabilitatea financiară” au impus profunde transformări ale structurii administrației, dar  i a metodelor folosite de aceasta, mi care anticipată în SUA prin curentul Public Administration.

Potrivit autorilor  tefan Stanciu, Cristina Leovaridis, Mihaela Ionescu, Dan Stănescu  i Mihaela Vlăsceanu, „noua viziune a administrației privind concep ia managerială are în vedere  mbun t iirea calit ii acțiunii, prin activit i noi de gestiune, prin atenuarea anumitor rigidit i de organizare  i o mai mare suple e a sistemelor de comunicare cu exteriorul”.¹⁵ Aceia i autori afirmă cu deosebit temei că „concep ia managerială, în prezent, tinde să se dezvolte în marea majoritate a statelor lumii:  n SUA, leagănul business-managementului, în statele europene  i în România, ca  i în state din celelalte continente, ea constituindu-se într-o disciplină distinctă care nu poate fi confundată cu știința administrației.

 n acest sens, autorul¹⁶ concluzionează că „viabilitatea  i eficiența administrației publice poate fi apreciată după faptul, în ce măsură, cetătenii beneficiază de valorile democrației

(dreptul de acces la informa ie, libertatea opiniilor, participarea la procesul decizional etc.), care sunt de neconceput fără un management transparent al sistemului de administrare. Cadrele din sistemul administrației publice sunt impuse să activeze într-un mediu competitiv  i să presteze servicii într-o manieră eficientă pentru a face fa  transformărilor ce au loc în societate. Aceasta solicită de la funcționarii publici transparen , inova ie, creativitate  i eficacitate. Suportul atingerii acestui deziderat se bazează pe doi piloni: instituții performante  i cadre cu un nivel înalt al profesionalismului. Un sistem administrativ care nu este transparent poate submina prestarea eficientă  i echitabilă a serviciilor publice, repartizarea optimă a resurselor, poate bloca oportunit ile sectoarelor societ ii”.

Alături de viziunile argumentate în literatura științifică de specialitate cu privire la pilonii concepției manageriale – eficiența  i eficacitatea, revenim la locul  i rolul controlului în activitatea managerială care, potrivit lui Ioan Alexandru, „constituie un complex învestit să opereze verificarea  i adaptarea măsurilor ce se impun nu numai pentru asigurarea legalit ii, ci şi spre obținerea unei activit i optime a autorit iilor administrației publice”.¹⁷

 n acest sens, se pronun   i M. Dumitrescu¹⁸, care susține că „ra iunea de a exista a controlului este, în primul rând, prezen a sa activă în desf urarea evenimentelor  i corectarea la timp a abaterilor ce pot apărea”. Totodată, în viziunea autorului, „arta de a conduce” este chemată să măsoare rezultatele fa  de prevederi, să răsplătească oamenii după performan e, să reprogrameze activitatea, să facă corec iile necesare.

Francisco Cardona, expert al Programului Suport în vederea ameliorării guvernării  i managementului, o inițiativă comună a OCDE  i Uniunii Europene, completează viziunile doctrinei cu referire la instituția controlului în administrația publică astfel: „*Măsurarea (controlul) rezultatelor actului de guvernare (inclusiv a controlului exercitat de către cetăteni) este una dintre cele mai mari provocări în evaluarea performanțelor*. A măsura în administrația publică înseamnă să fii gata de ambiguitate, fără a fi sigur vreodată că măsori ceea ce trebuie (de ex., ceea ce este important  i adecvat)  i

dacă măsori corect (obiectiv și nepărtinitor). Măsurarea trebuie înțeleasă drept colectarea informațiilor (inclusiv din partea cetățenilor) care să reducă nesiguranța și ambiguitatea și care ne pot ajuta să înțelegem mai bine performanța analizată și efectele acesteia fie pozitive, fie negative asupra actului de administrare.¹⁹

În această ordine de idei, mai adăugăm că **importanța studierii conceptului de transparență derivă și din conturarea funcțiilor administrației publice în epoca contemporană, despre care Ioan Alexandru** spune că „trebuie să aibă un pronunțat caracter de ocrotire a colectivităților umane, în ultimă instanță, a fiecărui membru al societății”.²⁰ După M. T. Oroveanu, „funcția administrativă a ocrotirii existenței omului conduce la posibilitatea unei antropologii a administrației”.²¹

Autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează că „în epoca modernă și contemporană, administrația publică cunoaște o creștere impresionantă a sarcinilor, care i-au fost conferite. Această creștere a sarcinilor administrației publice se datorează, în principal, cerințelor amplificate ale societății și ale cetățeanului”.²²

Analizând diferite clasificări ale sarcinilor principale și secundare ale administrației publice, din perspectiva diversității de opinie a autorilor autohtoni, precum și din străinătate, expunem în continuare pe cele mai apropiate de scopul demersului nostru. Bunăoară, Aurel Sîmboteanu, clasifică funcțiile administrației publice în două grupuri: funcții de conducere și organizare și funcții de prestație. De asemenea, autorul enumeră funcțiile care țin de poziția pe care o au autoritățile publice în raport cu puterea politică în calitate de mecanism intermediar de execuție:

- funcția de pregătire a deciziilor politice și de participare la adoptarea lor;
- funcția de organizare și asigurare a executării deciziilor politice;
- funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății și de întreținere a măsurilor de satisfacere a lor.²³

Importanța celei din urmă funcții susține vădit conceptul de transparență, deoarece se explică prin complexitatea vieții sociale și prin cerințele din ce în ce mai crescânde ale oame-

nilor, iar organele administrației publice sunt chemate să soluționeze operativ problemele cu care se confruntă populația.

Funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății presupune nu numai cunoașterea cerințelor sociale, actuale, dar și prevederea cerințelor viitoare. Numai în așa fel organele administrației publice vor putea realiza o activitate rațională și eficientă.²⁴

Alexandre Francois Vivien, „fiind printre primii, care formulează termenul de „știința administrației” în Franța, menționează că „funcțiile administrației pot să fie privite sub un dublu aspect: în raporturile sale cu statul și în raporturile cu interesele locale și individuale”.²⁵

Potrivit unui alt reprezentant de vază al științei administrației din Franța, Roland Drago, sarcinile principale ale administrației pot fi reduse la patru caracteristici²⁶:

1. **Sarcina de informare**, rolul administrației constă în această primă sarcină, ea fiind punctul de plecare al oricărei acțiuni administrative, la orice nivel.

2. **Sarcina de studiu**, este vorba de studiul oricărei probleme generale sau speciale, care urmează etapei de informare și o precede pe cea de decizie.

3. **Sarcina de pregătire a deciziilor**.

4. **Sarcina de executare și adaptare**.

Alături de sarcinile principale, spune Roland Drago, administrația primește din ce în ce mai multe **sarcini secundare**, cum sunt, de exemplu, **cele de informare a cetățenilor sau de inițiere a politicii relațiilor cu publicul**, ori de îmbunătățire a metodelor sale, creând servicii în acest scop.

Un reprezentant de vază al științei administrației din SUA, Luther H. Gulik, împreună cu L.Urwick, precizează șapte funcții, care definesc responsabilitățile administrative, dintre care o cităm pe cea cu referire la activitatea de „informare a publicului și a funcționarilor”.²⁷

Cercetările privind știința administrativă suedeză denotă particularitatea distinctă a doctrinei, care se axează în jurul originii și existenței instituției „ombudsmanului” ca organ de protecție al cetățenilor, care a generat toate condițiile ca suedezii să fie primii care să aibă acces la documentele administrative.

De la analiza conceptului de transparența în contextul funcțiilor principale  i secundare ale administrației publice trecem la analiza perspectivelor în cercetarea  i modelarea administrației publice, care vizează o multitudine de idei prelabile, dintre care menționăm una dintre cele patru idei prelabile ale autorului Ioan Alexandru,  i anume **conceptul de rela ie** care autorizează analiza sincronică a administrației  i nu cea statică, absolut fixă  i imuabilă. Astfel, concluzionează același autor, cit ndu-l pe G. Timsit, „conceptul de transformare a administrației ar trebui să vină în completarea aceluia de rela ie.  n jurul acestor două concepte, s-ar putea încerca construirea unei gramatici administrative, deci o autentică știința a administrației”.²⁸

O altă viziune a autorului român privind modelarea administrației publice rezultă din analiza modelelor teoretice ale administrației: liberal, weberian  i cel neo-liberal, care nu sunt pentru știința administrației decât ceea ce sunt frazele pentru gramatica unei limbi: terenuri de cercetare. Astfel, ideea autorului rezidă în faptul că „reflec ia asupra administrației se desf oar  în tiparul modelelor administrației, care alimentează prin viziunea lor asupra situației  i devenirii administrației, asupra evoluțiilor  i transformărilor sale. Mai mult sau mai puțin riguroase, coerente, obiective, științifice, aceste modele oferă descrierea unei stări şi, uneori, a unei perspective a administrației, a unui viitor apropiat sau  ndep r at, dorit sau nu”.²⁹

Ioan Alexandru propune să cercetăm „modurile de schimbare”, „catalogul elementelor indispensabile construirii unei administrații, pornind de la modelele deja existente, totuși, în concordan a cu scopul demersului nostru menționăm pe cel neo-liberal, care este chemat să „ia act de transformările mediului în care funcționează administrația acestui sf r it de secol  i de inadaptarea administrației mo tenite din secolul trecut, la solicitările mediului actual”.³⁰ Modelul neoliberal de administrație define te noi principii de gestiune, bazate pe **coordonare, descentralizare, control  i participare**, care sunt parte a condițiilor în care poate avea loc personalizarea relațiilor administrative, deci a dialogului dintre administrație  i cetăteni.

 n acest sens, suntem de acord cu autorul francez Michel Massenet, care spune că în „secolul al XX-lea, administrația a trebuit să facă fața  i să se adapteze schimbărilor, care au apărut ca „un fel de mi care browniană”, căreia nu  i mai poate face fața în formele sale tradi ionale”.³¹ Totodată, sus inem părerea mai multor autori asupra faptului, precum că **succesul sau e ecul unei administrații rezidă în garantarea  i asigurarea formelor de participare a cetătenilor**. Astfel, menționează Ioan Alexandru, „**sistemele care pun administrația  i pe cei administrați pe picior de egalitate contribuie la dezvoltarea unui apetit pentru participare la afacerile publice, iar cele care nu procur  astfel de garanții eficiente, antrenează toropeala cetătenilor, pasivitatea lor**”.³²

Abordarea conceptului de transparența necesită a fi studiat  i în contextul principiilor generale sau fundamentale de valoare constituțională, precum  i în contextul celor propuse adăugător de marii teoreticieni ai doctrinei: Ioan Alexandru, Mihai T. Oroveanu, Corneliu Manda, Cezar Corneliu Manda.

Autorii Corneliu Manda  i Cezar Corneliu Manda, referindu-se la principiul „**administrația publică este în serviciul omului**”, menționează că „finalitatea științei administrației constă în mai buna organizare  i funcționare a autorităţilor administrației publice, în vederea unei mai bune serviri a omului”.³³ Autorii explică termenul „a servi” drept ra iunea de a exista a administrației  i științei sale, care trebuie să amintească oamenilor, care devin funcționari publici, că ei au intrat în administrație pentru „a servi”, desigur, pentru a servi cetăţeanul, omul.

Cu referire la principiul „**adaptarea organizării  i funcționării administrației publice potrivit exigențelor reale, actuale  i de perspectivă**”, care porne te de la cunoaşterea necesităţilor oamenilor  i de la exigen ele mereu cresc nde ale acestora în perioada actuală, aceia i autori subliniază că „administrația publică trebuie să fie organizată  i să func ioneze în a a fel încât să  in  pasul cu cerințele spornite ale cetătenilor  i cu obiectivele strategice ale țării, integrarea în structurile Uniunii Europene”. De asemenea, autorii,  in nd seama de actualele realităţi ale administrației publice

românești, adaugă și „principiul subsidiarității, care încearcă să răspundă unor nevoi de rețezare instituțională și de evoluție socială, ca și de o participare cât mai activă a cetățenilor la luarea deciziilor, care îi privesc”.³⁴

Dacă sistematizăm viziunile doctrinare cu referire la identificarea principiilor de activitate ale administrației publice, constatăm că acestea în perioade diferite de evoluție au fost comasate sau, actualmente, extinse în scopul corespunderii celor mai actuale cerințe. După cum susține autorul M. Oroveanu, „ar fi naiv să-ți închipui că știința administrației prezintă o „colecție de rețete”, care pot fi aplicate pentru rezolvarea oricărui caz particular”.³⁵

În acest sens, regretatul Mihail Platon, doctor habilitat, profesor universitar, susține că „știința administrației formează principii, pornind de la evoluția evenimentelor, a fenomenelor în societate. Totodată, autorul subliniază că e destul de complicat să conturezi cât mai exact evoluția socială viitoare, să anticipezi, într-un mod cât mai realist, viitoarele exigențe sociale, dar, oricum, aceasta este foarte necesar pentru activitatea organelor administrative.³⁶ Același autor specifică în primul curs universitar, consacrat științei administrației în Republica Moldova, precum că „spectrul obiectului de studiu al științei administrării este vast, cu preocupări globale, fundamentale, cum ar fi elaborarea principiilor de bază ale suveranității naționale”; **„transparenței în administrația publică”**; „autonomiei locale”, „politicii de personal”³⁷ etc. Mihail Platon argumentează necesitatea respectării principiului de transparență în administrația publică, pornind de la **rolul administrației publice, care trebuie să realizeze interesul general al societății, iar la desfășurarea activității sale își aduc o contribuție însemnată, organizată sau individuală, cetățenii.**

Pe marginea funcționalității principiului publicității și transparenței se pronunță și Vasile Cioaric prin relevarea mai multor conotații ale eficienței aplicării acestuia în sistemul autohton de administrație publică. Astfel, autorul menționează că „în republică s-a purces la „deschiderea ferestrelor” spre transparență, dar sunt încă multe „gratii” a căror legitimitate vine să demonstreze că în acest domeniu există probleme. Căci una este a discuta în

plan teoretic despre ideea de transparență și mult mai important pentru cetățeni este dacă transparența este eficientă sau nu”.³⁸

În acest sens, autorul concluzionează că „evoluția tumultoasă a evenimentelor și fenomenelor, care se produc în sistemul administrației publice din Republica Moldova, necesită același ritm de dezvoltare a transparenței administrative, considerat un principiu al unei administrații eficiente și moderne. În caz contrar, se adeverește ideea expusă de Kant, precum că „tot ce avem este, de fapt, tot ceea ce merităm”, adică ceea ce avem depinde de abilitățile fiecărui cetățean în parte de a se implica în activitatea administrației publice, dar și de abilitatea administrației de a se adapta naturii poporului”.³⁹

Republica Moldova, aderând la Carta europeană a autonomiei locale⁴⁰, a instituționalizat atât constituțional, cât și legal principiile administrației publice locale. Astfel, art. 109 al Constituției Republicii Moldova și art. 3 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 486 din 12 decembrie 2006 prevăd că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele principii: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Analizând viziunile doctrinare cu referire la principiile generale sau fundamentale ale administrației publice, concluzionăm că funcționalitatea și aplicarea acestora sunt puse în valoare doar prin plasarea cetățenilor în centrul priorităților. Bunăoară, Corneliu Manda susține că „ar fi de natură să se denatureze și dilueze sensul real al autonomiei locale, dacă s-ar accepta ideea, potrivit căreia, în contextul autonomiei locale ar prevala principiul eligibilității autorităților locale, preeminența acestuia manifestându-se în detrimentul consultării cetățenilor. Ignorarea conceptuală și faptică a problematicii consultării conduce la inconsistența a însuși principiului autonomiei locale, într-o formă fără fond”.⁴¹

Potrivit lui Constantin G. Dissescu, **„descentralizarea asigură participarea cetățeanului la viața publică”**.⁴² După cum subliniază Eugen Popa,⁴³ „fundamentul descentralizării e

unul dublu: politic  i administrativ. Din punct de vedere politic, descentralizarea reprezintă expresia democrației aplicată administrației, asigurarea unui sistem în care *cetătenii participă la conducerea treburilor publice locale* prin intermediul autorităţilor locale alese de ei. Un argument ce susține descentralizarea politică îl constituie acela că deciziile luate cu o mai mare participare a cetătenilor sunt mai bine fundamentate  i mai relevante, pentru că  in cont de interesul social mai mult decât în cazul în care ar fi luate la nivel național. Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că, autorităţile alese ale comunităţilor locale sunt capabile în măsură mai mare să cunoască necesităţile locale  i să adopte deciziile necesare pentru realizarea lor. Din acest motiv, G. Vedel afirmă că este vorba de un principiu de „administrație utilă”, care consolidează o instituție liberal  în exercitarea libertăţilor locale.⁴⁴

Marcel Cu mir califică **descentralizarea administrativă** drept un principiu constituțional nou pentru statul nostru, care a înlocuit principiul centralismului din constitu iile sovietice. Ea poate fi privită drept un „mijloc de creare a unei guvernări locale deschise  i eficiente, un fel de stare, de fapt, având la bază principiile libertăţii, respectului  i participării. Dar, înainte de toate, ea se prezintă ca **recunoa terea capacităţii cetătenilor în gestionarea afacerilor de interes local**. Autorul formulează trei factori de ra iune pentru susținerea descentralizării, dintre care menționăm pe cel care „plasează actul de guvernare mai aproape de public, alimentează o mai mare receptivitate a politicianilor fa  de voința cetătenilor  i conduce la o congruen  între preferin ele publice  i politica publică. Astfel, descentralizarea se impune nu doar ca un mecanism de satisfacere a intereselor comunităţilor de diferite niveluri, ci ca factor de importan    primordială întru asigurarea principiului separa iei puterilor în democra iile contemporane, autorităţile publice locale fiind capabile să limiteze tenta iile autoritare ale puterii centrale”.⁴⁵

 n concluzie, menționăm faptul că conceptul de transparen    abordat în lumina viziunilor doctrinare ocupă un rol deosebit de important în domeniul organizării  i func io-

n rii administrației publice. Aceasta pentru că la baza funcționării administrației publice se află, după cum am mai spus, mediul social, care este cel mai bine cunoscut de autorităţile, care se află cel mai aproape de cetăţeni, adică autorităţile administrației publice cu caracter deschis. Există deja un cadru normativ care reglementează activităţile cu caracter deschis  i participativ, iar teoria  i practica a elaborat deja unele recomandări privind promovarea transparenței la orice nivel al administrației publice. Cu regret, lipsa cronică de mijloace complică mult promovarea transparenței, îndeosebi la nivelul administrației publice locale. Totuși practica internațională  i cea națională oferă unele alternative în domeniul promovării transparenței, acestea implic n suportul societăţii civile.

Generaliz nd cele spuse putem trage următoarele concluzii:

1. Conceptul de transparen    este conceput, pe de o parte, drept o necesitate, dictată de cerințele societăţii democratice, iar, pe de altă parte, drept o necesitate, dictată de cerințele unei guvernări eficiente. Astfel, conceptul de transparen    devine un aspect prioritar în agenda unui model mai democratic  i mai eficient de activitate a administrației publice.  n prezent, conceptul de transparen    corespunde principiilor contemporane ale administrației publice  i dreptului administrativ, spore te motiva ia în procesul decizional și accesibilitatea cetătenilor la documentele administrative, dezvoltă mijloacele de protecție în cadrul procedurilor administrative.

2. Institu ionalizarea conceptului de transparen    administrativă în cadrul unei administrații publice cu tendin e spre democratizare, profesionalism  i responsabilitate comportă următoarele direc ii:

- autorizează cetătenii să repună în discu ie, să respingă sau să critice revendicările care nu au justificare;

- provoacă opinia publică asupra inițierii, pregătirii  i adoptării unor noi decizii în scopul soluționării problemelor apărute;

- permite cunoa terea adevăratelor  i celor mai urgente nevoi  i a tept ri legitime ale cetătenilor;

- consolidează parteneriatul între societatea civilă  i administrația publică;

- permite cetățenilor să dețină un control asupra activității administrației, furnizând un feed-back constant, ceea ce oferă administrației identificarea sistematică a succeselor și insucceselor obținute.

3. Viziunile actuale cu referire la caracteristicile conceptului de transparență administrativă sunt definite în multiple feluri, însă implică aceleași semnificații: transparența este elementul-cheie în exercitarea dreptului de acces la informație, elementul-cheie pentru a controla, verifica acțiunile administrației pu-

blice, pentru a face posibilă responsabilitatea instituțională prin consultare și participare, care au drept impact pozitiv creșterea încrederii cetățenilor față de autorități. Totodată, dreptul de acces la informații și participarea la luarea deciziilor sunt două drepturi fundamentale a căror exercitare este benefică nu doar pentru titularii săi, cetățenii, dar, mai ales, pentru administrația publică ce trebuie să devină dintr-o administrație dirijată și închisă o administrație publică deschisă, transparentă și responsabilă.

NOTE

¹ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, Știința administrației, Curs universitar, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2008, p. 22-23.

² Claude Goyard, Administrația și societatea globală, în "Traite de science administrative", op. cit., p. 145 -173.

³ Ibidem, pag. 153.

⁴ A se vedea : Claude Goyard, op. cit., p. 161; Charles Debbasch, op. cit., p. 5 și urm.

⁵ A se vedea : Claude Goyard, op. cit., p. 157 și urm.; în acest sens și Alexandru Negoită "Știința administrației", p. 27.

⁶ A se vedea: A. Sauvy, Le nature sociale, Paris, A. Colin, 1959, 2 edition, pag. 95, Ioan Alexandru, Criza administrației, ed., All Beck, București, 2001, p. 7-13.

⁷ Ioan Alexandru, Administrația publică, Ediția a II-a, Teorii, realități, perspective, Editura Lumina LEX 2001, pag. 524.

⁸ Irina Moroianu Zlătescu, Protecția juridică a drepturilor omului, SNSPA, IRDO 1997, pag. 37.

⁹ Ioan Alexandru, Administrația publică, Ediția a II-a, Teorii, realități, perspective, Editura Lumina LEX 2001, pag. 525.

¹⁰ Ibidem, pag. 526.

¹¹ Ibidem, pag. 528.

¹² Ibidem, pag. 512-513.

¹³ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, Știința administrației, Curs universitar, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2008, pag. 65-66, citându-l pe M. Massenet, La nouvelle gestion public, Paris, Ed. Homess et Techniques, 1975.

¹⁴ Ibidem, pag. 70-73.

¹⁵ Ștefan Stanciu, Cristina Leovaridis, Mihaela Ionescu, Dan Stănescu, Managementul resurselor umane, Editura. Comunicare.ro, 2003, p. 21 și Mihaela Vlăsceanu, Organizațiile și cultura organizării, Editura Trei, București, 2002, p.77-97.

¹⁶ Galina Mardare, Transparența administrativă – un principiu fundamental în activitatea funcționarului public contemporan. Materiale ale conferinței din 21 mai 2008. Secția activitate editorială a AAP, p. 259.

¹⁷ Ioan Alexandru, Administrația publică, Ediția a II-a, Teorii, realități, perspective, Editura Lumina LEX 2001, pag. 511.

¹⁸ M. Dumitrescu, Introducere în management și management general, Ed. Eurounion, Oradea, 1995, pag. 73-79.

¹⁹ Francisco Cardona, expert al Programului SIGMA (Suport în vederea ameliorării guvernării și managementului) - o inițiativă comună a OCDE și Uniunii Europene, finanțată, în special, de

UE, „Evaluarea performanțelor în serviciul public: provocări  i constrângeri”, Conferin a internațională, Chișinău, 6 mai 2010.

²⁰ Ioan Alexandru, Structuri, mecanisme  i instituții administrative,  coala Națională de Studii Politice  i Administrative, București 1992, pag. 7-9.

²¹ M. T. Oroveanu, Introducere în știința administrației de stat, Editura Enciclopedică Română, București, 1975.

²² A se vedea: Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 22-23.

²³ Aurel Sîmboteanu, Teoria administrației publice, Suport de curs, Chișinău, 2008, pag.108.

²⁴ Ibidem, pag. 108.

²⁵ A se vedea: Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 30-31, cit ndu-l pe Alexandre Francois Vivien „Etudes administrative”, Ediția I, 1845.

²⁶ A se vedea: Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 147-148, cit ndu-l pe Roland Drago, Les missions de l Administration,  n “Traite de science administrative”, op. cit., p. 228 şi urm.

²⁷ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, pag. 45-46, cit ndu-l pe Gulik, Sciences, values, public administration, în Papers ..., op.cit., pag. 191.

²⁸ Gerard Timsit, Modele, structuri  i strategii ale administrației, Revue, 1980, p. 937.

²⁹ Ioan Alexandru, Introducere în teoria administrației publice, Note de curs, Volumul I, Editura Sylvi, București, 1997, pag. 190.

³⁰ Ibidem, pag. 176.

³¹ Michel Massenet, Noua gestiune publică. Pentru un stat fără birocra ie, Ed. Hommes et Technique, 1975, p. 27.

³² Ioan Alexandru, Introducere în teoria administrației publice, Note de curs, Volumul I, Editura Sylvi, București, 1997, pag. 44.

³³ Corneliu Manda, Cezar C. Manda,  tiin a administrației, Curs universitar, Ediția a III-a revăzută  i adăugită, Universul Juridic, București, 2008.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Mihai Oroveanu, Introducere în știința administrației. Ed. Enciclopedică Română, București, 1975, p. 42.

³⁶ Mihail Platon, Administrația publică, Curs universitar, Editura „Universul”, Chișinău 2007, pag. 77.

³⁷ Ibidem , pag. 77.

³⁸ Cioaric V. Rela iile publice. Istorie, teorie, practică. Editura Prut Internațional. Chișinău, 2003, 195, p. 73.

³⁹ Galina Mardare, Transparența administrativă – un principiu fundamental în activitatea funcționarului public contemporan. Materiale ale conferinței din 21 mai 2008. Secția activitate editorială a AAP, pag. 257.

⁴⁰ Carta europeană a autonomiei locale a fost ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997  i publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48 din 24 iulie 1997.

⁴¹ Corneliu Manda, Drept administrativ, Editura VICTOR, București, 2000, pag. 267-268.

⁴² C.G. Dissescu, Drept administrativ, vol. III, București, 1892, p. 840-841.

⁴³ Eugen Popa, Principiile autonomiei locale  i al descentralizării pe servicii în administrația publică din România, Fundația română pentru tineret „Decebal”, 1995, pag. 94.

⁴⁴ G. Vedel, Drept administrativ, Presa universitară franceză, Colec ia Theims, Paris, 1973, pag. 811.

⁴⁵ Marcel Cu mir, Descentralizarea administrativă din perspectiva redimensionării principiiului separa iei puterilor în democra iile contemporane, Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 21 mai 2009, Secția activitate editorială a AAP, p. 23-25.

Prezentat: 18 mai 2012.

E-mail: galina-mardare@rambler.ru

Măsurile legislative pentru prevenirea și combaterea corupției

Natalia CHEPTEA,
magistru în drept, doctorandă,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Legislative measures for preventing and fighting corruption are a set of actions aimed at the identification and analysis, limiting or excluding generating phenomenon of corruption and those who favor it. The success of prevention have expected effect, if it is based on good knowledge of crime and the difficulties are intended to be solved. The importance of prevention activities should focus on facilitating the creation of such conditions that would cause people to resolve difficulties, contradictions and conflicts within the limits of law. Therefore, the prevention is one of the conditions to ensure the security of the rule of law.

Activitatea eficientă de diminuare și înlăturare a corupției este în directă dependență de implementarea simultană a unui întreg complex de măsuri legislative și mecanisme de prevenire a corupției. Astfel, activitatea de prevenire a corupției, prin finalitățile sale, este un mijloc de reglementare a raporturilor sociale în scopul identificării cauzelor corupției, precum și în scopul diminuării efectelor fenomenului, atât prin interacțiunea unor măsuri economico-sociale, educațional-pedagogice, organizațional-instituționale și de drept, cât și prin îmbinarea diferitelor niveluri preventive. Într-un sens restrâns, activitatea de prevenire este o totalitate de acțiuni îndreptate spre identificarea și analiza, limitarea sau excluderea fenomenelor generatoare de corupție, precum și celor care o favorizează.

Dat fiind faptul că corupția ca fenomen poartă un caracter, preponderent, sistemic, activitatea preventivă care este realizată prin aplicarea măsurilor legislative necesită conceptualizare și sistematizare, astfel încât politica preventivă să fie bine justificată, acceptând reale zone de risc în utilizarea resurselor instituționale. Acest lucru este realizat prin aplicarea și implementarea corectă a obiectivelor activității de prevenire a corupției, și anume:

- obiectivul strategic;

- obiectivul tactic.

Obiectivul strategic al activității de prevenire a corupției este determinarea nivelului corupției prin trasarea, implementarea și monitorizarea unor acțiuni generale de prevenire care constau în următoarele:

- identificarea și neutralizarea cauzelor și condițiilor care generează și/sau favorizează corupția;

- identificarea și neutralizarea fenomenelor și proceselor care determină comiterea, creșterea și răspândirea infracțiunilor de corupție, cum ar fi factorii ce determină formarea unei mentalități asociale corupte;

- identificarea și excluderea condițiilor concrete care determină comiterea infracțiunilor de corupție de către persoane aparte;

- definirea formelor și metodelor controlului corupției.

Obiectivele tactice ale activității de prevenire a corupției sunt:

- influențarea profilactică asupra dinamicii, structurii, cauzelor corupției la nivel general, precum și nivelului de percepere socială a corupției (prevenire generală);

- prevenirea corupției în domeniile concrete ale vieții sociale sau în anumite segmente sociale (prevenire specială);

- prevenirea comiterii infracțiunilor de corupție de către persoane concrete (prevenirea individuală). [1]

Considera iile expuse mai sus sunt transpuse în Legea cu privire la prevenirea  i combaterea corupției nr. 90-XVI din 25.04.2008 [2] sub aspect de măsuri legislative care nu sunt altceva decât garan iile prevenirii corupției. Acestea sunt politicile  i practicile din domeniul respectiv care reprezintă un complex de măsuri legislative, instituționale, economice, sociale  i morale, realizate prin reglementarea:

a) organizării activit ii autorit iilor publice;

b) conduitei funcționarilor publici, a persoanelor cu funcții de demnitate publică  i a altor persoane care prestează servicii publice;

c) organizării expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative  i a proiectelor de acte normative ale Guvernului, discutării publice a proiectelor elaborate, evaluării riscurilor instituționale de corupție;

d) modului de formare  i de administrare a finanțelor publice;

e) participării societ ii civile  i accesului la informa ie în procesul decizional;

f) accesului la informa ia despre măsurile de prevenire a corupției și rezultatele aplicării lor;

g) sectorului privat al economiei naționale;

h) prevenirii legalizării veniturilor obținute ilicit;

i) activit ii politice  i procesului electoral.

Prin urmare, organizarea activit ii autorit iilor publice  i a funcționarilor publici ca măsură de prevenire a corupției se asigură prin reglementările legislației care prevăd:

- delimitarea strictă a atribuțiilor autorit iilor publice  i ale funcționarilor acestora, bazată pe principiile transparenței și obiectivit ii;

- controlul ierarhic  i controlul societ ii civile asupra activit ii autorit iilor publice  i a funcționarilor acestora;

- perfecționarea structurii serviciului public  i a procedurii de soluționare a problemelor ce vizează interesele persoanelor fizice  i juridice;

- baza materială  i garan iile sociale pentru desf surarea activit ii, în raport cu competența și responsabilit ile aferente funcției;

- stabilirea unor exigen e speciale, restric ii  i interdic ii, criteriile de angajare, de numire  i de promovare în funcție, necesare excluderii conflictelor de interese, apărării regimului constituțional, a drepturilor  i intereselor legitime ale persoanelor fizice  i juridice;

- echilibrul adecvat între imunit ile de jurisdicție acordate diverselor categorii de funcționari publici.

O p rghie importantă de prevenire a corupției în organizarea activit ii autorit iilor publice  i funcționarilor publici este exercitarea funcțiilor publice care urmează să asigura:

- stabilirea regulilor de conduită în raport cu specificul exercitării fiecărei funcții publice sau de demnitate publică;

- respectarea regulilor deontologice în cadrul autorit iilor publice prin aplicarea măsurilor disciplinare  i de altă natură persoanelor care încalcă normele instituite;

- cunoa terea  i respectarea cu stricte e a actelor normative care reglementează activitatea funcționarului public, a persoanelor cu funcții de demnitate publică  i a altor persoane care prestează servicii publice;

- aprobarea de măsuri care ar înlesni semnarea de către funcționarii publici, de persoanele cu funcții de demnitate publică  i de alte persoane care prestează servicii publice a actelor de corupție de care au luat cunoa tin  în exercițiul funcției.

Un alt instrument de diagnosticare specific  i deosebit de important în prevenirea corupției este efectuarea expertizei anticorupție asupra proiectelor de acte legislative  i normative care are drept scop evaluarea con inutului acestora cu standardele anticorupție naționale  i internaționale, în vederea identificării normelor care favorizează sau pot favoriza corup ia  i elaborarea recomandărilor pentru excluderea sau diminuarea efectelor acestora.

Expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative  i a proiectelor de acte normative ale Guvernului se efectuează în modul stabilit de Guvern (Hotărârea Guvernului privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative  i normative nr. 977 din 23.08.2006) [3], după următoarele criterii:

a) ponderea, în cuprinsul proiectului,  i

eventualul efect al normelor de trimitere și al normelor de blanchetă;

b) nivelul atribuțiilor de reglementare date în competența autorităților administrației publice;

c) identificarea conflictelor normelor de drept;

d) gradul responsabilităților și atribuțiilor date funcționarilor publici;

e) evaluarea procedurilor administrative de control (interior sau ierarhic superior);

f) nivelul cerințelor impuse beneficiarilor de anumite drepturi;

g) gradul de transparență a funcționării autorităților publice.

Prevenirea și combaterea eficientă a corupției este imposibilă fără curățarea cadrului legislativ de norme care generează corupția (norme corupțigene) și care sporesc eventualitatea actelor de corupție. Prin urmare, expertiza anticorupție este un instrument important de prevenire a corupției, iar succesul procesului dat va contribui la sporirea transparenței procesului legislativ în ansamblu, precum și la excluderea normelor juridice care, la aplicare, ar putea genera situații coruptibile.

Evaluarea riscurilor de corupție constituie una dintre cele mai recente și mai moderne metode menite să ridice nivelul integrității și, prin aceasta, să combată corupția în instituțiile publice. Potrivit metodei noi, accentul se plasează nu atât pe lupta directă împotriva corupției, cât pe atingerea aceluiași scop prin intermediul unei integrități sporite. Există diferite forme și modalități de evaluare a riscurilor de corupție, una dintre aceste metode, care are drept rezultat elaborarea Planurilor de integritate, constituie autoevaluarea riscurilor de corupție.

În Republica Moldova măsura de prevenire în evaluarea riscurilor instituționale de corupție este stipulată ca activitate permanentă a componentei instituționale a Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 154 din 21.07.2011 [4], și în alin. (4) art. 7 din Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90-XVI din 25.04.2008 [2]. Pe plan internațional, evaluarea riscurilor instituționale este pre-

văzută ca măsură de prevenire a corupției în art. 5 al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007 [5].

Procedura de autoevaluare este stabilită prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 906 din 28.07.2008 privind aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice [6]. În baza hotărârii menționate, organele centrale de specialitate ale administrației publice își autoevaluează riscurile de corupție, cu elaborarea planurilor de integritate, cu obligația raportării Guvernului despre rezultatele obținute. Evaluarea riscurilor presupune operarea cu mai multe instrumente, cum ar fi evaluarea proceselor de lucru; procedurilor de lucru și a fluxurilor de lucru; evaluarea structurii organizaționale și a fișelor de post etc.

Însumând cele expuse, constatăm că doar în baza unei evaluări a riscurilor de corupție devine posibilă perfecționarea rezistenței instituției împotriva încălcărilor integrității.

O altă măsură legislativă de prevenire a corupției este necesară în sistemul de achiziții publice. În acest sens, importanța activității de prevenire a corupției în sectorul de achiziții publice rezidă în determinarea modului de formare și de administrare a finanțelor publice care se asigură prin:

a) transparența și publicitatea informațiilor privind procedurile de achiziție;

b) utilizarea unor criterii obiective la emiterea deciziilor;

c) garantarea aplicării căilor de atac în caz de încălcare a regulilor sau a procedurilor stabilite;

d) aplicarea unor norme eficiente de contabilitate, de audit și de control;

e) utilizarea legală și la destinație a patrimoniului public, în condiții de economicitate și eficiență.

Succesul activității de prevenire este determinat și de bunele relații cu publicul, fiind asigurată participarea activă a publicului în prevenirea corupției, informându-l despre necesitățile, esența și efectul scontat al acțiunilor preventive. Tot în acest scop este importantă obținerea unui suport cooperant

cu mass-media în activitătile de prevenire, pentru asigurarea informării publicului în implementarea planurilor preventive[1].

Reieșind din acest fapt și pentru ca măsurile preventive să aibă efectul scontat, acestea trebuie să asigure participarea activă a persoanelor și a grupurilor care nu aparțin sectorului public la prevenirea și combaterea corupției prin:

- a) participare la procesul decizional;
- b) acces la informațiile privind organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, privind procesele lor de emitere a deciziilor și de adoptare a actelor juridice care privesc aceste persoane și grupuri;
- c) publicare de informații, de rapoarte periodice despre riscurile de corupție din cadrul administrației publice;
- d) informare a societății în scopul creării unei atmosfere de intoleranță fața de corupție, precum și prin implementarea programelor educaționale;
- e) furnizare de către autoritățile administrației publice a informațiilor de interes public și prestare a serviciilor publice prin mijloace electronice în paginile web oficiale etc.

Pentru a fi eficientă, activitatea preventivă cere o participare și cooperare activă între sectorul privat și autoritățile publice. Prevenirea corupției cu implicarea sectorului privat urmează să asigure:

- a) reducerea dependenței întreprinzătorilor de presiunea administrativă la eliberarea de licențe, autorizații, permise;
- b) promovarea cooperării între subdiviziunile de investigație operativă și persoanele juridice de drept privat;
- c) ridicarea responsabilității persoanelor juridice de drept privat pentru desfășurarea corectă, onorabilă și adecvată a activității întreprinzătorilor, astfel încât aceștia să pre- nt mpine conflictele de interese și să încurajeze aplicarea bunelor practici comerciale între întreprinderi, precum și în relațiile lor contractuale cu statul;
- d) stabilirea unor norme eficiente în domeniul contabilității și auditului în vederea prevenirii corupției prin excluderea posibilității de ținere a unei evidențe contabile neveridice, de înregistrare a unor cheltuieli inexistente, de utilizare a unor acte false, de

distrugere intenționată a evidenței contabile etc. [2].

O deosebită atenție trebuie acordată prevenirii legalizării mijloacelor financiar-materiale obținute ilicit. Transformarea mijloacelor financiare și materiale, rezultate din infracțiuni și alte activități ilicite, în mijloace legale este posibilă doar prin angajarea și coruperea unor reprezentanți ai serviciilor publice, abilitate cu gestionarea sectorului financiar-bancar și administrarea banilor publici.  n condițiile actuale, lipsa de onestitate și coruperea funcționarilor publici menționați este un fenomen deosebit de nociv, deoarece împiedică efectuarea pleneră și consecventă a reformelor, contribuie la ad ncirea crizei social-economice și determină sporirea neîncrederii populației în soluționarea problemelor vitale ale societății [7, p. 64].

 n acest sens, succesul acțiunilor de prevenire în sistemul de supraveghere a veniturilor trebuie să asigure:

- a) declararea veniturilor și a proprietății de către toate persoanele fizice și juridice;
- b) exercitarea regulilor de control al operațiunilor financiare efectuate de persoane fizice și juridice, prin sistemul bancar sau în afara lui, în scopul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, în conformitate cu actele normative în vigoare și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- c) aplicarea normelor privind declararea, controlul veniturilor și proprietății.

Prevenirea, suprimarea și pedepsirea acțiunilor de comportament corupțional sunt necesare în procesul politic și procesul electoral. Sistemul corect de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale contribuie la promovarea în funcții electivă a persoanelor conștiincioase și oneste și la prevenirea corupției politice.

Reglementarea și implementarea unui sistem corect al finanțării politice influențează finanțarea corectă a democrației și prezintă una dintre măsurile importante de prevenire a corupției politice.

Prevenirea corupției în procesul politic și procesul electoral se asigură prin [2]:

- a) stabilirea unor reguli de activitate și de

control al partidelor politice în conformitate cu legislația în vigoare;

b) excluderea posibilității de exercitare a unei influențe necuvenite de către factorii interni și externi, care impun interese de grup la luarea deciziilor;

c) organizarea procesului electoral pe baza apărării principiilor democratice.

Având în vedere cele expuse, conchidem că eficiența activității preventive constituie un atribut esențial al unui nivel de viață calitativ. Cu cât sunt mai înalte rezultatele activității preventive, cu atât mai mult sporește gradul de securitate a societății în fața tentativelor de corupere.

BIBLIOGRAFIE

1. Ordinul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 70 din 30 mai 2008 cu privire aprobarea Concepției de prevenire a corupției.

2. Legea nr. 90 din 13.06.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103-105/391 din 13.06.2008.

3. Hotărârea Guvernului privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative nr. 977 din 23.08.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 134-137/1920 din 25.08.2006.

4. Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 154 din 21.07.2011.

5. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007.

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-153/935 din 12.08.2008.

7. V. Gurin, V. Pascaru, S. Ilie, Corupția, Chișinău: Arc, 2000, 220 p.

Prezentat: 16 mai 2012.

E-mail: cheptea_natalia7@mail.ru

Caracteristica  i modul apari iei litigiilor individuale de munc 

Lilian PRUTEAN,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Labor litigations are disputes between the employee and the employer that can be settled by direct negotiations between the parties, or with the participation of trade unions in order to establish or change the working conditions and their applications, the conclusion, the modification and the implementation of a collective agreement, on social issues and working conditions. The sources, which determine the occurrence of labor litigations, are different. They arise primarily from the socio-economic changes in the country, following the transition to a market economy, privatization of state property, the cessation of the activity of some enterprises and laying off employees in connection with this.

Litigiile de muncă sunt litigii între lucrător  i angajator. Ele pot fi soluționate prin negocieri directe între părți sau cu participarea sindicatelor, pentru stabilirea sau modificarea condițiilor de muncă  i, la aplica iile acestora, încheierea, modificarea  i punerea în aplicare a unui acord colectiv, privind problemele sociale  i condițiile de muncă.

Condițiile de muncă se definesc ca un set de măsuri sociolegale, factori de producție, în care angajatul  i desf oar  activita ile. Factorii sociojuridici cuprind mărimea salariului, orele de lucru, concediul  i alte condiții impuse de legile  i alte acte juridice normative, precum  i de acordul părților. Factorii de producție cuprind condițiile tehnice, sanitare, de igienă, industriale, interne  i celelalte condiții impuse de legi  i alte normative juridice.

Prin litigiile de muncă se  n teleg diferen ele dintre subiec ii de drept de muncă  i de aplicare a legilor, precum  i a altor acte normative cu privire la muncă, negocierile colective de muncă  i alte acorduri, precum  i stabilirea de noi sau de a modifica condițiile existente de ocupare a forței de muncă, care nu sunt reglementate de legislația muncii.

Este evident că aceste diferen e care au apărut între subiec ii de drept de muncă pot fi soluționate în timpul convorbirilor directe, de concesi reciproc  i acorduri. Cu

toate acestea, dacă un astfel de acord nu s-a încheiat, atunci aceste diferen e sunt transferate către autorita ile competente pentru examinarea litigiilor de muncă.

Izvoarele ce condi ioneaz  apariția litigiilor de muncă sunt diferite. Ele reies, în primul r nd, din condițiile socioeconomice din republică ca urmare a tranzi iei spre economia de piață, privatizarea propriet ii de stat, stoparea unor întreprinderi  i disponibilizarea muncitorilor în legătură cu aceasta.

La fel reprezintă izvoare ce condi ioneaz  apariția litigiilor de muncă factorii subiectivi. Diferen ele de acest gen sunt asociate cu erorile produse de managementul întreprinderii,  i anume - incompeten a personalului de conducere pentru organizarea produc iei, fără a  ine cont de interesele muncitorilor. Tot aici se poate menționa  i lipsa de pregătire juridică a managerilor de întreprinderi (instituții, organizații), inclusiv în domeniul dreptului muncii. Pe de altă parte,  i personalul angajat nu dispune de cunoștințe în domeniul dreptului muncii. Aceasta se manifestă, de multe ori, prin preten ii nejustificate în adresa administrației întreprinderii (instituției, organizației), bazate pe opiniile proprii vizavi de drepturile  i responsabilit tile lor de muncă.

Condițiile apariției litigiilor individuale de muncă. Aceasta este situația sau împrejurări-

le, în mod direct sau indirect, care afectează relațiile de muncă, ce rezultă din situația în care nu sunt rezolvate divergențele apărute între angajați și managerul întreprinderii.

Cauzele apariției litigiilor individuale de muncă sunt condiționate de faptele juridice, care au condus direct la dezacordurile dintre angajat și managerul întreprinderii. Chiar și cauzele comune ale litigiilor de muncă sunt specifice în rezolvarea litigiilor de muncă. Acestea sunt încălcările drepturilor și aspectul obligațional ce-i revin angajatului față de întreprindere.

Condițiile apariției litigiilor individuale de muncă devin cauze concrete într-un anumit litigiu de muncă. Litigiile individuale de muncă pot apărea de multe ori ca urmare a unei combinații din mai mulți factori. Unii dintre ei sunt de ordin economic, alții - sociali, iar alții - juridici.

Factorii de natură economică includ instituțiile financiare, care împiedică plata salariilor, pe deplin și la timp, acordarea garanțiilor, beneficiile sau insuficiența de fonduri pentru protecția muncii. Condițiile ce conduc la apariția litigiilor individuale de muncă de natură economică dau naștere la consecințe sociale grave, care, la rândul lor, în asociere cu impactul economic al întreprinderii, conduc la apariția litigiilor de muncă. Insuficiența resurselor conduce la reducerea numărului muncitorilor sau la lichidarea întreprinderii. Lucrătorii concediați sau reduși își redobândesc dreptul pentru locul de muncă în instanțele de judecată.

Factorii sociali cuprind decalajul dintre salariile mici și cele foarte înalte ale lucrătorilor unei întreprinderi.

Factorii juridici cuprind, în special, complexitatea, contradicțiile și lipsa de disponibilitate de a cunoaște Codul muncii de către administrație și, în special, de lucrători, astfel, în atare condiții rezultă cunoștințele slabe privind drepturile angajaților și obligațiile angajatorilor; metodele de apărare a drepturilor; respectarea legislației muncii de către mulți manageri și persoane de răspundere din administrație, cunoștințele slabe ale liderilor sindicaliști, activiștilor sindicaliști pentru protecția lucrătorilor prin intermediul legislației muncii.

Este inevitabil ca în anumite situații patronatul și organizația sindicală să fie în dezacord privitor la problemele de la locul de muncă. În aceste condiții apar premise reale pentru declanșarea conflictului colectiv de muncă.

Necesitatea reglementărilor conflictelor colective de muncă a rezultat dintr-un adevăr simplu constatat atât de către stat, cât și de părțile în conflict: prelungirea conflictelor colective și, în special, a grevelor conduce, în final, la aceea că atât învingătorii, cât și învinșii să devină epuizați, iar economia națională grav afectată.

Domeniul soluționării conflictelor colective de muncă este reglementat în Capitolul III al Titlului XII din Codul muncii. Potrivit art. 357 din Codul Muncii al Republicii Moldova, prin *conflicte colective de muncă* se înțeleg divergențele nesoluționate dintre salariații (reprezentanții lor) și angajatori (reprezentanții lor) privind stabilirea și modificarea condițiilor de muncă (inclusiv a salariului), privind desfășurarea negocierilor colective, încheierea, modificarea și executarea contractelor colective de muncă și a convențiilor colective, privind refuzul angajatorului de a lua în considerare poziția reprezentanților salariaților în procesul adoptării, în cadrul unității, a actelor juridice ce conțin norme ale dreptului muncii, precum și divergențele referitoare la interesele economice, sociale, profesionale și culturale ale salariaților, apărute la diferite niveluri între partenerii sociali.

Tot conflicte colective de muncă sunt și cele apărute între conducerea unității și salariații unei subunități sau ai unui compartiment al acesteia, precum și între conducerea unității și salariații care exercită aceeași meserie sau profesie în respectiva unitate.

Ne aflăm în prezența unui conflict colectiv de muncă numai dacă acesta:

- se referă la una dintre problemele relevate expres în art. 357 din Codul Muncii al Republicii Moldova sau la interesele economice, sociale, profesionale și culturale ale salariaților. Aceste interese nu sunt altceva decât consecința drepturilor fundamentale ale salariaților, și anume: dreptul la muncă, dreptul la salariu, dreptul la odihnă, dreptul la asociere în sindicate, dreptul la condiții

de muncă corespunzătoare etc.  n principiu, rezultă că revendicările de factură generală, cum ar fi diminuarea infla iei, a șomajului, nu pot constitui obiectul unui conflict colectiv de muncă;

- a rezultat din desf surarea raporturilor de muncă dintre unitate  i salariatul acesteia ori majoritatea salariaților săi.

Cunoa terea cauzelor litigiilor de muncă reprezintă o importantă problemă socială. Chiar dacă plecăm de la  n elesul comun al cuv ntului „litigiu” — ne n elegere, dezacord — nu este nevoie de o demonstra ie prea amplă pentru a desprinde concluzia că un număr ridicat de procese reprezintă un indice negativ  i că, dimpotrivă, scăderea continuă a numărului acestora este un semn de progres, de perfecționare a relațiilor sociale.

Principalele cauze ale litigiilor de muncă. Răsfoind revistele de specialitate ori culegerile de hotărâri ale instanțelor judecătorești putem constata că, în cadrul litigiilor supuse spre soluționare, judecata este confruntată cu o diversitate de fapte.

Astfel, din cuprinsul unora dintre hot r rile pronunțate rezultă că se mai s v r esc acte de indisciplină: absen e sau  nt rzieri la serviciu, plecări în concediu fără aprobare, refuzuri de a executa ordinele de delegare ori alte dispoziții ale  efilor ierarhici. Alteori, cauzele soluționate scot la iveală îndeplinirea necorespunzătoare a sarcinilor de serviciu, insuficienta preocupare pentru calitatea lucrărilor sau produselor, pentru gestionarea  i paza bunurilor. Răspunderea materială a persoanelor încadrate în muncă mai este angajată pentru că nu se acordă aten ia cuvenită efectuării recep iei, încărcării, transportului, descărcării  i depozitării mărfurilor, pentru că nu se urmărește îndeajuns modul în care se îndeplinesc obligațiile din contractele economice, ceea ce conduce la plata de amenzi, penalit  i  i despăgubiri.

La originea litigiilor de muncă se află fapte imputabile nu numai personalului de execu ie, ci  i organelor unității sau altor persoane cu funcții de conducere. Se mai constată uneori cazuri de nerespectare a contractelor de muncă, de exemplu, schimbarea unilaterală, de către unitate, a felului muncii  i desfacere a contractelor, fără respectarea

condițiilor de fond sau a celor procedurale (dep  irea termenelor legale, neefectuarea cercetării prealabile a abaterilor, necomunicarea motivelor).  n unele cazuri, se încalcă prevederile legale referitoare la retribuirea muncii (plata unei retribuții mai mari dec t cea stabilită în indicatorul tarifar  i a unor ore suplimentare peste plafonul legal etc.). Se  ncredin eaz  uneori spre folosin a bunuri  i se prestează gratuit servicii, fără temei legal. Examinarea altor litigii relevă că s-a pierdut dreptul unității de a recupera prejudiciile ce i s-au adus, deoarece nu s-au emis la timp deciziile de imputare ori nu s-au introdus acțiunile în termenele libere de prescrip ie, nu s-au exercitat căile de atac etc.

Toate acestea nu reprezintă însă dec t fapte. Ceea ce ne interesează este dezvăluirea *cauzelor* care generează atare situații. Să încercăm să le examinăm pe cele care, în opinia noastră, sunt cele mai importante  i mai frecvente.

Una dintre aceste cauze constă în *necunoa terea* sau *cunoa terea* insuficientă a legii, a drepturilor  i obligațiilor prevăzute în cuprinsul său, a sarcinilor ori atribuțiilor de serviciu. Faptul că nu se cunosc îndeajuns prevederile legale conduce, în multe cazuri, la cheltuirea unor sume fără temei  i la amplificarea fenomenului litigios. De exemplu, în cazul pl  ii premiilor fără respectarea condițiilor legale, recuperarea sumelor de la beneficiarii direc i implică emiterea unui mare număr de decizii de imputare  i, pe cale de consecin a, face posibilă apariția numeroaselor litigii de muncă.

Nu pot scăpa unei analize judicioase a cauzelor litigiilor de muncă anumite *concep ii eronate despre puterea obligatorie a legii*. Să ne oprim asupra unora dintre ele.

Se consideră uneori că faptul de a nu fi cunoscut legea ar putea constitui un motiv care să absolve de răspundere.  n fața organelor de jurisdicție se mai  nt mpl  ca cei vinova i de s v r irea unor abateri ori de prejudiciu aduse propriet ii private sau publice, să se apere spun nd: „N-am  tiut că trebuie să procedez astfel, n-am cunoscut legea”. Este o apărare ridicată pe un e afodaj fragil, pentru că necunoa terea legii nu exonerează de răspundere, a a cum gl suieste

un străvechi principiu de drept, care și-a păstrat până astăzi întreaga lui valoare.

Este greșită, fără îndoială, și mentalitatea că, în împrejurări considerate de excepție, ar fi „tolerabile” abaterile de la dispozițiile legale, dacă mobilul acțiunii răspunde intereselor unității sau intereselor generale ale economiei. Așa ar fi, în această optică greșită, cheltuirea unor sume cu depășirea normativelor aprobate, sub cuvânt că numai în acest mod puteau fi îndeplinite sarcinile, chemările la ore suplimentare peste limita îngăduită de lege, pentru rezolvarea unor lucrări urgente, omiterea în numele „operativității” a unor măsuri de tehnica securității. Legalitatea, disciplina de producție și financiară, apărarea vieții și a sănătății oamenilor nu îngăduie asemenea derogări.

În greșelile, omisiunile și chiar micile neglijențe cu privire la consumul materialelor, la întocmirea actelor de evidență primară pentru stabilirea volumului de lucru efectuat ori la activitatea de normare, se află adesea punctele de la care pornesc drumurile lungi ale unor litigii, începutul procesului de acumulare a pagubelor. Există însă și alt fel de cauze, iar ele trebuie să fie dezvăluite cu intransigență. La originea unor măsuri care generează litigii de muncă se mai găsește, din păcate, *conduita abuzivă*, eludarea legii prin folosirea drepturilor pe care le conferă funcția, încercarea de a prezenta unele măsuri ca fiind reclamate de interesele unității, pe când, în realitate, ele ascund ambiții sau intenții subiective. Verificând împrejurările de fapt, instanțele noastre vădesc o preocupare susținută de a descoperi situația reală, de a înlătura vâlul aparențelor, de a separa motivele obiective care justifică măsurile luate de unitate, de ceea ce constituie doar pretexte. În legătură cu aceasta, sunt semnificative soluțiile date cu privire la desfacerea contractului de muncă pentru motivul că se reduce personalul prin desființarea unor posturi, ca urmare a reorganizării (art. 86 alin. 1 lit. b din Codul Muncii). Pornind nu numai de la textul legii, ci și de la ceea ce constituie însăși rațiunea sa, Instanța Supremă a subliniat constant că reducerea personalului trebuie să fie reală, să corespundă necesităților obiective legate de bunul mers al unității. Nu se poate admi-

te ca reducerea personalului să fie un simplu pretext pentru înlăturarea nejustificată a unor persoane, spre a fi înlocuite cu altele. De aceea, succesiunea la un scurt interval de timp a desfacerii contractului și a înființării de noi posturi poate fi apreciată, în împrejurările concrete ale cauzei, ca o încercare de a înlătura persoana încadrată în muncă în baza unui motiv doar aparent legal.

Examinând cu atenție faptele și pronunțând soluțiile de mai sus, instanțele s-au conformat unui principiu fundamental, care și-a găsit astăzi consacrară expresă în art. 18 din Codul Muncii și, potrivit căruia, „drepturile persoanelor încadrate în muncă nu pot face obiectul vreunei tranzacții, renunțări sau limitări, ele fiind apărute de stat împotriva oricăror încălcări, a manifestărilor de subiectivism, abuz sau arbitrarium”.

Încălcările de lege săvârșite cu rea-credință, faptele dăunătoare proprietății private sau publice comise de elemente refractare, cu adânci carențe educative, sunt, desigur, din ce în ce mai rare; numărul și frecvența lor nu sunt nicidecum caracteristice pentru viața societății noastre. Cu atât mai mult, dacă asemenea fapte mai au loc, ele trebuie să fie examinate cu deosebită atenție, în vederea cunoașterii împrejurărilor în care s-au produs și eliminării lor.

Căile de prevenire a litigiilor de muncă. Dacă am dori să rezumăm în câteva cuvinte ceea ce este esențial în asigurarea ordinii de drept - și deci în preîntâmpinarea oricărui litigii — am putea spune că manifestarea respectului față de lege este un fapt de conștiință. Aceasta înseamnă, în primul rând, *cunoașterea legii*, dar nu o cunoaștere formală și nici o memorizare de texte, ci pătrunderea sensurilor adânci ale legii, ale scopurilor pe care le urmărește, ale intereselor pe care le apără. Aceasta înseamnă, de asemenea, *respectarea legii*, traducerea ei în viață, dar nu numai din teamă de sancțiune, ci din convingere, din aderarea deplină și conștientă la scopul legii, în sfârșit, aceasta înseamnă *atitudine combativă pentru a face să triumfe respectul pentru lege*, adică să nu fii satisfăcut numai de propria ta corectitudine, ci să devii și să rămâi zi de zi un militant pentru ca și ceilalți să respecte legea.

O seamă de măsuri au fost luate  i sunt aplicate permanent în  ara noastră în scopul *cunoa terii*, al *popularizării* legii. Dintre acestea, am putea enumera: aducerea la cunoa tin a populației a celor mai importante proiecte de legi, în vederea dezbaterii  i  mbunătă irii prevederilor lor; înscrierea în planurile editurilor a unor lucrări de popularizare a cunoa tin elor juridice, pătrunderea în r ndurile cele mai largi de cetăteni a cunoa tin elor despre lege, aplicarea ei  i consecin ele ei. Am mai amintit de principiul potrivit căruia nimănui nu-i este îngăduit să nu cunoască legea (*nemo censetur ignorare legem*). Prelu nd acest principiu, legiuitorul nostru i-a dat un con inut bogat, l-a dezvoltat,  in nd seama de specificul relațiilor umane, ca o normă g ndit  pentru oameni  i adresată lor, nu ca o regulă rigidă. De aceea, popularizarea legislației impune —  n concep ia care a stat la baza legii — o seamă de sarcini pentru organele centrale  i locale ale administrației de stat, pentru toți agenții economici, ea îmbracă forme dintre cele mai variate: organizarea în unit tile de producție a studierii temeinice a legilor  i celorlalte acte normative; controlul permanent asupra modului în care acestea se aplică; prezentarea în adunările cetătenilor a legilor cu un larg c mp de aplicare, ca şi a dispozițiilor din unele acte normative legate direct de specificul activit ii desfășurate în anumite sectoare;  nfiin area unor rubrici în presa de largă circulație, în emisiunile de radio  i televiziune, consacrate unor teme juridice; publicarea în ziare a unor dintre soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești etc.

R sp ndirea în rândul populației a cunoa tin elor despre lege  i drept se poate realiza printr-o muncă vie, care se desf  oar  în unit ti, la locurile de producție, solicit nd participarea activă a cadrelor de conducere, a personalului de specialitate juridică, a organizațiilor sindicale  i a altor organizații ob te ti.

Cunoa terea legii este doar primul pas spre asigurarea legalit ii, în sensul deplin al acestui cuv nt. Etapele următoare, de o însemnătate decisivă, constau în asigurarea *aplicării* legii, în *controlul permanent* asupra modului în care se aduc la îndeplinire pre-

vederile sale, precum  i într-un ansamblu de măsuri ce se impun în cazurile de încălcare a legii.

Subliniind valoarea constituțională a obligației de a respecta legea — obligație care revine deopotrivă tuturor agenților economici  i persoanelor încadrate în muncă. Dintre formele eficiente în care  i g se te expresia această participare, menționăm posibilitatea analizei în adunările generale ale oamenilor muncii a abaterilor s v r ite, stabilirea răspunderilor  i luarea măsurilor corespunzătoare, precum  i combaterea deschisă a unor fapte care formează obiectul unor procese.

 n acțiunea de pre nt mpinare a oricăror abateri de la lege, aportul *măsurilor tehnico-organizatorice* este substanțial. Actele normative, de exemplu, reglementările privind gestionarea bunurilor materiale  i răspunderea gestionarilor vădesc preocuparea legiuitorului pentru asigurarea, în activitatea fiecărei unit ti, a măsurilor practice, tehnice  i organizatorice, de natură să prevină indisciplina, risipa, diminuarea bunurilor materiale  i nemateriale. Experien a confirmă juste ea unei atare preocupări. Dar, o mai bună organizare a gestionării bunurilor  i a evidenței r sp ndirii lor pe oameni, sporirea răspunderii  efilor de echipă  i a mai trilor pentru supravegherea locurilor de lucru, măsurile cu privire la reglementarea accesului  i a ie irilor din incinta  antierelor, o eviden   ai clară a personalului etc., ar constitui, alături, bine n eles, de o sus inut  muncă educativă, mijloace eficiente de prevenire a lipsurilor  i litigiilor.

 n realizarea aceleia i finalit ti, nu poate fi subapreciată însemnătatea *analizei situației litigiilor*. Nu avem în vedere o analiză incidentală, ci una planificată, metodică, organizată în mod periodic.  n această acțiune, contribuția compartimentului juridic se impune de la sine. Juristul unitătii economice nu se poate mul umi să înregistreze litigiile, să  in  evidența lor la zi  i să se străduiască pentru soluționarea lor, în termen  i cu stricta respectare a legii. Mai este necesar să adopte o poziție critică fa  de cazurile litigioase, să le cerceteze în profunzime,  in nd seama  i de aspectele dezvoltate în cursul

dezbaterilor, să le semnaleze conducerii și să propună măsuri pentru eliminarea cauzelor care le produc. Dar problema litigiilor nu este numai a juristului sau a contabilului-șef, ci a conducerii din unități, în întregul său. Ea trebuie să figureze pe agenda organelor de conducere, alături de celelalte probleme privind producția, aplicarea mijloacelor tehnice înaintate, cantitatea și calitatea produselor. Însăși viața relevă că realizează performanțe acele unități în care colectivul de muncă, având o viziune completă și exactă asupra sarcinilor unității, știe să îmbine preocupările de ordin tehnic cu grija pentru buna gospodărire a proprietății și respectarea legii.

Nu s-ar putea contesta că activitatea de consolidare a disciplinei în muncă și realizarea sarcinilor fiecărei unități depind, în principal, de participarea conștientă, din convingere, a persoanelor încadrate în muncă, la efortul întregului colectiv. De asemenea, trebuie reținută importanța stimulentele morale și materiale pe care legea le asigură pentru obținerea celor mai bune rezultate în muncă. Dar, pe lângă aceasta, respectarea și întărirea legalității nu este posibilă decât prin aplicarea cu fermitate a principiilor și normelor referitoare la *răspunderea juridică*. Codul Muncii consacră numeroase prevederi acestei importante instituții, în Titlul II, capitolul VII și Titlul IX, sunt reglementate răspunderea materială și disciplinară. La fel, sunt reglementate de dreptul muncii și sunt cuprinse dispoziții privind răspunderea unității față de persoana încadrată în muncă, pentru prejudiciile suferite de aceasta, din culpa unității, în timpul îndatoririlor de serviciu; la rândul său, unitatea care a plătit despăgubirile este obligată să recupereze sumele plătite de la persoana vinovată de producerea pagubei: „Angajatul care, în urma îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor

sale prevăzute de contractul individual de muncă, a cauzat un prejudiciu material salariatului, repară acest prejudiciu integral”, se menționează în art. 331 alin. 1 din Codul Muncii. Tot astfel, în art. 327 alin. 1 și art. 328 alin.1, sunt cuprinse dispoziții privind repararea prejudiciului cauzat celeilalte părți.

În concluzie, putem menționa că aplicarea justă a prevederilor legale privind răspunderea se definește ca unul dintre instrumentele puternice de prevenire a litigiilor de muncă. Dar, stabilirea însăși a persoanelor vinovate, a volumului pagubei și a despăgubirilor, corecta repartizare a obligațiilor, atunci când prejudiciul a fost pricinuit în comun, emiterea în termen a deciziilor de imputare și aplicarea în termen a sancțiunilor disciplinare, implică responsabilități, care trebuie să fie privite cu toată seriozitatea. Unele deficiențe semnalate, cum ar fi managementul din unități, fac să funcționeze instituția răspunderii materiale și disciplinare, pot constitui cauze ale unor noi litigii, determinând desfășurarea în lanț a unor fenomene negative în activitatea unităților. Ar mai fi de adăugat că dezvoltarea conștiinței răspunderii implică nu numai abținerea de la orice acțiune potrivnică legii, nu numai înțelegerea adâncă a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu, ci și asumarea consecințelor abaterilor sau greșelilor proprii. Este și aici una dintre sursele combaterii fenomenului litigios, a micșorării numărului proceselor.

La fel, în legătură cu mijloacele de prevenire a litigiilor, de reducere a numărului și a frecvenței lor, o mențiune specială se impune cu privire la activitatea organelor de jurisdicție. Prin aplicarea cu fermitate a legii și stabilirea justă a răspunderilor, prin îndrumările pe care le dau părților, instanțele de judecată vor contribui la soluționarea litigiilor individuale de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154-XV din 28.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003, în vigoare de la 01.10.2003.
2. Ștefănescu T. Dreptul colectiv al muncii, Lumina Lex, București, 1998, p.19, p. 24.
3. Romandaș N. Dreptul colectiv și individual al muncii. - Chișinău, 2003, p.11, p. 32.

4. Negru T., Scor tescu C. Dreptul muncii (Partea Generală). Codul muncii. - Chișinău, 2004, p. 42, p. 51.

5. Donos E. Dreptul muncii. Vol. I  i II. – Chișinău: Editura ASEM, 2005, p. 10, p. 25.

Prezentat: 24 mai 2012.

E-mail: lprutean@mail.ru


AVIZ

Continuă abonarea la ziarul **“Funcționarul public”** și la revista metodicostimțifică **“Administrarea Publică”** pentru anul 2012, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**

Revista metodicostimțifică trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



1/2012

La 21 mai 2012 se împlinesc 19 ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova



Nr. 9-10 (382-383) mai 2012 FONDAT ÎN ANUL 1994

Vizita Președintelui Republicii Moldova, Nicolae Timofti, la Academia de Administrare Publică

Președintele Republicii Moldova, dl Nicolae Timofti, onală sunt treptele, pe care a efectuat, pe data de 18 mai, o vizită de lucru la Academia



de Administrare Publică, la aceste instruiți trebuie să fie sistematice pentru a fi la nivelul exigențelor altele. În cadrul întâlnirii, președinții de raioane, prezenți în sălă, au abordat trei probleme, foarte importante, în opinia lor, care ar spori eficiența administrației în teritoriu. Este vorba de alegerea președintelui raionului de către alegătorii din teritoriu, dar nu de consiliul raional, partajarea funcțiilor în serviciile descentralizate con din autoritățile administrației publice. Masteratul, cur-

Academia de Administrare Publică – pentru un viitor european al Republicii Moldova

Interviu cu dl Vasile MARINA, rector al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, doctor habilitat, profesor universitar

Correspondentul: **Ajunsa la cea de-a 19 aniversare de la fondarea sa, ce reprezintă astăzi Academia de Administrare Publică, considerată, pe bună dreptate, Alma Mater a funcționarilor publici?**



Vasile MARINA: În perioada care a urmat după fondare, răspundând cerințelor de racordare la standardele educaționale naționale și internaționale, inclusiv la cele de formare a personalului din serviciul public, Academia a trecut prin mai multe restructurări, care s-au soldat cu rezultate bune. Astfel,

aceasta, dintr-o instituție de învățământ superior cu 41 de audienți la secția zi și 97- la secția cu frecvență redusă, câți avea la început de cale, a devenit una dintre cele mai prestigioase instituții de învățământ superior din Republica Moldova, în care în prezent își fac studiile peste 800 de masteranzi. Anual, mai mult de 2500 de funcționari publici și oficiali ai altor absolvec cursurile de dezvoltare profesională.

CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT ESTE DE NECONCEPUT FĂRĂ O ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ÎN PERMANENTĂ PERFECTIONARE. CARE AR FI ÎN ACET CONTACT ROLUL ȘI SARCINILE ACADEMIEI?

Vasile MARINA: Apariția și perfecționarea unui sistem performant de administrație a personalului nu poate fi concepută, dacă funcționarii nu dispun de un nivel înalt de cunoștințe în diferite domenii.

(Continuare în pag. 3)

(Continuare în pag. 2)

Revista

„Administrarea Publică”
apare trimestrial.

Costul unui abonament:

3 luni - 41 lei 30 bani;

6 luni - 82 lei 60 bani;

1 an - 165 lei 20 bani.

Indice poștal - **76957.**

Ziarul

„Funcționarul public”
apare de 2 ori pe lună.

Costul unui abonament:

3 luni - 37 lei 80 bani;

6 luni - 75 lei 60 bani;

1 an - 151 lei 20 bani.

Indice poștal - **67919.**

Secția activitate editorială

Ion AXENTI - **șef secție**
Mihai MANEA - **secretar responsabil**
Sergiu PÎSLARU - **redactor, designer**
Elena BALMUȘ - **tehnician**

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

Tel.: 28-40-78, fax: 28-48-71

E-mail: sae@aap.gov.md

Data la cules: 13.06.2012

Bun de tipar: 20.06.2012

Copertarea în Secția activitate editorială

Tiraj: **200 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489