

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

***iulie - septembrie 2013
nr. 3 (79)***

**Chișinău,
2013**

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 C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 61 din 30 aprilie 2009 cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 3 (79), iulie - septembrie 2013

COLEGIUL REDACȚIONAL

MARINA Vasile, rector al Academiei, redactor-șef, doctor habilitat în științe fizico-matematice, profesor universitar

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

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

GOREA Ana, doctor în filologie, conferențiar universitar

GUCEAC Ion, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei, 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, judecător al Curții Constituționale a 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

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Ion DULSCHI

Unele aspecte ale controlului parlamentar asupra administrației publice.
II. Guvernul Republicii Moldova.....11

Victor SACA, Oleg SOLOMON

Elementele structurale ale procesului decizional: reflecții analitice.....15

Marcel CUȘMIR, Carolina MACOVEȚCHI

Cu privire la obiectivele regionalizării în Uniunea Europeană.....23

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Dumitru VIERIU

Considerații generale privind cetățenia română.....34

Andrei GUȘTIUC, Natalia TÎLTU

Ultimele tendințe de supraveghere bancară la nivelul Uniunii Europene ca
urmare a crizei economico-financiare: impact asupra Rusiei și Moldovei.....40

Olga DORUL

Servitutea internațională.....46

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Andrei BLANOVSCI

Teorii privind echilibrul și dezechilibrele economice.....55

Elena STUDENEANSCHI

Parteneriatul public-privat - o soluție pe termen lung pentru atragerea
investițiilor private în infrastructura Republicii Moldova.....64

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Stela SPÎNU

Metode tradiționale și moderne de instruire cu utilizarea instrumentelor TIC.....69

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Victor JUC, Silvia MÎTCU

Parteneriatul cu Alianța Nord-Atlantică – mecanism de valorificare
a opțiunii europene.....75

FILE DE ISTORIE. ARHIVELE SECRETE BASARABIA-BUCOVINA

Ceașescu în fața lui Brejnev: Basarabia, pământ românesc.....89

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Gioni POPA GAVRILOVICI

Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale conflictului colectiv de muncă
prin prisma legislației Republicii Moldova și a legislației române.....98

Yury MASLOV

Sistemul de putere în statele contemporane: cauzele modificării
configurației și condițiilor de funcționare.....103

Natalia ROTARU

Probleme actuale ale controlului de legalitate al actelor autorităților
administrației publice locale.....108

Maksim SKITEIKIN

Determinantele infracțiunilor contra moralității în sfera culturii.....114

Anatol BABAIANU

Unele aspecte practice privind organizarea și funcționarea autorităților
publice locale în municipiul Chișinău.....119

Anastasia MILIUKOVA

Particularitățile adaptării instituțiilor politice preluate în spațiul postsovietic.....123

Taras RÂNKOVOI

Tehnologizarea administrării publice în Ucraina în contextul tehnologiilor
sociale și politice.....131

Lilian PRUTEAN

Caracteristica și modul apariției litigiilor individuale de muncă.....137

RECENZII

Silvia DULSCHI

O viziune interdisciplinară asupra proceselor culturale europene.....144

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Ion DULSCHI

Some aspects of parliamentary control on public administration.

II. The Government of the Republic of Moldova.....11

Victor SACA, Oleg SOLOMON

Structural elements of the decision-making process: analytical relations.....15

Marcel CUȘMIR, Carolina MACOVEȚCHI

On the regionalization objectives in the European Union.....23

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Dumitru VIERIU

General considerations on Romanian citizenship.....34

Andrei GUȘTIUC, Natalia TÎLTU

Latest tendencies of bank supervision at the level of European Union as
result of financial-economic crisis: the impact on Russia and Moldova.....40

Olga DORUL

International servitude.....46

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Andrei BLANOVSCI

Theories on balance and economic imbalances.....55

Elena STUDENEANSCHI

Private-public partnership as a long-term solution of attracting private
investments in the Republic of Moldova's infrastructure.....64

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Stela SPÎNU

Traditional and modern teaching/learning methods by using ICT instruments.....69

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Victor JUC, Silvia MÎTCU

Partnership with NATO as enhancement mechanism of the European option.....75

HISTORY FILES. BESSARABIA-BUCOVINA SECRET ARCHIVES

Ceaușescu facing Brejnev: Bessarabia, Romanian land.....89

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Gioni POPA GAVRILOVICI

The concept and characteristics of the collective labour conflict through the legislations of the Republic of Moldova and Romania.....98

Yury MASLOV

The system of power and modern states: the causes of configuration changes and operating conditions.....103

Natalia ROTARU

Current issues of judicial review of the acts of local public administration authorities.....108

Maksim SKITEIKIN

Determinants of crimes against morality in the sphere of culture.....114

Anatol BABAIANU

Some practical aspects on the organization and functioning of the local public authorities in Chisinau municipality.....119

Anastasia MILIUKOVA

The characteristics of the adaptation of the borrowed political institutions on the post-Soviet territory.....123

Taras RÂNKOVOI

Technologization of Ukrainian public administration in the context of social and political technologies.....131

Lilian PRUTEAN

Characteristics and the way of the appearance of individual labour disputes.....137

REVIEWS

Silvia DULSCHI

An interdisciplinary vision on European cultural processes.....144

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Ион ДУЛЬСКИ

Вопросы парламентского контроля в области государственного управления. II. Правительство Республики Молдова.....11

Виктор САКА, Олег СОЛОМОН

Структурные элементы процесса принятия решений: аналитический взгляд.....15

Марчел КУШМИР, Каролина МАКОВЕЦКИ

Задачи регионализации в Европейском союзе.....23

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Думитру ВИЕРИУ

Общие понятия о румынском гражданстве.....34

Андрей ГУШТЮК, Наталья ТЫЛТУ

Тенденции в банковском надзоре на уровне Европейского союза как результат финансово-экономического кризиса: Россия и Молдова.....40

Ольга ДОРУЛ

Международный сервитут.....46

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Андрей БЛАНОВСКИ

Теории об экономическом балансе и дисбалансе.....55

Елена СТУДЕНЯНСКИ

Публично-частное партнерство – долгосрочное решение для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру Республики Молдова.....64

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Стелла СПЫНУ

Традиционные и современные методы обучения с использованием инструментов TIC.....69

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Виктор ЖУК, Сильвия МЫТКУ

Партнерство с Северо-Атлантическим альянсом как механизм реализации европейского выбора.....75

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ. СЕКРЕТНЫЕ АРХИВЫ

Чаушеску и Брежнев: Бессарабия – румынская земля!.....89

Трибуна Молодого Исследователя

Джонни ПОПА ГАВРИЛОВИЧ

Понятие и характерные черты коллективного трудового конфликта в свете законодательства Республики Молдова и румынского законодательства.....98

Юрий МАСЛОВ

Система власти в современных государствах: причины изменений конфигурации и условий функционирования.....103

Наталья РОТАРУ

Актуальные вопросы контроля законного характера документов, принятых органами местного публичного управления.....108

Максим СКИТЕЙКИН

Детерминанты преступлений против нравственности в сфере культуры.....114

Анатол БАБАЯНУ

Практические вопросы организации и функционирования органов местного публичного управления муниципия Кишинэу.....119

Анастасия МИЛЮКОВА

Особенности адаптации заимствованных политических институтов на постсоветском пространстве.....123

Тарас РЫНКОВОЙ

Технологизация государственного управления в Украине в контексте социальных и политических технологий.....131

Лилиан ПРУТЯН

Характеристика и способ возникновения индивидуальных трудовых споров.....137

РЕЦЕНЗИИ

Сильвия ДУЛЬСКИ

Междисциплинарный взгляд на европейские культурные процессы.....144



A

ministrarea publică:
teorie și practică



Unele aspecte ale controlului parlamentar asupra administrației publice. II. Guvernul Republicii Moldova

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

SUMMARY

The control's institution has a key in the functioning of social systems. For government the control to check opportunity and correct functioning of public authorities in terms of their effectiveness. A special role in exercising the control over function of public administration lies with Parliament. In this article it is addressed some aspects of parliamentary control exercised over the Government. The Government is executive power in a state, and realizes its activity Program based on vote of confidence by the Parliament. Supervision by legislature, through forms and legal means, to compliance by Government of constitutional regulations guarantees functioning of law state.

Fundamentul conceptual al controlului parlamentar asupra Guvernului rezidă în calitatea Parlamentului de „organ reprezentativ suprem al poporului”. El primește din partea națiunii exercițiul puterii și acest fapt îi conferă legitimitate pentru supravegherea modului în care Guvernul realizează conducerea treburilor statului, astfel încât să corespundă aspirațiilor majorității poporului. În acest fel, controlul parlamentar asupra Guvernului constituie modalitatea prin care se înfăptuiește relația politică dintre popor și acele autorități executive pe care acesta nu le desemnează în mod direct.

Exercitarea controlului parlamentar asupra administrației publice derivă din prevederile constituționale. Potrivit art. 66, litera f din Legea supremă, Legislativul „exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție”. Controlul parlamentar, fiind un control politic, are menirea de a supraveghea activitatea puterii executive privind exercitarea atribuțiilor constituționale și realizarea prevederilor programului de guvernare.

Controlul parlamentar asupra Guvernului, spre deosebire de controlul pe care Parlamentul îl exercită asupra administrației publice, în general, cunoaște mai multe forme de manifestare, precum solicitarea de infor-

mații și de documente, audierea miniștrilor, adresarea de întrebări și interpelări, organizarea de comisii de anchetă, adoptarea de moțiuni simple și de cenzură etc.

În raporturile sale cu Legislativul, Guvernul, potrivit articolului 104 din Constituție, este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, iar dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

Ca forme frecvente de control ale Parlamentului asupra Executivului, pe care le-am considera și eficiente, sunt întrebările și interpelările, formulate de deputați și adresate Guvernului sau unor membri ai acestuia. Parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării.

Aspectele, ce țin de procedură, privind întrebările și interpelările deputaților, se regăsesc în Regulamentul Parlamentului (în continuare - Regulamentul). Potrivit art. 122 al acestuia, ultima oră de lucru al Parlamentului în fiecare zi de joi, cu excepția ultimei joi din lună este dedicată întrebărilor. Fiecare deputat poate adresa întrebări membrilor Guvernului sau conducătorilor altor autorități ale administrației publice. Deputatul, în

aceeași ședință plenară, poate adresa, cel mult, două întrebări. Regulamentul stabilește și unele restricții privind instituțiile și caracterul întrebărilor pe care nu le pot formula deputații. Astfel, aceștia nu pot adresa întrebări Președintelui Republicii Moldova, reprezentanților puterii judecătorești, autorităților administrației publice locale, precum și întrebări care:

- a) privesc probleme de interes personal;
- b) urmăresc, în exclusivitate, obținerea unei consultații juridice;
- c) se referă la procesele aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată;
- d) privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcțiile publice de membru al Guvernului sau conducător al altei autorități a administrației publice.

Regulamentul stipulează, de asemenea, chestiunea privind forma răspunsului pe care o dorește deputatul – în scris sau oral la ședința în plen, precum și timpul rezervat adresării întrebării și oferirii răspunsului.

Întrebările formulate de deputați sunt înregistrate de secretariatul Parlamentului și transmise destinatarului. Răspunsul în scris va urma în termen de 15 zile, iar în cazul solicitării unui răspuns oral, acesta se va prezenta la următoarea ședință în plen în cadrul orei Guvernului.

La întrebările adresate celor prezenți în sală, aceștia pot oferi răspuns imediat la fiecare întrebare sau vor declara că vor prezenta răspunsul la următoarea ședință în plen sau, după caz, în termenul stabilit pentru forma scrisă. Deputatului, care a solicitat răspuns oral la întrebare și nu se află în sala de ședințe a Parlamentului, răspunsul i se va prezenta în scris. Timpul rezervat pentru adresarea unei întrebări nu va depăși 2 minute, iar pentru fiecare răspuns oral nu va depăși 3 minute. Persoanei care a adresat întrebarea, însă care nu este satisfăcută de răspunsul primit, pentru replică i se acordă un minut.

Interpelările, potrivit art. 125 al Regulamentului, se fac în scris, arătându-se obiectul acestora, fără nicio dezvoltare, concretizându-se forma răspunsului solicitat. Interpelarea deputatului constă dintr-o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații

asupra unor aspecte ale politicii Guvernului, ce țin de activitatea sa internă sau externă. Interpelările se dau citirii și se depun președintelui ședinței în plen, care dispune remiterea lor Primului-ministru. În cazul solicitării răspunsului în scris la interpelare, Guvernul va răspunde în, cel mult, 15 zile. Autorii interpelării pot cere Parlamentului dezbateri în ședință plenară a răspunsului la interpelare, înaintând în acest sens o moțiune simplă. Prezența membrilor Guvernului, cărora le sunt adresate interpelări, la ședința Parlamentului consacrată interpelărilor, este obligatorie.

Activitatea Executivului poate fi supusă unei moțiuni simple, care exprimă poziția Parlamentului într-o anumită problemă de politică internă sau externă ori, după caz, într-o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Moțiunea simplă poate fi inițiată de, cel puțin, 15 deputați. Un deputat nu poate semna concomitent mai multe moțiuni simple în aceeași problemă. Moțiunea simplă trebuie să cuprindă motivarea și dispozitivul, ea se depune președintelui ședinței, în plenum Parlamentului. După primirea moțiunii, președintele ședinței o aduce la cunoștința Parlamentului, care stabilește data dezbaterii, și dispune remiterea ei de îndată Guvernului și distribuirea acesteia deputaților. Moțiunea simplă se examinează în termen de 7 zile de la depunere. Regulamentul stabilește chestiunile privind avizarea și dezbateri moțiunii simple. Avizarea se face în termen de 3 zile de la data depunerii moțiunii. Dezbateri moțiunii simple începe cu prezentarea raportului Guvernului. Moțiunile simple se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Retragerea sprijinului politic acordat Guvernului este reglementată de art. 105 al Constituției și art. 116-118 ale Regulamentului. Moțiunea de cenzură exprimă retragerea încrederii acordate Guvernului la investitură. Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului poate fi inițiată de, cel puțin, 1/4 din numărul deputaților aleși. Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului se supune dezbaterii în prima zi de ședință plenară a săptămânii următoare datei depunerii. Moți-

unile de cenzură se adoptă cu votul majorității deputaților aleși. În cazul în care moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului a fost respinsă, deputații care au semnat-o nu vor putea iniția, în cadrul aceleiași sesiuni, o nouă moțiune pe același motiv.

În cazul adoptării moțiunii de cenzură, Primul-ministru va prezenta în termen de, cel mult, 3 zile Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului. Moțiunile de cenzură asupra activității Guvernului adoptate de Parlament se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Activitatea de control palamentar asupra administrației publice se realizează și prin intermediul comisiilor permanente și subcomisiilor create în cadrul lor.

În Comisia pentru securitatea națională, apărare și ordinea publică activează o subcomisie pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate (S.I.S.). În calitate de președinte al subcomisiei se alege un reprezentant al opoziției parlamentare. Subcomisia supraveghează respectarea de către S.I.S. a legalității, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a ordinii democratice din stat, asigură neadmiterea angajării politice a S.I.S. Subcomisia verifică respectarea de către S.I.S. a prevederilor Constituției și a legilor care reglementează activitatea S.I.S., examinează cazurile de violare a Constituției, a legilor, a drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor.

Orice comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul competenței sale, privitoare la activitatea desfășurată de organele administrației publice. În vederea desfășurării anchetei, comisia permanentă va putea invita pentru a da relații orice persoană care are o calitate oficială.

Parlamentul poate constitui, de asemenea, comisii de anchetă. La cererea unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup de deputați, ce constituie, cel puțin, 5% din numărul deputaților aleși, Parlamentul va putea hotărâ înființarea unei comisii de anchetă cu votul majorității deputaților prezenți.

Alte două forme de control parlamentar se regăsesc în audierile parlamentare și rapoartele anuale ale Guvernului și ale altor autori-

tăți publice. Parlamentul, o dată în decursul unei sesiuni, audiază Guvernul în probleme ce țin de activitatea acestuia. La propunerea Biroului permanent, a comisiilor permanente sau a fracțiunilor parlamentare, Parlamentul inițiază audieri și în alte domenii de interes public major. Anual, în luna aprilie, Guvernul, în ședința în plen a Parlamentului, prezintă raportul anual al activității sale. Raportul se distribuie deputaților cu, cel puțin, 10 zile înainte de ședința plenară la care acesta va fi audiat. În plenul Parlamentului, raportul Guvernului se prezintă de către Primul-ministru. Pe marginea raportului prezentat, un deputat poate adresa, cel mult, două întrebări.

Alte autorități obligate să prezinte rapoarte anuale în plenul Parlamentului le vor prezenta în termenele prevăzute de legislația în vigoare. Biroul permanent va include în proiectul ordinii de zi audierea rapoartelor respective în, cel mult, 30 de zile de la data prezentării. Pe marginea rapoartelor prezentate, Parlamentul poate decide adoptarea unei hotărâri.

Astfel, controlul parlamentar al administrației publice constituie o expresie a suveranității naționale în condițiile separării puterilor în statul de drept. Formele și mijloacele de realizare a controlului parlamentar asupra administrației publice sunt în continuă perfecționare, având ca scop eficientizarea administrării treburilor publice. Prin mecanismul întrebărilor și interpelărilor, aleșii poporului se documentează privind realizarea programului de guvernare, dar și cu privire la chestiuni punctuale, concrete, la acțiuni particulare ale cabinetului. Această dimensiune a controlului parlamentar poate fi identificată ca una de informare a deputaților, dar și ca un mijloc de generare a dezbaterilor în Parlament asupra unor subiecte sensibile pentru societate.

Un alt instrument eficient al controlului parlamentar se regăsește în instituțiile de penalizare exprimate în moțiunea simplă și moțiunea de cenzură. Aceste instrumente, pe lângă aspectele lor pur politice, produc efecte de ordin administrativ, mobilizând Executivul la realizarea unui exercițiu de autocontrol și analiză. Iar în cazul unei insuficiențe de probe privind capacitatea Executivului sau a

unor membri ai acestuia de a-și onora obligațiunile, aceștia, prin moțiunile înaintate, sunt demiși.

Un rol important în activitatea Legislativului pe dimensiunea controlului parlamentar le revine și comisiilor de anchetă. Împunternicirile de care dispun aceste comisii oferă posibilitatea de a culege informații necesare pentru elucidarea unor probleme relevante pentru societate, prin citarea martorilor și

invitarea specialiștilor. Cu toate că comisiile de anchetă nu substituie activitatea organelor de drept, ele vin cu aprecierea politică asupra evenimentului, care este adoptată de Parlament.

Controlul parlamentar ca mijloc de eficientizare a administrației publice poate asigura atingerea scopului scontat în condițiile realizării consecvente a atribuțiilor deputaților prin formele și metodele existente.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 12.08.1994.
2. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova nr. 797-XIII din 02.04.1996. Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.50/237 din 07.04.2007.
3. Marian Enache, Controlul parlamentar, Editura Polirom, Iasi, 1998.
4. Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Ioan Muraru ș. a. Constituția României – comentată și adnotată, Editura, LuminaLex, 1999.

Prezentat: 12 august 2013.

E-mail: dulschi@mail.ru

Elementele structurale ale procesului decizional: reflecții analitice

Victor SACA,
doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Oleg SOLOMON,
doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

One of the most common activities of human beings is that of decision-making. Every person is constantly deciding on a wide variety of different subjects. We all know, from our particular experience, that there are good and bad decisions, so a natural question arises. Are there any rules or procedures for decision-making which "guarantee" that the final result is a "good" decision? So, further in this article, we are going to describe and analyze, those structural elements, which are important for a making-decision process, such as decision to be rational. Decider, the problem situation, the decisional objects, the multitude of decisional alternatives, decisional criteria, the consequences for each alternative, and de making choice are the structural elements which each decision-making process should encounter for its rationality.

Procesul decizional, ca oricare altul, este constituit din elemente structurale intrinseci, care conduc *ipso facto* la apariția și dezvoltarea procesului în sine pentru obținerea produsului final al acestuia, numit „decizie”. Asume produsul final, adică decizia, vine a fi elementul-cheie, hotărâtor al procesului decizional, element ce poate avea o semnificație diferită după caracter, rol și influență în evoluția factorului public.

În literatura de specialitate, consacrată studiului proceselor decizionale din cadrul organizațiilor, inclusiv publice, sunt formate două viziuni vizavi de componența numerică și nominală a elementelor structurale din câmpul procesului decizional. Ambele viziuni sunt axate pe variabile structurale concrete, formând concepte diferite în abordarea domeniului respectiv.

Prima viziune, susținută plenar de cercetătorii managementului public și a organizațiilor publice, consideră, că *decidentul, mulțimea variantelor decizionale, mulțimea criteriilor decizionale, mediul ambiant* reprezentat de ansamblul condițiilor interne și externe

ale organizației, *mulțimea consecințelor și obiectivele decizionale* constituie elementele structurale propriu-zise ale procesului decizional. [1], [2, p. 56, 57]

Marian Preda descrie și analizează aceleași elemente structurale menționate anterior și adițional la acestea, mai include în calitate de elemente ale procesului decizional *problema de rezolvat și evaluatorul deciziei*, care poate fi intern sau extern. [3] Obiectivul sau obiectivele urmărite, problema cu care se confruntă individul sau organizația la un moment dat, decidentul, mulțimea alternativelor sau strategiilor de acțiune în vederea rezolvării problemelor și atingerii obiectivelor, mulțimea consecințelor alternativelor, precum și utilitatea fiecărei consecințe, reprezintă elementele structurale ale procesului decizional evidențiate de Mielu Zlate. [4]

Constantin Brătianu consideră că, pentru a se putea realiza un proces decizional, sunt necesare și suficiente următoarele elemente componente ale acestuia: un decident; o problemă de rezolvat; un set de variante posibile pentru soluție; unul sau mai multe criterii de

selectare a variantei de acțiune; una sau mai multe cerințe sau restricții pe care trebuie să le satisfacă soluția problemei; precum și un context cognitiv cât mai bine definit. [5]

Din punctul nostru de vedere, elementele procesului decizional enunțate de către autorii citați sunt bine identificate prin prisma completitudinii, însă, vizavi de ordinea nominală în care acestea sunt expuse, ele ar trebui să fie prezentate în următoarea ordine cronologică: problema de soluționat sau situația nereglementată; decidentul sau decidenții; scopul și obiectivele procesului decizional; condițiile endogene și exogene care influențează situația problematică sau nereglementată; alternativele decizionale; consecințele alternativelor decizionale; setul de criterii decizionale, precum și actul de selectare sau alegere a celei mai bune alternative decizionale.

În continuare, vom supune analizei natura și importanța fiecărui element în cadrul procesului decizional, care subsecvent urmărește identificarea și luarea unei decizii.

Așa cum am menționat mai sus, *decidentul* constituie primul element structural al procesului decizional. Acesta poate fi reprezentat de o singură persoană, adică poate fi un decident unipersonal, poate fi reprezentat de un grup de persoane, adică poate fi un decident pluripersonal, de asemenea, poate fi reprezentat de întreaga organizație sau de întreaga comunitate dintr-o localitate, regiune sau țară. [1], [5]

Din considerentul că procesul de fundamentare și elaborare a deciziilor nu este în raport de dependență numai de volumul de informații și de exactitatea acestora, ci și de comportamentul celor care participă la acest proces, precum și de relația dintre decidenți și cei care sunt puși să implementeze deciziile elaborate, latura psihologică a deciziilor obține gradual o importanță din ce în ce mai ridicată. Astfel, luând în considerație gradul de importanță a laturii psihologice a decidenților în cadrul procesului decizional, sunt identificate șase tipuri de decidenți, care pot participa la procesul decizional, după cum urmează: credulul; speculativul; cu plăcerea riscului; cumpănitul; mai puțin cumpănitul; nehotărâtul. [1, p. 231] Totuși elementul psi-

hologic defnitoriu pentru calitatea deciziei este reprezentat de relația dintre decident și cei care urmează să implementeze decizia. [1, p. 232] Analizând tipurile caracteriale ale decidenților ce manifestă comportamente specifice în cadrul procesului decizional, acestea se disting după cum urmează: *receptivul*; *exploataatorul*; *tezurizatorul*; *mercantilul*; *productivul*. [4]

Luete în parte, aceste tipuri caracteriale ale decidenților ne fac să credem că *receptivul* este tentat de a primi totul din afară, el nu acționează din propria inițiativă, ci este determinat de alții, așteaptă variante de decizii și deci nu ia singur decizia. La rândul său, *exploataatorul* nu produce idei noi, el le preia de la alții prin forță și chiar prin vicleșug, le exploatează calitățile atâta vreme cât acestea îi sunt utili. *Tezurizatorul* acumulează, economisește, lui îi este frică de risipă, el se abține de la deciziile care implică asumarea riscului. *Mercantilul* nu dispune de principii ferme, el este fluctuant, ia deciziile relativ repede, fără a se gândi prea mult la consecințe, optează pentru variantele care îi aduc avantaje. *Productivul* își folosește adecvat și pe deplin capacitățile de care dispune, pe care și le pune în slujba procesului decizional, el fiind decidentul ideal.

Cunoașterea acestor tipuri caracteriale sau de personalitate are o mare valoare practică pentru mediile organizaționale, ajutând la anticiparea comportamentelor decizionale. [4], [6]

Atât în cazul deciziilor unipersonale, cât și în cazul deciziilor pluripersonale, esențială rămâne a fi analiza factorilor care influențează în sens pozitiv sau, dimpotrivă, negativ procesul luării deciziilor. Acești factori pot fi grupați în trei categorii și anume: factori psihoindividuali, factori psihosociali, factori psihoo organizaționali. [4]

Factorii psihoindividuali cuprind însușirile psihologice personale ale omului (raționalitatea, ezitarea, nehotărârea, instabilitatea emoțională, oscilațiile psihocomportamentale etc.), însușirile lui de personalitate (temperamentale, caracteriale etc.) sau tipul de personalitate (extravertit, introvertit etc.). Mai târziu, în psihologie, s-a trecut de la evidențierea rolului unor procese sau însușiri

psihice în actele decizionale la stipularea semnificației pe care o dețin tipurile de personalitate. [4]

Considerarea factorilor psihoindividuali în procesul decizional a condus în timp la conturarea ideii, potrivit căreia luarea deciziei, fie ea individuală sau de grup, este condiționată de stilul personal al decidentului. Stilurile de luare a deciziilor se diferențiază între ele, pe de o parte, prin *gradul de toleranță la ambiguitate* al decidentului (care poate fi înalt sau scăzut), iar pe de altă parte, prin *orientarea valorică* a decidentului (spre sarcină și probleme tehnice sau spre oameni și probleme sociale). Mixtiunea acestor dimensiuni a suscitată apariția a patru stiluri decizionale. *Stilul decizional directiv* se caracterizează prin orientarea spre sarcină și probleme de ordin tehnic, precum și prin toleranță scăzută față de ambiguități. Persoanele care practică un asemenea stil sunt logice, sistematice, practice, eficiente în modul lor de abordare și soluționare a problemelor, se orientează spre acțiuni hotărâte, se concentrează asupra faptelor. *Stilul decizional analitic* este orientat tot spre sarcini și probleme tehnice, însă cu o toleranță înaltă față de ambiguitate. Persoanele cu un asemenea stil supraanalizează situațiile, acordă o mai mare importanță informațiilor și alternativelor, sunt solicitudinali, consumă mai mult timp pentru luarea deciziei, în schimb răspund bine situațiilor noi sau incerte. *Stilul decizional comportamental* este centrat pe oameni și pe preocupările sociale, dispune de o toleranță scăzută față de ambiguitate. Persoanele cu un astfel de stil sunt sugestive, receptive la sugestii, manifestă căldură afectivă și solicitudine, au tendința de a evita conflictele cu alții și comunică deschis cu ceilalți. *Stilul decizional conceptual*, de asemenea, este direcționat spre oameni și probleme sociale, dar dispune de un grad sporit de toleranță față de ambiguitate. Cei care practică acest stil au o perspectivă largă în rezolvarea problemelor, consideră mai multe alternative și opțiuni de viitor, se bazează pe intenții și discuții cu ceilalți, pentru a acumula informații, își asumă riscuri în găsirea soluțiilor creative și adoptă perspective pe termen lung.

Studierea și cunoașterea stilurilor deci-

zionale oferă decidenților posibilitatea conștientizării propriului stil și, ca urmare, a descoperirii punctelor forte și slabe, facilitând creșterea potențialului de autoreglare. Apoi sugerează posibilitatea creșterii abilităților de influențare a altora, tocmai ca urmare a cunoașterii stilului lor și, astfel, ajută la conștientizarea diferențelor reacțional-comportamentale ale decidenților. Considerarea factorilor psihoindividuali în procesul decizional a condus în timp la conturarea ideii, potrivit căreia luarea deciziei, fie ea individuală sau de grup, este condiționată de stilul personal al decidentului. [4, p. 297]

Focalizându-ne atenția și cercetarea asupra organizațiilor publice administrative, sesizăm că, în funcție de intensitatea și ponderea de implicare a personalului în procesul decizional, se disting *funcționari publici implicați direct, funcționari publici implicați indirect, precum și cetățenii consultați sau reprezentanții acestora*. [7], [8], [9], [10]

Întrucât decidenții, în mod firesc, nu pot să cuprindă în sfera cunoștințelor proprii multitudinea aspectelor implicate în adoptarea unei decizii, acest fapt impune în mod obligatoriu consultarea și a altor persoane, fie aceștia specialiști, funcționari publici sau cetățeni. Importantă însă este evidențierea distincției între funcționarii publici care decid și cei care sunt doar consultați atunci când se adoptă o decizie administrativă.

În pofida faptului că nu au participat în mod direct la adoptarea deciziei administrative, persoanele consultate nu sunt exceptate de răspundere, prin urmare, nu sunt exonerate de responsabilitate în ceea ce privește decizia și efectele deciziei administrative. Răspunderea repartizată personalului consultat se întemeiază pe faptul că deficiențele identificate în conținutul deciziei sau în consecințele acesteia ar putea fi rezultatul avizelor și propunerilor eronate pe care le-au exprimat sau prezentat, și nu doar contribuția decidenților implicați direct. Răspunderea revine întregului personal care, într-un fel sau altul, a luat parte la adoptarea unei decizii administrative. Evident, gradul de răspundere ar trebui să fie repartizat diferit, de la caz la caz, în funcție de contribuția fiecărei persoane la forma finală avizată ulterior.

Din considerentul că calitatea deciziilor adoptate este direct dependentă de voința și capacitatea decizională a decidenților, aceștia, în calitatea lor de persoane cu drept de decizie, trebuie să posede o logică desăvârșită, un puternic spirit de discernământ și responsabilitate, o deplină și exactă cunoaștere a realității sociale, a cerințelor actuale și de perspectivă. Toate aceste calități trebuie să fie însă completate cu temeinice cunoștințe în domeniile în care intervin deciziile administrative. Numai o pregătire de specialitate calitativă și o posedare impecabilă a celor mai noi informații și tehnologii în domeniul respectiv pot asigura ca deciziile administrative să conțină soluții realiste și să contribuie la satisfacerea în condiții mai bune a cerințelor sociale, precum și la îmbunătățirea nivelului de trai al cetățenilor.

Elaborarea unei decizii administrative reprezintă un proces de complexitate sporită, amplu, uneori de lungă durată, care solicită un volum imens de activități, multiple cercetări directe, o vastă și aprofundată documentare tehnico-științifică și socială etc. Personalul împuternicit cu funcții decizionale sau delegat cu acestea nu dispune de timp suficient pentru a desfășura întreaga gamă de activități, în rezultatul cărora să adopte o decizie administrativă. În majoritatea cazurilor, factorii de decizie au doar posibilitatea să se pronunțe numai asupra unui material, care le este prezentat sau asupra unor propuneri care le sunt înaintate pentru adoptarea deciziei. Situația prezentată impune, ca la adoptarea deciziilor administrative să participe și persoane de specialitate, care nu au drept de decizie, precum și persoane cu funcții de conducere ce ocupă posturi la nivelul mediu al administrației. Se poate aprecia astfel, că valoarea unei decizii administrative este condiționată, în cea mai mare măsură, de competența și conștiinciozitatea profesională, capacitatea ereditară, corectitudinea și spiritul de răspundere al acestor persoane. Ele sunt acelea care efectuează lucrările pregătitoare principale pentru adoptarea unei decizii, cercetează problemele implicate și prezintă organului de decizie propunerile pentru adoptarea deciziei. Evident, organul de decizie studiază materialul ce i-a fost prezentat, exa-

minează soluțiile propuse, dar nu întotdeauna are posibilitatea să verifice exactitatea tuturor datelor și informațiilor prezentate.

Pe motiv că, de regulă, decidentul se limitează doar la cercetarea materialului care i-a fost prezentat și la alegerea uneia dintre soluțiile sugerate, fără a avea întotdeauna timpul necesar și posibilitatea să verifice calitatea informațiilor primite, devine, astfel, elocventă marea răspundere, care revine persoanelor fără drept de decizie, situate pe nivelurile inferioare, responsabile de studierea și analiza detaliată a problemei apărute, precum și de generarea soluțiilor și propunerilor de soluționare a acesteia.

Personalul cu drept de decizie, situat la nivelul mediu al administrației publice, precum și cel fără drept de decizie, în mod similar, trebuie să dispună de competențe gnoseologice, prognostice, praxiologice, de o pregătire profesională înaltă, o temeinică și exactă imagine asupra realităților sociale, asupra necesităților ce urmează a fi satisfăcute, precum și asupra posibilităților materiale de satisfacere a acestora. De asemenea, este indicat pentru personalul implicat în procesul decizional să dispună de percepții și aprecieri realiste, de discernământ dezvoltat, de obiectivitate și corectitudine vizavi de trierea metodelor și instrumentelor de soluționare a problemelor, cu care se confruntă societatea moldovenească, în general, și autoritățile publice administrative, în special.

Cunoașterea cât mai completă și mai exactă a cerințelor sociale, a interesului public general conduce la ridicarea nivelului de eficiență a unei decizii administrative. Astfel, pentru obținerea unei eficiențe suficiente la luarea unei decizii, se impune ca în procesul de luare a deciziei să participe cetățenii, diferitele organizații nonguvernamentale și asociații ale acestora. Implicarea cetățenilor în activitatea administrativă constituie unul dintre principiile fundamentale care guvernează activitatea organelor administrației publice din statele democratice. Cetățenii pot participa la adoptarea deciziilor administrative atât prin prezența lor directă, cât și prin cea indirectă.

Participarea cetățenilor la adoptarea deciziilor administrative, fie în mod individual

sau într-un cadru instituționalizat organizat, constituie o dovadă reală a dezvoltării continue a unui stat democratic, orientat spre cunoașterea și rezolvarea problemelor sociale, politice și economice ale societății. În mod special, pentru rezolvarea unor probleme sociale, sunt implicate organizațiile nonguvernamentale care, gradual, obțin un rol determinant în prestarea unor servicii publice atractive. [7]

Următorul element structural al procesului decizional constituie *problema care urmează a fi rezolvată* în cadrul acestuia. Distanța sau diferența între starea actuală a activității funcționale și starea dezirabilă a acesteia reprezintă problema ce urmează a fi soluționată prin intermediul deciziei luate. Problema ce urmează a fi soluționată este o condiție sau o situație care generează nevoi ori insatisfacții, pentru a căror corecție este necesară intervenția sistemului administrativ. Formularea problemei ce urmează a fi soluționată presupune descrierea distanței formate între starea actuală a lucrurilor și starea viitoare a acesteia. Obținerea soluției la problema de rezolvat poate fi obținută numai prin intermediul unui proces decizional eficient. [5]

În cadrul procesului de soluționare a problemei ce ne preocupă, personalul implicat în acest proces trebuie să identifice condițiile, care au cauzat apariția problemei, să identifice „simptomele” problemei și să găsească o explicație pentru apariția lor. În plus, trebuie găsită o relație cauzală cu factorii, care pot fi schimbați prin intermediul soluțiilor propuse.

Mulțimea variantelor decizionale reprezintă următorul element structural al procesului decizional, element ce constituie un ansamblu de alternative posibile pentru realizarea obiectivelor decizionale. [1] Setul de variante sau opțiuni, din care se va face alegerea, trebuie să fie unul finit. În situațiile în care acesta este, prin natura lucrurilor infinit, se va stabili o limită superioară a numărului de variante și se va transforma într-un set finit de variante, pentru care se pot aplica procedurile de selecție. [5]

Un alt element structural al procesului decizional este *mulțimea criteriilor deciziona-*

le. Mulțimea criteriilor decizionale reprezintă puncte de vedere ale decidentului, cu ajutorul cărora se izolează aspecte ale realității în cadrul procesului decizional. [1] Luarea unei decizii se realizează pe baza unui criteriu de selecție sau a mai multor criterii. De obicei, deciziile operaționale, luate de către o singură persoană, au la bază un singur criteriu, în timp ce deciziile strategice au la bază mai multe criterii. Deciziile luate în baza mai multor criterii sunt mult mai complexe decât cele bazate pe un singur criteriu și presupun o anumită experiență în alegerea celor mai semnificative criterii, a coeficienților de ponderare a acestora și a interpretării rezultatei finale. [5]

Mediul ambiant reprezentat de ansamblul factorilor interni și externi ai organizației reprezintă un alt element structural al procesului, care contribuie la influențarea deciziei. [1] Procesul decizional, după cum menționează Constantin Brătianu, depinde foarte mult de contextul cognitiv existent în mediul administrativ. În literatura de specialitate, *contextul cognitiv* se definește prin cantitatea și calitatea de informații și cunoștințe existente pentru problema formulată și pentru variantele posibile de soluționare a ei. Atunci când obiectivele urmărite sunt clare și bine definite, iar informațiile și cunoștințele disponibile sunt suficiente pentru proiectarea variantelor decizionale, se constată existența unei stări de *certitudine*. Astfel de situații conduc la crearea condițiilor propice necesare pentru proiectarea deciziilor programate. În cazul stărilor de certitudine, managerul este foarte bine informat și decizia pe care el o ia este în concordanță cu obiectivul propus și cu criteriile impuse. Din considerentul că factorul de decizie cunoaște conținutul fiecărei variante decizionale, precum și consecințele alegerii uneia dintre ele, contextul cognitiv devine unul determinist, ce contribuie la diminuarea substanțială a riscului asociat procesului de luare a deciziei.

În situațiile în care obiectivele procesului decizional sunt definite într-un mod estompat și insuficient, iar informațiile și cunoștințele disponibile cu privire la variantele posibile de acțiune sunt vagi și incomplete, se constată existența unei stări de *incertitudine*.

Această stare cognitivă este mult mai complexă decât prima și poate îmbrăca diferite forme specifice. Cu cât volumul și veridicitatea informațiilor avute la dispoziție descresc, cu atât mai mult gradul de incertitudine crește, iar evaluarea riscului nu se mai poate face în mod adecvat. În astfel de situații, contextul cognitiv se caracterizează printr-o stare de *incertitudine avansată*.

Atunci când obiectivele urmărite sunt definite într-un mod deslușit, dar informațiile existente despre variantele posibile de acțiune sunt incomplete și ele prezintă un grad redus de incertitudine, se constată existența unei stări de risc. În astfel de situații variantele decizionale dispun de consecințe ce pot fi evaluate în mod probabilistic, iar riscul asociat fiecărei căi posibile de acțiune poate fi anticipat. Decizia se ia în condiții de incertitudine, dar riscul asociat ei poate fi evaluat prin metode probabilistice cunoscute.

O altă stare ce poate fi identificată în cadrul proceselor decizionale constituie *starea de ambiguitate*. Această stare decizională se caracterizează prin obiective vag formulate și prin informații care sunt puține și contradictorii. Luarea deciziilor în această stare devine extrem de sofisticată, deoarece procesul de alegere a variantelor posibile de acțiune se realizează pe baze intuitive și nu raționale. Pentru a reduce totuși nivelul de ambiguitate, se pot face eforturi pentru obținerea de noi informații și pentru clarificarea stărilor conflictuale. [5]

Mulțimea consecințelor reprezintă un alt element structural al procesului decizional, element ce cuprinde ansamblul rezultatelor potențiale ce s-ar obține, potrivit fiecărui criteriu decizional și fiecărei stări a condițiilor obiective, prin aplicarea variantelor decizionale. [1]

Ultimul element structural al procesului constituie etapa de stabilire a *obiectivelor decizionale*, care vin să precizeze finalitățile sau teleologiile procesului decizional. [1, p. 220] După identificarea problemei se stabilește obiectivul (obiectivele) procesului decizional sau al situației la care se dorește să se ajungă prin implementarea acesteia. Obiectivele se necesită a fi formulate concret și măsurabile, astfel încât să fie posibilă evaluarea rezulta-

telor implementării deciziei luate. De asemenea, se recomandă ca obiectivele să fie temporale stabilite, conținând indicații generale asupra perioadei în care vor fi atinse. Obiectivele trebuie să fie legate de problemă și de cauzele care o generează. Pentru soluționarea problemelor, este recomandată stabilirea obiectivelor atât cu caracter general, cât și cu caracter specific. Obiectivele specifice se recomandă a fi formulate în formula SMART, adică să fie simple, măsurabile, acceptabile, realizabile și fixate în timp. În procesul de stabilire a obiectivelor, se prescrie luarea în considerație a faptului că realizarea obiectivelor va fi monitorizată prin intermediul unor *indicatori de monitorizare*, care vor măsura *resursele, rezultatele acțiunii de implementare a deciziei și impactul*. Obiectivele generale reflectă motivul adoptării deciziei și expun direcția majoră de acțiune, cu indicarea rezultatelor scontate în domeniul vizat. Obiectivele specifice expun rezultatele concrete și măsurabile, astfel încât, ulterior, să poată fi evaluată eficiența implementării deciziei. Obiectivele specifice pot fi identificate și pentru fiecare etapă a implementării (rezultate imediate, de durată medie, pe termen lung).

A două viziune vizavi de componența numerică și nominală a elementelor structurale din cadrul procesului decizional aparține autorilor români de drept administrativ și știința administrației. Aceștia consideră că *înțelegerea, voința, contopirea înțelegerii cu voința și factorul de timp* constituie elementele structurale ale procesului decizional. [8], [9], [10], [11], [12], [6]

Ansamblul operațiunilor raționale și psihice ale gândirii alcătuiește *facultatea de înțelegere* a omului. Ca element al deciziei, înțelegerea trebuie să se realizeze după anumite proceduri, grupate în cadrul general al discuțiilor sau al deliberării. Deliberarea cuprinde trei etape. Prima etapă ține de determinarea obiectului deciziei ce urmează a fi luată. Analiza obiectului deliberării reprezintă a doua etapă a procesului. Stabilirea acțiunilor ce urmează a fi întreprinse în sensul realizării deciziei constituie a treia etapă.

Selecționarea unui scop sau a unui obiectiv este influențată de diverse cauze economice, sociale sau politice. În cadrul etapei de

analiză a obiectului deliberării se colectează date și informații, iar mai apoi acestea se assemblează, se ierarhizează, se sistematizează și se interpretează. Obiectul deliberării în sine constituie formarea unei opinii asupra acțiunilor ce necesită a fi întreprinse. Această opinie, pentru a fi obținută, presupune o analiză complexă a raportului dintre obiective și mijloace, pe de o parte, și scopul urmărit, pe de altă parte. La etapa prezentării propunerilor de măsuri sunt analizate și sistematizate datele colectate, se analizează raportul stabilit dintre obiective și mijloace și, respectiv, scopul urmărit.

Indiferent cât de profundă este o analiză și cât de clară este opinia formată cu privire la scopul propus ori la obiectivul urmărit sau la mijloacele necesare realizării acestuia, oamenii trebuie să se hotărască pentru a acționa într-un anumit sens. Această hotărâre reprezintă expresia *voinței* sale. Voința reprezintă afirmarea unei tendințe cu care se identifică cel care decide. Voința este impulsul care determină omul să acționeze într-un anumit sens, îl face pe acesta să treacă de la intenția de a acționa la acțiunea în sine. Voința are ca efect, pe de o parte, eliberarea energiilor umane în vederea realizării scopului propus, fiind, astfel, elementul esențial al deciziei, iar pe de altă parte, o manifestare a autorității administrative în exercitarea puterii publice a statului sau a unei colectivități locale. Acest fapt semnifică existența anumitor persoane sau grupe de persoane, abilitate pentru a decide în numele unei colectivități naționale sau locale. Voința, în orice situație, presupune implicarea anumitor calități morale, a unui spirit decizional, a unei dorințe de realizare a binelui comun și a interesului general, precum și o anumită determinare și curaj, pentru înlăturarea ezitărilor în alegerea acțiunii. [8, p. 373], [9, p. 222], [10, p. 277], [11, p. 117], [12, p. 246], [6, p. 836]

Cele două elemente ale deciziei, înțelegerea și voința, nu se situează pe același plan. Primul face apel la judecată, cel de-al doilea ține de caracter. De aceea, între cele două elemente trebuie să existe o anumită succesiune „logică și necesară”, astfel încât deliberarea va precede voința într-o decizie bine fundamentată. Voința trebuie să se bazeze

pe înțelegere, pe judecata justificată de scopul urmărit. Pentru luarea unei decizii fundamentate și eficiente, se impune ca voința să țină seama de realitățile măsurilor stabilite prin deliberare.

Factorul timp dispune de aceeași importanță pentru decizia administrativă, la fel ca și celelalte două elemente ale sale, înțelegerea și voința. Pentru fiecare decizie există și un timp oportun, adică momentul propice, în care aceasta trebuie să fie luată, adoptată sau emisă. Timpul este, totodată, factorul ce verifică permanent temeinicia și justețea unei decizii. De aceea, se admite că pentru decizie, viitorul este esențial, întrucât ea reprezintă o previziune ce are în vedere actele și acțiunile pe care omul (sau autoritatea administrativă) urmează să le realizeze. Altfel spus, decizia este o proiectare a prezentului în viitor sau o interpretare a trecutului și o concepție a prezentului plasată în viitor. [8], [9], [10], [6]

Făcând o paralelă între procesul decizional prescris de literatura de specialitate în domeniu și procesul decizional reglementat de cadrul legislativ și normativ al Republicii Moldova, menționăm faptul că acesta dispune de următoarele elemente structurale după cum urmează: decidentul unipersonal sau pluripersonal (grupul de lucru); problema ce necesită a fi rezolvată; factorii interesați; propunerile de rezolvare a problemei; obiectivele procesului decizional și ale deciziei; beneficiarii procesului decizional; scenariile de implementare; analiza de impact pentru scenariile de implementare; consultarea scenariilor decizionale; instrumentele de implementare, monitorizare și evaluare a implementării deciziei. [13], [14], [15], [16]

Astfel, metoda comparativă de analiză a elementelor structurale ale procesului decizional expuse de literatura de specialitate, pe de o parte, și de cadrul legislativ și normativ al Republicii Moldova, pe de altă parte, reliefează diferențe neesențiale, care nu pot afecta calitatea procesului decizional. Singurele elemente, din punctul nostru de vedere, ce necesită o abordare mai largă în cadrul procesului decizional din Republica Moldova, constituie etapele de stabilire a criteriilor decizionale, precum și cele de previzionare

analitică a consecințelor pentru fiecare alternativă decizională.

Sintetizând cele expuse și analizate anterior, reliefăm importanța accentuată și rolul determinant al elementelor structurale ale procesului decizional în obținerea unei decizii eficiente, eficace și economice. Pentru ajungerea la o astfel de decizie, se impune cu imperiozitate construirea unui proces de-

cizional complet și coerent, bazat pe toate elementele structurale analizate în prezentul articol. În situațiile în care unul sau mai multe elemente componente ale procesului decizional nu vor fi considerate sau cu bună știință vor fi omise, atunci și produsul final al procesului decizional, adică decizia, va fi unul rudimentar.

BIBLIOGRAFIE

1. Burduș Eugenia, Căprărescu Gheorghiu. Fundamentele managementului organizației. București: Editura Economică, 1999, 512 p.
2. Daniela Hîncu, Nadia Ene. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003, 350 p.
3. Preda Marian. Comportament organizațional. (Teorii, exerciții și studii de caz). Iași: Polirom, 2006, 249 p.
4. Mielu Zlate. Tratat de psihologie organizațional-managerială. Vol. II. Iași: Polirom, 2007, 673 p.
5. Constantin Brătianu. Management și marketing. Curs universitar, 2007.
6. Mihail Platon. Administrația publică: curs universitar. Chișinău: Ed. „Universul”, 2007, 928 p.
7. Androniceanu Armenia. Management public. București: Editura Economică, 1999, 240 p.
8. Mihai T. Oroveanu. Tratat de știința administrației. București: Editura CERMA, 1996, 512 p.
9. Manda Corneliu. Știința administrației. București: Lumina Lex, 2004, 279 p.
10. Corneliu Manda, Cezar C. Manda. Știința administrației: curs universitar. București: Universul Juridic, 2008, 351 p.
11. Negoită Alexandru. Drept administrativ. București: Editura Sylvi, 1998, 298 p.
12. Savu Gheorghe, Ticames Emilian Stelian. Drept administrativ și elemente de știința administrației. Editura Sedcom Libris, 2003, 441 p.
13. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317-XV din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.10.2003, nr. 208-210/783 .
14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, nr. 33 din 11.01.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.01.2007, nr. 6-9/44.
15. Ghid metodologic cu privire la procesul decizional.
16. Ghid metodologic pentru analiza ex ante a impactului politicilor publice. Instrumente și tehnici. Volumul I.

Prezentat: 15 august 2013.

E-mail: soacbu77@yahoo.com

Cu privire la obiectivele regionalizării în Uniunea Europeană

Marcel CUȘMIR,
doctor habilitat în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Carolina MACOVEȚCHI,
doctorandă, Institutul de Istorie, Stat și Drept al
Academiei de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

La reforme administrative territoriale deroule les dernieres annees par laquelle on a passe des raioane aux județe et de nouveau aux raioane constutue une preuve du vaite que ce probleme n' est pas simple et quil necessite un traitement par le prisme des standard européens.

L'orientation de la politique nationale vers l'intégration dans l'Union Européenne imose la conformité aux standards européens d'organsation administrative du territoire. Ces standards réclament la reconnaissance du principe de l'autonomie locale au niveau local et régional. Il faut mentionner qu en ce qui concerne l'aspect régional celui-ci implique l'organisation des régions capables de se gérer elles-mêmes, sans définir leur dimension territoriale.

Pe parcursul evoluției istorice, statele au cunoscut o dezvoltare economică neuniformă din punct de vedere geografic, majoritatea dintre ele confruntându-se cu problemele disparităților regionale. Analiza comparată a situației în țările europene denotă existența unor discrepanțe esențiale în dezvoltarea regiunilor atât la nivelul comunității cât și în perimetrul statelor naționale. Totodată, nivelul de dezvoltare a regiunilor în statele recent aderate este mult sub nivelul mediu de dezvoltare comunitar. Decalajele dintre regiuni pot avea diverse cauze, printre care: dezavantaje persistente generate de situarea geografică; recente schimbări socioeconomice; moștenirea lăsată de fostele sisteme economice centralizate; combinația dintre aceste cauze și alți factori. Adesea, impactul acestor dezavantaje se reflectă în excluderea socială, învătământ de proastă calitate, niveluri ridicate de șomaj, infrastructură necorespunzătoare. Este motivul pentru care regionalizarea, concepută ca un proces de promovare a intereselor unui anumit teritoriu, în principal dintr-o perspectivă socio-economică, dar având și valențe culturale

și politice, reprezintă o tendință generală în Europa, fiind orientată spre crearea condițiilor necesare care ar permite regiunilor să-și realizeze potențialul său pentru a deține o pondere maximală în economiile naționale.

Abordarea problemei disparităților regionale a demarat în Europa după cel de-al Doilea Război Mondial, perioadă în care uniformizarea nivelului de dezvoltare economică a regiunilor unui stat răspundea nu doar obiectivului eficienței economice, ci și imperativului de coeziune socială, realizat prin redistribuirea venitului național în favoarea teritoriilor defavorizate. Tocmai acest imperativ de coeziune socială a stimulat punerea pe rol a unor politici de dezvoltare regională a statelor europene, care aveau ca scop valorificarea potențialului diferit al regiunilor. Începută deci după cel de-al Doilea Război Mondial, regionalizarea în țările europene a cunoscut o evoluție semnificativă care, în opinia unor autori, poate fi divizată convențional în 5 etape, distinse prin scopurile și obiectivele urmărite, instituțiile responsabile de coordonare, precum și instrumentele și măsurile de implementare.¹

În *prima etapă*, care începe în anul 1957, odată cu semnarea Tratatului de la Roma, ce puneau bazele Comunității Economice Europene, disparitățile regionale între statele semnatare nu erau semnificative. Sarcinile dezvoltării regionale reveneau în exclusivitate statelor naționale, fiind realizate prin intermediul instituțiilor administrației centrale. Scopul politicilor naționale de dezvoltare regională era de a reduce disparitățile regionale din cadrul statului. Principalele mecanisme utilizate în realizarea scopului menționat cuprindeau programe de stimulare a economiei locale prin acordarea unor facilități fiscale întreprinzătorilor care activau sau erau dispuși să investească în regiuni slab dezvoltate. O politică regională centralizată era apreciată ca cea mai eficientă metodă de reducere a decalajelor de dezvoltare. La nivel european se recunoștea existența disparităților regionale, atât în cadrul național, cât și în cel european, însă tratatele privind comunitățile europene nu conțineau stipulări speciale în domeniu. Totuși atât în preambul, cât și în art. 2 al Tratatului de la Roma se menționa necesitatea asigurării unei dezvoltări armonioase a activităților economice în ansamblul Comunității, prin reducerea diferențelor de dezvoltare dintre regiuni.² Perioada este marcată și prin constituirea în anul 1958 a *Fondului Social European* (F.S.E.) ca principal instrument al politicii sociale comunitare, centrat pe îmbunătățirea modului în care funcționează piața muncii în diferite țări și pe reintegrarea șomerilor pe piața muncii;³ iar în anul 1962 - a *Fondului European pentru Orientare și Garantare Agricolă* (F.E.O.G.A.), în scopul finanțării politicii agricole comune și sprijinirii dezvoltării regiunilor rurale.⁴

Începutul *celeia de-a doua etape* revine anului 1975, odată cu aderarea Marii Britanii, Danemarcei și Irlandei. Irlanda și Danemarca erau țări care se confruntau cu serioase probleme legate de regiunile rurale slab dezvoltate, la rândul lor, Anglia, Franța, Germania, Belgia se confruntau cu fenomenul restructurărilor industriale din sectoarele minier și siderurgic. Aceste probleme au condus la instituirea *Fondului European de Dezvoltare Regională* (F.E.D.R.), cu scopul de a redistribui o parte a contribuțiilor bugetare ale statelor-

membre către regiunile mai sărace ale comunității, în vederea sprijinirii dezvoltării lor economice. În preambulul Regulamentului de constituire a acestui fond (724/1975) este menționată dorința de a găsi soluții pentru corectarea dezechilibrelor regionale, în special ale celor rezultate din preponderența activităților agricole, a restructurărilor industriale și a șomajului structural.⁵ Începe perioada când se prefigurează o politică regională cu o dublă semnificație: ca o componentă a ajutorului financiar comunitar, menit să completeze eforturile naționale în vederea eliminării inegalităților, și ca o componentă a unui mecanism de transfer financiar dinspre anumite țări ale comunității către altele. Totodată, astfel de factori, precum creșterea volumului comerțului între state, eficiența slabă a programelor naționale de dezvoltare, finanțarea programelor de dezvoltare regională din Fondurile Structurale Europene au scăzut popularitatea politicilor naționale centralizate. Este perioada în care se observă o schimbare fundamentală și în instrumentele folosite, prin trecerea de la stimulentele fiscale la stimulente financiare.⁶

Un act de mare importanță în domeniu, semnat în această perioadă, este Carta europeană a amenajării teritoriului, adoptată la 20 mai 1983 la Torremolinos (Spania). Carta stipulează în preambul că cooperarea în domeniul amenajării teritoriale/spațiale necesită o analiză a conceptelor naționale, regionale și locale de dezvoltare având scopul adoptării principiilor comune destinate, mai ales, reducerii disparităților regionale și obținerii unei priviri mai cuprinzătoare asupra folosirii și organizării spațiului, distribuiri activităților, protecției mediului și a îmbunătățirii calității vieții. Printre obiectivele fundamentale pe primul-plan se situează dezvoltarea socioeconomică echilibrată a regiunilor. Luând în considerație procesele economice care afectează întreaga Europă, caracteristicile regionale specifice și rolul important al axelor de dezvoltare și al rețelelor de comunicații, dezvoltarea socioeconomică trebuie să controleze creșterea regiunilor care sunt aglomerate sau se dezvoltă prea repede, să încurajeze dezvoltarea regiunilor rămase în urmă și să mențină sau să adapte-

ze infrastructurile care sunt esențiale pentru stimularea redresării economice a regiunilor în declin sau a celor ce se confruntă cu probleme grave cu privire la locurile de muncă și, mai ales, la migrarea forței de muncă la nivel european. Zonele periferice care au cerințe deosebite și un potențial structural pentru reechilibrare socioeconomică trebuie să fie legate mai strâns de centrele industriale și economice ale Europei. În viziunea Cartei, regiunile cu deficiențe de structură în care condițiile de viață și muncă au progresat puțin, mai ales din motive istorice, sau care au rămas în urmă datorită schimbărilor bazei lor economice, necesită o asistență specială pentru ștergerea diferențelor care există între condițiile de viață și muncă din diferite state. Totodată, este necesar să se dezvolte politicile specifice în favoarea regiunilor în care activitatea economică a fost puternic încetinită de restructurarea industrială și de îmbătrânirea infrastructurii și a echipamentului industrial, care este în cele mai multe cazuri monostructurat. Această situație este accelerată de competiția globală care rezultă din noua diviziune internațională a muncii.⁷

A treia etapă demarează în 1986, odată cu aderarea la Comunitatea Europeană a Spaniei și Portugaliei și adoptarea Actului Unic European, prin care sunt recunoscute disparitățile privind nivelurile de dezvoltare a statelor-membre și se conștientizează necesitatea unei politici care să sprijine dezvoltarea echilibrată a acestora. Astfel, se impune politica de dezvoltare regională și conceptul de coeziune economică și socială.⁸ Ca urmare, în anul 1988 Consiliul European de la Bruxelles extinde operațiunea fondurilor de solidaritate, reprezentate de fondurile menționate anterior și numite acum *Fonduri structurale*, mai precis, cresc considerabil alocațiile acestora din bugetul comunitar. Astfel, este recunoscută și declarată oficial importanța acestor instrumente pentru reducerea disparităților regionale la nivel comunitar. Un element de noutate în cristalizarea politicii regionale în perioada respectivă îl reprezintă crearea, în anul 1989, a programului Phare în scopul susținerii Poloniei și Ungariei, desprinse recent de la blocul comunist, în efortul de reconstrucție a economiilor lor naționale.

A patra etapă este marcată de semnarea, în anul 1992, a Tratatului de la Maastricht, care definește obiectivul politicii de coeziune economică și socială „reducerea disparităților existente între nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor mai puțin dezvoltate sau a insulelor, inclusiv a regiunilor rurale”, și duce la crearea unui nou fond - Fondul de Coeziune, cu scopul de a sprijini proiectele din domeniul protecției mediului și infrastructurii de transport în statele-membre mai puțin dezvoltate (Spania, Portugalia, Grecia și Irlanda).⁹ Fondul de Coeziune finanțează acțiuni care fac parte din următoarele domenii: rețelele transeuropene de transport, în special proiectele prioritare de interes european definite de Uniunea Europeană; mediul în acest context, Fondul de Coeziune poate interveni, de asemenea, în proiecte din domeniul energiei sau al transporturilor, atâta vreme cât acestea prezintă avantaje clare pentru mediu: eficiență energetică, utilizarea de surse de energie regenerabile, dezvoltarea transportului feroviar, sprijinirea intermodalității, consolidarea transporturilor publice etc. Asistența alocată din Fondul de Coeziune a permis Irlandei, Greciei, Portugaliei și Spaniei să realizeze criteriile de convergență pentru participarea la uniunea economică și monetară.¹⁰

În anul 1994, a fost înființat un nou fond structural, al patrulea - *Instrumentul Financiar de Orientare în domeniul Pescuitului* (I.F.O.P.), creat prin gruparea tuturor instrumentelor comunitare privind pescuitul existente la acel moment. I.F.O.P. a fost creat în perspectiva extinderii UE către nord, odată cu aderarea Finlandei și Suediei în 1995.¹¹

În același an, devine activ și *Comitetul Regiunilor* - organ consultativ înființat prin Tratatul de la Maastricht, cu rolul de a emite opinii în procesul de decizie și de a sprijini Comisia Europeană în activitățile sale din sectorul dezvoltării regionale. Art. 198 „a” din Tratatul de la Maastricht prevede că se înființează un comitet cu caracter consultativ, constituit din reprezentanții colectivităților regionale și locale, denumit în continuare „Comitetul Regiunilor”. Comitetul Regiunilor este consultat de Consiliu sau de Comisie în cazurile menționate de prezentul tratat, precum și în

toate celelalte cazuri în care una dintre cele două instituții consideră oportun. În cazul în care consideră necesar, Consiliul sau Comisia acordă Comitetului un termen pentru a-și prezenta avizul, termen care nu poate fi mai mic de o lună, începând de la data la care comunicarea este adresată președintelui în acest scop. După expirarea termenului acordat, se poate trece peste lipsa avizului.¹²

În contextul tematicii abordate este semnificativ și faptul că după intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, statele-membre pot fi reprezentate la nivelul Consiliului de către miniștrii landurilor sau ai regiunilor. Această opțiune este recunoscută doar entităților bine definite, cum sunt cele din Belgia, Germania, Austria, Regatul Unit. Astfel, delegația Belgiei în cadrul Consiliului Uniunii Europene este alcătuită conform unui acord complex din 1994. Când în cadrul Consiliului Uniunii Europene sunt discutate chestiuni ce sunt de competența exclusivă a Uniunii sau cea regională, delegația este compusă în întregime din miniștrii regionali. Miniștrii celor 2 regiuni (walonă și flamandă) dețin alternativ conducerea delegației. Totodată, delegația votează ca un singur bloc, în numele Belgiei.¹³

În anul 1998, la summit-ul de la Luxemburg al Consiliului Uniunii Europene, și în anul 1999, în urma summit-ului de la Berlin, a fost adoptată o nouă strategie europeană pentru sprijinul eforturilor țărilor-candidate la aderare, care include instrumente structurale pentru preaderare și prevede fonduri suplimentare pentru țările-candidate la UE. Reforma are drept scop creșterea concentrării asistenței comunitare prin aceste fonduri, odată cu simplificarea și descentralizarea managementului lor. Un element de noutate adus de reformă îl reprezintă complementarea programului Phare cu alte două instrumente de preaderare – I.S.P.A. (Instrumentul Structural pentru Preaderare) și S.A.P.A.R.D. (Programul Special pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală), ce promovează dezvoltarea economică și socială a țărilor-candidate din Europa Centrală și de Est. Domeniile de intervenție a Instrumentului Structural pentru Preaderare cuprind cinci componente:¹⁴

- ajutor pentru tranziție și consolidarea instituțiilor;

- cooperare transfrontalieră (cu statele-membre ale UE și celelalte țări eligibile pentru I.S.P.A.);

- dezvoltare regională (transport, mediu și dezvoltare economică);

- dezvoltarea resurselor umane;

- dezvoltare rurală.

Summit-ul de la Berlin „Agenda 2000” din martie 1999 constituie începutul celei de-a cincea etapă în evoluția dezvoltării regionale europene, influențată în mare parte printr-o extindere deosebită a UE. Agenda 2000 cuprinde principiile de referință ale politicilor europene pentru perioada 2000-2006. Agenda 2000, în definirea politicii regionale, pornește de la ideea de coeziune economică și socială, arătând că în prezent conceptul de integrare economică devine mai credibil numai în condițiile menținerii unei coeziuni economice și sociale suficiente între țările-membre. Potrivit Agendei 2000, coeziunea este un element esențial și devine și mai important după extinderea Uniunii, deoarece veniturile pe cap de locuitor în țările-candidate reprezintă doar o treime din media pe Uniune. Ameliorarea eficienței Fondurilor structurale și a Fondurilor de coeziune constituie piatra de temelie a reformelor prevăzute de Agenda 2000. Am putea enumera câteva dintre modificările efectuate în baza Agendei 2000: concentrarea geografică și tematică a ajutorului structural; managementul descentralizat; lărgirea parteneriatului între actorii implicați în dezvoltarea regională.¹⁵

În urma relansării în martie 2005, de către Consiliul European de la Bruxelles, a strategiei de la Lisabona, s-a hotărât că „Europa trebuie să-și crească competitivitatea, să-și mărească potențialul de producție și productivitatea și să întărească coeziunea economică și socială, punând accentul pe cunoaștere, inovare și optimizarea capitalului uman. Pentru atingerea acestor obiective, Uniunea Europeană trebuie să-și mobilizeze toate resursele – naționale și comunitare - inclusiv cele ale politicii de coeziune.” În urma acestor concluzii s-a stabilit ca politica de coeziune să stea în serviciul realizării obiectivelor strategiei de la Lisabona.¹⁶

Astfel, în perioada de programare 2007-2013, care ar putea fi tratată, în opinia noastră, ca a șasea etapă în dezvoltarea regională

europăeană, politica regională a UE participă la realizarea obiectivelor strategiei de la Lisabona, prioritățile concentrându-se pe sectoare care înlesnesc creșterea competitivității UE. Obiectivele prioritare ale Fondurilor Structurale pentru perioada 2007-2013 sunt: convergența, competitivitatea regională și ocuparea forței de muncă, cooperarea teritorială europeană. Principalele modificări pentru perioada 2007-2013 sunt: reducerea numărului instrumentelor structurale de la 6 la 3, reducerea birocrăției în baza principiului proporționalității, reducerea numărului documentelor de programare de la trei la două, aplicarea regulilor naționale privind eligibilitatea cheltuielilor, responsabilizarea sporită a statelor-membre și a regiunilor în gestionarea fondurilor.¹⁷

Astfel, dacă ar fi să totalizăm, într-o etapă inițială diminuarea decalajelor de dezvoltare regională și-au asumat-o statele naționale. În scurt timp însă s-a dovedit că impactul implementării programelor de dezvoltare regională realizate de stat, bazate, în special, pe stimulentele fiscale, este destul de slab. La nivel comunitar s-a conștientizat că, dacă se dorește ca noua Europă să fie un teritoriu lipsit de convulsii sociale și mari procese migraționiste, atunci este nevoie de o strategie de dezvoltare a regiunilor defavorizate în așa fel încât discrepanțele să fie lichidate și teritoriul Europei să fie un teritoriu al șanselor egale.¹⁸ Ca urmare, au fost stabilite noi principii, obiective și priorități pentru dezvoltarea regională, a fost creat un cadru instituțional de finanțare a programelor de dezvoltare regională și au fost diversificate instrumentele de realizare a politicilor de dezvoltare regională.

Autorul Mihai Roșcovan enumeră ca bază pentru politicile de dezvoltare regională următoarele principii:¹⁹

Principiul compensatoriu. Presupune că, pentru anumite țări sau regiuni, participarea la Uniunea Europeană implică costuri specifice și că acestea trebuie compensate de către beneficiarii participării la Uniune prin acordarea de compensații țărilor sau regiunilor slab dezvoltate.

Principiul redistributiv. Rațiunea pentru o politică de dezvoltare regională europeană constă într-o alocare mai eficientă a resurse-

lor disponibile țărilor-membre. Alocarea de resurse zonelor slab dezvoltate printr-un sistem coordonat la nivel european reprezintă o investiție în bunăstarea viitoare a tuturor statelor-membre.

Principiul creșterii endogene. Susținerea și încurajarea mobilității factorilor de producție, punerea în practică a inovațiilor tehnologice prin angajarea resurselor locale etc., efectul fiind îmbunătățirea eficienței productivității locale și creșterea potențialului de dezvoltare a regiunilor în cauză.

Mai sunt enumerate și alte principii ca:²⁰

- principiul programării multianuale a finanțării proiectelor de dezvoltare regională;
- principiul subordonării;
- realizarea de parteneriate la nivel local, național, regional între autoritățile comunitare, naționale și locale;
- caracterul adițional, complementar al măsurilor comunitare de sprijin;
- sincronizarea măsurilor de politică regională cu celelalte politici sectoriale;
- principiul concentrării eforturilor spre regiunile cel mai puțin dezvoltate.

Pentru a depăși eterogenitatea statelor-membre, a efectua o evidență concretă a nivelului de dezvoltare, a promova un raport uniform al unităților teritoriale la efectuarea statisticilor regionale, precum și pentru aplicarea politicii de dezvoltare regională la nivelul fiecărei țări, a fost elaborat și implementat Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice (N.U.T.S.) prin Oficiul European de Statistică (Eurostat).²¹ Prima referire la clasificarea N.U.T.S. este făcută în textul Regulamentului 2054/1988 care se află la baza Fondurilor Structurale, având în vedere criteriile privind acordarea de sprijin prin Fondurile Structurale. La data de 26 mai 2003, Parlamentul European și Consiliul European au adoptat *Regulamentul (C.E.) nr. 1059 privind stabilirea unei clasificări comune a unităților teritorial-statistice*. Acest regulament a încorporat toate modificările înregistrate la nivelul structurilor teritorial - statistice ale statelor-membre începând cu anul 1999. Regulamentul 1059/2003 introduce o serie de criterii de clasificare a unităților teritorial-statistice, cum ar fi structura administrativă a statului și criteriul demografic.

Astfel, definiția unităților teritoriale se bazează, în principal, pe unitățile administrative existente în statele-membre. O unitate administrativă înseamnă o zonă geografică pentru care o autoritate administrativă este abilitată să ia decizii administrative sau strategice, în conformitate cu cadrul juridic și instituțional al statului-membru. În cazul în care, într-un stat-membru, pentru un anumit nivel al N.U.T.S., nu există unități administrative de o dimensiune suficientă, acest nivel al N.U.T.S. se constituie prin agregarea unui număr corespunzător de unități administrative existente alăturate, de dimensiuni mai mici. Agregarea se realizează pe baza unor criterii corespunzătoare, precum situația geografică, socioeconomică, istorică, culturală sau de mediu. Nivelul N.U.T.S. al unei unități administrative este stabilit în baza pragurilor demografice. Reglementarea N.U.T.S. stipulează limitele minime și maxime de populație pentru regiunile N.U.T.S.

niveluri teritorial-statistice este obligatorie, dar nu este obligatoriu ca aceste zone să fie și unități teritorial – administrative.

La etapa actuală, deoarece politica de dezvoltare regională prin amplexarea sa cuprinde mai multe domenii de activitate, coordonarea dezvoltării regionale este realizată printr-un efort conjugat al unui cadru de instituții amplasate la nivelul Uniunii Europene, statelor naționale și regiunilor. Nivelul european este reprezentat, în special, de astfel de instituții europene precum *Comisia Europeană și Parlamentul European*.

Comisia Europeană este direct responsabilă pentru pregătirea și asigurarea implementării politicii de dezvoltare regională a UE. Rolul său este de a iniția și definitiva noi acte legislative în domeniu și de a asigura ca măsurile astfel adoptate să fie implementate de statele-membre. *Direcția Generală pentru Politica Regională*, în baza articolelor 158 și 160 ale Tratatului UE, este principalul de-

Nivel	Minim	Maxim
N.U.T.S. 1	3 milioane	7 milioane
N.U.T.S. 2	800 000	3 milioane
N.U.T.S. 3	150 000	800 000

Analiza economico-socială a regiunilor se realizează la toate cele trei niveluri teritorial-statistice și urmărește identificarea problemelor regionale ale UE (prin analiza comparativă a regiunilor de nivel N.U.T.S. 1), a problemelor regionale ale statelor-membre și candidate (prin analiza comparativă a regiunilor de nivel N.U.T.S. 2), precum și a problemelor locale ale acestora (prin analiza comparativă a regiunilor de nivel N.U.T.S. 3). Fiecare stat-membru poate hotărâ să extindă nivelurile ierarhice de detalieri, subdivizând nivelul N.U.T.S. 3. Statisticile regionale la nivelurile N.U.T.S. 2 și N.U.T.S. 3 sunt folosite de Comisia Europeană pentru stabilirea eligibilității regiunilor privind acordarea de sprijin prin Fondurile Structurale. Cea mai mare parte a acestor fonduri este alocată regiunilor clasificate numai la nivelul teritorial-statistic N.U.T.S. 2.

Astfel, pentru implementarea politicii de dezvoltare regională a UE, existența acestor

partament responsabil pentru măsurile de asistență în vederea dezvoltării economice și sociale a regiunilor la nivel european. *Parlamentul European* este implicat în dezvoltarea politicii regionale comunitare la nivelul luării deciziei, prin *Comitetul pentru Politica regională, Transport și Turism*. Acest comitet exercită și activitatea de control asupra instrumentelor instituite pentru realizarea obiectivului coeziunii economice și sociale, precum și asupra *Fondurilor structurale, Fondului de coeziune și Băncii Europene de Investiții*. *Consiliul Uniunii Europene* este echivalentul unui consiliu de miniștri la nivel european și se reunește de câteva ori pe an, în scopul coordonării politicilor economice ale statelor-membre.

Propunerile de politici sunt elaborate de Comisia Europeană și, după negocieri cu Parlamentul Europei, sunt supuse aprobării Consiliului. După adoptarea alocărilor financiare pentru fiecare țară și pe obiective,

fiecare stat-membru sau regiune elaborează propunerile proprii. Pe baza îndrumărilor formulate de Comisie sunt elaborate planurile de dezvoltare. După adoptarea lor, planurile de dezvoltare sunt transmise Comisiei. În faza următoare, Comisia și statele-membre discută despre conținutul acestor documente, respectiv - despre fondurile naționale și comunitare necesare pentru implementarea lor. Ulterior atingerii unui consens, Comisia adoptă planurile și programele discutate și pune la dispoziția țărilor-membre fondurile necesare pentru începerea implementării programelor. Deciziile asupra detaliilor din aceste programe sunt luate de către autoritățile naționale sau regionale. Comisia nu participă la aceste negocieri, dar este informată permanent de-a lungul procesului. Autoritățile selectează proiectele care corespund cel mai bine obiectivelor programului și informează ofertanții despre alegerile făcute. Urmează implementarea proiectelor. Autoritățile monitorizează progresul programelor și informează Comisia despre aceasta, aducând dovezi asupra faptului că fondurile sunt folosite în modul cel mai adecvat.²²

După cum am menționat anterior, un rol aparte la nivel european îl are *Comitetul Regiunilor*, care are un caracter consultativ, fiind compus din reprezentanții colectivităților regionale și locale. Comitetul Regiunilor este format în prezent din 344 de membri (și tot atâtia membri-supleanți), provenind din toate cele 27 de state-membre. În contextul unei viitoare extinderi a UE, numărul membrilor (și al membrilor-supleanți) nu va putea depăși cifra de 350. Conform Tratatului UE, Consiliul European consultă în mod obligatoriu Comitetul Regiunilor înaintea adoptării măsurilor în domeniile educației, formării profesionale și tineretului, culturii și sănătății publice. În baza Tratatului de la Lisabona, Comisia Europeană are obligația de a se consulta cu autoritățile locale și regionale și cu asociațiile acestora cât mai devreme posibil în etapa prelegislativă. Comitetul Regiunilor, în calitatea sa de portavoce a autorităților locale și regionale, este profund implicat în această procedură. După ce înaintează o propunere legislativă, Comisia trebuie să se consulte din nou cu Comitetul Regiunilor, dacă propunerea respectivă vizează

unul dintre domeniile politice cu impact direct asupra autorităților locale și regionale. În calitate de actor supranațional, Comitetul Regiunilor reprezintă vocea autorităților subnaționale ale Uniunii Europene în fața celorlalte instanțe guvernamentale – naționale și europene. El a știut să se impună ca interlocutor al altor instituții europene sau al statelor. Fiind un cadru de comunicare între autoritățile subnaționale, Comitetul Regiunilor organizează schimbul de idei, experiențe, de modele de dezvoltare regională și locală.²³

O altă structură de talie europeană, care nu poate fi trecută cu vederea în contextul tematicii abordate, este *Adunarea Regiunilor Europene*, înființată în 1985. Ea este purtătoarea de cuvânt a regiunilor-membre și partenercheie al instituțiilor europene în problemele legate de competența regională. Adunarea numără printre membrii săi 250 de regiuni din 30 de țări europene și 12 organizații interregionale. Organizația promovează subsidiaritatea și democrația regională pentru a permite regiunilor să fie un veritabil liant între Uniune și cetățenii săi. În viziunea Adunării Regiunilor Europene, regiunile, statele și comunitățile autonome sunt, înainte de orice, purtătoare ale democrației; ele susțin diversitatea culturală în Europa; ele sunt partenerele majore ale dezvoltării social-economice.²⁴

Cel mai important document programatic al Adunării Regiunilor Europene este *„Declarația asupra regionalismului în Europa”*, adoptată în anul 1996. Declarația definește normele și criteriile care trebuie atinse în dezvoltarea regională și fixează etapele de parcurs pentru recunoașterea regiunii ca un actor politic veritabil. Ea nu optează pentru un model particular de regiune, dar trasează un cadru general în care regiunile trebuie să se dezvolte. Articolul 10, punctul 1 prevede: „Regiunile trebuie să fie capabile a acționa la nivel internațional. Regiunile pot încheia tratate, acorduri sau protocoale de intenție internaționale sub rezerva aprobării guvernului central, dacă acest lucru este cerut de legislația națională.” Punctul 3 al aceluiași articol prevede că regiunile au dreptul de a-și stabili propria reprezentare fie individual, fie împreună cu alte regiuni, în alte state și pe lângă alte organizații internaționale competente, iar punctul

5 - că înainte de încheierea unui tratat internațional care pune în joc interesele fundamentale ale regiunilor, acestea sunt consultate de către stat. Dacă statul dorește să încheie tratate internaționale în domenii referitoare la competențele regiunilor, acestea participă împreună cu statul la elaborarea și încheierea tratatului menționat. Detaliile acestei participări sunt fixate de proceduri interne între stat și regiunile sale. Aplicarea unui tratat este impusă după repartizarea competențelor dintre stat și regiunile sale. Articolul 12, alineatul 4 prevede că „dacă domeniul considerat ține de competența exclusivă a regiunii sau pune în mod particular în joc interesele sale, statul nu poate să se îndepărteze de la poziția stabilită de către regiune, decât dacă dreptul intern o cere pentru rațiuni de integritate. Statului i se va cere să motiveze orice deviere de la poziția regiunii. Regiunea are, de asemenea, dreptul de a lua parte la procesul de decizie al instituțiilor comunitare, în special, de a desemna un reprezentant care să facă parte din delegația națională.”²⁵

Politica de dezvoltare regională a UE este realizată prin intermediul a patru Fonduri Structurale, focalizate pe dezvoltarea regională, coeziunea socială, agricultura și pescuit. Scopul esențial al Fondului European pentru Dezvoltare Regională este reducerea diferențelor în ceea ce privește nivelurile de dezvoltare între regiunile din cadrul comunității. Primul dintre obiectivele strategice ale Fondurilor Structurale este „convergența sau reducerea decalajelor de dezvoltare dintre regiuni”, numit și „obiectivul nr. 1”. O regiune europeană se consideră vizată de acest obiectiv atunci când venitul său pe cap de locuitor se situează sub 75% din media Comunității. Categorizarea regiunii ca fiind vizată de obiectivul nr. 1 este condiționată și de existența datelor statistice pentru această regiune în ultimii trei ani. Rezultatul acestor schimbări a fost o dublare, în șase ani, a bugetului destinat finanțării programelor de dezvoltare regională din resursele Fondurilor Structurale.

Principiile care se află la baza operaționalizării Fondurilor Structurale pot fi reorientate. Astfel, dacă pentru perioada 1994-1999 principiile operaționale erau parteneriatul, programarea și coerența internă, adiționalita-

tea (sau coerența externă) și concentrarea, în noua variantă reprezentată de *Agenda 2000*, acestea au devenit: principiul programării; principiul parteneriatului; principiul adiționalității; principiul monitorizării, controlului și evaluării. Schimbarea survenită nu este neapărat una de substanță cât una de orientare, fiind promovate simplificarea și descentralizarea managementului Fondurilor Structurale, printr-o împărțire mai clară a responsabilităților și o întărire a principiului general al subsidiarității – ceea ce înseamnă creșterea rolului autorităților naționale și locale în implementarea programelor Fondurilor Structurale.

Obiectivele care trasează liniile de acțiune ale Fondurilor Structurale sunt specifice fiecărei perioade de programare a acestora și se stabilesc în funcție de principalele priorități identificate în vederea reducerii discrepanțelor economice și sociale la nivel comunitar. Astfel, ele apar sub denumirea de *obiective prioritare* și trimit în mod direct la sectoarele ce necesită intervenție structurală. Dacă la etapa 1993-1999 au fost fixate 6 obiective prioritare,²⁶ pentru etapa 2000-2006 au fost identificate 3 priorități - competitivitatea regională, coeziunea economică și socială, dezvoltarea zonelor urbane și rurale care au generat următoarele obiective prioritare:

- *obiectivul 1* (teritorial): dezvoltarea regiunilor rămase în urmă;
- *obiectivul 2* (teritorial): reconversiunea economică și socială a regiunilor cu dificultăți structurale;
- *obiectivul 3* (tematic): dezvoltarea resurselor umane.

În concluzie, am dori să menționăm că noțiunea comunitară a regionalizării este axată pe dezvoltarea economică echilibrată, dinamică și de lungă durată, iar principiul fundamental este acel al solidarității financiare atins prin redistribuirea unei părți din bugetul comunitar, format prin contribuția statelor-membre, către regiunile mai puțin prospere. Suportul financiar destinat ameliorării situației economico-sociale a unor astfel de regiuni reprezintă o motivație decisivă pentru formarea de regiuni și pentru dezvoltarea și implementarea unor strategii de dezvoltare la nivel regional.

NOTE

¹ Gruber Karoly, *Regionalism, state naționale, integrare europeană: perspective vest-europene și central-est-europene*, Altera nr. 10, anul V, 1999, pp. 54-76.

² *Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene*, tratatul CEE - text original (versiune neconsolidată), http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_ro.htm

³ *Fondul Social European*, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=ro>

⁴ *Fondul European de Garantare Agricolă*, <http://www.eurotrainer.ro/fondul-european-de-garantare-agricola-fega/fondul-european-de-garantare-agricola-fega.html/lang/fr>

⁵ Maha Liviu-George, *Managementul fondurilor structurale și de coeziune*, http://cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Managementul_fondurilor.pdf

⁶ Roșcovan Mihai, *Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-a-vis de Uniunea Europeană*, <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=167&year=&page=2>

⁷ *Carta europeană a amenajării teritoriului*, adoptată la 20 mai 1983 la Torremolinos (Spania), http://www.infocooperare.ro/Files/Carta_Torremolinos_20093194616446.pdf

⁸ *Actul Unic European*, <http://cronicaeuropeana.ro/wp-content/uploads/2011/08/actul-unic-european-1986.pdf>

⁹ *Politica regională – INFOREGIO*, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_ro.cfm

¹⁰ Pascariu Gabriel, *Analiză regională și urbană (instrumente ale dezvoltării regionale și spațiale)*, http://www.cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Analiza_regionala_%20si_urbana.pdf

¹¹ *Principalele momente-cheie în evoluția politicii de dezvoltare regională*, http://www.prefeturadambovita.ro/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=140

¹² *The EU's Assembly of Regional and Local Representatives*, <http://cor.europa.eu/en/Pages/home.aspx>

¹³ *Conseil de l'Europe*, <http://hub.coe.int/fr/web/coe-portal/country/belgium?dynLink=true&layoutId=134&dlgroupId=10226&fromArticleId=>

¹⁴ *Instrumentul pentru asistența de preaderare (IAP)*, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/index_ro.cfm

¹⁵ *Agenda 2000: pour une Union plus forte et plus large*, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_fr.htm

¹⁶ *Strategia de la Lisabona*, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_ro.htm

¹⁷ Maha Liviu-George, *Managementul fondurilor structurale și de coeziune*, Iași, 2010, http://cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Managementul_fondurilor.pdf

¹⁸ Mihai Roșcovan, *Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-a-vis de Uniunea Europeană*, <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=167&year=&page=2>

¹⁹ Mihai Roșcovan, *Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-a-vis de Uniunea Europeană*, <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=167&year=&page=2>

²⁰ *Dezvoltarea regională în Uniunea Europeană*, data publicării: 03.06.2011, <http://old.mdrc.gov.md/?pag=activitati&opa=view&id=73&start=>

²¹ Regulamentul (C.E.) nr. 1059 privind stabilirea unei clasificări comune a unităților teritorial-statistice, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:32003R1059:RO:PDF>

²² *Dezvoltarea regională în Uniunea Europeană*, data publicării: 03.06.2011, <http://old.mdrc.gov.md/?pag=activitati&opa=view&id=73&start=>

²³ *Comitetul Regiunilor*, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_ro.htm

²⁴ *L'Assemblée des Régions d'Europe*, <http://www.aer.eu/fr/home.html>

²⁵ *Declarația asupra regionalismului în Europa*, adoptată în 1996, http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ro/DR_ROU-MAIN.pdf

²⁶ În unele documente sunt menționate 7 obiective prioritare, și nu 6; diferența apare din modalitatea de numerotare a acestora, având în vedere că Obiectivul 5 este împărțit în două subobiective (5a și 5b).

BIBLIOGRAFIE

1. Gruber Karoly, Regionalism, state naționale, integrare europeană: perspective vest-europene și central-est-europene, Altera nr. 10, anul V, 1999, pp. 54-76.
2. Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, tratatul C.E.E. - text original (versiune neconsolidată), http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_ro.htm
3. Fondul Social European, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=ro>
4. Fondul European de Garantare Agricolă, <http://www.eurotrainer.ro/fondul-european-de-garantare-agricola-fega/fondul-european-de-garantare-agricola-fega.html/lang/fr>
5. Maha Liviu-George, Managementul fondurilor structurale și de coeziune, http://cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Managementul_fondurilor.pdf
6. Roșcovan Mihai, Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-a-vis de Uniunea Europeană, <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=167&year=&page=2>
7. Carta europeană a amenajării teritoriului, adoptată la 20 mai 1983 la Torremolinos (Spania), http://www.infocooperare.ro/Files/Carta_Torremolinos_20093194616446.pdf
8. Actul Unic European, <http://cronicaeuropeana.ro/wp-content/uploads/2011/08/actul-unic-european-1986.pdf>
9. Politica regională – INFOREGIO, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_ro.cfm
10. Pascariu Gabriel, Analiză regională și urbană (instrumente ale dezvoltării regionale și spațiale), http://www.cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Analiza_regionala_%20si_urbana.pdf
11. Principalele momente-cheie în evoluția politicii de dezvoltare regională, http://www.prefecturadambovita.ro/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=140
12. The EU's Assembly of Regional and Local Representatives, <http://cor.europa.eu/en/Pages/home.aspx>
13. Conseil de l'Europe, <http://hub.coe.int/fr/web/coe-portal/country/belgium?dynLink=true&layoutId=134&dlgroupId=10226&fromArticleId=>
14. Instrumentul pentru asistența de preaderare (I.A.P.), http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/index_ro.cfm
15. Agenda 2000: pour une Union plus forte et plus large, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_fr.htm
16. Strategia de la Lisabona, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_ro.htm
17. Maha Liviu-George, Managementul fondurilor structurale și de coeziune, Iași, 2010, http://cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Managementul_fondurilor.pdf
18. Mihai Roșcovan, Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-a-vis de Uniunea Europeană, <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=167&year=&page=2>
19. Mihai Roșcovan, Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-a-vis de Uniunea Europeană, <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=167&year=&page=2>
20. Dezvoltarea regională în Uniunea Europeană, data publicării: 03.06.2011, <http://old.mdr.gov.md/?pag=activitati&opa=view&id=73&start=>
21. Regulamentul (C.E.) nr. 1059 privind stabilirea unei clasificări comune a unităților teritorial-statistice, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:32003R1059:RO:PDF>
22. Dezvoltarea regională în Uniunea Europeană, data publicării: 03.06.2011, <http://old.mdr.gov.md/?pag=activitati&opa=view&id=73&start=>
23. Comitetul Regiunilor, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_ro.htm

Societatea civilă și statul de drept



Considerații generale privind cetățenia română

Dumitru VIERIU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
avocat, Baroul București, România

SUMMARY

Citizenship are interested not only Constitutional right but equally and internațional law (in particular public and private), family law, a determination by the excellent interdisciplinary. The Constituțion and the laws grants citizens all rights (including the political ones), while persons who do not have this quality, giving them not only a part of these rights.

Noțiunea de cetățenie. Pentru a fi exercitată, puterea de stat necesită două elemente indispensabile: o populație, care să-și fixeze limitele personale (subiective), și un teritoriu, care să-și fixeze limitele spațiale (obiective).

Cetățenia interesează nu numai dreptul constituțional, ci, în egală măsură, și dreptul internațional (public și, în mod deosebit, cel privat), dreptul familiei, fiind prin excelență o noțiune interdisciplinară. Constituția și legile conferă cetățenilor toate drepturile (inclusiv cele politice), în timp ce persoanelor care nu au această calitate nu le conferă decât o parte din aceste drepturi. Străinii și persoanele fără cetățenie nu se pot bucura de toate drepturile politice, deoarece numai cetățenii exercită puterea la nivel statal, prin urmare numai ei pot participa la guvernarea societății din care fac parte și de destinele căreia sunt legați. Totodată, numai cetățenilor le incumbă anumite obligații, cum ar fi obligația de apărare a patriei sau de apărare a țării.¹

Întrucât unul dintre elementele constitutive ale statului este populația, apare justificată analiza raporturilor existente între aceasta și stat, mai precis între fiecare individ, ca membru component al populației, și statul respectiv. Populația unui stat se prezintă ca o entitate eteroclită sub aspectul specificului raporturilor politice și juridice pe care le are fiecare membru al populației cu statul pe teritoriul căruia trăiește poporul respectiv. Din acest punct de vedere, populația unui stat este formată din cetățenii acesteia, la care se adaugă străinii și, după caz, apatrizii. Este un

adevăr evident prin simplitatea sa, că între stat și populație se încheagă o multitudine de raporturi de natură diversă. Dintre acestea, ne interesează, în special, acele raporturi care definesc legătură intimă, obiectiv necesară între stat și populația acestuia.

O asemenea legătură nu este întâmplătoare, ea s-a format de la sine, printr-un proces, îndelungat în care atât populația, cât și forța publică au conștientizat legăturile lor reciproce de intercondiționare. Locuind pe un anumit teritoriu și, mai târziu, organizându-se politic pe acesta, populația se identifică atât cu teritoriul respectiv, cât și cu forma de organizare politică, adică cu statul. În cadrul acestui proces de conexiuni reciproce, populația capătă cu timpul conștiința de sine (conștiința națională), care include conștiința apartenenței la un teritoriu determinat, solidaritatea cu o anumită forță publică, căreia îi conferă prin vot legitimitate.

Elementele organice ale națiunii, reflectate în conștiința națională, precum sunt limba comună, tradițiile, cultura comună, religia, specificul organizării vieții social-economice și politice, formează fondul conceptual și operațional al ideologiei naționale. Pe o asemenea bază, promovarea unei ideologii naționale bazate pe sistemul axiologic al națiunii, reprezintă un factor de transmitere din generație în generație a trăsăturilor specifice statului cum ar fi, de pildă, în cazul statului român, caracterul său național, dar și de propagare și întărire a raporturilor de apartenență a unei persoane fizice la stat, de cultivare a

sentimentelor sale naționale, a atașamentului individual față de valorile sociale, juridice, politice ale poporului și, implicit, ale statului.

Legătura intimă între stat și întreaga populație care viețuiește pe teritoriul său, indiferent de naționalitate, stă la baza drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, dar și la baza îndatoririlor lor față de stat.

În dreptul constituțional modern o asemenea legătură este exprimată prin termenul de cetățenie.²

În paginile ce urmează vom analiza noțiunea de cetățenie, natura sa juridică, precum și regimul său juridic (dobândirea și pierderea cetățeniei române) exclusiv din perspectiva dreptului constituțional, urmând ca unele elemente, ce țin, mai ales, de efectele juridice pe care le produce cetățenia, să fie detaliate în cadrul altor discipline de studiu.

Sensurile noțiunii de cetățenie. Noțiunea de cetățenie poate fi utilizată în două sensuri: unul eminamente juridic și unul politic, de exemplu, atunci când este privită ca o apartenență a unui individ la o colectivitate umană (națiune, popor) organizată în stat. Deși pentru știința dreptului constituțional interesează, în primul rând, sensul său juridic, analiza cetățeniei trebuie totuși făcută pornindu-se de la legătura indisolubilă ce există între aspectele sale politice și cele juridice.

Noțiunea de cetățenie are în știința dreptului constituțional două accepțiuni. În primul rând, noțiunea de cetățenie este utilizată pentru a desemna o instituție juridică, adică o grupare de norme juridice cu un obiect comun de reglementare. Dar, noțiunea de cetățenie este folosită și pentru a caracteriza condiția (starea) juridică ce se creează acelor persoane care au calitatea de cetățean. În această a doua accepțiune, cetățenia se axează în jurul ideii de subiect de drept și numai aici se vorbește de cetățenia unei persoane, dobândirea și pierderea cetățeniei. Această accepțiune interesează în mod deosebit, ea constituind obiectul controverselor din literatura de specialitate.

În literatura juridică cetățenia a fost concepută ca o „legătură între individ și stat” sau ca o „legătură politică și juridică, o apartenență juridică” sau o calitate a persoanei. Analiza

opiniilor, exprimate în doctrina juridică chiar mai veche, prezintă un anumit interes teoretic în stabilirea conceptului de cetățenie.

Într-o opinie, cetățenia este privită ca legătura care unește un individ, un grup sau anumite bunuri cu un stat anumit. Această opinie este caracteristică unor autori care considerau că raporturile juridice se pot stabili și între persoane și bunuri, nu numai între persoane. Teza era principial greșită, neștiințifică, întrucât raporturile juridice se pot stabili numai între oameni, uneori ele încheindu-se cu privire la bunuri. Niciodată raporturile juridice nu pot lua naștere între oameni și bunuri.

Într-o altă opinie, se pleacă la definirea cetățeniei de la teza, conform căreia statul ar fi suma celor trei elemente: teritoriu, populație și suveranitate. Între părerile acestor autori nu există decât deosebiri de nuanță, în esență, ei definind cetățenia ca o legătură politică sau juridică sau ca o calitate a persoanei, în virtutea căreia persoana face parte din populație, care ar fi unul dintre elementele constitutive ale statului. O definiție considerată corectă privește cetățenia ca fiind legătura politică și juridică permanentă dintre o persoană fizică și un anumit stat.

Această legătură se exprimă prin totalitatea drepturilor și obligațiilor reciproce dintre o persoană și statul, al cărui cetățean este, în plus, aceasta este o legătură juridică specială, reflectată și pe plan extern, păstrată și prelungită oriunde s-ar găsi persoana, în statul său de origine, în alt stat, pe mare, în cer sau în cosmos.³

Definiția cetățeniei române. Pentru a defini cetățenia română, trebuie să pornim de la faptul că cetățenia are un conținut și o finalitate care se corelează cu realitățile economice, sociale și culturale concrete, dintr-o societate dată. Vom remarca, astfel, că titlul de cetățean dovedește apartenența cetățeanului la statul român, stat în care suveranitatea națională aparține poporului.

Cetățenii români se bucură de drepturi și libertăți democratice, drepturi care nu sunt numai proclamate, ci și garantate în exercitarea lor efectivă. Beneficiari ai drepturilor și libertăților, cetățenii români sunt, în același timp, și titularii unor îndatoriri. Titlul de cetățean român

impune devotament și fidelitate față de patrie, slujirea intereselor poporului, precum și îndeplinirea cu bună-credință a obligațiilor înscrise în Constituție și legile țării.

În definirea cetățeniei române trebuie să plecăm de la faptul că ea reprezintă expresia relațiilor social-economice, politice și juridice dintre persoanele fizice și statul român. Potrivită astfel, apare deosebit de limpede ideea că cetățenia română nu este o simplă legătură politică sau juridică între individ și colectivitatea politicește organizată, ci este o integrare angajată în sânul acestei colectivități. Totodată, vom remarca faptul că numai persoanele fizice au cetățenie. În niciun caz persoanele juridice sau bunurile nu au cetățenie, în sensul pe care îl dăm noi acestei categorii juridice.

Astfel, cetățenia română trebuie considerată ca acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relațiile social-economice, politice și juridice permanente dintre persoana fizică și stat, dovedind apartenența sa la statul român și atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul tuturor drepturilor și îndatoririlor prevăzute de Constituția și legile României.⁴

Natura juridică a cetățeniei. În explicarea naturii juridice a cetățeniei nu se poate ignora faptul că aceasta exprimă un raport politic și juridic între două subiecte de drept: statul și persoana fizică, fiecare dintre ele fiind titular de drepturi și obligații. Din acest punct de vedere, persoanele fizice pot avea calitatea de cetățean sau de persoane cu dublă cetățenie. Prin excludere, străinii și apatrizii nu au vocația de a li se recunoaște și garanța toate drepturile cetățenești, dar nici nu li se poate pretinde să îndeplinească toate îndatoririle fundamentale ce revin cetățenilor români, întrucât nu au calitatea de subiecte, de părți în raporturile de cetățenie.

În doctrină s-a susținut că cetățenia este un element, o parte componentă a capacității juridice. Cum însă capacitatea juridică are conotații diverse în funcție de ramura sistemului de drept la care o raportăm, s-a precizat că o persoană fizică/cetățean poate fi subiect al tuturor raporturilor juridice de cetățenie, adică al acelor raporturi juridice, al căror conținut îl formează drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.

Nu pot fi acceptate punctele de vedere privind natura juridică a cetățeniei, care susțin, de pildă, că nu numai persoanele fizice sunt legate prin legături de apartenență față de stat, ci și bunurile, sau că la baza cetățeniei s-ar afla raporturi contractuale între două subiecte de drept. La fel de inconsistente științific sunt și opiniile, potrivit cărora cetățenia ar fi un element constitutiv al statului, un statut personal sau o situație juridică raportate la anumite segmente sau părți din populație, după criteriul vârstei, al sexului.⁵

Principiile cetățeniei române. Analiza sistematică a normelor juridice care formează instituția juridică a cetățeniei române permite formularea unor principii care stau la baza acestei instituții juridice.

1. *Numai cetățenii români sunt titularii tuturor drepturilor prevăzute de Constituție și legi.* În aceasta ordine de idei, trebuie să arătăm că din drepturile înscrise în Constituție și legile țării unele pot fi exercitate numai de cetățeni, străinii sau apatrizii neavând acces la ele. Aceste drepturi, care nu pot fi exercitate și de străini sau apatrizi, sunt atât drepturi fundamentale, cât și drepturi subiective obișnuite.

În grupa acestor drepturi sunt incluse:

a. Dreptul de a alege și de a fi ales în organele reprezentative naționale. Aceste drepturi, fiind prin excelență drepturi politice prin care se exprimă și se exercită puterea statală, aparțin în exclusivitate numai cetățenilor.

b. Dreptul de a domicilia pe teritoriul României și de a se deplasa nestânjenit pe acest teritoriu.

c. Dreptul de a fi proprietar de terenuri în România

d. Dreptul de a fi angajat la orice funcție sau demnitate publică care îndeplinește condițiile cerute de legile țării.

e. Dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat din România. Cetățeanul român nu poate fi extrădat la cererea unui stat străin în vederea urmăririi sau judecării într-o cauză penală ori în vederea executării pedepsei. De asemenea, el nu poate fi expulzat din România.⁶

Dobândirea cetățeniei române. Legiuitorul român a optat pentru principiul „ius sanguinis” în ceea ce privește modul de dobândire a cetățeniei. Aceasta înseamnă că în

stabilirea cetățeniei române a unei persoane primează legătură de sânge a acesteia cu părinții săi. Dacă aceștia au cetățenia română, persoana respectivă va dobândi automat la naștere cetățenia română. Art. 5 din *Legea cetățeniei române* a reflectat acest principiu și a statuat: copiii născuți pe teritoriul României, din părinți cetățeni români, sunt cetățeni români. Pe baza aceluiași principiu, legiuitorul a stabilit că au, de asemenea, calitatea de cetățean român cei care s-au născut pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul dintre părinți este cetățean român, precum și cei ce s-au născut în străinătate și ambii părinți sau numai unul dintre ei are cetățenia română. Legea cetățeniei stabilește și o veritabilă prezumție de cetățenie română, dacă niciunul dintre părinți nu este cunoscut.

În afară de naștere, legiuitorul a prevăzut și alte moduri de dobândire a cetățeniei române:

- adopțiunea;
- repatrierea;
- acordarea la cerere.

În ceea ce privește adopțiunea, cetățenia română se dobândește de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie dacă adoptivii sunt cetățeni români, iar cel adoptat nu a împlinit vârsta de 18 ani. În cazul în care numai unul dintre părinții adoptivi este cetățean român, cetățenia minorului adoptat va fi stabilită de comun acord, de către adoptivi.

Dacă aceștia nu ajung la o hotărâre comună, instanța judecătorească competentă va decide asupra cetățeniei persoanei adoptate, ținând seama de interesele acestuia. Legea cetățeniei prevede că în acest caz se cere și consimțământul minorului, dacă a împlinit vârsta de 14 ani.

În cazul declarării nulității sau anulării adopțiunii, copilul adoptat este considerat că nu a fost niciodată cetățean român, dacă la data declarării sau anulării adopțiunii nu a împlinit vârsta de 18 ani și dacă domiciliază în străinătate sau părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

În situația desfacerii adopțiunii, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani pierde cetățenia pe data desfacerii adopțiunii dacă acesta domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

Legea prevede că persoana care a pierdut cetățenia română, o poate dobândi prin efectul repatrierii dacă își exprimă dorința în acest sens. Părinții care se repatriază hotărăsc pentru copiii lor minori privind cetățenia. În situația în care părinții nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani este necesar consimțământul acestuia.

Redobândirea cetățeniei de către unul dintre soți nu are nicio consecință asupra cetățeniei celuilalt soț. Soțul cetățean străin sau fără cetățenie, al persoanei care se repatriază, poate cere dobândirea cetățeniei române.

Potrivit legii, cetățenia română se poate acorda, la cerere, cetățeanului străin sau persoanei fără cetățenie care:

a) s-a născut și domiciliază la data cererii pe teritoriul României sau, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, domiciliază pe teritoriul statului român de, cel puțin, 5 ani în cazul în care este căsătorit cu un cetățean român de, cel puțin, 3 ani;

b) dovedește prin comportarea și atitudinea sa atașament față de statul și poporul român;

c) a împlinit vârsta de 18 ani;

d) are asigurate mijloacele legale de existență;

e) este cunoscut cu o bună comportare și nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român;

f) cunoaște limba română în măsură suficientă pentru a se integra în viața socială.

Minorul născut din părinți cetățeni străini sau fără cetățenie care au cerut cetățenia română, dobândește cetățenia română odată cu părinții săi. În cazul în care numai unul dintre părinți dobândește cetățenia română, părinții vor hotărâ, de comun acord, cu privire la cetățenia copilului. În situația în care părinții nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar consimțământul acestuia. Copilul dobândește cetățenia română odată cu părintele său.

Cetățenia română se poate acorda și persoanei care a avut această cetățenie și care

cere redobândirea ei, cu păstrarea domiciliului în străinătate, dacă a împlinit vârsta de 18 ani, dovedește prin comportarea și atitudinea sa atașament față de statul și poporul român și dacă este cunoscut ca având o bună comportare și nu a fost condamnat, în țară sau în străinătate, pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român.

Persoana majoră care redobândește cetățenia română prin repatriere, precum și soțul acesteia, căruia cetățenia i s-a acordat la cerere, depun, în termen de 6 luni, în fața autorităților române competente, jurământul de credință față de țară.

Același jurământ este prestat și de cetățeanul străin și apatridul cărora li s-a acordat cetățenia română la cerere. În aceste cazuri calitatea de cetățean român se dobândește la data prestării jurământului.⁷

Pierderea cetățeniei române. Cetățenia română se poate pierde în principal prin:

- a) retragerea cetățeniei române;
- b) aprobarea renunțării la cetățenia română.

A. Retragerea cetățeniei. Cetățenia română se poate retrage persoanei care:

a) aflată în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatamă interesele statului român sau lezează prestigiul României;

b) aflată în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război;

c) a obținut cetățenia română prin mijloace frauduloase.

În ceea ce privește procedura, retragerea cetățeniei române se pronunță de către Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului justiției. Efectele juridice ale pierderii cetățeniei se produc de la data publicării în Monitorul Oficial al României a hotărârii de retragere.

B. Aprobarea renunțării la cetățenie. Pentru motive temeinice, legea prevede că se poate aproba renunțarea la cetățenia română per-

soanei care a împlinit vârsta de 18 ani și care:

a) nu este învinuită sau inculpată într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;

b) nu este urmărită pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din țară sau, având astfel de debite, le achită ori prezintă garanții corespunzătoare pentru achitarea lor.

Trebuie precizat ca pierderea cetățeniei române prin aprobarea renunțării nu produce niciun efect asupra cetățeniei soțului sau copiilor minori.

Legea cetățeniei române prevede și alte cazuri de pierdere a acesteia. Astfel, copilul minor cetățean român, înfiat de un cetățean străin, pierde cetățenia română dacă înfietorii săi, după caz, înfietorul solicită aceasta în mod expres, iar legea străină prevede dobândirea cetățeniei înfietorului de către cel înfiat.

În cazul declarării nulității sau anulării înfietorii, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetățenia română. Pierde, de asemenea, cetățenia română copilul găsit pe teritoriul României dacă, până la împlinirea vârstei de 18 ani, i s-a stabilit filiația față de ambii părinți, iar aceștia sunt cetățeni străini. Cetățenia română se pierde și în cazul în care filiația s-a stabilit numai față de un părinte cetățean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut.⁸

Dovada cetățeniei române. Legea cetățeniei române prevede că dovada acesteia se face cu buletinul de identitate, pașaportul sau cu certificatul constatator al acordării cetățeniei române. Cetățenia copilului până la vârsta de 14 ani se dovedește cu certificatul său de naștere, însoțit de buletinul de identitate sau pașaportul oricăruia dintre părinți. În cazul în care copilul este înscris în buletinul de identitate sau pașaportul unuia dintre părinți, dovada cetățeniei se face cu oricare din aceste acte.

Dovada cetățeniei copiilor găsiți se face, până la vârsta de 14 ani, cu certificatul de naștere.⁹

NOTE

¹ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu. *Drept constituțional și instituții politice*. Editura All Beck, București, 2003, p. 114.

² Cristian Ionescu, Simina Tănăsescu. *Drept constituțional și instituții politice, Sistemul consti-*

tuțional românesc. Vol. II, Editura Lumina Lex, București, 1997, p. 138-139.

³ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, p. 114-115.

⁴ Muraru Ioan, Tănăsescu Simina. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a IX-a, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 135-138.

⁵ Ionescu Cristian, *op. cit.*, p. 142.

⁶ Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina, *op. cit.*, p. 121-122.

⁷ Deleanu Ion. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, Editura Lumina Lex, București, 1991, p. 203.

⁸ Cristian Ionescu, *op. cit.*, p. 144.

⁹ Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 205.

BIBLIOGRAFIE

1. Deleanu Ion. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, Editura Lumina Lex, București, 1991.

2. Ionescu Cristian. *Drept constituțional și instituții politice. Sistemul constituțional românesc*. Vol. II, Editura Lumina Lex, București, 1997.

3. Muraru Ioan, Tănăsescu Simina. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a IX-a, Editura Lumina Lex, București, 2001.

4. Muraru Ioan, Tănăsescu Simina Elena. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, Editura All Beck, București, 2003.

5. Constituția României, *Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române*, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 98 din 6 martie 2000, Ediția a 5-a, Editura Hamangiu, 2009.

Prezentat: 2 iulie 2013.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Ultimele tendințe de supraveghere bancară la nivelul Uniunii Europene ca urmare a crizei economico-financiare: impact asupra Rusiei și Moldovei

Andrei GUȘTIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

Natalia TÎLTU,
master în drept internațional, doctorandă

SUMMARY

In this scientific article, we are trying to conduct a research into the problem of the established Banking Supervision system within the European Union. A special interest is paid on Jacques de Larosiere's Report – "The High-level group of financial supervision in the EU" published in February 2009. As it is clear understandable, the report lays out a framework to take the EU forward towards: a) a new regulatory agenda (to reduce risk and improve risk management; to improve systemic shock absorbers); b) stronger coordinated supervision (macro-prudential and micro-prudential with much stronger coordinated supervision for all financial actors of the EU); c) effective crisis management procedures – to build confidence among supervisors. To some extent, the authors will argue that the banking reform led to a new Directive 2010/78/EU of the European Parliament and of the Council amending some EU directives in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Banking Authority), the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority). The study is finalizing with the analysis of Russia's recent decision to transfer the attributions of its Security and Markets Authority to the Central Bank of Russia. Finally, we propose to the Parliament of the Republic of Moldova to amend our legislation and to create only one Supervision Entity under the National Bank of Moldova, which will supervise the banking and the financial sectors.

La nivelul Uniunii Europene, preocuparea de problema stabilirii unui cadru normativ modernizat și restrictiv s-a manifestat în ultimii câțiva ani, ca urmare a prăbușirii băncii americane de investiții Lehman Brothers pe 15 septembrie 2008 sau a schemelor de escrocherie, tăinuire a informațiilor și denaturării dărilor de seamă financiară în cazul investitorului american Bernard Madoff condamnat la 150 de ani de detenție, [6] dar și, în general, a extinderii efectelor crizei financiare în întreaga lume.

Manifestată din plin pe plan american, criza economico-financiară nu a ocolit nici Uniunea Europeană, cazurile Greciei și al Ciprului

fiind notorii. În mare parte s-a considerat că criza economico-financiară a fost provocată, nu în ultimul rând, și de faptul unei supravegheri bancare ineficiente, în special instituțiile UE fiind învinuite de faptul că au admis prea multă încredere și dereglementare pentru entitățile implicate în sectorul bancar.

Prin urmare, s-a pus problema unei intervenții urgente, de natură să înăsprească supravegherea bancară și să nu fie admise noi crize economico-financiare.

Eforturile de revizuire a legislației existente în materia organizării și desfășurării supravegherii financiar-bancare au fost direcționate pe mai multe filiere, generând demersuri

multiaspectuale, printre care cele mai importante ar fi:

1. Reforma instituțională, care a presupus o reorganizare a sistemului de autorități responsabile de organizarea supravegherii financiar-bancare.

2. Reforma legislativă, care a presupus modificarea de concept a conținutului directivelor europene în materia supravegherii financiar-bancare.

Cu referire la **reforma instituțională**, vom reține că în octombrie 2008 Comisia Europeană a mandatat un grup de experți condus de către Jacques de Larosiere (Jacques de Larosiere a fost președinte al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (1993-1998), director general al Fondului Monetar Internațional (1978-1987) și guvernator al Băncii Centrale a Franței (1987-1993) să elaboreze un set de recomandări în vederea întăririi cadrului de supraveghere a instituțiilor financiare, [9, p. 512-521] în scopul protejării cetățenilor europeni și a restabilirii încrederii în sistemul financiar. [5, secț. 46]

Raportul de Larosiere, [15] publicat la data de 25 februarie 2009, a propus crearea unui sistem european de supraveghere financiară mai eficient și mai stabil decât cel existent, compus din:

a) Comitetul European pentru Risc Sistemic (C.E.R.S.), un organism nou însărcinat cu supravegherea macroprudențială;

b) Trei Autorități Europene de Supraveghere, care au rolul de a înlocui comitetele europene cu competențe în domeniul financiar. Respectivetele comitete au fost înființate ca urmare a procesului de reformă în domeniul reglementării și supravegherii financiare inițiat în anii 1999-2000 de către un „Comitet al înțelepților” condus de baronul Alexandre Lamfalussy. [1, secț. 2.36; 7, secț. 329-330] Aceste trei autorități sunt următoarele: Autoritatea Bancară Europeană, cu sediul la Londra, care a preluat atribuțiile Comitetului European al Autorităților de Supraveghere Bancară; Autoritatea Europeană pentru Asigurări și Pensii Ocupaționale; Autoritatea Valorilor Mobiliare și Piețelor Financiare, cu sediul la Paris, care a preluat atribuțiile Comitetului European al Autorităților de Supraveghere a Piețelor de Valori Mobiliare;

c) un Comitet comun al Autorităților Europene de Supraveghere;

d) autoritățile de supraveghere financiară din fiecare stat-membru.

Astfel, noul sistem a devenit funcțional de la 1 ianuarie 2011, cu condiția ca Autoritățile Europene de Supraveghere să dispună de puteri vaste și sporite de coordonare a activităților autorităților naționale de supraveghere și de exercitare a unor atribuții extinse. [3, secț. 252-261; 8, secț. 188-199]

În calitate de concluzie preliminară vom formula ideea precum că noul cadru de reglementare și supraveghere propus de grupul de Larosiere și implementat de Comisia Europeană are rolul de a avertiza cât mai devreme autoritățile competente asupra riscurilor generate de sistemul financiar, [2, secț. 670; 10, secț. 389] și, în ultimă instanță, de a asigura încrederea investitorilor și consumatorilor de servicii financiare în mecanismele pieței financiare. [4, secț. 23-45]

În ce privește **reforma legislativă**, asistăm la mai multe inițiative de modificare și completare a cadrului legal existent. Cu titlu de exemplu, vom menționa:

a) ca urmare a recomandărilor grupului de Larosiere, Comisia Europeană a elaborat mai multe propuneri de acte legislative cu rolul de a reforma sistemul financiar european în partea ce se referă la organizarea și gestionarea supravegherii financiar-bancare. Cea mai importantă dintre aceste propuneri legislative s-a concretizat în **Directiva 2010/78/EU** a Parlamentului European și a Consiliului. [27] Acest act legislativ (numit și Directiva „Omnibus”) modifică unsprezece directive în scopul implementării sistemului de supraveghere financiară conceput de grupul de Larosiere;

b) Regulamentul Uniunii Europene nr. 1092/2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic; [32]

c) Regulamentul Uniunii Europene nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană); [33]

d) Regulamentul Uniunii Europene nr.1094/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europea

nă de asigurări și pensii ocupaționale); [34]

e) Regulamentul Uniunii Europene nr.1095/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe); [35]

f) Avizul Băncii Centrale Europene din 25 ianuarie 2012 cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții. [21] Fondul problemei se rezumă la faptul că la data de 20 iulie 2011, Comisia Europeană a adoptat directiva propusă și regulamentul propus, care urmează să înlocuiască Directivele 2006/48/CE [25] și 2006/49/CE. [26] Propunerile reprezintă un pas important către consolidarea reglementării sectorului bancar și al societăților de investiții și către crearea unui sistem financiar mai sănătos și mai sigur în Uniune. Noua legislație pune în aplicare eficace și în timp util a standardelor de capital și lichiditate de la Basel (a se vedea pct. 29 din Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul, conform căreia „noul cadru va fi transpus în legislația națională a UE și va fi pus în aplicare începând cu 1 ianuarie 2013 și aplicat pe deplin până la 1 ianuarie 2019”). [24] În acest sens, constatăm rolul principal asumat de Comisie în îndeplinirea angajamentului G20 „de a adopta și pune în aplicare pe deplin aceste standarde în termenul convenit, care este în conformitate cu redresarea economică și stabilitatea financiară”, [24] prin faptul că se numără printre primele instituții care propun punerea în aplicare a cadrului Basel III [23] și a acordurilor Grupului guvernatorilor băncilor centrale și al directorilor organismelor de supraveghere (Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision – GHOS) în legislația Uniunii. Măsurile propuse vor spori în mod substanțial capacitatea de revenire după șocuri la nivel de sistem, vor contribui la buna funcționare a sistemului financiar și vor asigura un cadru stabil și durabil pentru prestarea de servicii financiare în Uniune;

g) Avizul Băncii Centrale Europene din 27 noiembrie 2012 cu privire la o propunere

de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). [22] Intrarea în vigoare a modificărilor propuse ar trebui să contribuie la restabilirea încrederii în sectorul bancar și la revitalizarea împrumuturilor interbancare și a fluxurilor de creditare transfrontaliere, printr-o supraveghere independentă integrată pentru toate statele-membre participante, pe baza unui sistem care include B.C.E. și autoritățile naționale de supraveghere. De asemenea, noua arhitectură juridică va contribui la aplicarea efectivă a cadrului de reglementare unic pentru serviciile financiare și la armonizarea procedurilor și practicilor de supraveghere, prin eliminarea distorsiunilor naționale și reflectarea mai bună a necesităților unei zone monetare integrate.

Cu regret, constatăm că totuși legiuitorilor europeni le-a lipsit din înțelepciune și previziune atunci când au declanșat ample modificări ale legislației bancare pe dimensiunea instituirii unei supravegheri mai aspre la nivelul bancar, al fondurilor de pensii și al pieței de capital. Ce ne îndreptățește să credem astfel? Faptul că după intrarea în vigoare, la finele anului 2010 a Directivei 2010/78/UE, se presupunea că pe viitor se va reuși evitarea unor speculații și abuzuri pe piața bancară și, astfel, se vor evita eventualele crize economico-financiare.

Realitatea însă a fost cu totul alta. Chiar și cu măsuri drastice întreprinse de UE, la nivelul Uniunii Europene au izbucnit crize bancare și financiare, care au pus în pericol însăși existența UE ca entitate organizatorică viabilă. Cazurile Greciei (anii 2012-2013) și al Ciprului (2013) sunt relevante în acest sens.

În această ordine de idei, credem că în curând, la nivelul Uniunii Europene, vom fi martorii unor noi demersuri legislative de înăsprire a supravegherii bancare și neadmiterii unor noi crize sistemice, care într-o zi ar putea năruia coeziunea UE și pune în pericol însăși existența Uniunii Europene.

Ca urmare a celor expuse mai sus, venim cu propunerea adresată Băncii Naționale a Moldovei de a întreprinde măsuri drastice de supraveghere a pieței bancare și neadmiterii de speculații și abuzuri, care în ultimă instanță, lovind în sistemul bancar, vor declanșa o criză economico-financiară de proporții, lovind în securitatea statului și bunăstarea fiecărui cetățean în parte.

Totodată, sub aspect practic și de lege ferenda, venim cu ideea de a crea o singură entitate de supraveghere financiar-bancară în Republica Moldova sub auspiciile Băncii Naționale a Moldovei, prin lichidarea Comisiei Naționale a Pieței Financiare și transferarea atribuțiilor acesteia către Banca Națională.

Ca argumente în favoarea ideii lansate, sunt cele expuse în cercetarea noastră, deci experiența Uniunii Europene și incapacitatea sa de a preveni crizele bancare și economico-financiare, ca urmare a unei supravegheri bancare neadecvate realităților. Suplimentar, în fortificarea pozițiilor noastre, vine și experiența Rusiei, care a decis recent înfăptuirea unei reforme în domeniul supravegherii pieței financiar-bancare, recurgând la lichidarea Serviciului Federal al Piețelor Financiare ale Rusiei (organ cu atribuții analogice ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare din Republica Moldova) și transferarea atribuțiilor sale Băncii Centrale a Rusiei. [36]

Astfel, în urma acestei reforme de amploare, pe care o putem cataloga fără pic de exagerare drept revoluție pe piața financiar-bancară, de la 1 septembrie 2013 Banca Centrală a Rusiei își va demara activitatea într-o postură nouă de megaregulator ce va regle-

menta și supune supravegherii ambele piețe: cea bancară (atribuția tradițională) și cea financiară (preluată de la Serviciul Federal al Pieței Financiare a Rusiei).

Astfel, Rusia fiind conștientă de eforturile Uniunii Europene în domeniu și văzându-le eficiența limitată asupra supravegherii pieței bancare și financiare, dar și dorind de a se proteja de un eventual val al crizei economico-financiare, a întreprins niște pași radicali, pe care Uniunea Europeană, în virtutea birocrăției sale și a mecanismului greoi de adoptare a deciziilor, încă nu-și poate permite să le adopte (deși discuții și intenții la acest capitol există de mai mulți ani). Cel puțin, lansăm ipoteza că reforma de azi a Rusiei este consecința directă a eforturilor Uniunii Europene în domeniu, activități ce au fost monitorizate cu atenție de către factorii decizionali de la Moscova.

Prin prisma realităților din Uniunea Europeană, dar și pe plan global, considerăm reforma întreprinsă de Rusia drept una strategică, care va da roade în perspectivă prin a feri Rusia de speculații și abuzuri bancare, supravegherea financiar-bancară fiind una dinamică, flexibilă și eficientă.

Încheiem intervenția noastră științifică modestă prin a spera la acțiuni eficiente de instituire a supravegherii sectoarelor financiar-bancare din partea legiuitorului Republicii Moldova – prin comasarea celor două autorități: Banca Națională a Moldovei și Comisia Națională a Pieței Financiare (prin lichidarea ultimei și trecerea atribuțiilor sale către Banca Națională).

BIBLIOGRAFIE

I. Reviste și culegeri de articole

1. Alford D. The Lamfalussy process and EU bank regulation: preliminary assessment and future prospects. În: J.I.B.L.R., 2006, nr. 21(2), secț. 2.36.
2. Arora A. The global financial crisis: a new global regulatory order? În: Journal of Business Law, 2010, secț. 670.
3. Coskun D. Supervision of credit rating agencies: the role of credit rating agencies in finance decisions. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2009, nr. 24(5), secț. 252-261.
4. Dorn N. The governance of securities: Ponzi finance, regulatory convergence, credit crunch. În: British Journal of Criminology, 2010, nr. 50 (1), secț. 23-45.

5. Legislation for new system of European financial supervision adopted. În *Company Lawyer*, 2010, nr. 31(2), sect. 46.

6. Murakami Tomoeh. Madoff Sentenced to 150 years. În: *Washington Post*, June 30, 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/29/AR2009062902015.html> (vizitat la 21.04.2013).

7. Ortino M. The role and functioning of mutual recognition in the European market of financial services. În: *International & Comparative Law Quarterly (I.C.L.Q.)*, 2007, nr. 56(2), sect. 329-330.

8. Partnoy F. Rethinking regulation of credit-rating agencies: an institutional investor perspective. În: *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2010, nr. 25(4), sect. 188-199.

9. Weber R. New rule-making elements for financial architecture's reform. În: *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2010, nr. 25(10), p. 512-521.

10. Yeoh P. The challenges and implications of systemic risks for financial regulation. În: *Company Lawyer*, 2010, sect. 389.

II. Tratatate și monografii

11. Gheorghe Carmen-Adriana. *Drept bancar comunitar*. Editura C.H.Beck, București, 2008, 247 p.

12. Guștiuc Andrei. *Drept bancar*, vol. 1, Editura Elena V.I. Chișinău, 2002, 287 p.

13. Guștiuc Andrei. *Drept bancar*, vol. 2, Editura Elena V.I. Chișinău, 2004, 219 p.

14. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. *Drept bancar comunitar*. Editura Elena V.I. Chișinău, 2004, 67 p.

15. Larosiere Jacques. The High-Level Group of Financial Supervision in the EU. Report. Brussels, 25 February 2009. 86p. În: ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (vizitat la 17.04.2013).

16. Mănescu Dragoș-Mihail. *Regimul juridic al societăților bancare*. Editura Hamangiu, București, 2009, 418 p.

17. Postolache Rada. *Drept bancar*. Editura C.H.Beck, București, 2012, 368 p.

18. Postolache Rada. *Drept financiar*. Editura C.H.Beck, București, 2009, 401 p.

19. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. *Drept financiar și fiscal european*. Editura C.H.Beck, București, 2010, 294 p.

20. Tofan Mihaela. *Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene*. Editura C.H.Beck, București, 2008, 315 p.

III. Acte normative

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

22. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* Nr.C30 din 01 februarie 2013. p.6.

23. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Comitetul de la Basel pentru supravegherea bancară, decembrie 2010, versiune revizuită din iunie 2011. În: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital_Basel_III/Basel_3_Regelwerk.pdf (vizitat la 28.03.2013).

24. Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul. În: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/G20COMMUN1110.pdf> (vizitat la 05.04.2013).

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

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

27. Directiva 2010/78/EU a Parlamentului European și a Consiliului. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 120.

28. Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la clasificarea activelor și angajamentelor condiționale, nr.231 din 27 octombrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.12.2011, nr. 216-221 (2007).

29. Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, nr. 548 din 21 iulie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.10.1995, nr. 56-57 (624).

30. Legea instituțiilor financiare, nr. 550 din 21 iulie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.05.2011, nr.78-81 (199).

31. Regulamentul Băncii Naționale a Moldovei cu privire la expunerile „mari”, nr. 3/09 din 01 decembrie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.12.1995, nr.70 (31).

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

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

34. Regulamentul Uniunii Europene nr.1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 0048.

35. Regulamentul Uniunii Europene nr.1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 84.

36. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков».

Prezentat: 7 august 2013.

E-mail: teodorina@rambler.ru

Servitutea internațională

Olga DORUL,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The fact that many theorists now operate with the term of servitude for the qualification of certain facts, the events on the international arena requires the avoidance of the arbitrary use of this term, which until the last century was seen as a pure concept of Private Law. The main goal of this article is to elucidate the legal content of this institution of law, and to achieve a systemic approach, especially to detect the correlation between the following terms: servitude, state territory, state sovereignty and territorial sovereignty. Also, we aim to provide answers to the following points: automatic transmission of servitude from one state to another; types of international servitude, expectations of the institution of international servitude on the contemporary stage.

Unii autori pun sub semnul întrebării existența servituții în dreptul internațional public, [1, p. 294] or, doctrina servituții în dreptul internațional contemporan nu are un caracter uniform. Începând cu dreptul Romei Antice, în sprijinul conceptului a fost elaborat un set de reguli necesare pentru realizarea sa în practică, însă nu i-a fost determinat conținutul filosofic și teoretic. Într-o astfel de stare servitutea a fost transmisă semifeudalului *jus publicum* din secolele XVI și XVII. Ulterior, în secolele XVII și XVIII, doctrina a fost marcată de dezvoltarea *jus gentium*. Această experiență, trecerea de la dreptul privat la dreptul public și apoi la dreptul internațional, au impulsionat încercările de abordare doctrinară a conceptului de servitute internațională. Modificările efectuate de ordinea feudală, dinastică și mercantilistă au lipsit conceptul de aspectul său simetric. [2, p. 627-641] Ulterior, în secolul al XIX-lea, servitute internațională era considerată obligația consfințită în practica internațională de neutralizare a anumitor porțiuni de teritoriu (de exemplu, neutralizarea Savoiei superioare în beneficiul Elveției în conformitate cu Actul final al Congresului de la Viena (1814-1815). La finele sec. XIX – începutului sec. XX doctrinele franceză, americană și, parțial, cea germană de drept internațional au început să opereze cu concepția de servitute internațională în viața internațională. Prin servitute internaționale

erau desemnate diversele modalități de ocupare temporară a teritoriului străin (de exemplu, închirierea porturilor, concesiunile în Extremul Orient), situațiile de utilizare a teritoriului străin pentru tranzit (de exemplu, prin Canalul Suez sau Kiel). [3]

Pentru prima dată termenul „servitute” a fost utilizat în tratatul internațional din anul 1281 în conformitate cu care ducele Liechtensteinului a acordat magistratului din orașul Speier castelul și teritoriul său în scopuri militare. [4, p. 120-126] În practică, această instituție are, în primul rând, un interes istoric exemplificat prin: poliția maritimă din Muntenegru oferită Austro-Ungariei în baza Tratatului de la Berlin din anul 1878; dreptul recunoscut Franței de a reglementa pescuitul resortisanților săi într-o porțiune a coastei Terranovain în virtutea Tratatului de la Utrecht (1713) și celui de la Paris (1763); asumarea sarcinii de reglementare a funcțiilor vamale monegaste de către administrația franceză (Convenția asupra uniunii vamale din 18 mai 1963). [5, p. 482]

Deși termenul *servitute*, după cum a fost menționat, a fost împrumutat din dreptul privat roman, mulți autori critică aplicarea acestuia în dreptul internațional, deoarece servitutea internațională nu este subiectul aceleiași reguli, după cum se prezintă în dreptul privat roman. Conținutul servituții în dreptul privat roman (și echivalentul acestei instituții în sis-

temele contemporane de drept) presupunea faptul că „este legată de teren”, prin urmare toți succesorii dreptului de proprietate asupra teritoriului grevat de servitute deveneau automat subiecții regimului de servitute și, respectiv, toți succesorii proprietarilor terenului „dominant” erau în drept să reclame beneficiile servitutei.

Cu toate aceste opinii, astăzi termenul „servitute” s-a înrădăcinat temeinic în teoria dreptului internațional, semnificând un complex de relații practice. Tradițional, se vorbește despre servitutea internațională atunci când teritoriul care aparține unui stat este folosit într-un mod specific pentru a servi interesele unui alt stat. Statul care se bucură de beneficiile servitutei este în drept să realizeze anumite acțiuni în teritoriul grevat de servitute (de exemplu, să realizeze dreptul de trecere sau să utilizeze apa pentru irigare etc.). Corelativ, statul care suportă realizarea servitutei poate fi obligat să se abțină de la anumite acțiuni (de exemplu, să nu interzică staționarea trupelor armate pe teritoriul grevat de servitute). [6, p. 159]

Sub influența teoriei care asimilează teritoriul unui obiect de proprietate, anumiți autori au susținut că un teritoriu de stat poate fi grevat de servitute asemănătoare celor din dreptul privat. Jurisprudența internațională se arată ca fiind foarte rezervată cu privire la această teză. O asemenea servitute va fi „puțin conformă principiului de suveranitate” și existența sa rămâne controversată. Deoarece, necăutând la toate, expresia este citată în vocabularul internațional, prin urmare, nu este cazul să-i atribuim un sens care ar antrena confuzii. Nu trebuie nici să definim servitutea conform criteriilor de drept privat, prea legate de ideea proprietății, nici să o aplicăm situațiilor de simplă partajare a exercitării competențelor între state. Nu există servitute teritorială decât doar dacă un stat acceptă să transfere unui alt stat anumite competențe, care în mod normal îi revin în calitate de suveran teritorial. Partajul competențelor trebuie să aibă loc în anumite domenii și nu asupra ansamblului atribuțiilor teritoriale ale statului: în caz contrar ne aflăm în situația unei ocupări, cesiuni sau a unui protectorat. Conform formulei expuse de Lauterpaht, servitutele internaționale „presupun

anumite drepturi de jurisdicție și de suveranitate exercitate în interiorul unui alt stat”. [5, p. 482]

Suplimentar, în doctrina dreptului internațional public pot fi întâlnite următoarele definiții ale servitutei internaționale:

- servitutea este situația unui stat care, în baza dreptului internațional, se bucură de anumite drepturi teritoriale în teritoriul altui stat; [7, p. 124]

- servitutea este o restricție excepțională impusă de tratat asupra suveranității teritoriale a unui alt stat; [7, p. 125]

- servitutea internațională este o „restricție particulară și localizată a suveranității teritoriale”; [8, p. 99]

- servitutea internațională presupune în dreptul internațional limitarea drepturilor teritoriale ale unui stat în beneficiul altui stat: crearea bazelor navale, așezărilor în teritorii străine, tranzitul prin canale etc.; [9, p. 554]

- servitutea internațională este definită drept o restricție adusă suveranității teritoriale a unui stat în favoarea unui alt stat; [10, p. 392-393]

- servitutea internațională presupune, în știința dreptului internațional și în practica diplomatică, limitarea drepturilor statelor față de o anumită porțiune din teritoriul său în beneficiul altui stat. Se au în vedere limitările, care în cazul transmiterii teritoriului respectiv, trec asupra noului posesor; [3]

- servitutea internațională este concepția care s-a dezvoltat în trecut, în conformitate cu care anumite drepturi ale statelor față de întregul sau o parte din teritoriul străin sau anumite obligații ale suveranului teritorial față de statele străine cu privire la o parte sau întregul său teritoriu sunt strâns legate de teritoriul în cauză și la schimbarea apartenenței sale trec în mod automat asupra noului suveran teritorial. Se referă la servitutea internațională: tranzitul de orice tip, arenda teritoriului străin și bazele militare străine, zonele demilitarizate și neutralizate. [11, p. 365]

Deși din definițiile propuse mai sus rezultă ideea că servitutea are menirea de a restrânge suveranitatea deplină și absolută a unui stat, totodată, ea nu va avea niciodată ca efect crearea unei dependențe absolute a unui stat față de un alt stat. [10, p. 393] Mai mult decât

atât, servitutea nu derogă de la suveranitatea statului, deși termenul poate lăsa impresia greșită a unui raport de aservire. [8, p. 100]

Fundamentul servituții internaționale.

Servitutea rezultă dintr-o lungă posesie, dintr-o utilizare îndelungată sau din dispozițiile unui tratat internațional, care consacră dreptul și reglementează utilizarea. [10, p. 393] Or, renunțarea la competențele teritoriale exclusive care reprezintă servitutea internațională este prea exorbitantă pentru a fi stabilită altfel decât în baza unui tratat. [5, p. 482] Deci în mod normal, drepturile ce decurg din servitute sunt create cel mai frecvent în baza tratatului, dar reprezintă mai mult decât o obligație convențională. [7, p. 124] În general, putem atribui tratatele de servitute în categoria aranjamentelor perpetue prin însăși natura stipulărilor conținute. [10, p. 393] În acest sens, tratatele internaționale abundă în exemple de servituți internaționale. De exemplu, statele semnează acorduri ce permit pescuitul altor state în apele lor teritoriale. De asemenea, statele își exprimă adeseori acordul în vederea dreptului de tranzit prin teritoriul sau apele lor pentru navele și cetățenii altor state, [8, p. 99] statele permit navigația pe un fluviu internațional, utilizarea porturilor și aeroporturilor etc. [7, p. 125]

De asemenea, există situații când servitutea poate rezulta din cutume locale. Acest fapt îl putem deduce din practica internațională, *Cazul privind dreptul de trecere prin teritoriul Indiei* (India vs. Portugalia) examinat de Curtea Internațională de Justiție în anul 1960. [6, p. 159] În anul 1947 India a căpătat independență, însă în teritoriul său au fost incluse câteva enclave, care se aflau sub dominația colonială a Portugaliei: Daman – pe țărmul de vest și Dardra și Nagar-Aveli, amplasate în interiorul teritoriului terestru. Guvernul colonial al Portugaliei realiza dreptul de trecere între enclave, care le-a fost pus la dispoziție încă de către Marea Britanie în timpul dominării coloniale. În anul 1953 India a limitat acest drept de trecere, iar în 1954 forțelor portugheze nu le-a fost permisă trecerea din Daman în Dardra și Nagar-Aveli, în scopul de a stopa dezordinea care a apărut acolo, ulterior dreptul de trecere a fost retras. În același timp, India nu nega suveranitatea Portugaliei asupra enclavelor.

În respectivul caz Curtea a fost mai receptivă pentru operarea cu termenul de servitute decât în situații analogice ce au avut loc anterior. Dreptul de trecere a fost garantat Portugaliei prin regulile Maratha și mai târziu au fost acceptate de Guvernul Indiei (britanic) în baza unui tratat ce a fost continuat de India după proclamarea independenței. Totodată, Curtea, acceptând existența *jusin rem*, a refuzat să-l califice expres în calitate de servitute și a susținut pretenția Portugaliei în baza cutumei locale. La fel, s-a menționat că asemenea drept nu este general și este inaplicabil forțelor armate, poliției, armamentelor, precum și este obiectul controlului și reglementării din partea Indiei. Curtea a demonstrat că drepturile ce decurg din suveranitate pot fi limitate de anumite dispoziții sau considerente istorice. În acest mod, a apărut întrebarea dacă dreptul de tranzit instituit în favoarea unui stat pentru a comunica cu enclavele constituie o servitute sau un drept cutumiar. [7, p. 125-126]

Tipuri de servitute internațională. Există o categorie de servituți create prin însăși natura lucrurilor, prin raporturile naturale ale statelor chemate să se dezvolte unele lângă altele. Astfel, mijlocul unui râu poate constitui limita teritorială dintre două state, însă direcția curentului de apă sau forța vântului pot prezenta caracteristici insuficiente și statul este nevoit să le împrumute de la alte state; fie teritoriul unui stat poate fi înconjurat de teritoriul unui alt stat, astfel primul aflându-se în imposibilitatea de a ajunge la mare fără a traversa teritoriul statului vecin; în final, există situațiile teritoriilor enclave. În toate situațiile indicate mai sus, necesitățile au creat servitutea de trecere. Acest tip de servitute a căpătat denumirea de *servitute publică naturală*. Suplimentar, există servitutea pozitivă consimțită în mod liber de către state și presupune fie recunoașterea în beneficiul unui stat a anumitor drepturi suverane în alt teritoriu, fie interzicerea în teritoriul său exercitarea drepturilor asemănătoare, de aici vine clasificarea: servitute afirmativă sau pozitivă și servitute negativă. Exemple de servitute pozitivă sunt: folosirea de către trupele unui stat străin a drumurilor unui alt stat, ocupația militară a unui teritoriu străin etc. Servitute negativă se consideră obligația unui stat de a se abține de la exercitarea oricărui act de

jurisdicție față de cetățenii altui stat; obligația de a avea un anumit contingent numeric de soldați, anumite nave de luptă, fie de a construi nave de luptă în spații determinate; scutirea de impozite acordată anumitor persoane etc. [10, p. 392-393]

Reieșind din practica statelor, dar și din contextul doctrinar în materie, deducem următoarele tipuri de servituți internaționale:

1. **Servitutea pozitivă** presupune faptul că un stat permite altuia să realizeze anumite acțiuni în teritoriul său.

2. **Servitutea negativă** are loc atunci când un stat nu permite altui stat să folosească sau să realizeze anumite activități în teritoriul său.

3. **Servitutea militară** permite unui stat să-și creeze propriile baze militare în teritoriul străin. De exemplu, S.U.A. are mai multe baze militare în diferite state.

4. **Servitutea economică** este atunci când un stat permite altui stat trecerea prin teritoriul său a bunurilor sau valorilor economice cum este tranzitul (poștal, de pasageri, de mărfuri), tranzitul prin canalele și strâmtorile internaționale, arenda teritoriilor pentru întreprinderile economice etc. De exemplu, India permite Nepalului să utilizeze portul din Calcutta și drumul spre port pentru a permite statului intercontinental să importe bunuri.

5. **Servitute strategică**. Aceasta îmbracă forma regimurilor juridice de teritorii demilitarizate, teritoriile neutralizate, precum și tranzitul trupelor armate ale O.N.U., bazele militare temporare ale O.N.U.

6. **Servitute politică** constituie arenda teritoriilor și a clădirilor pentru ambasade, consulate, pentru reprezentanțele O.N.U. și alte organizații internaționale etc. [4, p. 120-126]

Din teorie, dar și din practica statelor din trecut și actuală rezultă următoarele exemple de servituți:

- *comunicarea cu enclavele*. De exemplu, relațiile din secolul al XIX-lea dintre Germania și Prusia privind comunicarea cu cele 196 de enclave; administrarea anglo-indiană, legată de existența enclavelor în teritoriul britanic al Indiei; enclava Flint (Wales) în Cheshire (Anglia) etc.; [1, p. 294]

- *marea teritorială*. Deși parte integrantă a teritoriului statului, marea teritorială este grevată de o servitute internațională: de trecere

inofensivă a navelor și aeronavelor străine. Astfel, în conformitate cu articolul 17 „*Dreptul de trecere inofensivă*” din Convenția O.N.U. cu privire la dreptul mării din anul 1982, *sub rezerva Convenției, navele tuturor statelor riverane sau fără litoral se bucură de dreptul de trecere inofensivă în marea teritorială;*

- *strâmtorile internaționale*. Convenția O.N.U. cu privire la dreptul mării [12] consfințește la fel și servitutea de trecere prin strâmtorile care servesc navigației internaționale. În baza articolului 38 „*Dreptul de trecere în tranzit*”, *toate navele și aeronavele beneficiază de dreptul de trecere în tranzit fără piedici, cu restricția că acest drept nu se extinde asupra strâmtorilor formate de teritoriul continental al unui stat și o insulă aparținând acestui stat, dacă există în largul insulei o rută de mare liberă sau o rută care trece printr-o zonă economică exclusivă la fel de comodă din punctul de vedere al navigației și al caracteristicilor hidrografice.*

La fel, cu referire la servituțile instituite în apele maritime, deși indirect, articolul 125 din Convenția cu privire la dreptul mării „*Dreptul de acces la mare și de la mare și libertatea de tranzit*” [12] prevede:

„1. *Statele fără litoral au dreptul de acces la mare și de la mare pentru a exercita drepturile prevăzute în convenție, inclusiv cele privind libertatea mării libere și patrimoniul comun al umanității. În acest scop, ele se bucură de libertatea de tranzit prin teritoriul statelor de tranzit cu orice mijloace de transport.*

2. *Condițiile și modalitățile exercitării libertății de tranzit vor fi convenite între statele fără litoral și statele de tranzit interesate, pe cale de acorduri bilaterale, subregionale sau regionale.*

3. *În exercitarea deplinei suveranități pe teritoriul lor, statele de tranzit au dreptul de a lua toate măsurile pentru a se asigura că drepturile și facilitățile stipulate în prezenta parte, în favoarea statelor fără litoral, nu aduc în niciun fel atingere intereselor lor legitime.”*

Fluviile și canalele internaționale. Servitutea internațională este invocată și cu referire la dreptul de trecere prin fluviile și canalele internaționale. Or, servituțile sunt în mod special importante dacă au legătură cu fluviile și canalele. În secolul al XVIII-lea statele obișnuiau să excludă navele străine din navigația pe căile de apă din teritoriile lor. Acest fapt a

creat dificultăți serioase, în special pentru statele intercontinentale. Începând cu anul 1815, au fost încheiate numeroase tratate prin care majoritatea fluviilor de pe glob au fost deschise pentru navigație fie pentru toate navele tuturor statelor, fie pentru navele statelor riverane sau pentru navele ce aparțineau statelor-părți la tratate (termenii utilizați de tratate variau). Convenția de la Constantinopol, semnată în anul 1888 de către Turcia și alte nouă state, a declarat canalul Suez deschis pentru navele tuturor națiunilor. Aceleași reguli au fost aplicate canalului Panama în baza tratatelor semnate de către Statele Unite ale Americii cu Regatul Unit și Panama în anii 1901 și 1903. Egiptul a acceptat să succedă obligației Turciei asumate în baza Convenției de la Constantinopol din anul 1888, iar după naționalizarea canalului, a depus o declarație la Secretariatul Națiunilor Unite în anul 1957, reafirmând intenția „de a respecta termenii și spiritul Convenției de la Constantinopol” și fiind de acord să accepte jurisdicția Curții Internaționale de Justiție în toate diferendele dintre Egipt și alte părți la convenție care ar putea interveni în baza convenției. [6, p. 160]

Frontiera de stat. Servitutea se aplică deseri în regiunea frontierelor de stat și presupune dreptul unui stat asupra teritoriului altui stat cum este dreptul de tranzit prin frontiera de stat, dreptul de a crea în aceste regiuni porturi, zone vamale speciale, dreptul de utilizare a fluviilor internaționale, a canalelor internaționale și a conductelor petroliere, exploatarea resurselor naturale în teritoriu străin, dreptul de a pescui în ape maritime teritoriale străine. [4, p. 120-126]

Acordurile de sediu semnate de organizațiile internaționale interguvernamentale și statele-gazdă. De exemplu, acordul de sediu semnat în anul 1947 de către Organizația Națiunilor Unite cu Statele Unite ale Americii denotă o servitute internațională. În acest sens, secțiunea 9 din acord conține dispoziții privind inviolabilitatea sediului organizației, printre care se numără interdicția impusă autorităților naționale ale S.U.A. de a pătrunde în sediul organizației etc. [13]

Pentru a exemplifica practic tipurile de servitute, estimăm necesar să analizăm următoarele situații din practica statelor: cauza

North Atlantic Fisheries (1910), cazul Companiei Căilor Ferate Aix-la-Chapelle-Maastricht vs. Thewis (1914), precum și cazul Insulele Harnish (1998).

În cauza *North Atlantic Fisheries (S.U.A. vs. Marea Britanie)* examinată de Curtea Permanentă de Arbitraj Internațional la 7 septembrie 1910, S.U.A. au pretins că anumite drepturi de pescuit în favoarea populației sale pe coasta Newfoundland în baza tratatului din anul 1818 încheiat cu Marea Britanie constituie o servitute și acest drept a fost o limitare a suveranității Marii Britanii. La rândul său, Marea Britanie nega existența servitutei internaționale și afirma că exercitarea unor asemenea prerogative este obiect de reglementare a legilor locale ale Marii Britanii sau ale coloniilor sale. Decizia tribunalului cu referire la servitutea internațională s-a rezumat la următoarele: în primul rând, dreptul de a reglementa în mod rezonabil libertățile consfințite de Tratatul din 1818 aparține Marii Britanii; în al doilea rând, dacă un astfel de drept există, urmează a fi elucidate atribuțiile Marii Britanii în raport cu cele ale S.U.A. Având în vedere faptul că competența de a reglementa libertățile conferite de Tratatul din 1818 este un atribut al suveranității, în astfel de calitate, aceasta trebuie pusă la baza suveranității teritoriale, cu excepția cazului în care este adusă proba contrarie. Ținând cont de faptul că unul dintre elementele esențiale ale suveranității este exercitarea sa strict în limitele teritoriale, în lipsa probei contrarii, teritoriul este considerat interdependent cu suveranitatea. Arbitrii de la Curtea Permanentă de Arbitraj nu au fost de acord cu această afirmație și au constatat: (a) nu există nicio dovadă că doctrina internațională a servitutei a fost una cu care, fie statul american sau britanic s-au familiarizat în 1818, suplimentar, niciun publicist englez nu a utilizat termenul înainte de 1818; (b) o servitute, în dreptul francez, poate fi un drept real și nu poate fi personal; (c) o servitute în dreptul internațional presupune o garanție expresă a drepturilor suverane și presupune o analogie cu relația dintre *praediumdominans* și *praediumserviens*, întrucât, prin Tratatul din 1818, un stat garantează libertatea de a pescui, care nu este un drept suveran, ci un drept pur economic, pentru populația unui alt stat; (d) concepția servitutei internaționale în sensul

care este acum utilizată își are originile în condițiile existente ale Imperiului Roman unde stăpânul terenului nu era pe deplin suveran, el deținea teritoriul în numele Imperiului Roman; dreptul său era mai degrabă de natură civilă decât unul public și, prin urmare, cu siguranță nu era complet suveran; (e) această doctrină fiind puțin potrivită cu principiul suveranității ce predomină în statele cu sistem constituțional de guvernare, cum ar fi Marea Britanie și Statele Unite ale Americii, pornind de la natura relațiilor internaționale actuale ale statelor suverane, și-a găsit puțin sprijin din partea doctrinarilor moderni. Aceasta ar putea fi, prin urmare, în interesul general al comunității internaționale și al părților la acest tratat, să fie afirmată de către Tribunal doar întru exprimarea probei unui contract internațional; (f) deoarece, chiar dacă aceste libertăți de pescuit ar constitui o servitute internațională, servitutea ar deroga de la conceptul de stat suveran. [14]

Prin derogare de la regulile consacrate deja, Curtea Supremă din Cologne, prin decizia din 21 aprilie 1914 cu privire la *cazul Companiei Căilor Ferate Aix-la-Chapelle-Maastricht vs. Thewis* (Guvernul Regal al Olandei), a decis că, prin tratatul din 26 iunie 1816 încheiat între Prusia și Olanda, a fost creată o servitute în beneficiul Guvernului Olandei. În avizul său, Curtea a statuat: considerentele Guvernului olandez, precum că, în conformitate cu toate circumstanțele cazului, acest tratat de frontieră dintre Prusia și Olanda poartă caracterul unui acord de drept internațional, prin care suveranitatea teritorială a celor două state vecine a fost delimitată reciproc, trebuie să fie acceptate. Sectoarele comunelor Kerlirade și Rolduc aparțin Prusiei, dar guvernul olandez își păstrează dreptul de a desfășura lucrări miniere în aceste sectoare cedate. Acest lucru înseamnă, după cum argumentează corect Guvernul olandez, că nu este ceea ce ar putea fi numită concesiune minieră pe care statul Olanda a acordat-o Prusiei în conformitate cu dreptul privat, ci presupune excluderea unor drepturi de suveranitate asupra părților cedate ce decurg din deținerea suveranității teritoriale. În acest caz, o parte a suveranității teritoriale asupra părților cedate aparține Olandei și anume - dreptul de a extrage cărbune și alte minerale conținute în cărbune. Astfel, a

apărut un gen de servitute internațională prin care Olanda, ca stat împuternicit legal, are dreptul să-și exercite propria competență legislativă și supraveghere polițienească cu privire la această mină acum precum ca și anterior. Ea are drepturi reale suverane cu privire la obiectul situat în teritoriul statului străin. [14]

În cauza Insulele Hanish, diferend apărut între Eritreea și Yemen (1998), Tribunalul arbitral a asimilat dreptul de pescuit tradițional al pescarilor ambelor părți în preajma insulelor în diferend cu „un gen de servitute internațională”. Totodată, este vorba despre o concepție prea generală, și nu tehnică, a noțiunii de servitute internațională.

Subiecții servituții. Atunci când beneficiarii unei servituți internaționale pot fi cetățenii statului, însuși titularul dreptului este un stat suveran (mai rar, o organizație internațională interguvernamentală) în detrimentul unui alt stat suveran. [8, p. 99] Totodată, transferul competențelor care devine posibil datorită instituției servituții ar putea găsi un nou domeniu de aplicare odată cu dezvoltarea organizațiilor „integrate”, însă realizarea lor este interzisă, organizațiile internaționale neavând propriul teritoriu. [15, p. 541]

Orice servitute, indiferent de natura sa și de origine, este privită ca un drept real permanent atât pentru statul obligat, cât și pentru statul căruia i-a fost acordat acest drept. Ea se transmite activ și pasiv succesorilor puterii suverane. Servitutea de drept public rămâne aceeași, indiferent de revoluțiile interne, schimbările formei de stat sau modificările constituționale operate în interiorul statului. Războiul poate suspenda exercițiul unei anumite servituți, însă aceasta va reveni în deplină măsură odată cu restabilirea păcii, cu excepția situației când modificarea circumscripțiilor teritoriale nu a eliminat condițiile esențiale exercitării acestui drept. Există, de asemenea, servituți de drept public, de exemplu, acele de apă, de comunicare liberă între locuitorii regiunilor de frontieră care continuă să se aplice, din rațiuni umanitare sau de avantaje reciproce, inclusiv pe perioada ostilităților. [10, p. 393]

Cu referire la acțiunea în timp, servitutea presupune un drept ce aparține unui stat suveran de a exercita o anumită autoritate în

teritoriul sau marea teritorială ale altui stat suveran pentru o perioadă de timp substanțială. În același timp, juriștii internaționali nu sunt unanimi cu referire la subiectul duratei în timp a servituții internaționale. Nici astăzi nu poate fi găsit răspunsul exact la întrebarea: cât timp trebuie să fie exercitat un angajament al statului pentru a fi calificat ca servitute internațională? Unii autori neagă faptul că un angajament exercitat timp de ani de zile poate fi calificat drept servitute internațională. Alții neagă trăsătura servituții ca fiind „perpetuă”, însă insistă ca ea să fie „permanentă”. [8, p. 99] Pornind de la faptul că acest drept este legat de teritoriu și se realizează în legătură cu el, este un drept real, [7, p. 124] mai mulți autori, printre care și Oppenheim, consideră că servitutea poate trece automat la alt stat și are caracter perpetuu. Există multe exemple când statele succesoare erau obligate să respecte restricțiile teritoriale angajate de statele predecesoare. De exemplu, în cazul privind Districtul Gex și Savoia Superioară (Elveția c. Franța, 1932) Curtea Permanentă de Justiție Internațională a constatat că Franța era obligată să respecte promisiunea Sardiniei de a menține o regiune fără control vamal în teritoriul pe care Franța l-a obținut în consecință din partea Sardiniei.

Servitutea internațională presupune însă și anumite riscuri. De exemplu, ar fi foarte riscant din punctul de vedere al dreptului internațional dacă dreptul creat de servitute nu ar rezista schimbărilor de ordin suveran; atunci când populația dintr-un anumit teritoriu este dependentă din punct de vedere economic de sursele de apă din teritoriile vecine. În asemenea situații, bunăstarea lor ar putea fi periclitată de eventualele schimbări de suveranitate în teritoriile în cauză. [6, p. 159] Prin urmare, dreptul de servitute este legat de teritoriu chiar dacă acesta trece sub suveranitatea altui stat. În același timp, acceptarea servituții nu reprezintă o careva negare a suveranității. [7, p. 124-125]

Totodată, servituțiile internaționale pot fi instituite nu doar în beneficiul unui singur stat, ci în beneficiul mai multor state ori chiar în beneficiul tuturor statelor existente pe glob. De exemplu, în anul 1856, Rusia și-a asumat în baza unui tratat o obligație să nu consolideze

insulele Aaland în Marea Baltică; insulele se află aproape de Stockholm, însă Suedia nu era parte la tratat. În anul 1918 insulele au devenit parte componentă a teritoriului Finlandei, care imediat a început să le fortifice. Suedia, simțindu-se amenințată de fortificații, a depus o plângere la Consiliul Societății Națiunilor. Consiliul a desemnat un Comitet de Juriști pentru a raporta aspectele legale implicate. [6, p. 159] Comitetul a avizat Consiliul că Finlanda a succedat obligația asumată de Rusia, iar Suedia poate invoca în acest sens Tratatul general de pace din anul 1856 încheiat între Franța, Marea Britanie și Rusia cu privire la demilitarizarea insulelor chiar dacă nu este parte la el, deoarece tratatul a avut scopul de a menține balanța puterilor în Europa și, prin urmare, ar putea fi invocat de către toate statele care se simt „direct interesate”, inclusiv Suedia. De asemenea, Comitetul a statuat că „existența unei servituții internaționale în sensul pur tehnic al termenului, în mod general nu este admisă”. Însă prevederile relative la demilitarizare „au constituit un statut internațional special din considerente de ordin militar al insulelor Aaland”. De aici rezultă că orice stat care posedă insulele trebuie să se conformeze obligațiilor create cu privire la ele. [7, p. 126]

În *cazul Wimbledon*, examinat de Curtea Permanentă de Justiție Internațională în anul 1923, Regatul Unit a pretins că dreptul de trecere prin canalul Kiel, garantat în articolul 380 din Tratatul de pace de la Versailles, ce prevede „*canalul Kiel și accesul la el întotdeauna vor fi libere și deschis în condiții de egalitate pentru navele comerciale și militare ale tuturor națiunilor care sunt în stare de pace cu Germania*”, [16] constituie o servitute a Germaniei. Curtea a statuat că în termenii articolului 380 din Tratatul de la Versailles „canalul a devenit o cale de apă internațională care, în baza tratatului, asigură un acces mai ușor la Marea Baltică în beneficiul tuturor națiunilor lumii”. Totodată, Curtea nu și-a exprimat expres punctul de vedere asupra servituții. [7, p. 125]

Servitutea încetează fie în baza regulilor ordinare de nulitate (de exemplu, servitutea ce contravine principiilor fundamentale de drept internațional public, suveranității statului), fie în rezultatul încetării tratatelor internaționale. Ea încetează, de asemenea, în urma apariției

între statele obligate a noilor tratate ce modifică sau suprimă servitutea; prin abandon; prin renunțarea expresă sau tacită din partea statului care are dreptul la servitute. Neexercitarea servituții o perioadă determinată, în care ocazia de a face uz de ea a apărut de mai multe ori se consideră renunțare. [10, p. 393]

Rezumând, exemplele arătate mai sus ne demonstrează că, prin natura sa, servitutea internațională se prezintă ca o relație dintre state egale și suverane. Or, statul, în virtutea suveranității sale, care îi conferă o personalitate juridică universală, exprimată prin drepturile și obligațiile pe care le exercită pe plan internațional, poate decide cui și pentru ce perioadă de timp va atribui asemenea drepturi. În termeni juridici, servitutea are un re-

gim juridic stabilit de dreptul internațional atât în mod expres, cât și tacit, ce presupune limitarea suveranității teritoriale a unui stat prin cedarea expresă a unui drept suveran în beneficiul unui alt stat, unui grup de state sau comunității internaționale.

Nu în ultimul rând, servituțiile internaționale sunt instrumente extrem de eficiente întru asigurarea dezvoltării coerente a relațiilor internaționale. De altfel, servitutea trebuie să corespundă principiilor de conviețuire pașnică [4, p. 120-126] și, privind în ansamblu, ne exprimăm acordul total vis-à-vis de opinia marelui diplomat al păcii, Nicolae Titulescu, precum că suveranitatea statelor este grevată de o servitute internațională în favoarea păcii și a dreptului internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. Farran C. d'Olivier, *International enclaves and the question of state servitudes. The international and comparative law quarterly*. Cambridge University Press International, vol. 4, nr. 2, apr. 1995, p. 294-307.
2. Potter P. B., *The doctrine of servitudes in international law. The American Journal of International Law*, vol. 9, no. 3 (Jul., 1915), p. 627-641.
3. www.pravoteka.ru/enc/3252.html
4. Лазарев М. И., *Международные сервитуты. Правоведение*, №1, 1965, с. 120-126.
5. Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public. L.G.D.J., Paris*, 1999, p. 482.
6. Malanczuk Peter, *Michael Barton Akehurst, Akehurst's modern introduction to international law, seventh revised edition*, 1997, Routledge, London, p. 159 (452 p.).
7. Verma K., *An introduction to public international law. Prentice-Hall of India Pvt. Ltd*, 488 p.
8. Ross Fowler M., Bunck J. Marie, *Law, Power and the Sovereign State. „The evolution and application of the concept of sovereignty”*. Penn State Press, Pennsylvania, 1995, 200 p.
9. Сухарев А., *Большой юридический словарь. Издание второе, переработанное и дополненное*. Москва, Инфра-М, 2004, p. 55 (704 p.).
10. Calvo Ch. *Dicționar-manual de diplomație și de drept internațional public și privat, The Lawbook exchange, Ltd. Clark, New Jersey*, 2009, p. 392-393 (475 p.).
11. Клименко Б., *Словарь международного права*. Москва, 1986, с. 365.
12. *Convenția Națiunilor Unite asupra dreptului mării*, 1982. http://www.onuinfo.ro/documente_fundamentale/instrumente_internationale/conventie_asupra_dreptului_marii_1/
13. *Acordul între Organizația Națiunilor Unite și Statele Unite ale Americii privind sediul Organizației Națiunilor Unite*, 1947 <http://archive.icann.org/en/psc/annex3.pdf>
14. Scott James Brown, *Cases on international law principally selected from decisions of english and american courts*. st. Paul westpublishing company, 1922. <http://www.archive.org/details/cu31924017497037>
15. Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Droit international public. L.G.D.J., 8e ed., Paris*, 2009, p. 541 (1709 p.).
16. *Tratatul de pace de la Versailles*, 1919.

Prezentat: 05 august 2013.

E-mail: olgadorul@yahoo.com

Economie și finanțe publice



Teorii privind echilibrul și dezechilibrele economice

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

SUMMARY

This article emphasizes the essence of different theories on economic equilibrium and imbalances; the types of equilibrium; the factors influencing the state of equilibrium and the state of imbalance; the consequences of unimportant disturbances on the economic life.

Abordări conceptuale. Întreaga istorie universală demonstrează că, atât în natură, cât și în societate, inclusiv în economie, acționează în permanență forțe contradictorii, care tind spre stări de echilibru. În acest context general, în domeniul economic se manifestă o multitudine de păreri, deseori contradictorii, conturate în școli, doctrine și curente de gândire, care încearcă să răspundă la astfel de întrebări, cum ar fi: ce raport există între starea de echilibru și cea de dezechilibru; care este starea caracteristică evoluției economiilor naționale; care sunt cauzele ce generează stările alternative de echilibru și dezechilibru; ce măsuri se impun din partea agenților economici privați și, respectiv, a instituțiilor de guvernare pentru asigurarea și menținerea stării de echilibru ș. a.

Conceptul de echilibru are în diferite domenii ale științei interpretări specifice. Noțiunea de echilibru provine de la cuvintele latine „*aegus*,” care înseamnă egal, și „*libre*,” care înseamnă balanță, desemnând egalitatea a două mărimi măsurabile, reversul stării de egalitate fiind desemnat prin noțiunea de dezechilibru.

În științele naturii echilibrul este definit ca „starea de repaus a unui corp; starea staționară a unui fenomen.” În domeniul fizicii echilibrul caracterizează acea stare a unui sistem de forțe sau de acțiuni, care au drept rezultat un efect nul, fără a modifica starea corpului sau a fenomenului intrate sub influența acestora. În echilibru, forțele care se intercondiționează și acționează în direcția schimbării stării se compensează reciproc, astfel că efectul lor este nul.

În viziunea filozofică, conceptul de echilibru exprimă „un moment esențial al stabilității sistemelor dinamice.”

În domeniul științei economice echilibrul poate fi definit ca fiind o stare de concordanță între diferite mărimi economice interdependente. Rezultă dintr-un sistem determinat de raporturi între factorii tehnici, economici și social-politici, care asigură corespondența dintre cerere și ofertă, dintre venituri și cheltuieli, dintre circulația mărfurilor și cea a banilor, dintre dinamica locurilor de muncă, pe de o parte, și sporirea numerică și pregătirea profesională a forței de muncă ș. a. Pârghiile realizării echilibrului economic sunt: redistribuirea justă a mijloacelor de producție pe tipuri de activități economice și folosirea eficientă a forței de muncă; sistemul de remunerare a muncii; echilibrarea balanței comerciale ș. a.

Deși este o condiție esențială a funcționării normale a oricărei economii naționale, echilibrul economic poartă un caracter relativ, întrucât, odată atins, el este îndată încălcat, pentru a reapărea din nou, dar deja într-un alt punct. În acest fel, starea de echilibru este mereu schimbătoare. Schimbările economice sunt efemere, permanente sunt doar dezechilibrele, care însă tind mereu să se echilibreze. Aceste tendințe asigură, în ultimă instanță, evoluția dinamică a economiei.

Teorii cu privire la echilibrul economic. Ultimele două secole au pus în evidență preocupările intense privind cercetarea multiplelor probleme teoretice și practice în domeniul echilibrului economic și al modelării

acestui. Din multitudinea de opinii se desprind două tendințe dominante. *Prima* este caracteristică perioadei de început, când cercetările în domeniul echilibrului economic s-au desfășurat pe fondul staticii (stabilității) economice, prioritate acordându-i-se echilibrului pe termen scurt. La baza investigațiilor au fost puse următoarele premise: piața concurenței perfecte are capacitatea de a rezolva automat problemele echilibrului dintre cerere și ofertă; crizele economice pot apărea doar parțial; șomajul era privit ca un fenomen benevol. *A doua tendință* a început să se manifeste în primele decenii ale sec. al XX-lea și se caracterizează prin deplasarea priorității a cercetărilor spre problemele privind dezechilibrele economice. A fost elaborată, astfel, o teorie a dezechilibrelor economice opusă teoriei echilibrului economic static (stabil). Concomitent, investigațiile au fost direcționate prioritar spre problema privind echilibrul economic pe termen lung.

Prima încercare referitoare la explicarea naturii echilibrului economic și fluxurilor interdependente dintre sectoarele economiei naționale aparține fondatorului doctrinei fiziocrate **François Quesnay** (1694-1774), prezentată în celebrul său „Tablou economic” (1758). Acesta este considerat primul model de analiză științifică în care se surprinde procesul unitar de producție și de consum al bunurilor materiale pe ansamblul economiei naționale.

Un moment deosebit în cercetarea problemelor echilibrului economic a fost marcat de doctrina liberalismului economic clasic. **Adam Smith** (1723-1790), principalul fondator al acestei doctrine, consideră în opera sa „Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei” (1776), că piața, prin jocul liber al mecanismelor sale, asigură echilibrarea cererii cu oferta.

În concepția sa, piața este „mâna invizibilă”, care asigură echilibrul dintre cerere și ofertă, aceasta fiind singura în măsură să-i unească și să-i armonizeze pe producători și consumatori.

David Ricardo (1772-1823), considerat și el fondator al liberalismului economic clasic, considera în lucrarea sa „Despre principiile economiei politice și a impunerii” (1817), că

variația prețului ce rezultă din confruntarea cererii cu oferta are doar un caracter vremelnic, deoarece echilibrul va fi restabilit prin evoluția ofertei, care va reduce prețul la nivelul său „natural sau necesar.” Ricardo integrează în concepția sa despre echilibru și situația în care mărfurile sunt monopolizate, incluzând în cercetare și problema schimburilor internaționale. După părerea sa, progresul tehnic și liberalizarea schimburilor internaționale reprezintă factorii ce stau la baza echilibrului pe termen lung.

Susținător fidel al rolului hotărâtor al pieței în asigurarea echilibrului economic a fost un alt adept al liberalismului economic clasic, **Jean Baptiste Say** (1767-1832). În lucrarea sa „Tratat de economie politică” (1803) el își expune opinia, potrivit căreia în economia de piață, cu concurență perfectă, totul se mișcă după o dinamică simplă și clară, că oferta își creează propria cerere. Această concepție, cunoscută în literatura economică cu denumirea de „*Legea dețușelor*” sau „*Legea Say*”, este explicată de autorul ei astfel: orice vânzare este în același timp cumpărare, automat producția își creează piața corespunzătoare, se exclud neconcordanțele dintre cerere și ofertă, nu pot avea loc crize economice, iar intervenția statului în economie este de prisos.

Ultimul reprezentant al doctrinei liberalismului economic clasic, **John Stuart Mill** (1806-1873), afirmă în lucrarea sa „Principii de economie politică” (1848), că în condițiile economiei de piață cu concurență perfectă, echilibrul economic poate avea loc în cazul în care oferta și cererea sunt egale. Dacă se produce o inegalitate, are loc situația de dezechilibru. Totodată, el considera că economia, deși supusă unor eventuale fluctuații, cu suișuri și coborâșuri, chiar cu crize, își găsește, în ultimă instanță, mecanismele auto-regulatorii, care s-o conducă spre echilibru.

Ulterior, fondatorul doctrinei socialiste, **Karl Marx** (1818-1883), și-a construit, în opera sa „Capitalul” (volumul I, publicat în 1867; volumele II și III, sub îngrijirea lui Fr. Engels – în 1885 și, respectiv, în 1894; volumul IV, cu titlul „Teorii asupra plusvalorii” – după decesul lui Engels, editat de către economistul austriac Karl Kautsky), în baza unei evaluări critice a contribuției liberalilor clasici, în spe-

cial, a valoroaselor idei din „Tabloul economic” elaborat de Quesnay, propria teorie a echilibrului economic. Inițial, autorul „Capitalului” a încercat să dea răspuns următoarelor probleme: în ce mod capitalul, consumat în procesul de producție, este înlocuit sub raportul valorii lui din produsul anual și în ce fel se împletește procesul acestei înlocuiri cu consumarea plusvalorii de către proprietarii mijloacelor de producție și a salariului de către salariați? Punând în acești termeni problema realizării produsului intern brut (PIB), el a desfășurat analiza în baza următoarelor premise teoretice:

- produsul anual are o dublă structură; din punct de vedere material, el este format din mijloace de producție și bunuri de consum, iar sub aspect valoric – din: o parte echivalentă cu valoarea capitalului constant (**C**) și care va fi transformată în mijloace de producție, o altă parte echivalentă cu valoarea capitalului variabil (**V**) va fi transformată în mijloace de consum necesare angajaților și, în sfârșit, a treia parte reprezintă plusvaloarea (**P**) și care va fi transformată în bunuri de consum pentru proprietarii mijloacelor de producție, în cazul reproducției simple și, în bunuri de consum și mijloace de producție suplimentare, în condițiile reproducției lărgite;

- conform cu dubla structură a produsului intern brut, activitățile de producție se desfășoară în două mari sectoare: *sectorul I*, constituit din ramurile care produc mijloace de producție (mașini, utilaje, motoare ș. a.) și *sectorul II*, format din ramurile care produc bunuri de consum curent (alimente, îmbrăcăminte, încălțăminte ș. a.).

Pentru facilitarea analizei și având grijă ca acest fapt să nu afecteze cu nimic veridicitatea concluziilor, Marx a făcut abstracție de o serie de factori cu slabă pondere în influențarea rezultatelor cercetării, adoptând următoarele ipoteze metodologice de lucru:

- toate mărfurile își găsesc destinația;
- fiecare țară își produce toate mărfurile de care are nevoie și le realizează numai în interiorul acesteia;
- prețurile exprimă cu fidelitate măsura valorii mărfurilor;
- întregul capital constant se consumă in-

stantaneu; se face deci abstracție că o parte a acestuia (capitalul fix) se transmite treptat pe calea amortizării;

- progresul tehnic este neutru; aceasta înseamnă că un nou ciclu de producție începe cu aceeași compoziție organică a capitalului (**C/V**) ca și ciclul anterior (compoziția organică a capitalului reprezintă raportul dintre capitalul constant și capitalul variabil din punct de vedere valoric, de ex., **4000C : 1000V = 4:1**);

- rata plusvalorii (**P'**) este egală cu 100% (rata plusvalorii exprimă gradul de exploatare a forței de muncă salariate; de ex., $1000V = 1000P$, unde **$P' = \frac{P1000}{V1000} \times 100\% = 100\%$**).

În baza premiselor teoretice și ipotezelor metodologice menționate, K. Marx a elaborat ecuațiile echilibrului economic în cazul reproducției simple (când întregul volum de bunuri, obținut într-un anumit interval de timp, de ex., timp de un an, este destinat consumului curent) și în cazul reproducției lărgite (când o parte din plusprodusul obținut ce se acumulează este utilizat pentru lărgirea producției).

Cazul reproducției simple. Pentru a demonstra mecanismul de ansamblu al realizării produsului anual în condițiile reproducției simple, se pleacă de la următoarea situație: produsul anual (PIB) pe întreaga economie națională în forma sa valorică de 7500 unități bănești este împărțit în proporție de 5000 pentru sectorul I și 2500 pentru sectorul II. Se presupune că în ambele sectoare compoziția organică a capitalului este de 4:1, iar rata plusvalorii este de 100%. Plecând de la aceste elemente, la sfârșitul procesului de producție, structura produsului total, pe cele două sectoare și în ansamblu pe economie va fi următoarea:

Sectorul I: $4000C + 1000V + 1000P = 6000$

Sectorul II: $2000C + 500V + 500P = 3000$.

Total: $6000C + 1500V + 1500P = 9000$ (PIB)

Realizarea produsului anual are loc pe sectoare, după cum urmează: în sectorul I, capitalul constant consumat de **4000C** se va înlocui din propriul sector, având în vedere structura material-naturală a producției acestuia. Înlocuirea are loc prin schimbul

dintre întreprinderi sau chiar din producția proprie.

În urma acestei înlocuiri, în sectorul I mai rămân nerealizate (nevândute) mijloace de producție în valoare de 2000. În sectorul II, în virtutea aceleiași forme natural-materiale, o parte a producției, în valoare de 1000, își va găsi destinația în propriul sector și anume, salariații cu salariul lor de 500V și proprietarii mijloacelor de producție cu plusvaloarea de 500P cumpără bunuri de consum. Drept urmare, în sectorul II mai rămân bunuri de consum nevândute în valoare de 2000. Cantitatea acestora în cele două sectoare își va găsi destinația prin schimb intersectorial. Muncitorii din *sectorul I*, cu salariile de 1000V și capitaliștii din același sector, cu plusvaloarea de 1000P, vor cumpăra de la capitaliștii din sectorul II bunuri de consum în valoare de 2000. La rândul lor, capitaliștii din sectorul II vor cumpăra de la cei din sectorul I mijloace de producție în valoare de 2000 pentru a le înlocui pe cele consumate. În felul acesta, realizarea produsului anual este completă.

Analiza datelor prezentate mai sus demonstrează faptul că în cazul reproducției simple echilibrul economic poate avea loc numai prin respectarea următoarelor condiții:

1. $I (V+P) = II (C)$. Valoarea nou-creată în sectorul I este egală cu capitalul constant consumat în sectorul II.

2. $I (C+V+P) = I (C) + II (C)$. Sectorul I trebuie să producă atâtea mijloace de producție, câte sunt necesare pentru a le înlocui pe cele consumate în ambele sectoare.

3. $II (C+V+P) = (V+P) + II (V+P)$. Sectorul II trebuie să producă o cantitate de bunuri de consum necesară acoperirii salariilor muncitorilor și, respectiv, plusvalorii capitaliștilor din ambele sectoare ale economiei naționale.

Cazul reproducției lărgite. În condițiile reproducției lărgite, echilibrul economic este atins, când o parte a plusvalorii se consumă, iar o altă parte se acumulează și, apoi, se transformă în noi mijloace de producție și bunuri de consum necesare lărgirii producției. Pentru a explica mecanismul, Marx pleacă de la următoarea schemă teoretică: produsul anual total al societății este de 7 250

unități bănești, din care 5 000 – în sectorul I și 2 250 – în sectorul II. Compoziția organică a capitalului este de 4:1 în sectorul I și de 2:1 în sectorul II. Rata plusvalorii este de 100% în ambele sectoare. Având în vedere aceste elemente, la sfârșitul ciclului de producție, produsul social total și pe cele două sectoare, se va prezenta astfel:

Sectorul I: $4000C + 1000V + 1000P = 6000$

Sectorul II: $1500C + 750V + 750P = 3000$

Total: $5500C + 1750V + 1750P = 9000 (PIB)$

Așa cum s-a menționat deja, reproducția lărgită presupune ca o parte din plusvaloare să fie transformată în capital. Se mai presupune că în sectorul I se acumulează numai jumătate din plusvaloare. În condițiile în care progresul tehnic este neutru, iar compoziția organică a capitalului rămâne neschimbată, plusvaloarea acumulată în sectorul I va fi repartizată în proporție de 400 pentru mărirea capitalului constant (C) și 100 – pentru mărirea capitalului variabil (V). Restul plusvalorii, care constituie venitul proprietarilor mijloacelor de producție, este destinat consumului acestora. În urma acestei distribuții a plusvalorii, produsul anual al sectorului I se prezintă astfel:

Sectorul I: $4000C + 400PC + 1000V + 1000V + 500P_{\text{capitaliștilor}} = 6000$.

Ca și în cazul reproducției simple, în virtutea formei natural-materiale a producției, o parte a producției sectorului I, în mărime de 4400 de unități valorice, reprezentând capitalul constant consumat și necesar a fi înlocuit și sporul lui obținut pe seama plusvalorii, se realizează în propriul sector. În urma acestui proces, rămân nerealizate mijloace de producție în valoare de 1600 unități bănești.

Reproducția lărgită înseamnă acumularea și în sectorul II. Cât vor putea să acumuleze întreprinzătorii din acest sector? Dacă în sectorul I au rămas nevândute mijloace de producție în valoare de 1600 și dacă în sectorul II necesarul de mijloace de producție pentru a le înlocui pe cele consumate este de 1500, atunci întreprinzătorii din acest sector își pot mări capitalul constant cu 100 de unități bănești. Păstrând aceeași compo-

ziție organică a capitalului de 2:1, unui spor al capitalului constant cu 100 îi va corespunde o mărime a capitalului variabil cu 50. Ca urmare, plusvaloarea de 750P din sectorul II va avea următoarea destinație: 100 de unități monetare pentru a asigura sporul de capital constant, 50 – pentru a asigura mărirea capitalului variabil și 600 – pentru a acoperi consumul individual al întreprinzătorilor. Consecința acestei distribuții a plusvalorii se va reflecta în structura produsului sectorului II astfel:

Sectorul II: $1500C+100PC+750V+50PV+600PC=3000$.

Urmând aceeași logică, dată de forma material-naturală a producției, în sectorul II se vor realiza bunuri de consum în valoare de 1400, corespondent al $750V+50P+600P$, consumul individual al capitaliștilor rămânând nerealizate 1600.

Părțile din produsul anual nerealizat în cele două sectoare își vor găsi destinația prin schimb intersectorial. Muncitorii din sectorul I cu salariile lor ($1000V+100PV$) și proprietarii mijloacelor de producție cu veniturile lor de $500P$ cumpără de la sectorul II bunuri de consum în valoare de 1600 unități bănești, iar capitaliștii din sectorul II cumpără de la cei din sectorul I mijloace de producție în valoare la fel de 1600.

Drept urmare, odată cu realizarea integrală a produsului anual, s-au asigurat și condițiile necesare acumulării și lărgirii producției în ambele sectoare.

Pentru desfășurarea echilibrată a producției lărgite, trebuie respectate anumite proporții materiale și valorice, după cum urmează:

$$(1) I(C+V+m) > IC+IIC.$$

Valoarea produsului anual creat în sectorul I sub formă de mijloace de producție trebuie să fie mai mare, decât suma capitalului constant consumat în ambele sectoare.

$$(2) I(V+m)+II(V+m) > II(C+V+m).$$

Valoarea nou-creată în cele două sectoare ale economiei naționale trebuie să fie mai mare decât valoarea întregului produs anual obținut în sectorul doi.

$$(3) I(V+m) > IIC.$$

Valoarea nou-creată în sectorul I trebuie

să fie mai mare decât capitalul consumat în sectorul doi.

În baza ecuațiilor menționate, Marx a demonstrat posibilitatea teoretică ideală a realizării echilibrului economic în cadrul desfășurării reproducerii simple și lărgite. Practic, însă el sublinia apăsător că reproducția avea și la timpul respectiv un pronunțat caracter contradictoriu și dezechilibrat.

O contribuție prețioasă în cercetarea problemelor echilibrului economic îi aparține reprezentantului doctrinei neoclasice **Léon Walras** (1834-1910). În lucrarea sa „Elemente de economie pură sau teoria bogăției sociale,” elaborată în anii 1874-1877, a realizat prima formalizare matematică a echilibrului general.

Întrebările fundamentale pe care și le-a pus L. Walras au fost următoarele: Echilibrul pe piața factorilor de producție atrage automat echilibrul pe piața produselor finite? Sunt aceste echilibre compatibile? Care sunt condițiile de existență a acestora? Sunt stabile sau nu asemenea echilibre?

În căutarea răspunsurilor, L. Walras își propune să analizeze modul în care diferite echilibre parțiale sunt coerente și compatibile cu echilibrul general. Pentru aceasta, economistul francez construiește un sistem de ecuații, plecând de la următoarele date de bază:

m – numărul produselor finite;

n – numărul „serviciilor productive” provenind de la trei factori de producție: forța de muncă, pământul și capitalul. Rezultatul funcționării acestor factori este, în mod corespunzător, salariul, renta și profitul;

$P = \sqrt{m}$, prețul produselor finite;

$p = \sqrt{n}$, prețul „serviciilor” factorilor de producție;

a.i.f. – coeficienții tehnici de producție, care arată cât se consumă din factorul „i” pentru a produce o unitate din produsul „j”;

Plecând de la aceste date, L. Walras formulează cinci sisteme de ecuații, după cum urmează:

- *sistemul I*: m ecuații ale cererii de produse finite, care exprimă echilibrul agenților economici, în funcție de prețul altor produse

și „servicii productive,” cantitatea produsă și oferită din fiecare produs este egală cu cantitatea cerută;

- *sistemul II: m* ecuații ale costurilor exprimă echilibrul la nivelul agenților economici în calitatea lor de întreprinzători. Din acest punct de vedere, echilibrul este atins atunci, când întreprinzătorul nici nu pierde și nici nu câștigă, deoarece, după cum spune Walras, definind echilibrul la nivelul producției atunci, când în anumite întreprinderi prețul de vânzare al produselor este superior prețurilor de revenire în servicii productive (costurilor), deci rezultă un beneficiu, are loc un aflux al întreprinzătorilor spre acele întreprinderi; producția crește, ceea ce face să se reducă prețul;

- *sistemul III: n* ecuații ale cantităților necesare din factorii de producție; este sistemul ce exprimă echilibrul la nivelul agenților economici în calitatea lor de producători;

- *sistemul IV: n* ecuații ale ofertei de factori de producție, îi privește pe posesorii de mijloace de producție;

- *sistemul V: m·n* ecuații ale coeficienților tehnici de producție, coeficienți care sunt în funcție de prețul factorilor de producție.

După părerea lui L. Walras, se ajunge la echilibru atunci, când oferta egalează cererea pentru toate bunurile finite și toți factorii de producție, oarecare ar fi nivelul prețurilor. Altfel spus, dacă în perioada de calcul toți consumatorii și toți producătorii cheltuiesc în întregime veniturile lor, valoarea produselor cumpărate trebuie să fie egală cu valoarea produselor vândute. Cele de mai jos exprimă identitatea:

$$\sum_{i=1}^m p_i C_i = \sum_{i=1}^n p_i O_i ,$$

în care:

C_i – cererea pentru produsul i ;

O_i – oferta pentru produsul i .

Identitatea lui L. Walras nu este departe, ca semnificație, de cea a lui **Jean-Baptiste Say**, mai ales în condițiile în care moneda este socotită neutră, ca unitate de cont. Ca și în cazul lui J.-B. Say, teoria lui Walras vrea să afirme imposibilitatea apariției crizelor economice în condițiile economiei de piață cu concurență perfectă. Și totuși, spre deosebi-

re de Say, el afirmă că rezultatul cercetărilor sale reflectă o stare ideală și nu reală; că, de fapt, în realitate nu se ajunge niciodată ca cererea să egaleze oferta pe toate piețele; că echilibrul nu este decât o întâmplare. Pentru ca întâmplarea să se transforme în realitate, este necesară intervenția activă a statului în economie. Statul trebuie să fie însărcinat cu punerea în practică a principiului cerere-ofertă, cu responsabilități foarte clare pentru a realiza un echilibru între producție și reparație.

Cercetările ulterioare în domeniul teoriei echilibrului economic au ținut cont de mișcările proceselor economice, de manifestarea unui echilibru structural instabil, de multitudinea riscurilor. Pe această bază analitică a fost elaborată o nouă viziune cu privire la echilibrul economic, acesta fiind interpretat ca un dezechilibru dinamic.

În cazul acestei noi viziuni se înscrie concepția fondatorului doctrinei dirijismului economic **John Maynard Keynes** (1883-1946), care în lucrarea sa „Teoria generală a folosirii mâinii de lucru, a dobânzii și a banilor” (1936), a respins abordările cu privire la rolul decisiv al automatismului „cerere-ofertă” în atingerea echilibrului economic.

Studiind realitățile Angliei și ale altor țări în anii crizei economice mondiale din anii 1929-1933, J. Keynes a argumentat științific că principalele boli de care suferea economia și societatea din acea vreme erau incapacitatea lor de a asigura utilizarea deplină a forței de muncă și distribuirea inechitabilă a averii și a veniturilor.

Anume aceste probleme l-au determinat pe Keynes să-și concentreze forțele asupra gășirii soluțiilor de eradicare a șomajului și tensiunii sociale. El a înțeles mai bine decât contemporanii săi că fără o pace socială bazată pe folosirea forței de muncă la un nivel cât mai înalt posibil, depășirea crizei și asigurarea echilibrului economic rămân scopuri irealizabile.

În cercetările problemelor echilibrului economic J. Keynes a folosit următoarele instrumente:

- șomaj involuntar;
- venit național;
- consum;

- economii;
- cerere efectivă;
- investiții;
- multiplicator.

Obiectivul prioritar al investigațiilor keynesiene l-a constituit analiza legăturilor dintre nivelul ocupării forței de muncă și venitul național, dintre consum, economii și investiții. Pentru atingerea obiectivului propus, Keynes, în măsura necesară, a aplicat multiplicatorul.

Cercetările efectuate i-au permis să argumenteze faptul că, în economia de piață a concurenței imperfecte, apare și crește numeric șomajul involuntar, șomerii cad de acord să muncească pentru salarii nominale chiar și mai reduse, dar nu găsesc locuri de muncă, se aprofundează diferențierea excesivă dintre veniturile grupurilor sociale, se înrăutățește climatul investițional.

Bun cunoscător al realităților economice și sociale din acea vreme, dar și celebru savant, John Keynes și-a propus să elaboreze propria teorie a echilibrului economic. În acest scop, el a apelat la un astfel de instrument de cercetare științifică, cum este multiplicatorul.

Pentru realizarea echilibrului, analiza realității trebuie, spune Keynes, să se centreze pe cunoașterea conținutului a trei *legi psihologice fundamentale*:

- a) tendința spre consum;
- b) tendința spre investiții;
- c) tendința spre lichiditate.

Esența *legii înclinației spre consum* constă în faptul că oamenii, de regulă, tind să-și sporească consumul, odată cu creșterea venitului, dar nu în aceeași măsură, în care cresc veniturile.

Dacă, de exemplu, C este mărimea consumului și V – venitul (ambele exprimate în unități de salariu), atunci ΔC este de același semn ca ΔV , dar mai mic în volum, adică $\Delta V > \Delta C$ sau $0 < \Delta C / \Delta V < 1$.

Keynes denumește raportul $\Delta C / \Delta V$ înclinația marginală spre consum, ce ne arată cu cât sporește consumul ca urmare a sporului cu o unitate a venitului.

Conținutul *legii psihologice a înclinației spre investiții* se manifestă ca o tendință a agenților economici de a investi economiile

acolo și atunci, unde și când există un climat investițional favorabil.

Importanța acestei legi constă în faptul că arată cum va trebui împărțit sporul următor al venitului între consum și investiții. J. Keynes a rezolvat această problemă cu ajutorul multiplicatorului (m). Multiplicatorul este coeficientul, care arată corelația între creșterea inițială a veniturilor pe care o provoacă o anumită sporire a investițiilor și creșterea totală (finală) a veniturilor pe care o atrage după sine creșterea dată a investițiilor.

Dacă $\Delta V = \Delta C + \Delta i$, atunci $\Delta V = m \Delta i$, unde $1 - 1/m$ este egal cu înclinația marginală spre investiții.

Multiplicatorul arată că atunci, când are loc un spor al investițiilor, venitul va crește cu o mărime care este de m ori mai mare decât sporul investițiilor. Dacă $m=4$, atunci $V=41$; $m=5$, $V=51$ etc.

Legea înclinației spre lichiditate se manifestă prin tendința oamenilor de a păstra bani lichizi pentru necesități, ce pot apărea în intervalul dintre obținerea venitului și cheltuirea acestuia pentru desfășurarea unor afaceri, depășirea unor calamități naturale ș. a.

J. Keynes ajunge la concluzia că, cu cât înclinația spre consum este mai sporită, cu atât este mai mare multiplicatorul și invers. Între sporul de venit și sporul de investiții există o anumită corelație stabilă, bazată pe faptul că orice spor de investiții dă naștere unor noi sporuri de venituri, care contribuie la creșterea înclinației populației spre consum.

Desfășurarea procesului de multiplicare presupune existența forței de muncă disponibilă și a locurilor de muncă neocupate. Deci sporul inițial de investiții se transformă în spor de venituri primare, apoi o parte din aceste venituri, investindu-se din nou, asigură un alt spor de venituri ș. a. m. d. Totodată, crește rata de ocupare a forței de muncă și deci a volumului producției. Durata eficienței procesului de multiplicare, precum și mărimea multiplicatorului depind de proporția în care venitul obținut se distribuie în partea consumată și cea acumulată (economisită). Cu cât mai sporită va fi partea consumată, cu atât va crește sporul venitului din investițiile alocate, cu atât procesul de multiplicare va

dura mai mult, se vor lărgi posibilitățile de ocupare a forței de muncă.

Keynes afirma că gradul de ocupare a forței de muncă și, respectiv, de atingere a echilibrului economic depinde de cererea efectivă (cererea de bunuri de consum plus cererea de investiții). Volumul ocupării rezultă din confruntarea pe piață, ca nivel și structură, a cererii efective cu oferta totală. Ceea ce urmează din această confruntare se poate situa la nivelul deplinei ocupări sau sub aceasta. Când investițiile curente absorb totalmente partea de venit acumulată, cererea efectivă (globală) se află în raport de echilibru cu oferta globală. Acest raport poate să corespundă sau nu cu ocuparea deplină.

Nivelul ocupării depinde, după părerea lui J. Keynes, de doi factori prioritari: consum (**C**) și investiții (**I**), adică de cererea efectivă. La rândul ei, cererea efectivă depinde de mărimea venitului național (**V**). Partea din venit, care rămâne peste cheltuielile de consum, este denumită de către Keynes „economii” (**S**); ele sunt destinate investițiilor curente prin care înțelege sporul de echipament de producție, indiferent dacă acesta este format din capital fix, capital circulant sau capital bănesc.

Potrivit concepției keynesiene, echilibrul economic are loc în cazul în care sunt respectate următoarele condiții:

$$V=C+I;$$

$$S=V-C;$$

$$S=I, \text{ unde:}$$

V – venitul național;

C – consumul;

S – economiile;

I – investițiile.

Pentru atingerea și menținerea echilibrului, Keynes s-a pronunțat în favoarea intervenției masive a statului în economie cu scopul de „a ajuta inițiativa privată,” de a controla „forțele oarbe ale pieței” și de a lua decizii unde nimeni nu mai ia.

Din acest punct de vedere, keynesismul înseamnă dirijism, înseamnă extinderea funcțiilor statului și transformarea acestuia din simplu „paznic de noapte” într-o prezență și un agent nemijlocit al vieții economice.

Acesta este, în esență, conținutul teoriei echilibrului economic elaborate de savantul englez J. M. Keynes.

Cu timpul, concepția keynesiană a fost supusă unor critici severe. Cu toate acestea, ea constituie un moment de referință în dezvoltarea teoriei echilibrului economic, iar necesitatea intervenției statului în activitatea economică nu poate fi contestată nici în prezent. Investigațiile în domeniul echilibrului economic continuă.

Tipuri de echilibru. Orice echilibru trebuie privit nu ca un fenomen încrămenit, ci în stare de mișcare. Echilibrul și mișcarea, deci schimbarea mărimilor economice, se află în relație de interdependență. Pentru a caracteriza mai plastic și metaforic interdependența dintre echilibru și mișcare, în literatura economică se citează comparația făcută deja de **John Bates Clark** (1847-1938), în care un biciclist se află în echilibru pe bicicleta sa și poate păstra acest echilibru doar dacă se află în mișcare.

În acest fel se disting mai multe tipuri de echilibru, dintre care vom menționa doar câteva.

Echilibrul economic general exprimă starea de concordanță între elementele independente și toate variabilele necesare a fi create ale activității economice și sociale. Rezultă dintr-un sistem determinat de raporturi între factorii tehnici, economici și social-politici, care asigură corespondența dintre ofertă și cerere, dintre venituri și cheltuieli, dintre circulația banilor și cea a mărfurilor, dintre dinamica locurilor de muncă, pe de o parte, și creșterea numerică și pregătirea forței de muncă, pe de altă parte ș. a. Pârghiile realizării *echilibrului economic general* sunt: repartizarea optimă a mijloacelor de producție, pe ramuri, subramuri și domenii de activitate economică; utilizarea eficientă a forței de muncă; sistemul just de remunerare a muncii ș. a.

Echilibrul parțial reprezintă situația unei piețe, în care confruntarea ofertei cu cererea determină simultan (cumulativ) prețul și cantitatea de bunuri prezentată pe piața respectivă.

Echilibrul bugetar exprimă starea de concordanță dintre veniturile și cheltuielile statului.

Echilibrul valutar exprimă egalitatea dintre încasările și plățile în valută ale unei

țări dintr-o perioadă de timp dată, rezultată din operațiunile de import-export, turism, prestări de servicii internaționale, operații necomerciale și financiare, credite externe primite sau acordate etc.

Conceptii privind dezechilibrele economice. Orice echilibru, mai devreme sau mai târziu, este urmat de situația unei stări de dezechilibru. Spre deosebire de echilibru, dezechilibrul economic are un caracter permanent și reprezintă o încălcare a egalității între fenomenele și procesele care au asigurat echilibrul, fie la nivelul unei ramuri, al unor sectoare, fie la nivelul economiei naționale în ansamblu.

Dezechilibrele economice sunt expresia modificărilor limitelor resurselor și tehnologiilor, a restricțiilor cumpărătorilor privind procurarea bunurilor și serviciilor, guvernării ineficiente a activității economice și sociale.

Principalele dezechilibre se manifestă sub următoarele forme:

- dezechilibrul între cererea și oferta de bunuri de consum și servicii;

- dezechilibrul între volumul forței de muncă disponibilă și locurile de muncă disponibile;

- dezechilibrul dintre cererea de investiții și volumul real de investiții;

- dezechilibrul între cantitatea de bunuri și servicii și masa monetară pusă în circulație;

- dezechilibrul între import și export ș. a.

Analiza teoriilor privind echilibrul și dezechilibrele economice permite formularea următoarelor **concluzii**.

1. Starea de echilibru este superioară stării de dezechilibru.

2. În starea de echilibru are loc:

- creșterea economică pozitivă;

- ocuparea relativ deplină a forței de muncă;

- stabilitatea climatului instituțional și investițional;

- o anumită concordanță între cerere și ofertă;

- soldul pozitiv al balanței comerciale ș. a.

BIBLIOGRAFIE

1. Quesnay Fr. *Tabloul economic*. București, 2002.
2. Smith A. *Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei*. Chișinău, 1992.
3. Ricardo D. *Despre principiile economiei politice și impunerii*. Chișinău, 1993.
4. Say J.-B. *Tratat de economie politică*. Paris, 1972.
5. Marx K. *Capitalul, vol. II*. București, 1958.
6. Walras L. *Elemente de economie pură sau teoria bogăției sociale*. Paris, 1926.
7. Blanovschi A. *Economia națională*. Chișinău, 2012.
8. Keynes J. M. *Teoria generală a ocupării mâinii de lucru, a dobânzii și a banilor*. București, 1970.
9. Samuelson P. *Economie politică*. București, 2000.
10. Popescu C. ș. a. *Tranziția prin criză*. București, 1995.

Prezentat: 2 mai 2013.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Parteneriatul public-privat - o soluție pe termen lung pentru atragerea investițiilor private în infrastructura Republicii Moldova

Elena STUDENEANSCHI,
magistru în economie,
consilier al Primului-Ministru al Republicii Moldova

SUMMARY

The public-private partnership represents a solution for attracting foreign investments from the private sector into the infrastructure of the country. A developed country has to have a modern and functional infrastructure and one of Moldova's long term priorities is development of the infrastructure, which can be realized through the implementation of PPPs where the major part of the investment is coming from the private partner. Here we talk about the infrastructure of the roads, railroads, airports, as well as the sewerage and wastewater systems, the protection of the environmental-collection, waste acquisition and storage, social programs which include the renovation of schools, hospitals and residential centers. At the moment in Moldova the number of P.P.P. projects is not that big, 15 ongoing, 15 in the process of preparation for the selection of the private partner and 32 were suggested for initiation in 2011.

A successful P.P.P. project depends on the political and economic conjuncture of the country, this is why it needs the support from the public partner and the manifestation at the highest level by the private one. Moreover, the inefficiency of this kind of projects in Moldova is basically because of the lack of knowledge about the mechanism of public-private partnerships and the absence of the competitive factor which is mostly because of the lack of public partners finances.

In Republic of Moldova we need to put in application the P.P.P. legislation and start implementing it at the highest level. We need more than 15 functional public-private partnership projects and a lot of trainings, support and will from the private partner, who has to import the European experience in this domain.

O economie matură într-un stat de drept reprezintă o economie competitivă, iar aceasta, la rândul său, se axează pe câțiva piloni, precum o infrastructură dezvoltată, sistemul educațional, inovațional, know-how-ul și, nu în ultimul rând, mediul de afaceri. În toate componentele de succes ale unei economii rolul important îi revine statului, care dispune de diverse pârghii în facilitarea proceselor economice.

Pentru mediul de afaceri competitiv, dezvoltarea infrastructurii și crearea locurilor de muncă, care reprezintă un obiectiv de bază al Guvernului, este nevoie de atragerea in-

vestițiilor, iar unul dintre instrumentele viabile în acest scop reprezintă parteneriatele public-privat.

Un parteneriat public-privat (P.P.P.) este un acord contractual între o agenție publică și o entitate din sectorul privat. Prin acest acord, abilitățile și activele fiecărui sector (publice și private) sunt partajate în furnizarea unui serviciu sau o facilitate pentru uzul publicului larg. În plus, față de partajarea resurselor, fiecare parte împarte din riscurile și beneficiile potențiale în livrarea de servicii și/sau facilități.¹

Un parteneriat public-privat de succes

are de urmărit câțiva pași și depinde atât de conjunctura politică cât și de cea economică a unui stat. P.P.P. are nevoie de un sprijin major din partea statului, fiind manifestat la cel mai înalt nivel public. Reglementarea P.P.P. este o componentă de bază în desfășurarea întregului proces. Astfel, în Republica Moldova există norma legală pentru P.P.P. și anume - *Legea de bază nr. 121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deetățizarea proprietății publice și Legea nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la P.P.P.* Însă procesul este unul complex și Agenția Proprietății Publice, împreună cu Ministerul Economiei, lucrează asupra noilor proiecte de lege care prevăd modificarea anumitor aspecte din legile de bază existente, având expertize și exemple ale parteneriatelor public-private de succes din cadrul Uniunii Europene.

O altă cheie de succes al P.P.P.-urilor este alegerea atentă a partenerului privat, care trebuie să dispună nu doar de resursele financiare suficiente, dar și de experiența necesară în domeniul desfășurării proiectelor de parteneriat. Un alt punct este business-planul realizat în comun de către părțile implicate. Acest business-plan va lua, de cele mai multe ori, forma unui contract, în care sunt stipulate responsabilitățile ambilor parteneri. După începerea implementării proiectului, este foarte importantă monitorizarea acestuia de ambele părți contractante.

Actualmente, Republica Moldova nu are foarte multe parteneriate public-private de succes. Astfel, în raportul prezentat de către Agenția Proprietății Publice, în Republica Moldova există 15 proiecte P.P.P. în derulare, în pregătire de selectare a partenerului privat mai sunt încă 15 proiecte și încă 32 de proiecte propuse spre inițiere în 2011. 10 proiecte din cele derulate sunt în sectorul salubrității și câte un proiect - în T.I.C., sănătate, construcții sociale și cultură.

Unul dintre proiectele P.P.P. reușit este parteneriatul public-privat pentru serviciile de radiologie și diagnosticare imagistică din cadrul Spitalului Clinic Republican, care a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1116 din 06.10.2011. În luna iunie 2012, au demarat lucrările de construcție și reconstrucție a spațiului Centrului

parteneriat public – privat (Centrul P.P.P.), pe o suprafață de cca 1500 m². Partenerul privat a suportat cheltuielile ce țin de construcția și reconstrucția spațiului, procurarea utilajului medical, instruirea personalului. În cadrul parteneriatului public-privat pentru serviciile de radiologie și diagnosticare imagistică din cadrul Spitalului Clinic Republican urmează să activeze în jur de 50 de lucrători medicali, care vor efectua anual investigații calitative de înaltă performanță pentru pacienții spitalizați și consultați în cadrul Spitalului Clinic Republican.

Un alt proiect P.P.P. în proces de derulare este Parteneriatul public-privat pentru Amenajarea Parcului Central Mereni cu durata contractului de 20 de ani. Proiectul a fost inițiat de Primăria satului Mereni, raionul Anenii Noi la decizia Consiliului sătesc nr. 07/18 din 08/07/2011. Obiectivul proiectului constă în finanțarea construcției și amenajării parcului central din satul Mereni, ținând cont de specificul localității, de istoricul acestui sat. Se propune ca pe teritoriul parcului să fie amplasat un complex muzeistic specializat și deschiderea unui centru de agrement. La data de 09 noiembrie 2011, a avut loc concursul de selectare a partenerului privat, în cadrul căruia a fost desemnată câștigător „Delia Star” S.R.L., cu care a fost semnat contractul de parteneriat public-privat.²

La capitolul parteneriatelor public-private, Germania este țara a cărei exemplu este demn de urmat și de importat cunoștințele lor în acest domeniu. Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) a prezentat în iunie 2012 un raport cu privire la P.P.P.-urile din Germania. La acel moment, în Germania existau 176 de proiecte de parteneriat public-privat și încă 100 de proiecte în pregătire, care includeau în total un volum de investiții de 7,15 mlrd. euro. Domeniile principale sunt educația, timpul liber, administrația, construcția străzilor. Din partea autorităților publice au participat 10 landuri federale, 82 de comune, 33 de alți clienți publici, însă cu toate succesele realizate în acest domeniu, în Germania nu există lege cu privire la P.P.P., iar statul vede avantajul parteneriatelor prin puține resurse financiare publice, necesita-

tea mare de infrastructură modernă, avansate economice și tehnologice oferite de P.P.P.-uri. P.P.P.-urile trebuie să aducă avantaj economic ambelor părți, ambii parteneri au libertatea contractuală, însă este obligatoriu să respecte limitele legilor existente.³

În Republica Moldova parteneriatele public-private sunt relativ recente, respectiv, există o serie de probleme cu care se confruntă aceste parteneriate. Astfel, experții din cadrul centrului analitic independent Expert-Group au remarcat în raportul lor câteva probleme și anume: cunoștințele insuficiente despre conceptul de parteneriat public-privat la nivelul conducătorilor agențiilor centrale, conducătorilor administrațiilor publice locale și funcționarilor publici responsabili de dezvoltarea serviciilor și infrastructurii publice. Ca soluție la această problemă existentă este nevoie de diferite programe de instruire. Un alt punct slab al P.P.P.-urilor din Moldova este ineficiența proiectelor propuse spre parteneriat public-privat, astfel, practic, lipsește factorul competitiv în acest domeniu, proiectele fiind justificate prin lipsa resurselor financiare, de cele mai multe ori din partea partenerului public. O altă problemă majoră este acordarea atenției insuficiente documentelor de fundamentare a proiectelor, precum și studiilor de fezabilitate, având un rol formal în întregul proces decizional. Nu în ultimul rând, poate fi enumerat cadrul instituțional și anume - în domeniul parteneriatelor public-private, practic, lipsesc mecanismele anticorupție, Ministerul Finanțelor se implică slab în derularea proceselor, iar Consiliul Național pentru P.P.P.-uri nu are o viziune clară referitor la misiunea acestuia. Un alt dezavantaj este cooperarea autorităților, astfel nu există cultura și practicile necesare în conlucrarea acestora, atât pe

orizontală în proiectele naționale, cât și pe verticală în proiectele regionale.⁴

Existența riscurilor în implementarea parteneriatelor public-private face mai dificil procesul de creștere a numărului acestora în Moldova. Există riscul de a utiliza proiectele P.P.P. pentru a favoriza accesul la anumite active, ocolind procedura de vânzare prin licitație a acestora, riscul de a iniția proiecte P.P.P. cu datorii neidentificate pentru bugetul public național. La fel, riscul politizării proceselor de parteneriate public-private și anume a implementării proiectelor cu orice preț, inițiate din considerente exclusiv politice și nereprezentând un interes real pentru unul dintre parteneri.⁵

Parteneriatele public-private reprezintă o soluție pentru atragerea fondurilor private în infrastructura țării. Un stat dezvoltat dispune de o infrastructură modernă, iar una dintre prioritățile Moldovei pe termen lung este anume dezvoltarea infrastructurii, care poate fi realizată inclusiv prin parteneriate public-private, în care o mare parte a investițiilor este reprezentată anume de partenerul privat. Aici vorbim, în primul rând, de infrastructura drumurilor, căilor ferate, aeroporturilor, la fel este vorba de sistemele de canalizare și de epurare a apei, protecția mediului - colectare, prelucrare și depozitare a deșeurilor, programe sociale care includ renovarea spitalelor, școlilor, centrelor locative. În Republica Moldova trebuie pusă în aplicare legislația legată de P.P.P.-uri, iar ca aceasta să fie realizată în termeni cât mai prompti și să dispună de o cifră mai mare de doar 15 proiecte P.P.P. este nevoie, în primul rând, de suportul, informarea și voința partenerului public, care într-un mod imperativ trebuie să apeleze la importul de experiență europeană în proiectele de parteneriat public-privat.

NOTE

¹ <http://www.app.gov.md/md/oppp/>

² Raportul Situația Proiectelor P.P.P. în Moldova, prezentat de Ion Potlog, șef Direcție parteneriat public-privat, Agenția Proprietății Publice.

³ Raportul prezentat de GIZ (Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei) la Conferința Internațională „Parteneriatul public-privat”, Chișinău, 12.06.2012.

⁴ Raportul prezentat de Dumitru Budianschi, director de program, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”.

⁵ Raportul prezentat de Dumitru Budianschi, director de program, Centrul Analitic Independent "Expert-Grup".

BIBLIOGRAFIE

1. Prezentarea Parteneriatului public-privat realizat de Agenția Proprietăților Publice, <http://www.app.gov.md/md/opp/>
2. Raportul „Situția Proiectelor P.P.P. în Moldova”, prezentat de Ion Potlog, șef Direcție parteneriat public-privat, Agenția Proprietății Publice.
3. Raportul prezentat de GIZ (Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei) la Conferința Internațională „Parteneriatul public-privat”, Chișinău, 12.06.2012.
4. Raportul prezentat de Dumitru Budianschi, director de program, Centrul Analitic Independent "Expert-Grup", „Dezvoltarea infrastructurii publice prin P.P.P.: viziune analitică”.

Prezentat: 22 iulie 2013.

E-mail: estudeneanschi@gmail.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Traditional and modern teaching/learning methods by using ICT instruments

Stela SPÎNU,
doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

REZUMAT

În scopul dinamizării procesului de instruire, al sporirii atractivității procesului didactic, a îmbunătățirii condițiilor de predare-învățare a disciplinelor socioumane, este necesară și benefică diversificarea metodelor și tehnicilor didactice prin utilizarea instrumentelor TIC (a resurselor hardware și software). Ajustând TIC la cerințele procesului de predare-învățare, remarcăm că studenții/masteranzii devin mai receptivi la posibilitățile pe care acestea le oferă, învățând să profite de lărga gamă a informațiilor, astfel fiind înlăturate impedimentele existente.

In order to enhance the teaching process, to enrich the attractiveness of the didactic process, to improve the teaching and learning conditions of socio-humanities disciplines in the epoch of rapid change and profound interconnections, it is necessary to diversify the teaching/learning methods through the use of ICT instruments (hardware and software resources). Using the computer, the digital or analogous recording devices (including DVD and video), cameras, photocopiers, printers, as well as traditional learning strategies, such as PowerPoint, in the teaching process, undergraduate/master students become more receptive to the opportunities they provide and learn to take advantage of the large choice of information, thus removing the existing impediments in the teaching/learning process.

In this study, we will focus on the diversity of teaching/learning methods used in socio-humanities disciplines which resort to ICT instruments (such as brainstorming, starbursting, round table, heuristic conversation method, the cube method, the pyramid method, project method, case study). They contribute to the creative solution of the tasks, proposed by the teacher, and to the involvement of the students in the teaching/learning process.

The idea of a simple learning process cal-

led **brainstorming** belongs to Advertising Director Alex Osborn, which is described in his work *Applied Imagination* (1946). The aim of the author was to make the business meetings more effective. According to the author, *brainstorming* is a conference technique by means of which a group of people attempt to find a solution for a specific problem by gathering all the spontaneous ideas of the members of the group. The fact that *brainstorming* stimulates the creativity in a group is well-known. Its specificity resides in the split between the stage of generating ideas and their evaluation. The group is composed of four to seven persons, which allows a fruitful cooperation between colleagues for a period of 15 minutes. The choice of the leader and of the person responsible for the recording of the ideas is very important. All opinions, expressed during the discussions, should be considered. Subsequently, each subgroup separately examines all the mentioned earlier ideas and summarizes them in front of the entire group. Using ICT, the teacher announces the topic, which follows to be discussed, on his blog by specifying the stages of the work, creating electronic groups, which will take advantage of indirect contact, while the status and geographical barriers will not be noticed.

Application of the method

Discipline:	European Cultures and Civilizations
Topic:	Culture and Civilization of the Renaissance Era
Set objectives:	To interpret Renaissance as a type of transition culture and get aware of humanism as ideatic basis of Renaissance culture; to elucidate the characteristic features of humanist conception, evolution and science of the Renaissance era, and education in the Renaissance era.
Optimization by using ICT:	The number of participants is not limited, the atmosphere is relaxed, the emotional tensions are surpassed, each student focuses on acquiring personal feedback.

Starbursting represents another effective method in solving tasks through questions and focuses on activating the students' creativity. In the working process, we use the drawing of a five-pointed star, reserving one point for each question that would guide the undergraduate/graduate students to

make the right steps in research. Students are to use the information recommended by the professor by surfing the internet. This method helps students to enrich their knowledge of the field, to structure their presentations and, respectively to achieve the goals.

Application of the method

Discipline:	European Cultures and Civilizations
Topic:	The concept of culture: classical and contemporary interpretation
Set objectives:	To get familiarized with the genesis and evolution of the semantic concepts of culture and civilization, to get to know periods of culture evolution, to report tendencies of European culture and civilization evolution in the global context.
Optimization by using ICT:	ICT enhances the attractively of the discussion and increases its productivity, offers useful information on the discussed topic, helps the students to realize the essence and the importance of culture in the globalization era.

Roundtable is held by a limited number of people, the discussion being focused on a complex topic. The role of the moderator is notable and performed by the teacher or by a person selected from among the stu-

dents. It is important that all participants are involved in the discussion and have the possibility to express opinions on the discussed topic.

Application of the method

Discipline:	Management of International Projects and Programmes
Topic:	Definitions and acceptations of the term ,management'
Set objectives:	To clarify the main definitions, characteristics, useful principles of the term ,management'.
Optimization by using ICT:	ICT offers the possibility to identify new elements in the debate, to compare the submitted opinions using personal databases, to realize the discussed topics, to assess different styles of communication.

Heuristic conversation is a dialogue between the professor and the students focused on a complex topic. The addressed questions make the learners appeal to the knowledge they possess by discovering new things. Reproductive type questions (what? when? where?), hypothetical (but? what if? suppose that) and evaluative (why? which

is better? which is more effective?) should emerge from the discussed topic. The questions must be open-ended, increase responsiveness, activism, and the ability to accept impressions and to study easily. During the heuristic discussion, the ICT resources enable students to receive and consciously assimilate the new material.

Application of the method

Discipline:	Management of International Projects and Programmes
Topic:	Project management. Fundamental principles. Structural organization of project management.
Set objectives:	To analyse the stages typical of project management process, to get familiar with the fundamental principles of project management.
Optimization by using ICT:	The work takes place in real timeframe, the information may be taken from personal databases, the ability to communicate in written form is developed, the importance of on-line communication is realized.

The cube method involves the investigation of a topic from several perspectives. During the activity, a cube is used, on whose faces the glossemes, which will direct the discussion, **are** marked: *describe, compare, analyse, associate, apply, and argue*. Six groups are formed; each group is assigned a

concrete task. The information is edited by each group and can be viewed by all the colleagues through ICT integration. This step might facilitate the detailed study of the announced topics and develop students' creativity and intuition.

Application of the method

Discipline:	Management of International Projects and Programmes
Topic:	Typology of project life cycles
Set objectives:	To analyse the processes that overlap, are mutually interrelated and can run several times within the projects; to get familiar with the elementary life cycle of a project, the life cycle based on developmental stages, the life cycle based on prototype.
Optimization by using ICT:	ICT assist in learning the typology of project life cycles; enable the creation of diagrams, electronic maps, etc.

The Pyramid method is based on individual and group work. Thus, each student is involved in the training process. The given method consists of four phases: *introductory phase* (the teacher presents the problem), *personal activity phase* (every student, in

part, meditates on the discussed issue), *collective work phase* (presupposes discussions to elucidate the correctness of the expressed ideas), and *the conclusive phase* (presentation of solutions).

Application of the method

Discipline:	Management of International Projects and Programmes
Topic:	Essence and contents of project concept. Characteristics of projects. Types of projects.
Set objectives:	To get familiar with the main characteristics of a project, with the areas to be considered when dealing with project management.
Optimization by using ICT:	Time is selected by the learners; the activity occurs outside the classroom, the discussion has an interdisciplinary character. The possibility to view various projects on-line will help the learners to assimilate techniques for their elaboration.

Training through **project method** allows students to demonstrate their skills and knowledge in approaching topics taken from the curriculum. Initially, the professor appoints the topic, explains the objectives that are to be met, and sets the length of the activity. Subsequently, the learners are divided into groups. In this context, the use of

information technologies will assist students to collect and process materials by offering the possibility to work through multimedia tools, such as e-mail or personal websites. Finally, the assessment will highlight the students' ability to work individually and in groups.

Application of the method

Discipline:	European Cultures and Civilizations
Topic:	Cultural diversity - a challenge for contemporary world progress
Set objectives:	To become aware of the diversity of cultural models in the study of culture; the place of national culture within the framework of the world culture; the prominent role of democracy in society; to evaluate the role and importance of European Union bodies in the context of cultural diversity.
Optimization by using ICT:	Using ICT tools, learners will have the possibility to access on-line information, collect and interpret data. E-mail will become a tool that will enable to maintain indirect contact with the learners.

The **case study** method is used to analyse actual facts existing in society, regardless of the will of some persons. It is the basis of forms of study, proposed by Harvard Graduate School of Business Administration and created in 1926 in France by Andre Siegfried. Subsequently, it enjoyed a broader expansion in the higher education sectors, and then in those of education in general. From the point of view of the research purpose, based on which the choice of the case study is made, Robert E. Stake identifies three types of case studies: *intrinsic case study*, the researcher focuses on in-depth description

of the unified phenomenon, without testing the hypothesis or its general data; *the instrumental case study* conducted to clarify some theory or a more general issue; *the multiple (collective) case study*, which seeks to generalize characteristics and mechanisms. According to Donald T. Campbell, the case study can be viewed as a small step towards a big theory [3]. Based on well-structured questions, the case study method may incite heated discussions. Much information on the discussed topic could be taken from electronic resources, which would help elucidate more profoundly the discussed topic.

Application of the method

Discipline:	European Cultures and Civilizations
Topic:	Integration of the Republic of Moldova into European cultural realities
Set objectives:	To analyse Republic of Moldova's cultural relations with the European Union countries, the importance of national ethno-cultural organizations within the European Community area, to participate in European cultural programmes.
Optimization by using ICT:	ICT will be used to formulate hypotheses and enable reasoned assessment of the events related to the cultural life of the country.

In conclusion, the use of ICT tools in the didactic activity is necessary and beneficial. It helps diversify the teaching/learning methods, renders attractively to the discussions, enhances the productivity of the didac-

tic process, assists learners to get oriented in the hubbub of information provided by the Internet, contributes to creative solution of the tasks proposed by the teacher.

REFERENCES

1. Anghel M., Giurumescu S., Stănică M., Vlad G. (2011) - *Competențe cheie TIC în predarea limbilor moderne*, <<http://ticlimbimoderne.wikispaces.com>>.
2. *Competențe-cheie TIC în curriculum școlar (2011)*, București, <tic.ncit.pub.ro/>
3. Grădinari Galina (2005) - *Studiul de caz – metodă eficientă de dezvoltare a competențelor comunicative*. Limba Română, nr. 12, anul XV, <<http://limbaromana.md>>
4. Păun Cristian (2012) - *Metode de predare / învățare bazate pe stimularea creativității*, <<http://www.elife-posdru.ro/>>

Prezentat: 3 iulie 2013.

E-mail: stela_s73@mail.ru

Relații internaționale și integrare europeană



Parteneriatul cu Alianța Nord-Atlantică – mecanism de valorificare a opțiunii europene

Victor JUC,
doctor habilitat în politologie, profesor cercetător,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

Silvia MÎTCU,
competitoare,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

On the basis of the above we determined that the relations between the Republic of Moldova and NATO are marked essentially by two factors, the status of neutrality auto-proclaimed the presence of the Russian Federation, both having repercussions in relation to the problem of identifying viable solutions to the conflict in the eastern region. The Republic of Moldova can not ignore the partnership with such an important actor, NATO, even if it is not on the list of priorities of the Organization, the lack of evidence guest list at the Chicago Summit.

Currently the Euro-Atlantic integration of the Republic of Moldova does not sit on the agenda, especially due to constitutional difficulties, geopolitical mentality and character, but the partnership with NATO remains a sustainable opportunity to capitalize, including the military dimension (modern armament National Army), political (providing support organizations to promote national interests) and non-military, joint projects (purchase of equipment and technology).

R.S.S. Moldovenească a fost o componentă a Uniunii Sovietice, antrenată prin Organizația Tratatului de la Varșovia în conflict cu Alianța Nord-Atlantică, situație care n-a putut să nu-și lase amprenta asupra mentalităților, percepției și evaluării, chiar și după încheierea conflagrației globale dintre cele două grupări. V. Lupan a subliniat în această ordine de idei că propaganda anti-NATO desfășurată intens în Uniunea Sovietică „mai are impact asupra percepției Alianței de către cetățenii Republicii Moldova”, alimentând o atitudine rezervată în anumite cazuri și chiar antipatia. [1, p. 142] Totuși primele contacte diplomatice dintre părți au avut loc la reuniunea Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică din 20 decembrie 1991 de la Bruxelles, reuniune permanentă de consultări între foștii adversari în probleme de securitate europeană. Peste doi ani, la 10 ianuarie 1994, Organizația a lansat Programul Parteneriatul pentru Pace, inițiativă la care

Republica Moldova a aderat peste două luni, la 16 martie, semnând Documentul-cadru al Programului. Participarea la această inițiativă importantă de angajare și aprofundare a cooperării între aliați și parteneri prin dezvoltarea în comun a unui set de instrumente și transformarea ideilor în acțiuni a permis Republicii Moldova, pe de o parte, aplicarea experienței internaționale în construcția și modernizarea sectorului național de apărare și securitate, iar pe de altă parte, inițierea și diversificarea activităților nemilitare. Programul este un mecanism de cooperare și nu presupune obligativitatea aderării la NATO, ci identificarea soluțiilor pentru stabilirea încrederii și realizarea proiectelor comune pe filiera Alianță – state-partenere. Prin aderarea la acest program, Republica Moldova a urmărit contractarea asistenței euroatlantice în promovarea reformelor democratice și modernizarea sectorului național de securitate și apărare, dată fiind

individualizarea relațiilor cu Alianța pentru a realiza prioritățile proprii de cooperare. Notăm că „în condițiile statutului de neutralitate permanentă, participarea Republicii Moldova la Parteneriatul pentru Pace reprezintă singura oportunitate de cooperare activă cu Organizația Nord-Atlantică, fiind elaborat în acest scop un program individual”. [2, p. 713]

V. Lupan a identificat cinci etape în evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Alianța Atlanticului de Nord prin intermediul Parteneriatului pentru Pace: 1. semnarea Documentului-cadru; 2. elaborarea Documentului de prezentare; 3. publicarea compendiului de propuneri de exerciții și pregătiri profesionale, perfectarea Programului Individual de Parteneriat; 4. aderarea la Procesul de Revizuire a Parteneriatului; 5. adoptarea Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului. [3, p.145]

La aceste cinci etape am adăuga încă una, a șasea, care, firește, nu putea să se regăsească în elaborarea menționată din cauza limitelor cronologice care le încadrează. Etapa a șasea ține de prezentarea Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului reînnoit, care a venit cu unele ajustări și actualizări ale documentului precedent.

Notăm că Programul Individual de Parteneriat a devenit gradual un instrument de cooperare multidimensională care include, pe de o parte, componenta militară de apărare (controlul asupra armamentului, protecția civilă, prevenirea și gestiunea situației de criză, pregătirea cadrelor), iar pe de alta, domenii nemilitare (cercetarea științifică, protecția mediului). Unul dintre conceptele-cheie ale Programului este „autodiferențierea”, în sensul că fiecare participant, în funcție de interesele sale, își asumă acțiunile pe care le consideră necesare și le implementează, cooperarea în asemenea manieră fiind de caracter multiaspectual.

Subliniem în același context că Procesul de Planificare și Revizuire a Parteneriatului pentru Pace a fost inițiat spre a spori nivelul de interoperabilitate practică a statelor-partenere și a asigura baza metodologică indispensabilă pentru identificarea și evaluarea forțelor și capacităților militare, obiectivul urmărit fiind transparența, informarea veridică, asistența mutuală pe filiera Organizație - parteneri în

aspectele ce vizează securitatea și apărarea. Dialogul prin intermediul Procesului a avut menirea să contribuie nu numai la asigurarea securității, dar și a democrației, solicitând implicarea instituțiilor abilitate ale puterii de stat.

Transformarea Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică în Consiliul Parteneriatului Euroatlantic a contribuit la ridicarea nivelului de cooperare dintre părți, aprofundarea dialogului politic și a consultărilor pentru „promovarea și sprijinirea reformelor democratice, rezolvarea problemelor comune de securitate și schimbului de experiență în domenii-cheie precum securitatea frontierelor, combaterea terorismului”. [4, p. 5-6] Consiliul Parteneriatului a oferit oportunități importante pentru promovarea intereselor naționale ale Republicii Moldova la capitolul securitate, dar și pe marginea altor aspecte. Totuși optimismul exprimat de P. Lucinschi la reuniunea C.P.E.A. din 9 iulie 1997 s-a materializat numai în parte, deoarece soluții ale conflictului din raioanele de est n-au fost identificate și retragerea forțelor armate ale Federației Ruse nu s-a realizat, dar, totodată, împreună cu România și Ucraina, au fost create două euroregiuni, urmărindu-se „formarea unui spațiu de cooperare în scopul consolidării securității și stabilității în regiune”. Subliniem totuși că acest for a prezentat nu numai cadrul politic al cooperării dintre Alianță și parteneri, dar și suportul instituțional pentru dezvoltarea relațiilor bilaterale în contextul parteneriatelor angajate, realizându-se în fapt prevederile articolului 3 al Tratatului constituant de la Washington – părțile pot să acționeze individual și în comun pentru a obține rezultate eficiente.

Este de precizat că Republica Moldova a găzduit puține manifestări cu participarea diferitelor structuri ale Organizației, una dintre excepții este desfășurarea Reuniunii Consiliului Parteneriatului Euroatlantic în formatul Sesiunii Grupului Consultativ pentru Politica Atlantică la 16-17 iunie 2011, la care au fost puse în dezbatere trei teme generale: procesele de reforme democratice în vecinătatea estică a Alianței Nord-Atlantice și rolul parteneriatelor; securitatea zonei extinse a Mării Negre; Consiliul Parteneriatului Euroatlantic și politica nouă de parteneriat.

Summit-ul de la Praga din 21-22 noiembrie 2002 a propus planuri individuale de acțiuni ale Parteneriatului, a căror menire este de a oferi suport de cooperare prioritară și preferențială dintre Organizație și fiecare partener pentru a asigura valorificarea obiectivelor și dezvoltarea abilităților incluse în Documentul de Prezentare. Fiind un mecanism de angajare și armonizare a relațiilor dintre Alianța Nord-Atlantică și parteneri în baza Programului Parteneriat pentru Pace, aceste planuri oferă posibilitatea de a alege și a realiza activitățile individuale pe care le asumă și le fixează în conformitate cu necesitățile reformelor sectorului de securitate.

Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (I.P.A.P.) Republica Moldova – NATO, lansat la 19 mai 2006, a urmărit aprofundarea cooperării cu structurile și instituțiile europene și euroatlantice, promovarea reformelor democratice în diverse domenii, reformarea și modernizarea sectorului de securitate și apărare, consolidarea controlului democratic asupra Forțelor Armate. [5] Acest document conține mai multe linii magistrale de dezvoltare a Republicii Moldova, însă primordialitatea revine, în accepția noastră, reformării prin modernizare a sectorului de securitate și apărare prin realizarea unui pachet de acțiuni și racordării reformelor democratice la standardele europene, în ambele cazuri rolul definitoriu fiind rezervat dialogului politic și cooperării cu instituțiile europene și euroatlantice.

Principalele obiective strategice asumate de Republica Moldova, potrivit Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului, constau în realizarea integrării europene, intensificarea dialogului și aprofundarea relațiilor cu structurile euroatlantice, una dintre acțiunile importante fiind ca „forțele sale armate să servească și să protejeze dezvoltarea democratică a statului”, inclusiv prin „exercitarea controlului democratic comprehensiv” asupra acestui „element de bază al securității naționale”. În acest sens, politicile sectoriale care urmau să fie întreprinse au presupus angajarea persoanelor civile în instituțiile militare și consolidarea prezenței lor în sistemul securității naționale, implementarea standardelor euroatlantice în procesul de reformare a Forțelor Armate, perfecționarea legislației în

domeniul reglementării repartizării responsabilităților între structurile supreme din stat și încurajarea participării societății civile la examinarea problemelor ce se referă la securitate și apărare, inclusiv prin asigurarea accesului la informație.

I.P.A.P. a fost lansat de către Guvernul Republicii Moldova la 16 iunie 2006 și cuprinde patru capitole de bază:

- probleme politice și de securitate;
- probleme militare și de apărare;
- informarea publicului, știința și planificarea situațiilor de urgență;
- aspecte administrative, protejarea informației și resurse, incluse în două părți distincte: obiectivele politice și de reformare ale Republicii Moldova (I) și domeniile de reformare ce constituie obiectul consultărilor cu NATO (II). [6]

Subliniem că o instituție specializată care s-a angajat sustenabil în „promovarea valorilor euroatlantice, sprijinul și implementarea obiectivelor și activităților stabilite în cadrul instrumentelor de cooperare dintre Republica Moldova și Alianța Nord-Atlantică precum și în informarea opiniei publice” este Centrul de Informare și Documentare privind NATO în Republica Moldova. Formarea acestei structuri este prevăzută în Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului și a fost inaugurată la 3 octombrie 2007. Funcțiile Centrului constau în informarea, instruirea și promovarea inițiativelor și proiectelor, iar lista menționată a obiectivelor este întregită de „contribuția la dezvoltarea democrației și susținerea procesului de reformă”. Această instituție a realizat mai multe proiecte, de regulă, cu un volum mic de finanțare, îndreptate spre valorificarea obiectivelor trasate:

- proiectul „Dezvoltarea dialogului civil-militar în Republica Moldova” a fost înfăptuit în perioada septembrie-decembrie 2011, urmărind expres „facilitarea și dezvoltarea relațiilor de comunicare și a dialogului între militari, pe de o parte, iar pe de alta, reprezentanți ai societății civile și academice”;

- proiectul „Dezvoltarea și promovarea activităților NATO în societatea civilă” a fost executat în intervalul de timp octombrie-decembrie 2012 și a urmărit „dezvoltarea cunoștințelor societății civile despre Alianță și pro-

movarea vizibilității contribuțiilor NATO” pe arena mondială;

- proiectul „NATO: inside-outside. Common Security Challenges” s-a inclus în perioada din iunie până în decembrie 2012 și „a avut drept scop de a reuni experți locali și străini pentru a întreprinde un schimb de experiență cu privire la provocările comune de securitate”, cum ar fi cybersecuritatea, managementul dezastrelor, participarea la misiunile și operațiunile Organizației, diplomația publică și combaterea corupției în sectorul securității, urmărindu-se „crearea unei platforme constructive pe dialog”;

- proiectul „Formarea culturii securității în Moldova” desfășurat în octombrie-decembrie 2012 și-a propus inițierea unui proces sustenabil de dezvoltare și aprofundare a studiilor de securitate în Republica Moldova, beneficiarii locali având posibilitate de a prelua experiența străină în domeniul îmbunătățirii calității instruirii și culturii de securitate;

- masa rotundă „Protecția infrastructurii critice” din 30 aprilie 2013 a luat în dezbate mai multe probleme ce țin de valorificarea obiectivelor cuprinse în generic, cum ar fi sistemul de distribuire a gazelor, accidentelor tehnice și protecția civilă sau evaluarea nivelului de pregătire a instituțiilor medicale de a face față unui număr mare de pacienți. [7]

Considerăm că instituționalizarea și desfășurarea controlului civil democratic comprehensiv asupra structurilor de securitate și apărare, în special asupra Forțelor Armate, este absolut necesară pentru asigurarea democrației, stabilității și siguranței, important fiind ca prezența civililor să vizeze procesul decizional, administrarea unităților și monitorizarea activității lor. Exercițarea controlului civil democratic este în măsură să contribuie la fortificarea securității și apărării societății și statului, fiind în interesul cetățenilor și al structurilor abilitate. Totodată, remarcăm necesitatea identificării unui echilibru, deoarece tentația de subordonare sau imixtiune din partea unor partide, elemente ale societății civile, mijloace de informare în masă, lideri de diferită factură riscă să perturbeze buna funcționare a structurilor de securitate și apărare, să transforme controlul în tutelă și să sporească gradul de insecuritate. În același context, se include re-

partizarea competențelor între administrația civilă și comandamentul militar, fiind oportună elaborarea și implementarea unui sistem eficient de informare și comunicare menit să asigure echilibrul între părți, dar fără a le contrapune. Respectarea acestor condiții este în măsură să contribuie la interconexiunea Forțelor Armate cu societatea civilă și reprezintă un indicator al manifestării democrației. [8, p. 37-38] Cooperarea civil-militară, în accepția Organizației Nord-Atlantice, presupune „totalitatea acțiunilor întreprinse pentru exercitarea coordonării acțiunilor și colaborării între personalul militar și autoritățile naționale de diferit nivel, organizațiile nonguvernamentale și persoanele private”. Controlul civil democratic comprehensiv, în opinia noastră, nu poate fi prerogativa unei singure instituții, în condițiile date acesta va fi civil, dar nedemocratic și se impune diversificarea actorilor, asigurându-se în asemenea manieră echilibrul menționat. J. Linz și A. Stepan au identificat cinci factori care asigură controlul democratic civil și anume: societatea civilă; societatea politică; supremația legii; aparatul de stat efectiv; comunitatea economică. [9, p. 382] Este esențial de a evita concentrarea excesiv individualizată, dar, în același timp, și iresponsabilitatea colectivă în procesele de preparare, adoptare și implementare a deciziilor.

În Republica Moldova, controlul civil democratic asupra sectorului de securitate și apărare, inclusiv asupra Armatei Naționale, este mai puțin dezvoltat și exercitat, important fiind de a elabora un model care să asigure o abordare echilibrată a relațiilor civili-militari și edificarea unui mecanism eficient de protecție a cetățenilor și statului. Implementarea controlului civil democratic presupune uniformizarea nivelurilor de participare a tuturor actorilor interesați în elaborarea politicilor de stat în domeniul securității și apărării, stabilirea și consolidarea încrederii dintre părți reprezentând un obiectiv deloc neglijabil. În același timp este absolut necesar de a ține cont de experiența altor state, atât cu democrație avansată, dar mai ales a celor care au realizat tranziția și integrarea euroatlantică, racordându-se la exigențe și standarde acceptate și asumate, evitându-se în asemenea manieră unele greșeli și întreprinzându-se ac-

țiunile speciale de preparare și implementare. [10, p. 48-49]

În contextul acțiunilor de realizat se înscriu mai multe oportunități, una dintre care vizează instituirea colaborării fructuoase între structurile executive și elementele societății civile, dialogul fiind necesar pentru asigurarea transparenței în procesul decizional și de implementare, mai ales la capitolul asigurare financiară. Din altă perspectivă, a elaborării bazei normative, verificării periodice și a evaluării, se impune o cooperare strânsă între legislativ și societatea civilă, fără a mai vorbi de trasarea direcțiilor strategice de reformă prin modernizarea sectorului național de securitate și apărare pentru a asigura valorificarea intereselor naționale.

Prin urmare, controlul civil democratic comprehensiv asupra sectorului național de securitate și apărare se dovedește a fi prin caracter un proces complex și, totodată, dificil de realizat, dat fiind că este necesar de a identifica și promova echilibrul rațional, conceptual-structural, pentru a evita, pe de o parte, ingerințele și tendințele către subordonarea instituțiilor de resort, iar pe de alta, de a asigura transparența și funcționalitatea lor eficientă. În Republica Moldova înfăptuirea controlului civil democratic se află într-o fază incipientă din cauza că instituțiile din cadrul sectorului național de securitate și apărare continuă să-și desfășoare activitatea în cel mai bun caz în regim semideschis, structurile centrale ale puterii de stat se află în întârziere la capitolele adoptarea bazei normative, monitorizarea executării și, mai ales, finanțarea implementării deciziilor adoptate, iar societatea civilă se dovedește a fi dispersată, nepregătită și ineficientă. Totuși exercitarea controlului civil democratic este indispensabilă și se include în lista priorităților de edificare a statului de drept și a societății deschise, democratice, obiectiv asumat de Republica Moldova. Actualmente, doar Armata Națională a înaintat cel mai mult în implementarea acestor exigențe, un exemplu elocvent fiind participarea cercetătorilor științifici de la Academia de Științe a Moldovei la perfectarea Strategiei Naționale Militare. Serviciul de Informații și Securitate, de asemenea, a exprimat disponibilitatea modernizării sale prin reformare, însă concepția

încă n-a fost creionată. Transferarea Serviciului Carabinieri și a Poliției de Frontieră în cadrul Ministerului Afacerilor Interne se înscrie în procesul de reformă, fiind un indicator al democratizării Forțelor Armate, transferurile fiind realizate în luna iunie 2012.

Cu certitudine, prezența societății civile competente este în măsură să contribuie esențial la depolitizarea sistemului național de securitate și apărare, transformarea într-un mecanism viabil de asigurare a dezvoltării democratice a societății și optimizarea finanțării bugetare prin perfecționarea instrumentelor de repartizare și valorificare a resurselor bănești. V. Marinuța susține în sensul reliefat de idei că transparența activității Armatei este necesară pentru a „preveni tentativele de manipulare și exploatare neconstituțională”, societatea are nevoie de „un mecanism care să includă instituțiile de stat, normele legale și procedurile corespunzătoare” în scopul definirii abordării unice a domeniului militar și edificării relațiilor civil-militare. [11, p. 50] În același context, insistăm asupra oportunității profesionalizării Armatei Naționale, care va fi „un răspuns adecvat la schimbările produse în mediul de securitate națională și internațională”, [12, p.15] dar cu păstrarea provizorie în anumite limite a serviciului militar obligatoriu și deci o anumită perioadă să funcționeze o armată mixtă, aplicând conscripția și voluntariatul. Punctând sumar, vom sublinia că problema profesionalizării armatei este, incontestabil, foarte complexă și reclamă existența mai multor factori, printre care voința politică, gradul de acceptare și preparare din partea societății, amenințările, riscurile și vulnerabilitățile la adresa securității naționale, mediul regional și subregional de securitate, dotarea tehnică și, nu în ultimă instanță, alocările financiare. Ținem să subliniem că unele studii închise denotă creșterea neesențială a cheltuielilor bugetare pentru asigurarea profesionalizării armatei, însă efectele vor fi incomparabil mai mari decât cele actuale. Profesionalizarea Armatei Naționale este o oportunitate de valorificat, dat fiind faptul că Republica Moldova are nevoie de forțe armate mobile și bine instruite. Cert este că Alianța Nord-Atlantică, potrivit opiniei lui V. Lupan, se dovedește a fi unica organizație în măsură să

prezinte „expertiza necesară pentru realizarea unei reforme calitative, democratice și europene a sectorului de securitate și să asiste Republica Moldova în realizarea ei”.

Concepția securității naționale a Republicii Moldova din 22 mai 2008 stipulează necesitatea canalizării relațiilor cu Organizația Tratatului Atlanticului de Nord în albia pragmatismului, [13, p.7] iar Strategia care a fost elaborată și aprobată în baza Concepției la 15 iulie 2011 se dovedește a fi cu mult mai extinsă și mai explicită la acest capitol, fiind reliefat cadrul politico-juridic al cooperării dintre părți și exprimată indispensabilitatea implementării experienței internaționale în reformarea sectorului de securitate și apărare. [14, p. 39] Semnificativ este că Strategia a reconfirmat parcursul european plener asumat, iar prin implementarea Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului se urmărește „obținerea instrumentelor și practicilor necesare pentru edificarea unui sector de securitate națională funcțional, în măsură să facă față atât amenințărilor și riscurilor de tip nou, cât și celor convenționale”. Precizăm că Strategia securității naționale a reiterat indispensabilitatea ca Republica Moldova „să treacă din categoria de consumator la cea de generator de securitate în regiune”, obiectiv greu de atins, în opinia noastră, în condițiile perpetuării conflictului din raioanele de est și insecurității frontierelor, mai ales, pe segmentul transnistrean, ultima idee fiind anunțată și de către Uniunea Europeană în luna martie 2013 în calitate de precondiție pentru semnarea Acordului de Liberalizare a regimului de vize pentru cetățenii Republicii Moldova.

Am remarcat mai sus că I.P.A.P. a fost supus actualizării, procedura fiind inițiată în noiembrie 2009 de către Republica Moldova pentru a racorda conținutul la „realitățile existente”. Versiunea actualizată a intrat în vigoare la 20 august 2010 ca urmare a „adoptării de către Guvernul Republicii Moldova și aprobării tacite de către Aliați”. [15] Precizăm că reluând în linia mari obiectivele trasate și excluzând acțiunile care au fost realizate, varianta actualizată transferă accentul pe consolidarea controlului democratic al Forțelor Armate prin implementarea acțiunilor reliefate mai sus, care sunt complementate de oportunitatea demi-

litarizării instituțiilor publice cu mandat de forță, exceptând Trupele de Grăniceri, iar „deosebirea constând în includerea unui obiectiv nou cu privire la reforma sectorului de securitate și apărare în contextul sporirii nivelului de transparență și eficiență” [16] și se reiterează necesitatea perfectării unei strategii a securității naționale. Parteneriatul angajat în cadrul I.P.A.P. a dat posibilitate Republicii Moldova de a beneficia de asistență „în elaborarea documentelor strategice în domeniul securității și apărării, în ameliorarea procedurilor bugetare și de planificare, optimizarea sistemului de instruire militară și în consolidarea controlului democratic asupra forțelor armate”, urmărindu-se dezvoltarea capacității lor. Notăm că valorificarea acestor oportunități poate fi confirmată prin perfectarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova.

Considerăm necesar de a sublinia că Summit-ul Organizației de la Praga nu numai a inițiat planurile individuale de acțiuni ale Parteneriatului, dar, în același timp, a promovat Conceptul Militar de Apărare împotriva Terorismului și a lansat Planul de Acțiuni împotriva Terorismului din cadrul Parteneriatului pentru Pace, date fiind eforturile conjugate ale Organizației în combaterea acestui flagel. Conceptul reprezintă „baza doctrinară a acțiunilor aliate în abordarea amenințărilor teroriste”, pe când Planul a trasat platforma de cooperare a Alianței cu partenerii în domeniul vizat, „implicând atât consultări la nivelul politic, cât și măsurile practice (securitatea frontierelor, exerciții specifice, dezvoltare de capacități)”. [17, p. 4] În contextul reliefat de idei este sugestiv că Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO din anul 2006 conține obiectivul „combaterea terorismului și crimei organizate”, pe când textul actualizat a transferat accentul în conformitate cu amenințările noi, „combaterea terorismului” fiind acompaniată de „asigurarea apărării cibernetice”.

Conform Planului din 2006, Republica Moldova și-a asumat angajamentul „să aprofundeze cooperarea și coordonarea interinstituțională” cu structurile de resort, inclusiv să „stabilească relații de colaborare cu subdiviziunile respective din cadrul Secretariatului Internațional al NATO și din țările-membre”

în scopul contracarării terorismului internațional, crimei organizate și traficului de ființe umane. Planul de Acțiuni actualizat urmărește să acrediteze ideea că Republica Moldova s-a angajat plenipotențiar în procesele de eficientizare a luptei împotriva acestor flageluri și a întreprins mai multe acțiuni, dat fiind faptul că sunt folosite sintagmele „va continua să implementeze”, „va consolida cooperarea și coordonarea” sau „va continua eforturile de sporire a protecției împotriva atacurilor cibernetice ale sistemelor strategice de comunicare și informare”. [18, p. 7] Notăm că problema cyberterorismului gradual avansează pe prim-plan și nu este întâmplător că la mai multe întruniri la nivel înalt este pusă în discuție, inclusiv dintre președinții Statelor Unite ale Americii și Chinei din prima jumătate a anului 2013.

Notăm în același context că globalizarea fenomenului terorismului internațional și pericolul proliferării armelor chimice, biologice, radioactive și nucleare, inclusiv obținerea lor de către actorii nestatali, sunt numite de Concepția securității naționale a Republicii Moldova ca fiind amenințări la adresa securității naționale, iar diminuarea lor solicită „realizarea la nivel internațional a unor acțiuni rapide și coordonate”. [19, p. 7] „Acțiunile de prevenire și combatere a terorismului internațional sau a activităților conexe” sunt estimate, potrivit Strategiei securității naționale a Republicii Moldova, ca fiind „necesare pentru ridicarea funcționalității sistemului de securitate națională și eficientizarea operaționalității instituționale de preîntâmpinare și contracarare a amenințărilor și riscurilor de ordin terorist sau a fenomenelor aferente lor”. [20, p. 43] Autoritățile publice „urmează să se axeze pe trei segmente de bază” de activitate: prevenirea și neadmiterea manifestărilor de terorism; curmarea și combaterea finanțării terorismului; contracararea terorismului prin cooperare cu instituțiile abilitate.

Participarea Republicii Moldova la activitățile de combatere a terorismului și-a găsit expresie prin fondarea la 13 noiembrie 2006 a Centrului Antiteror al Serviciului de Informații și Securitate, structură care și-a propus realizarea mai multor obiective precum: coordonarea tehnică a măsurilor de prevenire și contracarare a terorismului desfășurate de

autoritățile publice competente; evaluarea capacităților forțelor antrenate în realizarea politicii naționale antiteroriste; estimarea factorilor de risc din partea teroriștilor; acordarea asistenței autorităților publice de resort. [21, p. 31]

Urmărind să contribuie la instruirea autorităților naționale în materia combaterii terorismului, pe agenda Alianței se află desfășurarea diferitelor activități de educație și stimulare, cum ar fi atelierul internațional consacrat cooperării dintre puterea publică, mass-media și societatea civilă care a avut loc la Chișinău la 8 decembrie 2009 și a vizat, potrivit lui M. Figueroa, implicarea societății civile în lupta contra acestui flagel sau stagiul de formare în problema cyberterorismului din perioada 12-16 octombrie același an 2009, organizat în capitala Republicii Moldova de către Centrul de excelență al Organizației Nord-Atlantice pentru apărare contra terorismului din cadrul Programului „Știința în serviciul Păcii și Securității”. Acest for a avut ca obiectiv evaluarea amenințărilor și riscurilor de tip cyber, consolidarea capacităților de acțiune în comun pentru a evita periclitarea cybersecurității la adresa statelor și elaborarea programelor naționale de sensibilizare a factorilor guvernamentali de decizie, instituțiile universitar-academice, cercurile de afaceri și utilizatorii individuali cu privire la pericolele în domeniul vizat. [22, p. 16]

În concluzie, vom nota că Programul Parteneriat pentru Pace a dat posibilități statelor-partenere de a angaja și exercita activități de cooperare din mai multe domenii, fiecare protagonist având dreptul să aleagă dimensiunile pe care le consideră că se află în conformitate cu interesele și necesitățile sale prin aplicarea principiului autodiferențierii. Parteneriatul euroatlantic s-a adaptat mediului de securitate de la sfârșitul secolului al XX-lea și începutul secolului al XXI-lea aplicând dialogul și cooperarea între Tratat și parteneri pentru a răspunde exigențelor timpului, dar, totodată, ținând cont de particularitățile fiecărui stat-participant la acest proces, inclusiv ale Republicii Moldova, luându-se în calcul, mai ales, statutul autoproclamat de neutralitate permanentă și, prin urmare, consecințele politico-juridice care decurg din această cali-

tate. Textele ambelor planuri de acțiuni pun în lumină statutul de neutralitate al Republicii Moldova și precizează că parteneriatele pot fi folosite în scopul optimizării proceselor de reformă în sectoarele apărării și securității naționale. Concepția securității naționale face apel la articolul 11 al Constituției cu privire la neutralitatea permanentă, calitate care „reprezintă principiul de bază al conceptului securității naționale” și deci acțiunile desfășurate în domeniu se bazează pe acest principiu: asigurarea respectării statutului de neutralitate permanentă constituie una dintre liniile directorii ale politicii de securitate națională a Republicii Moldova. În același timp, statutul de neutralitate permanentă nu se mai regăsește în lista „criteriilor cărora trebuie să li se conformeze sistemul de securitate națională” stabilite de Strategia securității naționale a Republicii Moldova, însă această calitate urmează să fie luată în calcul în procesul de promovare a intereselor naționale. Cooperarea Republicii Moldova cu NATO se înscrie organic în limitele Consiliului Parteneriatului euroatlantic și Parteneriatului pentru Pace, ordine care „nu aduce atingere statutului constituțional de neutralitate permanentă și nu excede cadrul constituțional respectiv”, [23, p. 39] această calitate determinând cadrul relațiilor dintre cele două părți.

Referindu-se la neutralitatea permanentă autoproclamată, N. Osmochescu este de părere că aceasta „rămâne o ficțiune din cauza că gradul său de eficiență se dovedește a fi depreciat în totalitate pe motivul că n-a fost obiect nici al recunoașterii și nici al garanțiilor prin acorduri internaționale sau alte aranjamente. [24, p. 182-183] De fapt, această asumție este împărțită de mai mulți cercetători științifici și analiști, printre care și L. Laur, în a cărei opinie Republica Moldova reprezintă un caz deosebit din cauza că este lipsă cadrul juridic internațional de reglementare a statutului de neutralitate și garanțiile din partea unei organizații internaționale, motivarea fiind de natură internă, dar având obiective externe. [25, p. 32] Noi susținem în contextul reliefat de idei că neutralitatea permanentă proclamată unilateral și menținută prin propria voință n-a contribuit până la moment la valorificarea obiectivului strategic urmărit, fiind

sfidată și depreciată de staționarea neautorizată a forțelor militare străine pe o parte din teritoriul său. Ne pronunțăm expres pentru integrarea euroatlantică, invocând asigurarea securității naționale, implementarea valorilor democratice, modernizarea forțelor armate și a infrastructurii, militare și civile, extinderea volumului investițiilor străine, [26, p. 67] dar, totodată, suntem conștienți de faptul că acest proces se dovedește a fi unul complex, anevoios și de lungă durată, solicitând eforturi considerabile atât în interior, dar și în exterior. [27, p. 206-207] În opinia noastră, actualmente, nici societatea în ansamblu, nici clasa politică în mare parte și nici partenerii internaționali nu sunt pregătiți pentru declanșarea procedurilor care să aibă o finalitate politică clară și asumată. Conform accepției lui I. Munteanu, aderarea Republicii Moldova la NATO presupune înțelegerea beneficiilor, costurilor și mizei acestei relații strategice întemeiate pe un anumit sistem de valori, apropiind societatea de comunitatea europeană mult mai mult decât se crede în general. [28, p. 6] S. Nazaria, din contra, se poziționează împotriva integrării euroatlantice a Republicii Moldova, argumentând prin complexitatea relațiilor cu Federația Rusă și, mai ales, existența conflictului din raioanele de est, [29, p. 50] idei care, de asemenea, trebuie să fie luate în calcul. Totuși este axiomatică supoziția că statutul autoproclamat de neutralitate n-a contribuit la valorificarea obiectivului strategic urmărit, evacuarea forțelor armate străine de pe teritoriul Republicii Moldova, și n-a asigurat apropierea identificării unor soluții ale conflictului din raioanele de est. În plus, este necesar de conștientizat că neutralitatea în sine nu conduce în mod expres la asigurarea securității naționale, exemplul Belgiei din 1914 fiind emblematic în acest sens de idei.

Am invocat deja angajamentele ce se conțin în planurile de acțiuni cu privire la oportunitatea reformării democratice a Forțelor Armate și, în general, a sistemului de securitate națională și apărare. În condițiile valorificării acestui obiectiv de caracter sectorial aspectele militare și cele nemilitare se întretaie, dar, totodată, se înscriu în contextul general de reformă democratică a instituțiilor puterii de stat. Potrivit acestor documente, în relațiile

cu Organizația Nord-Atlantică, dar și cu alte instituții internaționale de cooperare, Consiliul Europei, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa sau Uniunea Europeană, Republica Moldova își asumă angajamente de reformă democratică și deci raporturile dintre părți se includ într-un spectru mai larg decât unul îngust sectorial, dimensiunii externe revenindu-i calitatea de catalizator al acestor procese, în sensul de racordare la standardele și practicile internaționale. Numitorul comun al textelor celor două planuri de acțiuni se referă la trei domenii: supremația legii, racordarea legislației și practicilor naționale la exigențele internaționale; reforma sistemului judiciar și electoral în conformitate cu normele europene, asigurarea libertății de expresie, mass-mediei și a accesului publicului la informație; consolidarea eforturilor în vederea combaterii corupției, inclusiv prin participare internațională. Deosebirile de conținut dintre cele două texte constau fie în excluderea, fie în introducerea unor aspecte: nu se regăsește angajamentul cu privire la „reforma administrației centrale și regionale”, dar se întâlnesc unele obligațiuni noi, cea mai relevantă fiind „punerea în aplicare a recomandărilor și rezoluțiilor pentru finalizarea procesului de monitorizare de către Consiliul Europei și înaintării spre dialogul postmonitorizare”, altele țin de ajustarea practicilor naționale la normele europene privind societatea civilă și minoritățile naționale.

V. Lupan a specificat, pe bună dreptate, că integrarea europeană a Republicii Moldova nu poate fi finalizată fără implementarea reformelor stipulate în I.P.A.P., altfel „reforme de integrare a țării în Uniunea Europeană nu vor fi complete. Implementarea Planului Individual de Acțiuni ale Parteneriatului este în interesul Republicii Moldova, reformele în domeniul statului de drept sau al libertății mass-media sunt necesare pentru viitorul democratic al țării”. [30, p. 152]

Concepția securității naționale a Republicii Moldova acordă un spațiu minimal problemelor de acest conținut, „asigurarea dezvoltării democratice a societății” fiind considerată o linie directorie în asigurarea securității naționale. [31, p. 7] Strategia securității naționale a Republicii Moldova, din contra, imprimă sem-

nificație reformei democratice pentru dezvoltarea statului Republica Moldova și, în particular, asigurarea securității sale naționale. Astfel, respectarea principiilor statului de drept și a normelor de protecție a drepturilor omului, consolidarea instituțiilor și a principiilor democratice în țară, precum și implementarea principiilor de demilitarizare a instituțiilor de stat care nu au atribuții de apărare sunt numite, de asemenea, criteriile cărora trebuie să li se conformeze sistemul de securitate națională. [32, p. 37] În aceeași ordine de idei se include angajamentul „examinării modalității de perfecționare a legislației naționale” electorale în vederea asigurării „stabilității sistemului politic”, implementarea normelor europene de dialog constructiv fiind „necesară pentru depășirea unor blocaje care generează instabilitate politică”.

Considerăm necesar de a preciza că introducerea în 1993 a sistemului electoral proporțional, cu o singură circumscriptie națională, înlocuind tipul majoritar cu două tururi, a fost argumentată prin imposibilitatea participării tuturor alegătorilor cu drept de vot din raioanele de est și precaritatea partidelor politice, aflate în plin proces de instituționalizare. În acest sens, sistemul proporțional a fost considerat unul provizoriu, perioada de funcționalitate fiind condiționată de înlăturarea acestor, dar și altor impedimente. În același timp, invectivele la care este supus tipul de sistem electoral din Republica Moldova constau în legătura slabă dintre alegători și aleși datorită votului în baza listei și în prezența insuficientă în forul legislativ suprem a oamenilor din teritoriu. Trebuie de subliniat însă că, în pofida numeroaselor tentative, niciun candidat independent n-a avut acces în Parlament și, în general, prezența a inclus patru-cinci concurenți electorali, cauza numărului restrâns, dar optimal, în opinia noastră, constând în existența pragului electoral care a fluctuat periodic între 4% și 6%, precum și în deprinderile alegătorilor de a vota pentru partide cu un anumit nivel de reprezentativitate.

Modificarea sistemului electoral este considerată a fi de mai mulți lideri de partide, analiști și cercetători științifici un remediu substanțial pentru asanarea funcționalității autorităților supreme ale puterii de stat, ca

dovadă ne servesc amendamentele operate la Codul electoral în data de 18 aprilie 2013 care s-au soldat provizoriu, până la 3 mai 2013, cu introducerea sistemului mixt [33, p. 37-42] sau Conferința științifico-practică intitulată „Sistemul electoral din Republica Moldova: constrângeri și oportunități de reformare”, organizată de Institutul Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM la 27 noiembrie 2012. Suntem de părere că nu atât sistemului electoral îi revine rolul determinant în funcționalitatea eficientă a instituțiilor puterii de stat, cât consolidării capacității lor în conformitate cu standardele și practicile europene, deși un tip majoritar (de sistem) nu corespunde, în mare parte, realităților din Republica Moldova. Un sistem mixt pare a fi oportun, în special, sincronizat cu reforma teritorial-administrativă și formarea regiunilor, însă rămân în discuție problemele ce țin de exercitarea votului de către alegătorii din raioanele de est și cei din străinătate, finanțarea partidelor politice sau corupția electorală în teritoriu. În același timp, suntem de părere că nici actualul sistem proporțional nu și-a epuizat potențialul, iar unele amendamente, cum ar fi secționarea în mai multe circumscripții, vor fi în măsură să sporească participarea și responsabilitatea electorală, în setul de măsuri înscriindu-se și introducerea Registrului electronic al alegătorilor.

Însă criza politică din prima jumătate a anului 2013 a demonstrat cu lux de amănunte că în Republica Moldova este asigurată libertatea de expresie, a mass-mediei și accesul publicului la informație, mijloacele de informare în masă devenind o adevărată „putere a patra”. În același timp, „finalizarea procesului de monitorizare exercitat de Consiliul European” nici n-a fost pusă pe agenda zilei, criza demonstrând lipsa de progrese sectoriale și de suport pentru „înaintarea spre dialogul postmonitorizare”. Este de precizat că, aderând la Consiliul European, Republica Moldova și-a asumat anumite angajamente, unele fiind de caracter general, care în linii mari vizează toate statele, iar altele sunt de nuanță particulară și provin din rapoartele de verificare prezentate de trimiși speciali. Obligațiunile generale se referă la semnarea și ratificarea unor documente în domeniile asigurării și garantării drepturilor și libertăților omului, inclu-

siv abolirea pedepsei cu moartea, autonomiei locale, extrădării, asistenței reciproce în materia penală și transferului persoanelor condamnate, libertății confesiunilor, privilegiilor și imunităților. Dintre obligațiunile particulare vom menționa modificarea rolului și funcțiilor Procuraturii, crearea condițiilor pentru funcționarea și studierea limbii de stat, asigurarea independenței justiției, reformarea legii și practicilor privind autoadministrarea locală în conformitate cu prevederile Cartei europene a autonomiei locale. [34, p. 100-101]

O evaluare punctată demonstrează că unele angajamente, în special de ordin general, au fost onorate, în timp ce la capitolul îndeplinirea obligațiunilor particulare, realizările sunt mai modeste sau chiar inexistente, reformarea Procuraturii Generale și a sistemului judiciar în ansamblu aflându-se în fruntea listei sarcinilor de executat, situație care face imposibilă trecerea la moment într-o etapă nouă, a postmodernizării. Anume reforma Procuraturii Generale și a sistemului judiciar în ansamblu, potrivit lui A. Cozma, reprezintă problemele dificile din cadrul compartimentului statul de drept, în același context al eșecurilor incluzându-se funcționalitatea instituțiilor democratice și drept rezultat, „Republica Moldova s-a dovedit a fi statul cu cea mai lungă perioadă de monitorizare din partea Consiliului European”. [35, p. 214] Concluzia sa este că prin implementarea principiilor și normelor Consiliului European se contribuie la avansarea Republicii Moldova pe calea integrării europene, idee susținută de mai mulți cercetători și analiști.

Referindu-ne la subiectul reformei sistemului judiciar, întâlnit frecvent în lista obligațiunilor înscrise în mai multe documente care reglementează relațiile dintre cele două părți, notăm că acesta reclamă o abordare complexă, sistemică și, în același timp, sectorială, solicitând voință în interior și susținere din exterior. Subiectul în cauză se dovedește a fi prea complicat și presupune o analiză detaliată, întrunind factori de decizie, cadre științifico-didactice și experți naționali și din străinătate, iar încercările timide de reformare prin acțiuni de natură fie financiară, fie punitivă, practic nu s-au soldat cu rezultate palpabile și eficiente. În contextul reliefat de idei punctăm

lapidar, făcând uz de Raportul trimestrial nr.1 de monitorizare a implementării Strategiei de Reformă în Sectorul Justiției prezentat în mai 2013, [36] că atestăm numeroase acțiuni nerealizate și deci restante, printre care *efectuarea unui studiu privind activitatea Consiliului Suprem al Magistraturii, canalizat pe cadrul normativ și activitatea practică; îmbunătățirea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor; efectuarea studiului privind oportunitatea creării sistemului de instanțe administrative; elaborarea proiectului privind modificarea Codului Contravențional; elaborarea proiectului de lege cu privire la Procuratură.*

Revenind la elucidarea evoluției relațiilor dintre Republica Moldova și Organizația Nord-Atlantică, vom sublinia că alternanța la guvernare prin formarea Alianței pentru Integrare Europeană a creat speranțe cu privire la aprofundarea și extinderea legăturilor dintre părți, cu atât mai mult cu cât a fost semnat Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului actualizat și Strategia securității naționale a Republicii Moldova. Însă așteptările s-au dovedit a fi iluzorii, dat fiind faptul că autoritățile Republicii Moldova și-au canalizat durabil eforturile pe prioritatea strategică de integrare europeană și fie n-au conștientizat, fie n-au dorit să conștientizeze importanța relațiilor cu Alianța Atlanticului de Nord, rămânând pe planul secund și cu o intensitate diplomatică modestă. Ca rezultat, Republica Moldova n-a fost invitată la Summit-ul NATO de la Chicago din 2012, fiind lăsată, potrivit lui L. Grău, în afara „proceselor globale de securitate. Motivul este destul de simplu, consideră jurnalista, Republica Moldova nu participă cu niciun militar, expert, medic sau trainer la operațiunile Organizației Nord-Atlantice”. [37, p. 60]

Într-adevăr, deși special a fost creat Batalionul 22, Armata Națională nu participă de trei ani la operațiunile NATO de menținere a păcii, fiind ratate nu numai aprofundarea cooperării politice, dar și oportunitatea schimbului de experiență, dezvoltării capacităților pentru apărare și dotării cu armament modern. Participarea la operațiunile de pacificare contribuie la „profesionalizarea Armatei Naționale, raționalizarea infrastructurii, revizuirea legislației, perfecționarea planificării, promovarea intereselor Republicii Moldova și sporirea

imaginii de țară”. [38, p. 10] Se impune de specificat, de asemenea, că argumentele costurilor mari și pericolelor la adresa vieții ostașilor nu rezistă, fiindcă, în primul caz, acestea sunt preluate în mare parte de aliați sau parteneri, iar cu referință la al doilea, menționăm că la operațiuni nu participă militari în termen, ci în bază de contract, care își asumă conștient riscurile, manifestând un grad înalt de profesionalism.

V. Grosu a identificat unele mituri care marchează relațiile Republicii Moldova cu Alianța Atlanticului de Nord, dintre care enumerăm aserțiunea că acestea ar afecta raporturile cu Rusia și argumentele neutralității, [39, p. 34] ambele ancorate pe factorul conflictului din raioanele de est. Însă neutralitatea, potrivit poziției oficiale a Alianței, nu reprezintă un impediment în calea colaborării, inclusiv participarea la operațiunile de menținere a păcii sub egida NATO. Cât despre relațiile cu Federația Rusă, nu trebuie de trecut cu vederea instituționalizarea și funcționalitatea Consiliului de cooperare NATO-Rusia și, implicit, reuniunile în formatele „19+1”, „26+1” sau „28+1”. În raport cu Republica Moldova, bineînțeles că Rusia nu salută parcursul european, propunând mecanismele sale de integrare economică și menținând conflictul din raioanele de est pentru a o priva de libertate în acțiuni și manevră diplomatică. Alianța Nord-Atlantică, din contra, susține parcursul european al Republicii Moldova, dar vine cu unele solicitări ce țin nemijlocit de politicile pe care le vizează, în special sistemul de securitate și apărare. Subliniem că aprofundarea cooperării cu Organizația Nord-Atlantică și realizarea parcursului european se completează, urmărind valorificarea priorității strategice – integrarea europeană. Actualmente, constatăm că Republica Moldova poate să aspire și să realizeze integrarea europeană, fără a adera la Organizația Atlanticului de Nord, după cum nu este mai puțin adevărat că statutul de stat aliat nu garantează expres aderarea la Uniunea Europeană, cazul Albaniei confirmând această aserțiune. Alianța nu se dovedește a fi anticamera Uniunii Europene, nu trebuie de uitat că statele vest-europene, având asigurată securitatea, au realizat cooperarea economică prin instituționalizarea și extinderea

comunităților care au alcătuit primul pilon al Uniunii Europene.

Ar fi însă o greșeală dacă s-ar face concluzia că parteneriatul strategic cu Uniunea Europeană, solicitând conjugarea tuturor eforturilor structurilor puterii de stat și sectorului asociativ, s-a dovedit a fi un impediment în calea aprofundării parteneriatului cu Alianța Nord-Atlantică, fiind lăsată fără atenția cuvenită. Cu certitudine, valorificarea parcursului european nu reprezintă un obstacol ci, din contra, un catalizator al cooperării cu NATO, ecuație care, practic, n-a fost înțeleasă de guvernarea proeuropeană a Republicii Moldova, timidă în asumarea răspunderii, inconsecventă și slab pregătită pentru gestiunea puterii de stat la nivelul exigențelor comunitare. Conform estimărilor lui P. Varzari, dar și ale altor cercetători științifici, analiști politici și jurnaliști, „Alianța pentru Integrare Europeană a discreditat opțiunea europeană a Republicii Moldova din cauza modului defectuos de guvernare și implicării frecvente în scandaluri politice sau de corupție, alimentând euroscepticismul și schimbarea vectorului strategic”. [40, p. 233] Aceste deficiențe fragmentează societatea, provoacă numeroase clivaje și consolidează neîncrederea în oportunitățile de modernizare prin reforme democratice și de valorificare a potențialului uman, punând sub semnul întrebării însăși existența statului.

Subliniem, în același timp, că Alianța Nord-Atlantică nu este antrenată, practic, în procesul de identificare a soluțiilor de reglementare a conflictului din raioanele de est ale Republicii Moldova. Astfel, N. Popescu n-a identificat prezența euroatlantică în cadrul eforturilor internaționale, pe când C. Ceban încearcă absolut neconvingător să elucideze „rolul NATO și UE în rezolvarea conflictului transnistrean”, invocând „contextul favorabil apărut în urma extinderii acestor structuri de a deveni parte indispensabilă a procesului de soluționare (a conflictului – n. n.)” și sfidarea de către autoritățile secesioniste „la adresa securității (NATO și UE extinse – n. n.)”, dar constată, pe bună dreptate, că antrenarea lor „mai consistentă va aduce beneficii Republicii Moldova”. [41, p.181,182]

Prin urmare, parteneriatul dintre Republica Moldova și Organizația Atlanticului de Nord prin caracterul stabilit a părăsit cadrul îngust sectorial și a devenit unul extins, polivalent, în sensul că se exprimă prin angajamente asumate de reformă democratică nu numai a sectorului de securitate și apărare, ci a mai multor instituții de putere și politici de stat. Insistăm asupra prevederilor de reformă democratică înscrise în cele două Planuri Individuale de Acțiuni pe motivul că semnificația și încărcătura pe care o comportă, practic, au rămas în umbră, nu și-au găsit aprecierea și prestația la nivelul cuvenit și n-au devenit suportul politico-juridic sustenabil pentru angajarea unor politici sectoriale de amploare. În opinia noastră, relevanța acestor prevederi constă în reluarea cu alt text a criteriilor de preaderare la Uniunea Europeană, regăsindu-se chiar și componenta economică și deci nu este întâmplător că în conținutul ambelor Planuri este trasată opțiunea de integrare europeană a Republicii Moldova. În această ordine de idei, implementarea Planurilor Individuale de Acțiuni ale Parteneriatului cu Alianța Atlanticului de Nord este concepută ca fiind un mecanism important de modernizare a țării și de preparare a condițiilor necesare pentru apropierea integrării europene.

Așadar, în baza celor expuse, am determinat că relațiile dintre Republica Moldova și Alianța Nord-Atlantică sunt marcate esențial de doi factori, statutul autoproclamat de neutralitate și prezența Federației Ruse, ambii având repercusiuni în raport cu problema identificării soluțiilor viabile pentru reglementarea conflictului din raioanele de est. Republica Moldova nu poate să facă abstracție de parteneriatul cu un asemenea actor important, Alianța Nord-Atlantică, chiar dacă acesta nu se află pe lista priorităților Organizației, dovadă fiind lipsa din lista invitațiilor la Summit-ul de la Chicago.

Actualmente, integrarea euroatlantică a Republicii Moldova nu se află pe agenda zilei, datorită, în special, dificultăților de ordin constituțional, mentalitate și caracter geopolitic, însă parteneriatul cu NATO rămâne o oportunitate sustenabilă de valorificat.

BIBLIOGRAFIE

1. Lupan Vlad. Relațiile Republicii Moldova cu Alianța Nord-Atlantică (NATO). În: Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008). Chișinău: CARDIDACT, 2009, p.142-152.
2. Juc Victor. Politica externă. În: Republica Moldova: ediție enciclopedică. Ed: a 2-a. Chișinău: Tipogr. Bons Offices SRL, 2010, p. 706-715.
3. Lupan Vlad. Op.cit.
4. Republica Moldova în cadrul Consiliului Parteneriatului euroatlantic. În: Jurnalul Academic, 2011, august, nr.14, 35 p.
5. Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (I.P.A.P.) Republica Moldova-NATO. În: http://www.mfa.gov.md/nato_md/planul_al_parteneriatului/ (vizitat pe 16.02.2013).
6. Cadrul de cooperare Republica Moldova-NATO. În: <http://www.nato.md/index.php/Moldova-Nato/ipapplanul-individual-de-actiuni/ipap-rm-nato> (vizitat pe 24.06.2013).
7. Ibidem.
8. Marinuța Vitalie, Manolache Constantin. Problematika relațiilor civil-militare în gândirea științifică mondială. În: „Revista Militară”. Studii de Securitate și Apărare, 2011, nr.1 (5), p.33-39.
9. Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore & London: The John Hopkins University Press, 1996, 576 p.
10. Marinuța Vitalie. Parteneriatul civil-militar: considerații metodice. În: „Revista Militară”. Studii de Securitate și Apărare, 2012, nr. 2 (8), p. 44-51.
11. Ibidem.
12. Albu Natalia, Coropcean Ion. Serviciul militar: repere conceptuale. În: „Revista Militară”. Studii de Securitate și Apărare, 2011, nr. 2 (6), p. 12-19.
13. Concepția securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 97-98 (3190-3191), p. 6-9.
14. Strategia securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 170-175 (3966-3971), p. 37-46.
15. Relațiile Republica Moldova – NATO. În: <http://www.mfa.gov.md/nato-md/relatiile-rm-nato/> (vizitat pe 16.02.2013).
16. Republica Moldova a actualizat Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului cu NATO. În: <http://www.basarabeni.ro/stiri/integrare-europeana/republica-moldova-a-actualizat-114/> (vizitat pe 16. 02. 2013).
17. Strategii ale Uniunii Europene și ale Alianței Nord-Atlantice în prevenirea și combaterea fenomenului terorist. În: <http://www.sri.ro/fisiere/studii/strategiene/pdf.8.p.> (vizitat pe 16. 02. 2013).
18. Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO actualizat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 166-168 (3699-3701), p. 6-26.
19. Concepția securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 97-98 (3190-3191), p. 6-9.
20. Strategia securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 170-175 (3966-3971), p. 37-46.
21. Armașu Vitalie. Rolul NATO în procesul de implementare a politicii antiteroriste a Republicii Moldova. În: Studii Internaționale. Viziuni din Moldova, 2007, vol. IV, p. 30-33.
22. Republica Moldova în cadrul Consiliului Parteneriatului euroatlantic. În: „Jurnalul Academic”, 2011, august, nr.14, 35 p.
23. Strategia securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.170-175 (3966-3971), p. 37-46.
24. Osmochescu Nicolae. Neutralitatea permanentă a Republicii Moldova în contextul relațiilor internaționale contemporane. În: Academia de Administrare Publică - 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova. Mater. conf. intern. șt.-practice, vol.2, Chișinău: AAP, 2008, p. 182-183.

25. Laur Liliana. Neutralitatea Republicii Moldova în condițiile extinderii NATO spre Est. În: Politica externă a Republicii Moldova în contextul extinderii NATO spre Est. Mater. conf. șt.-int. Chișinău: CEP USM, 2004, p. 32-34

26. Juc Victor. Republica Moldova în condițiile noi de securitate. În: Politica externă a Republicii Moldova în contextul extinderii NATO spre Est. Mater. conf. șt. int. Chișinău: CEP USM, 2004, 65-68.

27. Juc Victor. Edificarea relațiilor internaționale postrăzboi rece: aspecte teoretico-metodologice și replieri geostrategice. Chișinău: Tipogr. Sirius SRL, 2011, 248 p.

28. Mînzărari Dumitru, Ioniță Veaceslav. De ce avem nevoie de NATO? Sau de ce existența Moldovei ca stat suveran depinde de aderarea la NATO. În Discussion Paper, 2008, octombrie, nr. 3, 90 p.

29. Назария Сергей. Новая архитектура европейской безопасности в свете расширения НАТО на Восток и его некоторые последствия для Республики Молдова. În: Politica externă a Republicii Moldova în contextul extinderii NATO spre Est. Mater. conf. șt. int. Chișinău: CEP USM, 2004, p. 50-56.

30. Lupan Vlad. Op. cit.

31. Concepția securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 97-98 (3190-3191), p. 6-9.

32. Strategia securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 170-175 (3966-3971), p. 37-46.

33. Legea cu privire la amendarea Codului Electoral. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, 19 aprilie.

34. Revenco Eugen. Cooperarea Republicii Moldova în cadrul Consiliului Europei. În: Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008). Chișinău: CARTDIDACT, 2009, p.100-110.

35. Cozma Artur. Republica Moldova – Consiliul Europei: parteneriat pentru democratizare (1990-2010). Chișinău: Lumina, 2011, 288 p.

36. Raportul trimestrial nr.1 de monitorizare a implementării Strategiei de Reformă în Sectorul Justiției. În: http://www.promolex.md/upload/publications/ro_doc_1370592947.pdf (vizitat pe 28.06. 2013).

37. Grâu Lina. NATO, în „zona gri” a politicii externe moldovene. Sau de ce Chișinăul nu a fost invitat la Chicago. În: „Jurnal Academic”, 2012, nr.15, p. 59-64.

38. Republica Moldova în cadrul Parteneriatului pentru Pace. În: „Jurnal Academic”, 2011, nr.14, p. 6-13.

39. Grosu Vitalie. Percepția NATO în Republica Moldova – între mit și realitate. În: „Jurnal Academic”, 2011, nr.14, p. 31-35.

40. Varzari Pantelimon. Elita politică și birocrăția în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova). Chișinău, 391 p.

41. Ceban Cristina. Dreptul Organizațiilor Internaționale. Chișinău, 2012, 305 p.

Prezentat: 25 iulie 2013.

E-mail: juc.victor@gmail.com

Ceaușescu în fața lui Brejnev: Basarabia, pământ românesc!



Strict Secret

Către secretarii CC al PC al Moldovei

Arhivele secrete *Basarabia-Bucovina.info*

„Exprimându-și încă o dată nedumerirea față de pretențiile sovietice, N. Ceaușescu a spus că nu a luat cu sine materialele respective ce ar ilustra nerespectarea înțelegerilor de către partea sovietică, însă, odată ce chestiunea a fost abordată, el ar dori să declare că în literatura sovietică și, mai ales, în cea moldovenească se denaturează – ca și mai înainte – următoarele trei grupuri de chestiuni:

- se reabilitează politica țarismului în Balcani și în regiunea dunăreană, aceasta fiind prezentată doar în plan pozitiv (mai cu seamă în chestiunea româno-basarabeană);

- este tratată incorect, ca și până acum, chestiunea privind existența poporului moldovenesc, limbii moldovenești și națiunii moldovenești aparte;

- ca și mai înainte, în literatura moldovenească, clasicii români sunt numiți incorect moldoveni.

În opinia lui N. Ceaușescu, este absolut incorectă și sub aspect istoric, social și al luptei de clasă, și sub aspect marxist afirmația că includerea, în 1812, a Basarabiei în componența Rusiei a fost legitimă și conformă voinței popoarelor. Nimic nu a fost legitim în acest act, afirma N. Ceaușescu. Alipirea s-a produs împotriva voinței poporului și împotriva dorinței Guvernului moldovenesc. Am dori ca autorii sovietici să spună lucrurilor pe nume.”

CONSPECTUL ÎNTÂLNIRII ȘI TRATATIVELOR PURTATE DE L. I. BREJNEV CU N. CEAUȘESCU ÎN CRIMEEA, LA 5 AUGUST 1977,

realizat de V. I. Potapov,
șeful Sectorului România al Secției Internaționale a C.C. al P.C.U.S.

Tov. V. I. Potapov mi-a comunicat că ste-

nograma tratatelor purtate de L. I. Brejnev și N. Ceaușescu și a rezultatelor acestora este deja gata și, probabil, vor fi examinate în cadrul Biroului Politic al C.C. al P.C.U.S. Însă dat fiind faptul că secretarul Secției C.C. al P.C.U.S. a început deja pregătirea unei noi întâlniri a secretarilor ce coordonează afacerile străine ai ambelor partide, lucru asupra căruia, în principiu, au convenit L. I. Brejnev și N. Ceaușescu, s-a decis informarea, în prealabil, a C.C. al P.C. al Moldovei cu privire la rezultatele tratatelor sovieto-române desfășurate în Crimeea, pentru ca, în măsura posibilităților, să ne aducem contribuția la pregătirea materialelor pentru întâlnirea planificată.

Întâlnirea și discuția lui L. I. Brejnev cu N. Ceaușescu a fost cea mai îndelungată dintre câte au avut loc în ultimii cinci ani: a durat aproximativ patru ore. Pe lângă secretarii generali, la ședință au participat: din partea sovietică – tt. Cernenko, Blatov și Potapov, iar din partea română – tt. Andrei, Mitea și Ciolac.

Au fost examinate numeroase chestiuni, inclusiv „Poziția României la tratativele de la Belgrad”; „Atitudinea P.C.R. față de „eurocomunism” și de antisovietismul lui Carillo”; „Poziția C.C. al P.C.R. în legătură cu manifestarea partidelor comuniste din Europa împotriva intențiilor americanilor de a dezvolta fabricarea bombei cu neutroni” etc.

Au fost examinate, de asemenea, detaliate relațiile economice și comerciale sovieto-române, tovarășii români insistând asupra extinderii participării U.R.S.S. la construcția unor mari centre de cercetare științifică și întreprinderi industriale în R.S.R. (printre altele, și a unei stații electrice atomice, precum și a unor uzine de aparatură electronică sau atomică la Iași etc.).

Tovarășii români au insistat, de asemenea, asupra necesității de a desfășura lucrări de adâncire a albiei râului Prut în avalul nodului hidrotehnic Costești-Stânca. Despre rezultatul acestor tratative, tov. Potapov m-a informat doar în linii mari, subliniind, totodată, că L. I. Brejnev a demonstrat, în mod binevoitor, dar insistent și convingător, vulnerabilitatea și dezavantajul pentru socialismul mondial și, în special, pentru R.S.R., ale poziției tovarășilor români referitoare la multe probleme internaționale.

Tov. N. Ceaușescu încerca aproape întotdeauna să iasă din încurcătură, să demonstreze că poziția P.C.R. și a R.S.R. nu este atât de negativă, precum o prezintă L. I. Brejnev, subliniind adesea că impresia e provocată de lipsa de informație sau din cauza unei informări incorecte.

La sfârșitul discuției, la inițiativa lui L. I. Brejnev, au fost examinate chestiunile legate de divergențele noastre privind tratarea unor probleme ruso-române, sovieto-române și moldo-române, formării și dezvoltării poporului moldovenesc, națiunii moldovenești etc., care, ca și anterior, sunt interpretate incorect de literatura științifică și de presa periodică română contemporană.

L. I. Brejnev a declarat că, după întâlnirile și discuțiile de anul trecut, la nivel de secretari generali (în Crimeea și de la București), precum și după acordurile respective dintre secretarii responsabili de afacerile străine, s-a conturat o anumită tendință de corectare a greșelilor admise anterior de partea română în interpretarea unor aspecte ale relațiilor sovieto-române și moldo-române, dar aceasta nu a fost decât o tendință, și una de scurtă durată.

În ultimele luni, în literatura română au început să apară, tot mai frecvent, articole și materiale care conțin atitudini antirusești și antimoldovenești, exprimate într-o formă nu numai bombastic voalată, ci și destul de directă și întotdeauna perseverentă. Totodată, ele sunt publicate nu doar în reviste și buletine prin excelență științifice, cu un tiraj mic, care influențează puțin opinia publică, dar și în paginile unor reviste istorice și de partid solide, cu un tiraj de masă; în manuale pentru elevi, studenți, auditori ai învățământului politic etc. Declarațiile antirusești, antimoldovenești răsună până și în rapoartele și discursurile autorilor români în cadrul unor sesiuni și conferințe științifice, simpozioane și congrese.

Dialogând cu N. Ceaușescu, L. I. Brejnev a menționat că noi am apreciat foarte pozitiv declarația sa justă privind faptul că România nu formulează niciun fel de pretenții teritoriale față de Uniunea Sovietică și față de alte țări socialiste și, în același timp, suntem nedumeriți când găsim în presa română decla-

rații care conțin revendicări asupra teritoriului sovietic.

Tov. N. Ceaușescu l-a întrerupt pe L. I. Brejnev și a declarat că nu înțelege despre ce este vorba, că el e convins că tot ce a vorbit aici L. I. Brejnev este rezultatul unor informații incorecte. Toate înțelegerile noastre la care s-a ajuns în anul trecut, a declarat N. Ceaușescu, sunt respectate întru totul de către partea română, nu însă și de partea sovietică.

Cu mult tact, L. I. Brejnev i-a cerut lui N. Ceaușescu să manifeste răbdare și să-l asculte până la capăt. A început prin a-i demonstra caracterul dăunător și negativ al unor atare opinii ce vizează relațiile noastre, educația poporului român, îndeosebi a tineretului, opinii favorabile dușmanilor noștri.

Exprimându-și încă o dată nedumerirea față de pretențiile sovietice, N. Ceaușescu a spus că nu a luat cu sine materialele respective ce ar ilustra nerespectarea înțelegerilor de către partea sovietică, însă, odată ce chestiunea a fost abordată, el ar dori să declare că în literatura sovietică și, mai ales, în cea moldovenească se denaturează – ca și mai înainte – următoarele trei grupuri de chestiuni:

- se reabilitează politica țarismului în Balcani și în regiunea dunăreană, aceasta fiind prezentată doar în plan pozitiv (mai cu seamă în chestiunea româno-basarabeiană);

- este tratată incorect, ca și până acum, chestiunea privind existența poporului moldovenesc, limbii moldovenești și națiunii moldovenești aparte;

- ca și mai înainte, în literatura moldovenească, clasicii români sunt numiți incorect moldoveni.

În opinia lui N. Ceaușescu, este absolut incorectă și sub aspect istoric, social și al luptei de clasă, și sub aspect marxist afirmația că includerea, în 1812, a Basarabiei în componența Rusiei a fost legitimă și conformă voinței popoarelor. Nimic nu a fost legitim în acest act, afirma N. Ceaușescu. Alipirea s-a produs împotriva voinței poporului și împotriva dorinței Guvernului moldovenesc. Am dori ca autorii sovietici să spună lucrurilor pe nume. Pentru a-și confirma argumentele, N. Ceaușescu a evocat afirmațiile lui K. Marx,

mai ales cele conform cărora turcii au cedat ceea ce nu le aparținea. În plus, susținea N. Ceaușescu, sunt profanatoare afirmațiile autorilor moldoveni, care consideră că includerea Basarabiei în componența Rusiei nu a fost decât un lucru pozitiv, că această includere nu a jucat pentru regiune decât un rol pozitiv. „Cum rămâne, se întreba N. Ceaușescu, cu definiția pe care o folosea V. I. Lenin, că Rusia e închisoarea popoarelor?”

Aici L. I. Brejnev l-a întrerupt pe N. Ceaușescu și a spus că afirmațiile acestea nu au nicio logică, pentru că anul trecut el a declarat că România nu are pretenții teritoriale față de Uniunea Sovietică și, în același timp, cere să recunoaștem că țarismul a ocupat cândva nelegitim teritoriile române. „Aveți cumva pretenții teritoriale față de noi?”, a întrebat L. I. Brejnev.

N. Ceaușescu a declarat numaidecât că ei nu cer niciun fel de teritorii de la Uniunea Sovietică, ci doar să se spună că țarismul a ocupat pe timpuri pământuri românești.

Atunci L. I. Brejnev a replicat că această poziție e asemănătoare cu cea a Chinei referitoare la teritoriile Siberiei și Extremului Orient: „Astăzi de la noi se cere să recunoaștem că acest teritoriu este al lor, iar mâine vor cere ca noi să-l și restituim. Însă noi nu vom face niciodată una ca asta.”

„Țarismul, a continuat L. I. Brejnev, urmarea scopuri de cotropire, dar, în afara lor, obiective și aspirații nobile – izbăvirea popoarelor de jugul turcesc extrem de reacționar și alipirea acestora la societatea social-economică și culturală rusă, mai progresistă la acea vreme. În ciuda faptului că țarismul a fost, într-adevăr, închisoarea popoarelor, în comparație cu iadul turcesc, această închisoare era un rai: altminteri popoarele n-ar fi tins, veacuri la rând, către Rusia. Acesta e un adevăr istoric care nu trebuie negat. Noi am scris mereu despre asta și vom scrie la fel și în continuare.”

Referitor la a doua chestiune, anul trecut, a subliniat N. Ceaușescu, ei au promis să recunoască R.S.S. Moldovenească și să nu o ignore. Am făcut aceasta, dar nu vom fi niciodată de acord cu ideea și nu vom recunoaște niciodată că există o oarecare națiune și o limbă moldovenească separate (aici el a

făcut trimitere la D. Cantemir, la unii miniștri țariști și la lucrările unor autori sovietici publicate în perioada 1927-1930, precum și la Marea Enciclopedie Sovietică, editată după război, în care se spunea că în spațiul dintre Prut și Nistru al U.R.S.S. locuiesc români).

L. I. Brejnev a opinat că nu trebuie să ne bazăm doar pe autori sau pe momente din lucrările acestora sau ale unor personalități, inclusiv Cantemir, care conțin teze avantajoase pentru români; lucrurile trebuie privite în mod real. Poporul moldovenesc, limba, cultura, conștiința lui națională există în mod real, a declarat și, oricât am nega acest lucru, el nu va înceta să existe. „Dumneavoastră, tov. Ceaușescu, printre altele, ați fost la moldoveni și v-ați putut convinge că ei există în realitate,” a subliniat L. I. Brejnev.

„Da, a ripostat N. Ceaușescu, am fost, dar ei au vorbit cu mine românește.”

L. I. Brejnev l-a îndemnat să nu se agațe de limbă, chiar dacă limbile moldovenească și română ar fi absolut asemănătoare (deși nu e deloc așa), nici atunci nu va fi vorba de o națiune unică. Căci în multe alte țări popoarele vorbesc aceleași limbi, dar sunt națiuni diferite (Austria și Germania, S.U.A. și Anglia, țările arabe etc.) „**Și, în această chestiune, a conchis L. I. Brejnev, dumneavoastră, Nicolae Andreievici, nu vă situați pe poziții marxiste.**”

Referitor la a treia chestiune, N. Ceaușescu a declarat că o dovadă ce confirmă că limba, națiunea moldovenească nu există de sine stătător e și faptul că moldovenii fură clasicii români și îi numesc moldoveni. „**Până și pe M. Eminescu, adept înverșunat al unirii Moldovei și Munteniei, care întotdeauna s-a considerat român, este fondatorul poeziei române, a făcut foarte mult pentru dezvoltarea limbii și literaturii române, moldovenii îl numesc moldovean.**”

L. I. Brejnev nu a făcut în această chestiune nici o remarcă, pentru că, după cum a menționat tov. V. I. Potapov, noi nu aveam suficiente contraargumente.

N. Ceaușescu a propus ca secretarii ambelor noastre partide, responsabili de afacerile internaționale (tt. Rusakov și Andrei), să se întâlnească și să se pună de acord asupra tuturor chestiunilor care ne preocupă. În sfârșit-

ul discuției, el a declarat că, deși problemele abordate de Leonid Ilici au fost neplăcute, s-a bucurat și i-a plăcut că acestea au fost exprimate în mod sincer, fără reticente.

În drum spre reședință și, în continuare, în incinta ei, timp de câteva ore, N. Ceaușescu și V. I. Potapov au discutat cu privire la un cerc mai larg de probleme legate de evoluția relațiilor ruso-române și sovieto-române, schimbul de păreri purtându-se sub forma unei polemici aprinse, cu argumente și altercații, fără conveniențe diplomatice.

Au fost supuse dezbaterii aspecte ce vizează:

- așezarea vechilor daci;
- rolul și influența slavilor asupra formării popoarelor balcanice și dunărene;
- atitudinea lui Petru I față de independența Principatului Moldovei;
- evaluarea rolului României în anii Primului Război Mondial conform literaturii sovietice și române;
- caracteristica activității lui N. Titulescu de către autorii sovietici și români;
- evaluarea contribuției României la distrugerea hitlerismului de către autorii români și sovietici;
- consecințele editării în România a unor lucrări ce îl reabilitează pe Antonescu și pe alții.

Referitor la toate aceste chestiuni, N. Ceaușescu nu a recunoscut niciodată că ei se situează pe poziții incorecte și îi acuza întotdeauna pe autorii sovietici că nu reflectă corect evenimentele.

Vorbind despre vechii daci, N. Ceaușescu – ca și întreaga istoriografie actuală – demonstrează că populau pământurile până dincolo de Bug și că, pe timpuri, acest teritoriu aparținuse regelui Burebista. În opinia lui, slavii au jucat pentru popoarele balcanice și dunărene aproape același rol pe care l-au jucat și triburile tătaro-mongole.

El afirma că, la încheierea tratatului dintre Cantemir și Petru I, acesta din urmă a promis că va păstra integritatea și independența de stat a Principatului Moldovei; țării care i-au succedat la tron au încălcat însă aceste promisiuni și au cotopt pământurile moldovenești.

Ceaușescu demonstrează foarte insistent că

literatura sovietică nu tratează corect nici rolul și contribuția României în cel de-al Doilea Război Mondial. El consideră că, dacă n-ar fi existat victorioasa răscoală armată din 23 august de la București, operația Iași-Chișinău nu s-ar fi încheiat atât de strălucit, iar dacă armata română nu ar fi întors armele împotriva fasciștilor și nu ar fi luptat cu atâta bărbăție și eroism, fapt ce a contribuit la accelerarea cu 6 luni a terminării războiului, ar fi greu de spus cum s-ar fi încheiat cel de-al Doilea Război Mondial, deoarece, după cum este îndeobște cunoscut, afirma N. Ceaușescu, **hitleriștilor nu le-au ajuns câteva luni pentru a termina bomba atomică și atunci e puțin probabil să fi fost nimiciți.**

Demonstrând că noi reabilităm acum țarismul, N. Ceaușescu a declarat că această reabilitare se simțea, chipurile, chiar și la ultimul congres al partidului nostru. Întrebat de către Potapov unde a descoperit acest fapt, el a răspuns că nu în raportul de dare de seamă al Secretarului General și nu în hotărâri, ci în discursul unui oaspete străin, care a declarat că, în repetate rânduri, soldatul rus a salvat popoarele balcanice, inclusiv poporul bulgar, de la pieire inevitabilă.

Referindu-se la problemele teritoriale, N. Ceaușescu a declarat că, deși România nu are pretenții teritoriale față de Uniunea Sovietică, un aspect, deși neînsemnat, al problemei teritoriale nu a fost rezolvat nici până acum. Este vorba de platforma continentală, bogată în țiftei, din Marea Neagră. Românii vor să schimbe astfel frontiera pe mare, încât Insula Șerpilor să le rămână lor.

Subliniind lipsa de rațiune a cerințelor românilor privind recunoașterea faptului că țarismul a ocupat, cândva, în mod nelegitim, pământurile românești, tov. Potapov i-a amintit tov. N. Ceaușescu că ele (dorințele românilor) pot da naștere unor consecințe dăunătoare. Ele pot genera dorințele altor țări europene, vecine ale României, pentru ca P.C.R. să recunoască, de asemenea, că foștii cârmuitori au ocupat la vremea lor, în mod nelegitim, teritorii străine. Tov. Ceaușescu a întrebat imediat: „Pe cine îi aveți în vedere, pe unguri?” Tov. Potapov a răspuns că nu avea pe nimeni concret în vedere și că e inutil să răscolești trecutul.

Pe parcursul discuției, tov. N. Ceaușescu a demonstrat că cunoaște bine esența problemelor abordate. Numea incorect unele date și nume de familie, în rest, își exprima destul de precis și cuprinzător opiniile, care erau similare concepțiilor promovate de istoriografia română contemporană. Se crează impresia că fie le studiază meticolos, fie participă la elaborarea lor.

La sfârșitul discuției noastre, tov. V. I. Potapov a spus că, în linii mari, trebuie să continuăm munca privind îndeplinirea hotărârilor respective ale C.C. al P.C.U.S. și C.C. al P.C. al Moldovei referitoare la tendințele naționaliste în propaganda română.

El a sugerat să se efectueze cercetări, să se inaugureze publicații, să se organizeze sesiuni, conferințe științifice etc. care să demonstreze adevărul despre relațiile ruso-române, sovieto-române și moldo-române; să se șteargă și să se măture un anumit strat de pasivitate așternut peste savanți și organele de informație cu începere de anul trecut, după întâlnirile sovieto-române și după declarațiile lui N. Ceaușescu. Însă această muncă trebuie continuată ca și mai înainte, dar fără a polemiza deschis cu românii, fără a eticheta pe cineva, ci expunând, în principal, esența lucrurilor sub aspect pozitiv.

„Tovarășii români, a spus tov. Potapov, își mențin pozițiile în toate chestiunile, nu fac decât să manevreze, caută poziții mai avantajoase pentru ei, încearcă să obțină unele cedări, în timp ce ei nu doresc să facă nicio cedare.”

C.C. al P.C.U.S. consideră că, în prezent, e puțin posibil să se aștepte vreo schimbare a pozițiilor române în multe probleme. De aceea, politica elaborată mai înainte de C.C. al P.C.U.S. de a-i opri pe tovarășii români să lunece pe făgașul antirusismului este justificată și trebuie continuată, dar mai insistent, mai chibzuit, mai eficient, prin toate mijloacele de comunicație.

Tov. Potapov și-a exprimat de două ori temerea că dacă, anterior, românii nu recunoșteau Moldova Sovietică, acum ei încearcă tot mai vădit să-i lingusească și să-i îmbuneze pe moldoveni, lucru demonstrat, în opinia sa, de sosirea în Moldova a Linei Ciobanu, membru al Comitetului Politic Executiv al

C.C. al P.C.R., precum și de dorința insistentă a românilor de a introduce tranzitul fără vize al persoanelor în zona de frontieră.

În legătură cu întâlnirea dintre tov. Ruskov și tov. Andrei, programată pentru sfârșitul anului, tov. Potapov a rugat să fie pregătite argumente privitor la:

- particularitățile formării și dezvoltării principatelor moldovenesc și valah;

- particularitățile formării și dezvoltării popoarelor român și moldovenesc, limbilor și națiunilor lor;

- de ce unele personalități din trecut sunt considerate deopotrivă române și moldovenești.

Toate aceste materiale urmează să fie expuse concis (2-3 pagini pentru fiecare problemă), laconic și convingător, prezentate către luna noiembrie și expediate pe adresa C.C. al P.C.U.S.

Locțiitorul Secției informații și relații cu țările străine a C.C. al P.C. al Moldovei
(Semnătura) **N. Mumji**

17. 08. 1977

A.O.S.P.R.M., fond 51, inv. 44, dosar 12, filele 126-135.

(Gheorghe Negru. *Disputa dintre URSS și RSR privind tratarea istoriei relațiilor ruso- și sovieto-române*. În: „Destin Românesc”, Chișinău, an. V, nr. 3-4/2010, p. 182-187).

RELATARE PRIVIND ÎNTREVEDEREA L. I. BREJNEV – N. CEAUȘESCU DIN 1 AUGUST 1979 ÎN CRIMEEA

Către secretarii C.C. al P.C. al Moldovei

*Strict secret
20 august 1979*

**INFORMAȚIE
cu privire la întâlnirea și convorbirea
din Crimeea a lui L. I. Brejnev cu
N. Ceaușescu, la 1 august 1979**

La rugămintea C.C. al P.C. al Moldovei, Potapov V. I., șeful Sectorului România al Secției

C.C. al P.C.U.S., a transmis următoarea informație referitoare la această întâlnire și convorbire a lui L. I. Brejnev cu N. Ceaușescu.

Întâlnirea nu a coincis cu odihna lui N. Ceaușescu la noi, cum se procedează în mod tradițional. După convorbire, N. Ceaușescu a luat imediat avionul spre București.

L. I. Brejnev l-a informat pe N. Ceaușescu despre mersul construcției comuniste la noi în țară și a stăruit în detaliu asupra examinării unui șir de chestiuni primordiale legate de relațiile sovieto-române. L. I. Brejnev a menționat că, în octombrie 1978, la București a avut loc o discuție detaliată a conducătorilor români cu tt. Gromiko, Ponomariov, Rusakov în cadrul căreia s-a evaluat negativ pe puncte abordarea separată de către România a chestiunilor legate de relațiile bilaterale, de colaborare multilaterală a țărilor socialiste, de politica internațională.

Partea sovietică a supus atunci unei critici argumentate publicațiile din R.S.R. privind așa-zisa „chestiune teritorială,” atitudinea conducerii române față de *Organizația Tratatului de la Varșovia*, față de problema chineză. Au fost analizate în mod critic aspecte negative ce țin de abordarea de către România a unor chestiuni precum: încetarea cursei înarmărilor și dezarmarea, securitatea europeană, traducerea în viață a Actului final al Conferinței de la Helsinki, cooperarea balcanică, situația din Orientul Apropiat, din Africa. Folosind un bogat material factual, s-a demonstrat lipsa de principialitate a poziției P.C.R. față de mișcarea de neangajare, ca și de țările cu orientare socialistă și de mișcarea comunistă internațională. Însă „evenimentele care au urmat, a spus L. I. Brejnev, au demonstrat că conducerea P.C.R. continuă să-și urmeze în fond „cursul special” de mai înainte și chiar a întreprins un șir de acțiuni care accentuează divergențele existente. O atare stare a lucrurilor ne îngrijorează foarte mult.”

„Să luăm, de exemplu, atitudinea României față de *Organizația Tratatului de la Varșovia*: foarte des, poziția României la Consfătuirea Comitetului Politic Consultativ și la alte foruri ale acestei organizații diferă de abordarea comună a celorlalți participanți. Noi, a spus L. I. Brejnev, respectăm originalitatea și suveranitatea fiecărei țări socialiste.

Cele spuse se referă în totalitate și la România. Însă viața demonstrează că interesele naționale nu au decât de câștigat prin conjugarea puterilor noastre, prin disponibilitatea și priceperea de a acționa nu separat, ci în comun.”

„Provoacă, de asemenea, o mare îngrijorare și multe alte acțiuni ale reprezentanților români la întâlnirile multilaterale ale țărilor socialiste. Acum pare că a devenit o normă, a remarcat L. I. Brejnev, ca la întâlnirile comune, de îndată ce este vorba despre declarații în sprijinul luptei antiimperialiste a popoarelor, reprezentanții români să refuze să le semneze. Ultimul exemplu, în acest sens, este întâlnirea de la Berlin a secretarilor Comitetelor Centrale pentru chestiuni internaționale și ideologice. Recunosc, nu pot înțelege de ce interesele României socialiste vin în contradicție cu solidaritatea cu lupta patrioților din Nicaragua sau cu eforturile Vietnamului, Laosului și Cambogiei pentru stabilirea unei păci trainice în Asia de Sud-Est. Gândiți-vă la aceasta.”

L. I. Brejnev a demonstrat cu exemple concrete inconsistența abordării separate în relațiile cu China. El a menționat, mai ales, că la întâlnirea din anul trecut din Crimeea N. Ceaușescu afirma că, aparent, China este devotată cauzei păcii. Însă faptele au demonstrat contrariul. Într-adevăr, peste o jumătate de an, China a pornit o agresiune împotriva Vietnamului. Doar primind o ripostă puternică și întâmpinând o condamnare hotărâtă a politicii sale de banditism de către comunitatea internațională, Beijingul a fost forțat să-și retragă trupele. Cu toate acestea, provocațiile chineze împotriva Vietnamului, Laosului și Cambogiei se înmulțesc, la tratativele chino-vietnameze reprezentanții R.P.C. cer cu obrăznicie ca Vietnamul să se supună dictatului lor.

L. I. Brejnev a constatat că, în politica practică din Orientul Apropiat, acțiunile României se îndreaptă tot mai mult într-o direcție contrară acțiunilor Uniunii Sovietice, altor țări socialiste.

Referindu-se la așa-numita „chestiune teritorială,” L. I. Brejnev a spus că în cooperarea dintre țările noastre multe depind de înțelegerea politică reciprocă dintre părți.

„Toamna trecută, la București, după întâlnirea noastră din Crimeea, în urma acordului dintre tovarășii noștri și ai voștri, a avut loc o discuție amănunțită în care a fost expusă cu toată claritatea poziția Biroului nostru Politic în această chestiune și ea rămâne neschimbată.

Totuși fapt e că relațiile noastre bilaterale au devenit mai complicate. Ne vedem prea des siliți să ne ocupăm nu de elaborarea unor acțiuni comune orientate spre viitor, ci să revenim la trecutul istoric, să vorbim a câta oară despre problemele pe care le-am abordat în discuțiile noastre.”

Aici N. Ceaușescu a profitat de o pauză și a spus că declarația semnată în 1976 constituie o temelie bună pentru relațiile noastre reciproce, inclusiv pentru așa-numita „chestiune teritorială.” „Ce-i drept, a adăugat el, mai apar un șir de probleme, mai ales cele legate de publicațiile pe teme istorice. Înainte de a veni aici, tovarășii noștri mi-au dat o listă mare de materiale care se publică pe această temă în presa sovietică, în special în cea moldovenească. Propun ca istoricii noștri să dezbată aceste probleme. Să punem capăt o dată pentru totdeauna acestor probleme. Ele nu trebuie să arunce o umbră asupra relațiilor noastre.”

Continuându-și ideea referitoare la această chestiune, L. I. Brejnev a spus că „noi nu ne-am dori să desfășurăm o polemică cu tovarășii români, însă voi spune pe față că în acest caz multe vor depinde de noi. Sunt de acord cu tine: trebuie să nu mai apară publicații pe chestiuni istorice. Știm ambii despre ce este vorba. Să considerăm că ne-am înțeles asupra acestei chestiuni. Sunt sigur că înțelegerea asta va fi de folos Partidului Comunist Român, întregului popor român.”

N. Ceaușescu a declarat imediat că este de acord.

În încheiere, L. I. Brejnev a spus: „În 1976, la București, am semnat o bună declarație comună. În 1978, la Moscova, în cadrul consfătuirii C.C.P., am semnat o declarație unde am trasat o linie coordonată în chestiunile internaționale. Există un teren vast pentru o cooperare bazată pe paritate. Însă aici e nevoie de „eforturi comune, de acțiuni comune, exprimate nu doar în cuvinte, ci și în

fapte. Dacă va fi așa, munca făcută în comun va fi răsplătită însutit”.

În timpul discuției, N. Ceaușescu a adoptat o strategie defensivă, vădit împăciuitoare. Căutând să atenueze divergențele, el a afirmat că România a mers și va merge împreună cu celelalte țări participante la Tratatul de la Varșovia în direcțiile principale ale politicii internaționale, precum destinderea, dezarmarea, securitatea în Europa, susținerea mișcării de eliberare.

Spre deosebire de întâlnirile precedente, N. Ceaușescu nu a început, de fapt, să contrazică criticile aduse politicii chineze, nu a încercat să o justifice și a declarat că România condamnă agresiunea Chinei în Vietnam. În același timp, el a confirmat deja cunoscuta poziție română față de evenimentele din Cambogia și a legat evaluarea pozitivă a începutului tratatelor sovieto-chineze de afirmațiile obișnuite privind schimbările pozitive în viața internă a Chinei.

În afară de aceasta, N. Ceaușescu a încercat să justifice acțiunile separatiste ale lui A. Sadat, s-a pronunțat din nou pentru organizarea unei conferințe internaționale referitoare la Orientul Apropiat.

Făcând bilanțul convorbirii, L. I. Brejnev a revenit la situația din Asia de Sud-Est, unde s-a creat unul dintre cele mai periculoase focare ale tensiunii internaționale. El a supus unei critici aprofundate politica României în această regiune, spunând că instaurarea păcii în Asia de Sud-Est depinde într-o mare măsură de fiecare țară socialistă, de disponibilitatea de a acționa în spirit internaționalist.

În timpul întâlnirii, N. Ceaușescu s-a adresat cu rugămintea de a vinde petrol sovietic României, deoarece ea se confruntă în prezent cu o acută problemă de echilibru energetic. Plata pentru petrolul sovietic ar putea fi efectuată fie în valută forte, fie cu produse alimentare, inclusiv carne. Drept compensație, ei (românii) se angajează să vândă pro-

duse petroliere Moldovei, Ucrainei și altor regiuni ale U.R.S.S. situate în apropierea României.

L. I. Brejnev a răspuns: „Aceasta este o problemă foarte complicată. Vorba e că noi nu avem un surplus de petrol, toate resursele, până la ultima tonă, sunt calculate și distribuite pentru mulți ani înainte.”

C.C. al P.C.U.S. consideră că această convorbire între L. I. Brejnev și N. Ceaușescu a fost, în linii generale, utilă din punctul de vedere al intereselor U.R.S.S. și al altor țări frățești, întrucât a oferit posibilitatea de a expune linia generală privind cele mai importante probleme ale politicii internaționale și de a demonstra inconsistența pozițiilor române.

Totodată, luând în considerare experiența trecutului, nu avem niciun temei să așteptăm schimbări esențiale în practica politică a conducerii române.

P.C.U.S. va tinde și pe viitor, în mod perseverent și consecvent, să limiteze la maximum dauna care rezultă din „cursul separat” al conducerii române pentru interesele comunității socialiste. În acest scop, partidul nostru consideră că e necesar să exercite influență asupra lui N. Ceaușescu, supunând criticii aspectele politicii române care sunt potrivnice cursului comun al statelor socialiste frățești.

Loțiitor al șefului Secției informații și relații cu țările străine a C.C. al P.C. al Moldovei

(semnătura)

M. Mumji

A.O.S.P.R.M., fond 51, inv. 50, dosar 6, filele 80-85.

(Gheorghe Negru. *Disputa dintre U.R.S.S. și R.S.R. privind tratarea istoriei relațiilor ruso-și sovieto-române*. În: „Destin Românesc”, Chișinău, an. V, nr. 3-4/2010, p. 201-203).

Tribuna tânărului cercetător



Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale conflictului colectiv de muncă prin prisma legislației Republicii Moldova și a legislației române

Gioni POPA GAVRILOVICI,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This paper is intended to clarify the criteria used to differentiate the individual from the collective nature of labour disputes in labour law, and to cast light on processes and powers assigned to the actors to seek a settlement.

Also, the current research is aimed at conceptually approaching the juridical institution of collective labour disputes by means of national legislation and doctrinal opinions.

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 reglementării legale a conflictelor colective de muncă a rezultat dintr-un adevăr simplu constatat atât de către stat, cât și de către părțile conflictului: prelungirea conflictelor colective, și cu deosebire a grevelor, conduce în final ca atât învingătorii, cât și învinșii să devină epuizați, iar economia națională – afectată.

Trebuie să relevăm din start că în doctrina dreptului muncii din Republica Moldova s-a arătat că litigiile de muncă pot fi clasificate în mai multe categorii în funcție de următoarele criterii:¹

- fazele derulării contractelor de muncă;
- natura contractului.

În funcție de *fazele derulării contractelor de muncă*, litigiile de muncă se grupează în felul următor: a) în cazul celor individuale, litigiile legate de încheierea, executarea, modificarea, suspendarea sau încetarea contractelor individuale de muncă; b) în cazul celor colective, litigii legate de purtarea negocierilor colective, încheierea, modificarea, suspendarea sau încetarea contractelor colective de muncă și a convențiilor colective.

După natura contractului, litigiile de muncă se clasifică în: a) litigii în legătură cu contractele individuale de muncă; b) litigii în legătură cu contractele colective de muncă și convențiile colective.

În doctrina sovietică,² au fost relevate două categorii de litigii de muncă:

- a) litigii ce apar în legătură cu aplicarea legislației muncii;
- b) litigii ce vizează stabilirea condițiilor de muncă.

Totodată, în doctrina sovietică se discuta despre faptul că „pentru raporturile socialiste de muncă este caracteristică inexistența conflictelor colective de muncă, conflicte care se pot isca doar la încheierea contractelor colective de muncă”.³ Un alt cercetător sovietic N. G. Alexandrov adăuga, în acest sens, că obiectul conflictelor colective de muncă rezidă în stabilirea sau modificarea unor condiții de muncă cu caracter normativ local.⁴

În doctrina română sunt reliefate și alte clasificări ale litigiilor de muncă. Astfel, autoarea Constanța Călinoiu a clasificat litigiile de muncă în funcție de legătura litigiilor cu fiecare dintre cele două categorii de contracte de muncă (contractele individuale și cele colective de muncă) în următoarele categorii:⁵

- litigii în legătură cu contractele individuale de muncă (litigii individuale de muncă);
- litigii în legătură cu contractul colectiv de muncă (conflicte colective de muncă).

Astfel, ne întâlnim cu aspectul terminologic redat și în legislația Republicii Moldova, când divergențele individuale (ce au apărut între salariat și angajator) sunt denumite *litigii* (art. 354 din *Codul muncii al Republicii Moldova* (în continuare – *CM RM*)),⁶ iar cele colective – *conflicte* (art. 357, alin. (1) *CM RM*).

Materia soluționării conflictelor colective de muncă este reglementată în Capitolul III al Titlului XII din CM RM. Potrivit art. 357 CM RM, prin *conflicte colective de muncă* se înţeleg divergențele nesoluționate dintre salaria i (reprezentan ii lor)  i angajatori (reprezentan ii lor) privind stabilirea  i modificarea condi iilor de muncă (inclusiv a salariului), privind purtarea negocierilor colective, încheierea, modificarea  i executarea contractelor colective de muncă  i a convențiilor colective, privind refuzul angajatorului de a lua în considerare poziția reprezentanților salaria ilor în procesul adoptării, în cadrul unităţii, a actelor juridice ce conțin norme ale dreptului muncii, precum  i divergențele referitoare la interesele economice, sociale, profesionale  i culturale ale salaria ilor, apărute la diferite niveluri între partenerii sociali.

Observăm, în acest sens, că literatura de specialitate din Republica Moldova⁷ a preluat această defini ie legală, consider nd-o exhaustivă, fără ca să opereze precizări, adăugiri sau completări la textul legal men ionat.

 n ceea ce ne priveşte, considerăm că din defini ia legală a no iunii de conflicte colective de muncă se desprind următoarele concluzii:

- legiuitorul moldovean a reconfirmat teza, potrivit căreia conflictele colective de muncă ca instituție juridică au fost  i sunt în continuare „genetic” legate de contractele colective de munc ⁸  i convențiile colective;

-  n accep iunea legiuitorului, conflictele colective de muncă pot apărea: a)  n legătură cu stabilirea  i modificarea condi iilor de muncă (inclusiv a salariului); b)  n legătură cu purtarea negocierilor colective, încheierea, modificarea  i executarea contractelor colective de muncă  i a convențiilor colective; c) ca urmare a refuzului angajatorului de a lua în considerare poziția reprezentanților salaria ilor în procesul adoptării, în cadrul unităţii, a actelor juridice ce conțin norme ale dreptului muncii; d)  n legătură cu apariția unor divergen e referitoare la interesele economice, sociale, profesionale  i culturale ale salaria ilor, apărute la diferite niveluri între partenerii sociali;

-  n opinia noastră, conflictele colective de muncă ce apar în legătură cu executarea contractelor colective de muncă  i a convențiilor colective întrunesc caracteristicile conflictelor

de drepturi  i deci urmează să fie soluționate nemijlocit în instanțele judecătoreşti. Aşadar, nu suntem de acord cu legiuitorul în ceea ce priveşte modalităţile propuse pentru tranşarea unei astfel de categorii de conflicte colective de muncă,  i anume:  naintarea revendicărilor, declanşarea conflictului colectiv de muncă, urmarea unor proceduri de conciliere, declararea grevei.

De asemenea, sus inem că legiuitorul trebuie să recunoască drept conflicte colective de muncă  i acele diferende ce au apărut între conducerea unităţii  i salaria ii unei subunităţi sau ai unui compartiment al acesteia, precum  i între conducerea unităţii  i salaria ii care exercită aceeaşi meserie sau profesie în respectiva unitate.

 n opinia autorilor Nicolae Romandaş  i Eduard Boişteanu,⁹ pentru a fi în prezența unui conflict colectiv de muncă, se cer a fi întrunite următoarele condi ii:

- conflictul de muncă se referă la una dintre problemele relevate expres în art. 357 din CM RM sau la interesele economice, sociale, profesionale  i culturale ale salaria ilor. Aceste interese nu sunt altceva decât consecin a drepturilor fundamentale ale salaria ilor  i anume: dreptul la muncă, dreptul la salariu, dreptul la odihnă, dreptul la asociere în sindicate, dreptul la condi ii de muncă corespunzătoare etc.  n principiu, rezultă că revendicările de factură generală, cum ar fi diminuarea inflației, a şomajului, nu pot constitui obiectul unui conflict colectiv de muncă;

- conflictul de muncă a rezultat din desfăşurarea raporturilor de muncă dintre unitate  i salaria ii acesteia ori majoritatea salaria ilor ei.

Legislația română utilizează terminologia de conflicte de muncă (art. 231 din *Codul muncii al României*¹⁰), după caz, colective  i individuale. Lu nd în considerare prevederile art. 208 din *Legea română nr. 62/2011 a dialogului social*,¹¹ potrivit căruia conflictele individuale de muncă se solu ioneaz  de către instanțele judecătoreşti, putem limpede concluziona că aceste conflicte sunt, de fapt, litigii de muncă.  n plus, observăm că în unele acte normative se operează în continuare cu sintagma „litigii de muncă”. Astfel, *Legea română nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*¹² utilizează această sintagmă pentru a desemna cauzele

litigioase dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice în care își desfășoară activitatea.

Termenul de „litigiu” provine de la latinescul „litigium” care înseamnă „sfadă”, „neînțelegeri”.¹³ Într-un sens larg, litigiile sunt niște neînțelegeri apărute între membrii unei colectivități. Evident că nu orice controversă poate fi denumită litigiu, acesta implicând un obiect specific.

Ne raliem la opinia autorului român Alexandru Țiclea,¹⁴ care a apreciat că există sinonimie între noțiunea „conflicte de muncă” și cea de „litigii de muncă”, ambele fiind neînțelegeri între prestatorii muncii (lucrători) și beneficiarii acesteia (angajatorii), care urmează să fie soluționate de organele de jurisdicție competente.

Totuși conform opiniei exprimate de Constanța Călinoiu, o terminologie juridică exactă impune menținerea delimitării celor două noțiuni prin denumiri diferite de natură să evite orice confuzie.¹⁵

În conformitate cu art. 1, lit. p) din Legea română nr. 62/2011 a dialogului social, prin *conflict individual de muncă* se subînțelege conflictul de muncă ce are ca obiect exercitarea unor drepturi sau îndeplinirea unor obligații care decurg din contractele individuale și colective de muncă ori din acordurile colective de muncă și raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, precum și din legi sau din alte acte normative. Achiesăm la punctul de vedere al savantului Alexandru Țiclea,¹⁶ care a relevat că drepturile și obligațiile menționate decurg nu numai din contractele individuale de muncă sau raporturile de serviciu, dar și din contractele (acordurile) colective de muncă, precum și din legi sau alte acte normative. În plus, ele vizează nu numai salariații, ci și funcționarii publici.

În același timp, intervenim cu o remarcă, potrivit căreia sunt considerate, de asemenea, conflicte individuale de muncă, cele în legătură cu:

a) conflictele în legătură cu plata unor despăgubiri pentru acoperirea prejudiciilor cauzate de părți prin neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor stabilite prin contractul individual de muncă ori raportul de serviciu;

b) conflictele în legătură cu constatarea nu-

lității contractelor individuale de muncă ori a unor clauze ale acestora;

c) conflictele în legătură cu constatarea încetării raporturilor de serviciu ori a unor clauze ale acestora.

Legea română nr. 62/2011 a dialogului social definește *conflictele colective de muncă* drept conflictul de muncă ce intervine între angajați și angajatori care are ca obiect începerea, desfășurarea sau încheierea negocierilor privind contractele ori acordurile colective de muncă. Totodată, observăm că astfel de conflicte pot avea loc doar pentru apărarea intereselor colective cu caracter economic, profesional sau social, în conformitate cu prevederile art. 156 din Legea română nr. 62/2011.

Conflictele colective de muncă sunt reglementate ca un drept al salariaților (art. 156 din Legea română nr. 62/2011), ele putând fi declanșate doar pentru apărarea intereselor colective cu caracter economic, profesional sau social ale acestora. După cum consideră Alexandru Țiclea,¹⁷ interesele menționate mai înainte sunt 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, dreptul la asigurări sociale sau securitate socială.

În cazul în care angajații sunt lezați în aceste drepturi, ei pot declanșa conflicte colective de muncă, inclusiv grevă. Curtea Constituțională a României a decis că dispozițiile legale, referindu-se la interesele profesionale cu caracter economic și social ale salariaților, nu au în vedere o sferă mai restrânsă de interese decât cele enumerate de Constituție, nefiind de conceput ca, în raporturile dintre salariați și unitate, pot exista interese profesionale pure și simple, fără caracter economic și social în același timp.¹⁸

În opinia lui Alexandru Țiclea,¹⁹ în practica de după 1990 din România, prin conflictele ce au fost declanșate, interesul profesional cu caracter economic cu precădere invocat a fost cel ce se referea la salarii, în special creșterea acestora, liberalizarea lor prin eliminarea fondului de salarii de referință, stabilirea salariului minim brut pe țară și garantarea plății lui, moderarea creșterii prețurilor, deci menținerea unui salariu real corespunzător.

Achiesăm la punctul de vedere susţinut de majoritatea autorilor români, potrivit căruia conflictul colectiv de muncă poate fi caracterizat prin următoarele trăsături:²⁰

a) *conflictul colectiv de muncă se referă la interesele profesionale cu caracter economic  i social ale salariaţilor.* Intervenim, în acest sens, cu o precizare că aceste interese profesionale cu caracter economic  i social sunt consecinţa drepturilor fundamentale ale salariaţilor şi anume: dreptul la muncă, dreptul la odihnă, dreptul la asociere în sindicate, dreptul la condiţii de muncă corespunzătoare etc.  n plus, din această primă trăsătură rezultă că în niciun caz un conflict colectiv de muncă nu se poate referi la interesele cu caracter politic ale salariaţilor;

b) *este considerat un astfel de conflict numai cel ce rezultă din desfăşurarea raporturilor juridice de muncă dintre unitate (patron), pe de o parte, şi salariaţii acesteia ori majoritatea salariaţilor, pe de altă parte.* Aşadar, caracterul de colectiv (al unui conflict) este determinat de împrejurarea că una dintre părţile sale o constituie colectivitatea salariaţilor. Mai mult, părţile unui conflict colectiv de muncă sunt partenerii sociali între care se desfăşoară negocierile colective  i se încheie contractul colectiv de muncă sau convenţia colectivă,  i anume angajatorul sau asociaţia patronală, pentru nivelurile superioare celui de unitate, pe de o parte, şi salariaţii, reprezentaţi de sindicatul reprezentativ sau de reprezentanţii salariaţilor aleşi prin vot secret, pe de altă parte;

c) *conflictul colectiv de muncă nu se poate declanşa în legătură cu contractul individual de muncă.*  n situaţia în care angajatorul nu respectă drepturile salariaţilor cuprinse în contractele individuale de muncă, un conflict de muncă se poate declanşa de către mai mulţi salariaţi împotriva angajatorului lor. Acest conflict, deşi implică mai mulţi salariaţi, nu poate fi calificat ca având un caracter colectiv;

d) *conflictele colective de muncă se pot declanşa la nivelurile la care este posibilă negocierea  i încheierea de acte de parteneriat social,* respectiv, la nivel de unităţi, teritorial, ramural sau la nivel naţional în cazul Republicii Moldova  i, respectiv, la nivel de unitate, grupuri de unităţi sau la nivelul sectorului de activitate în cazul României;

e) *un astfel de conflict cade sub incidenţa*

directă a principiului legalităţii. Această trăsătură presupune, în primul r nd, faptul că soluţionarea unui conflict colectiv de muncă este posibilă numai în condiţiile  i după procedura prevăzută de lege.

 n plan retrospectiv, se cere menţionat faptul că *Legea română nr. 168/1999 privind soluţionarea conflictelor de muncă* (abrogată)²¹ clasifică conflictele de muncă în două categorii:

- a) conflictele de interese;
- b) conflictele de drepturi.

Astfel, potrivit prevederilor art. 4 din *Legea menţionată*, sunt *conflicte de interese* acele conflicte ce au ca obiect stabilirea condiţiilor de muncă cu ocazia negocierii contractelor de muncă, ele fiind conflicte referitoare la interesele cu caracter profesional, social sau economic ale salariaţilor.

 n acelaşi timp, prin *conflicte de drepturi* se înţeleg acele conflicte ce au ca obiect exercitarea unor drepturi sau îndeplinirea unor obligaţii decurg nd din legi sau alte acte normative, precum  i din contractele colective sau individuale de muncă (art. 5 din *Legea nr. 168/1999* privind soluţionarea conflictelor de muncă).

*Lu nd în considerare cele examinate mai sus, putem concluziona că definiţia conflictelor de muncă a fost modificată astfel încât au fost abrogate noţiunile de conflicte de drepturi  i conflicte de interese. Noţiunile de conflicte colective de muncă  i conflicte individuale de muncă au fost statuate în *Legea română nr. 62/2011 a dialogului social, Codul muncii al României urm nd să reglementeze, în principiu, doar raporturile individuale de muncă.**

Ne raliem la opinia Eufemiei Vieriu  i a lui Dumitru Vieriu,²² care au subliniat că, în linii mari, conflictele colective de muncă sunt aceleaşi cu conflictele de interese, iar conflictele individuale de muncă sunt aceleaşi cu conflictele de drepturi, datorită faptului că aceleaşi situaţii de conflicte sunt cuprinse în ambele noţiuni nou introduse, situaţii care se regăseau în noţiunile anterioare, respectiv conflicte de interese  i conflicte de drepturi. Se pare că preocuparea mai mare a fost în a schimba ordinea cuvintelor în propoziţie care  i-a păstrat înţelesul.

La elucidarea caracteristicilor conflictelor colective de muncă, savantul român Alexandru  iclea a reliefat următoarele:²³ „Conflictele

la care ne referim sunt *colective* întrucât privesc o colectivitate de angajați (salariați sau funcționari publici, inclusiv cu statut special) și un angajator, după caz, o colectivitate de angaja-

tori". Totodată, autorul în cauză a atenționat că asemenea conflicte sunt de muncă, deoarece au legătură cu negocierea contractelor/acordurilor colective de muncă.

NOTE

- ¹ Nicolae Romandaș, Eduard Boișteanu. *Dreptul muncii. Manual*. Chișinău: Reclama, 2007, p. 373.
- ² А. М. Лушников, М. В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник: Том II.* – Москва: Статут, 2009, стр. 990.
- ³ Николаева Л. А. *Защита трудовых прав советских граждан*. Алма-Ата, 1971, стр. 20.
- ⁴ *Советское трудовое право* / Под ред. Н. Г. Александрова. Москва, 1972, стр. 512.
- ⁵ Călinoiu Constanța. *Jurisdicția muncii*. București: Lumina Lex, 1998, p. 15.
- ⁶ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 159-162 din 29.07.2003.
- ⁷ Tudor Negru, Cătălina Scorțescu. *Dreptul muncii – curs universitar*. Chișinău: Labirint-Cuta-sevici Îl, 2010, p. 295; Tudor Capșa. *Comentariu științifico-practic la Codul muncii al Republicii Moldova*. În: Revista „Dreptul muncii”, nr. 7-8, 2010, p. 17-18; Nicolai Romandaș, Eduard Boișteanu. *Dreptul muncii: Manual*. Chișinău: Reclama, 2007, p. 378.
- ⁸ A se vedea în acest sens: А. М. Лушников, М.В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник: Том II.* – Москва: Статут, 2009, стр. 1003.
- ⁹ Nicolae Romandaș, Eduard Boișteanu. *Dreptul muncii: Manual*. Chișinău: Reclama, 2007, p. 378-379.
- ¹⁰ *Codul muncii. Codul dialogului social și 5 legi uzuale*. București: Hamangiu, 2011.
- ¹¹ Legea României nr. 62/2011 a dialogului social. În: *Codul muncii. Codul dialogului social și 5 legi uzuale*. București: Hamangiu, 2011.
- ¹² Republicată în *Monitorul Oficial al României*, nr. 365 din 29 mai 2007, modificată prin O.U.G. nr. 125/2008 (publicată în: *Monitorul Oficial al României*, nr. 694 din 13 octombrie 2008).
- ¹³ Călinoiu Constanța. *Jurisdicția muncii*. București: Lumina Lex, 1998, p. 8.
- ¹⁴ Alexandru Țiclea. *Soluționarea conflictelor (litigiilor) de muncă ale funcționarilor publici*. În: „Revista română de dreptul muncii”, nr. 6/2009, p. 10.
- ¹⁵ Călinoiu Constanța. *Jurisdicția muncii*. București: Lumina Lex, 1998, p. 16.
- ¹⁶ Alexandru Țiclea. *Tratat de dreptul muncii*. București: Universul Juridic, 2011, p. 951.
- ¹⁷ *Ibidem*, p. 952.
- ¹⁸ Decizia Curții Constituționale nr. 110/1995 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 și art. 24 din Legea nr. 15/1991 pentru soluționarea conflictelor colective de muncă; Decizia Curții Constituționale nr. 20/1996 privind pronunțarea asupra recursului declarat de Sindicatul Liber „Ulpiu” Deva împotriva Deciziei Curții Constituționale nr. 110 din 8 noiembrie 1995 (publicate în: *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 74 din 11 aprilie 1996).
- ¹⁹ Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan ș. a. *Dreptul muncii*. București: Editura Rosetti, 2004, p. 769.
- ²⁰ Constantin Tufan, Viorel Florescu. *Conflictul colectiv de muncă și greva*. București: All Beck, 1998, p. 4-5; Valer Dorneanu. *Introducere în dreptul muncii. Dreptul colectiv al muncii*. București: Editura Fundației „România de mâine”, 2000, p. 227; Monica Gheorghe. *Căi amiabile de soluționare a conflictelor de muncă*. București: Universul juridic, 2010, p. 326-328.
- ²¹ *Monitorul Oficial al României*, Partea I, 29.11.1999, nr. 582.
- ²² Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu. *Dreptul muncii*. Chișinău: Contrast-Design, 2012, p. 186.
- ²³ Alexandru Țiclea. *Tratat de dreptul muncii*. București: Universul Juridic, 2011, p. 259.

Prezentat: 12 mai 2013.

E-mail: craciunana88@yahoo.com

Система власти в современных государствах: причины изменений конфигурации и условий функционирования

Юрий МАСЛОВ,
докторант кафедры политических наук
Государственного учреждения „Южно-Украинский национальный
педагогический университет имени К. Д. Ушинского”

SUMMARY

The paper describes the evolution of the current system of power in modern states and identifies the factors affecting the changes in its configuration. In a democracy and globalization these factors are the social networks of trust, conceptual inequality and the existence of latent power structures that lead to the emergence of new institutions of power, but also significantly affect the nature of relationships within the current system of government, forcing it to evolve, creating comfort for the operation of each of the its constituent bodies of power.

Key words: *system of power, configuration of power, social networks of trust, conceptual inequality, latent power structures.*

Отсутствие позитивных сдвигов в развитии системы власти в современных государствах в значительной степени связано с тем, что различные по природе органы власти не образуют единой системы, каждый элемент которой решает на своем уровне часть общей глобальной задачи. Глобализация и другие мировые общественно-политические процессы добавляют к системе традиционных органов государственной власти и местного самоуправления еще и органы гражданского общества, СМИ и другие институты, которые в демократических обществах также существенно влияют на общество и участвуют в осуществлении власти. Все эти факторы заставляют и представителей политической науки, и политиков-практиков обратиться к действующей системе власти с целью определить, что необходимо изменить, какие факторы влияния являются позитивными, а какие, наоборот, составляют угрозу власти и обществу в целом, а значит, и замедляют дальнейшее общественное развитие.

В рамках современной политической науки наблюдается существенный сдвиг в

изучении и толковании категории «власть». Происходит переход на следующий, качественно новый уровень – на воспроизведение схематизма власти. Для осознания всего схематизма современной власти необходимо воссоздать всю его целостность. Схематизм власти в этом смысле реализуется как определенная конфигурация, которая обеспечивает определенный способ взаимодействия трансценденций власти, инстанций власти, элит, народа. Если любая из составляющих будет пропущена, то это может привести к негативным последствиям.

Как известно, Ш.-Л. Монтескье был первым, кто зафиксировал принцип функционирования нескольких несводимых друг к другу инстанций власти. Однако, речь у него идет не о разделении властей, то есть не о том, как одну власть разделить на три части, а о том, что существует несколько отдельных инстанций власти, каждая из которых обладает эксклюзивным ресурсом, и этим инстанциям приходится между собой договариваться.

Возможность параллельного существования нескольких инстанций

власти породило и несколько отдельных видов власти, в частности, политическую, публичную, государственную, власть местного самоуправления. Все они различны по целям, методам, формам проявления, объектам и субъектам управления.

Иногда власть рассматривают только как систему государственных органов. «Государственная власть – это форма власти, имеющая монопольное право на издание законов, обязательных для всего населения, которая опирается на специальный аппарат принуждения, как на одно из средств для соблюдения законов и распоряжений» [3, 168]. Только государственная власть имеет монополию на то, чтобы заставить членов общества выполнять ее намерения. Государственная власть в равной степени означает как некую организацию, так и практическую деятельность по осуществлению целей и задач этой организации.

Государство как целостная система имеет определенные самостоятельные задачи, решение которых иногда бывает возможным только при условии отказа от справедливого учета интересов определенных групп и классов или, в лучшем случае, их существенного ограничения. Если же в данном конкретном случае «вспомнить» о справедливости, то, несмотря на всю привлекательность и ценность данного понятия, его воплощение в практические реалии может, при известных условиях, разрушить национальное и политическое бытие народа. «Государство не должно и не может проводить реформы, разрушающие само бытие этого государства или как-то ущемляющие автономию национального духа. Поддержка государства как автономной формы национального духа, составляет ту грань, которая незыблема для государственной власти...» [1, 278].

Однако, ведущий принцип современных политтехнологов прямо противоположный. Так, по их мнению, количество инстанций власти должно не уменьшаться и подавляться, а наоборот, увеличиваться со скоростью,

превышающей скорость усложнения общества. В таком случае власть создает пространство, где люди могут ориентироваться и развиваться, где появляются свободы и демократия, когда народ может участвовать в достижении согласия между инстанциями власти.

Если проследить эволюцию понятия «власть», то можно утверждать, что в современных условиях механизмы власти и схематизм ее осуществления все больше рефлексивируется людьми. Если раньше власть была незыблемой, такой, которая не поддавалась техническим действиям со стороны человека, то постепенно она становится все более «освоенной». Люди научились строить те или иные композиции власти, создавать все новые и новые ее инстанции.

Анализируя исторические революционные периоды, меняющие форму и тип власти, становится очевидным, что инстанций власти может быть несколько. Проблемы в старой Европе, связанные с конфликтами двух инстанций власти – церкви и государства (монарха) – завершились созданием особой композиции двух инстанций. Но с течением времени инстанций власти становится все больше. В частности, существование власти в виде судебной, исполнительной и законодательной инстанций становится привычным. В Европе возникают демократические общества, в которых новые инстанции могут появляться как результат новых трансценденций, новых исключительных ресурсов. Можно утверждать, что в современных условиях идет процесс утверждения новых инстанций власти – органов местного самоуправления. Вопрос лишь в том, какой исключительный ресурс они имеют и на какие трансценденции опираются.

Ч. Тилли – один из современных западных исследователей проблем власти в условиях глобализирующегося мира и всемирного увлечения идеей демократии – считает, что в настоящее время происходит трансформация конфигурации власти в обществе. По его мнению, современная власть меняет свою

конфигурацию под воздействием трех процессов: интеграции сетей доверия, изоляции категориального неравенства и ликвидации независимых центров власти, которые прибегают к насилию и принуждению [5, 232]. Остановимся подробнее на каждом из указанных процессов с целью выяснения, что именно меняется в современной власти.

Так, доверие предполагает, что субъект ставит ожидаемый предполагаемый результат в зависимость от возможных рисков, ошибок или неудач. Таким образом, отношения доверия объединяют людей, которые регулярно подвергают себя риску. То есть, в сетях доверия «осуществляются разнообразные связи, главным образом, долговечные и прочные, которые люди завязывают относительно ценных, важных и долгосрочных ресурсов и предприятий, подвергаясь риску возможного преступления, ошибок и неудач со стороны других людей» [5, 232].

Демократия обязательно осуществляет частичное включение сетей доверия в публичную политику. Если базовые сети доверия, которые создаются гражданами для осуществления своих коллективных действий, остаются вне публичной политики, тогда у граждан оказывается недостаточно стимулов для участия в такой политике, с одной стороны, но с другой, – достаточно мощные стимулы для сокрытия своих социальных связей от политической интервенции. При таких условиях почти невозможно эффективно и последовательно внедрять коллективную волю граждан в деятельность государства, по крайней мере, без революционных преобразований. Но полная интеграция, например, как в условиях теократии, родовых олигархиях и фашизме, также исключает возможность демократии, поскольку также имеет место недопущение перевода коллективной воли граждан путем переговоров в деятельность государства.

Три главных процесса интегрируют сети доверия в публичную политику: распад обособленных сетей доверия, интеграция ранее обособленных сетей доверия и

создания новых, связанных с политикой сетей доверия. Такие процессы целесообразно, по мнению Ч. Тилли, считать необходимым условием демократизации. «Они необходимы, потому что иначе у граждан нет стимулов справляться с провалами демократической политики, поэтому они с легкостью будут покидать публичную политику, если она их не будет удовлетворять. Интегрирование сетей доверия побуждает граждан избирать право голоса и лояльность вместо выхода из политики. Противоположные указанным процессы выводят сети доверия из публичной политики» [5, 120].

Неравенство – это такие отношения между лицами или группами лиц, когда в результате их взаимодействия одна группа получает больше преимуществ, чем другая. Устоявшееся категориальное неравенство – это имеющие организационные формы различия в предпочтениях по полу, национальности, этнической принадлежности, религии, принадлежности к какой-либо общине и другие подобные системы классификаций [5, 137].

Ч. Тилли насчитывает десять групп важнейших ресурсов, которые порождали неравенство и продолжают это делать на протяжении всей человеческой истории, среди которых: принуждение, труд, животные, земля, традиционные институты, машины, финансы, информация, СМИ, научно-техническая информация и т. д. [См.: 5, 140]. Те или иные реципиенты обращаются к таким ресурсам для получения прибыли путем скоординированных действий. Когда ресурсов не хватает, или их можно сравнительно легко сократить, то прибегают к узурпации и эксплуатации возможностей, т. е. порождают неравенство.

Любые режимы порождают неравенство и делают это тремя возможными путями: защищая преимущества своих основных сторонников; создавая свои собственные системы взимания или вознаграждения ресурсами; перераспределяя ресурсы среди

сегментов подвластного им населения. «При демократическом режиме существует значительное материальное неравенство, и при этом демократические государства вкладывают средства в поддержку существующих форм такого неравенства, значит, отсутствие неравенства не является необходимым условием демократии или демократизации. Вместо этого достижение демократии заключается в изоляции общественной политики от любых вопросов существующего материального неравенства. Демократический режим способен формироваться и существовать только до тех пор, пока сама публичная политика не станет распадаться по границам категорий неравенства. И, наоборот, политические права, обязанности и привлечения, отличные от категорий неравенства, угрожают демократии и препятствуют процессу демократизации. Демократия процветает, когда неравенство повседневной жизни не связано с неравенством в отношениях государство – гражданин. [5, 145]

Значительные изменения степени и характера категориального неравенства также влияют на демократические перспективы. [См. подр.: 2] Любое существенное усиление категориального неравенства, которое никак не компенсируется публичной политикой, оказывается серьезной угрозой существующим демократическим режимам. Усиление категориального неравенства приводит к контролю основных ресурсов со стороны властей, что в результате приводит к появлению авторитарных режимов.

После отделения публичной политики от категориального неравенства и имеющих тяжелые последствия социальных сетей доверия, третьей важной переменной, которая ведет к демократии, будет уничтожение автономных независимых властных

структур, которые имеют собственные, действенные средства насилия и принуждения. Такие структуры могут действовать как за пределами государства (например, боевики), так и внутри (например, военные чины). Украинский исследователь И. Сенченко называет такие структуры власти латентными, но по их роли в политическом процессе и системе власти в государстве, он соглашается с Ч. Тилли. [См.: 4] Преодолев их, государство подчинится публичной политике, распространив народное влияние. Таким образом, власть будет ограничена самоуправлением, которое выступает, наряду с самоорганизацией, основой для функционирования публичной политики в современных государствах.

Три связанные между собой процесса, по мнению Ч. Тилли, ограничивают власть автономных структур: (1) расширение политического участия (которое довольно часто осуществляется принудительно в авторитарных режимах); (2) выравнивание доступа к негосударственным политическим ресурсам и возможностям (что довольно часто является следствием распространения СМИ и роста территориальной мобильности, а не изменений в политических институтах как таковых); (3) запрет автономной и/или свободной власти, опирающейся на принуждение и насилие как внутри государства, так и вне ее. [5, 168-169]

Таким образом, на новую конфигурацию (систему) власти, которая складывается под влиянием демократических и глобализационных процессов, влияют три основных фактора – это социальные сети доверия, категориальное неравенство и латентные (альтернативные) структуры власти, которые каждый в отдельности и в совокупности приводят к утверждению самоорганизационных и самоуправляющихся процессов как основы новой конфигурации власти в современных демократических государствах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ильин И. А. Собрание сочинений / Иван Антонович Ильин. – М.: Высшая школа, 1994. – Т. 4.: О сущности правосознания. – 1994. – 369 с.
2. Наумкіна С. М., Маслов Ю. К. Інстанції та трансценденції влади в сучасному суспільстві // Правове життя сучасної України: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Т. 1. – Одеса: Фенікс, 2013. – С. 215-218.
3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави та права / П. М. Рабінович. – К.: Юрінформ, 1995. – 362 с.
4. Сенченко М. І. Латентні структури світової політики: Нариси з конспірології / Микола Іванович Сенченко. – [2-ге вид.]. – К.: МАУП, 2005. – 312 с.
5. Тилли Ч. Демократия / Чарльз Тилли; [пер. с англ. Т. Б. Минской]. – М.: Наука, 2007. – 263 с.

Prezentat: 4 iunie 2013.

E-mail: svetlana.naumkina@gmail.com

Probleme actuale ale controlului de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale

Natalia ROTARU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Moldova's strategic vector is joining the European Union. This membership requires that Moldova has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights. An important objective of achieving European integration is to ensure the legality in all fields of the state, including local government, which will increase the administrative capacity of municipalities and districts. If Moldova is failing to strengthen administrative capacity, this fact will present an obstacle to the process of European integration. In the present article, the author examines some theoretical and practical aspect of the legality of the control of the acts of local public administration.

Vectorul strategic al Republicii Moldova îl constituie aderarea la Uniunea Europeană. Odată stabilite prioritățile clare privind dezvoltarea strategică a Moldovei, realizarea acestora impune eforturi considerabile. Un obiectiv important în realizarea integrării europene este asigurarea legalității în toate domeniile de activitate a statului, inclusiv în administrația publică locală.

Autoritățile publice ale statului exercită un control administrativ asupra autorităților administrației publice locale în vederea asigurării respectării legilor, asigurării intereselor naționale și a legalității actelor administrative emise de către aceste autorități.

Exercitarea controlului administrativ de legalitate reprezintă o atribuție importantă a **Oficiului Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat**, care desfășoară în mod continuu activitatea de creștere a calității actului administrativ, urmând ca acesta să respecte tehnicile juridice, condițiile de formă și fond, stabilite prin acte normative, și să asigure claritate, concizie și eficiență.

În exercitarea atribuțiilor de control al legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale, Oficiul Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat se axează pe prevederile Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, ale Le-

gii descentralizării administrative nr. 435-XVI din 28.12.2006 și pe reglementările cuprinse în Regulamentul cu privire la **oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat**, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009.

Pe parcursul anului 2012, au fost supuse controlului administrativ de legalitate **17.308 acte administrative** ale APL de nivelurile întâi și doi. În cadrul acestui proces se atestă frecvent nerespectarea termenelor legale de prezentare de către subiecții responsabili ai APL a actelor administrative, adoptate și emise de autorități pentru efectuarea controlului de legalitate, conform prevederilor **art. 64 și art. 65 ale Legii nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală**. Astfel, **3.370** de acte au fost remise oficiului cu termenul expirat, ceea ce constituie 19% din numărul total al actelor supuse controlului de legalitate.

Autoritățile administrației publice locale au fost avertizate de nenumărate ori în privința termenelor de prezentare spre control a actelor emise/adoptate de ei. În legislația Republicii Moldova nu sunt suficiente căi pentru soluționarea problemei neprezentării actelor, omiterii termenului de prezentare sau prezentarea necorespunzătoare spre exercitarea controlului de legalitate.

Este de menționat faptul că, în anumite cazuri, autoritățile administrației publice locale evită intenționat prezentarea actelor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat spre control sau omit termenul de prezentare, situație favorizată de anumite lacune existente în legislația în vigoare.

Astfel, identificăm lipsa unor prevederi în legislație ce ar abilita oficiile teritoriale, ca subiecte ce exercită controlul administrativ, inișierea procedurii de tragere la răspundere administrativă a responsabililor pentru neprezentarea sau omiterea termenului legal de prezentare a actelor spre efectuarea controlului de legalitate.

Autoritățile publice locale adoptă numeroase acte ilegale, lez nd, astfel, în drepturi cetătenii sau colectivitățile locale, precum și interesele statului.  n majoritatea cazurilor, aceasta se explică prin incompetența celor care pregătesc proiectele respective, profesionalismul scăzut al aparatului de specialitate în probleme de ordin juridic, lipsa serviciilor juridice în consiliile locale, posibilitățile reduse ale APL de a organiza diferite expertize ale actelor ce urmează a fi adoptate.

Exercit nd atribuțiile de control al legalității actelor emise și adoptate de autoritățile administrației publice locale, **Oficiul Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat** a notificat ca adoptate cu derogări ale prevederilor legale 326 de acte și a sesizat instanța de contencios administrativ în 63 de cazuri. Cele mai frecvente derogări se referă la: transmiterea în arendă a terenurilor proprietate publică și v nzarea lor; v nzarea-cumpărarea terenurilor aferente obiectivelor privatizate și date în arendă; schimbul terenurilor și schimbarea destinației terenurilor; acordarea terenurilor pentru construcții, darea în locașune a bunurilor domeniul public; angajarea în funcție, încetarea raporturilor de muncă și sancționarea salariatului; anularea și corectarea titlurilor de autentificare a dreptului deșin torului de teren.

Profesionalismul scăzut al aparatului de specialitate în probleme de ordin juridic se manifestă prin lipsa studiilor juridice ale secretarilor consiliilor locale. Din 34 de secretari ai consiliilor locale de ambele niveluri ale raionului Ungheni, doar 4 au studii juridice

și de administrare publică, deși persoana ce deșine funcția de secretar trebuie să fie licențiat al unei facultăți de drept sau de administrare publică.¹

Norma juridică nu este respectată în acest sens și acest fapt nu poate garanta calitatea actului administrativ și eficiența administrării locale, cu at t mai mult că secretarul consiliului local are destule competențe și obligații pentru a garanta legalitatea și calitatea actului administrativ. Profesionalismul scăzut al acestora este o premisă a ineficienței administrației.

 n contextul elucidării cauzelor adoptării sau emiterii actelor ilegale de către autoritățile publice locale, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat instituie în teritoriu **Comisia raionala pentru examinarea circumstanțelor adoptării actelor administrative ale autorităților administrației publice locale considerate ilegale**.² Comisiile activează în conformitate cu regulamentul aprobat de conducerea Cancelariei de Stat. Comisiile reprezintă un organ consultativ, care are sarcina de a examina circumstanțele adoptării actelor administrative ale autorităților APL, considerate ilegale, și de a preveni încălcările și derogările de la legislația în vigoare, contribuind la stabilirea și dezvoltarea unor relații de conlucrare eficientă între autoritățile APL și subiecții controlului administrativ în raioane.  n componența comisiilor sunt incluși reprezentanți ai autorităților APL de ambele niveluri, reprezentanți ai serviciilor desconcentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale.

Astfel, la una din ședințele comisiei menționate din raionul Ungheni, membrii cărora au examinat situații concrete, au concluzionat că cauzele ce conduc la adoptarea ilegală a actelor sunt:  nterpretarea eronată a cadrului legal ( n cazul emiterii actului contrar competenței), interes de grup sau personal ( n cazurile de gestionare a bunurilor UTA) și, nu în ultimul rând, necunoașterea legislației în vigoare de către funcționari.³

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat acordă sprijinul informațional și juridic autorităților administrației publice locale. Conform programului de activitate, în perioada anului 2012 au fost organizate 7.610 consultații metodologice și juridice.

De fiecare dată, când se află în prezența unui dubiu asupra legalității unui act pe care l-au adoptat sau urmează să-l adopte, multe din colectivitățile locale transmit cu titlu preventiv proiecte de acte ori în condițiile legii cer consultările acestuia. Unii teoreticieni consideră că această practică trebuie exclusă, deoarece în asemenea cazuri statul este responsabil nu numai de funcționarea rea a serviciului oficiilor teritoriale abilitate cu efectuarea controlului de legalitate, cât și de prejudicierea care a putut să rezulte pentru terțe persoane și pentru colectivitatea controlată.⁴

La ora actuală, sunt sesizate mai multe obstacole ce nu permit exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor de control de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Astfel, oficiile teritoriale reprezintă o instituție fără pârghii reale pentru a putea asigura respectarea legislației, acțiunile acestora fiind lipsite, în marea majoritate a cazurilor, de finalitate.

Un obstacol ar fi că, controlului de legalitate se supun un număr exagerat de acte, iar termenul de 30 de zile prevăzut pentru contestarea actelor administrative considerate ilegale este prea mic în raport cu fluxul continuu și numărul mare de acte supuse controlului de către oficiile teritoriale. Astfel, pentru efectuarea unui control profesionist se impune modificarea termenului de prescripție pentru înaintarea notificărilor și a cererilor de chemare în judecată, precum și elaborarea unui nou concept privind actele care urmează a fi supuse controlului administrativ, diminuându-le numărul lor în scopul „de a controla mai puțin, pentru a controla mai bine.”⁵

Există o necesitate stringentă de revizuire a cadrului legal în scopul eficientizării activității oficiilor teritoriale în domeniul asigurării respectării legislației, îmbunătățirii calității controlului de legalitate, combaterii și prevenirii fenomenului de gestionare frauduloasă a patrimoniului public al unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, în cazul înstrăinării bunurilor imobiliare proprietate publică ale unităților administrativ-teritoriale, cu încălcarea prevederilor legale, oficiile teritoriale nu pot preveni aceste acțiuni, din motiv că deciziile consiliilor, intrate în vigoare din momentul adop-

tării, sunt înregistrate la organul cadastral teritorial în termene foarte restrânse, după care bunurile respective, fiind înstrăinate de câteva ori (în timp de o lună), sunt imposibil de recuperat, întrucât procedura legală de contestare a acestor acte durează de la 6 luni la 3-4 ani. În cazul contestării unor asemenea acte administrative, de regulă, instanțele de judecată resping acțiunile în cauză, pe motiv că actele administrative, a căror anulare se solicită au fost consumate, respectiv o eventuală anulare a acestora ar conduce la încălcarea dreptului de proprietate dobândit, drept ocrotit și garantat de Constituția Republicii Moldova, Codul civil, alte acte normative, precum și de instrumentele internaționale ratificate de către Republica Moldova. În cazul în care instanțele de judecată admit cererile oficiilor teritoriale de anulare a actului administrativ contestat, aceasta nu se referă și la efectele juridice produse de actul respectiv, recuperarea bunurilor fiind imposibilă, iar acțiunile oficiilor teritoriale – fără finalitate, deoarece acestea nu au posibilitatea legală de a cere și anularea contractelor sau titlurilor de proprietate, ca efecte derivate din actul administrativ.

Pericolul social și economic al situației existente constă în epuizarea fondului financiar public disponibil, altor bunuri imobiliare, fără evaluarea prealabilă a impactului, care l-ar putea genera acest fapt și, drept consecință pe viitor, organele administrației publice locale vor fi lipsite de posibilitatea repartizării terenurilor pentru construcția imobilelor de interes local și pentru asigurarea dezvoltării sociale a colectivității locale. Astfel, Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat, asistând la aceste acțiuni ilegale, nu dispune de pârghii efective pentru a preveni și stopa acțiunile respective, datorită imperfecțiunii cadrului normativ, iar în rezultat bugetul de stat este prejudiciat.

Drept exemplu, în urma controlului efectuat de către Serviciul Inspectare financiară al Ministerului Finanțelor în 8 localități componente ale municipiului Chișinău privind activitatea acestora în anii 2008-2010, s-au constatat pagube materiale cauzate bugetului și venituri ratate de peste 20 mln. lei, ca rezultat al gestionării ineficiente și ilegale a

fondurilor publice. Rat rile încasărilor la buget ar fi inimaginabile în cazul efectuării unui control general la toate unitățile administrativ-teritoriale.

 n acest context, se impune necesitatea privind introducerea în sistemul actual de drept din Republica Moldova a unui instrument juridic nou, precum suspendarea de drept a actului administrativ, din momentul înaintării cererii de chemare în contencios  i urgentarea examinării cererilor depuse de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Suspendarea de drept a actului administrativ este prevăzută în legislația actuală a României, fiind una foarte eficientă pentru prevenirea eventualelor acțiuni ilegale ale autorităților administrației publice locale. Totodată, la aplicarea acestui instrument juridic dispăre  i problema imposibilității oficiilor de a contesta contractul civil emanat din actul administrativ, întrucât odată cu suspendarea actului, acesta nu mai produce efecte juridice, până la pronunțarea hotărârii de judecată.

O altă problemă cu care se confruntă oficiile teritoriale este executarea hotărârilor de judecată. Neexecutarea de către autoritățile administrației publice locale a hotărârilor instanței de judecată atrage după sine responsabilitatea administrativă a persoanelor responsabile de executarea acestei hotărâri. De regulă, responsabilitatea se exprimă printr-o sancțiune, sub formă bănească, încasată de la persoanele care se fac vinovate de neexecutarea sau tergiversarea executării deciziei judecătorești.

 n realitate, nu există un sistem eficient  i funcțional de sancționare a primarilor  i a consiliilor locale pentru neexecutarea hotărârilor de judecată, aceasta în condițiile în care legislația prevede expres că executarea hotărârilor de judecată, rămase definitive, este obligatorie pentru toate autoritățile publice. Datorită imperfecțiunii cadrului legal existent în Republica Moldova sunt cazuri unice privind sancționarea primarilor  i consilierilor pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești, deciziilor consiliilor locale, gestionarea frauduloasă a bunurilor publice ale unităților administrativ-teritoriale și depășirea atribuțiilor de serviciu.  ntruc t răspunderea consilierilor este una colectivă,

acestora, în marea majoritate a cazurilor, nu li se aplică sancțiuni pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești.

Cauzele principale de neexecutare a deciziilor judecătorești se pot manifesta în diverse feluri: prin lipsa de respect față de instanțele judiciare, lipsa controlului privind executarea din partea organului special instituit, iresponsabilitatea autorităților administrației publice  i a persoanelor cu funcție de răspundere. De asemenea, sunt frecvente în practică cazurile de eschivare a consiliilor locale de la executare, când hotărârile emise de instanță sunt nefavorabile din punctul lor de vedere.

Prezentăm câteva exemple.  n luna martie 2011, la acțiunea Oficiului Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat, instanța de judecată s-a pronunțat definitiv  i irevocabil asupra deciziei consiliului orășenesc Nisporeni din 11.06.2010 cu privire la permisiunea v nzării prin licitație a centrului pentru elevi  i tineret din or. Nisporeni constat nd a fi o decizie ilegală. Contrar poziției existente cu referire la bunul public inalienabil, Consiliul orășenesc Nisporeni a adoptat, la 30 septembrie 2011, repetat, decizia privind v nzarea imobilului la licitație publică  i a organizat rapid licitația publică.  i de această dată, instanța de judecată a anulat actul. Însă autoritatea a inițiat pentru a treia oară înstrăinarea bunului public.

Un alt exemplu se referă la decizia Consiliului orășenesc Nisporeni din 21.12.2011 cu privire la amenajarea  i explorarea carierei de nisip. Instanța de judecată, la cererea Oficiului, la 27.09.2012 a dispus anularea actului emis contrar competențelor consiliului local, dat fiind faptul că bogățiile subsolului de orice natură sunt proprietatea statului, iar gestiunea acestora se decide ce către Ministerul Mediului. Consiliul orășenesc a adoptat la 28.09.2012 o decizie prin care permite deschiderea altei cariere de nisip  i extragerea acestuia.

Legea privind administrația publică locală [art. 25, alin. (1)] prevede măsurile de dizolvare a consiliului local dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanțele de contencios administrativ prin decizii definitive, deoarece încalcă grav prevederi-

le Constituției sau ale legislației în vigoare. Procedura în cauză se inițiază de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, după caz, primarul ori Guvernul sunt în drept să se adreseze în instanța de judecată pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea consiliului local.

La 28 februarie 2013, Oficiul teritorial Ungheni a depus o acțiune în instanța de judecată Nisporeni privind constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea consiliului orașenesc Nisporeni. Procedura este de lungă durată și, în final, este nevoie de voință politică pentru aplicarea acestei sancțiuni față de consiliul respectiv.

În altă ordine de idei, sub un alt aspect al procesului de control al legalității, personalul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat dă dovadă de neprofesionalism și, chiar, abuzuri. E necesar de menționat că, în unele cazuri, înseși metodele de control la care recurg aceste instituții vin în flagrant conflict cu prevederile legii.⁶ Un control neglijat, neprofesionist, tendențios sau abuziv poate provoca, în unele cazuri, multiple consecințe de lezare în drepturi legale a persoanelor sau, în unele cazuri, chiar cauzarea unor prejudicii materiale și morale. În acest sens, se simte necesitatea asigurării cadrului legal cu normele materiale respective prin care persoanele fizice sau juridice să acționeze în instanță oficiile teritoriale în cazul în care, prin acțiunile acestora, au fost lezate interesele generale ale localității ori ale unor persoane în parte.

Multiple discuții dintre reprezentanții autorităților administrației publice locale, specialiști, practicieni denotă faptul că există unele cazuri de abuzuri în exercitarea controlului de legalitate. Drept dovadă, pot servi cazurile de abuz și lipsă de profesionalism admise de organele abilitate cu atribuții de control de legalitate în perioada anilor 2004-2008, descrise de către profesorul Victor Popa în monografia sa. Unele organe de control, ex-direcții teritoriale, cum ar fi Ungheni și Hîncești, în perioada 2004-2008, au admis exces de zel, care se află la frontiera cu abuzul și neprofesionalismul juridic.⁷

Unul dintre motivele unei astfel de situații este și lipsa studiilor juridice ale șefilor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Această

reglementare, deși se consideră foarte importantă, a fost ignorată, neexistând în legislație. Dacă în legislația anterioară⁸ a fost prevăzută cerința privind studiile juridice complete și un stagiu de activitate profesională de, cel puțin, 5 ani, atunci în Regulamentul privind organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009, există doar prevederea: „Conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul Guvernului în teritoriu. Șeful Oficiului este numit în funcție și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern, la propunerea Secretarului General al Guvernului.”

Legislația Republicii Moldova nu prevede careva norme ce ar reglementa răspunderea șefilor oficiilor teritoriale pentru modul în care aceștia își exercită atribuțiile de control de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale. Din păcate, textul Legii privind administrația publică locală (art. 72) se referă doar la un raport anual privind activitatea de control al actelor autorităților administrației publice locale pentru o perioadă de activitate din anul precedent care este elaborat și prezentat Guvernului de către Cancelaria de Stat. Prin urmare, Parlamentul, în calitate de unica autoritate abilitată cu funcție legală de control parlamentar asupra exercitării legilor, nu are o pârgie legală de audiere și apreciere a acestei activități a Guvernului.⁹

Propunerile expuse în vederea eliminării lacunelor din cadrul legal sunt importante mecanisme juridice care exprimă asigurarea legalității în toate domeniile de activitate a administrației publice locale, având un rol primordial în procesul de integrare europeană. Prin asigurarea legalității și creșterea capacității administrative a localităților și raioanelor, care trebuie să devină mai competitive. Administrația publică locală se va transforma într-o administrație eficientă și performantă. Dacă nu se reușește să întărim capacitatea administrativă, lucru pe care Guvernul și l-a propus să-l realizeze prin procesul de descentralizare, dar și prin alte reforme, acest fapt va prezenta un obstacol în procesul de integrare europeană.

NOTE

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, art. 37.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la Oficiile Teritoriale ale Cămarilor de Stat, pct. 13.
3. Hotărârea Comisiei raionale Ungheni pentru examinarea circumstanțelor adoptării actelor administrative ale autorităților administrației publice locale considerate ilegale din 26.11.2010.
4. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Î. S., „Tipografia centrală,” 2007, pag. 34.
5. Idem, pag. 35.
6. Popa V. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: I.D.I.S. Viitorul, 2008, pag. 48.
7. Idem, pag. 46-55.
8. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiului Teritorial al Aparatului Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 992 din 12.08.2003.
9. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Î. S., „Tipografia centrală,” 2007, pag. 36.

BIBLIOGRAFIE

1. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Vol. I și II. Chișinău: Editura Epigraf, 2004.
2. Creangă Ion. Controlul actelor administrației publice locale. Chișinău: Editura I.D.I.S. Viitorul, 2004.
3. Dastic Angela. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Î. S., „Tipografia centrală,” 2007.
4. Deliu Tudor. Administrația publică locală. Chișinău: Editura A.A.P., 1998.
5. Popa Victor. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: Editura I.D.I.S. Viitorul, 2008
6. Rață Svetlana. Aspecte conceptuale privind controlul activității autorităților AP. În: MOLDOSCOPIE, nr. 2(LIII), 2011. Chișinău: Editura U.S.M.
7. Sâmboteanu Aurel. Controlul – component de reformare a administrației publice. În: „Administrarea Publică,” nr. 1, 1997. Chișinău: Editura A.A.P.
8. Zubco Valeriu, Pascari Anastasia, Crețu Gheorghe. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Cartier, 2004.
9. <www.justice.md>.

Prezentat: 12 iunie 2013.

E-mail: ap_groza@yahoo.com

Детерминанты преступлений против нравственности в сфере культуры

Максим СКИТЕЙКИН,
соискатель отдела проблем уголовного права,
криминологии и судоустройства Института
государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

SUMMARY

The article is devoted to the problem of definition of causes and conditions (determinants) of committing crimes against morality in cultural sphere. Have been identified main determinants of every crime of this type. On the basis of this research were allocated causes and conditions of crimes against morality in cultural sphere in the complex.

Нравственность имеет исключительное значение для регулирования общественных отношений. Как известно, сейчас во многих странах постсоветского пространства наблюдается нравственный, духовный кризис, который может проявляться в разнообразных по содержанию и по уровню опасности действиях и поступках человека. Наиболее общественно опасными проявлениями этого кризиса являются преступления против нравственности, среди которых можно выделить отдельную их категорию – преступления против нравственности в сфере культуры. Многие ученые считают, что данная категория преступлений характеризуется относительно невысоким уровнем общественной опасности. Но на самом деле они являют собой фундамент для роста уровня морального и духовного кризиса в обществе и очень часто наносят серьезный физический, материальный и моральный вред интересам общества и государства, а также отдельным гражданам и юридическим лицам. Именно этим и обусловлена необходимость разработки наиболее эффективных средств противодействия этим преступлениям.

На наш взгляд, для разработки более эффективных средств противодействия преступлениям против нравственности в сфере культуры необходимым является определение основных

детерминантов этих преступлений. К преступлениям против нравственности в сфере культуры по УК Украины относятся: надругательство над могилой, другим местом погребения или над телом умершего (ст. 297 УК Украины); незаконное проведение поисковых работ на объекте археологического наследия, уничтожение, разрушение или повреждение объектов культурного наследия (ст. 298 УК Украины); уничтожение, сокрытие или повреждение документов или уникальных документов Национального архивного фонда (ст. 298¹ УК Украины); жестокое обращение с животными (ст. 299 УК Украины); ввоз, изготовление или распространение произведений, которые пропагандируют культ насилия и жестокости, расовую, национальную или религиозную нетерпимость или дискриминацию (ст. 300 УК Украины).

Исследованием детерминантов отдельных преступлений против нравственности в сфере культуры были посвящены работы таких ученых, как Е. П. Рябчинской, Н. А. Горб, П. П. Сердюка. Мы предлагаем причины и условия каждого из преступлений против нравственности в сфере культуры рассматривать отдельно, а в итоге обобщить наиболее характерные общие детерминанты.

Детерминировать – означает обуславливать, принуждать, опосредствовать,

вызывать. [1] Причинами преступности являются те реально существующие в обществе обстоятельства, которые непосредственно порождают преступность. Как указывают В. М. Кудрявцев и В. В. Лунев, причинами преступности являются: объективные противоречия социального развития, которые являют собой негативную сторону общественных процессов; недостатки в социальной структуре общества, присущие ему противоречия и недостатки в социально-экономической, политической и духовной жизни общества; дефекты формирования личности преступника, в недостаточной степени адаптированной к социальной среде, правовым и нравственным нормам. [2]

Следует согласиться с мыслью А. И. Алексеева об относительности деления явлений и процессов на причины и условия. Он указывает, что одно и то же обстоятельство в одних преступлениях может быть причиной, а в других – условием. Именно поэтому на практике часто используется понятие «криминогенные факторы», что определяет как причины, так и условия преступности. [3]

Именно поэтому мы не будем разграничивать в нашем исследовании причины и условия преступности, тем более что их действительно тяжело разграничить. Таким образом, предлагаем рассмотреть наиболее характерные детерминанты общественно опасных деяний, которые являются преступлениями против нравственности в сфере культуры. Несмотря на то, что эти детерминанты будут определяться именно для украинского общества, мы считаем, что они будут характерны и для других постсоветских стран.

Определяя детерминанты надругательства над могилой, другим местом погребения или над телом умершего, нельзя обойти вниманием научное исследование Н. А. Горб, определяя природу возникновения причин и условий этого преступления, которая считает, что «наличие и рост

количества уголовно наказуемых посягательств на общественную нравственность в принципе определяется теми же причинами и условиями, что и вся преступность в целом, поскольку причины преступности как социального явления в некотором роде переходят в причины конкретного преступления. Но, как и для каждого вида преступлений, для надругательства над могилой они специфические, связанные ... с напряжением в обществе и микросреде, стереотипами поведения, представлениями о дозволенности аморальных действий в нем». [4] Поэтому, предлагаем собственную систему детерминантов надругательства над могилами. При этом, надо учитывать, что детерминанты собственно надругательства (осквернения) над могилой, другим местом погребения, над трупом или урной с прахом умершего отличаются от деяний, которые заключаются в хищении предметов, которые находятся в месте погребения.

Итак, на наш взгляд, к детерминантам указанного преступления относятся следующие факторы:

1. Существование в обществе своеобразного «духовного вакуума», пренебрежительного отношения граждан к культурным традициям, отсутствие психологических препятствий для совершения надругательств над могилами, наличие нигилистического мировосприятия по отношению к культурным ценностям.

2. Наличие в странах социально-правового, политического и экономического кризиса. Указанные неурядицы, мы считаем, невозможно рассматривать обособленно. Неверным, нам кажется, подход, при котором сложное экономическое положение определенных слоев населения признается детерминантом определенного преступления отдельно от политической нестабильности в стране, а также от существования прогалин в законодательстве, которое регулирует определенные общественные отношения.

3. Иллюзия безнаказанности, беспечность совершения надругательства над могилой, отсутствие у граждан страха перед наказанием. Этот детерминант является типичным для всех преступлений против нравственности. Осознание возможности совершения преступления без дальнейших последствий в виде наказания делает потенциальных преступников дерзкими, провоцирует повторность и рецидив преступлений. Безнаказанность часто является свое-образным катализатором совершения преступлений, как правило, более тяжких, чем предыдущие. [5] Да и равнодушное отношение общества к совершению таких преступлений имеет огромное значение.

4. Правовой нигилизм в обществе. Нигилизм – это ревизия сформированных в обществе ценностей, пересмотр значения некоторых общественных категорий. Ученые противопоставляют ему правовую идеологию. Как считает А. Н. Костенко, правовая идеология – это представление о законах природного права, соответственно которым упорядочиваются воля и сознание тех, кто применяет законодательство. [6]

5. Алкоголизация и наркотизация населения. Под алкоголизацией предлагаем понимать употребление значительного количества алкогольных изделий, а также процесс увеличения частоты употребления алкоголя. Термин может применяться как по отношению к отдельному лицу, так и к обществу в целом. [7] Под наркотизацией предлагаем понимать процесс распространения в обществе наркотизма. Эта проблема сейчас стоит особенно остро: происходит рост количества лиц, которые незаконно употребляют наркотические средства и психотропные вещества.

Большинство приведенных детерминантов являются характерными и для остальных преступлений против нравственности в сфере культуры, что позволит в дальнейшем обобщить наиболее характерные причины и условия этих преступлений. Хотя каждое из них имеет свои особенности.

Рассматривая детерминанты неза-

конного проведения поисковых работ на объекте археологического наследия, уничтожения, разрушения или повреждения объектов культурного наследия, то к специфическим детерминантам этих преступлений относятся следующие:

1. Несовершенство действующего законодательства в сфере борьбы с разграблением, разрушением, незаконным оборотом культурных и исторических ценностей, которые составляют национальное богатство страны, а также незаконным проведением поисковых работ на объекте археологического наследия.

2. Отсутствие необходимого финансирования для охраны музеев и памятников истории и культуры, а также зоны проведения поисковых работ на объекте археологического наследия.

3. Снисходительное отношение (считается, что такие действия не являются общественно опасными) к незаконному проведению поисковых работ на объекте археологического наследия, уничтожению, разрушению или повреждению объектов культурного наследия как со стороны общества в целом, так и со стороны отдельных представителей правоохранительных органов, администраций и органов местного самоуправления.

4. Сложное экономическое положение в стране и высокая прибыльность указанной деятельности, которые, в первую очередь, являются детерминантом незаконного проведения поисковых работ на объекте археологического наследия. Высокий уровень безработицы провоцирует незаконную, зачастую преступную деятельность отдельных лиц.

Основными детерминантами уничтожения, сокрытия или повреждения документов или уникальных документов Национального архивного фонда предлагаем считать следующие:

1. Существование в обществе «духовного вакуума», пренебрежительного отношения граждан к культурным традициям.

2. Наличие политического кризиса в стране, что ведет к дестабилизации разнообразных социальных институтов и отсутствию государственной идеологической базы.

3. Отсутствие четких механизмов борьбы со злоупотреблением в сфере оборота и хранения документов в Национальном архивном фонде.

4. Высокий общий уровень преступности, что приводит к перегрузке правоохранительных органов уголовными делами по тяжким и особо тяжким преступлениям. Нетяжкие преступления часто остаются за пределами внимания правоохранителей.

5. Высокая латентность этого преступления, вызванная спецификой учета и хранения документов или уникальных документов Национального архивного фонда.

6. Отсутствие резко негативного отношения к указанному преступлению в обществе, непонимание негативных общественных последствий, которые влечет за собой это преступление.

К детерминантам жестокого обращения с животными относятся следующие:

1. Отсутствие гуманного отношения к животным, низкий уровень культуры лиц, которые совершают это преступление.

2. Повышенный уровень агрессивности преступников, склонность решать конфликты насильственным способом.

3. Садизм как психическое отклонение, получение наслаждения лицом от наблюдения за чужими страданиями, в т. ч. и животного.

4. Негативное влияние средств массовой информации, которые демонстрируют или описывают сцены насилия и жестокости.

5. Недостатки в семейном воспитании.

6. Злоупотребление алкоголем и наркотическими веществами.

Что касается ввоза, изготовления или распространения произведений, которые пропагандируют культ насилия и жестокости, расовую, национальную или религиозную нетерпимость и дискриминацию, основными причинами и

условиями этого преступления являются:

1. Доступность таких произведений несовершеннолетним, т. е. лицам, чья психика еще не сформирована. Сегодня контролировать оборот такой информации очень сложно, поэтому необходимо создавать новые эффективные средства ограничения доступа к такой информации.

2. Отсутствие эффективных методов борьбы с распространением культа насилия, жестокости со стороны государства, негосударственных организаций, отдельных граждан.

3. Снисходительное отношение в обществе к фактам распространения произведений, которые пропагандируют культ насилия и жестокости, расовую, национальную или религиозную нетерпимость и дискриминацию.

4. Отсутствие четко определенных критериев, в соответствии с которыми произведение можно отнести к пропагандирующим культ насилия, жестокости, расовую, национальную, религиозную нетерпимость и дискриминацию. Это объясняется тем, что все эти понятия носят субъективный, оценочный характер.

5. Значительное распространение в наше время деструктивных сект, религиозных течений и направлений.

6. Отсутствие эффективной социально-психологической работы с несовершеннолетними в учебных заведениях, в спортивных секциях, общественных молодежных организациях и т. д.

7. Специфика психологического развития несовершеннолетнего, процессы становления его как личности, полноправного члена общества.

8. Игровой, развлекательный характер процесса восприятия негативной информации произведений, пропагандирующих культ насилия, жестокости, расовую, национальную или религиозную нетерпимость и дискриминацию. Процесс распространения такой информации с помощью видеоигр не воспринимается большинством потребителей как

преступный, и даже как общественно вредный.

Подводя итоги определения основных причин и условий преступлений против нравственности в сфере культуры, можно определить детерминанты этих преступлений в комплексе:

а) существование в обществе своеобразного «духовного вакуума», пренебрежительного отношения граждан к культурным традициям, отсутствие психологических преград против совершения преступлений против нравственности в сфере культуры, наличие нигилистического мировосприятия по отношению к культурным ценностям;

б) невосприятие преступлений против нравственности в сфере культуры как общественно опасные правонарушения;

в) наличие в стране социально-правового, политического и экономического кризиса;

г) общий высокий криминогенный уровень в стране;

д) иллюзия безнаказанности преступника;

е) значительные прогалы в законодательстве, касающиеся преступлений против нравственности в сфере культуры.

Указанные детерминанты являются, на наш взгляд, наиболее характерными и значимыми для преступлений против нравственности в сфере культуры. Хотя отметим, что они не являются всеохватывающими, этот список не является исчерпывающим и это открывает возможность дальнейшего исследования данной проблемы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации. / Под ред. В. Н. Кудрявцева. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – С.120.

2. Кудрявцев В. Н., Лунеев В. В. Преступность. // «Юридическая энциклопедия»: под общ. ред. акад Б. Н. Топорнина – Москва: «Юристъ», 2001. – С. 861-863.

3. Алексеев А. И. Криминология: курс лекций. – Москва: «Щит-М», 1999. –С. 58

4. Горб Н. О. Наруга над могилою: кримінально-правовий та кримінологічний аналіз. Дис. кандидата юрид. наук: 12.00.08 // Горб Наталія Олександрівна. – Запоріжжя, 2005. – С. 158.

5. Конев А. А. Основные криминологические характеристики латентной преступности: Учеб. пособие. – Омск: ОБШ МВД СССР, 1980. – 47 с.

6. Костенко О. М. Культура і закон – у протидії злу: Монографія. – Київ: Атіка, 2008. – С.184.

7. <<http://www.tvreza.info/sobriety/dictionary/01-a.html#alcoholization>>

Prezentat: 19 aprilie 2013.

E-mail: oldpechersk95@gmail.com

Unele aspecte practice privind organizarea  i func ionarea autorit ţilor publice locale  n municipiul Chi in u

Anatol BABAIANU,
masterand, Academia de Administrare Public  de pe l ng  Pre edintele Republicii Moldova

SUMMARY

Local government is the main element in solving local problems, playing a key role in the development of municipalities and providing necessary public services to their citizens. Chisinau administration requires special attention since it is the capital of Moldova.

Administrația publică locală este elementul principal în solu ionarea problemelor de interes local, juc nd un rol-cheie în dezvoltarea unităţilor administrativ-teritoriale  i în asigurarea serviciilor publice necesare cetătenilor acestora.

Totodată, dacă este vorba de municipiul Chișinău, atunci administrația publică municipală nu reprezintă doar cheia pentru solu ionarea problemelor de interes local, ci  i de interes republican, din simplul motiv că majoritatea absolută a proceselor economice, culturale, politice, sociale  . a. au loc, a a sau altfel, în municipiul Chișinău, datorită faptului că municipiul nostru este capitala ării.

Administrația publică locală este totalitatea autorităţilor publice locale constituite, în condi iile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unităţi administrativ-teritoriale.

Potrivit art. 110 din Constituția Republicii Moldova, [2] teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, ora e, raioane  i unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.  n condi iile legii, unele ora e pot fi declarate municipii. Statutul capitalei Republicii Moldova, municipiul Chișinău, se reglementează prin lege organică.

Administrarea publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor publice

locale  i consultării cetătenilor în probleme locale de interes deosebit.

Autorităţile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organiza ional , gestionară  i financiară, au dreptul la ini iativ  în tot ceea ce prive te administrarea treburilor publice locale, exercit ndu- i, în condi iile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Conceptul autonomiei locale în defini ia Cartei Europene a Autonomiei Locale [1] din 15.10.1985, ratificată prin hot r rea Parlamentului Republicii Moldova nr. 12-XIII din 16.07.1997, reprezintă dreptul  i capacitatea efectivă ale colectivităţilor locale de a rezolva  i de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere  i în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membrii ale i prin vot liber, secret, egal, direct  i universal  i put nd dispune de organe executive responsabile în fa a lor.

Potrivit Legii nr. 436 din 28.12.2006, [4] administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către consiliul municipal, consiliile sectorale, orăşeneşti  i s te ti (comunale), ca autorităţi deliberative, şi de către primarul general al municipiului Chișinău, primarii sectoarelor, satelor (comunelor)  i ora elor, ca autorităţi executive.

Administrația publică a municipiului Chi-

șină este reglementată în cap. VII din legea menționată, cu excepția prevederilor art. 55-58 referitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice ale sectoarelor municipiului Chișinău, care se vor aplica de la data stabilită a alegerilor locale generale din anul 2015. Prin urmare, organizarea și funcționarea Consiliului municipal Chișinău și a Primarului general de Chișinău se reglementează, în mod corespunzător, de prevederile legii nr. 436 din 28.12.2006 referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și de prevederile Legii privind statutul municipiului Chișinău.

În redacția legii nr. 436 din 28.12.2006 [4] autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Aceeași lege definește noțiunea de **consiliu local** drept autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local, iar noțiunea de **primar** ca autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Din definițiile expuse în legea nr. 436 din 28.12.2006 [4] concluzionăm că ambele instituții sunt autorități reprezentative ale populației, însă una din ele, **consiliul local**, este investit cu drept deliberativ, iar cealaltă instituție, **primarul**, cu drept executiv, fiind subordonată consiliului local.

Concluzia dată poate fi confirmată prin compararea competențelor de bază ale consiliului local [art. 14, 43] și atribuțiilor de bază ale primarului reglementate în art. 29 din legea nr. 436 din 28.12.2006, precum și cele reglementate de Legea privind statutul municipiului Chișinău, [5] conform cărora primarul asigură executarea deciziilor consiliului local și care prezintă consiliului local anual sau, ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la situația social-economică a comunității, totodată, primarul prezintă, la cererea consiliului local, informații despre executarea deciziilor adoptate de

consiliu, alte informații despre activitatea sa de exercitare a anumitor atribuții ce îi revin potrivit legii.

Același lucru distingem și din prevederile art. 3 din Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local [7] care indică asupra faptului că în unitatea administrativ-teritorială respectivă alesul local este persoană oficială, el fiind reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală.

Din contextul celor expuse desprindem faptul că de autonomie locală se bucură unitățile administrativ-teritoriale în raport una față de alta, precum și față de autoritățile publice centrale, prin intermediul consiliului local și primarului în calitatea lor de subiecți ai autonomiei locale care urmează să-și desfășoare activitatea în comun în limitele legii.

În acest sens, pe de o parte, norma legală indică expres că primarul este autoritate executivă a consiliului, adică se află în subordonarea acestuia, pe de altă parte, primarul se bucură de dreptul de inițiativă asupra problemelor de interes local, inclusiv la propunerea primarului convocându-se ședința consiliului care îl pune pe picior de egalitate cu consiliul local și, în același timp, primarul se află în drept să conteste actele consiliului local [art. 20, alin. (4) din Legea nr. 436 din 28.12.2006], fapt ce îl plasează pe acesta pe o treaptă superioară față de consiliu. Mai mult ca atât, însăși legea care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților publice locale (nr. 436 din 28.12.2006), conține norme contradictorii, de exemplu: în art. 20, alin. (4) legiuitorul permite primarului, în cazul în care acesta consideră că decizia consiliului local este ilegală, să sesizeze Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și/sau instanța de contencios administrativ, pe când art. 66, alin. (2) din aceeași lege, prevede că în cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală, primarul poate solicita Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat efectuarea unui control al legalității.

Referindu-ne la divergențele din cadrul Legii nr. 436 din 28.12.2006, este necesar să atragem atenția asupra contradicțiilor dintre legea menționată și Legea privind statutul municipiului Chișinău. Amintim ca acesta a

fost aprobat încă în 1995, iar ultima modificare datează cu anul 2000, an din care Legea administrației publice locale, care a constituit baza acestuia, a fost schimbată în repetate r nduri. Deși ultima redac ie a Legii privind administrația publică locală prevede expres necesitatea ajustării cadrului legal  i armonizarea legislației din domeniu în vigoare cu prezenta lege, până la moment acestea nu au fost realizate, iar Legea privind statutul municipiului Chișinău a rămas dep  it   i inaplicabilă.  nt rzierea ajustării legislației are drept consecin a generarea a noi situa ii de problemă.

De exemplu, în situa ia în care primarul se folose te de dreptul său de a contesta în instanța de contencios administrativ o decizie a consiliului pe care o consideră ilegală, acesta o face prin intermediul angajaților primăriei  mputernici i prin procur . Din cauza că consiliul municipal nu are o structură, un aparat de lucru care să exercite administrarea operativă a atribuțiilor sale, nu are un serviciu juridic distinct, acesta recurge la serviciile angajaților din cadrul Direc iei asistența juridică a primăriei,  mputernici i prin procur  să-i reprezinte interesele în instanța de judecată.

 n această situație participarea reprezentanților subalterni primarului, care în procesul men ionat de ine calitatea de reclamant, este, cel puțin, nefirească întrucât impar ialitatea și obiectivitatea acestora poate fi lesne influen at  de către primar  i, cel mult, ilegală reie ind din prevederile Codului de procedură civilă care indică că persoanele juridice se sus in în instanța de judecată de către organele lor de administrare, care ac ioneaz  în limitele împuternicirilor atribuite prin lege, prin alte acte normative sau prin actele lor de

constituire, precum  i de către al i angajați  mputernici i ai persoanei juridice, de către avoca i sau avoca i stagiaari.

De asemenea, urmează de apreciat critic dreptul primarului de a contesta deciziile consiliului, deoarece func ia de primar, care nu este obligator să de in  studii juridice, iar în ultimul timp a devenit una politică, ar fi unul corect, deoarece aceasta, potrivit Legii nr. 436 din 28.12.2006, o face Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, îl supune controlului de legalitate, urm nd procedura stabilită de lege.

De aici rezultă că Consiliul municipal Chișinău poate fi reprezentat în instanțele de judecată doar de propriii angajați, iar pentru aceasta este necesar ca acesta să aibă un aparat de lucru propriu. Însă crearea acestei structuri a consiliului municipal va conduce, în primul r nd, la majorarea cheltuielilor, inclusiv de întreţinere a personalului, precum  i la dublarea unor activita i ale aparatului de lucru al consiliului cu cele ale primăriei.

Considerăm că situațiile expuse, care conțin note contradictorii în contextul politizării excesive a autoritaților publice locale, complică relațiile între subiec ii autonomiei locale, generând curențe în activitatea lor  i în realizarea scopului  i intereselor colectivita ii respective.

 n acest context  i în vederea curmării divergen elor descrise mai sus, consider oportun de a atribui primăriei mai multe atribuții și competențe care ar permite acesteia să se transforme într-o structură care să asigure activitatea ambelor autorita i, iar serviciile subordonate consiliului, precum  i cele ale primarului să revină în subordinea primăriei.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană „Exerci iul autonom al puterii locale,” Strasbourg, 1995.
2. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. I din 12.08.1994.
3. Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
4. Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

5. Legea nr. 431 din 19 aprilie 1995 privind statutul municipiului Chișinău // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-32 din 09.06.1995.

6. Legea privind administrația publică locală, nr. 186-XIV din 06.11.1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 33-35 din 07.03.2002.

7. Legea nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.

8. Bivol E. Administrația publică din Republica Moldova: realități și concepții de dezvoltare. Chișinău: Tipografia Centrală, 2001, 147 p.

9. Creangă I., Uțică O. Organizarea administrativă a teritoriului. Chișinău: Ed. Universității de Studii Umanistice din Moldova, 2003.

10. Deliu T. ș. a. Ghidul alesului local. Chișinău: Ed. *Academiei de Administrare Publică*, 2007, 196 p.

11. Deliu T. Procesul decizional în administrația publică locală din Moldova. Chișinău: Ed. *Academiei de Administrare Publică*, 2001, 55 p.

12. Deliu T. Administrația publică locală în țările Europei Centrale și de Est. Chișinău: Ed. *Academiei de Administrare Publică*, 2001, 45 p.

13. Profiroiu M. Managementul strategic al colectivităților locale. București: Ed. *Economica*, 1994.

14. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Ed. *Museum*, 2001.

15. Stelian I., Bădescu M., Neagu A. Administrația publică. București: Ed. *Lumina Lex*, 2002.

Prezentat: 12 iunie 2013.

E-mail: ap_groza@yahoo.com

Особенности адаптации заимствованных политических институтов на постсоветском пространстве

Анастасия МИЛЮКОВА,
аспирантка кафедры политологии
Одесского национального университета
им. И. И. Мечникова

SUMMARY

In the article the role of political institutions that were imported in transitive political systems of post-Soviet space is analyzed. The modern approaches of analysis of institutional transformations in transitive societies are used. The author grounds the features of the social actors' adaptation process to the institutional forms that were imported.

Key words: *adaptation, political institute, political transformation.*

После стремительного распада СССР и образования на его территории новых суверенных государств казалось, что, воспользовавшись опытом развитых стран Запада, они смогут относительно быстро и безболезненно перейти к демократии. Однако со временем эти надежды не оправдались, что породило пессимистические оценки перспектив демократического транзита в постсоветском регионе. Главная претензия к несовершенству «новых демократий», к которым относится и Украина, касается поверхностного и неэффективного характера функционирования в них демократических институтов и практик. С позиций парадигмы транзитологии негативные процессы постсоветской трансформации иногда трактовались через призму так называемой «модели краха или провала» (model failure), под которой понимается неспособность трансформирующихся стран достичь целей демократии. Однако впоследствии стало ясно, что «транзитологические концепции, такие популярные в 80-е годы прошлого века, не смогли объяснить многие неудачные случаи демократических транзитов, поскольку не уделяли должного внимания

институциональным (структурным) факторам». [12, с. 69]

Актуальность всестороннего и комплексного исследования различных адаптационных стратегий политических субъектов на переходном этапе общественного развития сегодня очевидна. «Скорость трансформационных преобразований напрямую связана со способностью самого общества адаптироваться и принимать новые формы взаимодействия в условиях сохранения прежних стереотипов, ценностных установок, норм взаимодействия в сознании людей», – отмечает И. Ситнова. [14, с. 28] Кроме того, характер, формы и темпы процесса адаптации имеют особое значение для преодоления кризисных явлений переходного периода, «потому что именно в его ходе осуществляется «перевод» сигналов посылаемых с макроуровня государственно-политических и социально-экономических институтов на микроуровень – к реальной деятельности населения. Именно результаты адаптации позволяют выявить истинный смысл и содержание совершающихся перемен, так как принципиально важны не декларируемые на макроуровне намерения, а социальный

результат производимой трансформации, возникающий на микроуровне как итог соответствующего адаптационного «перевода». [4, с. 24]

Учитывая вышесказанное, автор поставил своей целью определение и обоснование собственной научной позиции относительно роли заимствованных политических институтов в процессах адаптации политических систем постсоветских стран к переходному состоянию развития, а также их места в формирующемся политико-институциональном порядке.

Анализ последних исследований показывает, что сегодня вопрос институциональных трансформаций становится одним из центральных в западных концепциях социальных трансформаций. Новейшие исследования институциональных преобразований в рамках политической науки базируются на широком спектре различных методологических направлений. [см.: 10] Работы зарубежных и отечественных авторов, которые, так или иначе, способствуют решению проблемы адаптации заимствованных политических институтов к новой социальной среде, можно сгруппировать следующим образом:

а) метатеоретические исследования, авторы которых предпринимают попытки выработки общей логики и принципов концептуализации процессов общественной трансформации, и, в том числе, их институциональной составляющей: социальный конструктивизм (П. Бергер, Т. Лукман), структурно-деятельностная концепция социетальных трансформаций (Т. Заславская, М. Шабанова), теория институциональных матриц (С. Кирдина), активистско-деятельностный подход (И. Ситнова);

б) теоретико-методологические исследования, в которых излагаются основы или осуществляется критический анализ различных направлений и версий институциональной теории, а также прорабатываются концептуальные рамки изучения определенных институциональных феноменов в

постсоветских обществах, в частности, работы Б. Вейнгаста, К. Зегберса, Дж. Найта, Д. Норта, К. Оффе, П. Панова, С. Патрушева, П. Холла, К. Шепсла, концепции «дефектных демократий» В. Меркель и Л. Круассан, «неформальных институтов и практик» Г. Хелмке и С. Левитски и «институциональных ловушек» В. Гельмана и А. Хлопина, «двойной институционализации» Е. Головахи и Н. Паниной и т.п.;

в) транзитологические исследования, в которых освещаются особенности режимных изменений и политико-институциональных процессов в странах постсоветского пространства, объясняются отдельные их аспекты (Т. Карл, Т. Кузьо, Ю. Мациевский, М. Подхомутникова, В. Фисун, Ф. Шмиттер);

г) исследования, осуществляемые в русле концепции модернизации и затрагивающие вопросы исторической эволюции политических институтов на территории бывшего СССР, а также социокультурный аспект их дальнейшей трансформации (Г. Зеленко, И. Кравченко, В. Лапкин, В. Мачкув, В. Пантин, В. Федотова и др.).

Проблематика адаптации, в свою очередь, рассматривается в работах по социологии (О. Злобина, С. Хутка), политической психологии (Г. Дилигенский, М. Ромм), социологии культуры (Э. Маркарян, Л. Шпак) и многих других направлениях социальных наук. Опираясь на традиции, заложенные Т. Парсонсом и Д. Истоном, в системном измерении функцию адаптации рассматривают и политологи (М. Анохин, А. Шабров). Как следствие, существует разноаспектное видение адаптации и полисубъектность определений ее содержания. Но именно бурные процессы социальных трансформаций, происходящие в последнее время, потребовали формирования общесоциологического подхода к этому явлению. Они были реализованы в формировании концепции и общих основ теории социальной адаптации (Л. Корель, С. Кравцов, П. Кузнецов).

Политологические разработки этой проблематики, к сожалению, до сих пор крайне редки. Достаточно симптоматично в этом смысле выглядит попытка украинского автора А. Карпяка соединить в своем исследовании два уровня анализа – системный и личностный. [6] Осуществив развернутый обзор научных представлений о сущности политической адаптации, он констатирует как неоднозначность ее трактовки, так и разнообразие методологических установок, среди которых преобладают структурно-функциональные и психологические подходы. [7, с. 101] Среди прочего, отмечается и недостаточная степень научной разработки адаптации заимствованных политических институтов, их роли в формировании институционального порядка.

Институциональная адаптация определяется как процесс (и результат) приспособления социальных институтов к изменениям внешней среды. Субъектами адаптации выступают социальные институты – регулярные и долгосрочные социальные практики, которые санкционируются и поддерживаются с помощью формальных и неформальных правил, норм, установок. Институциональная адаптация направлена на самосохранение соответствующего института в новых условиях. Однако институты не являются заданными и неизменными сущностями, так как изменения в социальной практике, происходящие под влиянием изменения жизненных условий, а также «саморазвития» людей, способны привести как к модификации существующих институтов, так и к возникновению новых институциональных форм. [8, с. 204-205]

Политические институты способны выступать субъектами адаптации, поскольку призваны устанавливать и регламентировать различные связи индивидов, групп и сообществ с широкой социальной средой, а также реагировать на изменения, которые в ней происходят. В этом смысле они выступают как «правила игры в обществе, или, точнее, придуманные людьми ограничения,

которые направляют человеческое взаимодействие в определенное русло». [11, с. 11]

Структурно-организационные элементы политической системы и, прежде всего, государство с его многочисленными институциональными формами (учреждениями) автор рассматривает в качестве объекта адаптации со стороны действующих лиц социальной и политической жизни. [см. подр.: 5; 16] В процессе такой адаптации акторов приспособливают новые (в контексте нашего предмета – заимствованные и внедренные «сверху») организационные и нормативные формы институтов для собственных потребностей и интересов, «присваивают» и используют их благодаря соответствующим адапционным поведенческим моделям и практикам, что способствует модификации первоначальных содержательных и функциональных характеристик соответствующих заимствованных институтов и укоренению их в определенную систему институционального порядка (П. Панов).

С другой стороны, существует мнение, что в отличие от субъекта адаптации – носителя и источника активности, объект адаптации – это фрагмент реальности, который имеет непосредственное отношение к реализации потребностей субъекта адаптации. Такая позиция как бы отказывает политическим институтам в возможности играть роль субъекта адаптации. Но согласно постулатам теории рационального выбора институциональная структура не является «объективно заданной», а выступает продуктом рационального выбора взаимодействующих акторов. Однако созданные акторами институты, так или иначе, становятся «внешними» для каждого из них ограничениями, то есть «объективной реальностью». И, поскольку трансформации в институциональной структуре любого общества происходят постоянно, акторы вынуждены как адаптироваться к ограничениям, которые налагают на них существующие правила и

институты, так и одновременно изменять институты и правила для улучшения своего положения.

Специфика рассмотрения политико-институциональных процессов адаптации в пределах заявленной автором темы заключается в том, что речь идет не о долгосрочных эволюционных процессах развития институтов, а о ситуации бифуркационных изменений социетального характера, когда происходит так называемый «институциональный взрыв» (Е. Головаха), результатом которого является стремительное разрушение всей прежней системы общественных отношений как основы определенного институционального строя. «На процессы адаптации осуществляет большое влияние «кризис ценностей», который еще более усугубляет и без того высокую нестабильность социальной среды. При этом изменения, происходящие в этой среде, далеко не всегда учитывают адаптивные возможности населения. При таких условиях существенно возрастает значение обратных связей, механизм реализации которых тоже пока находится в неустойчивом состоянии». [4, с. 25]

Стоит отметить, что практика заимствования политических институтов с их последующей адаптацией и укоренением в новую социальную среду далеко не нова. Однако научная концептуализация указанной проблемы произошла только во второй половине XX века, что связано с ускорением глобальных общественных трансформаций и возникновением на фоне «информационно-коммуникативной революции» так называемого «демонстрационного эффекта» как характерной черты «третьей волны» мирового процесса демократизации (С. Хантингтон). Распространение «образцов» политических институтов западных демократий приобрело беспрецедентные темпы. При этом в прошлом такие страны, как Италия, Германия, Япония и другие перенимали политические формы организации своей жизни

медленно, одновременно с развитием рыночных экономических отношений и становлением гражданского общества. Такой «послойный импорт» как импорт совсем не воспринимался и потому не отторгался.

Аналогичный процесс в постсоветском мире имел совсем другой вид. Еще в начале 90-х годов XX-го века, Клаус Оффе отметил специфику ситуации во всех странах бывшего социалистического лагеря, номинировав ее как «дилемму одновременности». Она заключалась, по его мнению, в необходимости одновременного введения экономических институтов рынка и политических институтов демократии. По К. Оффе, наличие такой дилеммы делает перспективы развития работающих политических институтов весьма проблематичными, так как правовая и представительная политическая система может стать адекватной и устойчиво легитимной только в случае достижения страной определенной степени автономного экономического развития. [цит. по: 15, с. 452-453, 462]

Общая логика и механизм институциональных изменений в постсоветских странах с точки зрения большинства транзитологов заключается в слове «старого каркаса» формальных институтов, заполнении институционального вакуума неформальными взаимодействиями, после чего наступает этап выработки и установления, новых правил игры, а также происходит относительная стабилизация институционального пространства. В результате происходят изменения сети взаимосвязанных норм и правил, которые управляют социальными взаимоотношениями и связями социальных акторов. Такие обстоятельства нарушают стабильное взаимодействие социальных акторов по поводу распределения ресурсов, поскольку существующие правила начинают противоречить этим целям. Следовательно, на переходном этапе развития в трансформирующемся обществе действуют сразу и старые, и новые

правила, что определяется термином «двойная институционализация». В дальнейшем новые практики постепенно вписываются в поле политического взаимодействия и воспроизводятся. Разрушение старых практик, таким образом, является основой для изменений в жизни населения, усвоение новых ориентиров и выработка новых стратегий действия. Понятно, что, стремясь к доминантному положению, отдельные группы акторов навязывают другим свои правила.

Как считает А. Д. Хлопин, неэффективность и одновременная устойчивость неэффективных политических институтов, действующих в большинстве постсоветских государств, обусловлена «разрывом» между реальными практиками и формальными правилами. Для того, чтобы обойти, нарушить или иным образом приспособить к своим целям формальные предписания, акторы вынуждены их изучать. В итоге происходит подмена «игры по правилам» в «игру с правилами», а сами акторы попадают в ловушку: заимствованные, скопированные институты остаются для них функционально необходимыми и при этом обречены на слабость и неэффективность. Они не способны выполнять ни нормативную функцию, ни функцию социализации. [15, с. 452]

Исследователи постсоветских обществ отмечают, что, например, в Украине и России сегодня происходит «умышленное создание устойчивых неэффективных институтов, служит максимизации выгод правящих групп, которые пытаются монополизировать политическую ренту». [3, с. 24] То есть, элитные игроки политической сцены демонстрируют вполне сознательные действия по консервации такой системы политических институтов, отнюдь не соответствующих объективным требованиям модернизации политической системы в сторону дееспособной демократии. Поэтому важно учитывать двусторонний характер процесса институциональной адаптации. Понимание этой диалектической

закономерности позволяет, вслед за Л. Корель, говорить о коадаптации, т. е. взаимном приспособлении субъектов (массовых, групповых и индивидуальных) к определенным институтам, адаптации (через трансформацию, модификацию и т. д.) их структуры, содержания и функционального алгоритма для собственных нужд. В свою очередь, относительно устоявшиеся формы институциональных структур и основных правил политического взаимодействия накладывают на личность определенные ограничения и обязательства, из-за чего в долгосрочной перспективе происходит процесс политической социализации и интериоризации. Последнюю можно понимать как «процесс заимствования из внешней среды определенных сведений и их усвоение в качестве знаний, умений, норм, образцов поведения, ценностей». [13, с. 151]

Но при этом следует в обоих аспектах анализа исходить из того, что именно субъекты/акторы является движущей силой адаптационных процессов, именно их действия и взаимодействия лежат в основе как консервации, так и изменений институционального порядка. [12, с. 52] Наиболее распространенные адаптационные практики населения относительно новых, заимствованных политических институтов широко известны. Это, например: 1) «институт взятки» (как попытка заставить власть принять решение в интересах индивида или группы), 2) «институт блата» (как опосредованное «представительное» участие гражданина в принятии властного решения в свою пользу через знакомых, протекцию, личные связи и др.), 3) «институт саботажа» (что проявляется в пассивном неподчинении властным решением и абсентеизм), 4) «институт бегства» (как полное отстранение от политики в любом виде), 5) «институт публичного протеста» (в виде митингов, забастовок, публичных заявлений, петиций и других форм прямой демократии). [1] При этом институты здесь понимаются не в общепринятом смысле, а

как социально-политические практики.

В целом большинство трансплантированных формальных институтов постепенно обретают существенные признаки «подрывного института». Вводя это понятие, В. Гельман подчеркивает, что некоторые неформальные институты, подобно болезнетворным бактериям, «паразитируют» на формальных, «оккупируют» их изнутри и «подрывают» их функционирование. Согласно этому взгляду, «формальные и неформальные институты не противостоят друг другу, а находятся в состоянии своеобразного симбиоза, который ведет к тому, что под формальной оболочкой механизмы, призванные обеспечить демократию и верховенство права, или разрушаются, или превращаются в полностью противоположное явление». [2, с. 7-9] Соответственно, это приводит к кризису политико-институциональных отношений, крайне опасному для общества в целом. Однако существует небезосновательное утверждение, что сам кризис – это средство адаптации идеальной модели по реальным условиям. В том случае, если адаптация будет успешной, это даст обществу определенные преимущества в решении его насущных проблем. Соответственно, провальная адаптация будет означать разрушение модели.

Выводы, которые, безусловно, нуждаются в более подробном выяснении и эмпирическом подтверждении, можно свести к следующему:

1. Анализ литературы демонстрирует разноплановость и противоречивость понимания феномена «институт», механизмов политико-институциональных изменений и причин институциональных девиаций в трансформирующихся обществах, что объясняется органической укорененностью в природе «института» двух взаимосвязанных, но различных по своей природе составляющих: структур и действий субъектов. Дальнейшие исследования механизмов политико-институциональной адаптации требуют выработки конвенциональных представлений о

нем, которые смогли бы интегрировать научные труды различного профиля.

2. Заимствование идей, институциональных форм и правил политической жизни не является чем-то уникальным в истории человечества. Специфика таких заимствований в странах бывшего Советского Союза состоит в ускоренном и принудительном характере внедрения институциональных нововведений. При этом реформаторы не принимали во внимание историческое наследие и социокультурный контекст соответствующих стран (за исключением, пожалуй, постсоветской Прибалтики), пытаясь реформировать политические институты, используя стратегии «догоняющей», имитационной и мобилизационной модернизации.

3. Сам темп и характер политико-институционального строительства в значительной степени зависел от объективных условий, сложившихся на момент распада СССР и начала формирования новых политических систем на обломках бывшей суперсистемы.

4. На начальном этапе неформальные социальные практики взаимодействия политических акторов, прежде всего, из элитного круга, возникли как закономерная реакция на отсутствие опыта, а также конституционных и регулятивных правил. Желание политических акторов получить, закрепить и легитимировать свои позиции в поле государственной власти вполне соответствовало самой природе политико-властных отношений. С определенной долей допущения можно считать феномен «неформальных» моделей взаимодействия политических субъектов одним из функциональных элементов в механизме политико-институциональной адаптации.

5. Дальнейшее распространение неформальных практик и их внедрение в деятельность трансплантированных институтов демократического народовластия, таких, как выборы, парламентаризм, президентализм, многопартийность и т. п., приводит к эффекту искажения содержания

и функционального алгоритма указанных институциональных форм. Одновременно, через различные типы защитных и компенсаторных адаптационных практик субъекты микро- и макроуровней социальной организации приспособливают эти формальные институты «под себя». Возникает ситуация «институциональной ловушки», когда удобные и полезные для определенных субъектов заимствованные институты не выполняют важные функции волеизъявления, социализации и нормотворчества, однако, отказ от них по ряду причин уже невозможен.

6. В ряду условий, которые могут способствовать возникновению конструктивных и инновационных типов адаптационных практик политических субъектов, важную, однако недостаточную роль играют факторы долгосрочности и стабильности конституционных правил политического взаимодействия.

Учитывая глубину и противоречивость

процессов политико-институциональной адаптации, которые с трудом подлежат эмпирическому исследованию, их прогнозирование представляется достаточно сложным. Тем не менее, автор считает, что демократический вектор развития Украины может быть сохранен при условии возникновения в том или ином виде институтов и соответствующих им практик гражданского давления и контроля за властью снизу. Учитывая, что процессы институциональной эволюции являются постепенными и растянутыми во времени, можно надеяться на то, что тенденция постепенного «взросления» украинского общества, которую сегодня фиксируют социологи, по крайней мере, в поведении электората, охватит и более широкую сферу мотивированного участия групповых и индивидуальных субъектов политики, а также практических действий по выработке настоящих инструментов народовластия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аверкиев И. В. Демократия, не востребованная народом [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.grany-center.org/position/publications/details_136.html>.
2. Гельман В. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России / В. Гельман // Полития. – 2010. – № 2 (57). – С. 6-24.
3. Гельман В. Россия в институциональной ловушке /В. Гельман // Pro et Contra. – 2010. – Том 14. – № 4-5. – С. 23-38.
4. Дискин И., Авраимова Е. Адаптация населения и элит / И. Дискин, Е. Авраимова // Общественные науки и современность. – 1997. – № 1. – С. 24-33.
5. Заславская Т. И. О социальном механизме посткоммунистических преобразований в России/Т. И. Заславская // Социологические исследования. – 2002. – № 8. – С. 3-16.
6. Карпьяк О. М. Політична адаптація в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз): автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.01 / Карпьяк Олександр Михайлович – К., 2010. – 15 с.
7. Карпьяк О. М. Політична адаптація: проблема визначення в сучасній системі соціально-політичних знань / О. М. Карпьяк // Грані. – 2012. – № 3 (83). – С. 100-103.
8. Корель Л. В. Социология адаптации: вопросы теории, методологии и методики: моногр. / Л. В. Корель. – Новосибирск: Наука, 2005. – 423 с.
9. Ларцев В. Иезуитские маневры в сторону управляемой демократии [Электронный ресурс] – Режим доступа: <<http://analitica.kiev.ua/invest/extra/3100>>.
10. Мілюкова А. О., Степанова Н. Є. Взаємодія політичних суб'єктів та інститутів у світлі новітніх соціальних теорій/А. О. Мілюкова, Н. Є. Степанова //Вісник Одеського

національного університету. Серія «Соціологія і політичні науки». Збірник наукових праць. – Одеса, 2011. – Том 16. – Випуск 8. – С. 101-117.

11. Норт Д. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки/Д. Норт // Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 2000. – 198 с.

12. Панов П. В. Институционализм рационального выбора: потенциал и пределы возможностей / С. В. Патрушев, С. Г. Айвазова, Е. А. Гвоздева [и др.] // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 43-92.

13. Рубчевский К. В. Социализация личности: интериоризация и социальная адаптация/К. В. Рубчевский//Общественные науки и современность. – 2003. – № 3. – С. 147-151.

14. Ситнова И. В. Ментальные ограничения институциональных изменений в современной России/И. В. Ситнова//Мониторинг общественного мнения. – 2011. – № 3 (103). – С. 18-29.

15. Хлопин А. Д. Деформализация правил и институциональные ловушки в России / С. В. Патрушев, С. Г. Айвазова, Е. А. Гвоздева [и др.] // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 448-463.

16. Шабанова М. А. Массовые адаптационные стратегии и перспективы институциональных трансформаций / М. А. Шабанова // Мир России. – 2001. – № 3. – С. 78-104.

Prezentat: 24 mai 2013.

E-mail: svetlana.naumkina@gmail.com

Технологизация государственного управления в Украине в контексте социальных и политических технологий

*Тарас РЫНКОВОЙ,
соискатель кафедры политической аналитики и прогнозирования
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

This article analyzes the main trends of using management technologies in the political sphere and in the activity of public authorities in Ukraine.

Key words: technologization, political technologies, social technologies, public administration, political sphere.

Постановка проблемы. Социальная сфера – относительно самостоятельная сфера жизнедеятельности общества, охватывающая отношения между различными социальными слоями, а также – в их центре, между отдельными личностями, занимающими разное положение в обществе и принимающими различное участие в его социальной жизни. Социальная сфера с позиции государственного управления – это совокупность отраслей, предприятий, организаций, которые непосредственно связаны и определяют способ и уровень жизни людей, их потребление (образования, культуры, охраны здоровья и т. д.) и благосостояние. [2, с. 659]

Возникает необходимость поиска форм решения, адекватных заданиям социального управления на новом этапе развития общества и, как следствие – новые требования к профессионализму государственных служащих, в чьих руках находятся рычаги управления социальными процессами. Мы рассмотрим в этой работе социальные и политические технологии, их влияние на общественно-политическую сферу и деятельность органов государственной власти. Социальная цена этих вопросов сегодня очень высока.

Иллюстративно и уместно, по нашему мнению, звучит метафорическое сравнение, распространенное у виноделов: «Хорошее вино не бывает слишком дорогим, а вот плохое всегда очень дорого обходится». Подобной выглядит и ситуация с социальными и политическими технологиями – негативные результаты от использования или неиспользования технологий тянут за собой определенные последствия для общества.

Анализ последних исследований и публикаций. Социальные и политические технологии, аспекты функционирования политической сферы общества и политической деятельности рассмотрены в работах таких ученых как В. Бебиц, П. Бакуменко, В. Горбатенко [6], А. Колодий [5], Б. Надолишний, И. Рейтерович, С. Телешун, О. Титаренко [4, 8], Н. Ярош, Ю. Сурмин, А. Пойченко [2] и др.

Также интересными в контексте изучаемой темы будут работы таких исследователей как М. Аверьянов, С. Анисимов, В. Павлов, П. Растянников. Существует и ряд других трудов по этой проблематике.

Цель статьи. Целью статьи является определение особенностей использования и применения в современной общественной деятельности и управлении

технологий как способа максимально эффективного использования материальных, технических и человеческих ресурсов для получения желаемого результата деятельности.

Изложение основного содержания.

Научно-категориальный аппарат исследования требует определенного терминологического уточнения и поэтому необходимо остановиться на рассмотрении основных понятий, используемых в статье.

Социальная технология, по определению ряда специалистов – это совокупность методов и приемов, применение которых является результативным в заданиях взаимодействия между людьми. Шире социальная технология определится как последовательность этапов социального взаимодействия, в ходе которой каждый субъект, принимающий участие во взаимодействии, реализует собственную управленческую стратегию относительно других и формирует социальную деятельность. Социальные технологии используются также в таком особом виде социальной инновационной деятельности, как управленческий консалтинг. Можно определить социальную технологию, как структуру коммуникативных влияний, изменяющие социальные ситуации или социальные системы, в том числе и отдельного человека, как единую социальную систему. [см. детальней: 2, 3, 10]

Основная цель в использовании социальной технологии состоит в оптимизации общественных отношений, их функционировании и развитии, жизнедеятельности социального организма в целом, а также разработке механизмов согласования интересов разных социальных групп. Целесообразно определять эту технологию как онтологический феномен, как знание и как важный элемент механизма социального управления. Как онтологический феномен, социальная технология представляется общественно произведенным и закрепленным историческим опы-

том, своеобразным механизмом взаимодействия разных социальных групп, а также отношений человека и общества – в традициях, обычаях, праве, государственном устройстве, семейно-бытовых отношениях, общественном мнении и т. п.

Социальная технология как знание – это уже научное осмысление конкретных механизмов функционирования и развития общества, с учетом сложного соединения материальных, духовных, политических, правовых, национально-этнических, социально-культурных и других факторов. Как элемент механизма социального управления, социальная технология выступает средством перевода требований объективных законов на язык практики социального управления и конкретных решений (нормативно-правовых актов, нормативных документов, указаний и т. п.), которые стимулируют людей к достижению поставленных целей. Современные тенденции позитивного развития социальных технологий заключаются в смещении акцентов с «обработки человека» на управление общественными отношениями – как с помощью методов согласования интересов разных социальных групп и конструктивного решения конфликтов, так и с помощью проектирования и эффективного использования объективных социальных регуляторов – социальных институтов. [2, с. 659-660]

Социальная технология – это определенный способ достижения общественных целей. Ее суть заключается в поэтапном осуществлении деятельности, когда операции разрабатываются заранее, сознательно и последовательно, на основе научных знаний. По М. Маркову, социальная технология – «это способ реализации конкретного сложного процесса путем деления его на систему последовательных взаимозависимых процедур и операций, которые выполняются однозначно». [3, с. 31] Следовательно, это – элемент человеческой культуры, формируемый двумя путями – или «вырастанием» в

культуре эволюционно, или структурированием по ее законам уже как искусственного образования.

С момента становления управления, как самостоятельного вида труда, разрабатываются правила его осуществления. Они формировались эмпирическим путем и передавались в устной форме. Сегодня же главной функцией социальной технологии является сочетание науки и практики. Технология представляет собой систему жестко скоординированных следующих элементов: «цели» – процедуры (правила) – технические средства – операции (действия) – мотивы (стимулы). [7, с. 57] Главное в ней – это соотношение и последовательность элементов, неизменных для любой технологии: образовательной, воспитательной, информационной, производственной, сервисной, коммуникационной, управленческой и т. п. Во всех технологиях реализация сформированных целей должна осуществляться путем утверждения четких и обязательно исполнимых процедур, которые диктуют логику тех или иных, понятно обоснованных и продуктивных действий.

При реализации социальной технологии субъект управления не так жестко прикован к управлению этапностью процедур и операций, как в сфере производства. Диапазон отклонений от технологической схемы у него значительно больше, чем на производстве. Но и существует определенная грань таких отклонений, при которой творческий подход переходит в субъективизм и неизбежно приводит к снижению эффективности государственного управления, или же к результату, противоположному ожидаемому. [1, с. 185-189]

Считаем необходимым рассмотреть далее связь социальных технологий и государственного управления. Ранее украинское общество переживало процесс социального строительства, когда закладывались основы принципиально нового уклада общественной жизни,

формировались основные его институты и организации, когда социальная организация общества находилась в процессе становления и еще только организационно закрепляла принципы, завоеванные социальной революцией. Сегодня этап социального строительства и свойственное ему становление стало уже достоянием истории. После того, как основные социальные организации и институты общества сложились и исторически определились, задача социального строительства постепенно меняется задачей социального управления.

Сложившаяся социальная организация не остается статичной, она постоянно меняется под воздействием исторических условий и человеческой деятельности и вызывает необходимость управления этим процессом исторического движения социальной организации общества. Отсюда и научная проблема конкретного исследования существующей социальной организации, как объекта социального управления, и проблема формирования научных принципов социального управления. Отсюда и необходимость поиска форм решения, адекватных заданию социального управления на новом этапе развития общества, и как следствие – возникновение новых требований к профессионализму государственных служащих, в чьих руках находятся рычаги управления социальными процессами и, следовательно, растет ответственность за качество жизни наших граждан.

Социальное управление – вид управления, предполагающий направленность влияний его субъектов на организацию процессов совместной коллективной деятельности людей, согласно объективных законов и вызовов современности. Социальное управление имеет свое субъект-объектное поле, к которому принадлежит деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, политических партий, профсоюзов, других общественных объединений и движений, общественный труд и экономическая

деятельность, поведение отдельных людей и групп и т. д. Совокупно они создают несколько видов управления в отдельных сферах общественной деятельности: политическое, административное, экономическое, духовное, корпоративное управление и т. п. Для каждого из этих видов можно выделить свой субъект и объект управления, специфическую правовую базу, особенности функционирования, механизмы и т. д. [2, с. 662]

Социальное руководство, регулирование организации и управление нельзя считать новыми для государственного управления. По сути, они существовали давно и, соответственно, перед ними выдвигались специальные задания социального управления и руководства.

Примерами таких видов деятельности могут служить «преобразования» объектов, конструирование, проектирование, научное исследование, руководство, управление, политика. В исходящих пунктах формы кооперации и организации зависят от средств, процедур и объектов. Тем не менее, после того, как они оформляются, они получают самостоятельность и конституируются в виде особых «организмов» и сфер деятельности. При этом каждый такой вид деятельности, с одной стороны, отделяется от других видов деятельности и противопоставляет себя или в качестве особого и социально признанного вида, а с другой стороны – все время «захватывает» и ассимилирует другие виды деятельности, как бы «вырывая» фрагменты других «организмов» и сфер деятельности и поглощая их.

Так, например, управление и руководство в структуре государственной службы приобретают черты политики, «присваивая» специфические технологии этого вида деятельности для решения своих непосредственных задач и тем самым, расширяя свой управленческий арсенал. Растущую политизацию государственного управления, как важную черту современности, удостоили своим вниманием многие отечественные и зарубежные авторы. [1, 4, 6, 7]

Государственные служащие на Западе также осознают необходимость изменений в своей деятельности, связанную с усложнением сферы общественной жизни. Бывший исполнительный директор Международной организации мэров городов М. Кинг (США) говорил следующее: «Бывшая концепция, относительно которой каждый работник органов местного управления представляет интересы местного сообщества в целом и не реагирует на давление ведомств и групп, представляющих специальные интересы местного сообщества в целом, сегодня еще дальше от реальной практики, чем раньше... Сегодня глава местной администрации должен все чаще играть роль переговорщика и посредника... Политическая роль руководителя сегодня более важна и более трудна». [6, с. 76]

Исходя из этого, усложнение структуры общественной жизни диктует новый тип задач для представителей государственной службы. Если в условиях стационарного общества любое действие государственной службы было строго нормировано и регламентировалось соответствующими инструкциями, то теперь управленческие команды в структуре государственного управления не только имеют право, но и обязаны самостоятельно решать широкий спектр заданий в рамках государственных программ. Последние, в свою очередь, выполняют функцию не жестких инструкций, а скорее, целевых установок и рамок деятельности. Одной из таких рамок, несомненно, есть сама общественно-социальная система.

В Украине необходимость управления социальными процессами назрела давно, и во всех сферах, желаем мы этого или нет, осуществляются практические попытки совершить это управление еще в больших масштабах. Однако, из-за отсутствия соответствующего понимания и необходимой теоретической базы эти попытки разворачиваются стихийно, в целом неэффективны и временами приводят к еще большей дезорганизации социальной жизни и систем

воспроизводства, нежели это было ранее. Суть состоит в том, что разрозненные действия отдельных общественных организаций в решении социальных проблем не могут давать ощутимый результат без координации и поддержки их действий соответствующей функцией государственной службы. Рассматривая негосударственный, некоммерческий сектор, как один из наиболее значимых ресурсов развития социальных систем, государственная служба, на наш взгляд, должна при этом сохранить свои управленческие позиции в этой сфере. Это значит, что нужно с опережающими темпами внедрять и осваивать новые управленческие технологии и, во-вторых, «научиться» при необходимости самостоятельно инициировать появление актуальных общественных проектов. Достижение этих целей и может сформировать необходимую базу для управления социальными процессами в Украине.

Вывод и перспективы дальнейшего исследования. Подводя итог вышеизложенному, отметим, что в поиске форм решения, адекватных заданию социального управления на новом этапе развития общества, наиболее эффективными выступают социальное партнерство и управление через проекты. В кризисных ситуациях, в период модернизации общества и его предыдущих состояниях, когда неизбежно возрастает роль стратегических поисковых усилий выхода из кризиса, обеспечение прорыва на главных направлениях, эту функцию, как правило, выполняют социальные программы, проекты, которые способны определить оптимальное соотношение

стратегических и тактических заданий, поступательность их достижения. Это даст возможность оптимизировать общественные отношения, их функционирование и развитие, жизнедеятельность социального организма в целом.

Социальная технология, как элемент механизма социального управления, выступает средством своеобразного перевода требований объективных законов на язык практики социального управления и конкретных решений, направленных на стимулирование людей к достижению поставленных целей. Поэтому современные тенденции развития социальной технологии смещают акцент в сторону управления общественными отношениями. Поэтому последующие исследования стоит вести в направлении разработки подходов к становлению управленческих технологий, что является результатом утверждения системного подхода в управлении, его научного осмысления.

В Украине необходимость управления социальными процессами назрела давно, и во всех сферах предпринимаются попытки осуществить управление в больших масштабах. Тем не менее, из-за отсутствия соответствующего осознания и необходимой теоретической базы, эти попытки предпринимаются стихийно, в целом неэффективны и временами приводят к дезорганизации социальной жизни и систем воспроизводства.

Украинское общество нуждается сегодня в разработке соответствующей теоретической базы для преодоления стихийности и неэффективности управления социальными процессами.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государственное управление: основы теории, история и практика: Учеб. пособие / В. Бакуменко, П. Надолишний, Г. Арабаджи / Общ. ред. П. Надолишний, В. Бакуменко. – Одесса: ОРИДУ НАГУ, 2009. – 394 с.
2. Энциклопедический словарь по государственному управлению/Состав.: Ю. Сурмин, В. Бакуменко, А. Михненко и др.; под ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурмина. – К.: НАГУ, 2010. – 820 с.

3. Марков М. Технология и эффективность социального управления. – М., 1983, с.48
4. Политическая аналитика в системе публичного управления: учеб. пособие/авт. кол.: С. Телешун, С. Семин, А. Титаренко и др.; под ред. С. Телешуна. – К.: НАГУ, 2008. – 284 с.
5. Политология. Кн. первая: Политика и общество. Кн. вторая: Государство и общество/А. Колодий, В. Харченко, Л. Климанская, Я. Косьмина. – К.: ЭЛЬГА-Н, Ника-Центр, 2000. – 584 с.
6. Прикладная политология: учеб. пособие / Под ред. В. Горбатенка. – К.: ИЦ «Академия», 2008. – 472 с.
7. Стефанов Н. Общественные науки и социальная технология: монография / Н. Стефанов. – М.: Прогресс, 1976. – 254 с.
8. Телешун С. Основы информационно-аналитической деятельности в публичном управлении: учеб. пособие/С. Телешун, А. Титаренко, И. Рейтерович. – К.: НАГУ, 2009. – 168 с.
9. Тощенко Ж. Социология: курс лекций/Ж. Тощенко. – М.: Прометэй, 2001. – 536 с.
10. Философия политики: краткий энцикл. словарь/Авт.-состав.: Андрущенко В. и др. – К.: «Знание Украины», 2002. – 670 с.

Prezentat: 13 iunie 2013.

E-mail: rynkovoy@meta.ua

Caracteristica  i modul apari iei litigiilor individuale de munc 

Lilian PRUTEAN,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Of labor disputes are conflicts between employee and employer that can be solved by direct negotiations between the parties or with the participation of trade unions for the establishment or modification of working conditions their applications, conclusion, amendment and implementation of a collective agreement, on the social and working conditions.

The employment disputes means the differences of the subjects of law and the law enforcement work, as well as other laws on labor, collective bargaining and other agreements, and the establishment of new or change the existing terms of labor occupancy, which is not covered by labor law.

Litigiile de munc  sunt litigii  ntre lucr tori  i angajator ce pot fi solu ionate prin negocieri directe  ntre p r i sau cu participarea unor sindicate, pentru stabilirea sau modificarea condi iilor de muncă  i la aplica iile acestora, încheierea, modificarea  i punerea în aplicare a unui acord colectiv privind problemele sociale  i condi iile de muncă.

Prin litigiile de muncă se  n teleg atât diferen ele dintre subiec ii de drept de muncă  i de aplicare a legilor, c t  i ale altor acte normative cu privire la muncă, negocierile colective de muncă  i alte acorduri, precum  i stabilirea de noi sau de a modifica condi iile 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. Acestea reies, în primul r nd, din condi iile socioeconomice din  ar  ca urmare a tranzi iei la economia de piață, privatizării propriet ii de stat, stopării unor întreprinderi  i disponibilizării muncitorilor în legătură cu aceasta.

La fel reprezintă izvoare ce condi ioneaz 

z  apariția litigiilor de muncă factorii subiec-tivi. Diferen ele de acest gen sunt asociate cu erorile produse de managementul întreprinderii  i anume – incompeten a personalului de conducere pentru organizarea producției, fără a ține cont de interesele muncitorilor. Tot aici se poate menționa  i lipsa pregătirii juridice a managerilor, inclusiv în domeniul dreptului muncii. Dar, pe de altă parte,  i personalul angajat, la fel, nu dispune de cuno tin e în domeniul dreptului muncii.

Aceasta se manifestă, de multe ori, prin preten iile nejustificate în adresa instituției, bazate pe opiniile proprii vizavi de drepturile  i responsabilit tile lor de muncă.

Condițiile apari iei litigiilor individuale de muncă. Aceasta este situa ia sau împrejurările, care afectează în mod direct sau indirect, relațiile de muncă, care rezultă în situa ia în care nu sunt rezolvate divergențele apărute între angajații  i managerul  ntreprinderii.

Cauzele apari iei litigiilor individuale de muncă sunt condi ionate de faptele juridice, care au condus direct la dezacordurile dintre angajat  i managerul  ntreprinderii. Chiar  i cauzele comune ale litigiilor de muncă sunt specifice în rezolvarea litigiilor de muncă. Acestea sunt încălcările drepturilor  i obliga iunilor angajatului ce-i revin fa   de întreprindere.

Condițiile apari iei litigiilor individuale de muncă devin cauze concrete într-un anu-

mit litigiu de muncă. Litigiile individuale de muncă de multe ori pot apărea ca urmare a unei combinații de 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 pe deplin și la timp a salariilor, acordarea garanțiilor beneficiarilor 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 către lucrători, în astfel de condiții rezultă cunoștințele slabe privind drepturile angajaților și obligațiile angajatorilor; ale metodelor de apărare a drepturilor; nerespectarea legislației muncii de către mulți manageri, persoanele de răspundere din administrație, cunoștințele slabe ale liderilor sindicali, activiștilor sindicali pentru protecția lucrătorilor prin intermediul legislației muncii.

Este inevitabil ca în anumite situații patronatul și organizația sindicală să fie în dezacord privind 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 cu deosebire, a grevelor conduce, în final, la aceea că atât învingătorii, cât și învinșii să devină epuizați, iar economia națională - afectată.

Conflicte colective de muncă. Divergențele

nesoluționate dintre salariați sau reprezentanții lor și angajatori sau 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 consecințele 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. În principiu, rezultă că revendicările de factură generală, cum ar fi diminuarea inflației, a șomajului, nu pot constitui obiectul unui conflict colectiv de muncă;

- a rezultat din desfășurarea raporturilor de muncă dintre unitate și salariatul acesteia ori majoritatea salariaților săi.

Cunoașterea cauzelor litigiilor de muncă reprezintă o importantă problemă socială. Chiar dacă plecăm de la înțelesul comun al cuvântului „litigiu” – neînțelegere, dezacord – nu este nevoie de o demonstrație prea amplă pentru a desprinde concluzia că un număr sporit de procese reprezintă un indice negativ și că, dimpotrivă, scăderea continuă a numărului acestora este un semn de progres, de perfecționare a relațiilor sociale.

Problema cauzelor litigiilor, în general, și

a litigiilor de muncă, în special, nu se pune în aceeași termeni în diverse societăți.

În societatea contemporană, conflictele de muncă cuprind adeseori ramuri întregi ale economiei luând proporțiile unor confruntări pe scară națională. Pentru apărarea intereselor sale vitale, angajații recurg la grevă, formă de luptă în care se îmbină obiectivele economice și cele politice. Legislația unor țări cuprinde o seamă de prevederi, care au ca scop paralizarea sau îngrădirea dreptului la grevă. Este interzisă ca „socialmente periculoasă” greva de solidaritate.

În societate, munca – situată pe treapta cea mai înaltă a valorilor umane – creează relații noi între membrii colectivității, de colaborare, de întrajutorare și ajutor reciproc. Baza relațiilor sociale o constituie proprietatea. În dubla lor calitate – de producători ai valorilor materiale și spirituale și, în același timp, de proprietari ai mijloacelor de producție, ai întregii avuții naționale – angajații au dreptul și datoria de a desfășura o muncă utilă pentru societate. Aplicarea pe scara cea mai largă și cu deplină consecvență a muncii interesate asigură participarea maselor de angajați la rezolvarea problemelor celor mai importante legate de viața și activitatea fiecărei întreprinderi și comunități.

În aceste condiții, nu se poate vorbi de „conflicte” izvorâte din antagonisme de clasă. Conținutul litigiilor de muncă ce mai apar în unități este fundamental diferit, față de conflictele de muncă, specifice altor orânduri sociale. Cunoașterea cauzelor acestor litigii constituie una dintre problemele de a cărei rezolvare depinde – așa cum s-a mai spus – perfecționarea relațiilor dintre membrii societății. Numai examinarea cu exigență a fenomenului litigios, pentru aflarea cauzelor sale adevărate, poate asigura desfășurarea unor acțiuni eficiente, care să ducă la preîntâmpinarea, la restrângerea și chiar la lichidarea lui.

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 se confruntă cu o diversitate de fapte.

Astfel, din cuprinsul unora dintre hotărârile pronunțate rezultă că se mai săvârșesc

acte de indisciplină: absențe sau întâzieri de la serviciu, plecări în concediu fără aprobare, refuzuri de a executa ordinele de delegare ori alte dispoziții ale șefilor ierarhici. Alteori, cauzele soluționate scot la iveală îndeplinirea necorespunzătoare a sarcinilor de serviciu, insuficienta preocupare pentru calitatea lucrărilor sau produselor, pentru gestionarea și paza bunurilor. Răspunderea materială a persoanelor încadrate în muncă mai este angajată pentru că nu se acordă atenția cuvenită efectuării recepției, încărcării, transportului, descărcării și depozitării mărfurilor, pentru că nu se urmărește îndeajuns modul în care se îndeplinesc obligațiile din contractele economice, ceea ce conduce la plata de amenzi, penalități și despăgubiri.

La originea litigiilor de muncă se găsesc fapte imputabile nu numai personalului de execuție, ci și 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 și desfaceri de contracte fără respectarea condițiilor de fond sau ale celor procedurale cum sunt: depășirea termenelor legale, neefectuarea cercetării prealabile a abaterilor ș. a. În unele cazuri, se încalcă prevederile legale referitoare la retribuirea muncii cum ar fi plata unei retribuții mai mari decât cea stabilită în indicatorul tarifar și a unor ore suplimentare peste plafonul legal etc. Se încredințează uneori spre folosință bunuri și 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 prescripție, nu s-au exercitat căile de atac etc.

Toate acestea nu reprezintă însă decât fapte. Ceea ce interesează este dezvoltarea cauzelor care generează atare situații. Să încercăm să le examinăm pe cele care, în opinia noastră, sunt cele mai importante și mai frecvente.

Una dintre aceste cauze constă în *ne-cunoașterea* sau *cunoașterea* insuficientă a legii, a drepturilor și obligațiilor prevăzute în cuprinsul ei, a sarcinilor ori atribuțiilor de

serviciu. Faptul că nu se cunosc îndeajuns prevederile legale conduce în multe cazuri la cheltuirea unor sume fără temeii și la amplificarea fenomenului litigios. De exemplu, în cazul plății premiilor fără îndeplinirea condițiilor legale, recuperarea sumelor de la beneficiarii direcți implică emiterea unui mare număr de decizii de imputare și, pe cale de consecință, face posibilă apariția a numeroase litigii de muncă.

Nu pot scăpa unei analize judicioase a cazurilor litigiilor de muncă anumite *concepții 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. În fața organelor de jurisdicție se mai întâmplă ca cei vinovați de săvârșirea unor abateri ori de prejudicii aduse avutului public sau privat, să se apere spunând: „N-am știut că trebuie să procedez astfel, n-am cunoscut legea.” Este o apărare ridicată pe un eșafodaj fragil, pentru că necunoașterea legii nu exonerează de răspundere, așa cum glăsuiește un străvechi principiu de drept, care și-a păstrat până astăzi întreaga lui valoare.

Este greșită, fără îndoială, și concepția conform căreia, 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 executarea unor lucrări urgente, omiterea în numele „operativității” a unor măsuri de tehnică a securității. Este lesne de înțeles că asemenea justificări nu au, nici ele, sorți de izbândă. Legalitatea, disciplina financiară, apărarea vieții și a sănătății oamenilor nu îngăduie asemenea derogări. Niciun fel de rezultat, în orice domeniu de activitate, nu poate fi calificat ca o contribuție pozitivă, dacă nu a fost obținut pe căi legale. Astfel, în cadrul economiei libere respectarea disciplinei financiare, precum și, în genere, al dispozițiilor legale este o condiție esențială pentru buna desfășura-

re a activității organizațiilor. Aceasta asigură dezvoltarea noilor relații social-economice și apără proprietatea, astfel că nicio abatere de la ea nu poate fi îngăduită.” Făcând aplicarea acestui principiu, instanța noastră supremă a decis că plățile, făcute la originea multor greșeli, cauzează destule litigii de muncă. A interzice scoaterea materialelor din magazie fără bonuri de ieșire ori plata cheltuielilor de deplasare fără prezentarea documentelor de decontare riguros întocmite – acestea nu sunt decât două din nenumăratele exemple care s-ar putea da – nu înseamnă nicidecum birocrație, ci ordine, legalitate și disciplină, deci o conduită dintre cele mai pozitive.

În greșelile, omisiunile și chiar micile neglijențe cu privire la consumul materialelor, la întocmirea actelor de evidență primară pentru stabilirea lucrului 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 află, 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 mobiluri sau porniri 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 de la ceea ce constituie însăși rațiunea lui, 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 admite ca reducerea personalului să fie un simplu pretext pentru înlăturarea nejustificată a unor persoane, spre a fi înlocuite cu altele. De ace-

ea, succesiunea la un scurt interval de timp a desfacerii contractului  i a  nfiin arii 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 numai aparent legal.

Examin nd cu aten ie faptele  i pronun nd solu iile de mai sus, instanțele s-au conformat unui principiu fundamental, care  i-a găsit astăzi consacrarea expresă în art. 18 din Codul Muncii  i potrivit căruia „drepturile persoanelor încadrate în muncă nu pot face obiectul vreunei tranzac ii, renun ari sau limitări, ele fiind apărate de stat împotriva oricăror  ncăl ari, a manifestărilor de subiec-tivism, abuz sau arbitrarium.”

 ncăl ările de lege s v r ite cu rea-credin ă, faptele dăunătoare propriet ii, comise de elemente refractare, cu ad nci caren e edu-cative, sunt, desigur, din ce în ce mai rare; nu-mărul  i frecven a lor nu sunt nicidecum ca-racteristice pentru viața societ ii noastre. Cu at t mai mult, cu c t asemenea fapte mai au loc, ele trebuie să fie examinate cu deosebită aten ie, în vederea cunoa terii împrejurărilor în care s-au produs  i eliminării lor.

Căile de prevenire a litigiilor de muncă. Dacă am vrea să rezumăm în pu ine cuvinte ceea ce este esențial în asigurarea ordinii de drept –  i deci în pre nt mpinarea oricăror litigii – am putea spune că manifestarea respectului fa  de lege este un fapt de con tiin ă. Aceasta înseamnă, în primul rând, *cunoa -terea* legii, dar nu o cunoa tere formală, nicio memorizare de texte, ci pătrunderea sensuri-lor ad nci ale legii, a scopurilor pe care le ur-m re te, a intereselor pe care le apără. Aceas-ta înseamnă, de asemenea, *respectarea legii*, traducerea ei în via a, dar nu numai din tea-mă de sanc iune, ci din convingere, din adere-rea deplină  i con tientă la scopul legii, în sf r it, 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  i să r m i zi de zi un militant pentru ca  i ceilal i să respecte legea.

O seamă de măsuri au fost luate  i sunt continuu aplicate în  ara noastră în scopul *cu-noa terii*, al *popularizării* legii. Dintre acestea, am putea enumera: aducerea la cunoa tin a maselor largi de angajați a celor mai impor-

tante proiecte de legi, în vederea dezbaterii  i îmbunătățirii prevederilor lor; înscrierea în planurile editurilor a unor lucrări de popu-larizare a cunoa tin elor juridice  . a.; p trun-dera în r ndurile cele mai largi de cetăteni a cunoa tin elor despre lege, aplicarea ei  i consecințele 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, ținând seama de specificul relațiilor din societate, ca o normă g ndit  pentru oameni  i adresată lor, nu ca o regulă rigidă. De ace-
ea, popularizarea legislației impune –  n con-cep ia care a stat la baza legii – o seamă de sarcini pentru organele centrale  i locale ale administrației de stat, pentru toate unit iile de producție, ea îmbracă forme dintre cele mai variate: organizarea în unit i a studierii temeinice a legilor  i celorlalte acte norma-tive; controlul permanent asupra modului în care acestea se aplică; prezentarea în adună-rile angajaților a legilor cu un larg c mp de aplicare, ca  i a dispozițiilor din unele acte normative legate direct de specificul activité-ii desfășurate în anumite sectoare;  nfiin -rea unor rubrici în presa de largă circulație, în emisiunile de radio  i televiziune, consacrate unor teme juridice; publicarea în ziare a unora dintre solu iile pronunțate de instanțele judecătore ti etc.

Cunoașterea legii este doar primul pas spre asigurarea legalit ii, în sensul deplin al aces-tui cuv nt. Etapele următoare, de o  nsemn -tate decisivă, constau în asigurarea *aplicării* legii, în *controlul permanent* asupra modului în care se aduc la îndeplinire prevederile ei, precum  i într-un ansamblu de măsuri ce se impun în cazurile de  ncăl care a legii.

Vom sublinia valoarea constitu ională a obligației de a respecta legea – obligație care revine deopotrivă tuturor unit iilor eco-nomice  i persoanelor încadrate în muncă. Dintre formele eficiente în care  i g se te expresia această participare, noi men ion m posibilitatea analizării în adunările angajați-lor a abaterilor s v r ite, stabilirea r spun-derii  i luarea măsurilor corespunzătoare, precum  i combaterea deschisă a unor fapte care formează obiectul unor procese.

În acțiunea de preîntâmpinare a oricăror abateri de la lege, aportul *măsurilor tehnico-organizatorice* este substanțial. Actele normative – de exemplu, reglementările privind gestionarea bunurilor materiale și răspunderea gestionarilor – vădesc preocuparea legiuitorului pentru asigurarea, în activitatea fiecărei unități, a măsurilor practice, tehnice și organizatorice, de natură să prevină indisciplina, risipa, diminuarea bunurilor materiale și nemateriale. Experiența confirmă justetea unei atare preocupări.

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, însăși stabilirea persoanelor vinovate, a întinderii 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, de exemplu, 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

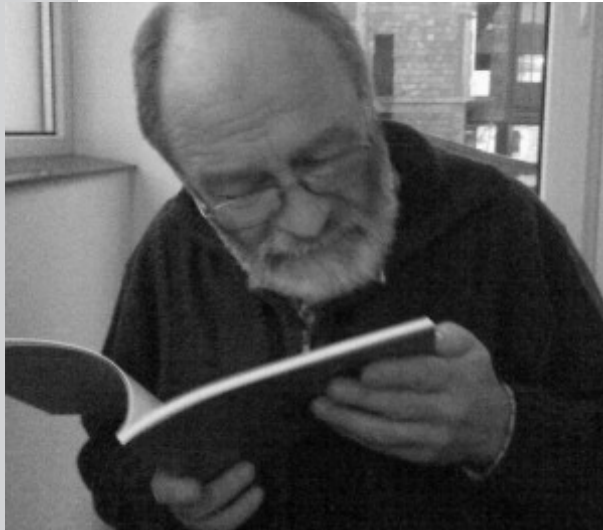
1. Codul Muncii al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154/28.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.
2. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 225/30.05.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115/451 din 12.06.2003.
3. Dorneanu Valer, Bădică Gheorghe. Dreptul muncii. București: Editura Lumina Lex, 2002.
4. Ghimpu Sanda, Țiclea Alexandru. Dreptul muncii. București: Editura All Beck, 2001.
5. Ghimpu Sanda, Țiclea Alexandru. Dreptul muncii. București: S.R.L. „Șansa,” 1997.
6. Romandaș Nicolae. Dreptul muncii. Chișinău: Editura Reclama, 1997.
7. Romandaș Nicolae, Boișteanu Eduard. Dreptul muncii. Chișinău, 2007.

Prezentat: 24 iunie 2013.

E-mail: prutean@mail.ru

R

ecenzii



O viziune interdisciplinară asupra proceselor culturale europene *

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

SUMMARY

Culture is the one that renders "European bond and can preserve a sustainable unity in such a vast diversity". In this context, the role that culture has in the spiritual development of each nation, and of the Moldovan citizens in particular, is obvious. Currently, the European Union is playing an increasing role in cultural policy and European cultural cooperation. The study European cultural processes: implications for Republic of Moldova, written by Stela SPÎNU, PhD, treats the common values of Europe and Europeans, the EU's Culture programme, the new cultural policies of the Republic of Moldova and the bilateral and multilateral cultural cooperation.



Termenul „cultură” însumează totalitatea valorilor, normelor, semnificațiilor, acțiunilor intenționate și a atitudinilor comportamentale, precum și suporturile materiale, care le asigu-

tive și subiective, cantitative și calitative din cadrul culturii, concepute ca fenomen sistemic multidimensional și polifuncțional.

Cursul de lecții „Procese culturale europene: implicații pentru Republica Moldova,” elaborat de Stela Spînu, doctor în filologie, conferențiar universitar, ia în discuție probleme ce țin de valorile comune ale Europei și ale europenilor, integrarea europeană și politicile culturale promovate, conexiunea dintre cultură și comunicare, religia ca element definitoriu al culturilor, evoluția politicii culturale a Republicii Moldova în contextul relațiilor internaționale. Lucrarea propune o viziune interdisciplinară asupra temei vizate în titlu, investigația fiind efectuată din perspectiva culturologiei, a științelor politice, lingvistice și sociologice. Suportul metodologic și teoretico-științific al lucrării este constituit din investigații mai vechi și mai noi, ale căror contribuții științifice sunt recunoscute și apreciate.

Lucrarea este concepută în 10 părți distincte, dar interconectate. Volumul lucrării este pe măsura cerințelor, iar între părțile componente există un echilibru. Prima temă, *Conceptul de cultură: interpretări clasice*

ră difuzare și dinamism, dar și persoanele implicate și organizațiile ce-și propun scopuri spirituale, morale, artistice etc. Jean Monnet, considerat arhitectul Unității Europene, susține: „Dacă ar fi să reîncep, aș începe prin cultură și aceasta întrucât cultura este cea care dă liantul european și poate menține o unitate durabilă într-o atât de vastă diversitate.” În acest context, procesele culturale sunt concepute ca o varietate de procese sociale, care vizează schimbările sau mutațiile obiec-

* Stela SPÎNU. „Procese culturale europene: implicații pentru Republica Moldova”. - Chișinău, 2013, Tipogr. Primex-com, 200 p.

și contemporană, relevă esența și conținutul conceptului de cultură, analizează componentele acesteia, stabilește relațiile existente între noțiunile de cultură și civilizație, accentuează ideea că cultura este un produs al societății, prin urmare are un caracter dinamic, iar schimbările care se produc în societate se reflectă în cultură, procesul globalizării fiind aici un catalizator al progresului cultural.

Tema ulterioară, *Unitatea culturală în spațiul comunitar european*, este axată pe subiecte actuale ale agendei culturale europene, cum ar fi identitatea personală și identitatea culturală în context european și premisele care au determinat colaborarea culturilor în spațiul european.

Tema a III-a, *Diversitate etnico-lingvistică și culturală în U.E.*, vine să definească noțiunea de diversitate culturală, să descrie varietatea etnică și lingvistică, care caracterizează spațiul comunitar european, să analizeze pluralismul cultural, specific ariei vizate.

Tema *Pluralismul religios contemporan în contextul integrării europene* pune în evidență faptul că religia nu a fost niciodată separată de fenomenul cultură, în Europa existând o legătură strânsă între religie și cultură: religia fiind parte a culturii, iar cultura influențând modalitățile de exprimare a religiei. Din acest motiv, se relatează despre o incontestabilă dimensiune religioasă a dialogului intercultural.

Pornind de la ideea că teoria cunoașterii se prelungește în teoria culturii, ambele fiind parte a teoriei comunicării, în următoarele două teme, *Comunicarea interculturală în sprijinul diversității U.E. și Multilingvismul – instrument de dialog intercultural*, autoarea reflectează asupra conexiunii dintre cultură și comunicare. Este evident că, deși sunt entități distincte, limba și cultura nu se pot dezvolta independent, ambele sunt produse ale spiritului, cooperând la edificarea spiritu-

alității fiecărei comunități. În cadrul acestor teme sunt scoase în relief dimensiunea culturală a multilingvismului, este accentuat rolul acestuia în sprijinul dialogului intercultural.

Este evident că sistemul cultural, ca parte componentă a sistemului social, este legalizat de politicile culturale. În acest context, în tema *U.E. – actor important la fundamentarea politicii culturale la nivel european*, este definit conceptul de politică culturală, sunt prezentate principiile care stau la baza politicilor culturale ale U.E., este analizat *Planul de lucru în domeniul culturii pentru perioada 2011-2014*, este elucidat conținutul și importanța *Convenției culturale europene*.

Tema a VIII-a, *Promovarea patrimoniului cultural al U.E.*, oferă definirea conceptului de patrimoniu cultural, descrie programele U.E. în scopul promovării valorilor culturale în spațiul comunitar european, abordează probleme privind educația culturală în UE și rolul pe care îl joacă conștiința unui patrimoniu cultural comun în construcția unui vast spațiu de securitate democratică.

Ultimele două teme, *Evoluția politicii culturale a Republicii Moldova în contextul relațiilor internaționale și Integrarea Republicii Moldova în viața culturală europeană*, sunt axate pe evoluții și efecte sociale ale politicii culturale promovate, descriu cadrul legal de reglementare a culturii, analizează realitățile și perspectivele vieții culturale a Republicii Moldova.

Incontestabil, prezenta lucrare, destinată studenților și masteranzilor de la specialitățile „Relații internaționale”, „Relații economice internaționale”, „Politologie”, „Teoria și practica administrației publice”, va fi o oportunitate și unui public mai larg, care manifestă mult interes pentru dimensiunea pluralismului cultural și a dialogului intercultural în spațiul unitar european, servind drept sursă de completare a cunoștințelor.

Prezentat: 5 iulie 2013.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul **“Funcționarul public”** și la revista metodico-științifică **“Administrarea Publică”** pentru anul 2013, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**

Revista
metodico-științifică
trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

**EDIȚIE JUBILARĂ
CONSACRATĂ ANIVERSĂRII DE 20 DE
ANI DE LA FONDAREA ACADEMIEI**



2/2013

№ 15 (412) august 2013

FONDAT ÎN ANUL 1994



FUNCȚIONARUL PUBLIC

ZIAR BILANAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ DE PE LÂNGĂ PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

SUPLIMENT LA REVISTA “ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

Rezultatele Admiterii - 2013

În perioada 1 - 5 august 2013, în cadrul Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova s-au desfășurat examenele de admitere la studii superioare de masterat la care au participat 403 persoane.

Admiterea s-a realizat la toate cele 3 forme de instruire (masterat de cercetare, masterat de profesionalizare de zi și cu frecvență redusă) la specialitățile tradiționale: *Administrare publică, Management, Relații internaționale, Drept administrativ și constituțional, Management informațional și pentru administratorii publici*, și pentru prima dată – la specializarea *Anticoncepție*.

Candidații au susținut la fiecare specializare câte trei probe de admitere: examen la disciplina de bază și teste pentru verificarea abilităților de comunicare în limbă străină și utilizarea calculatorului.

Din componența Comisiei de examinare au făcut parte reprezentanți ai corpului profesoral-didactic al Academiei și specialiști de înaltă calificare din alte instituții de învățământ superior.



Examenele de admitere din anul curent au demonstrat o pregătire înaltă a candidaților. Astfel, media generală de admitere pe Academie a fost de 8,66.

În rezultatul susținerii concursului, au fost înmatriculați la studii cu finanțare din buget 30 persoane la masteratul de cercetare (studii de zi), 50 - la masteratul de profesionalizare (studii de zi) și 140 - la masteratul de profesionalizare (învățământ cu frecvență redusă).

Circa 85% dintre participanții la admitere au candidat la ota stabilită pentru autoritatea administrației publice centrale și locale, iar 15% - la concursul general.

Urmare a modificărilor, operate în Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 04.07.08, s-a micșorat cu 14% numărul persoanelor delegate la studii de către autoritățile publice, acestea din urmă fiind mltându-se doar la procedura de recomandare a personalului angajat.

Cu toate acestea, mai multe autorități publice au manifestat atitudine profesională și principială față de selectarea personalului delegat la studii. Astfel, în cadrul Inspectoratului Fiscal Principal de Stat a fost organizat concursul de selecție în câteva etape: inițial – inspectoratele raionale selectau can-

didatții în baza unor anumitor criterii, apoi dosarele acestora erau înaintate Comisiei, organizate în cadrul Inspectoratului Principal pentru examinarea finală. În consecință, lista candidaților delegați la studii a fost denul de calitativă.

De o atitudine similară au dat dovadă Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Casa Națională de Asigurări Sociale.

Relații de colaborare permanentă și eficientă la același capitol sunt stabilite și cu maritorile autorităților publice locale. Aceste relații nu se limitează doar la perioada de admitere, ci se mențin pe tot parcursul anului.

Respectiv, în anul acesta calitatea pregătirii candidaților-delegați la studii a fost de un nivel destul de înalt: 17% au avut media de licență mai înaltă de 9,0, iar 30% - mai înaltă de 8,0.

Procedura de admitere a evidențiat și unele momente

(Continuare în pag. 3)

AVIZ

Admiterea - 2013

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova continuă admiterea la studii superioare de masterat la toate specializările (studii prin contract, învățământ de zi și cu frecvență redusă)

Relații la tel.: 022 28-48-48; 0 22 28-48-71.

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

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Sergiu PÎSLARU - **redactor, designer**

Vitalie NICA - **redactor**

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Data la cules: 05.08.2013

Bun de tipar: 30.08.2013

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489